



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 7.509-B, DE 2006 **(Do Senado Federal)**

PLS nº 3/2002

Ofício (SF) nº 1.850/2006

Acrescenta parágrafo ao art. 55 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, para permitir a concessão de visto a estrangeiro portador de documento de viagem emitido por governo não reconhecido pelo Governo brasileiro; tendo pareceres: da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, pela aprovação (relatora: DEP. ÍRIS DE ARAÚJO); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação (relator: DEP. REGIS DE OLIVEIRA).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional:

- parecer da relatora
- parecer da Comissão

III - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

O **Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º O art. 55 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, denominando-se o atual parágrafo único como § 1º:

“Art. 55.

.....

§ 2º O Governo brasileiro poderá conceder visto temporário, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, a estrangeiro portador de documento de viagem emitido por governo não reconhecido pelo Governo brasileiro, ou não válido para o Brasil, desde que ele esteja em viagem de negócios ou de turismo, em missão comercial ou econômica.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 17 de outubro de 2006.

Senador Renan Calheiros
Presidente do Senado Federal

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

LEI Nº 6.815, DE 19 DE AGOSTO DE 1980

Define a Situação Jurídica do Estrangeiro no
Brasil, Cria o Conselho Nacional de
Imigração e dá outras Providências.

.....

TÍTULO VI
DO DOCUMENTO DE VIAGEM PARA ESTRANGEIRO

.....

Art. 55. Poderá ser concedido passaporte para estrangeiro:

I - no Brasil:

a) ao apátrida e ao de nacionalidade indefinida;

b) a nacional de país que não tenha representação diplomática ou consular no Brasil, nem representante de outro país encarregado de protegê-lo;

c) a asilado ou a refugiado, como tal admitido no Brasil;

II - no Brasil e no Exterior, ao cônjuge ou à viúva de brasileiro que haja perdido a nacionalidade originária em virtude do casamento.

Parágrafo único. A concessão de passaporte, no caso da letra *b*, do item I deste artigo, dependerá de prévia consulta ao Ministério das Relações Exteriores.

Art. 56. O laissez-passer poderá ser concedido, no Brasil ou no Exterior, ao estrangeiro portador de documento de viagem emitido por governo não reconhecido pelo Governo brasileiro, ou não válido para o Brasil.

Parágrafo único. A concessão, no Exterior, de laissez-passer a estrangeiro registrado no Brasil como permanente, temporário ou asilado, dependerá de audiência prévia do Ministério da Justiça.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei do Senado Federal, que acrescenta o parágrafo 2º ao art. 55 da Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro) para permitir ao Governo brasileiro a concessão de visto temporário a estrangeiro portador de documento de viagem emitido por governo não reconhecido pelo Governo brasileiro, pelo prazo máximo de noventa dias, desde que esteja em viagem de negócios, turismo, e, missão comercial ou econômica.

A proposição inicial, foi subscrita pelo Ilustríssimo Senador Moreira Mendes, hoje membro da Câmara dos Deputados.

O PL foi aprovado terminativamente pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal.

Nesta Comissão de Relações Exteriores e Segurança Nacional da Câmara dos Deputados, o prazo para apresentação de emendas pelos Nobres Deputados expirou-se sem a interposição de qualquer emenda ao citado PL.

Assim, coube-me apresentar a esta comissão, uma resposta responsável ao problema em epígrafe.

Os caminhos percorridos na análise deste PL, estão alicerçados no princípio da razoabilidade e principiologia, utilizando como subsídio o direito internacional e o direito comparado.

Friedrich Carl Von Savigny, estampa em *Los Fundamentos de la Ciencia Jurídica*, que a constituição do Estado representa a magna e suprema forma de produção do Direito. Nesta obra do Direito - o Estado - que nada mais é do que a organização jurídica e política da Nação, demanda o reconhecimento interestatal para a concessão de vistos de ingresso em seus respectivos territórios, segundo a regra jurídica de definição conservadora no Direito Internacional.

Entre o feudalismo e o mercantilismo o Estado dispensava ao estrangeiro um tratamento ríspido e negativo, de flagrante desumanidade, no qual a pena de morte despontava como realidade corriqueira.

Foram os atores sociais situados no espaço, agora reconhecidos como sociedade civil, que, antecipando-se ao Estado, começaram a receber e a hospedar mercadores advindos de mundos distantes, levando-os dos barcos atracados no cais para as casas residenciais, para que praticassem ali os seus atos mercantis em segurança, permitindo-se-lhes compartilhar da privacidade dos seus hospedeiros.

Desta maneira, com base na reciprocidade, quando o hospedeiro, também comerciante, se lançasse aos mares, seria igualmente recebido com cordialidade no ambiente doméstico daquele que hospedara para poder praticar os seus atos mercantis em segurança, que fizera por merecer, desde que a concedera em sua Cidade.

Foi em consequência, portanto, destes agentes do comércio da sociedade antiga, que o Estado, mais tarde, passou a recepcionar o estrangeiro no mundo do Direito, chancelando, por exemplo, a cidadania mercantil de que estava, na prática, investido.

Rudolf Von Jhering, em sua obra *A Hospitalidade no Passado*, narra que os fenícios, mestres mercadores de longo curso, foram os principais responsáveis pela referida atitude civilizatória, que teve o comércio como fonte motora, que antecipando-se as ações de Estado a sociedade passava a reconhecer o mercador de outra Nação como indivíduo. Reconhecidamente este processo teve papel importante como precursor do cristianismo.

