

A CONSTITUCIONALIZAÇÃO CONDUZIDA PELA LEI DE MIGRAÇÃO E O CONFLITO COM AS NORMAS DA NACIONALIZAÇÃO DO TRABALHO: UMA SOLUÇÃO À LUZ DA TEORIA DA DECISÃO DE RONALD DWORKIN

Kátia de Almeida Salvo Laura Jane Ribeiro Garbini Both

RESUMO: O presente artigo busca analisar o tratamento fornecido ao imigrante que se encontra em solo brasileiro, através da recente Lei nº. 13.445/2017, diante do embate existente com normas de caráter discriminatório, como as que instituem a preferência pelo trabalhador nacional, colocando o princípio da igualdade à margem de aplicação. Objetivouse encontrar resposta para tal conflito, através de hipotético caso concreto, na Teoria da Decisão Judicial de Ronald Dworkin, ante a lição teórica cedida pelo jusfilósofo permitir a análise conjunta de regras e princípios para busca da decisão justa. A metodologia utilizada foi a análise doutrinária e normativa. O resultado obtido foi a de que as normas que prezam pela nacionalização do trabalho, apesar de ainda vigerem no sistema normativo, não foram recepcionadas pela nova ordem constitucional. A conclusão tomada foi a da importância do estudo de casos hipotéticos à serem solucionados com bases doutrinárias clássicas, tendo em vista a impossibilidade de restrições à direitos fundamentais se justificarem apenas por estarem de acordo com legislação vigente.

Palavras-chave: Lei de Migração; Desenvolvimento Humano; Discriminação; Princípio da Igualdade; Dworkin.

ABSTRACT: The present article searches to analyze the treatment to immigrants on Brazilian territory, through of the recent Law n° 13.445/2017, against existing clash with discriminatory character standards, like those that institute the preference for national worker, putting the equality principal on the sidelines of application. It was aimed find answers to the conflict, through hypothetic particular case, in Ronald Dworkin Theory of Judicial Decision, before theoretical lesson ceded by legal philosopher to allow the joint analysis of standards and principles for fair decision search. The used methodology was doctrinal and normative analyses. The got result was the standards that cherish by work nationalization don't was received by the new constitutional order, despite still keep in the normative system. The conclusion made was the study importance of hypothetic cases to be solved with the classic doctrinal, in view of the restrictions impossibilities to fundamental rights to justify only because they are according with in force legislation.

Keywords: Law of Migration; Human Development; Discrimination; Principle of Equality; Dworkin.

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Constituição Cidadã, é responsável por reger todo o ordenamento jurídico nacional. A partir disso, sabe-se que toda e qualquer interpretação do direito deve ser realizada sob o abrigo da Carta Magna.

O instrumento normativo constitucional brasileiro, de forma ampla, se refere ao estrangeiro em algumas de suas passagens, num contexto protetivo e idealizador da busca pela promoção igualitária de nacionais e não-nacionais. Sob esse viés constitucional, combinado ao fato da necessidade de se falar sobre políticas migratórias expressivas e efetivas aos estrangeiros residentes no país, é que a matéria concernente ao não-nacional passou a ser regulamentada pela Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017, a Lei de Migração.

A Lei de Migração surgiu no ordenamento jurídico nacional para suprir a latente necessidade de se modernizar as discussões sobre o tema e, como consequência, revogou a retrógrada Lei nº. 6.815/1980, o Estatuto do Estrangeiro, que mesmo tendo sido concebido sob a égide de um governo ditatorial, numa perspectiva que prezava pela segurança nacional e olhava com péssimos olhos para os estrangeiros, ainda estava em vigor.

Na contramão da inovação e da constitucionalização legislativa propiciada pela Lei nº. 13.445/2017 e das amplas garantias atribuídas aos estrangeiros pela Constituição de 1988, verifica-se ainda em permanência no ordenamento jurídico nacional, regramentos legais como os que permitem a nacionalização do trabalho prevista na CLT que, por sua vez, não foram recepcionadas pela ordem constitucional vigente, mas ainda não tiveram sua inconstitucionalidade formalmente declarada.

Diante de normas conflitantes que convivem simultaneamente no sistema normativo, torna-se relevante o levantamento de hipóteses à serem tratadas caso as normas em questão entrem em conflito, bem como, a eventual solução a ser dada neste cenário.

Para tanto, o presente artigo buscou resposta na Teoria da Decisão de Dworkin, a qual reconhece o direito como conjunto normativo composto por regras e princípios e que, portanto, permite a análise do princípio da igualdade – que não faz distinção entre nacionais e estrangeiros – com as normas que permitem instituir a defesa do trabalhador nacional e que, portanto, os distinguem.

Assim, a partir da relevante contribuição da teoria de Ronald Dworkin para o direito, objetivou-se analisar qual das normas (princípio da igualdade ou princípio da preferência pelo nacional), em hipotético caso concreto, supostamente teria maior

probabilidade de alcançar uma decisão justa, investigando a questão não somente sob a égide principiológica, mas também, e principalmente, em harmonia com os preceitos fundamentais estabelecidos constitucionalmente e reforçados pela Lei de Migração.

MATERIAL E MÉTODO

A metodologia utilizada no presente artigo foi a de análise doutrinária, através de vastas bibliografias, trazendo para o *paper*, especificamente as literaturas concernentes ao tema pesquisado. Para desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se também, de análise normativa, estas mais direcionadas ao estudo da Carta Constitucional de 1988, a Lei de Migração e a CLT.

