

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO  
ANDRESSA DA SILVA ALVES**

**O Estatuto do Estrangeiro sob a ótica da Doutrina da Segurança  
Nacional e o Projeto de Lei 2.516 à luz dos direitos humanos  
fundamentais**

**Juiz de Fora  
2017**

**ANDRESSA DA SILVA ALVES**

**O Estatuto do Estrangeiro sob a ótica da Doutrina da Segurança Nacional e o Projeto de Lei 2.516 à luz dos direitos humanos fundamentais**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito sob orientação do Prof. Orfeu Sérgio Ferreira Filho.

**Juiz de Fora  
2017**

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

**ANDRESSA DA SILVA ALVES**

### **O Estatuto do Estrangeiro sob a ótica da Doutrina da Segurança Nacional e o Projeto de Lei 2.516 à luz dos direitos humanos fundamentais**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

---

Orientador: Prof. Orfeu Sérgio Ferreira Filho  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Antônio Henrique Campolina Martins  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Waleska Marcy Rosa  
Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA

( ) APROVADO

( ) REPROVADO

Juiz de Fora, 05 de junho de 2017

Dedico este trabalho aos meus pais, Isabel e João, aos ilustres professores que tanto contribuíram para o meu desenvolvimento profissional e pessoal, aos meus amigos e a todos aqueles que contribuíram para essa realização.

## RESUMO

O presente estudo visa à análise da Lei n. 6.815, de 1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, com enfoque no artigo 2º, no qual dispõe que a aplicação da referida Lei atenderá à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional. Pretende-se compreender o contexto histórico no qual o Estatuto do Estrangeiro foi promulgado, bem como relacionar os aspectos políticos e sociais que motivaram a inclusão desses princípios norteadores da Lei, com atenção especial à Doutrina da Segurança Nacional. Da análise da Lei é possível observar a importância que o legislador concedeu à Segurança Nacional e é essencial que essa posição seja analisada sob a ótica da Carta Magna de 1988, vez que, em primeiro plano, a referida Lei se afasta das intenções propostas pelo constituinte originário. Assim, o objetivo do trabalho é verificar se a situação jurídica do estrangeiro condiz com os direitos fundamentais declarados posteriormente à criação desta Lei pela Constituição Federal vigente. Busca-se, ainda, analisar a adequação da nova Lei de Migrações, a Lei 13.445, aprovada pelo plenário da Câmara dos Deputados em 06 de dezembro de 2016 e pelo Senado Federal em 18 de abril de 2017, sendo sancionada em 24 de maio de 2017, com múltiplos vetos, que vigorará após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial. Essa nova lei dispõe sobre os direitos e deveres do imigrante e do visitante, regula a sua entrada e estadia no país e estabelece princípios e diretrizes sobre as políticas públicas para o migrante. Assim, a pretensão desse estudo é examinar, através do método comparativo, se há evolução nos aspectos propostos pela nova Lei, sob a perspectiva da Constituição Federal de 1988, analisando se, de fato, a Lei que revogará o Estatuto do Estrangeiro trata a condição jurídica do estrangeiro sob os princípios basilares constitucionais. Os resultados da análise dessas principais leis migratórias apontaram para o avanço da nova Lei sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815/80, Segurança Nacional, Doutrina da Segurança Nacional, Projeto de Lei 2.516/15, Lei 13.445/17, Política Migratória, Lei de Migrações, Estrangeiro.

## ABSTRACT

The present study aims at the analysis of Law no. 6,815, of 1980, known as the Foreigner Statute, with an emphasis on the article 2º, that provides that the application of said law will address national security, the organizational institution, politic interests, socioeconomic and cultural of Brazil, as well as the defense of the national worker. The aim is to understand the historical context in which the status of Foreigner was promulgated, as well as relate to the social and political aspects that have motivated the inclusion of these guiding principles of Law, with special attention to the doctrine of national security. The analysis of the law it is possible to observe the importance that the legislature granted to national security and it is essential that this position be analysed from the perspective of the Magna Carta of 1988, since, in the foreground, that law departs intentions proposed by the original constituent.

Thus, the objective of this work is to check if the legal situation of the Foreigner is consistente with the fundamental rights declared after the creation of this Law by the Federal Constitution in force. It search, still, review the adequacy of the new Migration Law, the Law 13,445, approved by the plenary of the Chamber of Deputies on December 06, 2016 and by the Federal Senate on April 18, 2017, being sanctioned on May 24, 2017, with multiple vetoes, that remain in force after 180 (one hundred and eighty) days of its official publication. This new law provides for the rights and duties of the immigrant and visitor, regulates the entry and your stay in the country and establishes principles and guidelines on the public policies for the migrant. Thus, the intention of this study is to examine, through comparative method, if there are developments in the aspects proposed by the new law, from the perspective of the Federal Constitution of 1988, analyzing if, in fact, the law that will repeal the status of Foreigner treats legal condition of foreigners under the basics constitutionals principles. The results of reviews of these immigration laws pointed to progress of new Law under the perspective the dignity of the human person.

Keywords: Statute of the Foreigner, Law 6,815/80, National Security, Doctrine of National Security, Bill 2,516/15, Law 13,445/17, Migratory Politic, Migrations Law, Foreigner.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI-5	Ato Institucional nº 5
DOPS	Departamento de Ordem Política e Social
DSN	Doutrina da Segurança Nacional
ESG	Escola Superior de Guerra
JK	Juscelino Kubitschek
SGM	Segunda Guerra Mundial
NWC	National War College

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2. SEGURANÇA NACIONAL .....</b>	<b>11</b>
2.1. Contexto histórico .....	11
2.2. Escola Superior de Guerra .....	14
2.3. A doutrina da Segurança Nacional .....	16
<b>3. ESTATUTO DO ESTRANGEIRO .....</b>	<b>20</b>
<b>4. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....</b>	<b>25</b>
4.1. Contexto Histórico.....	25
4.2. Direitos fundamentais .....	27
4.2. Princípio da Dignidade da Pessoa Humana .....	28
<b>5. A LEI Nº 13.445/17 .....</b>	<b>30</b>
5.1. Análise sob a ótica jurídica vigente.....	30
5.2. Vetos presidenciais.....	36
<b>6. CONCLUSÃO .....</b>	<b>39</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>41</b>

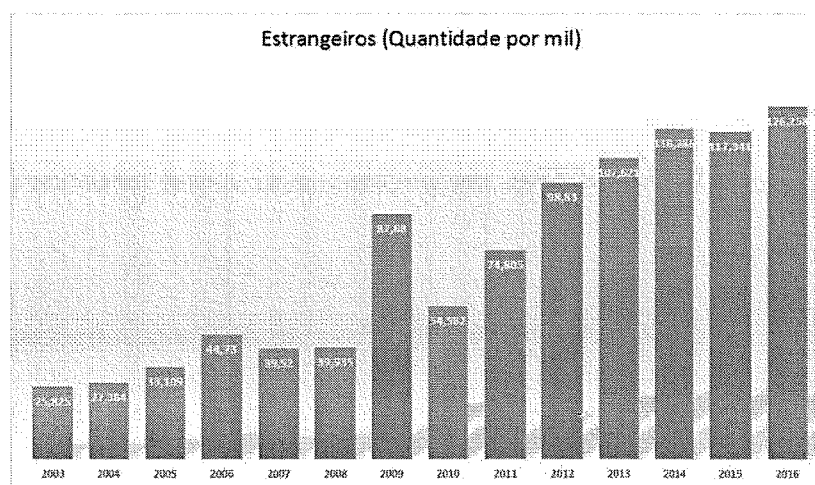


## 1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das tecnologias nas últimas décadas aumentou a possibilidade de contato com outras culturas e formas de vida, favorecendo o crescimento da consciência em relação aos problemas decorrentes das desigualdades socioeconômicas, da discriminação religiosa e da perseguição política, étnica e de minorias, entre outras questões, num contexto internacional.

Milhares de pessoas deixam seus países de origem em busca de alcançarem melhores condições de vida, exercendo o direito humano de migrar, reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos no artigo XIII.2<sup>1</sup>, adotada pela Organização das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

Nessa perspectiva, o número de imigrantes no Brasil aumentou em 182% em dez anos, segundo gráfico<sup>2</sup> abaixo elaborado pela Polícia Federal, cujos dados demonstram que houve a entrada de 126.258 estrangeiros no país em 2016, significativo aumento em relação a 2006 (44.730).



Dessa forma, surgem desafios para o Direito e a necessidade de lidar com esse cenário que surge no país, assim, o presente estudo tem a finalidade de verificar sob quais vértices se pauta a regulamentação sobre a questão migratória, bem como o tratamento jurídico que é concedido a essas pessoas.

Em um primeiro momento, buscou-se, através da metodologia comparativa, analisar a Lei 6.815/80, sob a perspectiva da ideologia política em que foi criada, e o projeto de Lei 2516/15, que tramitava na seara legislativa, sob a égide da

<sup>1</sup> O artigo dispõe: "Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país".

<sup>2</sup> Polícia Federal. Registros de Estrangeiro (por ano). Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/estatistica/estrangeiros>>. Acesso em 20 de abril de 2017

Constituição Federal de 1988. Entretanto, no decorrer do estudo, o projeto de Lei sofreu alterações e foi aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, sendo sancionado pelo Presidente da República, dando origem a Lei 13.445, de 24 de maio de 2017. Dessa forma, surgiram dificuldades no decorrer do trabalho em razão da mudança do objeto da pesquisa comparativa.

O trabalho será dividido em quatro partes. A primeira etapa tratará especialmente do contexto histórico em que surgiu a Doutrina da Segurança Nacional e os seus fundamentos, assim como sua aplicação no Brasil pela Escola Superior de Guerra.