O pensador alemão na citada obra, se referia, quanto ao código crístico, que à dimensão peregrina do cristianismo, cujo universalismo, tem como fundamento a filiação comum de todo Homem e do Homem todo a um só Pai, tomando a todos os seus descendentes como irmãos, destinados à solidária construção da família chamada humanidade. Eis a dimensão universal do código crístico, no qual, a rigor, para que o outro seja reconhecido como irmão e tratado com espírito de fraternidade, o critério básico não é sequer o de comungar os mesmos valores da fé, como sugerido em Mateus 12:49-50: “Aqui estão a minha mãe e os meus irmãos, porque aquele que fizer a vontade de meu Pai que está nos Céus, esse é meu irmão, irmã e mãe”. Os habitantes da Terra, pela filiação comum a Deus, são irmãos, merecendo o espanto do Salmo 133:1: “Vede: como é bom, como é agradável habitar todos juntos, como irmãos”.

Daí decorre, sem dúvida, a fonte naturalística do Direito, caminhando ao encontro dos canais do Direito das Gentes e do Direito Positivo, no intuito de irrigar a gramática substantiva dos valores. A precedência nesta reivindicação, que soube proclamar século a século, milênio a milênio, coube ao Direito Natural. Eis a origem e o sentido, em pleno século XX, da definição da sociedade como um Todo de Todos - ainda a ser instaurado - proposta por Jacques Maritain, em *Os Direitos do Homem e a Lei Natural*. Todo, na realidade, de toda Pessoa Humana e da Pessoa Humana toda, em conformidade com o estatuto ético de 1948, das Nações Unidas, conhecido como Declaração Universal dos Direitos Humanos, cuja reveladora vocalização ora é trazida à colação:

“Artigo 2º

“Toda pessoa está capacitada a gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

Também não será feita qualquer distinção fundada na condição política, jurídica ou internacional do país ou território a que pertença uma pessoa, quer se trate de um território independente, de um sob tutela, de um sem governo próprio, quer sujeito a qualquer outra limitação de soberania.”

Do espírito de 1948, em sua permanente atualização, consignada por Norberto Bobbio em *A Era dos Direitos*, decorre a emergência do Direito Internacional de Proteção à Pessoa Humana, simultaneamente causa e efeito dos Direitos Fundamentais, reclamados em sede constitucional que só pode ser universalista, para albergar, proteger e promover toda Pessoa Humana e a Pessoa Humana toda. Eis a razão por que, tutelando a dignidade da Pessoa Humana, muitas vezes ultrajada na vida social, as Cortes Internacionais de Justiça, a exemplo da Corte Interamericana de Direitos Humanos de São José da Costa Rica, têm recepcionado demandas de indivíduos que conduzem Estados à condenação no âmbito dos Direitos Humanos, do Direito Humanitário e do Direito dos Refugiados. Em comprovação ao argumento, recorde-se a condenação do Brasil no caso *Ximenes Lopes versus Brasil*, cuja sentença foi prolatada em 4 de julho de 2006. Trata-se, em síntese, do reconhecimento, em si mesma, da Pessoa Humana como atriz do Direito Internacional, independente deste, e, até mesmo, contra o Estado.

O Brasil, em particular, não apenas subscreveu a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, em 1948, aprovada por sua Assembléia Geral. Escreveu-a grandemente, com a festejada presença do brasileiro de Pernambuco, Belarmino Maria Austregésilo Augusto de Athayde, membro diligente da Terceira Comissão, reunida em Paris, no *Palais Chaillot*, durante três meses de trabalho, com oitenta e cinco sessões, o pronunciamento de mil discursos e a produção de cerca de duzentas emendas ao texto original. O Governo do Brasil possui redobrados deveres morais e jurídicos para com o repúdio a toda e qualquer distinção relacionada à origem nacional, sua condição política, jurídica ou internacional, que termina, na prática, alcançando e vitimando a Pessoa Humana, muitas vezes mais do que o Estado a que pertence. Seria realizar o fechamento da sua agenda política à vontade de futuro estampada nos Opúsculos sobre a Paz Perpétua, de Immanuel Kant, esfarrapar a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas e desmentir a presença da prevalência dos Direitos Humanos e a dignidade da Pessoa Humana entre os valores, fundamentos,

princípios e objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988, comprometida com o Estado Democrático de Direito.

Esclareça-se, que o Brasil, por não manter relações diplomáticas, não aceita passaporte diplomático ou oficial de Taiwan, do Butão e da República Centro-Africana, concedendo aos originários dos três países o *laissez-passer* brasileiro, de validade temporária, nos termos do Artigo 54, da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Trata-se de um documento precário, exigente do visto a cada ingresso no território nacional, reclamante do pagamento de taxas e do confronto com o ritmo imponderável da burocracia, para que, afinal, o *laissez-passer* termine recolhido pelas autoridades da imigração. Registre-se que, quanto aos nacionais de Taiwan, a posição do Brasil é minoritária no concerto das nações e foi alterada negativamente em 1974, em plena ditadura militar, a qual reconheceu a República Popular da China (RPC) e realizou o rompimento com a República da China (ROC), fundada em 1912.

A República Popular da China (RPC), instaurada em 1949, em decorrência da Grande Marcha de Mao Tsé Tung, exigiu que o Governo do Brasil consumasse a ruptura com o Governo de Taipei, e o obteve, à luz de uma presença então latente, agora tornada efetiva, no comércio internacional.