RESULTADOS E DISCUSSÕES OU REVISÃO DE LITERATURA

1. O STATUS DO ESTRANGEIRO NO BRASIL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO.

É no preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que se verifica, quando da sua instituição, o que o Estado Democrático de Direito, num contexto nacional, buscou refletir: uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e empenhada na solução pacífica das controvérsias concernentes a toda Democracia.¹

Do mesmo modo segue o artigo 5º da Constituição que, em seu *caput* adentra a questão da garantia de igualdade entre os brasileiros e estrangeiros residentes no país, nos seguintes termos: "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 (...)"².

Ao mesmo tempo em que dispõe sobre a igualdade de tratamento que deve ser dispensada ao estrangeiro, a própria Constituição enumera algumas restrições

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 jul. 2018.

² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

aos mesmos, como por exemplo, a proibição de alistamento e voto, previstas no artigo 14, § 2º e a vedação de acesso a cargos públicos especiais, como o de Presidente e Vice-Presidente da República, nos termos dos incisos do §3º do artigo 12.³

Neste contexto, mesmo considerando as restrições estabelecidas pelo texto constitucional, sabe-se que a magna carta — e os direitos dela decorrentes — acabaram por formar "um núcleo mínimo (mínimo existencial) de direitos sociais considerados necessários para se viver com dignidade, os quais devem ser usufruídos por todos, indistintamente, e que fazem parte dos direitos fundamentais".⁴

Assim, como afirma Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes, a interpretação sistemática da Constituição permite concluir que é a regra da igualdade que deve nortear o tratamento a ser dispensado ao estrangeiro no Brasil, sendo que, as exceções a tal princípio só devem se justificar em casos excepcionais.⁵

Foi com tais preceitos em mente e, após realizado diversos estudos sobre a necessidade de conceber na ordem jurídica brasileira uma norma que retratasse a situação dos não-nacionais, que a matéria concernente ao estrangeiro passou a ser regulamentada pela Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017, a Lei de Migração, que objetivou efetivar a proteção conferida aos direitos humanos direcionados aos estrangeiros através, e à luz, da Constituição Federal.⁶

Até a edição da Lei de Migração, a matéria concernente a situação jurídica do estrangeiro no Brasil era prevista pela Lei nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Estatuto do Estrangeiro, sendo que não havia, até então, uma lei que tratasse de maneira específica sobre as migrações ocorridas no país, e, portanto, o mencionado Estatuto era o vértice no que diz respeito ao tema.⁷

O Estatuto do Estrangeiro foi concebido num período ditatorial, autoritário, no qual o Estado brasileiro era conduzido por militares e, por sua vez, a lei em

³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁴ SANTOS, Jorge Luiz Oliveira dos; MELO, Luiz Renato de Souza. Os refugiados haitianos e a intervenção judicial para a garantia dos Direitos Fundamentais. **Quaestio luris**. Rio de Janeiro, vol. 09, n. 04, 2016, p. 4.

⁵ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. O direito a não discriminação dos estrangeiros. **Escola Superior do Ministério Público da União**. Boletim Científico n. 37, 2012, p. 3.

⁶ GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v. 09, n. 04, 2017, p. 2

⁷ GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. p. 2.

questão levava em conta, precipuamente, aspectos voltados à segurança nacional, sendo, portanto, uma legislação discriminatória e contrária aos fundamentos e princípios estabelecidos pela Carta Constitucional, no que diz respeito ao tratamento igualitário aos estrangeiros em solo nacional.⁸

Assim, havia uma clara incompatibilidade entre o Estatuto do Estrangeiro e a nova ordem constitucional brasileira, posto que quando de sua vigência, o Estado brasileiro se valia de resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) - órgão criado pela Lei nº. 6.815/80 -, para regulamentar assuntos pertinentes a condição jurídica do estrangeiro, para que, deste modo, não houvesse discrepância entre os direitos fundamentais estabelecidos constitucionalmente, e nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, e a permissão costumeira de receber estrangeiros no país.⁹

Enquanto era vigente a Lei nº. 6815/80 (Estatuto do Estrangeiro), o entendimento de quem era estrangeiro partia, anteriormente, da identificação de quem era nacional. Assim, o sujeito que não se encontrava no rol do artigo 12 da Constituição Federal de 1988 e seus incisos, que dispõe quem são os brasileiros natos ou naturalizados, era tido como estrangeiro.¹⁰

No que diz respeito ao status do estrangeiro atrelado à ideia de nacionalidade anteriormente à entrada em vigor da Lei de Migração, cabe destacar as seguintes palavras de Sidney Guerra:

O sujeito natural do Estado é o nacional, que em seu conjunto corresponde a ideia de povo, que não pode ser confundido com população por se tratar de conceito que designa o número de habitantes de um território num determinado momento. Já os estrangeiros, por exclusão, eram identificados como todos aqueles que não se enquadravam na categoria de nacionais. 11

Mas, a anterior conceituação e tratamento fornecidos ao estrangeiro no Brasil, estes justificados e sob a influência da chamada Doutrina da Segurança

⁸ GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. p. 2.

⁹ KENICKE, Pedro Henrique Galloti. **O Estatuto do Estrangeiro e a Lei das Migrações**: Da Doutrina da Segurança Nacional ao Desenvolvimento Humano. Disponível: https://unibrasil.academia.edu/PedroHenriqueGallottiKenicke. Acesso em: 20 jul. 2018. p. 14.