A segunda parte se dispõe a examinar a principal legislação brasileira que regulava a condição dos imigrantes, a Lei 6.815, cujo nome se popularizou como Estatuto do Estrangeiro, promulgada no ano de 1980 sob os efeitos de um contexto político marcado pelo autoritarismo, de base protecionista, bem como a hipótese de influência de fundamentos de governos ditatoriais militaristas na criação do artigo 2º, que estabelece o atendimento precípua à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, entre outros, na aplicação da Lei.

A terceira etapa tratará da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada após a criação do Estatuto do Estrangeiro, em um contexto político de forte apelo democrático, que alterou de forma significativa o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no que diz respeito aos direitos fundamentais. Dessa forma, busca-se compreender se há compatibilidade entre a Lei 6.815 e a Constituição Cidadã, sob a perspectiva dos direitos e garantias fundamentais.

Em seguida, pretende-se analisar a Lei 13.445 que revogará o Estatuto do Estrangeiro, aprovada pela Câmara dos Deputados em 06 de dezembro de 2016 e pelo Senado Federal em 18 de abril de 2017, sancionada em 24 de maio de 2017 com múltiplos vetos, que vigorará após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial, com atenção especial ao artigo 3º que estabelece os princípios que regerão a política migratória. Assim, problemática do trabalho se pauta na avaliação da referida Lei criada sob a ótica da Constituição Cidadã e o seu avanço do ponto de vista da dignidade da pessoa humana.

Na conclusão busca-se compreender se houve evolução na política migratória com a futura revogação do Estatuto do Estrangeiro, bem como a importância da criação de uma legislação migratória com base na dignidade da

pessoa humana a fim de possibilitar a integração do imigrante no país de forma coerente com os princípios constitucionais.

## 2. SEGURANÇA NACIONAL

### 2.1. Contexto histórico

A história é uma ciência que busca compreender a vida do homem através do tempo, por meio de investigações sobre sua atuação, tentando, ainda, associar as consequências dessas atitudes em relação a evolução das relações humanas.

Dessa forma, é essencial analisar, ainda que de forma breve, o processo histórico que culminou na instauração do regime militar no Brasil, a partir de 1964, para que se possa compreender a Doutrina da Segurança Nacional.

Desde o século XX, em razão do enfraquecimento das potências Europeias na Segunda Guerra Mundial, surgiram teses que tratavam de um estado nacional forte como condição de autonomia econômica e emancipação política. Assim, a disseminação dessas teses fez surgir uma eclosão de lutas pela independência, culminando nos processos de descolonização da Ásia e África, que tiveram apoio dos Estados Unidos da América e da União Soviética.

Assim, criou-se a figura do nacional-estatismo que inspirou outros movimentos radicais e com crescente participação popular na América Latina, em países como Bolívia, Guatemala, Cuba, Argentina, Brasil no governo de Getúlio Vargas, entre outros.

No Brasil, em 1945, houve a queda de Getúlio e a eleição de Eurico Gaspar Dutra, em contexto favorável à aproximação dos Estados Unidos, desejada por muitas pessoas influentes da elite política, entretanto, a cultura política do nacional-estatismo permaneceu no país e logo após, Getúlio foi novamente eleito.

O suicídio de Getúlio fez supor, pelas oposições, que seria o fim do nacional-estatismo no país, porém, a eleição de Juscelino Kubitschek, em 1956, trazia à tona essa forma de governo no qual o Estado era controlador.

Dessa forma, o programa de metas de JK era complexo, vez que inseria e excluía, ao mesmo tempo, os interesses das forças políticas do país. De um lado, as oposições liberais comemoravam a associação com os capitais internacionais e de outro, as esquerdas e os trabalhadores criticavam o *entreguismo* do governo.

Assim, o insucesso do programa e o descontentamento geral fizeram com que houvesse pressão para mudanças e um recomeço. Nessa atmosfera, Jânio Quadros foi eleito, em 1961, mas também foi atacado por diversos lados,

renunciando em agosto do mesmo ano. João Goulart, vice-presidente, estava numa visita oficial à China, assim, assumiu, provisoriamente, o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli. Nesse contexto, os ministros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, resolveram intervir, impedindo a posse de Jango sob a alegação que representava ameaça à estabilidade nacional.

Essa posição traduzia expressa ofensa à lei.

Iniciou-se, então, um movimento de resistência à quebra da legalidade constitucional liderado pelo governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, apoiado pelo general Machado Lopes, comandante do III Exército, o mais poderoso do país.

Após intensas negociações, com a adoção do parlamentarismo para enfraquecer o governo de Jango, este assumiu em setembro daquele ano. Jango implementou o programa das reformas de base: agrária, urbana, eleitoral, do estatuto do capital estrangeiro, bancária e universitária. Com a volta do presidencialismo, através de plebiscito, Jango instaurou o Plano Trienal, cujo objetivo era incentivar o desenvolvimento econômico e controlar a inflação, porém, o seu fracasso abriu um impasse político e era necessária uma posição política definida.

O historiador brasileiro Daniel Aarão Reis ilustra este momento em seu livro *Ditadura e Democracia no Brasil*:

Muitos haviam acumulado riquezas, privilégios e favores no processo de afirmação do nacional-estatismo. Não desejavam destruí-lo, mas não suportavam a irrupção de lideranças populares que se faziam cada vez mais atuantes. Todos sentiam obscuramente que um processo de redistribuição radical de riqueza e de poder, em cuja direção apontavam as reformas, atingiria suas posições, rebaixando-as. E nutriam um Grande Medo de que viria um tempo de desordem e de caos, marcado pela subversão dos princípios e dos valores vigentes, inclusive dos religiosos. A ideia de que a *civilização ocidental e cristã* estava ameaçada no Brasil pelo espectro do *comunismo ateu* assombrava as consciências, trabalhadas há décadas por meticulosa e persuasiva propaganda contra a ameaça *vermelha* financiada pelo *ouro de Moscou*.<sup>3</sup>

Assim, Jango decidiu realizar comícios para pressionar a aprovação das reformas, sendo o primeiro realizado no dia 13 de março de 1964, com decisões e declarações favoráveis à esquerda. Em 19 de março, sucedeu-se a primeira Marcha da Família com Deus pela Liberdade, com o objetivo de mobilizar a opinião pública

---

<sup>3</sup> REIS, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 37.

contra Jango, que, segundo as direitas conversadoras, implantaria um regime totalitário comunista no país.

Com a crise na Marinha, iniciou-se um novo impasse, de um lado, aqueles que eram favoráveis à hierarquia e a disciplinas nas Forças Armadas, e do outro, aqueles que desejavam a subversão desses valores. Mais tarde, o general Olympio Mourão Filho ordenou, em 30 de março, a partida de seus soldados sediados em Juiz de Fora – MG, para o Rio de Janeiro, em movimento contra o governo.

Assim, dia 1º de abril, Jango partiu do Rio de Janeiro para Brasília e de lá, para Porto Alegre. Embora Leonel Brizola quisesse resistir, junto a outros movimentos de resistências no país, Jango optou por asilar-se em Montevideu, preocupado com a hipótese de uma guerra civil e evitando o derramamento de sangue.

No dia 1º de abril, apesar de Jango ainda se encontrar em território nacional, o Congresso Nacional declarou a vacância da Presidência da República, entregando o cargo de chefe da nação novamente ao presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, abrindo as portas para a instauração de uma ditadura.

Rapidamente, no dia 2, foi criada uma junta autodenominada “Comando Supremo da Revolução”, composta por três membros, da Aeronáutica, Marinha e do Exército. Nos primeiros dias de golpe, centenas de pessoas foram presas de modo arbitrário e inúmeras ocorrências de torturas foram contabilizadas no país.

Uma das primeiras criações foi a do Ato Institucional, que não estava prevista na Constituição de 1946 e sequer possuía respaldo jurídico, iniciou-se, nesse momento, a institucionalização do estado de exceção. A partir daí, sucederam-se diversas cassações de mandatos, suspensão de direitos políticos e demissões e aposentadorias em massa de funcionários públicos civis e militares.

Os militares justificavam suas atitudes afirmando que o objetivo era restaurar a disciplina e a hierarquia das Forças Armadas e impedir a “ameaça comunista” que pairava sobre o Brasil.

Assim, passou-se a conceber a ideia de que a ameaça viria do próprio país, através de brasileiros que atuavam como “inimigos internos” (expressão utilizada na época) que tinham a finalidade de instaurar o comunismo através da “subversão” da ordem existente. Essa visão estava cunhada na base chamada “Doutrina da Segurança Nacional” e das teorias de guerra ensinadas nas escolas superiores das Forças Armadas.

O regime político, então, ficou marcado pelo autoritarismo, que excepcionava as liberdades individuais e priorizava o Poder Executivo em detrimento dos poderes Legislativo e Judiciário. O golpe de 1964 interrompeu o processo inicial de afirmação econômica e política do país, de abertura democrática social, para dar lugar à opressão econômica, subordinação política e social, mediante uma ditadura truculenta.

A ditadura civil militar permaneceu até o ano de 1985, contando com a passagem de cinco presidentes, cada um atuando com suas características particulares, alguns moderados e outros da chamada *linha dura*, influenciando nas relações políticas e sociais do país, entre outras.

Assim, embora esse período tenha diversas peculiaridades, pretende-se, com a finalidade de delimitar o objeto desse estudo, focar especialmente na inserção da Doutrina da Segurança Nacional no país.

## 2.2. Escola Superior de Guerra

O resultado da Segunda Guerra Mundial fez surgir uma nova realidade nas relações internacionais, em múltiplos aspectos. Do ponto de vista científico e técnico houve uma evolução preponderante durante a guerra, sendo utilizadas armas químicas, mísseis, bombardeios aéreos, bombas atômicas. Essa evolução fez com que houvesse envelhecimento vertiginoso das técnicas militares, surgindo a necessidade da criação de novas. Com essa preocupação foi criada, em 1945, foi criada pelos Estados Unidos da América, a National War College<sup>4</sup>.

A Doutrina da Segurança Nacional teve como berço os Estados Unidos, e seus principais teóricos afirmavam que o Marxismo era uma Filosofia Messiânica que tinha como objetivo conquistar todas as nações no mundo. Salientavam que o Marxismo ilustrava que onde houvesse capitalismo, existiriam exploradores e explorados, cuja situação só se extinguiria com a socialização dos bens de produção.

Nos Estados Unidos, a NWC foi a grande responsável por elaborar não só uma linha política para a atuação dos norte-americanos junto aos demais países do mundo, mas também e, especialmente, como uma forma de ação “sobre como

---

<sup>4</sup> Tradução para o português: Colégio Nacional de Guerra. É uma unidade de ensino da Universidade de Defesa Nacional, criada em 1945 e em funcionamento até os dias atuais em Washington, D.C.

deveria ocorrer a cooptação de governos e forças armadas de todas as Américas, por sua política externa, a cargo do Departamento de Estado, para que tal objetivo fosse conseguido”<sup>5</sup>.

A participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial se deu através da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na Itália, sob a liderança norte-americana. No ano de 1949, sob a influência da Segunda Guerra Mundial e no contexto de conflito entre capitalismo e comunismo, foi criada a Escola Superior de Guerra, pautada na criação de estratégias voltadas à defesa da segurança nacional.

A Mestra em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Ananda Simões Fernandes, em sua pesquisa<sup>6</sup> faz uma contribuição importante e pertinente a este respeito:

A adaptação da Doutrina de Segurança Nacional, no Brasil, foi feita pela Escola Superior de Guerra, um dos centros de ensino militar de pensamento estratégico durante a década de 1950. A doutrina difundida pelos Estados Unidos e ensinada aos oficiais brasileiros na zona do Canal do Panamá foi adequada a noção de geopolítica estudada desde 1930 destacadamente entre a intelectualidade militar, assim como a ênfase em elementos mais pertinentes à realidade brasileira, como foi a maior importância dada à guerra revolucionária, difundida por franceses e ingleses, em relação à guerra total. Para essa reflexão, foram utilizados principalmente os manuais elaborados pela Escola Superior de Guerra, pois se constituem em importantes fontes sobre o desenvolvimento da Doutrina de Segurança Nacional no país, e Geopolítica do Brasil, do general Golbery do Couto e Silva, escrita em 1958, considerada a obra mais influente sobre a incorporação da geopolítica brasileira ao ideário da Guerra Fria e da segurança nacional.

Dessa forma, os fundamentos da Doutrina da Segurança Nacional foram implementados principalmente por Golbery do Couto e Silva e por Humberto Castelo Branco, que fizeram cursos militares americanos e quando retornaram ao Brasil, já estavam influenciados pela concepção norte-americana de Defesa Nacional.

Assim, esses ensinamentos foram trabalhados na Escola Superior de Guerra, como reflexo da reunião das ideias mais importantes que compunham o pensamento político a respeito da Guerra Fria. Conforme Ananda Fernandes, a "geopolítica brasileira adquiriu uma dimensão sem precedentes a partir [...] dos estudos do general Golbery do Couto e Silva, assim como a teoria da guerra

---

<sup>5</sup> GIANNASI, Carlos Alberto. **A doutrina de segurança nacional e o “milagre econômico” (1969/1973)**. São Paulo, 2011, p. 87.

<sup>6</sup> FERNANDES, Ananda Simões. **A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva**. Londrina, 2009. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/view/2668/3937>>. Acesso em 10/05/2017.



revolucionária tomou conta dos ensinamentos e dos manuais da ESG<sup>7</sup>, o que levou à reestruturação da doutrina da Segurança Nacional importada dos estudos do *National War College*.

O conceito dominante de Segurança Nacional na definição<sup>8</sup> da ESG era:

Grau de garantia que – através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares – o Estado proporciona à Nação para a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões, existentes ou potenciais.

A fundação da ESG, portanto, se deu com o objetivo de criar uma doutrina para a segurança nacional, partindo da concepção de que a questão não deveria ser tratada apenas através do aspecto militar, mas sim do potencial geral da nação.

### 2.3. A doutrina da Segurança Nacional

Impende ressaltar que a Doutrina a Segurança Nacional nasceu nos Estados Unidos e foi amplamente difundida na América Latina por meio de regimes militares excessivamente rígidos. Assim, a permanência dos regimes latino-americanos no poder pode ser analisada sob o aspecto dessa ideologia que ultrapassa as peculiaridades nacionais. A ditadura civil militar no Brasil, por exemplo, permaneceu de 1964 até meados de 1984, portanto, cerca de vinte anos.

Para a compreensão dessa doutrina é necessário analisar alguns conceitos básicos, como a geopolítica, nação, guerra total, bipolaridade e segurança nacional.

A geopolítica é uma ciência que analisa a relação entre a geografia e os Estados, buscando orientações *para*<sup>9</sup> uma política adequada. As origens da geopolítica são do século XIX e faziam parte de projetos políticos do pangermanismo<sup>10</sup>. Durante a SGM a geopolítica foi bastante criticada nos Estados Unidos em razão de sua utilização para justificar o nazismo.

---

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> BICUDO, Hélio. **Segurança Nacional ou submissão**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p. 56.

<sup>9</sup> Destaca-se aqui a finalidade na qual a geografia é utilizada.

<sup>10</sup> Ideologia e movimento que visam agrupar num mesmo Estado os povos de origem germânica.

Essa ciência geopolítica funda o conceito de nação como “uma única vontade, um único projeto: ela é o desejo de ocupação e de domínio no espaço (...) a nação será, portanto, o poder para impor aos outros seus projetos”<sup>11</sup>.

Assim, a nação é vista como uma instituição homogênea, a partir de uma teoria organicista, na qual o Estado é um ser vivo que precisa crescer e se desenvolver.

A partir daí surge a importância dos Objetivos Nacionais, ou seja, o Estado vive para realizar esses fins que “são ao mesmo tempo meta de guerra e a meta da política (...) a nação não tem outra política senão a guerra total, à qual o comunismo obriga”<sup>12</sup>.

Dessa forma, o Estado tem objetivos a serem cumpridos, pouco importando os meios que serão utilizados para atingir o fim pretendido.

O ponto crucial para compreensão desta doutrina é a questão da guerra total inserida dentro da bipolaridade. O mundo dividido entre dois pólos: o Oriente comunista e o Ocidente democrata e capitalista. Surge, então, a indispensabilidade de uma contra ideologia para impedir o avanço comunista.

Segundo o Conselho dos Chefes de Estado-Maior dos Estados Unidos “a guerra generalizada é o conflito armado entre grandes potências, na qual os recursos totais dos beligerantes são propostos em ação, e na qual a sobrevivência de uma delas representa o perigo”. Há, então, o entendimento que de a guerra não se restringiria à questão militar, mas também às questões políticas, econômicas, culturais.

Na visão do autor Roberto R. Martins em seu livro<sup>13</sup>, a DSN

“forma um todo juntamente com outros conceitos dela decorrentes, os quais justificam tudo em nome da segurança nacional (...) Por trás de cada reivindicação, de cada greve, de cada luta social, está sempre o dedo do ‘comunismo internacional’ (...) A nação é aquele todo homogêneo; a oposição, a subversão comunista”.

Outro aspecto dessa doutrina é a política pensada a partir dos interesses da guerra contra o comunismo. Na América Latina nasceu o conceito de guerra psicológica adversa, que era basicamente o emprego de propagandas e de ações

---

<sup>11</sup> COMBLIN, Padre Joseph. **A ideologia da Segurança Nacional: O Poder Militar na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980, p. 28.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>13</sup> MARTINS, Roberto R. **Segurança Nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1980, p. 28

no campo político para influenciar nas posições dos grupos sociais contra a consecução dos objetivos nacionais.

A segurança nacional visa à preservação dos objetivos nacionais, como a integridade física e territorial da nação, as relações econômicas e a proteção das instituições do governo contra a desordem externa. Para José Alfredo Amaral Gurgel<sup>14</sup>, a democracia, o progresso, a paz social e a soberania também se projetam como objetivos nacionais.

Assim, há dois inimigos que têm o objetivo de arruinar o regime político vigente e inverter todos os valores e fundamentos da nação. O primeiro é o *externo*, o indivíduo que viria de fora do país com intenções revolucionárias e o segundo, o *interno*, aquele que agiria indiretamente dentro do país com a finalidade de subverter a ordem existente.

A partir do golpe em 1964 a doutrina da segurança nacional ganhou mais força, apta a convencer os brasileiros e o Brasil à construção de um Estado total. Essa doutrina foi criada com a finalidade de servir à burocracia técnico militar implantada em todos os setores da vida pública e privada do país. Dessa forma, haveria um exercício do poder pelo Estado em seu próprio favor e em sobreposição ao povo, o qual, não teria condições de opinar sobre o desenvolvimento do país.<sup>15</sup>

Os direitos dos brasileiros eram excessivamente mitigados por esse regime e o tratamento concedido aos estrangeiros não seria diferente. A partir da dessa doutrina os estrangeiros, de forma geral, significavam uma ameaça à soberania nacional na medida em que poderiam disseminar o comunismo dentro do país.

