

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI N.º 2.430, de 2003

“Altera a redação do art. 10 da Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980”.

Autor: Carlos Eduardo Cadoca

Relator: Antônio Carlos Magalhães Neto

VOTO EM SEPARADO (DO Sr. DEP. JOSÉ GENÓINO)

Tendo em conta o voto apresentado pelo deputado Luís Eduardo Greenhalgh na legislatura passada sobre o projeto de lei em análise, peço vênha aos nobres pares para, ao subscrevê-lo, trazer novamente à consideração deste colegiado o seu teor, com pequenas alterações pertinentes, pois que o mesmo reflete a contento as razões de minha divergência em relação ao parecer apresentado pelo relator.

I - Relatório

O projeto de lei em epígrafe pretende alterar a redação do art.10 da Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980, que “Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração” (Estatuto do Estrangeiro), para dispensar a exigência de visto a turista nacional dos Estados Unidos da América, independentemente de ser dispensado idêntico tratamento ao brasileiro naquele País.

O autor justifica sua proposição, em síntese, na necessidade de aumentar o fluxo de turistas estadunidenses para o Brasil.

Como consta do relatório do Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto, Relator da matéria nesta Comissão, o projeto foi aprovado na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN, com substitutivo, que incluiu, na dispensa de visto, os turistas nacionais do Canadá, do Japão, da Austrália, da Nova Zelândia, bem como de qualquer outro país considerado “de interesse turístico” pelo governo brasileiro, conforme relação publicada anualmente pelo Ministério do Turismo.

Na CCJC, o Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto proferiu parecer favorável, em todos os seus aspectos, à proposição original e ao substitutivo da CREDN, nos termos de substitutivo que entretanto não apresenta alterações no conteúdo material do substitutivo da CREDN.

É o relatório.

II – Voto

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania deverá pronunciar-se não só sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da proposição, mas também sobre o seu mérito, vez que se trata de regime jurídico dos estrangeiros (RICD, art. 32, IV, “a” e “i”).

Sob o enfoque da constitucionalidade formal, o projeto e o substitutivo da CREDN, de fato, não apresentam vícios, porquanto observadas as disposições constitucionais pertinentes à competência da União para legislar sobre a matéria (art. 22, I), do Congresso Nacional para apreciá-la (art. 48) e à iniciativa (art.61).

Quanto ao cunho material da análise de constitucionalidade, no entanto, peço vênia para divergir do Relator, tendo em vista que a proposição original, assim como os substitutivos da CREDN e do Relator na CCJC, contrariam o princípio da reciprocidade, corolário do princípio da igualdade entre os Estados, previsto no art. 4.º, V, da Constituição da República, como a seguir será demonstrado.

Consultado a respeito da proposição, o Ministério da Justiça, por intermédio de seu Departamento de Estrangeiros, manifestou-se contrariamente ao projeto, observando que o art. 10 do Estatuto do Estrangeiro já disciplina adequadamente a matéria, nos seguintes termos:

Art. 10. Poderá ser dispensada a exigência de visto, prevista no artigo anterior ao turista nacional de país que dispense ao brasileiro idêntico tratamento.

Parágrafo único. A reciprocidade prevista neste artigo será, em todos os casos, estabelecida mediante acordo internacional, que observará o prazo de estada do turista fixado nesta Lei.

A disposição legal acima consagra um dos mais relevantes princípios do Direito Internacional, o da reciprocidade, que consiste em permitir a aplicação de efeitos jurídicos em determinadas relações de Direito, quando esses mesmos efeitos são aceitos igualmente por países estrangeiros. Esse princípio encontra melhor assento nos acordos internacionais, já que esses instrumentos asseguram às partes, em condições similares, idêntico tratamento.

Acerca do princípio da reciprocidade, trago à colação o inequívoco conceito apresentado pelo professor de Direito Internacional da Universidade

Católica de Santos, Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, em matéria disponibilizada no sítio da Internet www.aomestrecomcarinho.com.br/mnd48.thtm, publicada no Jornal A Tribuna, Santos, 6/1/2004, p.C-5, *in verbis*:

"Há poucos princípios de Direito Internacional em que a clareza e a simplicidade estão presentes. A reciprocidade é um deles: dar ao corpo diplomático, ao capital estrangeiro, ao trabalhador ou ao turista o mesmo tratamento que se recebe em outro país. Por trás da reciprocidade encontra-se, bem assentado, o princípio da igualdade entre os Estados."