¹⁰ GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. p. 2.

¹¹ GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. p. 5.

Nacional, como mencionado anteriormente - que objetivava, precipuamente a defesa do trabalhador nacional e a proteção dos setores industrial e de serviços¹²-, já não atendia mais os anseios do grande número de não-nacionais que passaram a residir no Brasil e, como consequência, experimentaram profundas alterações a partir da entrada em vigor da Lei nº. 13.445/2017.

O surgimento da Lei de Migração foi impulsionado pelos movimentos e debates públicos em torno do evidente aumento no número de migrações observadas no Brasil nos últimos anos, principalmente pela chegada de imigrantes haitianos no país, que tornou latente questões como a ausência de políticas públicas para o acolhimento deles, obstáculos burocráticos para se obter documentação, discriminação e dificuldades de integração social.¹³

Diferente do que era visto no Estatuto do Estrangeiro, a nova Lei de Migração buscou, sob forte influência principiológica e constitucional, tratar o não-nacional como um sujeito de direitos e garantias, buscando efetivar em todo o território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, uma série de direitos que anteriormente não eram concebidos pela legislação específica, como, por exemplo, garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória.¹⁴

Verifica-se também, que a Lei nº. 13.445/2017 tornou possível que o imigrante exerça cargo, emprego ou função pública, conforme definido em edital, com o resguardo dos cargos, empregos e funções públicas reservadas à brasileiros natos, conforme já previa, respectivamente, os artigos 37, inciso I e 12, §3º da Magna Carta, mas que, contudo, ainda era tema que se encontrava pendente de regulamentação por lei específica.

Em análise à Seção II, ainda no Capítulo I da nova lei, é possível observar nas diretrizes da legislação, a carga principiológica que o legislador buscou efetivar, posto que consagrou princípios como o da universalidade, indivisibilidade e

Anais do EVINCI – UniBrasil, Curitiba, v.4, n.2, p. 77-96, out. 2018

82

¹² KENICKE, Pedro Henrique Galloti. **O Estatuto do Estrangeiro e a Lei das Migrações**: Da Doutrina da Segurança Nacional ao Desenvolvimento Humano. p. 19-20.

¹³ ASANO, Camila Lissa; TIMO, Pétalla Brandão. **A nova Lei de Migração no Brasil e os direitos humanos**. Disponível em: https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos. Acesso em: 21 jul. 2018.

¹⁴ BRASIL. Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 21 jul. 2018.

interdependência dos direitos humanos; repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; não criminalização da imigração; não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional, entre outros.¹⁵

Tal previsão, sem dúvida alguma, representa um grande avanço no que diz respeito à política migratória brasileira.

Para opiniões mais conservadoras, a Lei de Migração tem gerado críticas por trazer abrangentes possibilidades e oportunidades que foram conferidas aos sujeitos que não possuem a nacionalidade brasileira. Para longe das críticas ou elogios à nova lei, o fato é que ela buscou dar concretude ao texto constitucional "que consagra o princípio da igualdade entre os brasileiros e os não brasileiros, pugnando de maneira clara o combate à discriminação, à xenofobia e outras práticas que sejam consideradas atentatórias aos direitos humanos". ¹⁶

Analisada a condição do estrangeiro sob interpretação constitucional e de acordo com a nova Lei de Migração, resta agora, portanto, analisar e refletir se, a ideia da "nacionalização do trabalho" prevista pela legislação trabalhista nacional, não estaria em descompasso com o texto constitucional e a recente Lei nº. 13.445/2017 no que concerne à busca igualitária pela defesa dos direitos humanos e da dignidade humana.

2. A NACIONALIZAÇÃO DO TRABALHO

Evaristo de Moraes Filho e Antonio Flores Moraes definem o termo trabalho dando destaque para sua função social e seu caráter cooperativo, afirmando o seguinte:

Todo trabalho humano é, desde os tempos primitivos e por definição, um fato coletivo, sendo a cooperação sua nota característica e essencial. Uns dependem dos outros, as tarefas se realizam através da armação de um mosaico, fragmentário a princípio. 17

¹⁵ BRASIL. Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração**.

¹⁶ GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. p. 11.

¹⁷ MORAES FILHO, Evaristo de; MORAES, Antonio Carlos Flores de. **Introdução ao Direito do Trabalho**. 11ª ed. LTr. São Paulo, 2014. p. 17.

Nesse mesmo sentido é a interpretação apresentada por Fábio Rodrigues Gomes, que entende que o trabalho se torna parte integrante do ser humano, tendo em vista que coloca "impacto profundo na identificação e na socialização do indivíduo"¹⁸, sendo, portanto, notável como direito social e, por sua vez, transformador deste.¹⁹

O processo de construção das normas jurídicas concernentes à nacionalização do trabalho teve início na era de Getúlio Vargas, quando da entrada em vigor do Decreto nº. 19.482 de 12 de dezembro de 1930, a chamada Lei dos Dois Terços. Nas palavras de Sérgio Pinto Martins, "Getúlio Vargas, na época, levantava a bandeira contra exploradores estrangeiros. A lei dos dois terços serviu como dividendo políticos contra aquelas pessoas".²⁰

Com o alto índice de "desemprego forçado de muitos trabalhadores que, em grande número, afluíram para a Capital da República e para outras cidades principais, no anseio de obter ocupação"²¹, questão latente à época, combinado com a entrada desordenada de estrangeiros no Brasil, o Decreto nº 19.482/1930 limitava a entrada, no território nacional, de estrangeiros de terceira classe - assim denominados pela legislação - e dispunha sobre a localização e amparo dos trabalhadores nacionais.²²

Entre outras disposições, o Decreto estabelecia em seu artigo 3º. que os empregadores, exploradores, ou não, de concessões do Governo Federal, Estadual ou Municipal ou que com estes eventualmente estabelecessem algum tipo de contratação, deveriam empregar dois terços de trabalhadores nacionais em seu

¹⁸ GOMES, Fábio Rodrigues. **O Direito Fundamental ao Trabalho.** Perspectivas Histórica, Filosófica e Dogmático-Analítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 192.

