

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

PGR-00174987/2016

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e a Procuradoria-Geral do Trabalho vem, respeitosamente, representar pela propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental em face dos artigos 106, inciso VII, 107, e 125, inciso XI, da Lei nº 6.815/1980 – Estatuto do Estrangeiro, por violação aos artigos 1º, *caput* e inciso III, 3º, inciso IV, 5º, *caput* e incisos IV, VIII, IX, XVI, XVII, e 8º, da Constituição da República.

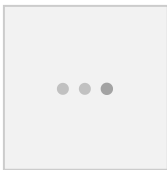
1. OBJETO DA AÇÃO

A Lei nº 6.815, de 19/08/1980, que dispõe sobre a situação jurídica do estrangeiro no Brasil (texto integral em cópia anexa), dispõe, em seus artigos 106, inciso VII; 107, e 125, inciso XI:

Art. 106. É vedado ao estrangeiro:

[...]

VII - participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

[...]

Art. 107. O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado:

I - organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de ideias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem;

II - exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a ideias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país;

III - organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica ao português beneficiário do Estatuto da Igualdade ao qual tiver sido reconhecido o gozo de direitos políticos.

[...]

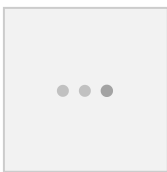
Art. 125. Constitui infração, sujeitando o infrator às penas aqui cominadas:

[...]

XI – infringir o disposto no artigo 106 ou 107:

Pena: detenção de 1 (um) a 3 (três) anos e expulsão.

Conhecida como Estatuto do Estrangeiro, a Lei 6.815 foi promulgada em 1980 pelo então presidente João Figueiredo, durante o regime militar no país. As normas em exame reproduzem as restrições aos direitos civis dos estrangeiros instituídas pelo Decreto-lei nº



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

941, de 13 de outubro 1969, editado no primeiro ano de vigência do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.¹

Os dispositivos acima transcritos, portanto, são expressão de um regime que ficou marcado pela suspensão dos direitos individuais e políticos fundamentais, e chega a ser intuitivo a sua não recepção pela atual ordem constitucional.

2. DO CABIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

A tese de mérito dessa ADPF é a de que as normas do Estatuto do Estrangeiro aqui reproduzidas são incompatíveis com preceitos fundamentais, adiante explicitados.

O ato contestado na ação foi emanado pelo poder público e está atendido o princípio da subsidiariedade, uma vez que não há outros processos objetivos de fiscalização de constitucionalidade que possam corrigir a lesão a preceito fundamental apontada. Isso porque o objetivo pretendido na ação, de reconhecimento de invalidade de ato normativo anterior à Constituição, não pode ser obtido através da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, tendo em vista a orientação reiterada do STF, no sentido de que a não-recepção envolve hipótese de

¹ Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969:

Art. 118. É especialmente vedado ao estrangeiro qualquer que seja a sua situação no país:

[...]

VIII. participar da administração ou representação de sindicatos ou associações sindicais

Art. 119. O estrangeiro admitido no território brasileiro não pode exercer qualquer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do país, sendo-lhe especialmente vedado:

I - organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de ideias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem;

II - exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação, ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a ideias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas do país de origem ou de outro;

III - organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem, os incisos I e II deste artigo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

revogação, e não de inconstitucionalidade superveniente.² Aliás, existe expressa previsão na Lei nº 9.882/99 sobre o cabimento da ADPF para impugnação de normas anteriores à Constituição (art. 1º, parágrafo único, I).

Quanto ao terceiro requisito para a interposição de ADPF, nem a Constituição Federal, nem a Lei nº 9.868/99 definiram o que se entende como preceito fundamental. Há, porém, consenso doutrinário e jurisprudencial quanto ao fato de que direitos e garantias individuais arrolados no texto constitucional se qualificam como tal.

Nesse sentido, assim manifestou-se o Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF nº 33:

É muito difícil indicar, a priori, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e o julgamento da arguição de descumprimento.

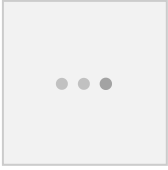
Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional.

Assim, ninguém poderá negar a qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional aos direitos e garantias individuais (art. 5º, dentre outros).