Sábias foram as palavras do Senador Cristovam Buarque, que ao homenagear a comemoração dos 85 anos do PC do B, da tribuna do Senado Federal, nos dá uma preciosa lição a respeito da quebra de paradigmas, quando disse:

“É claro que quando falo em sair da perplexidade, não defendo voltar às utopias do passado - mudou o mundo. Os que escreveram as utopias lá atrás falando do futuro, certamente escreveriam diferente essa utopia. Mudou também aquilo que é a revolução. Aqueles que defendiam que a revolução era tomada do poder e a estatização dos meios de produção, certamente não escreveriam isso hoje em um tempo de globalização em que fechar as fronteiras é impossível e decidir pelo estado o que se quer para a sociedade é impossível também”.

Cabe frisar a esta Comissão, que a própria China recebe atualmente bilhões de dólares em investimentos, de empresários Tawaneses, que instalam fábricas, prestam serviços e geram empregos na República Popular da China.

O mundo globalizado não proporciona aos Estados a opção de isolamento, mas os conduz naturalmente ao intercâmbio comercial, político e cultural.

Sabe-se ainda, que na globalização, como ocorria no pós-feudalismo, as forças motoras que atuam na pavimentação dos acordos comerciais, atuam com maior velocidade se comparadas à diplomacia institucional.

É importante salientar que o Senado Federal já conheceu desta matéria, aprovando terminativamente, acrescentando assim, parágrafo ao art. 55 da Lei nº 6.815.

Na justificativa do PL em questão, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, os Ilustres Senadores, salientaram que:

“O presente Projeto de Lei visa corrigir uma situação anômala nos dias de hoje, de crescente globalização e intensos fluxos de bens, capitais e Pessoas por todo o Planeta. Em que pese ainda a prevalência do sistema clássico de reconhecimento político entre Estados, para que se permita a concessão de vistos

de entrada nos territórios respectivos, há de se lavar em conta hoje que os negócios e interesses econômicos globalizados fazem com que, muitas vezes, a nacionalidade de origem dos investidores não obedeça aos critérios políticos para o destino de suas aplicações....

...os Países devem buscar uma acomodação não-agressiva dessa conjuntura, de forma a propiciar boas condições para o fluxo de pessoas que interessem ao país receptor, tendo em vista as disponibilidades de recursos externos a serem aplicados e consequentemente geração de trabalho e de desenvolvimento no País.”

É sabido que o Governo de Taipei, por sua vez, definiu Taiwan como uma economia de mercado, que recentemente chegou a um compromisso mais plausível com a democracia política.

É também, detentora de expressivo lugar, no ranking de países com grandes reservas cambiais, potência exportadora e importadora e uma ilha de excelência educacional, técnica, científica e ambiental com crescente preocupação social.

Os nacionais de Taiwan, que já circularam com dignidade no Brasil, desde o ato da ditadura militar em 1974 ficaram condenados à notória menos-valia do *laissez-passer*.

Agora, que a República Popular da China (RPC) começa a aderir com visibilidade aos valores da economia de mercado, chegando mesmo a um regime jurídico de propriedade privada, abertura econômica e escolhas tradicionais, a aprovação do presente PL, em análise, não vislumbra a alteração no equilíbrio das relações sino-brasileiras, se o *laissez-passer* for superado quanto aos nacionais de Taiwan.

A concessão de visto temporário a viajantes originários e procedentes de Taiwan, que desembarquem no Brasil em viagem de negócio, missão comercial, econômica, cultural ou programação turística por um período de 90 (noventa) dias é uma acertada medida legislativa, importante para receber o investimento de milhões de dólares que são investidos no Brasil, gerando empregos e promovendo o desenvolvimento de nossa gente.

Como concessão discricionária, não reconhece o Governo de Taipei, mas confere respeito e dignidade aos taiwanenses, que são os novos fenômenos no comércio internacional, em busca de hospitalidade e com ânimo de investidores, ao desembarcarem e circularem no Brasil. A atitude em epígrafe, de inequívoca compatibilidade com a ordem global, removerá ainda das relações exteriores praticadas pelo Brasil, uma herança nefasta advinda do regime autoritário, que não pode ser prolongada no tempo político em desfavor dos Direitos Humanos, do Direito Natural, do Direito das Gentes e do Direito Internacional de Proteção à Pessoa Humana, bem como da Constituição Federal de 1988. Não há, no horizonte em questão, uma escolha entre a República da China (ROC) ou a República Popular da China (RPC). A eleição preferencial é a do Brasil, dos valores que proclama e dos interesses que defende.

É a solução razoável, compatível com os valores da justiça, da construção de uma ordem social humana, tolerante e solidária. É a atitude principiológica, porque, na sua natureza normativa e intra-jurídica, pondera valores e interesses, reclamando a indispensável obediência ao reconhecimento do estrangeiro como Pessoa

Humana. É o caminho discricionário positivo, sustentado na idéia de Carl Schmitt, em Teologia Política, de que o soberano é aquele que decide a exceção, afastando o limite estreito da simples regra jurídica posta, para realizar a tomada de decisão.

Cabe agora a esta Comissão da Câmara dos Deputados, a exemplo do que fez o Senado Federal, votar favoravelmente à concessão de visto temporário por 90 (noventa) dias e demais termos propostos, àqueles que no Brasil desembarquem, egressos de países não reconhecidos, em viagem de negócio, missão comercial ou econômica ou programação turística.

Com a aprovação do PL, esta Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional estará recepcionando como princípios: o respeito essencial à Pessoa Humana, amparado pelo Direito Natural, pelos Direitos Humanos, pelo Direito Humanitário, pelo Direito Internacional e pelo Direito Internacional de Proteção à Pessoa Humana, todos concordantes com o magistério universalista do Artigo 2º da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, de 1948.

Diante do exposto, na inexistência de apresentação de emendas no prazo regimental, somos no mérito, pela aprovação do PL nº 7509/06.

