

PARECER Nº , DE 2014

DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288, de 2013, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, que *institui a Lei de Migração, regula a entrada e estada de estrangeiros no Brasil, estabelece normas de proteção ao emigrante brasileiro e dá outras providências*.



RELATOR: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288, de 2013, apresentado pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, institui a Lei de Migração, regula a entrada e estada de estrangeiros no Brasil, estabelece normas de proteção ao emigrante brasileiro e dá outras providências.

Trata-se de proposição de envergadura, com sete títulos, sendo emblematicamente o primeiro dedicado a princípios e direitos humanos do imigrante, que seria o estrangeiro que transite, trabalhe ou resida e se estabeleça, de forma transitória, temporária ou definitiva no País, desconsiderado o turista e outras pessoas sem pretensão de se estabelecer no Brasil. Assim, distintamente da Lei de Estrangeiro em vigor (Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980), que esse projeto pretende revogar em quase sua totalidade, dá-se tratamento humanitário à questão, e não de segurança nacional.

Muitos são os princípios dispostos no art. 2º do projeto, como o repúdio à xenofobia, a promoção da entrada regular e de regularização

migratória e a não criminalização da imigração. Nesse sentido, cumpre ressaltar que o PLS nº 288, de 2013, não confunde a questão migratória com a cooperação jurídica penal e, ao contrário do Estatuto do Estrangeiro, não versa sobre o tema da extradição.

O Título II versa sobre documentos dos estrangeiros, nomeadamente os vistos de trânsito, turismo e negócios, temporário, permanente, diplomático, oficial e de cortesia, fazendo várias alterações de acordo com as resoluções do Conselho Nacional de Imigração. Além disso, esse título regula o tema do asilo político e da reunião familiar. Já o Título III dispõe sobre a repatriação, a deportação e a expulsão, sem se referir à extradição, conforme já mencionado.

O Título IV regula a nacionalização ordinária, extraordinária, especial ou provisória, enquanto o Título V inova ao regular o tema do emigrante brasileiro. O Título VI, além de dispor sobre sanções administrativas, tipifica o tráfico internacional de pessoas para fins de migração.

Por fim, o Título VII é sobre as disposições finais, alterando a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, com o objetivo de permitir ao brasileiro que tenha trabalhado no exterior poder contribuir retroativamente para a Previdência Social, na condição de segurado facultativo, além de revogar o Estatuto de Estrangeiro, excetuando a matéria extradicional.

A proposição foi distribuída à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), cabendo à última a decisão terminativa sobre a matéria.

Na CAS, a matéria foi aprovada com quatro emendas. A primeira altera a ementa do PLS nº 288, de 2013, para fazer menção à proteção ao emigrante brasileiro. A segunda corrige erro material presente no § 2º do art. 27, quando este, ao invés de fazer referência ao § 1º, o faz ao próprio § 2º. A terceira é uma emenda de redação ao art. 47, trocando a expressão “seguindo” pela de “segundo”. Por fim, a quarta emenda suprime a referência ao art. 13-A constante na parte final do art. 102-A que se busca inserir na Lei nº 8.213, de 1991, em razão de não existir o dispositivo referido na Lei de Benefícios Previdenciários.

II – ANÁLISE



Do ponto de vista da competência, alerta-se que o art. 22, incisos I, XV e XXIII, da Constituição Federal, encarrega à União legislar sobre direito do trabalho; emigração, imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros e acerca da seguridade social. Portanto, cabe ao Congresso Nacional regular a matéria objeto do PLS nº 288, de 2013.

Além disso, frise-se, a presente proposição teve o cuidado de não incorrer em vício de iniciativa do Presidente da República, insito no art. 84, inc. VI, já que não dispõe sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; tampouco sobre extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. Não atribui funções ao Ministério da Justiça, não redefiniu o Conselho Nacional de Imigração, tampouco propôs nova autoridade migratória, por exemplo, embora a matéria induza a tal sentido.

Quanto às atribuições da CCJ para examinar a proposição, o art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) a ela confere a competência de opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade de matéria de competência da União.

O PLS nº 288, de 2013, não somente é uma proposição adequada ao espírito da Constituição Federal de 1988, como vem para suprimir diploma contrário, que é o Estatuto do Estrangeiro.

A presente proposição amplia os direitos humanos e fundamentais do imigrante, que estão previstos no *caput* do art. 5º da Constituição Federal:

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: (...)

Na verdade, a referência a estrangeiro residente no art. 5º é desnecessária e pode até mesmo dar a impressão que estrangeiros não residentes no Brasil não desfrutam de direitos fundamentais. O presente projeto aperfeiçoa esse fundamento constitucional ao ampliar direitos a partir de tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Não esqueçamos que o § 2º desse art. 5º constitucional afirma que os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do



regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Essa ampliação de direitos, evidentemente, não adentrou matéria regulada restritivamente pela Constituição Federal, como é o caso dos direitos políticos, alvo de outra proposição do mesmo parlamentar proponente do PLS nº 288, de 2013. Referimos à PEC nº 25, de 2012, também sob análise desta Comissão, cujo primeiro subscritor é o Senador Aloysio Nunes, e que altera os arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal para estender aos estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros e conferir aos estrangeiros com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais.

Ademais, o PLS nº 288, de 2013, por seus princípios e disposições, aperfeiçoa princípios que regem nossas relações internacionais, insitos no art. 4º da Constituição Federal de 1988, tais como a prevalência dos direitos humanos; o repúdio ao racismo; e a busca pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Quanto ao tema da naturalização, o projeto em tela consolidou as quatro formas de naturalização praticadas no Brasil, com base na Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949, no Estatuto do Estrangeiro (EE) e na Constituição Federal (CF), nomeadamente: naturalização ordinária (art. 8º da Lei nº 818, de 1949, art. 111 e seguintes do EE c/c art. 12, II, a, da CF), naturalização extraordinária (artigo art. 12, II, b, da CF), naturalização especial (art. 9º, VI, e art. 11 da Lei nº 818, de 1949, e art. 114 do EE) e naturalização provisória (art. 116 do EE). Não há supressão de direito constitucional, ao contrário, sistematiza-se o já há muito tempo é praticado por influência de diversas legislações, inclusive a norma magna.

Igualmente, cumpre ressaltar que o PLS nº 288, de 2013, parte do princípio da não criminalização imigração. Entrar e sair irregularmente de um país não pode ser crime, e sim deve ser uma infração administrativa. Contudo, essa ideia pode contrastar com o art. 109, inciso V, da Constituição Federal, quando confere competência à Justiça Federal para:

X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro (...)

A solução dada pelo projeto é de que o objetivo constitucional seria o de criminalizar o tráfico (ou contrabando) internacional de pessoas,



coibindo quem ganha vantagem indevida ao submeter imigrantes a fluxo irregular de imigração. Em outros termos, reprime os chamados “coiotes”.

Por fim, as quatro emendas aprovadas na CAS, ao oferecer correções de índole material ou redacional, são bem vindas ao aperfeiçoamento do louvável projeto.

III – VOTO

Ante o exposto, por ser estar adequado à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, vota-se pela aprovação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288, de 2013, com as Emendas nºs 1, 2, 3, 4-CAS.

Sala da Comissão,

, Presidente

SENADOR EDUARDO BRAGA, Relator