Ora, o Instituto da Reciprocidade é medida de igualdade, a qual busca o equilíbrio, de natureza política. Daí, forçoso observar que a presente proposta, ou seus substitutivos, não contemplam o instituto da reciprocidade em nenhuma de suas vertentes, seja por identidade seja por equivalência. Ao que se vê, apenas o Brasil seria parte "interessada" nas novas regras.

A proposta em tela, caso se concretize, deixará o Brasil e uma situação política *sui generis*, pois outros países que mantêm relação de mercado conosco certamente reivindicarão tratamento isonômico sob a ótica das relações exteriores. Caso em que os tratados e acordos internacionais para isenção de visto não mais teriam razão de existir.

Do outro lado, a justificativa de que a referida proposta trará aumento significativo para o turismo local não merece prosperar em detrimento da soberania e do reconhecimento brasileiro no exterior. Não se pode reduzir as relações internacionais a uma mera questão de interesses econômicos da indústria do turismo.

Ressalte-se, ainda, que o Direito Internacional moderno tem como pilar o princípio da igualdade entre os Estados, princípio esse que não se compatibiliza com a concessão de vantagens a um Estado sem a devida contrapartida.

Assim, no caso de aprovação do projeto em análise, restará suprimido o princípio da reciprocidade e mitigado o princípio da igualdade entre os Estados, o que sem dúvida, implicará desequilíbrio das relações internacionais.

Sem dúvida, a concretização da proposta deixará o país em uma situação político-internacional vulnerável sob o aspecto das relações exteriores: primeiro, porque outros países que mantêm relações de mercado com o Brasil, certamente, reivindicarão tratamento isonômico ao dispensado aos turistas nacionais dos Estados Unidos da América e dos outros países referidos no substitutivo da CREDN; segundo, porque não será garantido ao Brasil o mesmo tratamento por ele dispensado, o que colocará nosso país numa situação fragilizada no âmbito internacional.

Assim como as do Ministério da Justiça, adoto também as razões expendidas no parecer do Ministério das Relações Exteriores – MRE, o qual acrescenta alguns importantes elementos à discussão da matéria.

Segundo o MRE, a proposta em exame, aprovada pela CREDN sob a forma de substitutivo, no sentido de dispensar aos nacionais dos Estados Unidos da América, bem como os do Canadá, Japão, Austrália e Nova Zelândia, unilateralmente, da exigência de visto de turista, ao singularizar os nacionais de cinco países em Lei de abrangência geral, poderá ensejar questionamento quanto à sua injuridicidade, por infringir o princípio da universalidade de aplicação das leis.

Preliminarmente, informa o MRE que, desde 21/10/2004, entrou em vigor o acordo bilateral com a Nova Zelândia sobre isenção parcial de vistos de turista, de estudos e negócios em passaportes comuns. Para estadas de até três meses, não há necessidade de os cidadãos de cada país solicitarem vistos do outro.

Aquele Ministério ressalta, também, que a reciprocidade de tratamento constitui a base do relacionamento entre estados soberanos.

Relativamente aos Estados Unidos, o Governo daquele país rejeitou solicitação do Senhor Presidente da República, no sentido de incluir o Brasil entre os países cujos nacionais estão dispensados de visto de turista para ingressar em seu território. Conceder de forma unilateral o privilégio da dispensa de visto de turista ao cidadão norte-americano e dos demais quatro países mencionados seria romper com o princípio da reciprocidade e expor o país a solicitações similares de outros países, caso em que os acordos sobre isenção de vistos perdem a razão de existir. Em outras palavras, formalizada a isenção unilateral do visto de turista para norteamericanos, seria de prever que outros países igualmente venham a pleitear a mesma isenção, o que poderia ensejar delicadas questões de relacionamento bilateral. Com efeito, a suspensão da aplicação do princípio de reciprocidade em benefício de nossos parceiros norte-americanos e originários dos outros países nominados, tornaria mais complexa sua manutenção em detrimento de outros parceiros também importantes. Além disso, em alguns casos, poderiam colocar-se problemas de segurança, sempre que o visto de turismo é exigido e deve ser mantido para inibir imigração clandestina.