Sala da Comissão, em 10 de maio de 2007.

Relatora Deputada Federal ÍRIS DE ARAÚJO

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 7.509/2006, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Íris de Araújo.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Vieira da Cunha - Presidente, Marcondes Gadelha, José Mendonça Bezerra e Augusto Carvalho - Vice-Presidentes, Aldo Rebelo, André de Paula, Aracely de Paula, Átila Lins, Augusto Farias, Claudio Cajado, Dr. Rosinha, Eduardo Lopes, Fernando Gabeira, Flávio Bezerra, George Hilton, Íris de Araújo, Jair Bolsonaro, João Almeida, João Carlos Bacelar, Júlio Redecker, Laerte Bessa, Nilson Mourão, Raul Jungmann, Takayama, William Woo, Antonio Carlos Mendes Thame, Arnon Bezerra, Leonardo Monteiro, Luciana Genro e Marina Maggessi.

Plenário Franco Montoro, em 30 de maio de 2007.

Deputado VIEIRA DA CUNHA
Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

01. Relatório. Trata-se de projeto de lei que pretende instituir a possibilidade de visto temporário a estrangeiro portador de documento de viagem emitido por governo não reconhecido pelo Governo brasileiro, ou não válido para o Brasil, desde que ele esteja em viagem de negócios ou de turismo, em missão comercial ou econômica.

O projeto recebeu parecer favorável firmado pela digna deputada Iris de Araújo, à unanimidade.

Vem a esta Comissão para parecer e apreciação de sua constitucionalidade.

É o relatório.

VOTO.

02. introdução. O projeto de lei em análise busca inserir o parágrafo 2º do art. 55 da lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, buscando permitir ao governo brasileiro a emissão de visto temporário a Estados não reconhecidos pelo Brasil, desde que esteja em viagem de negócios ou de turismo, em missão comercial ou econômica.

Em termos de direito internacional, os Estados dialogam entre si, desde que reconhecidos uns pelos outros. É possível que um não reconheça outro. Nem por isso o Estado deixa de existir.

O reconhecimento é ato unilateral do Estado. Ao tomar conhecimento da existência de outro, declara reconhecê-lo. É a teoria declarativa. O Estado, independentemente do reconhecimento de outros, existe. Possui personalidade jurídica de cunho internacional, O ato declaratório reconhece a pré-existência do Estado. Não lhe dá existência jurídica.

03. Breve histórico de Taiwan. A história ocidental de Taiwan inicia-se com a descoberta por navegadores portugueses em 1544, batizando-a como Ilha Formosa. Posteriormente, holandeses tornaram a ilha. Em 1662 foram obrigados a abandoná-la por Zheng Cheng-Kung, conhecido por Koxinga. A China Imperial dominou, posteriormente, o local, sob o império de Qing.

Após a guerra sino-japonesa, e 1895, a China foi forçada a ceder perpetuamente, Taiwan ao Japão, tendo sido permitido que os chineses lá permanecessem. Para resistir ao domínio japonês, criou-se a República de Taiwan, no dia 25 de maio de 1895.

No dia 1º de janeiro de 1912 tem início a independência da China com a revolução Xinhai e com o fim da dinastia Qing. Taiwan se transforma em uma ilha-nação.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945, sob os termos do Tratado de Rendição do Japão, a ilha é transferida para o domínio chinês. As tropas da República da China foram autorizadas a entrar na ilha para aceitar a rendição. Pelo tratado de Taipei, o Japão renuncia a todos os direitos sobre a ilha (28 de abril de 1952).

O Kuomintang (Partido Nacionalista ou KMT) que controlava o governo chinês recolheu-se com seu líder Chiang Kai-shek à ilha, fugindo do governo comunista de Mao Tse Tung. Chiang Kai-shek tomou o comando da ilha e reorganizou suas tropas. Propunha-se a retomar o comando do continente.

A situação complicou-se quando em 28 de novembro de 1971 os Estados Unidos expulsaram seu regime e aceitaram os comunistas como o único e legítimo governo da China.

Com a morte de Chiang Kai-shek em 1975. Sucederam-se governos (o primeiro sob Lei Marcial) e, hoje, o presidente é Chen Shui-bian.

O breve esboço histórico, os países encontram dificuldade no reconhecimento de Taiwan como Estado independente, uma vez que a República Popular da China entende que a República da China (Taiwan) é parte de seu território e, que, portanto, não há estado independente na ilha.

Tais disputas não podem interferir no estatuto pessoal dos habitantes da ilha.

04. Os documentos necessários para viagens internacionais e o laissez passer. O instrumento adequado para se ir a outro país com o qual o Brasil tenha relacionamento diplomático é o passaporte. Em alguns, como os do Mercosul, dispensa-se tal documento, valendo o documento de identidade reconhecido no país de origem.

O título advém da célebre fórmula atribuída a Gournay que criou a máxima: “laissez faire, laissez passer, le monde va de lui même”. Caracteriza o que se denomina de fisiocratismo, isto é, doutrina que chegava ao grau máximo do liberalismo econômico. A crítica era às proibições ao trabalho, às taxas e privilégios da época. Quesnay, juntamente com DuPont de

Nemours e Turgot, contemporâneo e adepto das mesmas idéias, começam a questionar as restrições então existentes. Ninguém era livre para tirar proveito de seu trabalho se não for livre de fazer como entende.

A máxima que serviu de base para identificar, no mundo econômico, os fisiocratas, origem ou fase mais avançada do liberalismo, serve, também para caracterizar a liberdade no uso da movimentação das pessoas, com o *laissez passer*.

