

## COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

### PROJETO DE LEI Nº 3.637, DE 2008.

***Altera a Lei n.º 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 Brasil.***

**Autor:** Deputado Moreira Mendes

**Relator:** Deputado Augusto Carvalho

## I – RELATÓRIO

Submeteu-se a esta Comissão o projeto de lei nº 3.637, de 2008, de autoria do ilustre deputado Moreira Mendes (PPS-RO), que acrescenta o artigo 15-A e parágrafo único à Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), para permitir ao Governo federal a concessão de visto a turista e visto temporário a estrangeiro portador de documento de viagem emitido por governo não reconhecido pelo Governo brasileiro, não implicando esta medida, por parte do Brasil, em reconhecimento tácito da autoridade emissora do documento de viagem.

Na justificação, o nobre autor argumenta que o projeto de lei visa corrigir distorção de nossa política de concessão de vistos que vem prejudicando sobremaneira suas relações com os diversos países do globo, com impactos negativos também na nossa economia, destacando 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 desses países o *laissez-passer*, documento precário e de validade temporária.

Ressalta o deputado Moreira Mendes, ainda, que o caso de Taiwan é emblemático, pois a República Popular da China, instaurada em 1949, exigiu que o Governo Brasileiro consumasse ruptura com o Governo de Taipei. No entanto, o mundo evoluiu, se globalizou, desde aquela época, e hoje a China recebe bilhões de dólares em investimentos de empresários taiwaneses, que instalaram fábricas e prestam serviços no próprio território chinês.

Por fim, acrescenta que a proposição objetiva corrigir uma situação anômala nos dias de hoje, de crescente intercâmbio de pessoas e intensos fluxos de bens e capitais por todo o Planeta, lembrando que a economia de mercado aberto de Taiwan, competitiva e dinâmica, trouxe prosperidade para todos os níveis da sociedade.

Conforme a proposta, de acordo com dados da Organização Mundial de Comércio (OMC), em 2005 e 2006, Taiwan investiu US\$ 3,69 milhões e US\$ 4,08 milhões no Brasil, respectivamente, prevendo que a tendência seja de que as negociações comerciais entre Brasil e Taiwan aumentem ainda mais nos próximos anos porque, apenas em 2007, a corrente de comércio (importações + exportações) entre os dois países superou os 3 bilhões de dólares.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Conforme o art. 32, XV, do Regimento Interno desta Casa Legislativa, compete à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional analisar e emitir parecer acerca das matérias que tratam sobre relações diplomáticas e consulares, política externa, acordos internacionais e regime jurídico dos estrangeiros, dentre outros.

O tema do projeto de lei em análise está alicerçado 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.

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.

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.

Cabe frisar a esta Comissão, no entanto, que a própria China recebe atualmente bilhões de dólares em investimentos, de empresários Taiwaneses, 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 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 é uma acertada medida legislativa, importante para recepcionar os 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 taiwaneses, 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.

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.

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, em 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 Tsé 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 esforço 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.

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.

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 visto 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.

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 décadas, 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.

Outro 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.

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. 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?

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.

Com a aprovação do presente projeto de lei, a Comissão de Relações Exteriores e de 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.

Pelas razões expostas, considerada a relevância da matéria em análise somos, no mérito, pela aprovação do projeto de lei nº 3.637, de 2008.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2008.

**Deputado AUGUSTO CARVALHO**  
**Relator**