O "inimigo interno" era assim definido, nas palavras do General Breno Borges Fortes, comandante do Estado Maior do Exército, em discurso pronunciado na 10ª Conferência dos Exércitos Americanos, realizada em Caracas, em 1973:

O inimigo (...) usa mimetismo, se adapta a qualquer ambiente e usa todos os meios, lícitos e ilícitos, para lograr seus objetivos. Ele se disfarça de sacerdote ou professor, de aluno ou de camponês, de vigilante defensor da democracia ou de intelectual avançado, (...); vai ao campo e às escolas, às fábricas e às igrejas, à cátedra e à magistratura (...); enfim, desempenhará qualquer papel que considerar conveniente para enganar, mentir e conquistar a boa fé dos povos ocidentais. Daí porque a preocupação dos Exércitos em termos de segurança do continente deve consistir na manutenção da segurança interna frente ao inimigo principal; este inimigo,

---

<sup>14</sup> GURGEL, J. Alfredo Amaral. **Segurança e Democracia**: uma reflexão política. Rio de Janeiro: J. Olympio Editora, 1975.

<sup>15</sup> Idem

para o Brasil, continua sendo a subversão provocada e alimentada pelo movimento comunista internacional. (Jornal da Tarde, 1973, p. 10).

Assim, todos os aqueles que manifestassem oposição em relação à ordem vigente eram os considerados subversivos e inimigos, portanto, nessa condição deveriam ser privados de participação na vida política, social e econômica do país.

Dessa forma, uma vez explicitadas e compreendidas as bases da DSN é possível analisar dispositivos do Estatuto do Estrangeiro com o objetivo de tentar identificar a presença da segurança nacional na vontade do legislador.

### 3. ESTATUTO DO ESTRANGEIRO

O Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815, foi criado em 1980, num período em que a Ditadura Civil Militar estava entrando em colapso devido à revolta por grande parte da população que estava ciente da supressão de diversos direitos e garantias. Nesse ambiente, a censura era rigorosa e muitas pessoas precisaram exilar-se do país para escaparem da tortura.

Entretanto, embora houvesse uma abertura do processo de redemocratização do país, com a promulgação da Lei de Anistia em 1979 – que concedeu o direito de retorno aos exilados e condenados – ainda estava presente a concepção de Segurança Nacional dos militares.

O artigo 2º, inserido no Título I do Estatuto do Estrangeiro, dispõe,

Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

Da análise desse dispositivo que inaugura o Estatuto do Estrangeiro observa-se a preocupação com a integridade nacional. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho,

Toda nação tem objetivos permanentes que são, na verdade, sua própria razão de ser. Para o Brasil, tais objetivos são, no entender da Escola Superior de Guerra, em 1971, a integridade territorial, a integração nacional, a democracia, o progresso, a paz social e a soberania. Tais metas pressupõem objetivos intermediários que são os Objetivos Nacionais Atuais. Estes são fixados num trabalho de análise, em que se procede à avaliação da conjuntura. Nesta, nunca se olvidando dos objetivos permanentes, leva-se em conta a capacidade do poder nacional, os fatores adversos e as necessidades básicas. Dessa avaliação resulta a definição dos Objetivos Nacionais Atuais, dos objetivos que devem ser alcançados naquela conjuntura e podem ser realizados em função do quadro presente e dos meios disponíveis<sup>16</sup>.

A segurança nacional é marcada pela imposição de seus objetivos à força inimiga, o comunismo. Como já exposto nesse trabalho, os fins justificariam todos os meios utilizados. Para o Padre Joseph Coblin, “a segurança nacional não sabe muito bem quais são os *bens* que devem ser postos em segurança de qualquer maneira, mas sabe muito bem que é preciso coloca-los em *segurança*”<sup>17</sup>.

A discricionariedade é um atributo da soberania e seu exercício sem o mínimo de regramento gera, na maioria das vezes, insegurança. A incerteza do que

---

<sup>16</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1983. p. 399-400.

<sup>17</sup> Idem, *Ibidem*, p. 55.

poderia ser considerado como uma afronta à sobrevivência da nação é considerada uma das facetas mais obscuras da DSN, na medida em que até a conduta mais singela poderia significar uma atitude subversiva.

A primeira legislação acerca da matéria de migrações durante a ditadura civil-militar foi o Decreto-Lei nº 417 de janeiro de 1969, publicado após o AI-5, que criou o procedimento específico para a expulsão de estrangeiros. Esse dispositivo, conforme declaração do Ministro da Justiça, Gama e Silva, foi “para autorizar, da maneira mais rápida, a expulsão do alienígena que atentar contra a segurança nacional e desobedecer às prescrições vedadas aos estrangeiros”<sup>18</sup>.

O estrangeiro poderia ser expulso do país através de um procedimento sumário e em concordância com os ditames militares, de forma arbitrária. Mais tarde, o Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, manteve a regra do procedimento sumário, através do Art. 73,

“É passível de expulsão o estrangeiro que, por qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou a moralidade pública e à economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais”.

Esses dispositivos reforçavam o Ato Institucional nº 5, decretado em 1968, considerado o mais rigoroso, vez que o Presidente da República poderia decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, enquanto cumpriria as funções do Legislativo (artigo 2º). Os atos do Poder Executivo estavam isentos de qualquer apreciação judicial (artigo 11) e era possível decretar a intervenção nos estados e municípios a fim de manter a ordem social sem as limitações previstas na Constituição (artigo 3º).

Segundo o artigo 4º, seriam possíveis a suspensão dos direitos políticos de qualquer cidadão pelo período de 10 anos e a cassação de mandatos eletivos municipais, estaduais e federais. A suspensão dos direitos políticos significava: cessação de privilégio de foro por prerrogativa de função; suspensão do direito de votar e ser votado nas eleições sindicais; proibição de atividades ou manifestação sobre assuntos de natureza política; aplicação, pelo Ministério da Justiça, independentemente de apreciação pelo Poder Judiciário, de liberdade vigiada, proibição de frequentar determinados lugares e domicílio determinado. Além

---

<sup>18</sup> Boletim Informativo nº 8. Serviço Nacional de Informações (SNI) – Agência São Paulo. 10 de janeiro de 1969. 50-Z-09-5828 e 5827 – APESP.

disso, outras restrições ao exercício de outros direitos públicos ou privados poderiam ser estabelecidas à discricção do Executivo<sup>19</sup>.

A partir do AI-5 diversos movimentos de resistências realmente foram devastados pelo regime ditatorial, colocados na ilegalidade e clandestinidade. Os militantes políticos foram perseguidos, presos, exilados, torturados e muitos assassinados durante esse período.

Dessa forma, a entrada e permanência dos estrangeiros no país eram analisadas de forma completamente discricionária pelo Estado que fundamentava suas decisões em conceitos ligados à Segurança Nacional, de conteúdos flagrantemente vagos. A própria indeterminação dos conceitos pode ser considerada uma estratégia do governo militarista para justificar todos os seus atos com base na defesa do país, sem muitas resistências por grande parte da sociedade civil, que passou a legitimar o estado de exceção como um “mal necessário” para a paz social.

O cenário político existente, portanto, criou uma ordem jurídica própria realizando a ingerência sobre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, confundindo-os, centralizando o poder nas mãos do governo.

Qualquer conduta entendida como possível de afetar a segurança pública interna e externa poderia ser interpretada como afronta à integridade nacional, assim, o zelo excessivo para proteger aquilo que era normalmente entendido como segurança nacional deu razão a fortes desrespeitos de direitos.

Dessa forma, o tratamento concedido ao *inimigo externo* não seria diferente, considerado como imigrante, do latim *extraneus*, com sentido comum de alheio, esquivo, estranho ou impróprio, juridicamente classificado como um ser desprovido de direitos nacionais.

Entende-se, então, que a inclusão de princípios que visam aos objetivos nacionais nos dispositivos da Lei não foi por acaso ou ingenuidade, havia um objetivo intrínseco e bem definido, qual seja de dificultar o acesso ao país e defender a hegemonia nacional. Cabe ressaltar ainda que Couto e Silva permaneceu no poder, como Ministro da Casa-Civil, durante todo o ano de 1980, no qual o projeto da futura Lei 6.815 estava em processo legislativo.

---

<sup>19</sup> O ato que decretar a suspensão dos direitos políticos poderá fixar restrições ou proibições relativamente ao exercício de quaisquer outros direitos públicos ou privados. Artigo 5º, §1º do Ato Institucional nº 5. Planalto. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm) > Acesso em 20 de abril de 2017.

A finalidade da Lei é de atender precipuamente à defesa do trabalhador nacional, expressamente estabelecida no artigo 2º, corroborando a ideia de ameaça que os chamados imigrantes representavam também ao desenvolvimento econômico. Como já dito, embora a aprovação do Estatuto do Estrangeiro tenha se dado durante um período de abertura democrática, ainda havia forte influência da DSN na estratégia de defesa nacional.

Conforme já se pode esperar, a Segurança Nacional não esteve presente apenas no artigo 2º da aplicação do Estatuto do Estrangeiro, mas também na própria condição jurídica concedida ao estrangeiro. O artigo 106 da referida Lei estabelece diversas vedações aos estrangeiros, como a de ser proprietário, armador ou comandante de navio nacional, participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional. A deportação, conforme previsto no artigo 57, é feita no prazo fixado em Regulamento, porém, o §2º estabelece que “desde que conveniente aos interesses nacionais, a deportação far-se-á independentemente da fixação do prazo de que trata o caput deste artigo”. O artigo 65 dispõe,

“É passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais”

Da análise destes dispositivos fica nítida a presença da discricionariedade incondicional e ilimitada do Estado para realizar a deportação ou expulsão de estrangeiros, que são medidas máximas de exercício da soberania do país, inclusive com a utilização de termos sem conteúdo jurídico definido, como “tranquilidade ou moralidade pública”. Cumpre ressaltar a inexistência de previsão de direito de defesa do estrangeiro que fica submetido às decisões do Estado sem o mínimo de amparo e segurança.

A Polícia Federal tem competência para a realização de procedimentos que vão desde a autorização até a regularização da situação do imigrante no país, necessário para que possa ter acesso a alguns direitos e não seja considerado ilegal. Os direitos políticos, ainda, são expressamente negados aos estrangeiros, conforme disposição do artigo 107 do referido Estatuto.

Embora um país tenha soberania e possa impedir a entrada e permanência de algumas pessoas em seu território, espera-se que haja o mínimo de segurança jurídica nessa regulamentação, com critérios definidos e esclarecidos. É com essa finalidade que se pretende analisar o Estatuto do Estrangeiro à luz da



Constituição Federal de 1988 que foi promulgada sob fundamentos completamente distintos do período ditatorial militarista, especialmente no que diz respeito à dignidade da pessoa humana.

## 4. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

### 4.1. Contexto Histórico

A partir de 1974 começou no país um processo tímido de abertura política através do governo de General Ernesto Geisel com o projeto de “distensão lenta, segura e gradual”. Geisel puniu militares que estavam envolvidos nos assassinatos do jornalista Wladimir Herzog<sup>20</sup> e do operário Manoel Fiel Filho<sup>21</sup>, vítimas de torturas pelo DOPS. No ano de 1977 suprimiu o famigerado Ato Institucional nº 5, porém, no ano seguinte utilizou o AI-5 para fechar o Congresso Nacional e aprovar o chamado “Pacote de Abril”<sup>22</sup>.

Em 1979, João Batista Figueiredo assumiu a presidência do país, em meio às questões de greve de operários, principalmente dos metalúrgicos de São Bernardo. Nesta perspectiva surgiram diversas lideranças sindicais pelo país, como Luiz Inácio Lula da Silva, Henos Amorina, entre outros.

Para o autor Daniel Aarão Reis, “subitamente, a classe operária no país, que parecia adormecida, surgia como uma das mais ativas e combativas em escala mundial”<sup>23</sup>.

O governo de João Figueiredo concedeu, ainda, anistia ampla, geral e irrestrita aos políticos cassados pelos atos institucionais e permitindo o retorno dos exilados pelo regime militar, além de instituir o pluripartidarismo. Com a abertura política, militares conservadores e radicais tentaram resistir às mudanças, sendo conhecidos como da “*linha dura*”.

---

<sup>20</sup> Foi jornalista, professor e cineasta brasileiro. No dia 24 de outubro de 1975, foi chamado para prestar esclarecimentos na sede do DOI-Codi sobre suas ligações com o Partido Comunista Brasileiro (PCB). Sofreu torturas e, no dia seguinte, foi morto. Em 1978 a Justiça brasileira condenou a União pela prisão ilegal, tortura e morte de Vladimir Herzog. **Memórias da Ditadura**. Disponível em: <<http://memoriasdaditadura.org.br/biografias-da-resistencia/vladimir-herzog/>>. Acesso em 05 de maio de 2017.

<sup>21</sup> Em janeiro de 1976 foi preso por dois agentes do DOI-Codi, na fábrica, sob a acusação de pertencer ao Partido Comunista Brasileiro (PCB). No dia seguinte à sua prisão, os órgãos de segurança emitiram nota oficial afirmando que Manuel havia se enforcado em sua cela com as próprias meias. Quando os parentes conseguiram a liberação do corpo para ser enterrado, verificou-se que apresentava sinais evidentes de torturas, principalmente na região da testa, nos pulsos e no pescoço. Em ação judicial movida pela família, a União foi responsabilizada pela tortura e pelo assassinato. **Memórias da Ditadura**. Disponível em: <<http://memoriasdaditadura.org.br/biografias-da-resistencia/manoel-fiel-filho/>>. Acesso em 05 de maio de 2017.

<sup>22</sup> Ernesto Geisel decretou medidas ficaram conhecidas como Pacote de Abril, que permitia, dentre outros, a votação indireta de 1/3 do corpo do Senado.

<sup>23</sup> REIS, Daniel Aarão. **Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p.89.

No dia 30 de abril de 1981 ocorria no Riocentro um evento com shows de vários artistas da Música Popular Brasileira em comemoração ao Dia do Trabalhador. Alguns militares da “*linha dura*” planejaram explodir bombas nos geradores de energia do evento, porém, uma das bombas explodiu antecipadamente, causando a morte<sup>24</sup> de um deles. Houve muitas suspeitas de que havia diversas pessoas envolvidas no ataque.

Embora tenha havido a tentativa de responsabilizar os radicais de esquerda, esta foi infrutífera. Esse fato culminou na renúncia do general Golbery do Couto e Silva, ministro da Casa Civil.

A sociedade, insatisfeita com os resultados do regime militar, queria o fim da ditadura. No ano de 1984, haveria eleição para a presidência, mas seria realizada de modo indireto, através do Colégio Eleitoral. Para que a eleição ocorresse de forma direta, era necessária a aprovação da emenda constitucional proposta pelo deputado Dante de Oliveira (PMDB – Mato Grosso). No mesmo ano iniciou-se a campanha Diretas Já<sup>25</sup> com a população nas ruas clamando por mudanças. A emenda, por sua vez, não foi aprovada. Sendo eleito o civil Tancredo Neves, por meio da eleição indireta. Coube à Sarney assumir a presidência do país, após a morte de Tancredo.

A Emenda Constitucional nº 25, aprovada em 1985, restabeleceu as eleições diretas em todos os níveis. Em seguida, a EC nº 26 definiu que as próximas votações elegeriam um Congresso com poderes constituintes.

Após o período marcado pela Ditadura Militar houve grande preocupação em se estabelecer um novo modelo de Estado no qual fosse possível evitar todas as supressões e relativizações de direitos que tinham ocorrido no país.

Nesta perspectiva foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que constituiu-se, expressamente, em Estado Democrático de Direito, estabelecendo direitos e garantias fundamentais a todos os cidadãos brasileiros.

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu Título II os direitos e garantias fundamentais, subdividindo-os em cinco capítulos: direitos individuais e coletivos; direitos sociais; nacionalidade; direitos políticos e partidos políticos.

---

<sup>24</sup> Os militares, sargento Guilherme Pereira do Rosário e capitão Wilson Dias Machado, usavam um automóvel no qual transportavam os artefatos explosivos que seriam utilizados no atentado. Ambos os militares eram integrantes do DOI do I Exército na cidade do Rio de Janeiro, sendo que o sargento Rosário era treinado em montagem de explosivos. A explosão inflou o teto e destruiu as portas do veículo, matando o sargento Rosário e ferindo gravemente o capitão Wilson Machado.

<sup>25</sup> Movimento nacional que propunha eleições diretas para o cargo de Presidente da República.

## 4.2. Direitos fundamentais

Os direitos fundamentais são também conhecidos como direitos humanos, direitos subjetivos públicos, direitos do homem, direitos individuais, liberdades fundamentais ou liberdades públicas.

Os direitos fundamentais surgiram com a necessidade de proteger o homem do poder estatal, a partir dos ideais advindos do Iluminismo dos séculos XVII e XVIII, acerca de seu surgimento, Alexandre de Moraes afirma,

“surgiram como produto da fusão de várias fontes, desde tradições arraigadas nas diversas civilizações, até a conjugação dos pensamentos filosóficos-jurídicos, das ideias surgidas com o cristianismo e com o direito natural”<sup>26</sup>.

A teoria dos direitos fundamentais, portanto, é resultado de transformações políticas levando em consideração a forma como são encarados os direitos. Assim, os direitos fundamentais foram criados com a finalidade de impedir eventuais arbitrariedades por parte do Estado, além de compeli-lo à efetivação de diversos direitos, tido como essenciais à condição humana.

Na concepção de Ingo Wolfgang Sarlet<sup>27</sup>,

“Os direitos fundamentais, como resultado da personalização e positivação constitucional de determinados valores básicos (daí seu conteúdo axiológico), integram, ao lado dos princípios estruturais e organizacionais (a assim denominada parte orgânica ou organizatória da Constituição), a substância propriamente dita, o núcleo substancial, formado pelas decisões fundamentais, da ordem normativa, revelando que mesmo num Estado constitucional democrático se tornam necessárias (necessidade que se fez sentir da forma mais contundente no período que sucedeu à Segunda Grande Guerra) certas vinculações de cunho material para fazer frente aos espectros da ditadura e do totalitarismo”

Atributo especial dos direitos fundamentais que merece observação diz respeito à constitucionalização destes, portanto, é através da positivação no ordenamento jurídico interno que é possível fazer a divisão entre as expressões direitos fundamentais e direitos humanos. O constituinte de 1988 consagrou nos artigos inaugurais da Lei Maior, a dignidade do homem como valor primordial, que deverá ser utilizado como diretriz para a interpretação de todas as outras normas ali inseridas. Dessa forma, foram elencados nos primeiros capítulos da Constituição,

---

<sup>26</sup> MORAES, Alexandre. *Os 10 anos da Constituição Federal*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 178.

<sup>27</sup> SARLET, Ivo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

inúmeros direitos e garantias individuais, e lhes foi outorgado o patamar de cláusulas pétreas, conforme o art. 60, § 4º, inciso IV<sup>28</sup>.

Embora haja crítica no que diz respeito às classificações dos direitos fundamentais em gerações, na medida em que não há substituição de direitos, utiliza-se comumente o termo dimensões para classificá-los.

Assim, os de primeira dimensão seriam aqueles relacionados à luta pela liberdade e segurança diante do Estado. Dessa forma, são proibições ao abuso de poder por parte do Estado, caracterizando-se por obrigações de não-fazer. Os direitos fundamentais de segunda dimensão, por sua vez, seriam os sociais, numa perspectiva de obrigações de fazer e de prestar, baseando-se na igualdade material, na medida em que só a garantia de liberdades não seria suficiente, necessitando também a efetivação de direitos mínimos, como a saúde e educação. Tratam-se, portanto, de direitos positivos. Os direitos de terceira dimensão seriam aqueles transindividuais, que estão além ou acima do indivíduo, como os relacionados ao meio ambiente ou à paz.

#### 4.2. Princípio da Dignidade da Pessoa Humana

Trata-se de um princípio amplo de difícil conceituação, porém, são entendidos como aqueles direitos básicos reconhecidos a todos os seres humanos, pela mera condição de serem humanos. Na doutrina brasileira, muitos defendem que os direitos fundamentais são originados da dignidade humanada, como Ingo Wolfgang Sarlet<sup>29</sup>, Paulo Gustavo Gonet Branco<sup>30</sup>, Paulo Bonavides<sup>31</sup>, Dirley da Cunha Junior<sup>32</sup>.

O Professor João Trindade Cavalcante Filho<sup>33</sup> salienta que,

“Há que se registrar, porém, a crítica de José Joaquim Gomes Canotilho, para quem reduzir o fundamento dos direitos fundamentais à dignidade humana é restringir suas possibilidades de conteúdo.”

---

<sup>28</sup> “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais”.

<sup>29</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade Humana e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado

<sup>30</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, et al. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

<sup>31</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003.

<sup>32</sup> CUNHA JUNIOR., Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2010.

<sup>33</sup> CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao\\_trindade\\_teor ia\\_geral\\_dos\\_direitos\\_fundamentais.pdf](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindade_teor ia_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf)>. Acesso em 22 de maio de 2017.

Dessa forma, embora haja discussão acerca dessa questão, a doutrina majoritária compreende a dignidade da pessoa humana como basilar dos direitos fundamentais, sendo, portanto, de extrema relevância no ordenamento jurídico brasileiro.

Nessa seara, afirma Ingo Wolfgang Sarlet,

A distinção entre nacionais e estrangeiros tem como consequência a previsão, na Constituição e na legislação, de uma gama variada de diferenciações no que diz [respeito] com o regime jurídico dos estrangeiros em relação ao dos nacionais. Todavia, especialmente quando se trata de direitos e garantias fundamentais, a tendência dominante é a de assegurar, também aos estrangeiros, um leque pelo menos mínimo de direitos. Nesse sentido, a previsão do caput do art. 5º da CF, no sentido de garantir tanto aos brasileiros quanto aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos do dispositivo constitucional, já revela que a Constituição Federal, quanto à titularidade dos direitos fundamentais, não estabelece, pelo menos não de modo generalizado (pois ela própria prevê exceções), a exclusão dos estrangeiros residentes. Um ponto particularmente importante aqui é que, mesmo com relação aos estrangeiros não residentes, não pode haver exclusão generalizada da proteção de direitos fundamentais (...) <sup>34</sup>.

Como já exposto, o ordenamento jurídico criado após a reabertura democrática do país alterou de forma significativa a concepção dos direitos e garantias individuais, enfatizando a dignidade da pessoa humana como valor essencial do Estado.

Dessa forma, o tratamento que é concedido ao estrangeiro, visto como uma ameaça ao país e privado de inúmeros direitos, como por exemplo o de defesa, além dos diversos impedimentos já explicitados não é compatível com esse valor instituído pelo Estado Democrático de Direito, na medida em que fere a dignidade desses imigrantes.

---

<sup>34</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

## 5. A LEI Nº 13.445/17

### 5.1. Análise sob a ótica jurídica vigente

Cumprido destacar que o projeto de lei 2.516/15 foi aprovado na Câmara dos Deputados no dia 06 de dezembro de 2016 e posteriormente, no Senado Federal, em 18 de abril, sendo sancionado em 24 de maio de 2017 com múltiplos vetos, tornando-se a Lei 13.445, que vigorará após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

Conforme já exposto no presente estudo, o Estatuto do Estrangeiro representa uma política voltada à segurança nacional e trata o chamado “estrangeiro” como uma ameaça ao país. Dessa forma, diversos institutos nacionais, pesquisadores e professores defenderam a criação de uma nova Lei de Migração pensada sob a ótica dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, bem como da mobilidade mundial estabelecida pelo fenômeno da globalização.

As organizações Conectas Direitos Humanos, Missão Paz, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, Centro de Referência de Acolhida para Imigrantes de São Paulo - CRAI/Sefras, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) elaboraram cinco propostas que sintetizam as bases que deveriam orientar a política migratória, que foram inicialmente apresentados em 2014 ao governo brasileiro por meio de carta conjunta<sup>35</sup> com cerca de 40 assinaturas da sociedade civil. As propostas foram:

1. A garantia dos direitos humanos das pessoas migrantes, sem discriminação de nenhum tipo e independente da situação migratória.
2. O estabelecimento de procedimentos de regularização migratória rápidos, efetivos e acessíveis como uma obrigação do Estado e um direito do migrante.
3. A não criminalização das migrações, incluindo o princípio de não detenção do migrante por razões vinculadas à sua situação migratória.
4. O controle judicial e o acesso dos migrantes a recursos efetivos sobre todas as decisões do poder público que possam gerar vulneração de seus direitos.
5. A criação de uma instituição nacional autônoma, com um corpo profissional permanente e especializado e mecanismos de supervisão e controle social, responsável pela aplicação da lei.

---

<sup>35</sup> Carta aberta de apoio à mudança da lei atual sobre migrações. Conectas. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Atualizada\\_CARTA%20ABERTA%20DE%20APOIO%20A%20MUDAN%C3%87A%20DA%20LEI%20ATUAL%20SOBRE%20MIGRA%C3%87%C3%95ES.pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Atualizada_CARTA%20ABERTA%20DE%20APOIO%20A%20MUDAN%C3%87A%20DA%20LEI%20ATUAL%20SOBRE%20MIGRA%C3%87%C3%95ES.pdf)>. Acesso em 20 de abril de 2017

Essas instituições continuaram acompanhando o processo legislativo de criação da nova Lei de Migração, assim, nos anos seguintes apresentaram novas propostas que foram pensadas coletivamente no país, inclusive com debates realizados em fóruns internacionais<sup>36</sup>.

A Lei de Migração, de 24 de maio de 2017, trata o imigrante como sujeito de direitos, trazendo diversos dispositivos que reforçam essa afirmativa. O artigo 3º apresenta expressamente os princípios que regerão a política migratória, com vinte e dois incisos, entre eles:

I – universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II – repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; III – não criminalização da imigração; XI – acesso igualitário e livre do imigrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; XII – promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante.

O artigo 4º dispõe sobre as garantias concedidas aos imigrantes, como a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, entre muitos outros, em condição de igualdade com os nacionais.

Há que se dar a devida atenção à expressão “em condição de igualdade com os nacionais”<sup>37</sup> que determina o tratamento igualitário entre os brasileiros e os imigrantes. Conforme dispõe o artigo 5º, “caput”, da Constituição Federal de 1988,

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

O legislador, portanto, realizou expressamente a finalidade dos constituintes de 1988, adequando a política migratória às garantias mais caras inseridas pelo Estado Democrático de Direito, o que é uma evolução formidável.

O expreso repúdio à xenofobia, ao racismo e a outras formas de discriminação também é uma novidade em matéria imigratória, vez que há a clara preocupação em como esses imigrantes serão recebidos pelos brasileiros, manifestamente desejando a sua integração e aceitação no país. No inciso XLII da Constituição Federal de 1988 estabelece que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”, portanto,

<sup>36</sup> Pelo direito de migrar: Foco na segurança dada a centralidade da PF no tema das migrações é denunciado na ONU. Conectas. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/40042-pelo-direito-de-migrar>>. Acesso em 20 de abril de 2017.

<sup>37</sup> Artigo 4º, “caput”: “Ao imigrante é garantida, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como:”.



percebe-se que um dos objetivos fundamentais da República é a eliminação do preconceito e discriminação. A inclusão social, laboral e produtiva do migrante também está prevista expressamente<sup>38</sup> como diretriz da Lei e deverão ser efetivadas por meio de políticas públicas, portanto, há clara consciência da necessária atuação do Estado para a efetivação desses direitos.

Há previsão de concessão de visto temporário para acolhida humanitária, mais uma vez, destoando da visão do imigrante como perigo à segurança nacional, nos termos do artigo 14, § 3º,

O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.

O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.

Com a ordem jurídica vigente esse tipo de acolhida se dá através da concessão do visto humanitário. O Ministério da Justiça e pelo Ministério de Relações Exteriores, em 2012, criaram o visto para receber haitianos que vinham para o Brasil e em 2013, foi estendido aos sírios no Brasil.

Uma questão importante é a atuação da Polícia Federal na execução da política migratória, vez que a PF é monopólio no controle migratório e na regularização de migrantes o que, para muitos, ultrapassaria suas competências constitucionais<sup>39</sup>. Organizações engajadas nessa luta pelos direitos dos imigrantes clamam pela criação de um órgão civil para substituir a Polícia Federal, principalmente como forma a atender o princípio inserido no inciso III do artigo 3º da Lei de Migração, qual seja, a não criminalização do imigrante, que não deveria ser tratado como questão de polícia.

<sup>38</sup> Artigo 3º, inciso X: “inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;”.

<sup>39</sup> Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas – 29a sesión (15 de Junio, 2015). Pronunciamiento Oral – Ítem 3- ID con Relator Especial para Migrantes. Conectas Derechos Humanos. Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS. Disponível em: <[http://www.conectas.org/archivos/editor/files/HRC29\\_migrantes\\_espanhol.pdf](http://www.conectas.org/archivos/editor/files/HRC29_migrantes_espanhol.pdf)>. Acesso em 21 de abril de 2017.