¹⁹ PIOVESAN, Flávia. Direito ao Trabalho e a Proteção dos Direitos Sociais nos planos internacional e constitucional. In: PIOVESAN, Flávia; CARVALHO, Luciana Paula Vaz de (Coord.). **Direitos Humanos e Direito do Trabalho.** São Paulo: Atlas, 2010. p. 11.

²⁰ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 30ª ed. Atlas: São Paulo, 2014, p. 127.

²¹ BRASIL, Câmara dos Deputados. Republicação do Decreto nº. 19.482, de 12 de dezembro de 1930. **Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências.** Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html. Acesso em: 22 jul. 2018.

²² BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. Republicação do Decreto nº. 19.482, de 12 de dezembro de 1930. Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências.

quadro de funcionários, tendo em vista que naquele período, a maioria dos empregados eram não-nacionais.²³

Cabe ressaltar que na sequência das construções legislativas brasileiras, a Constituição de 1946 determinava em seu artigo 157, inciso XI, a necessidade de lei para a fixação das porcentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão, bem como, nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e da indústria. Já o inciso XII do artigo 158 da Constituição de 1967 e o inciso XII do artigo 165 da Emenda Constitucional nº 1/1969 reforçaram a mesma redação da Constituição de 1946, sendo a Constituição de 1988 a única que não reiterou tais disposições.²⁴

Logo, observa-se que os artigos concernentes à nacionalização do trabalho, instituídas originalmente pelo Decreto nº. 19.482/1930, que estavam de acordo com a Emenda Constitucional nº. 1/1969, e hoje presentes na CLT, não foram recepcionados pela nova ordem constitucional de 1988, fato que será melhor abordado adiante.²⁵

Assim, sob influência da Lei dos Dois Terços, verifica-se na Consolidação das Leis do Trabalho ou Decreto-Lei nº. 5.452 de 1º. de maio de 1943, a previsão da proporcionalidade do mencionado dois terços de funcionários, em seu artigo 352 e 354, bem como, de demais normas concernentes à nacionalização do trabalho nos artigos subsequentes.²⁶

Para alguns autores que estudam o tema, a proporcionalidade é uma medida para proteção do brasileiro nato, naturalizado ou equiparado, tendo em vista a possibilidade de contratação pelas multinacionais de trabalhadores estrangeiros

Parágrafo único - A proporcionalidade é obrigatória não só em relação à totalidade do quadro de empregados, com as exceções desta Lei, como ainda em relação à correspondente folha de salários.

²³ JAQUEIRA, Manoela Marli. Trabalhador Imigrante: As regras de nacionalização do trabalho e o direito à igualdade. **Direito Unifacs – Debate Virtual**. p. 6.

²⁴ MARTINS, Sérgio Pinto. **Comentários à CLT**. 13^a ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 295-297.

²⁵ MARTINS, Sérgio Pinto. **Comentários à CLT**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 297.

Art. 352 - As empresas, individuais ou coletivas, que explorem serviços públicos dados em concessão, ou que exerçam atividades industriais ou comerciais, são obrigadas a manter, no quadro do seu pessoal, quando composto de 3 (três) ou mais empregados, uma proporção de brasileiros não inferior à estabelecida no presente Capítulo; Art. 354 - A proporcionalidade será de 2/3 (dois terços) de empregados brasileiros, podendo, entretanto, ser fixada proporcionalidade inferior, em atenção às circunstâncias especiais de cada atividade, mediante ato do Poder Executivo, e depois de devidamente apurada pelo Departamento Nacional do Trabalho e pelo Serviço de Estatística de Previdência e Trabalho a insuficiência do número de brasileiros na atividade de que se tratar.

que, em certa medida, não tem suas garantias trabalhistas equiparadas aos nacionais.²⁷

Além de reiterar o regramento jurídico estabelecido em 1930, relativo a proporcionalidade de trabalhadores brasileiros, regras estas originadas no período em que o estrangeiro era tido como ameaça à segurança nacional, a Consolidação das Leis do Trabalho também trouxe previsão quanto à equiparação salarial, visando novamente, a guarida do trabalhador nacional.²⁸

Assim estabelece a CLT em seu artigo 358 e parágrafo único:

Art. 358 - Nenhuma empresa, ainda que não sujeita à proporcionalidade, poderá pagar a brasileiro que exerça função análoga, a juízo do Ministério do Trabalho, Industria e Comercio, à que é exercida por estrangeiro a seu serviço, salário inferior ao deste, excetuando-se os casos seguintes:

Parágrafo único - Nos casos de falta ou cessação de serviço, a dispensa do empregado estrangeiro deve preceder à de brasileiro que exerça função análoga.²⁹

A CLT, através do dispositivo de lei acima colacionado, novamente objetivou, de forma clara e objetiva, tutelar a proteção do mercado de trabalho em favor do trabalhador brasileiro, seja ele nato ou naturalizado, em detrimento do trabalhador estrangeiro, possibilitando, inclusive, a dispensa do empregado estrangeiro antes do nacional, nos casos de falta ou cessação de serviço, sem contudo, prever a análise de quaisquer outros e, talvez mais relevantes, requisitos para tanto.³⁰

Quanto ao tema, há quem defenda o artigo 358 da CLT e, por consequência, as demais regras relativas à nacionalização do trabalho, sob a vertente da legitimidade social de tais regramentos que buscam efetivar garantias e ofertar segurança jurídica aos que nascem no Brasil ou obtêm a naturalidade posteriormente, sendo, portanto, um critério territorial/geográfico. Neste sentido é o

²⁷ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 127.

