

Direito do estrangeiro no Brasil

SYLVIO LORETO

1 — (HISTÓRICO) — Entrou em vigor a primeiro de janeiro do corrente ano, um diploma legal, conhecido pelo nome de Estatuto do Estrangeiro (Decreto Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969), onde foram consubstanciados os principais preceitos reguladores do estrangeiro no território nacional.

O referido diploma legal era uma exigência da nacionalização e praticidade dos dias presentes.

É sintomática quanto a essa necessidade, a expressão de Oscar Tenório, anterior ao atual Estatuto: “Abundante é a legislação brasileira sôbre estrangeiros a ponto de reclamar uma consolidação, como meio capaz de reunir textos dispersos e nem sempre concordantes”,

2 — Os estrangeiros nem sempre foram senhores de direitos e obrigações. A atual situação que desfrutam, é resultado de uma longa evolução histórica.

No passado os estrangeiros foram geralmente tratados com desconfiança. Particularmente, entre os povos teocratas, havia um verdadeiro desprezo pelo estrangeiro, pois êstes não possuíam a religião local, não honravam os mesmos deuses, nem podiam invocá-los. É certo que a prática da hospitalidade parece ter sido admitida por quase todos os povos. É bem significativa, ordem expressa nesse sentido, em povo eminentemente teocrata como o Hebreu: “Quando regares as messes do teu campo, não cortarás até ao chão o que nasceu na superfície da terra, nem apanharás as espigas deixadas. E na tua vinha não colherás os rabiscos nem os bagos que caem mas deixarás que as apanhem os pobres e os forasteiros” (Levítico — XIX, 9).

As guerras, o comércio, a pirataria e o espírito de aventura foram quebrando ao correr do tempo, o primitivo isolamento em que os povos se encontravam, dando margem à presença de estranhos no meio das diversas nações.

Tanto os Gregos, como os Romanos, no período mais evoluído de sua história, atribuíram ao estrangeiro situação jurídica definida, embora muito inferiorizado em relação ao nacional.

Marcante pelo radicalismo, foi o período feudal, em torno do século X. Não era reconhecido direito aos estranhos. Qualquer pessoa que abandonasse o feudo onde vivia, era considerado estrangeiro pelos integrantes do outro grupo.

Para gozar de uma certa capacidade jurídica, era indispensável jurar fidelidade ao senhor local. Se não fôsse prestado o preito de vassalagem, “sua pessoa e seus bens ficavam à livre disposição do senhor feudal”.

Entretanto, essa forma institucional, foi paulatinamente sendo alterada, ganhando impulso quando o rei passou a tomar o estrangeiro sob sua proteção, livrando-o da opressão do senhor feudal. Esta proteção era uma medida de ordem política tomada para ampliar e consolidar o poder real.

3 — Marco definitivo nêsse processo histórico foi dado pela Revolução Francesa, como tão claramente expressa o eminente internacionalista Eduardo Espínola: “As idéias humanitárias e princípios de liberdade, igualdade e confraternização universal transmitidos às massas populares pelos dirigentes do movimento revolucionário, propulsionados pela filosofia do século XVIII, deveriam fatalmente conduzir às medidas extremas, como soe acontecer, em todos os casos de reação triunfante, e, por conseguinte, à radical e completa abolição daquêles privilégios e regalias, que em detrimento dos direitos ou, antes, da personalidade jurídica dos estrangeiros, havia instituído o regime de posto... As leis revolucionárias, suprimindo essas incapacidades e diminuições do estrangeiro, propuzeram-se à equipará-lo ao nacional, quanto ao gozo dos direitos civis, permanecendo algumas restrições em pontos especiais...”

Tão liberal, não foi o Código de Napoleão, mas já estava definitivamente lançado o princípio da igualdade entre nacionais e estrangeiros.

Segundo o grande jurista pátrio Clovis Beviláqua: “Começa uma era nova, a da igualdade jurídica no domínio das relações privadas”.

4 — Quanto à situação dos estrangeiros, as legislações podem ser divididas em duas categorias fundamentais:

- as que respeitam a pessoa do estrangeiro, condicionando contudo à reciprocidade diplomática ou legislativa;
- as que equiparam o estrangeiro ao nacional.