O Ministério das Relações Exteriores informa, ainda, que os nacionais brasileiros que buscam dirigir-se aos Estados Unidos, quaisquer que sejam suas finalidades, estão sujeitos a: a) agendar entrevista pessoal com algumas semanas de antecedência, com pagamento de taxa de aproximadamente R\$ 40,00; b) comparecer pessoalmente aos consulados norte-americanos, localizados apenas no Recife, São Paulo e Rio de Janeiro, independentemente de seu local de residência, para a entrevista, devendo para tanto arcar com todos os custos de deslocamento e hospedagem; c) pagamento de taxa de "processamento" equivalente em moeda nacional a US\$ 100,00, independentemente da concessão ou não do visto; d) a alta taxa de recusa de visto, muitas vezes sem exame da documentação apresentada; e e) recusa de ingresso em território americano, para os nacionais brasileiros, ainda

que portadores de visto concedido segundo as exigências em vigor, ensejando tratamento humilhante até sua eventual deportação.

Acrescenta aquela Pasta Ministerial que Japão, Canadá e Austrália, além de cobrarem a concessão de vistos de turista, fazem exigências documentais que podem ser consideradas vexatórias, que inclui a apresentação de extratos bancários, de comprovação de propriedades no Brasil e de prova de emprego estável, com o objetivo de evitar receber brasileiros que sejam imigrantes irregulares em potencial. Adicionalmente, a Austrália cobra US\$ 55,00 e exige ainda apresentação de raio-X de tórax, exames médicos e, eventualmente, atestado de antecedentes. Os vistos são concedidos apenas na Embaixada em Brasília; o Consulado-Geral em São Paulo é meramente comercial. O prazo de tramitação, segundo a página da Embaixada em Brasília na internet é de 10 a 15 dias úteis. O Canadá cobra US\$ 130 por um visto de múltiplas entradas e validade de três anos. O candidato pode ser submetido a entrevista. Os pedidos podem ser tramitados por despachante ou, com hora marcada, pelo interessado. A concessão, ou não, é decidida em dois dias úteis. Não são aceitos pedidos por correio. Os vistos são concedidos apenas pelo Consulado-Geral em São Paulo, e se adverte que devem ser solicitados pelo menos um mês antes da viagem.

À luz do acima exposto, parece impróprio justificar a concessão de privilégio da isenção de vistos de turista a nacionais de países que dispensam aos cidadãos brasileiros tratamento muito mais severo que o que dispensamos a nacionais daqueles países.

Há que lembrar, por outro lado, a decisão da justiça federal estado do Mato Grosso, em 29 de dezembro de 2003, determinando a aplicação aos cidadãos norte-americanos em viagem ao Brasil dos mesmos procedimentos de identificação fotográfica e datiloscópica aplicados aos cidadãos brasileiros quando de seu ingresso em território dos EUA.

Nesse sentido, a Portaria Interministerial nº 72, de 9 de janeiro de 2004, criou Grupo de Trabalho permanente para "avaliar procedimentos especiais de controle de ingresso de estrangeiros no território nacional, baseados no critério de reciprocidade de tratamento a brasileiros no exterior...". Esse Grupo de Trabalho, do qual participam representantes do Ministério da Justiça, das Relações Exteriores e do Turismo, foi a alternativa encontrada pelo Poder Executivo para, ouvidos os órgãos competentes na matéria, fazer valer a reciprocidade inscrita na lei. Esse Grupo Interministerial veio a cumprir o mandamento legal inscrito no art. 1º do Decreto 82307/78, a saber: "As autorizações de vistos de entrada de estrangeiros no Brasil e as isenções e dispensas de visto, previstas na legislação em vigor, para todas as categorias, somente poderão ser concedidas se houver reciprocidade de tratamento para brasileiros."

De modo a não dificultar a concessão de vistos a cidadãos norte-americanos em viagem ao Brasil, a rede consular brasileira nos Estados Unidos, formada por oito repartições expedidoras de vistos (incluindo a seção consular da

Embaixada em Washington), em contraste com apenas três congêneres americanas no nosso país, manteve a prática de tramitação de vistos pelo correio ou por intermédio de agências de turismo, sem exigir a presença do interessado perante a autoridade consular. Recordo que os cidadãos brasileiros candidatos ao visto de turista norte-americano são obrigados, como mencionado no parágrafo 3º acima, a apresentarem-se pessoalmente à repartição dos EUA, devido a que são submetidos, sem exceção, à entrevista.

