

PARECER Nº , DE 2013

DA COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS 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 CYRO MIRANDA

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288, de 2013, de autoria 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.

O autor justifica a proposição na necessidade de se conferir tratamento humanitário ao imigrante, considerado aquele que se estabeleça de forma definitiva ou temporária no Brasil. Com isso, pretende-se conferir efetividade ao disposto no art. 4º, II, da Constituição Federal, no sentido de que a República Federativa do Brasil pauta-se, em suas relações internacionais, pela prevalência dos direitos humanos.

A proposição é dividida em sete Títulos.

No Título I, estabelecem-se os princípios e direitos que nortearão a entrada e estada do imigrante no território nacional. Depois de conceituar imigrante em seu art. 1º, § 1º, como sendo o estrangeiro que transite, trabalhe ou resida e se estabeleça, de forma transitória, temporária ou definitiva no País, a proposição, nos dezessete incisos do art. 2º, elenca os postulados que regerão a política migratória nacional. Após isso, estabelecem-se, no art. 3º, os direitos assegurados aos imigrantes em território nacional.

No Título II, de acordo com o autor da proposição, reforma-se a política de concessão de vistos de trânsito, turismo e negócios, temporário, permanente, diplomático, oficial e de cortesia, a fim de conduná-la com o enfoque humanitário mencionado acima.

No Título III, disciplina-se a repatriação, a deportação e a expulsão, tudo focado na primazia da pessoa humana que declaradamente norteou a elaboração da proposta ora examinada.

No Título IV, são reguladas as diversas modalidades de naturalização, quais sejam: ordinária, extraordinária e especial ou provisória.

No Título V, o autor manifesta a sua intenção de inovar no ordenamento jurídico brasileiro. O faz, mediante a criação de normas relacionadas à proteção do emigrante brasileiro, em aspectos como a sua previdência social, o sequestro de menores, os direitos dos tripulantes de embarcações ou armadoras estrangeiras que operem em território nacional e o sepultamento digno do brasileiro que se encontra fora do País.

Nesse ponto, o autor destaca a necessidade de se tutelar o trabalhador brasileiro que labora fora do País, mediante opção de contribuição retroativa à Previdência Social, relativa ao período trabalhado além das fronteiras nacionais.

No Título VI, a fim de se combater a ação dos chamados “coiotes”, tipifica-se o crime de tráfico internacional de pessoas para fins de migração. Além disso, diversas sanções administrativas pelo eventual descumprimento da lei constituem objeto da proposição.

No Título VII, dedicado às disposições finais, altera-se a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a fim de se permitir que o brasileiro que tenha laborado no exterior possa, nas condições previstas no art. 21-B que se busca inserir na Lei de Benefícios Previdenciários, contribuir retroativamente para a Previdência Social, na condição de segurado facultativo.

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.

Não houve, até o momento, a apresentação de emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 22, I, XV e XXIII, da Constituição Federal, incumbe à União legislar sobre direito do trabalho; emigração, imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros e acerca da seguridade social, motivo pelo qual ao mencionado ente federado é atribuída a prerrogativa de disciplinar as matérias objeto do PLS nº 288, de 2013.

Além disso, não se tratam de matérias cuja iniciativa seja reservada ao Presidente da República, aos Tribunais Superiores ou ao Procurador-Geral da República, motivo pelo qual aos parlamentares, nos termos do art. 48 da Constituição Federal, é franqueado iniciar o processo legislativo sobre elas.

No tocante à atribuição da CAS para examinar a proposição, o art. 100, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) a ela confere a tarefa de opinar sobre:

I – relações de trabalho, organização do sistema nacional de emprego e condição para o exercício de profissões, seguridade social, previdência social, população indígena e assistência social;

Assim, nos estritos limites do quanto disposto na mencionada norma do RISF, esta Comissão somente analisará a proposição em foco sob os aspectos que envolvem o seu impacto nas relações trabalhistas e previdenciárias travadas no território nacional.

Ressalte-se, ainda, que não se tratam de questões cuja disciplina exija a aprovação de lei complementar, motivo pelo qual a lei ordinária é o instrumento apto à inserção delas no ordenamento jurídico nacional.

No mérito, a proposição representa, consoante se depreende de sua justificativa, mudança nas diretrizes que, até então, norteavam a política nacional de migração.

A Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, é fruto do regime militar. Por isso, sua preocupação era a de proteger a segurança nacional contra estrangeiros reputados “nocivos” ao corpo social.

Tal se depreende pela mera leitura do art. 2º do citado diploma legal, cujo teor é o seguinte:

Art. 2º Na aplicação desta lei, atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

Nota-se que o foco da Lei de 1980 não é a tutela do ser humano, e sim o resguardo do Estado e da segurança nacional contra eventual ação praticada pelo sujeito que não pertença ao povo brasileiro. Tal visão instrumentaliza o estrangeiro, pois o subordina aos interesses do Estado.

Sucede que, a partir da Constituição Federal de 1988, o ser humano passa a ser o fundamento de todo o sistema normativo brasileiro. Tanto é assim que, dentre os pilares da República Federativa do Brasil, encontra-se a dignidade da pessoa humana, positivada no art. 1º, III, da Constituição Federal.