²⁸ JAQUEIRA, Manoela Marli. Trabalhador Imigrante: As regras de nacionalização do trabalho e o direito à igualdade. **Direito Unifacs – Debate Virtual**, p. 6-7.

²⁹ BRASIL. Decreto-Lei nº. 5.452, de 1º. de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 23 jul. 2018.

³⁰ ARAÚJO JUNIOR, José Ribamar Vieira de. **A nacionalização do trabalho na CLT e a nova ordem econômica mundial**: aspectos constitucionais da exigência da proporcionalidade de empregados brasileiros. Brasília: IDP, 2011. p. 47

entendimento de Pinto Martins que afirma que "o artigo 358 da CLT não traz prejuízo ao estrangeiro, apenas aumenta o direito dos empregados brasileiros". 31

Neste mesmo sentido é o entendimento de Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes que explana entendimento no sentido da legitimidade estatal para conservar o mercado de trabalho, bem como, seu próprio sistema econômico, estando, mediante as normas da nacionalização do trabalho, a proteger o país ofertando preferência ao trabalhador nacional.³²

Afirma ainda, que o princípio da preferência pelo nacional e a nãodiscriminação se mostram como um desafio de compatibilização, visto que possuem significados opostos, "por isso, a questão não pode ser colocada nestes termos, já que a opção por um dos termos excluirá o outro". ³³

De outro lado, há o entendimento daqueles que asseguram que as disposições contidas na CLT acerca da preferência pelo nacional, não podem ser consideradas como recepcionadas pela vigente ordem constitucional.

Neste viés é o entendimento de Maurício Godinho Delgado que, ao interpretar a questão a luz da Carta Magna, sob a qual todas as demais devem ser analisadas, afirma que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 5º. estabelece a igualdade de todos perante a lei, como também, a garantia de direitos fundamentais a brasileiros e estrangeiros, sendo portanto, que o texto constitucional retoma o parâmetro antidiscriminatório da nacionalidade adotado na Constituição de 1946 e suprimido nas constituições que lhe sucederam.³⁴

Na mesma direção se mostra a análise feita por Gustavo Filipe Barbosa Garcia, que destaca que tais dispositivos da legislação trabalhista são totalmente incompatíveis com a ordem jurídica de um Estado Democrático de Direito sem preconceitos, pautado no pluralismo e na dignidade humana.³⁵

³¹ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 128.

³² LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração**: O Estatuto do Estrangeiro em uma parspectiva de direitos humanos. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 590.

³³ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração**: O Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos. p. 590.

³⁴ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 10ª ed. São Paulo: LTr, 2011, p. 760.

³⁵ GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Forense, 2012, p. 1048.

Assim, da análise dos dispositivos da legislação trabalhista que tratam da nacionalização do trabalho em interpretação à luz da constituição, extrai-se uma completa incongruência entre a limitação do acesso efetivo dos estrangeiros residentes no Brasil ao mercado de trabalho nacional e as diretrizes de cooperação e integração econômica e social, sendo possível concluir, portanto, que tais dispositivos estão vigentes no ordenamento jurídico, mas se encontram informalmente revogados, podendo ser questionados seus aspectos de validade e eficácia, visto não terem sido recepcionados pelos preceitos da ordem constitucional advindos da Magna Carta de 1988.³⁶

3. O CONFLITO ENTRE O PRINCÍPIO DA IGUALDADE E DA PREFERÊNCIA PELO NACIONAL E A SOLUÇÃO DWORKINIANA

Enquanto não se efetiva a revogação formal dos artigos concernentes à nacionalização do trabalho mediante declaração judicial de sua inconstitucionalidade - posto não terem sido recepcionados pela ordem constitucional vigente -, é preciso falar sobre a solução à ser dada em eventuais conflitos que envolvam o princípio da preferência pelo nacional e o princípio da igualdade.

Com base numa interpretação Dworkiniana, sabe-se que o positivismo jurídico apresenta suas limitações interpretativas, como toda teoria, e neste contexto, uma das limitações mais expressivas se encontra nos casos em que o operador do direito não encontra uma regra conclusiva para a subsunção da mesma ao caso concreto.³⁷ Aqui, portanto, se insere a teoria da decisão judicial como uma ação posta à busca da melhor interpretação do direito, conforme o contexto em que ele está inserido.

Para Clarissa Mendes Sousa, H. L. A. Hart, mesmo atrelado ao positivismo, se inseriu nas críticas pós-positivistas como um crítico ao positivismo tradicional, contudo, o próprio autor atribuiu destaque ao direito positivado em detrimento da

Anais do EVINCI – UniBrasil, Curitiba, v.4, n.2, p. 77-96, out. 2018

³⁶ ARAÚJO JUNIOR, José Ribamar Vieira de. **A nacionalização do trabalho na CLT e a nova ordem econômica mundial**: aspectos constitucionais da exigência da proporcionalidade de empregados brasileiros. p. 47-48.