Segundo o texto “A nova Lei de Migração no Brasil e os direitos humanos”<sup>40</sup>, redigido por Camila Lissa Asano e Pétalla Brandão Timo,

Um ponto importante da reforma da política migratória é a criação de uma autoridade nacional migratória civil e que não seja um órgão de segurança. Urge, no Brasil, que a Polícia Federal deixe de ser a principal autoridade encarregada das migrações, posto que migrar é um direito humano, e não um caso de polícia. No entanto, o projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional não poderá dar esse passo por uma limitação formal de vício de iniciativa. Por ser de iniciativa do Senado, o texto da lei não pode criar um órgão dessa natureza. Esta é uma competência exclusiva do Executivo. Assim, tão logo seja aprovada a Nova Lei de Migração, o Executivo Federal deverá apresentar, via Câmara dos Deputados, novo projeto de lei de sua autoria criando uma autoridade nacional migratória.

Assim, embora haja essa discussão acerca da atuação da PF e da criação de um órgão civil pelo Poder Executivo, há outros mecanismos que pretendem impedir a criminalização do imigrante, havendo disposições expressas<sup>41</sup> em relação às garantias de contraditório e ampla defesa, além do “acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”<sup>42</sup>.

A deportação será precedida de notificação pessoal do deportando, que terá um prazo de, no mínimo, 60 (sessenta) dias, prorrogável por igual período, para sua regularização migratória, nos termos do artigo 50, §1º. Serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, com a garantia de recurso administrativo com efeito suspensivo<sup>43</sup>, ou seja, a medida não poderá ser executada enquanto não houver decisão final da administração. A Defensoria Pública da União deverá ser notificada da existência de procedimento de deportação para prestação de assistência ao deportando<sup>44</sup>, havendo a mesma previsão quanto ao processo de expulsão<sup>45</sup>, caracterizando, mais uma vez, a efetivação dos direitos concedidos aos imigrantes.

<sup>40</sup> Heinrich Böll Stiftung Brasil. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos>>. Acesso em 21 de abril de 2017.

<sup>41</sup> Artigo 28, “caput”: “Regulamento disporá sobre a perda e o cancelamento da autorização de residência em razão de fraude processual ou de ocultação de condição impeditiva de concessão de visto, de ingresso ou de permanência no País, observado procedimento administrativo que garanta o *contraditório e a ampla defesa*”.

Artigo 48, “caput”: “Nos casos de deportação ou expulsão, o chefe da unidade da Polícia Federal poderá representar perante o juízo federal, respeitados, nos procedimentos judiciais, os direitos a *ampla defesa* e ao devido processo legal”.

Artigo 58, “caput”: “No processo de expulsão serão garantidos o *contraditório e a ampla defesa*”.

<sup>42</sup> Artigo 4º, inciso IX.

<sup>43</sup> Artigo 51, “caput”: “Os procedimentos conducentes à deportação devem respeitar o *contraditório e a ampla defesa* e a garantia de recurso com efeito suspensivo”.

<sup>44</sup> Artigo 51, §1º

<sup>45</sup> Artigo 58, §1º: “A Defensoria Pública da União será notificada da instauração de processo de expulsão, se não houver defensor constituído”.

A legislação veda a deportação, a repatriação ou a expulsão coletivas<sup>46</sup>, bem como expressa seu repúdio<sup>47</sup> a essas práticas. Convém destacar o caso<sup>48</sup> de 450 venezuelanos detidos em Roraima, 10 de dezembro de 2016, por permanência ilegal que seriam deportados coletivamente pela Polícia Federal, porém, o processo foi impedido por decisão liminar da Justiça Federal da 4ª Vara Federal, proferida com a seguinte fundamentação,

Ainda que o instituto da deportação seja instrumento voltado para a retirada do território nacional de quem aqui esteja em situação irregular, não se pode perder de vista que a decisão administrativa impositiva dessa saída deve observar o contraditório (...). Considerando que a Constituição garante igualdade de tratamento entre brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil.

A contemporaneidade do ocorrido comprova como são tratados os casos de imigração à luz do Estatuto do Estrangeiro, que permite a deportação de 450 pessoas, de forma coletiva, pela PF, sem o mínimo de defesa e sem haver preocupação acerca das consequências nocivas dessa atuação.

Além disso, o imigrante terá direito à reunião, desde que para fins pacíficos<sup>49</sup>, e de associação, inclusive sindical<sup>50</sup>, ao contrário do Estatuto do Estrangeiro que vetava qualquer tipo de exercício de atividade política, como já explicitado.

A lei garante também o acesso a políticas públicas, através da garantia de direitos a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social (nos termos da lei)<sup>51</sup>, entre outros. Por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em 20 de abril de 2017, que a condição de estrangeiro residente no Brasil não impede o recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), pago pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), conforme ementa<sup>52</sup>,

ASSISTÊNCIA SOCIAL – ESTRANGEIROS RESIDENTES NO PAÍS – ARTIGO 203, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ALCANCE. A assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal beneficia brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros residentes no País, atendidos os requisitos constitucionais e legais.

<sup>46</sup> Art. 59, “caput”: “Não se procederá à deportação, à repatriação ou a expulsão coletivas”.

<sup>47</sup> Artigo 3º, inciso XXII: “repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas”.

<sup>48</sup> Globo. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/12/pf-em-rr-interrompe-deportacao-de-venezuelanos-apos-decisao-judicial.html>>. Acesso em 21 de abril de 2017.

<sup>49</sup> Artigo 4º, inciso VI: “direito de reunião para fins pacíficos”.

<sup>50</sup> Artigo 4º, inciso VII: “direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos”.

<sup>51</sup> Artigo 4º, inciso VIII.

<sup>52</sup> Recurso Extraordinário 587.970 São Paulo. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE587.970votoMMA.pdf>>. Acesso em 22 de maio de 2017.

Verifica-se, portanto, que a Lei consolidou a posição que já vinha adotada por Tribunais Superiores em precedentes com relação ao acesso dos imigrantes aos serviços públicos.

Da análise desses princípios e garantias já é possível compreender o intuito da nova legislação, que difere significativamente do Estatuto do Estrangeiro. Nesta perspectiva, o imigrante não é mais tratado como uma pessoa estranha ou alheia, é, então, juridicamente classificado como um ser provido de direitos nacionais.

Há casos, ainda, em que migrantes não apresentam os documentos necessários para entrar no Brasil, suscitam alguma suspeita ou não conseguem se comunicar para explicar a sua situação. Essas pessoas ficam em uma condição jurídica indefinida e são colocadas, arbitrariamente e por tempo não definido, em área de fiscalização, como o espaço “Conector” no Aeroporto Internacional de Guarulhos (São Paulo). “Estamos aqui há 48 dias, dormindo no chão, sem falar com ninguém. Não tem comida, só bebo água com açúcar. Olha o lábio dele, está ficando doente”<sup>53</sup>, disse à Conectas o somali M. apontando para o homem ao seu lado. Não há, portanto, a assistência necessária e a garantia do devido processo legal, até que a situação seja resolvida. Existe, portanto, uma redução da burocracia para que o imigrante possa estar em condição regular no país.

A irregularidade da situação de um imigrante acarreta sérios problemas, como a impossibilidade de ter a carteira de trabalho, e muitas vezes, mesmo em condição regular possuem dificuldade para obtenção desse documento e, dessa forma, muitos acabam se sujeitando a trabalhos análogos ao escravo, o que é absolutamente inaceitável perante o Estado Democrático de Direito.

Embora tenha havido grande esforço para que essa Lei fosse aprovada, muitos se posicionaram contra, como o senador Ronaldo Caiado (DEM-GO) que se posicionou dizendo “Hoje todos os países estão fortalecendo suas autoridades policiais de fronteira. E nós, com essa lei totalmente anacrônica, indo de encontro a isso”<sup>54</sup>. Ainda, o deputado Jair Bolsonaro (PSC-RJ) se opôs ao projeto, “Nós não podemos, nesse momento de crise mundial, escancarar as portas do Brasil para

---

<sup>53</sup> Conectas. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/27625-migrantes-em-guarulhos>>. Acesso em 23 de abril de 2017.

<sup>54</sup> Ronaldo Caiado. Disponível em: <<http://www.ronaldocaiado.com.br/tag/lei-de-migracao/>>. Acesso em 23 de abril de 2017

tudo quanto é tipo de gente. Isso vai virar a casa da mãe Joana. Esse País é nosso, não é de todo mundo”, completou Bolsonaro.

Segundo a ONG Conectas Direitos Humanos, a nova lei "abandona a visão de que o imigrante é uma ameaça à segurança nacional e passa a tratar o tema sob a perspectiva dos direitos humanos. O Estatuto do Estrangeiro não é apenas anacrônico, mas também discriminatório. Sua substituição era urgente", avalia a diretora de Política Externa da ONG Conectas Direitos Humanos, Camila Asano.

Embora a legislação esteja diretamente ligada à pauta política, é essencial a análise do aspecto jurídico da nova lei, bem como a sua adequação perante a Constituição Federal de 1988. Dessa forma, independente de juízos de valores sobre a política migratória, teve-se a intenção, aqui, de discutir os dispositivos à luz dos fundamentos constitucionais.

Através das comparações com os dispositivos constitucionais realizadas durante a exposição deste capítulo, pode-se afirmar que a nova lei traz uma visão democrática do imigrante tratando-o como um ser provido de direitos e deveres, afastando-se da concepção da Doutrina da Segurança Nacional trazida pelo revogado Estatuto do Estrangeiro.

## **5.2. Vetos presidenciais**

A nova Lei, conforme exposto, representa grande avanço na conquista dos direitos dos imigrantes e no tratamento concedido a estes, do ponto de vista da Constituição Federal de 1988.

Não obstante, cumpre ressaltar a existência de alguns dispositivos criados pelo Poder Legislativo que foram objetos de veto<sup>55</sup> pelo Poder Executivo, reforçando como essa questão migratória ainda encontra barreiras, mesmo com a aprovação da referida Lei.

---

<sup>55</sup> Planalto. Presidência da República Casa Civil. Mensagem Nº 163, De 24 De Maio De 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm)>. Acesso em 25 de maio de 2017.

O Texto Oficial<sup>56</sup> remetido à sanção concedia anistia na forma de residência permanente aos imigrantes, nos termos do artigo 118, “caput”, que dispunha,

“Será concedida autorização de residência aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requeiram no prazo de 1 (um) ano após a entrada em vigor desta Lei, independentemente da situação migratória prévia”.

Esse dispositivo, considerado um dos mais benéficos aos imigrantes foi vetado, sob o fundamento de que o artigo limitaria a discricionariedade para o acolhimento de estrangeiros na medida em que seria concedida a anistia de forma indiscriminada<sup>57</sup>.

Havia também previsão de concessão de direito à livre circulação de povos indígenas entre fronteiras nas terras tradicionalmente ocupadas por eles<sup>58</sup>. As razões deste veto foram expostas da seguinte forma pelo Presidente,

“O dispositivo afronta os artigos 1º, I; 20, § 2º; e 231 da Constituição da República, que impõem a defesa do território nacional como elemento de soberania, pela via da atuação das instituições brasileiras nos pontos de fronteira, no controle da entrada e saída de índios e não índios e a competência da União de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiros”.

O artigo 4º, §2º, permitia ao estrangeiro não residente “exercer cargo, emprego e função pública, conforme definido em edital, excetuados aqueles reservados para brasileiro nato, nos termos da Constituição”, foi vetado vez que esse dispositivo representaria uma afronta à Constituição e ao interesse nacional<sup>59</sup>.

O trecho que revogava a expulsão de migrantes<sup>60</sup> decretadas antes de 1988 também recebeu o veto do presidente, sob o fundamento de que,

---

<sup>56</sup> Senado Federal. Projeto de Lei (Texto oficial remetido à sanção). Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5307131&disposition=inline>>. Acesso em 22 de maio de 2017.

<sup>57</sup> Razões de veto: “O artigo concede anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvaziando a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros. Além disso, não há como se precisar a data efetiva de entrada de imigrantes no território nacional, permitindo que um imigrante que entre durante a *vacatio legis* possa requerer regularização com base no dispositivo”.

<sup>58</sup> Artigo 1º, §2º: “São plenamente garantidos os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas”.

<sup>59</sup> Razões do veto: “Os dispositivos possibilitariam o exercício do cargo, emprego ou função pública por estrangeiro não residente, em afronta à Constituição e ao interesse nacional. Além disso, trata em diploma relativo ao tema migratório de matéria reservada à regulação de provimento de cargo público, cuja iniciativa é privativa do Presidente da República, a teor do artigo 61, § 1º, II, ‘c’, da Constituição. Ademais, reserva a edital de concurso a definição, concessão ou restrição de direitos, o que configura-se inadequado à sua função de apenas direcionar a fiel execução da lei para acesso a carreiras públicas”.

<sup>60</sup> Artigo 116, “caput”: “Revogam-se as expulsões decretadas antes de 5 de outubro de 1988”.

“Os atos materiais de expulsão e, conseqüentemente, de sua revogação, consubstanciam efetivo exercício de soberania nacional, competência material privativa do Presidente da República, a teor dos incisos VII e VIII do artigo 84 da Constituição. Ademais, no mérito, o dispositivo poderia representar um passivo indenizatório à União, com efeitos negativos nas contas públicas e insegurança jurídica às decisões de instituições brasileiras a expulsões”.

O presidente também retirou da proposta original mudanças que concediam aos visitantes os direitos equivalentes aos do cidadão brasileiro, como o livre acesso a serviços como saúde, assistência social e previdência, que estava previsto no artigo 4, §4º, sob as razões de que,

“O dispositivo estende a todo visitante, dentre outros direitos, o de acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, como descrito no inciso VIII do artigo, o que representaria pressões fiscais adicionais à União e aos demais entes nacionais, prejudicando a adequação das despesas públicas ao limite de gastos constitucionalmente previsto, recomendando, assim, seu veto”.

Outros dispositivos também foram alvo de vetos por parte do Poder Executivo, entretanto, a estrutura e os fundamentos da Lei foram preservados, mantendo-se o tratamento concedido ao estrangeiro sob a perspectiva de sujeito de direitos nacionais.

## 6. CONCLUSÃO

O Brasil é um país que se projeta como ator global perante as relações internacionais, portanto, deve haver compatibilidade entre a sua regulamentação interna sobre a questão migratória com o discurso proferido externamente.

A mobilidade humana sempre foi uma questão a ser enfrentada, entretanto, com o fenômeno da globalização, tornou-se um desafio contemporâneo a ser encarada por diversos países.

A luta pela revogação do Estatuto do Estrangeiro não é recente, na realidade, data de longos e muitos anos, e sempre teve a finalidade de conquistar a criação de uma nova lei que tratasse os imigrantes do ponto de vista dos direitos humanos.

Na realidade, o presente estudo tinha a finalidade de reforçar a urgência com a qual deveria ser tratada a revogação da Lei 6.815/80, de fundamentos claramente contrários aos constitucionais, e salientar a necessidade de aprovação de uma Lei que fosse compatível com os valores democráticos.

Embora o ideal fosse que a interpretação do Estatuto do Estrangeiro fosse feita de acordo com os ideais e a vontade dos Constituintes de 1988, sabe-se que não é suficiente para impedir a presença da doutrina da segurança nacional nas decisões relacionadas à migração.

Dessa forma, a existência de uma legislação que corroborasse, de fato, os valores constitucionais é uma das bases para a evolução no tratamento dos imigrantes.

Assim, no decorrer do presente trabalho, o Projeto de Lei 2.516/15 foi aprovado e sancionado, o que, de acordo com a ordem jurídica vigente e na perspectiva desse estudo, representou um grande avanço na política migratória.

Essa aprovação e vigência da nova Lei de Migrações e a consequente revogação do Estatuto do Estrangeiro foi positiva, vez que agora, de fato, a doutrina da segurança ficará marcada na história do país junto com o contexto na qual surgiu, dando espaço a uma legislação apropriada e realista.

O “fantasma” do comunismo deixou de existir no país há mais de duas décadas e o Estado Democrático de Direito foi criado, não havendo mais razão e nem sentido para a manutenção da Lei que tratava o imigrante como estranho ou ameaça à integridade nacional ou à hegemonia do país. Na realidade, esta



perspectiva é ultrapassada e antiquada para o conjunto de leis que o Brasil possui atualmente.

Dessa forma, a nova Lei declara diversas garantias aos imigrantes, bem como define princípios caros no tratamento dos casos migratórios, significando uma verdadeira vitória dos valores democráticos sob àqueles próprios do período de ditadura militar no país.

Ainda há um longo caminho a ser seguido, vez que existe uma série de regulamentações a ser feitas e a lei deve ser efetivamente implantada para atingir sua finalidade precípua, que não é só de declarar os direitos dos imigrantes, mas também de realizá-los.

Assim, não obstante a Lei tenha sido aprovada e sancionada, a luta pela efetivação desses direitos não pode ser enfraquecida, na medida em que há uma tendência internacional em dificultar a entrada de imigrantes e aumento do rigor nessas questões.

Nesse sentido, é possível que ainda haverá muitas discussões acerca da posição adotada pelo Brasil no que diz respeito à nova política migratória, porém, todas as decisões devem ser tomadas com base no ordenamento jurídico vigente, sob pena de nova ofensa às garantias fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Rubem. **Filosofia da ciência: Introdução ao jogo e suas regras**. 10. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. **Filosofando: introdução à filosofia**. 3. ed. rev. São Paulo: Moderna, 2003.

BICUDO, Hélio. **Segurança Nacional ou submissão**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p. 56.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, et al. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao\\_trindade\\_\\_teoria\\_geral\\_dos\\_direitos\\_fundamentais.pdf](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf)>. Acesso em 22 de maio de 2017.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. **Doutrinas de segurança nacional: Banalizando a violência**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pe/v5n2/v5n2a02.pdf>>. Acesso 12 de abril de 2017.

COMBLIN, Padre Joseph. **A ideologia da Segurança Nacional: O Poder Militar na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

CUNHA JUNIOR., Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2010.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=25/05/2017>>. Acesso em 25 de maio de 2017.

FERNANDES, Ananda Simões. **A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva**. Londrina, 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/view/2668/3937>>. Acesso em 10/05/2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

GIANNASI, Carlos Alberto. **A doutrina de segurança nacional e o “milagre econômico” (1969/1973)**. São Paulo, 2011

GURGEL, J. Alfredo Amaral. **Segurança e Democracia: uma reflexão política**. J. Olympio Editora, 1975.

GUSTAVO, Barreto. **O terrorismo do Estado brasileiro contra os estrangeiros durante a ditadura civil-militar (1964-1985)**. Disponível em: <<http://midiacidade.org/o-terrorismo-do-estado-brasileiro-contra-os-estrangeiros-durante-a-ditadura-civil-militar-1964-1985/>>. Acesso em 18 de abril de 2017.

KENICKE , Pedro Henrique Gallotti. **O estatuto do estrangeiro e a lei de migrações: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano**. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/42884/R%20-%20D%20-%20PEDRO%20HENRIQUE%20GALLOTTI%20KENICKE.pdf?sequence=1>>. Acesso 05 de abril de 2017.

MONTAGNA, Wilson. **A doutrina da Segurança Nacional**. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/download/12296/8904>>. Acesso 12 de abril de 2017.

MORAES, Alexandre. **Os 10 anos da Constituição Federal**. São Paulo: Atlas, 1999.

REIS, Daniel Aarão. **Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

MARTINS, Roberto R. **Segurança Nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.