No primeiro caso estão incluídos: França, Bélgica, Bolívia, Suécia, Suíça, etc. No segundo: Holanda, Chile, Itália, Brasil, Inglaterra, U.S.A., Portugal, Espanha.

5 — A legislação brasileira nêsse particular herdou o liberalismo português. Por exemplo, nêste país nunca foi aceito o “jus albinagii”, ou direito de albinato, que constava do confisco de todos os bens do alienígena, por ocasião de sua morte. Prática essa inteiramente incorporada ao direito europeu continental da época feudal.

O espírito tolerante da lei portuguesa não significou, por certo, igualdade entre nacionais e estrangeiros.

No esforço colonizador desenvolvido por Portugal, “os estrangeiros foram admitidos na qualidade de colonos e a seus navios foi permitido o contato direto com Portugal, ainda que onerado de pesado imposto”, nos ensina Clovis Beviláqua.

Culminando essa tradição cosmopolita, mesmo antes da independência, o Brasil teve seus portos franqueados a navios de tôdas as nações amigas, por decreto de 28 de Janeiro de 1808.

Ao tornar-se independente, e seu governo constitucionalmente organizado, em seu direito ficou estabelecido, “por uma

tradição segura, na jurisprudência e na doutrina, a *igualdade jurídica entre nacionais e estrangeiros*".

As restrições ainda existentes acabaram com a 1ª Constituição Republicana, de 1891, quando assegurou "a brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual, e à propriedade" (Art. 72). Tradição que chegou aos nossos dias.

A Carta Magna de 1967 preceitua em seu Art. 153 "A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade. . ."

6 — Tais preceitos integram hoje o direito positivo internacional; assim, é que a Convenção sobre a Condição do Estrangeiro, assinada por ocasião da VI Conferência Panamericana, em 20 de fevereiro de 1928, e ratificada pelo Brasil em 30 de julho de 1929, afirma em seu Artigo V — "Os Estados devem reconhecer aos estrangeiros domiciliados ou em trânsito em seu território tôdas as garantias individuais que reconhecem em favor de seus próprios nacionais e o gozo dos direitos civis essenciais, sem prejuízo, no que concerne aos estrangeiros, das prescrições legais relativas à extensão e modalidades do exercício dos ditos direitos e garantias".

No mesmo sentido são os artigos iniciais do Código de Bustamante:

"Art. 1º — Os estrangeiros que pertencem a qualquer dos Estados contratantes gozam, no território dos demais, dos mesmos direitos civis que se concedem aos nacionais".

Finalmente, o princípio encontra sua cristalização máxima em conteúdo e internacionalidade na Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Esse princípio geral, recebe de cada Estado o disciplinamento imposto por motivos de ordem pública. É o que será estudado noutra oportunidade.

II

1 — *Entrada no território nacional* — No Brasil assistimos um movimento curioso, uma certa variação no processo histórico concernente à entrada de estrangeiros.

Desde a abertura dos Portos às nações amigas em 1808, durante todo o Império, foi exigido a brasileiros e estrangeiros o passaporte, a fim de sair do país ou o estrangeiro viajar de uma parte para outra do Reino.

Essa tendência liberal tomou corpo na década dos 50, merecendo referência a esclarecida campanha promovida por Taunay em prol da imigração. O crescente liberalismo político-econômico, teve como uma de suas expressões ou consequências a liberdade imigratória.

Fortes condicionamentos internacionais neste particular, caracterizados pela necessidade de mão de obra em vastas regiões pouco povoadas, ao lado de uma alta densidade de mão de obra na Europa, levaram os países a simplificar as exigências de passaporte, cuja concessão passou a depender de cautelas meramente policiais.

2 — Em nosso País, só com a República tivemos a adoção de uma política realmente esclarecida nesse particular, frutificando assim o esforço desenvolvido anteriormente. É que, no Império, os escravocratas viam na imigração um forte risco ao trabalho servil, então vigente no Brasil.