³⁷ VIEIRA JUNIOR, Dicesar Beches; MORKING, Francelize Alves. Ronald Dworkin e o Direito como Integridade: Uma Teoria da Decisão Judicial Aplicada ao Direito do Trabalho. **Revista Paradigma**. Ribeirão Preto, a. XX, v. 24, n. 1, p. 186-212, jan./jun. 2015, p. 190.

interpretação principiológica presente em Dworkin, que, destaque-se, tem tomado grandes proporções na hermenêutica constitucional contemporânea.³⁸

Para as correntes positivistas, em especial as que coadunam com o entendimento de Hart, o direito é constituído por regras que se tornam obrigatórias de duas maneiras: a) porque são aceitas como padrão de conduta, e b) porque são válidas por terem sido criadas em conformidade a um processo definido por outras regras.³⁹

Por outro lado, na concepção apresentada por Dworkin, o direito não é constituído apenas por regras, mas também por princípios e políticas.

Neste sentido, o autor afirma que:

(...) quando os juristas raciocinam ou debatem a respeito de direitos e obrigações jurídicos, particularmente naqueles casos difíceis nos quais nossos problemas com esses conceitos parecem mais agudos, eles recorrem a padrões que não funcionam como regras, mas operam diferentemente, como princípios, políticas e outros tipos de padrões.⁴⁰

Assim, a crítica realizada por Dworkin ao positivismo jurídico utiliza-se da distinção lógica entre regras, princípios e políticas, sendo que, no que diz respeito as regras, o autor mantém o sentido apresentado pelo próprio positivismo, até mesmo no que se refere à aplicação das regras e a lógica do "tudo ou nada".⁴¹

Sob um ponto de vista estrutural, é possível afirmar, cuidadosamente, que os princípios são determinados por oposição às regras, sendo que, ambos são espécies do gênero normas. "Enquanto as regras estabelecem explicitamente as condições nas quais devem ser aplicadas e exigem um cumprimento pleno, os princípios são enunciados abertos e indeterminados quanto às condições de sua

³⁸ SOUSA, Clarissa Mendes. Dano Moral Coletivo e Solução dos Casos Difíceis na visão de Herbert Hart e Robert Dworkin (sic). In. COLNAGA, Lorena de Melo Rezende; ALVARENGA, Rúbia Z. (Org.). **Direitos Humanos e Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2013, p. 352.

³⁹ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 32-33.

⁴⁰ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. p. 35-36.

⁴¹ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. p. 39.

aplicação"⁴², sendo, portanto, que eles próprios não indicam, de imediato, as circunstâncias nas quais devam ser aplicados.⁴³

Assim, como mencionado anteriormente, os princípios não são aplicáveis à maneira do "tudo ou nada", como as regras o são. Eles não estabelecem condições para que se faça necessária a sua aplicação, nem consequências que ocorram automaticamente de certas condições. 44 "Eles enunciam uma razão para decidir em certo sentido, no entanto, sem obrigar a uma decisão particular, podendo concorrer outros princípios que estabeleçam razões para decidir num outro sentido". 45

Logo, Dworkin entende que os princípios possuem uma dimensão que as regras não possuem, que se trata da dimensão de peso ou importância. Para Dworkin, essa dimensão de peso ou importância, deve ser analisada pelo julgador à luz do caso concreto que ele estiver a analisar, pois quando o caso em questão acarretar conflito entre princípios, o juiz, ao decidir, deverá aplicar ao caso o princípio que guardar maior peso para alcançar uma decisão justa.⁴⁶

Assim, nas palavras do autor:

Os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão do peso ou importância. Quando os princípios se intercruzam (por exemplo, a política de proteção aos compradores de automóveis se opõe aos princípios de liberdade de contrato), aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um. Esta não pode ser, por certo, uma mensuração exata e o julgamento que determina que um princípio ou uma política particular é mais importante que outra frequentemente será objeto de controvérsia.

Não obstante, essa dimensão é uma parte integrante do conceito de um princípio, de modo que faz sentido perguntar que peso ele tem ou quão importante ele é. 47

As regras se mostram como razões para agir, constituindo-se como uma razão de primeira ordem para realizar a ação exigida e, uma razão de segunda

⁴² VELASCO, Marina. Conflitos entre direitos e alternativas à ponderação. A teoria dos direitos de Dworkin reavaliada. **Revista ethic** @. Florianópolis, v. 10, n. 3, p. 115-130, dez. 2011, p. 122.

⁴³ VELASCO, Marina. Conflitos entre direitos e alternativas à ponderação. A teoria dos direitos de Dworkin reavaliada. p. 122.

⁴⁴ LIMA, Marcio Alexandre R. **O Direito com Integridade em Dworkin**: uma perspectiva interpretativa dos princípios e direitos fundamentais. Dissertação de Mestrado em Direito apresentado à Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006, p. 20.

⁴⁵ LIMA, Marcio Alexandre R. **O Direito com Integridade em Dworkin**: uma perspectiva interpretativa dos princípios e direitos fundamentais. p. 20.

⁴⁶ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. p. 42-43.

⁴⁷ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. p. 42-43.

ordem para excluir qualquer deliberação independente de parte do destinatário da norma acerca dos argumentos em prol ou contra realizar a ação exigida. Assim, quando as normas são regras e suas condições de aplicação estão plenamente preenchidas, os órgãos de aplicação excluem seu próprio julgamento e qualquer ponderação sobre as eventuais razões para sua aplicação.⁴⁸

Este procedimento não ocorre com as normas que tem a forma de princípio.

Em se tratando de princípios, ou seja, de normas que não são regras, as condições para sua aplicação não estão pré-estabelecidas. Estas normas estão configuradas de forma aberta e, por este motivo, não possuem o condão de excluir a deliberação, assim como exigem algum tipo de ponderação a respeito da adequação de sua aplicação ao contexto do caso, também diante da possibilidade de outros princípios possivelmente aplicáveis ao caso.⁴⁹

Importante ressaltar aqui que não se está a utilizar o termo ponderação na forma em que proposta por Robert Alexy, mas sim, num contexto de análise da significância de cada princípio conflitante diante do caso concreto, afim de atribuir ao mesmo a síntese mais adequada a amparar os direitos ali envolvidos e alcançar a decisão mais justa possível.

Finalmente trazendo a questão do conflito entre direitos para a situação apresentada no presente artigo, sabe-se que o princípio da igualdade é assim denominado como princípio em virtude da configuração aberta de suas condições de aplicação. Contudo, mesmo diante de sua configuração aberta, neste caso há na norma a descrição de uma conduta proibida e que, portanto, não é indeterminada. Tem-se, assim, uma conduta qualificada como indevida ou proibida, qual seja: a ação de discriminar.⁵⁰

Deste modo, a exigência no que diz respeito ao princípio da igualdade, é de um cumprimento pleno do mesmo, não fazendo sentido pensar em um cumprimento gradual de tal garantia, como eventualmente a norma em formato de regra permitiria.

-

⁴⁸ VELASCO, Marina. Conflitos entre direitos e alternativas à ponderação. A teoria dos direitos de Dworkin reavaliada. p. 122-123.

⁴⁹ VELASCO, Marina. Conflitos entre direitos e alternativas à ponderação. A teoria dos direitos de Dworkin reavaliada. p. 123.

⁵⁰ VELASCO, Marina. Conflitos entre direitos e alternativas à ponderação. A teoria dos direitos de Dworkin reavaliada. p. 123-124.

Logo, a discussão aqui se dará em torno de se determinada ação, no caso concreto, constituirá, ou não, discriminação.⁵¹

Assim, suponha-se, a título hipotético, que um trabalhador estrangeiro exerça determinada função junto ao estabelecimento de seu empregador, onde também laboram trabalhadores nacionais, tendo em vista as regras de nacionalização do trabalho determinadas pela Consolidação das Leis do Trabalho. O trabalhador estrangeiro mostra-se, em sua função, melhor e mais eficiente que o trabalhador brasileiro que exerce função análoga a sua, observando corretamente as diretrizes da empresa e cumprindo com excelência com todas as suas atribuições. Ocorre que a empresa, por questões econômicas externas, é atingida por falta ou cessação de serviço e, visando o cumprimento das regras trabalhistas, o empregador promove a dispensa do empregado estrangeiro, ante a disposição elencada no parágrafo único do artigo 358, da CLT.

Para além da questão quanto à validade e eficácia das normas referentes à nacionalização do trabalho, bem como, da eventual responsabilidade do empregador na realização da dispensa discriminatória do trabalhador estrangeiro, é possível afirmar que os artigos da CLT referentes à nacionalização do trabalho encontram-se vigentes no ordenamento jurídico e permitem, num caso concreto, que a promoção da preferência pelo nacional se dê em detrimento do princípio da igualdade, independente da análise de outros fatores mais justos e adequados para, como no caso acima exemplificado, realizar, ou não, a dispensa do trabalhador estrangeiro.

Conforme apontado no presente trabalho, Dworkin reconhece a necessidade de análise dos casos concretos sob um conjunto de princípios e regras, concomitantemente. Então, considerando que o caso trazido acima fosse levado ao judiciário com as condições elencadas, através da teoria da decisão de Dworkin, caberia ao juiz analisar o princípio da igualdade em conjunto com os artigos referentes à nacionalização do trabalho para decidir qual a norma que melhor se aplica naquele cenário.

Logo, se a figura do juiz Hércules apresentada por Dworkin estivesse a resolver um caso nestas condições, ele poderia optar pela prevalência do princípio

⁵¹ VELASCO, Marina. Conflitos entre direitos e alternativas à ponderação. A teoria dos direitos de Dworkin reavaliada. p. 124.

da igualdade, tendo em vista que, no caso, é a norma que possui maior peso para realizar plenamente os direitos envolvidos na discussão, sem que as regras referentes à nacionalização do trabalho deixassem de existir no ordenamento jurídico apenas por não estarem sendo realizadas naquele momento.

Conclui-se, portanto, que o ordenamento jurídico brasileiro, através da Carta Magna e agora também pela recente Lei de Migração, preza pela promoção e proteção dos direitos humanos, visando "concretizar, ao mesmo tempo, o desenvolvimento social do Brasil e o desenvolvimento humano dos migrantes que aqui estão estabelecidos ou que irão se estabelecer". ⁵² E o que se busca é que, para tal concretização, não seja necessário excluir ou relativizar a proteção dos direitos fundamentais de um (não-nacional) em detrimento de outro (nacional).