Na França, o *laissez passer* são entregues às pessoas desprovidas do passaporte ou da carta nacional de identidade, em virtude de perda ou furto. O Parlamento europeu contém fórmulas para expedição do *laissez passer*, de acordo com versão de seu conteúdo em janeiro de 2007.

05. A legislação brasileira a respeito. O decreto n. 1.983, de 14 de agosto de 1996 cuida dos diversos tipos de passaporte (diplomático, oficial, comum e para estrangeiros). No art. 13 cuida do *laissez passer* ao estabelecer que “é o documento de viagem concedido pelo Departamento de Polícia Federal, e pelas missões diplomáticas ou repartições brasileiras no exterior, ao estrangeiro portador de documento de viagem não reconhecido pelo governo brasileiro, ou que não seja válido no Brasil”. O *laissez passer* é válido para uma única viagem e deve ser recolhido na chegada ou na saída do país (art. 30 e parágrafo único).

A lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980 define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil. Prevê, em seu art. 4º os diversos tipos de vista que são: de trânsito, de turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial e diplomático.

A vedação legal do visto ocorre para os menores de dezoito anos desacompanhados do responsável legal ou sem sua autorização expressa (inciso I do art. 7º), considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais (inciso II) e ao anteriormente expulso do país, salvo se a expulsão tiver sido revogada (inciso III), condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira (inciso IV) e ao que não satisfaça as condições de saúde estabelecidas pelo Ministério de saúde (inciso V).

Há, pois, expressa proibição de concessão de visto em tais hipóteses. Observe-se que há *numerus clausus* para a hipótese. Por consequência e por força dos modais deônticos, o que não estiver proibido ou for obrigatório, é permitido.

06. A norma geral excludente. O vazio jurídico.
Os modais deônticos. A norma geral excludente ampara o projeto em análise.

Impõe-se analisar, ainda que brevemente, o problema das lacunas na lei. Não é caso de se fazer análise das teorias a respeito do tema, pois teria que sumariar o notável “Le problème des lacunes en droit”, ed. Établissements Émile Bruylant, 1968, estudos coordenados por Charles Perelman e publicados pelo Centre National de Recherches de Logique, em Bruxelas.

Uma das posições mais atraentes é a de Kelsen, notável jurista e filósofo da teoria pura do direito. Entende que a teoria das lacunas é mera ficção, pois, o juiz e todos os aplicadores do direito aplicariam a regra negativa “selon laquelle personne ne doit être contraint à adopter un comportement auquel il n’est pas obligé par la loi” (ob. cit., artigo de Charles Huberlant, pág. 33). Claro está que tal posição implica visão simplista do ordenamento normativo. Assim sendo, a regra geral negativa, em diversos casos “la règle générale de liberté ne peut recevoir application” (ob. cit., pág. 36).

Norberto Bobbio esclarece que no âmbito “di attività di un uomo può dunque considerarsi diviso, dal punto di vista del diritto, in due compartimenti: quello in cui è vincolato da norme giuridiche e che potremo chiamare lo spazio giuridico pieno, e quello in cui è libero, e potremo chiamare lo spazio giuridico vuoto. O c’è vincolo giuridico o c’è l’assoluta libertà. Tertium non datur” (“Teoria dell’ordinamento giuridico”, G. Giappichelli, ed. Torino, 1960, pág. 143). Em sendo assim, a esfera jurídica pode diminuir ou aumentar na medida em que diminui ou aumenta a regulamentação do comportamento. Pode-se dizer aqui que a hipótese é de anomia, de que não cuida o problema que se analisa. Não há o spazio vuoto a que alude o autor. No caso, temos o comportamento absolutamente disciplinado.

Se não há espaço vazio, impõe-se indagar que tipo de norma é a que ora se analisa. Se a lei regente da matéria estabeleceu que não se pode conceder visto nas hipóteses descritas no art. 7º (lei n. 6.815/80), as demais hipóteses estão liberadas.

A contradição no direito, rotulada de antinomia, tem critérios de sua depuração, para que prevaleça a norma regente da espécie. O sistema admite contradições, o que o desqualifica como científico, mesmo porque absorve ilogicidades e desencontros. Pode-se dizer que há a completude sintática do sistema, porque não tem outro referencial. No entanto, não se pode dizer de sua completude semântica. É que o termo de referência, aí, será o fático e não mais a conexão entre suas normas. Jamais o sistema de proposições normativas irá abranger a multiplicidade quantitativa e qualitativa da realidade social.

De ambos os pontos de vista, no entanto, o “sistema de proposições normativas do direito, a conduta que não estiver proibida, ou não for obrigatória, é permitida. Quarta possibilidade não se dá” (“Estruturas lógicas e

sistema de direito positivo”, RT, 1977, pág. 153). A tripartição deontica da conduta juridicamente regulada “é mutuamente excludente e conjuntamente exaustiva” (ob. cit., pág. 152).

À luz da teoria do direito e de sua filosofia, não há como duvidar de que, estabelecido que o país não daria visto a quem a lei estabelecesse e, disposto esta que não se dará visto às pessoas e hipóteses identificadas no art. 7º da lei 6.815/80, cai a solução no permissivo constitucional. Não se cuida da permissão forte, mas da weak permission. A saber, não há norma imperativa assegurando a liberdade governamental, mas há a análise estrutural que permite a concessão de visto nas hipóteses não proibidas.

Caso não é de se aplicar a teoria à hipótese em análise, uma vez que a lei, taxativa e exaustivamente enumerou os casos em que, neles, não se daria, em qualquer caso, o visto.

“In claris cessat interpretatio”. É regra importantíssima de hermenêutica.