Procedimento similar é seguido com os demais países – Japão (dois Consulados-Gerais), Canadá (dois Consulados-Gerais e a seção consular da Embaixada) e Austrália (um Consulado-Geral e a seção consular da Embaixada). Todas as Repartições brasileiras nesses países concedem vistos. Releva notar, no entanto, que, à semelhança dos Estados Unidos, nem todas as repartições desses países estão habilitadas a conceder vistos, como indicado, para o Canadá e a Austrália, no parágrafo 5º acima, o que obriga os cidadãos brasileiros a se deslocarem a São Paulo ou a Brasília, conforme o seu interesse.

Levantamento realizado em 2003 pelas repartições brasileiras expedidoras de visto nos EUA, em resposta à preocupação expressa pela indústria de turismo nacional sobre a diminuição do fluxo de turistas decorrente da cobrança, por reciprocidade, da taxa de processamento, revelou que, no período de novembro de 2002, quando foi iniciada a cobrança, a fevereiro de 2003, houve um acréscimo de 10,20% no número de vistos de turismo concedidos, nos EUA, a cidadãos norte-americanos, em relação ao mesmo período entre 2001 e 2002. A concessão de vistos cresce, pois, de forma contínua, acompanhando o aumento do fluxo de turistas interessados em visitar o Brasil. Os Postos emissores de vistos têm buscado adequar-se, com meios humanos e materiais, a essa demanda crescente, a despeito das conhecidas limitações orçamentárias. Não parece, assim, haver relação entre a exigência de visto e o fluxo de turistas daquele país para o Brasil.

Nos termos do Acordo entre o Brasil e os EUA, de 1938, os cidadãos de ambos os países estão isentos da cobrança pela concessão de vistos de turista, de modo que somente é cobrada dos norte-americanos, por reciprocidade, a taxa de processamento.

Outro problema que se põe é o de que, muitas vezes, cidadãos norte-americanos, ao desembarcarem no Brasil, indagados pela autoridade migratória acerca do propósito de sua viagem, têm seu ingresso recusado por declararem intenção de realizar negócios no país, ao abrigo de visto de turista.

A dispensa de visto ora proposta contribuiria para aumentar expressivamente o número de casos de denegação de entrada, decorrentes do desconhecimento dos interessados norte-americanos da diferença entre as duas condições migratórias, o que decerto viria a gerar contratempos e embaraços aos viajantes, cuja vinda ao Brasil o projeto em pauta busca estimular.

Não obstante, a questão dos vistos constitui tão-somente um dos temas em torno do desenvolvimento do turismo, de cujos benefícios o país tanto necessita. Existem outros fatores que representam sérios entraves à atividade turística no Brasil. Alguns deles, aliás, foram mencionados pelo próprio autor do Projeto de Lei: em primeiro lugar, a malha aeroviária seria mal planejada e incapaz de atender à demanda, pois muitos vôos oriundos dos EUA têm por destino final os aeroportos de Guarulhos-SP ou do Galeão-RJ, embora grande parte dos passageiros se destinem ao Nordeste. Os turistas estrangeiros são, desse modo, obrigados a uma viagem adicional pelo Sudeste, tanto na ida quanto na volta; em segundo lugar, o deputado Cadoca menciona, também, a possibilidade de deficiências na divulgação, para o público externo, dos atrativos naturais ou criados pelo homem existentes no Brasil. Trata-se, portanto, de aspectos a serem cuidadosamente avaliados pela própria indústria do turismo, que deve buscar os ajustes possíveis, capazes de estimular o crescimento do turismo receptivo nacional.

Pelas mesmas razões aduzidas acima em relação aos norte-americanos, não parece razoável dever-se estender o privilégio unilateral da isenção de vistos de turista a canadenses, japoneses e australianos. A propósito, pesquisa formulada no "Jornal do Brasil", edição de 13 de junho de 2005, com a pergunta "Você concorda com a concessão da isenção de vistos em passaportes norte-americanos sem a concessão da reciprocidade para os brasileiros?" foi respondida por cerca de 220 pessoas. Segundo o jornal, 80 por cento das respostas foram "não" e 20 por cento, "sim". Esse exemplo mostra que uma parcela da opinião pública - provavelmente a que viaja ao exterior e lê jornais - é contra a concessão do privilégio embutido no PL 2430/2003.