CONCLUSÃO

A interpretação sistemática do texto constitucional impõe concluir que é a regra da igualdade que deve nortear o tratamento a ser dispensado aos estrangeiros em solo nacional, sendo que as exceções ao princípio da igualdade, conforme visto, só se justificam em casos excepcionais.

A legislação infraconstitucional deveria seguir esse princípio, no entanto, parte da legislação que trata dos não-nacionais foi editada antes da entrada em vigor da Constituição Cidadã, como é o caso das normas da nacionalização do trabalho e como era o caso até recentemente, do Estatuto do Estrangeiro.

Contudo, as restrições e violações à direitos fundamentais não podem se justificar apenas por estarem de acordo com legislação vigente, quanto mais ao se considerar que tal legislação não é compatível com os pilares anti-discriminatórios elencados pela Constituição, motivo pelo qual se faz extremamente necessário que a interpretação do texto constitucional seja, neste momento mais do que nunca, voltada à se efetivar direito também do migrante, buscando propiciar ao mesmo o desenvolvimento humano tão almejado quando da escolha do Brasil como país destinatário para transformação da sua vida.

⁵² KENICKE, Pedro Henrique Galloti; LORENZETTO, Bruno Meneses. O estatuto do estrangeiro e a mudança na fundamentação da política migratória brasileira. **Direito e Desenvolvimento**. João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 195-209, 2017. p. 200-201.

Referências

jul. 2018.

ARAÚJO JUNIOR, José Ribamar Vieira de. **A nacionalização do trabalho na CLT e a nova ordem econômica mundial**: aspectos constitucionais da exigência da proporcionalidade de empregados brasileiros. Brasília: IDP, 2011.

ASANO, Camila Lissa; TIMO, Pétalla Brandão. **A nova Lei de Migração no Brasil e os direitos humanos**. Disponível em: https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos>. Acesso em: 21 jul. 2018.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Republicação do Decreto nº. 19.482, de 12 de dezembro de 1930. Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html. Acesso em: 22 jul. 2018.

____. Decreto-Lei nº. 5.452, de 1º. de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis

do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm . Acesso em: 23 jul. 2018.
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http: ccivil_03="" constituicao="" constituicaocompilado.htm="" www.planalto.gov.br="">. Acesso em: 20 jul. 2018.</http:>
Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração . Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm . Acesso em: 21

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 10ª ed. São Paulo: LTr, 2011.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Forense, 2012.

GOMES, Fábio Rodrigues. **O Direito Fundamental ao Trabalho.** Perspectivas Histórica, Filosófica e Dogmático-Analítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v. 09, n. 04, 2017.

JAQUEIRA, Manoela Marli. Trabalhador Imigrante: As regras de nacionalização do trabalho e o direito à igualdade. **Direito Unifacs – Debate Virtual**. Disponível em: https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/4130. Acesso em: 22 jul. 2018.

KENICKE, Pedro Henrique Galloti. **O Estatuto do Estrangeiro e a Lei das Migrações**: Da Doutrina da Segurança Nacional ao Desenvolvimento Humano. Disponível: https://unibrasil.academia.edu/PedroHenriqueGallottiKenicke. Acesso em: 20 jul. 2018.

LORENZETTO, Bruno Meneses. O estatuto do estrangeiro e a mudança na fundamentação da política migratória brasileira. **Direito e Desenvolvimento**. João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 195-209, 2017.

LIMA, Marcio Alexandre R. **O Direito com Integridade em Dworkin**: uma perspectiva interpretativa dos princípios e direitos fundamentais. Dissertação de Mestrado em Direito apresentado à Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração**: O Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

_____. O direito a não discriminação dos estrangeiros. **Escola Superior do Ministério Público da União**. Boletim Científico n. 37, 2012.

MARTINS, Sérgio Pinto. Comentários à CLT. 13^a ed. São Paulo: Atlas, 2009.

. Direito do Trabalho. 30ª ed. Atlas: São Paulo, 2014.

MORAES FILHO, Evaristo de; MORAES, Antonio Carlos Flores de. **Introdução ao Direito do Trabalho**. 11ª ed. LTr. São Paulo, 2014.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao Trabalho e a Proteção dos Direitos Sociais nos planos internacional e constitucional. In: PIOVESAN, Flávia; CARVALHO, Luciana Paula Vaz de (Coord.). **Direitos Humanos e Direito do Trabalho.** São Paulo: Atlas, 2010.

SANTOS, Jorge Luiz Oliveira dos; MELO, Luiz Renato de Souza. Os refugiados haitianos e a intervenção judicial para a garantia dos Direitos Fundamentais. **Quaestio luris**. Rio de Janeiro, vol. 09, n. 04, 2016.

SOUSA, Clarissa Mendes. Dano Moral Coletivo e Solução dos Casos Difíceis na visão de Herbert Hart e Robert Dworkin (sic). In. COLNAGA, Lorena de Melo Rezende; ALVARENGA, Rúbia Z. (Org.). **Direitos Humanos e Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2013.

VELASCO, Marina. Conflitos entre direitos e alternativas à ponderação. A teoria dos direitos de Dworkin reavaliada. **Revista ethic**@. Florianópolis, v. 10, n. 3, p. 115-130, dez. 2011.

VIEIRA JUNIOR, Dicesar Beches; MORKING, Francelize Alves. Ronald Dworkin e o Direito como Integridade: Uma Teoria da Decisão Judicial Aplicada ao Direito do Trabalho. **Revista Paradigma**. Ribeirão Preto, a. XX, v. 24, n. 1, p. 186-212, jan./jun. 2015.