07. Análise do art. 4º da Constituição. De seu turno, na mesma lei, há a previsão do visto temporário para o que viver em viagem cultural ou em missão de estudos (inciso I do art. 13), em viagem de negócios (inciso II), na condição de artista ou desportista (inciso III), na condição de estudante (inciso IV), na condição de cientista, professor, técnico ou profissional ou outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do governo brasileiro (inciso V), na condição de correspondente de jornal, revista, rádio, televisão ou agência noticiosa estrangeira (inciso VI) e na condição de ministro de confissão religiosa ou membro de instituto de vida consagrada e de congregação ou ordem religiosa (inciso VII).

O texto proposto enquadra-se, exatamente, em tais hipóteses, não podendo constituir qualquer novidade a possibilidade ora pretendida.

A lei invocada estabelece serem documentos de viagem o passaporte para estrangeiro e o laissez passer. O passaporte é o documento oficial de trânsito por países estrangeiros. O laissez passer é concedido “no Brasil ou no exterior, ao estrangeiro portador de documento de viagem emitido por governo não reconhecimento pelo Governo brasileiro, ou não válido para o Brasil” (texto com a redação dada pela lei n. 6.964/81).

O laissez passer é documento que é recolhido quando do ingresso do estrangeiro no país (parágrafo único do art. 30 do decreto n. 1.983/96).

Aqui, nasce o pária. Se o Brasil tem como diretivas internacionais a prevalência dos direitos humanos (inciso II do art. 4º da

Constituição), a “auto-determinação dos povos” (inciso III) a igualdade entre os Estados (inciso V), a solução pacífica dos conflitos (inciso VII) e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (inciso IX), não pode deixar de cumprir tais determinações.

Mesmo que não as queira. A Carta Constitucional assim determina. Ora, na análise do caso em questão, sem dúvida alguma que o Brasil deixa de cumprir os princípios assumidos nas relações internacionais. Senão, vejamos.

A cooperação independe de Estados, tal como descreve o inciso IX do art. 4º já mencionado. É que o texto não fala em Estados, mas em povos. A cooperação entre os povos é essencial para o progresso da humanidade. Para Celso de Albuquerque “há um verdadeiro dever, no sentido jurídico, e por outro lado as organizações internacionais visam a uma cooperação ou falam em desenvolvimento. O dever de cooperação já se encontra consagrado na Carta da ONU no art. 1º que trata dos propósitos das Nações Unidas em que é determinado: conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.” (Boson, Gerson de Britto Mello, “Direito Internacional Público – O Estado em Direito das Gentes”, Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1994, pág. 158).

Se a cooperação é imprescindível e necessária, não pode o Brasil deixar de cooperação para o progresso da humanidade. De seu turno, sabidamente, há um conflito que podemos rotular “frio” (em homenagem à guerra fria dos anos 70) entre a China nacionalista e a china comunista. Esta, por suas dimensões gigantescas e por seu enorme desenvolvimento econômico de uma década, impôs-se ao mercado mundial e coloca em xeque o relacionamento de Taiwan. Logo, o Brasil há de querer uma solução pacífica de um conflito latente. Assim deve comportar-se.

O terceiro problema que se coloca e que favorece o raciocínio que se toma é o da igualdade entre os Estados. O texto brasileiro não fala em Estados reconhecidos. Fala em igualdade entre os Estados. Como já se viu, o Estado existe independentemente de qualquer reconhecimento. É situação reflexiva. Existe, porque existe. O problema seguinte diz respeito no concerto dos Estados e, especificamente, em relação a seu reconhecimento. Este é ato unilateral que envolve o atestado de que aquele país é soberano, tem governo próprio, território e povo e não recebe qualquer ordem impositiva de outra ordem normativa que lhe seja superior. No campo do direito internacional, prevalece a igualdade entre os Estados.

Os Estados estão em pé de igualdade perante o Direito internacional, qualquer que seja a sua importância demográfica, econômica

ou militar. Todos os Estados têm, em tese, os mesmos direitos e deveres na comunidade das nações.

A igualdade é considerada direito público subjetivo de todo Estado uma vez que não se trata de igualdade de fato, mas de igualdade jurídica.

O princípio da igualdade entre os Estados é uma decisão política fundamental concretizada em normas do sistema constitucional positivo. Tais normas manifestam-se como princípios constitucionais fundamentais, positivados em normas-princípio e, segundo nos ensina Gomes Canotilho, “os princípios politicamente conformadores são princípios constitucionais que explicitam as valorações políticas fundamentais do constituinte” (Canotilho, J.J. Gomes, “Direito Constitucional”, 5ª edição, Coimbra: Ed. Almedina, 1991, pág.178).

Vale notar que, a Carta da ONU proclama, no preâmbulo, o princípio da igualdade ao “reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas.”

Verifica-se, para interpretação, que o texto da Constituição brasileira não fala em Estado reconhecido (inciso V do art. 4º), apenas problema igualdade entre os Estados. Ora, sabidamente, os dispositivos constitucionais não contêm normas de mera recomendação (como seriam classificadas as anteriormente denominadas normas programáticas). Todas têm eficácia jurídica, de forma a vincular o ordenamento jurídico em seu interior. Logo, a igualdade entre os Estados há de espargir todos seus efeitos por todas suas normas, limitando-as e não admitindo que normas contrárias às constitucionais possam prevalecer no direito brasileiro. Por consequência, criar desigualdade entre Estados agride o dispositivo constitucional.

Já tais argumentos bastariam para a correta e adequada interpretação à constitucionalidade do projeto de lei apresentado. No entanto, continuemos a exaustiva análise do relacionamento internacional do Brasil, como país independente. Vem arrolado em suas obrigações que há de se respeitar a autodeterminação dos povos. Ora, cada Estado, por consequência, e evidentemente seus cidadãos e habitantes devem receber o reconhecimento de que cada país tem seu governo, descabendo ao Brasil neles interferir. O Brasil é obrigado a respeitar o governo existente em determinado território, aceitando, nas suas relações internacionais, a autodeterminação dos povos.

“O princípio da identidade ou princípio da continuidade do Estado, segundo o qual os atos jurídicos de um Estado, seus compromissos e obrigações internacionais, ficam de pé em face das mudanças políticas internas, como também de pé ficam todos os seus direitos na ordem

internacional, tem o tradicional acordo da doutrina, da jurisprudência e, salvo raras exceções, da prática governamental. Resulta dos princípios da supremacia do Direito das Gentes, nas matérias de sua competência regulamentar e da autodeterminação dos povos.” (Boson, Gerson de Britto Mello, “Direito Internacional Público – O Estado em Direito das Gentes”, Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1994, pág.318)

Segundo Celso de Albuquerque Mello, “a autodeterminação dos povos é um princípio que tem sua origem no princípio das nacionalidades e que adquire a sua formulação moderna na 1ª Guerra Mundial com Lenine e W. Wilson. Após a 2ª Guerra Mundial já com a ONU, a Assembléia Geral (1952 e 1962) aprovou resoluções consagrando a soberania permanente sobre os recursos naturais, que é um corolário do direito da autodeterminação dos povos. Em 1967 os Pactos internacionais de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e no de Direitos Civis e Políticos, concluídos no âmbito da ONU, estabelecem no art. 1º que “todos os povos têm o direito de autodeterminação. Em virtude deste direito, estabelecem livremente a sua condição política e determinam o seu desenvolvimento econômico, social e cultural.” (Mello, Celso Albuquerque, “Direito Constitucional Internacional, 2ª edição, Rio de Janeiro: ED. Renovar, 2000, pág. 136).

A autodeterminação dos povos é um princípio que tem sua origem no princípio das nacionalidades e que adquire a sua formulação moderna na 1ª Guerra Mundial. Após a 2ª Guerra Mundial já com a ONU, a Assembléia Geral (1952 e 1962) aprovou resoluções consagrando a soberania permanente sobre os recursos naturais, que é um corolário do direito da autodeterminação dos povos. Em 1967 os Pactos internacionais de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e no de Direitos Civis e Políticos, concluídos no âmbito da ONU, estabelecem no art. 1º que “todos os povos têm o direito de autodeterminação. Em virtude deste direito, estabelecem livremente a sua condição política e determinam o seu desenvolvimento econômico, social e cultural.”

Neste sentido estipula o art. 8º do Projeto de Convenção sobre o reconhecimento de Estados e de governos, adotados em começos de 1927, pela Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos, hoje Conselho Interamericano de Jurisconsultos, dispõe que “um governo deverá ser reconhecido sempre que reúna as seguintes condições: 1. Autoridade efetiva, com probabilidade de estabilidade e consolidação, cujas ordens sejam acatadas pela população; 2. Aptidão para cumprir as obrigações internacionais preexistentes, contrair novas e respeitar os deveres estabelecidos pelo Direito Internacional”.

A tese limitativa do relacionamento com outro país não encontra guarida no direito brasileiro.

Finalmente, mas não menos importante, é o princípio da prevalência dos direitos humanos, tal como consagrado no inciso II do art. 4º da Constituição da República. Aqui, já não se fala mais em Estado, mas em pessoa que, por força da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas de 1948, tem o direito de ser gente, de ter tratamento. O art. VI assegura que “todo homem tem direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei”. De outro lado, o art. XIII “todo homem tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”.

Esse princípio tem um fim humanitário, partindo da consideração que direitos do homem não pertencem mais à jurisdição doméstica dos Estados. A Carta da ONU em seu preâmbulo dispõe que “a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e o valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres”.

Para Celso Bastos, “embora a dignidade tenha um conteúdo moral, parece que a preocupação do legislador constituinte foi mais de ordem material, ou seja, a de proporcionar às pessoas condições para uma vida digna. Por outro lado, o termo dignidade da pessoa visa condenar práticas como a tortura, o racismo e outras humilhações tão comuns no dia-a-dia de nosso país. Este foi, sem dúvidas, um acerto do constituinte, pois coloca a pessoa humana como fim último de nossa sociedade.” (Bastos, Celso Ribeiro, “Curso de Direito Constitucional”, São Paulo: Ed. Saraiva, 1998, pág. 158).

Como documento maior de todas as nações, alberga-se entre as garantias de todos perante todos os países.

Daí porque se pode dizer que “ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit”, isto é, quando a lei quis, determinou; sobre o que não quis, guardou silêncio”. Assim é e deve ser. A lei estabeleceu rigorosa e exaustivamente, as hipóteses em que não concederia visto. Para outras, silenciou. Logo, permitida é a concessão do visto.

Como regra de interpretação, Carlos Maximiliano, em seu clássico trabalho aponta o “in dubio pro libertate. Libertas omnibus rebus favorabilior est, ou seja, “na dúvida, pela liberdade! Em todos os assuntos e circunstâncias, é a liberdade que merece maior favor”. Tal afirmativa vem, inclusive de apotegma do jurisconsulto Gaio, exarada no Digesto, livro 50, título 17.

Se o documento de ingresso no país, através do *laissez passer* é recolhido na entrada do estrangeiro natural de país com o qual o Brasil não mantém vínculos de relacionamento estatal e não reconhece o Estado, como pode ele identificar-se perante as autoridades internas do país?

08. A incompatibilidade do laissez passer com a Constituição de 1988. Aliás, é bom lembrar que o texto da lei n. 6.815 é de 1980, quando ainda não estava em vigor a Constituição de 1988, o que faz com que muitas de suas previsões não possam vigorar no país, tendo sido revogadas, por força de incompatibilidade vertical com o texto do pacto maior superveniente. Assim é que, tendo o país adotado, em seu relacionamento internacional, os princípios que arrola no art. 4º e respectivos incisos, evidentemente que o documento rotulado de laissez passer não mais subsiste, por ser limitados dos direitos humanos prestigiados pelo Brasil.

A forte densidade valorativa contida nos incisos do art. 4º da Constituição da República impede qualquer discriminação que possa criar constrangimento, por parte do Governo brasileiro. A previsão legal da concessão de laissez passer e o recolhimento do documento que o consubstancia não mais são vigentes no direito brasileiro, uma vez que incompatíveis com as finalidades encampadas pelo ordenamento jurídico inserido pela Constituição de 1988.

No mundo globalizado, o país insere-se como nação independente, como Estado soberano que não reconhece nenhum outro poder que o possa confrontar no âmbito interno e nenhum outro de que precise valer-se no campo internacional. Podia, pois, ter gerado carta política consubstanciadora de forte dose de prevalência dos direitos humanos e respeito absoluto à pessoa humana, como centro e ponto de imputação de direitos e obrigações. Não podia abandonar sua tendência e sua determinação firme de consolidar-se, no concerto das nações, como país avançado e de ampla prevalência dos direitos humanos sobre normas que os pudessem coarctar ou limitar.

Daí a imperiosa necessidade de o Brasil portar-se, no âmbito internacional, como tem feito, por seu Ministério de Relações Exteriores, orgulho de todos os brasileiros e de sua classe diplomática das melhores e mais categorizadas de todo o mundo, como país generoso e sempre pronto a receber estrangeiros de qualquer Estado ou nação. Todos os povos devem ter ingresso no país, salvo aquelas pessoas indesejadas, já repudiadas por circunstâncias criminosas ou que não atendem a requisitos previstos no art. 7º da lei em análise. Estas não podem ser recebidas no Brasil. Mas, só elas. Todos os demais estrangeiros, devem ser recebidos com dignidade e assim tratados.

Qualquer restrição não honrará o comportamento do país como ente internacionalmente soberano.

A tese aplica-se a todos. Daí a excelência da idéia do ilustre Senador Moreira Mendes, hoje integrante da Câmara dos Deputados e da Comissão de Constituição, de Justiça e de Redação de propiciar a todos o visto temporário.

A única observação que se poderia fazer seria o do inadequado posicionamento topológico do artigo. O art. 55 que se busca alterar cuida de passaporte para estrangeiro e não de visto. Mais adequado seria colocá-lo como parágrafo único do art. 13, que cuida do visto temporário. No entanto, tal observação não retira a imperiosidade de ser aprovado, como amplo garantidor dos direitos humanos, no âmbito internacional.

Não se pode encerrar o presente parecer sem antes reconhecer a excelência do trabalho realizado pela Comissão de Relações Exteriores e o douto parecer emitido pela ilustre deputada Iris Araújo. Ali se afirma que é “a solução razoável, compatível com os valores da justiça, da construção de uma rodem social humana, tolerante e solidária. É a atitude princiológica, porque, na sua natureza normativa e intra-jurídica, pondera valores e interesses, reclamando a indispensável obediência ao reconhecimento do estrangeiro como Pessoa Humana” (fls. 22).

Dúvida não há da importância do texto para o direito brasileiro.

10. Conclusão. Em conclusão do quando se disse, o projeto é constitucional, jurídico e atende à boa técnica legislativa, de forma a merecer aprovação, não só por sua constitucionalidade, bem como por seu merecimento.

É o voto.

Sala da Comissão, em 27 de junho de 2007

Deputado Regis de Oliveira
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.509-A/2006, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Regis de Oliveira.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Leonardo Picciani - Presidente, Mendes Ribeiro Filho, Neucimar Fraga e Marcelo Itagiba - Vice-Presidentes, Antonio Carlos Magalhães Neto, Cândido Vaccarezza, Colbert Martins, Edmar Moreira, Edson Aparecido, Flávio Dino,

Geraldo Pudim, Índio da Costa, José Eduardo Cardozo, José Genoíno, José Mentor, Magela, Marcelo Guimarães Filho, Maurício Rands, Mauro Benevides, Mendonça Prado, Moreira Mendes, Nelson Pellegrino, Nelson Trad, Paes Landim, Paulo Magalhães, Paulo Teixeira, Regis de Oliveira, Renato Amary, Roberto Magalhães, Sandra Rosado, Sérgio Barradas Carneiro, Silvinho Peccioli, Valtênir Pereira, Vicente Arruda, Vilson Covatti, Zenaldo Coutinho, Alexandre Silveira, Antonio Bulhões, Antônio Carlos Biffi, Arnaldo Faria de Sá, Ayrton Xerez, Décio Lima, Domingos Dutra, Edmilson Valentim, Fernando Coruja, Gonzaga Patriota, Humberto Souto, Iriny Lopes, José Pimentel, Luiz Couto, Odílio Balbinotti, Pinto Itamaraty, Ricardo Tripoli, Sarney Filho, Solange Amaral, Veloso e William Woo.

Sala da Comissão, em 9 de agosto de 2007.

Deputado LEONARDO PICCIANI
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