Por isso, não importa a nacionalidade. Toda pessoa que transitar pelo território brasileiro tem, enquanto estiver sujeita à soberania nacional, a garantia de que todos os seus direitos fundamentais (vida, liberdade, propriedade, dentre outros) serão preservados pelo Estado Brasileiro, que não pode, ressalte-se, instrumentalizar a pessoa humana, qualquer que seja a sua procedência geográfica.

Outro não é o sentido do art. 5º, *caput*, da Carta Cidadã:

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:

Os direitos ao trabalho e à previdência social, garantidos no art. 6º da Carta Magna, por conferirem condições materiais para o usufruto das liberdades previstos no citado art. 5º, também se revestem da mencionada jusfundamentalidade, merecendo, portanto, especial atenção do legislador nacional.

A proposição em foco, como já alardeado, colabora para que o trabalho prestado no País, independentemente da nacionalidade do trabalhador,

revista-se de dignidade, garantindo, portanto, pleno desenvolvimento das potencialidades daquele que disponibiliza a sua energia vital em prol de outrem.

Tanto é assim que, nos incisos VII e X do art. 2º da proposição, coloca-se como fundamento da política migratória nacional o incentivo à admissão da mão-de-obra estrangeira necessária ao desenvolvimento do País. Tal mão-de-obra gozará de igualdade de tratamento entre si, além de ter garantido cumprimento das normas de proteção ao trabalhador, nos termos que dispõe o inciso XI do art. 3º da proposição.

Não menos importante destacar a inclusão previdenciária do brasileiro contratado para laborar fora do País, que poderá, na condição de segurado facultativo, contribuir retroativamente para a Previdência Social. Medidas desse jaez contribuem para dar concretude ao postulado da universalidade de cobertura e de atendimento previsto no art. 194, I, da Constituição Federal, sem, no entanto, desrespeitar o equilíbrio financeiro e atuarial inerente ao modelo bismarkiano de Previdência Social adotado no Brasil e positivado no art. 195, § 5º, da Carta Magna.

Por todas essas razões, sob o prisma do direito do trabalho e da seguridade social, a proposição merece lograr aprovação. Confere-se, pois, valor social ao trabalhador, sem distinção de sua procedência, em manifesto compasso ao disposto no art. 1º, IV, da Carta Magna.

Entretanto, a fim de aperfeiçoar o texto de tão meritória iniciativa, sugerem-se algumas modificações em seu teor.

A primeira delas refere-se à ementa da proposição. Sabe-se que o projeto de lei em exame não disciplina apenas a entrada e saída de estrangeiros no País. Normatizam-se, também, os patamares mínimos de proteção conferidos ao emigrante brasileiro.

Por isso, deve constar na ementa que a proposição também estabelece normas de proteção ao emigrante brasileiro.

Como medida de adequação do PLS nº 288, de 2013, aos imperativos de técnica legislativa, deve-se corrigir a referência constante no § 2º do art. 27 da proposição. No lugar de “§ 2º”, deve constar o termo “§ 1º”.

Ainda com relação à técnica legislativa, no parágrafo único do art. 47, deve a expressão “segundo” ser substituída por “segundo”, pois a mudança de nome ou prenome, após a naturalização, deve se dar, de acordo com o mencionado dispositivo, de acordo com a legislação nacional.

Com o intuito de adequar a modificação da Lei nº 8.213, de 1991, aos fins que justificam a inclusão do art. 21-B em seu corpo legal, necessário deixar expresso que a permissão de contribuição retroativa nela contida, na condição de segurado facultativo, não se aplica quando o emigrante brasileiro já for vinculado à Previdência Social em outra condição que lhe seja mais favorável, e não somente naquela prevista na alínea “e” do inciso V do art. 11.

Por fim, necessário suprimir 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, pois não há o dispositivo referido no corpo da Lei de Benefícios Previdenciários.

III – VOTO

Ante o exposto, vota-se pela aprovação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288, de 2013, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288, de 2013, a seguinte redação:

“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.”

EMENDA Nº

Dê-se ao § 2º do art. 27 do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288, de 2013, a seguinte redação:

“Art. 27

.....

§ 2º Em situações excepcionais, poderá ser concedido prazo superior pela autoridade competente ao máximo estipulado no § 1º, devendo o estrangeiro pessoalmente comparecer em periodicidade semanal perante a autoridade competente para informar seu domicílio e atividades.”

EMENDA Nº

Substitua-se, no parágrafo único do art. 47 do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288, de 2013, a expressão “seguindo” por “segundo”.

EMENDA Nº

Dê-se aos arts. 21-B e 102-A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, na forma do art. 63 do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288, de 2013, a seguinte redação:

“Art. 63.

‘Art. 21-B.

.....

II – esteve enquadrado:

a) nas alíneas *c*, *e* e *f* do inciso I do art. 11;

b) na alínea *e* do inciso V do art. 11.

.....

Art. 102-A.

.....

§ 2º O sujeito passivo será excluído dos parcelamentos a que se refere esta Lei na hipótese de inadimplência, por três meses consecutivos ou seis meses alternados, o que ocorrer primeiro.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator