

PARECER N° , DE 2015

DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, em decisão terminativa, sobre as Emendas apresentadas, em Turno Suplementar, ao Substitutivo ao 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 **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

De autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288, de 2013, o qual se pretende instituir a Lei de Migração, visa regular a entrada e estada de estrangeiros no Brasil, estabelecer normas de proteção ao emigrante brasileiro entre outras providências, foi aprovado por esta Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, na forma de Substitutivo, em decisão de natureza terminativa tomada na 14º Reunião Ordinária, ocorrida no último 21 de maio.

Submetido a Turno Suplementar nos termos do art. 282, combinado com o art. 92, do Regimento Interno do Senado Federal, o Substitutivo aprovado mereceu a apresentação de vinte e quatro emendas, de iniciativa dos Senadores Lasier Martins, Humberto Costa, Jorge Viana, Romero Jucá e José Agripino.

O Senador Lasier Martins apresentou quatro emendas, com os seguintes propósitos: de suprimir o inciso XVI, do art. 25 do Substitutivo, a fim de eliminar a possibilidade de serem dispostas por regulamento outras hipóteses de concessão de residência; de suprimir o parágrafo 2º, do art. 1º, eliminando a garantia dos direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o seu direito à livre circulação nas terras tradicionalmente ocupadas; de modificar a alínea “d” do art. 53, elevando a idade mínima (de 60 para 70 anos) a partir da qual uma pessoa não pode ser expulsa do país; e, a última, para modificar o §4º do art. 82, acrescentando o terrorismo no conjunto de atividades que o STF poderá desconsiderar como crimes políticos.

A emenda apresentada pelo Senador Humberto Costa possui como objetivo alterar a redação do art. 51 do Substitutivo que, ao invés de “a autoridade policial competente” sugere “o Delegado de Polícia Federal”, argumentando ser este o sujeito adequado para representar perante juízo federal as medidas necessárias para efetivar a deportação ou a expulsão.

O Senador Jorge Viana apresentou emenda com a finalidade de alterar a redação do parágrafo único do art. 6º, a fim de incluir que “o visto poderá ser aposto a qualquer documento de viagem emitido nos padrões estabelecidos pela Organização da Aviação Civil Internacional – OACI”.

As emendas do Senador Romero Jucá possuem dois objetivos. Um, o de incluir no artigo 13, que trata de vistos de visita, parágrafo determinando que os Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e do Turismo poderão, por portaria conjunta, dispensar a exigência do visto de visita para nacionais de determinado país, quando o interesse nacional o recomendar. As demais emendas propõem, de forma geral, que não se exigirá o visto ao marítimo que ingressar no Brasil, bastando a apresentação da carteira internacional de marítimo ou documento de viagem válido.

O Senador José Agripino apresentou, na data de 01 de julho, 14 emendas ao texto, sugerindo, basicamente, alterações ou mesmo a supressão do Capítulo IX do Substitutivo, sendo tais solicitações referentes

a medidas de cooperação, a saber: Extradicação, Transferência de Execução da Pena e Transferência de Pessoas Condenadas.

II – ANÁLISE

Os requisitos formais e materiais para a apresentação das emendas encontram-se atendidos. No entanto, no mérito, consideramos que apenas as alterações propostas pelas emendas de nºs 2, 3, 9 e 10 – CRE, e, parcialmente, de nºs 14 e 24, de autoria dos Senadores Humberto Costa, Jorge Viana, Lasier Martins e José Agripino, respectivamente, aprimoram a redação da proposição principal, sem prejuízo de seu escopo.

A alteração proposta pelo Senador Humberto Costa visa tão somente alterar a redação a fim de colocar o artigo em consonância com o novo Código de Processo Penal já aprovado pelo Senado, bem como às Leis 12.683/12, 12.830/13 e 12.850/2013.

A emenda do Senador Jorge Viana objetiva a manutenção de mudança recentemente aprovada pelo Senado Federal. Mais precisamente, cuida-se do art. 4º da Lei nº 12.968, de 6 de maio de 2014 e sua manutenção representaria tanto coerência do Poder Legislativo quanto a preservação de importante conquista para os cidadãos de países que experimentavam alguma dificuldade na obtenção de visto para ingresso em território nacional.