Alguns dados sobre o turismo no Brasil (fonte: anuários da EMBRATUR):

Ano - Total de turistas estrangeiros

2000 - 5.313.500

2001 - 4.772.600

2002 - 3.783.400

2003 - 4.090.600

Evolução no período: -23,02%

- Entrada no Brasil de turistas residentes nos EUA:

Ano - Total de turistas

2000 - 648.026

2001 - 596.844

2002 - 636.063

2003 - 670.863

Evolução no período: 3,52%

- Percentual de entradas de residentes nos EUA no Brasil:

Ano - Percentual

2000 - 12,19%

2001 - 12,45%

2002 - 16,81%

2003 - 16,40%

Obs.: em 2003, os EUA foram o segundo mercado emissor de turistas para o Brasil, abaixo somente da Argentina. Com relação ao gasto médio per capita diário, ficaram os Estados Unidos em primeiro lugar, com US\$ 106,56, seguidos pela Espanha, com US\$ 92,41.

- Concessão de vistos de turista nas repartições consulares brasileiras nos Estados Unidos de 2002 a 2004:

2002

Boston: 4.786

Chicago: n/d

Houston: 10.082

Los Angeles: n/d

Miami: 18.468

Nova York: 23.246

São Francisco: 19.607

Washington: n/d

2003:

Boston: 5.154

Chicago: 12.763

Houston: 12.296

Los Angeles: 17.152

Miami: 20.262

Nova York: 26.318

São Francisco: n/d

Washington: 20.026

2004:

Boston: 5.984

Chicago: 13.058

Houston: n/d

Los Angeles: 17.176

Miami: 21.020

Nova York: 26.791

São Francisco: 22.469

Washington: 22.399

Aumento percentual entre 2002 e 2004:

Boston: 25%

Chicago: 2% (2003 e 2004)

Houston: 18% (2002 e 2003)

Los Angeles: sem aumento

Miami: 13%

Nova York: 15%
São Francisco: 14%
Washington: 11 %"

Com relação aos demais países mencionados no PL 2430/2004 - Canadá, Austrália e Japão, nota-se a mesma tendência de crescimento, como se observa nas estatísticas abaixo, cuja fonte é também a EMBRATUR (Anuários Estatísticos de 2001 a 2004):

Canadá:
2000 - 12.295
2003 - 68.585
Crescimento percentual 2000/2003: + 557, 90

Austrália:
2000 - 5.135
2003 - 22.804
Crescimento percentual 2000/2003: + 444,08

Japão:
2000 - 5.193
2003 - 22.804
Crescimento percentual 2000/2003: +824

As estatísticas acima indicam que a permanência da exigência de vistos de turista em passaportes dos países mencionados não afeta a corrente turística para o Brasil. Ao contrário, o que houve no período foi um crescimento exponencial, revelado pelas estatísticas da EMBRATUR, o que desmente a principal razão justificadora do PL 2430/2003. A análise dos dados estatísticos acima mencionados revela que o turismo dos países desenvolvidos para o Brasil tem crescido sem o sacrifício do princípio da reciprocidade em matéria de vistos e, portanto, não cabe a sua abolição.

Assim, forte nos fundamentos fáticos e jurídicos dos pareceres acima citados do Ministério da Justiça e do Ministério das Relações Exteriores, concluo que o Projeto de Lei 2.430/03, bem como os substitutivos da CREDN e do Relator na CCJC, violam o princípio da reciprocidade. Sendo o referido princípio corolário da igualdade entre os Estados, é evidente que o projeto em exame padece do vício de inconstitucionalidade, à luz do disposto no art. 4º, V, da Constituição da República, além de incorrer em injuridicidade, tendo em vista a antinomia com o sistema normativo da Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980.

Quanto ao mérito, sou contrário à proposta de dispensa de visto a turistas estadunidenses, canadenses, japoneses, australianos e neozelandeses, ou de qualquer outra nacionalidade, sem que idêntico tratamento seja dispensado aos cidadãos brasileiros em seus respectivos países.

Por todo o exposto, meu voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade, má técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do PL 2.430/03 e do substitutivo da CREDN.

Sala da Comissão, em 15 de maio de 2007.

Deputado **JOSÉ GENOÍNO**