(STF. ADPF nº 33-5 Pará. Min. Rel. Gilmar Mendes. DJ 27/20/2006)

Tendo em vista que a presente representação tem como paradigma o disposto nos artigos 1º, *caput* e inciso III; 3º, inciso IV; 5º, *caput* e incisos IV, VIII, IX, XVI e XVII; e 8º da Constituição da República de 1988, não há dúvida de que, para efeito do previsto no art. 102, § 1º, da Constituição da República e da Lei nº 9.882/1999, a ADPF pretendida tem

² “É o que ocorre, fundamentalmente, nos casos relativos ao controle de legitimidade do direito pré-constitucional, do direito municipal em face da Constituição Federal e nas controvérsias sobre direito pós-constitucional já revogado ou cujos efeitos já se exauriram. Nesses casos, em face do não cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, não há como deixar de reconhecer a admissibilidade da arguição de descumprimento.” (STF. ADPF nº 33-5 Pará. Min. Rel. Gilmar Mendes. DJ 27/20/2006. G.n.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

como fundamento normas da Constituição da República que enunciam preceitos fundamentais.

3. LESÃO A PRECEITOS FUNDAMENTAIS

O artigo 5º, *caput*, da Constituição da República estabelece situação de isonomia entre brasileiros e estrangeiros residentes no país, no tocante à titularidade dos direitos fundamentais que elenca:

Art. 5º. 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:

[...]

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

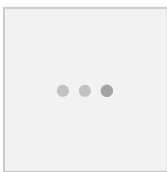
[...]

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Todo esse conjunto de proteção tem como pressuposto a dignidade da pessoa humana, centro axiológico do texto constitucional. Conforme ensina Daniel Sarmento,³ compõem o conteúdo do princípio da dignidade da pessoa humana, entre outros, o *valor intrínseco da pessoa humana* e sua *autonomia pública*. Ou seja, cada ser humano possui um valor intrínseco, o qual independe de suas circunstâncias, *status* ou conduta. A pessoa humana é um fim em si, sujeito que não pode, em hipótese alguma, ser reduzido à condição de mero objeto. Segundo o autor:

A dignidade é *ontológica*, e não contingente. Em outras palavras, todos os indivíduos que pertencem à espécie humana possuem dignidade apenas por serem pessoas. Não se admitem restrições relativas a fatores como gênero, idade, cor, orientação sexual, nacionalidade, deficiência, capacidade intelectual ou qualquer outro. [...] A dignidade humana, que não é concedida por ninguém, não pode ser retirada pelo Estado ou pela sociedade, em nenhuma situação.⁴ *G.n.*

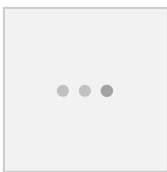
A dimensão da *autonomia pública* do princípio da dignidade humana informa que toda pessoa deve ser reconhecida como agente, como sujeito livre e igual nos processos de deliberação social. Afirma Sarmento:

A dimensão constitutiva se liga ao reconhecimento da pessoa como um *agente*, tal como se dá também com a autonomia privada. No regime democrático, os cidadãos são idealmente concebidos não apenas como os destinatários das normas jurídicas e decisões estatais, mas também como os seus coautores, na medida em que lhes é assegurada a possibilidade de participação, ainda que indireta, no seu processo de elaboração. A democracia é, portanto, antipaternalista, porque supõe que cada pessoa tem o direito de fazer as suas escolhas políticas de levá-las à arena pública por meio do voto ou da sua participação direta.

[...]

³ SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

⁴ *Id, ib*, p. 104.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Portanto, a democracia enlaça a liberdade e a igualdade do cidadão. Ela concretiza a ideia da dignidade da pessoa humana no plano dos arranjos institucionais do Estado, pois se trata do único regime político que enxerga cada cidadão como autêntico sujeito, e não como mero objeto da política e da ação estatal.⁵

De modo que a igualdade entre brasileiros e estrangeiros aqui residentes tem uma dupla dimensão: negativa, no sentido de inibir ato do Estado que possa comprometer o gozo, pelo estrangeiro, dos direitos e garantias inscritos no art. 5º, e positiva, a significar o estímulo à sua participação, em igualdade de condições com o nacional, no debate público.

Destacando a garantia dos direitos fundamentais aos estrangeiros no país, o Superior Tribunal de Justiça assentou:

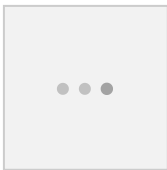
É que no Estado democrático de direito não se pode submeter a liberdade às razões de conveniência ou oportunidade da Administração. E aos estrangeiros, como aos brasileiros, a Constituição assegura direitos e garantias fundamentais descritos no art. 5º e seus incisos, dentre eles avultando a liberdade de expressão. E dúvidas não pode haver quanto ao direito de livre manifestação do pensamento (inciso IV) e da liberdade de expressão da atividade de comunicação, 'independente de censura ou licença' (inciso IX). (STJ. HC 035445. Min. Francisco Peçanha Martins. DJ 18/05/2004).

Por outro lado, conforme lição de José Afonso da Silva, os direitos garantidos aos estrangeiros residentes não se limitam àqueles previstos no artigo 5º da Constituição da República:

O estrangeiro residente não tem só os direitos arrolados no art. 5º, apesar de somente ali aparecer como destinatário de direitos constitucionais. Cabem-lhe os direitos sociais, especialmente os trabalhistas. Ao outorgar direitos aos trabalhadores urbanos e rurais, por certo que aí a Constituição alberga também o trabalhador estrangeiro residente no país, e assim se há de estender em relação aos outros direitos sociais; seria contrário aos direitos fundamentais do homem negá-los aos estrangeiros aqui residentes.⁶

⁵ *Id, ib*, pp. 148 e 149.

⁶ SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 67.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

No mesmo sentido, também já decidiu o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no *Habeas Corpus* nº 95.03.089330-5, que:

HABEAS CORPUS RECURSO “EX-OFFICIO”. PARTICIPAÇÃO DE ESTRANGEIRO NO EXERCÍCIO DE CARGO DIRETIVO DE SINDICATO.

I - A atual Constituição não recepcionou o dispositivo do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.964/81) que veda a participação de estrangeiro na administração ou representação de sindicato, consagrando a plena liberdade sindical (art. 5º, inciso XVII).

II – O artigo 8º, da Constituição Federal, ao dispor sobre a organização sindical, não impôs quaisquer restrições quanto à participação de estrangeiros na administração ou representação de sindicato ou associação profissional.

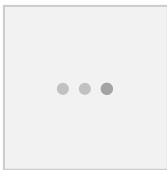
III – Recurso improvido.

(TRF 3ª Região. Rel. Des. Célio Benevides. 09/04/1996). G.n.

De fato, no âmbito dos direitos sociais, a Constituição de 1988 assegurou a todos os trabalhadores urbanos e rurais o direito à livre associação sindical, nos termos do seu art. 8º, cabendo ao sindicato a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas, sendo obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho (incisos III e VI).

Ao dispor sobre a Administração Pública, estendeu aos servidores públicos civis o direito à livre associação sindical e o direito de greve, a ser exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica, conforme revelam os incisos VI e VII do art. 37 da Constituição da República.

As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, nos termos do §1º do art. 5º da Constituição da República. Além dos direitos e garantias expressos na Constituição, outros direitos decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte, também gozam de eficácia jurídica no direito interno brasileiro.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

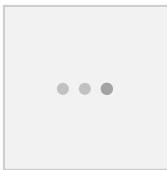
Nesse sentido, as normas constantes de tratados internacionais firmados pelo Brasil e que versam sobre direitos e garantias fundamentais, na forma dos §§1º e 2º do art. 5º da Constituição Federal, incorporam-se automaticamente ao direito interno e com eficácia plena (*erga omnes*) e imediata.

O Brasil é signatário da Carta de São Francisco, tratado internacional, que criou a Organização das Nações Unidas (ONU), bem como de diversos outros tratados internacionais de direitos humanos, como a Declaração Universal de Direitos do Homem, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto de San Jose da Costa Rica.

O artigo 23 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o art. 22 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, promulgado pelo Decreto n.º 594, de julho de 1992, e o art. 8º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, expressamente garantem a liberdade de filiação sindical a todo indivíduo trabalhador.

Por sua vez, a Declaração da OIT relativa os princípios e direitos fundamentais no trabalho de 1998, de que o Brasil é signatário, definiu as convenções que versam sobre os princípios e direitos fundamentais no âmbito do trabalho e cuja observância, independentemente de sua ratificação, deriva da própria filiação do País à OIT. Entre tais princípios figuram a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva, objeto das Convenções 87 e 98 da OIT, esta última ratificada pelo Brasil e promulgada pelo Decreto n. 33.19 de 29.06.1953.

Desta forma, o direito à liberdade de filiação sindical é um direito



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

humano do trabalho que se aplica a todo e qualquer indivíduo, independentemente de sua nacionalidade, em qualquer Estado-membro da ONU e da OIT, não havendo ainda qualquer restrição em nosso ordenamento jurídico-constitucional aos estrangeiros residentes em nosso país.

4. DA MEDIDA LIMINAR

A Lei nº 9.882/1999 prevê a possibilidade de concessão de medida liminar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, desde que seus pressupostos – *fumus boni iuris* e *periculum in mora* – encontrem-se devidamente configurados. É o que ocorre no presente caso. Quanto ao *fumus boni iuris*, ele se evidencia por toda a argumentação exposta ao longo desta representação.

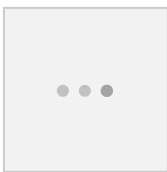
O *periculum in mora*, por sua vez, consubstancia-se no fato de que os dispositivos legais questionados restringem permanentemente direitos fundamentais dos estrangeiros residentes no país, além de colocarem-nos como passíveis de serem investigados criminalmente e de responderem a ações penais, ou mesmo de serem expulsos do país.⁷

⁷ Recentemente, inclusive, foi instaurado inquérito policial contra estrangeira residente no país, justamente para apurar condutas que em tese estariam descritas nos artigos 106, inciso VII; 107 e 125, inciso XI da Lei nº 6.815/1980. Trata-se do inquérito policial nº 0310/2016-4, da Superintendência Regional da Polícia Federal em Minas Gerais. O MM. Juiz da 9ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, julgando o *Habeas Corpus* nº 27270-21.2016.4.01.3800/MG, impetrado a favor de estrangeira residente no país, tendo em vista a instauração de inquérito policial para apurar justamente as condutas que em tese estariam descritas nos artigos 106, inciso VII; 107 e 125, inciso XI da Lei nº 6.815/1980, decidiu:

“Além disso, a liberdade de expressão, também consagrada na CF/88, permite a qualquer pessoa manifestar o que pensa, vedando, apenas, que o faça sob o manto do anonimato. Ora, o ser humano se forma no contato com o seu semelhante, mostrando-se a liberdade de se comunicar como condição imprescindível para a própria salubridade psicossocial da pessoa.

“Desta feita, assiste veemente razão aos impetrantes quando afirmam que as vedações impostas aos estrangeiros pela Lei 6.815/80 não foram recepcionadas pela Constituição Federal. Este, sim, é o diploma legal adequado para positivar as normas asseguradoras da afirmação dos direitos fundamentais como núcleo da proteção da dignidade da pessoa humana.

“Desta forma, tendo em vista a atipicidade da conduta imputada à paciente, vez que os artigos mencionados na Lei 6.815/80, como se demonstrou, não foram recepcionados pela CF/88,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

5. PEDIDO

Em face do exposto, representam a Vossa Excelência pela propositura de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental perante o Supremo Tribunal Federal, com pedido de que a Corte declare que os artigos 106, inciso VII; 107 e 125, inciso XI da Lei nº 6.815/1980 não foram recepcionados pela Constituição da República.

Brasília/DF, de de 2016.

DEBORAH DUPRAT
PROCURADORA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CRISTINA APARECIDA RIBEIRO BRASILIANO
PROCURADORA-GERAL DO TRABALHO EM EXERCÍCIO

CRISTIANE MARIA SBALQUEIRO LOPES
PROCURADORA DO TRABALHO

EDMUNDO ANTONIO DIAS NETTO JUNIOR
PROCURADOR DA REPÚBLICA

torna evidente a ausência de justa causa para a continuidade das investigações e possível instauração de ação penal.”