Optamos por rejeitar as emendas apresentadas pelo nobre Senador Romero Jucá. A emenda de nº 4-CRE, em nossa opinião, incorre em vício de iniciativa, além de considerarmos a expressão “interesse nacional” muito vaga, remetendo-nos ao Estatuto do Estrangeiro, o qual desejamos eliminar por completo em nosso Substitutivo. As emendas de nºs 5 e 6 isentam do visto de trabalho o marítimo em viagem de longo curso possuidor de carteira de identidade emitida por país que tenha ratificado a Convenção nº 108 (185 quando entrar em vigor) da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Para ingressar no Brasil bastaria uma carteira de marítimo emitida pelo país de nacionalidade ou da bandeira do navio, independentemente de ter ou não ratificado a Convenção. A questão aqui está ligada, para nós, à perda de reciprocidade em relação aos marítimos brasileiros, que não terão seus documentos de

identidade emitidos no Brasil aceitos por outros países que não oferecem essa mesma facilidade.

A emenda de nº 7 nos parece mais gravosa, na medida em que, além de pretender eliminar qualquer tipo de visto para o marítimo que ingressar no Brasil, estende a facilidade para marítimos que venham ao nosso país em qualquer tipo de navegação, não somente a de longo curso. Isso atingiria diretamente a capacidade de estabelecimento de políticas para a contratação de tripulantes brasileiros para navios de bandeira estrangeira, afetando diretamente o emprego de milhares de brasileiros. Ressalte-se que pouquíssimos países do mundo abrem a sua navegação, em sua totalidade, a embarcações de bandeira estrangeira, sendo assim uma medida comum de proteger a sua própria frota.

Embora louváveis os argumentos do ilustríssimo Senador Lasier Martins para apresentar suas emendas, optamos pela rejeição das de nºs 1 e 8. Consideramos que a supressão proposta na emenda de nº 1 compromete a efetividade das instituições e a implementação das políticas públicas brasileiras para migrações, uma vez que inviabiliza a existência de órgãos já existentes que desempenham função de execução e de regulação das hipóteses migratórias.. Essa função é exercida mensalmente pelo Conselho Nacional de Imigração (Cnig) e constantemente por órgãos do Ministério da Justiça, com o enfrentamento de questões imprevisíveis que demandam agilidade. Ademais, em todos os sistemas migratórios desenhados durante períodos democráticos existem mecanismos que permitem a atualização de hipóteses normativas, dentro do quadro geral de princípios e do regime jurídico definido pela moldura legal, sob a forma de orientações programáticas ou de vedações e impedimentos. Ou seja, os regulamentos, de forma alguma, podem transgredir os princípios delineados na lei.

A Emenda de nº 8 propõe alterar núcleo de artigo onde está definições fundamentais da legislação migratória proposta. Além de abranger uma realidade social extremamente difícil de captar, pensamos que o mecanismo, ao contrário da opinião do Senador Lasier Martins, dá amparo legal e efetivo para uma importante atuação do policiamento de fronteira a cargo da Polícia Federal sobre o controle e acompanhamento fronteiriço de povos tradicionais. A redação, inclusive, foi trabalhada com e

aprovada pelo Departamento de Polícia Federal, garantindo segurança jurídica a esse tipo de mobilidade transfronteiriça.

Acatamos a emenda de nº 9 por concordar com o estimado Senador Lasier Martins que o melhor parâmetro para a idade a fim de se proibir a expulsão seja mesmo o nosso Código Penal, e não o Estatuto do Idoso, passando de 60 anos do nosso relatório original, aos 70 anos proposto pelo Senador Lasier.

Acatamos ainda a última emenda do Senador Lasier Martins, de nº 10, que propõe o acréscimo do terrorismo no conjunto de atividades que o STF poderá desconsiderar como crimes políticos para fins de extradição, o que tem por mérito adequar a redação da nova Lei a tratados internacionais vigentes para o Brasil.

Sugerimos a rejeição das Emendas de nº 15 a 23 do nobre Senador José Agripino. Todas estas Emendas sugerem que seja incluído o Ministério Público Federal como autoridade central nas medidas de cooperação reguladas pelo Substitutivo. Consideramos que tal mudança não se mostra adequada com as divisões constitucionais de competência.