A Constituição Republicana de 1891 foi amplamente liberal no assunto. Após assegurar a igualdade entre nacionais e estrangeiros, o Art. 72, no seu § 10 declarou categoricamente: "Em tempo de paz, qualquer pode entrar no território nacional dêle sair, com sua fortuna e bens, quando e como lhe convier, independentemente de passaporte". Na acepção de João Barbalho, comentarista famoso daquela Constituição, trata-se de um direito de locomoção que "decorre da sua qualidade de homem e de membro de uma comunhão política liberal".

Tudo indicava que essa política-legislativa, ou segundo o mesmo espírito, teria continuidade no Brasil, uma vez que o

país necessitava de mão de obra qualificada, e contingente populacional para ocupar seus vazios demográficos.

3 — A Revisão Constitucional de 1926 retirou aquela ampla liberdade, inclusive passou a exigir passaporte.

As Constituições de 1934 e 37 foram mais fortemente restritivas à entrada de estrangeiros refletindo a mentalidade de uma época que teve início na 1ª Guerra Mundial, e inspirada em parte pelas ideologias totalitárias européias.

Quanto às medidas concretas, tudo indica que houve influência de certas medidas americanas. Merece atenção o § 6º do Art. 121, da Constituição de 1934: “A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica, e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder anualmente, o limite de dois por cento sobre o limite total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos”. Essa orientação reflete as idéias de Miguel Couto e Artur Neiva, e muito se assemelha com as diretrizes da norma Americana mais limitativa, a Lei Johnson de 1924, que estabelecia a quota de 2%, a proporção de estrangeiros de cada nacionalidade, sobre o quantum recenseado em 1890, que puderam ter ingresso anualmente nos Estados Unidos.

O regime da cota, arbitrariamente adotado para o Brasil, sem atender às exigências econômicas, ao seu rápido crescimento industrial, à necessidade de mão de obra, provocou no dizer de Oscar Tenório o surgimento de fraudes.

4 — A fórmula estabelecida pela Constituição de 1946 foi mais feliz, conforme está expresso em seu artigo 162 “a seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes ficarão sujeitas, na forma da lei, às exigências do interesse nacional”.

Atribuiu ao legislador ordinário, analisando as conveniências do país, estabelecer sem rigidez a orientação a ser adotada.

A atual orientação, já exposta inicialmente, consulta de forma mais objetiva os interesses do País.

5 — Regulamentar a residência e entrada no país é uma competência reconhecida como exclusiva de cada Estado, “como consequência lógica de sua soberania e independência”. Assim entendeu o Instituto de Direito Internacional, em sua sessão de Genebra, de 1892. No mesmo sentido, a Convenção de Havana sobre a Condição do Estrangeiro de 1928:

“Art. 1º — Os Estados têm o direito de estabelecer por meio de leis as condições de entrada e residência dos estrangeiros em seus territórios”.

É fácil perceber a necessidade de uma conciliação entre os Estados e a comunidade universal. Como muito bem acentuou o internacionalista pátrio, Oscar Tenório “Embora matéria de competência interna, a imigração tem importância universal”.

Baixaria à degradação bárbara o Estado que proibisse, em caráter absoluto, aos seus nacionais, a mudança de domicílio e a transposição das fronteiras em busca de outras plagas. Violaria a solidariedade internacional se proibisse, inteiramente, a entrada de estrangeiros”.

Apesar de constatação tão evidente, quanto à consagração de princípio tão humano, o passaporte que surgiu como forma de proteção ao viajante, e hoje tem caráter obrigatório, pelas suas exigências — visto de saída e entrada, consular e policial — tem permitido alguns Estados de usá-lo como poderoso instrumento de controle, como disse o eminente mestre Valladão “tornando tantas vezes o homem um verdadeiro prisioneiro de cada Estado”.

III

1 — O problema tem sua regulamentação estabelecida pelo Art. 152 § 26, da Constituição Federativa do Brasil:

“Em tempo de paz, qualquer pessoa poderá entrar com seus bens no território nacional, nele permanecer ou dêle sair, respeitados os preceitos da lei”.

Para ingressar no território nacional, o estrangeiro terá de obter da autoridade competente o seu “visto”, sem o que não desembarcará no território brasileiro. A natureza da permanência ou atividade a ser desenvolvida no território nacional determinará a espécie do “visto”.

Não obterá “visto”: *I* — o menor de dezoito anos, acompanhado ou viajando com autorização expressa do responsável; *II* — o nocivo à ordem pública; *III* — o anteriormente expulso do país, salvo revogação do ato; *IV* — o condenado ou processado, passível de extradição segundo nossa lei; *V* — o que não satisfizer às condições de saúde exigidas.

2 — Serão concedidas as seguintes espécies de visto:

- *trânsito* — àqueles que para atingirem o país de destino, tiverem de desembarcar em território nacional;
- *turista* — aos que vêm em simples viagem de recreio ou visita;
- *temporário* — àqueles que pretendem vir ao país por motivos de:
 - viagem cultural ou missão de estudos;
 - viagem de negócios;
 - vir realizar atividades artísticas ou desportivas;
 - vir ao país na qualidade de estudante;
 - como técnico, professor ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do governo brasileiro;
- *permanente* — aos que pretenderem se fixar definitivamente no país.

Êstes “vistos” podem ser:

- *comum* — para os livremente requeridos, ou *especial*, para os que vêm sob regime de imigração.

Além dêsses, ainda podem ser concedidos os vistos oficial e diplomático.

Para obtenção dêsses vistos é necessário em linhas gerais, a apresentação do passaporte, ou documento equivalente, certificado internacional de imunização. Além dêste certificado, será exigido atestado de saúde àqueles que demorarão em território brasileiro, isto é, os que pretenderem visto temporário e permanente. Terão de apresentar ainda ou o bilhete de passagem ou prova de meio de subsistência no país. Para aquêles que deverão demorar, será exigido ainda atestado de antecedentes penais.

Finalmente, ainda quanto ao visto permanente, terá ainda de apresentar certidão de nascimento ou de casamento; contudo, a obtenção dêste “visto” estará condicionada “a exigências de caráter especial previstas nas normas especiais disciplinadoras de seleção de imigrantes”.

3 — Ao desembarcar deverá ser apresentado o passaporte, e certificado internacional de imunização à autoridade competente. Outras exigências dependerão da espécie do visto, os de permanência prolongada, terão outras obrigações.

Após o desembarque, nenhum passageiro poderá afastar-se do local de fiscalização ou retirar bagagem, sem que seu passaporte tenha recebido o competente visto do Departamento de Polícia Federal.

4 — O “visto” é mera expectativa de direito para o estrangeiro. Poderá ser impedido de desembarcar, se fôr enquadrado entre aquêles que não poderão obter o visto; Nos *II*, *III*, *IV* e *V*, referidos.

5 — Com relação aos impedidos ou clandestinos, à empresa transportadora ou responsável pelo transporte, respondem solidariamente pela sua saída do território brasileiro.

Em caso de desembarque aquêles responsáveis depositarão no Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, importância equivalente até 10 vezes o maior salário mínimo vigente.

te no país, ficando ainda responsável pelas despesas de manutenção até reembarque.

6 — O impedimento do chefe da família se estende aos demais membros, podendo, contudo, ser autorizado o desembarque destes, se uma pessoa de comprovada idoneidade moral e financeira assumir as responsabilidades sobre a manutenção e possível embarque para fora do país.

IV

1 — *Direitos assegurados* — A igualdade entre nacionais e estrangeiros é pois, um princípio universalmente aceito, tanto na ordem interna, como na internacional.

Se não é lícito ao Estado recusar a aplicação do direito estrangeiro conforme princípio geral imposto pelo Direito Internacional Privado, é óbvio o estrangeiro como sujeito de direitos, o reconhecimento da sua personalidade jurídica.

Embora um princípio universal, o que lhe dá uma significação geral, é porém, indeterminado. Compete a cada Estado dizer quais os direitos que reconhece.

Para que se considere respeitado o princípio, não se exige a absoluta igualdade de nacionais e estrangeiros. São admitidas as limitações. Nesse sentido, tem tãda validade a afirmação de Eduardo Espínola, ao citar Auzilotti “o sistema de igualdade ou da equiparação significa que, no campo do direito privado, a qualidade de estrangeiro, como tal, não é causa de incapacidade relativa à aquisição e ao exercício dos direitos, independentemente de qualquer preocupação de reciprocidade. Não quer isso, todavia, dizer que não possa por considerações de ordem política, estabelecer um Estado, sem prejuízo do valor geral do princípio, algumas restrições de caráter excepcional”.

Esse ponto foi consubstanciado no direito positivo internacional no Código de Bustamente (Código de Direito Internacional Privado), em seu artigo primeiro, segundo período:

“Cada Estado contratante pode, por motivos de ordem pública, recusar ou sujeitar a condições especiais o exercício de determinados direitos civis aos nacionais de outros, e qualquer desses Estados, pode, em casos idênticos, recusar ou sujeitar a condições especiais o mesmo exercício aos nacionais do primeiro”.

O reconhecimento da condição jurídica dos estrangeiros estende-se aos direitos privados e aos direitos públicos. Dela são excluídos os direitos políticos, cuja admissão depende de situações especialíssimas.

Em nosso direito, como nas demais legislações, princípio da igualdade é mais acentuado no âmbito dos direitos privados. Seguindo a mesma orientação tomada pelo código chileno, primeiro país a objetivá-lo, em 1855, o nosso Código Civil estabeleceu em seu art. 3º, exatamente de acôrdo com o preceito constitucional já enunciado:

“A lei não distingue entre nacionais e estrangeiros, quanto à aquisição e gozo de direitos civis”.

Embora peremptória essa regra, existem algumas exceções atendendo a interesses de ordem pública e interesses econômicos, conforme a competência já referida anteriormente.

O Estatuto dos Estrangeiros reafirma esse preceito da igualdade, e estabelece as possíveis exceções, de uma forma concisa, nos termos seguintes:

“Art. 115 — Os estrangeiros residentes no Brasil gozam de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição Federal e das leis”.

Em princípio, os estrangeiros podem exercer as mesmas atividades que os nacionais; entretanto, algumas são expressamente citadas em lei. Entre outros, podem ser apresentados os seguintes exemplos:

O estrangeiro pode:

- ser comerciante, sendo exigido para a competente inscrição, “entrada e permanência regularizada no país, de acôrdo com a legislação em vigor”;
- ser sócio de sociedade de pessoas (em nome coletivo, de capital, industrial e em comandita simples), inclusive as comanditárias;
- quotista de sociedade por quotas de responsabilidade limitada;
- sócio solidário, gerente, administrador de sociedade em comandita por ações e anônimas, compreendendo estas as de seguros e as bancárias;
- advogar, obedecendo o princípio da reciprocidade, isto é, “será admitida a inscrição nas mesmas condições estabelecidas para os brasileiros, no seu país de origem”;
- professor em estabelecimento particular de ensino;
- estivador;
- ser diretor de colégio mantido por congregações religiosas que mantêm institutos em todos os países, e sem relação alguma com qualquer nacionalidade;
- associar-se para fins culturais, religiosos, recreativos, beneficentes ou de assistência;
- filiar-se a clubes sociais e desportivos, ou outras entidades com iguais fins;
- participar de reuniões comemorativas de datas nacionais ou acontecimento de significação patriótica.

1 — *Concessão e limitação aos direitos* — Os estrangeiros cuja permanência em território nacional seja demorada, isto é, tenham vindo ao País com visto “temporário” ou “permanente”,

deverão registrar-se, nos primeiros 15 dias úteis imediatos ao desembarque.

Será encarregado do registro o Departamento da Polícia Federal, e nos Estados, será realizado por delegação, pelo Serviço de Registro de Estrangeiro, que aqui em Pernambuco é chefiado pelo sr. Abílio Galvão, zeloso e dedicado funcionário da Secretaria de Segurança Pública do Estado.

2 — É facultada a alteração no registro do estrangeiro, quanto ao tempo de permanência. Tanto o “temporário” poderá ser prorrogado, como poderá obter permanência definitiva.

Os turistas também podem obter esta regalia.

O pedido para que seja concedida a permanência deverá ser providenciado 30 (trinta) dias antes do término do prazo concedido ao estrangeiro, em território nacional. A concessão da permanência está sempre subordinada à conveniência e ao interêsse nacional.

3 — Caso o estrangeiro demore no território brasileiro além do prazo estabelecido, será multado em 3% (três por cento) do maior salário mínimo por dia de excesso, e deportação, se não se retirar no prazo determinado. Aquêles que no Brasil mantiverem ou empregarem estrangeiro que não esteja com sua situação perfeitamente regular, ou que esteja impedido de exercer atividade remunerada, receberão multa de 2 (duas) e 5 (cinco) vêzes o maior salário mínimo vigente no País.

4 — Atualmente é reconhecido o pleno direito do Estado expulsar o estrangeiro, desde que o considere inconveniente. A Convenção sôbre a Condição do Estrangeiro, já citada, estabelece: Artigo 6º —

“Os Estados podem por motivo de ordem ou de segurança pública, expulsar o estrangeiro domiciliado, residente, ou simplesmente de passagem pelo seu território”.

A lei brasileira estabelece como motivo para expulsão: “atentar contra a segurança nacional, a ordem política e so-

cial, a tranquilidade ou a moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais”, (Art. 73 Decreto-Lei 941, de 13.10.69).

No caso do estrangeiro(a) ser casado com brasileira(o), do qual não se tenha separado ou desquitado, ou ter filho brasileiro dependente da economia paterna, não será expulso do país.

5 — Será concedida a extradição de estrangeiro, quando o govêrno de outro país solicitar com apôio em convenção, tratado ou reciprocidade de tratamento.

O govêrno brasileiro não concederá extradição:

- I — quando o extraditando fôr brasileiro, salvo se a nacionalidade fôr adquirida após o fato determinante do pedido;
- II — quando o fato que deu origem não fôr considerado crime pela lei dos dois países;
- III — quando o Brasil fôr competente para julgar o crime;
- IV — quando a pena, segundo a lei brasileira, fôr de um ano ou menos;
- V — quando o extraditando tiver sendo processado, ou tiver sido condenado ou absolvido, pelo mesmo fato que fundamenta o pedido;
- VI — quando tiver sido prescrito, segundo a lei brasileira;
- VII — quando se tratar de crime político;
- VIII — quando o extraditando fôr ser julgado por tribunal ou juízo de exceção.

Se o crime político tiver como feito principal uma infração à lei penal comum, não constituirá impedimento.

É competente o Supremo Tribunal Federal para julgar o caráter da infração.

6 — Ao estrangeiro é vedada de forma especial, qualquer que seja sua situação no país:

- I — “Ser proprietário, armador ou comandante de navio nacional, inclusive nos serviços de navegação fluvial e lacustre;
- II — Ser proprietário de emprêsas jornalísticas, políticas ou simplesmente noticiosas, e de emprêsas de televisão e de radiodifusão, ou acionista de sociedade anônima proprietárias dessas emprêsas;
- III — Ser responsável ou orientador intelectual ou administrativo das emprêsas mencionadas no item anterior;
- IV — Obter concessão ou autorização para pesquisa, prospecção, exploração e o aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica;
- V — Ser proprietário ou explorador de aeronave brasileira, observado o disposto na legislação específica;
- VI — Ser corretor, de navios, de fundos públicos, leiloeiro e despachante aduaneiro;
- VII — Ser proprietário de terras ou de estabelecimentos industriais ou comerciais na faixa de fronteiras, observado o disposto em leis especiais;
- VIII — Participar da administração ou representação de sindicatos e associações sindicais;
- IX — Ser prático de barras, portos, rios, lagos e canais;
- X — Possuir, manter ou operar, mesmo como amador, aparelho de radiodifusão, de radiotelegrafia e similar, salvo reciprocidade de tratamento;
- XI — Prestar assistência religiosa às forças armadas e auxiliares e também nos estabelecimentos de internação coletiva”. (Art. 118 do D. L. 941 de 13.10.69).

Finalmente, estrangeiro não residente em território nacional, não pode adquirir propriedade rural.