O autor das emendas apresenta por diversas vezes como justificativa para atribuir o papel de autoridade central ao Ministério Público o modelo de cooperação direta da União Europeia, no qual o encaminhamento dos pedidos pode ser feito entre os órgãos de persecução penal especializados (isso é, o Ministério Público). Entretanto, precisamos clarificar que existem diferentes modelos de implementação da Extradição, da Transferência de Pessoas Condenadas e da Execução da Pena. Estes são derivados da moldura constitucional de cada país e, portanto, não podem ser comparados isoladamente. No modelo francês, por exemplo, os procuradores detém certo papel em processos de cooperação, mas o Ministério Público é parte do Ministério da Justiça, portanto parte do Poder Executivo e a ele hierarquicamente vinculado. A maior parte das constituições europeias, como a brasileira, induz a modelos com autoridades centrais dentro do Poder Executivo, como: Alemanha (Bundesamt für Justiz – Escritório Federal de Justiça, subordinado ao Ministério da Justiça); Áustria (Bundesministerium for Justiz – Ministério Federal de Justiça); Finlândia (Ministério da Justiça); Irlanda (Department

of Justice and Equality); Itália (Ministero della Giustizia – Direzione generale Giustizia); Noruega (Ministério da Justiça); Suíça (Département Fédéral de Justice et Police – Departamento Federal de Justiça). Para citar mais dois modelos constitucionais, Estados Unidos e Israel também concentram tal autoridade no Executivo: a função de autoridade central é, de fato, conduzida com o apoio dos district attorneys, que são, contudo, vinculados hierarquicamente ao Ministério da Justiça ou equivalentes (Department of Justice e Ministry of Justice, respectivamente).

Não se deve também proceder à comparação com o modelo adotado dentro do espaço comum europeu, tendo em vista suas características de livre circulação. Frise-se que tal modelo não vigora nas relações entre os países que compõem a União Europeia e terceiros Estados.

De fato, nossa Constituição, através do Art. 21, inciso I, preconiza que é competência da União manter relações com Estados estrangeiros, o que é ainda reforçado pelo Art. 84, VII, sendo o Poder Executivo o responsável por definir a qual órgão, internamente, caberá as atribuições de autoridade central.

Em que pese esta não ser competência do Ministério Público, creio por bem ressaltar seu papel relevantíssimo ao zelar o Parquet pela legalidade dos procedimentos no papel de custos legis.

Portanto, o que está em discussão aqui não é a capacidade institucional de órgãos: não analisei se seria mais adequado transferir o poder de autoridade central para o Ministério Público, uma vez que sinto-me impedido pela Constituição Federal de realizar tal movimento.

A Emenda de nº11 visa alterar o art. 51. Entretanto, já acolhemos anteriormente mudança neste artigo proposta por emenda do Senador Humberto Costa.

A Emenda de nº 12, além de incorrer no erro constitucional de competência anteriormente citado, dá margem em seu caput de interpretação de que seria possível a solicitação de extradição quando ainda

em fase de inquérito. A prática universal e do Brasil afirma ser necessária a instauração do processo penal para ter extradição.

Ainda de autoria do Senador José Agripino, a Emenda de nº 13 propõe a supressão dos artigos 81 a 105 do Substitutivo, o que significaria retirar do texto das Seções de Extradição, Transferência de Execução da Pena e Transferência de Pessoas Condenadas. Entretanto, como estamos revogando o Estatuto do Estrangeiro, ficaríamos com uma significativa lacuna em nossa legislação, o que não nos parece adequado.

Optamos por acatar parcialmente as Emendas de nº 14 e 24. Acatamos, da Emenda nº 14, os incisos I e IX, bem como os §4º e §5º, que de fato aperfeiçoam a técnica legislativa. Entretanto, rejeitamos os §2º e §6º da mesma emenda, por entendermos que a primeira modificação burocratizaria o sistema, enquanto a segunda é inconstitucional (Constituição veda a extradição de nacional, ainda que temporária).

Acatamos a primeira parte da Emenda de nº 24, no sentido de trasladar para a Justiça Federal a execução da pena transferida ao Brasil. Rejeitamos a segunda parte da emenda (“e dependerá de homologação da respectiva sentença condenatória perante o Superior Tribunal de Justiça, ouvido o Ministério Público Federal quando não a tiver requerido”) por entendermos que tal medida burocratiza o sistema ao impor mais uma etapa, o que consistiria num contrassenso ao âmago do projeto.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela rejeição das emendas de nºs 1, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 – CRE, pela aprovação das Emendas nºs 2, 3, 9 e 10 – CRE e pela aprovação parcial das Emendas nºs 14 e 24 – CRE, apresentadas em Turno Suplementar ao Substitutivo ao PLS nº 288, de 2013.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator