



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 7, de 2016, ao Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013 [PL nº 2.516, de 2015, na origem], que *institui a Lei de Migração*.

RELATOR: Senador **TASSO JEREISSATI**

I – RELATÓRIO

Retorna a esta Comissão, para exame, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288, de 2013, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, na forma do Substitutivo da Câmara dos Deputados a Projeto de Lei do Senado (SCD) nº 7, de 2016, que institui a Lei de Migração.

O PLS nº 288, de 2013, foi aprovado nesta Comissão na forma de substitutivo com 118 artigos, em decisão terminativa, sob a relatoria do Senador Ricardo Ferraço. Encaminhado à Câmara dos Deputados em 4 de agosto de 2015, o Projeto ora retorna com novo substitutivo, de autoria da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, cujo relator foi o Deputado Orlando Silva e a presidente a Deputada Bruna Furlan. Esse substitutivo foi aprovado com amplo consenso pelo Plenário daquela Casa, com 126 artigos.

O SCD nº 7, de 2016, embora sem alterar as linhas gerais e a filosofia da proposição originária do Senado, fez algumas alterações no texto. Entre elas, destacam-se: a) supressão do §5º do art. 4º, que dispunha sobre rol de direitos da inadequada categoria de “imigrante não registrado”; b) acréscimo nos §§5º, 8º e 9º, do art. 14, de hipóteses de visto temporário de trabalho e para realização de investimento; c) inclusão de parágrafos ao art. 25 para regular residência em caso de progressão de pena, a seguir orientação jurisprudencial; d) adição do §6º ao





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

art. 48 para abreviar o prazo de deportação em casos de violação a princípios e objetivos constitucionais; e) inclusão de §2º ao art. 49 como exceção de impedimento de deportação no caso de não haver manifestação da Defensoria Pública da União, desde que esta seja devidamente notificada; f) supressão dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 52, por erro material; g) aposição de requisito para naturalização, que é o de o requerente não possuir condenação penal ou estiver reabilitado nos termos da lei (inc. IV do art. 65; inc. III do art. 69); h) reconhecimento da competência do Superior Tribunal de Justiça para homologação de sentença penal estrangeira em caso de transferência de execução da pena e de transferência de pessoa condenada ao Brasil (§ 1º do art. 101; § 3º do art. 105); i) remessa da tabela de taxas e emolumentos consulares para anexo à lei, quando anteriormente estava no corpo do texto (art. 103); j) eliminação de multa que punia exercício laboral de pessoa sem documentação regular (inc. VII do art. 109); l) adição de art. 116 para revogar expulsões decretadas antes da promulgação da Constituição Federal de 1988; m) acréscimo de art. 117 para estabelecer funções a Conselho Nacional de Migração vinculado ao Ministério do Trabalho; n) inclusão de art. 118 para alterar a denominação do registro nacional, passando a ser uma referência a migrantes e não mais a estrangeiros; o) inserção de art. 119 para conceder residência a imigrantes que ingressaram até a data da aprovação do relatório da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, ou seja, 6 de julho de 2016; p) inclusão de art. 120 para garantir uso de vistos válidos emitidos antes da vigência da lei; q) acréscimos dos artigos 121 e 122 para respeitar a legislação sobre refugiados e os tratados ratificados pelo Brasil; r) introdução de art. 124 para reafirmar que a privação de liberdade por motivos migratórios restringe-se aos casos previstos na lei.

Nesta fase, o substitutivo da Câmara é considerado série de emendas, devendo ser preservado o já aprovado por ambas as Casas, que constitui a maior parte desse acalantado e histórico projeto. Cabe ao Senado Federal admitir emendas de redação ou acatar ou manter o texto original em relação às novidades acrescidas pela Câmara dos Deputados, sem a possibilidade de subemendá-las, conforme determinam os artigos 285 e 287 do Regimento Interno.

II – ANÁLISE

A presente proposição representa um marco na história legislativa brasileira. Desde o Império, o tema da situação jurídica do estrangeiro foi sendo



SF/17164.15704-51



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

versado, de um lado, a partir do dirigismo migratório, muitas vezes contra a vontade das pessoas, com a promoção do tráfico de escravos, ou de tom discriminatório, com a preferência por pessoas de ascendência europeia. De outro lado, muitas vezes a legislação pátria dedicou-se a acentuar as suspeitas e as ameaças que poderiam representar os estrangeiros em solo nacional, o que implicou a criminalização da imigração e em hipóteses sumárias ou arbitrárias para deportar ou expulsar estrangeiros.

O Estatuto do Estrangeiro, atualmente em vigor e que se pretende revogar pelo projeto em análise, é resultado dessa postura histórica.

Após a Constituição Federal de 1988, práticas administrativas e orientações jurisprudenciais foram sendo transformadas positivamente, mas os vários esforços políticos de alteração legislativa não obtiveram sucesso.

Este projeto, ao contrário de todas as experiências pretéritas, é de origem do Senado Federal, e não do Poder Executivo, e já passou em sua quase totalidade pelo crivo de ambas as Casas, com emblemática aprovação.

A estrutura da proposição parte da consagração do migrante como sujeito de direitos e de garantias, a considerar a mobilidade humana como um todo, o que significa contemplar o imigrante, o emigrante e o visitante, consoante Capítulo I (“Disposições Preliminares”).

Neste ponto, constou na versão de relatório apresentado em Plenário daquela Casa o inciso XXIII, do art. 3º, a incluir um novo princípio a reger a política migratória brasileira, que seria a “proteção ao mercado de trabalho nacional”. Entretanto, essa diretriz é dúbia e não possui ancoradouro no espírito do projeto. O mercado de trabalho não deve ser fechado e a migração é um fator de seu desenvolvimento. Brasileiros que saem, estrangeiros que entram, remessas que veem, investimentos que chegam, capacitação e forças de trabalho e de inovação que se complementam. Isso é impulsionar o mercado de trabalho, e não o protecionismo. Portanto, infeliz esse acréscimo de última hora na Câmara, que destoa de inegáveis melhoras ao texto original lá produzidas. Assim, ao suprimir esse dispositivo, importa acrescentar o conectivo “e” após o ponto e vírgula do inciso XXI e, igualmente, substituir o ponto e vírgula por ponto final ao término do inciso XXII, ambos do mesmo art. 3º.



SF/17164.15704-51



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

O artigo 3º encerra também um problema terminológico, que se espalha por todo o texto da proposição, atingindo muitos artigos. Trata-se do modo como é feita menção às normas internacionais que vinculam o Brasil. No documento proposto, por vezes faz-se menção a “convenções e tratados internacionais”; “convenções, tratados ou acordos internacionais”; “tratado internacional” ou só “tratado”, denotando falha de técnica legislativa e gerando confusão. A própria Constituição Federal embaralha os termos, como demonstra a referência a “tratados, acordos ou atos internacionais” no art. 49, I, e “tratados, convenções e atos internacionais” no art. 84, VIII.

Tecnicamente, tudo são tratados. A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 1969 e promulgada no Brasil pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009, é taxativa no art. 2 (1) (a): “**‘tratado’ significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados** e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, **qualquer que seja sua denominação específica**”. O mesmo é replicado para tratados celebrados entre um ou mais Estados e uma ou mais organizações internacionais (art. 2 (1) (a) da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados Entre Estados e Organizações Internacionais ou Entre Organizações Internacionais, concluída em 1986).

Desse modo, a lei deve uniformizar essas expressões, o que pode ser solucionado mantendo textos e elaborando emendas de redação. Essas menções, a considerar ambas os substitutivos, estão nos seguintes dispositivos: art. 3º, XVIII; art. 4º, § 1º; art. 5º, VII; art. 14, X; art. 17, *caput*; art. 19, parágrafo único; art. 25, X; art. 44; art. 46; art. 47, §3º; art. 61; art. 81, §1º; art. 84, *caput*, §§2º e 4º; art. 85, §§2º e 3º; art. 89, *caput*; art. 100, V; art. 101, *caput* e §1º; art. 103, *caput*; e art. 123, *caput*. Desse modo, mantém-se a redação do SCD nº 7, de 2016, em relação ao art. 85, §2º, ao art. 100, V, e ao art. 123, que fazem alusão somente a “tratado”, e do art. 81, §1º, e do art. 101, *caput*, que simplesmente deixam de remeter a normas internacionais. Quanto aos demais artigos enumerados, opta-se por considerar somente a expressão “tratado”, em respeito à terminologia clássica das Convenções de Viena sobre direito dos tratados.

Em seguida, o projeto trata da situação documental do imigrante, com modernização da política de visto, como a facilitação de concessão de vistos para realização de negócios, turismo, atividades artísticas ou desportivas, para



SF/17164.15704-51



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

trabalhar, estudar, investir. Trata-se do Capítulo II, intitulado “Da Condição Jurídica e da Situação Documental do Imigrante”. Além disso, é extinto o visto permanente, passando a existir a autorização de residência (Capítulo III), que será regrada por autoridade interna, evitando que a regularização do imigrante dependa de ações consulares no exterior. Ademais, além de manter as categorias tradicionais de residência, atualiza as hipóteses, tais como a de tratamento de saúde, acolhida humanitária, férias-trabalho, serviço voluntário, reunião familiar, beneficiário de tratados vinculados ao tema, como, por exemplo, os do Mercosul.

Não bastasse, define situação jurídica de categoria de grande repercussão na vasta fronteira terrestre brasileira, que são os residentes fronteiriços. Além de outras categorias contempladas, como a de asilados e a de apátridas, inova e muito ao contemplar os brasileiros emigrantes como parte dos cuidados jurídicos da lei (Capítulo VIII - Do Emigrante Brasileiro). Neste particular assume o projeto visão contemporânea do fenômeno migratório, que não dissocia a imigração da emigração. Não à toa, conforme a ementa da presente proposição, o novo conjunto normativo deve ser chamado de “Lei de Migração”, e não de imigração.

Adverte-se, contudo, que o assunto sobre refugiados não foi incluído nesta proposição, apesar da vinculação temática, em razão de o Brasil já possuir em vigor a elogiada Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

Outrossim, o projeto dispõe sobre medidas de registro, fiscalização, impedimento de ingresso e de retirada compulsória de estrangeiros. De um lado, estabelece identificação civil por dados biográficos e biométricos (Capítulo IV - Do Registro e da Identificação Civil do Imigrante e dos Detentores de Vistos Diplomático, Oficial e de Cortesia) e fixa situações de admissão excepcional e de impedimento de ingresso (Capítulo V - Da Entrada e da Saída do Território Nacional).

De outro lado, há previsão de três modalidades de retirada compulsória de estrangeiros, que são uma gradação quanto à gravidade da medida (Capítulo VI - Das Medidas de Retirada Compulsória). Da repatriação de pessoas em situação de impedimento, quando chegam em aeroportos, portos ou pontos de fronteira; passando por deportação em caso de situação irregular migratória já em território nacional; até os casos de expulsão, que estão associados à comissão pelo



SF/17164.15704-51



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

estrangeiro de crime no Brasil. O projeto, além de definir critérios objetivos para essas hipóteses, igualmente vai intensificando as garantias e a ampla defesa a depender da gravidade das modalidades.

Quanto ao tema da deportação, o SCD nº 7, de 2016, acrescentou §6º ao art. 48, que reduz prazo para procedimento administrativo de deportação quando esta seja derivada de ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. Esta redução da ampla defesa, em situação bastante fluida, como o é a de agir contra princípios e objetivos constitucionais, ofende o igualmente constitucional princípio de ampla defesa. Ademais, citam-se referências internacionais como o Parecer Consultivo nº 18, de 17 de setembro de 2003, sobre a condição jurídica dos migrantes indocumentados, e o *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolívia*, em sentença de 25 de novembro de 2013, casos em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos assentou o direito de devido processo legal amplo aos estrangeiros, em casos de deportação e expulsão.

Além disso, importa ressaltar um erro material cometido no processo de votação no Plenário da Câmara. Na oportunidade, houve emendas para clarificar a redação da Lei, a exemplo de, ao mencionar os crimes do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, detalhou que esse tratado foi promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002. Nesse esforço, ao corrigir o inciso I do § 1º do art. 52, esqueceu-se de na emenda colocar os tradicionais pontilhados ao final da proposta. Desse modo, ao compilar o texto, a Secretaria Geral da Câmara transformou o § 1º do art. 52 em parágrafo único, suprimindo outros três importantes parágrafos subsequentes, que são relacionados a autorização de residência em caso de progressão de pena. Evidente o erro material. Assim, devem ser resgatados os §§ 2º, 3º e 4º do art. 52 do PLS nº 288, de 2013, tal qual aprovados no Senado.

Similarmente, ainda a se tratar da deportação, além da repatriação e da expulsão, prefere-se a redação do art. 60 do PLS nº 288, de 2013. A redação proveniente do Senado determina que não se proceda a estas medidas compulsórias de retirada de imigrante em caso de ameaça à sua vida ou a sua integridade pessoal, prestando homenagem a clássica cautela advinda do direito dos refugiados. Contudo, no SCD nº 7, de 2016, acrescentou-se, primeiro, que a ameaça à liberdade também seria um óbice, podendo assim obstruir medidas penais de cooperação por tabela, e, segundo, condiciona essas ameaças a razões



SF/17164.15704-51



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social. Deveras impróprio reduzir a proteção da vida ou da integridade pessoal do imigrante a certas motivações.

Outro assunto abordado, embora bastante circunscrito pela Constituição Federal, é o da naturalização. A respeitar os estritos limites da legislação infraconstitucional sobre esse objeto, fixaram-se requisitos claros e objetivos para a concessão da nacionalidade (Capítulo VII - Da Opção de Nacionalidade e da Naturalização). Nesse particular, o *caput* do art. 64 do PLS nº 288, de 2013, é muito mais claro e conciso ao afirmar que a “naturalização pode ser” ordinária, extraordinária, especial ou provisória. Distintamente, o SCD nº 7, de 2016, remete a artigo constitucional (art. 12, II) e a competência do Poder Executivo para conceder naturalização, o que é redundante e de má técnica. Prefere-se, assim, a redação do Senado.

Questão associada, ainda que de modo oblíquo, à mobilidade internacional é a cooperação penal internacional, que já estava no Estatuto do Estrangeiro. Contudo, houve atualização, pois além da extradição, também é contemplada a transferência de presos e a transferência da execução da pena, por vezes aproximada à extradição executória, atualmente previstas em alguns tratados (Capítulo IX - Das Medidas de Cooperação).

De modo conclusivo, o projeto enumera infrações e penalidades administrativas, sem punir penalmente a migração em si (Capítulo X - Das Infrações e das Penalidades Administrativas). O único tipo penal do projeto, que está no art. 115 (adiciona o art. 232-A ao Código Penal), é relacionado aos chamados “coiotes”, que promovem entrada ilegal de imigrantes com fim de obter vantagem econômica.

Até este ponto, que já se insere no último capítulo (Disposições Finais e Transitórias), a estrutura do SCD nº 7, de 2016, é igual a do texto proveniente do Senado. Contudo, dentre as inovações já nominadas, o art. 117 cria entidade chamada Conselho Nacional de Migração, que seria vinculado ao Ministério do Trabalho e, depreende-se, sucederia o atual Conselho Nacional de Imigração. Ocorre que este dispositivo inserido na Câmara padece de vício de iniciativa. Trata-se de um projeto de origem do Senado Federal, que não pode criar um órgão dessa natureza, já que encerra conteúdo sobre organização e



SF/17164.15704-51



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

funcionamento da administração federal e, por via de consequência, invade competência privativa da Presidência da República (art. 84, VI, da Constituição Federal). Nada impede que, ao regulamentar a futura lei, o Poder Executivo defina funções similares a certa autoridade migratória. Como já destacado, já existe o Conselho Nacional de Imigração a integrar a estrutura do Ministério do Trabalho, nos termos do inciso XXI da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que não é em nada afetado pela supressão do artigo atingido pelo vício, e consequentemente, por sua supressão. Assim, deve ser suprimido o art. 117 do SCD nº 7, de 2016, sem receio de afetar estrutura existente.

O sucesso desse projeto é fruto de proveitoso diálogo suprapartidário, a envolver diversificados setores governamentais e da sociedade civil. Ativa participação de organizações religiosas e laicas, de Ministérios de Estado, dos órgãos de segurança, do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União, das empresas de transporte, de entidades empresariais e de empregados, de organismos internacionais, de especialistas acadêmicos. Como resultado, produziu-se esse ímpar instrumento normativo migratório.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela **aprovação** do SCD nº 7, de 2016, com as seguintes alterações: a) suprimir o inciso XXIII do art. 3º do SCD nº 7, de 2016, acrescentando o conectivo “e” após o ponto e vírgula do inciso XXI e substituindo o ponto e vírgula por ponto final ao término do inciso XXII, ambos do mesmo art. 3º; b) suprimir o §6º do art. 48 do PLS nº 288, de 2013; c) manter os §§ 2º, 3º e 4º do art. 52 e o art. 60 do PLS nº 288, de 2013; d) manter o *caput* do art. 64 do PLS nº 288, de 2013; e) suprimir o art. 117 e seu parágrafo único do SCD nº 7, de 2016; f) renumerar os arts. 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125 e 126 do SCD nº 7, de 2016 como arts. 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124 e 125, respectivamente; g) uniformizar a referência a “tratados” em relação ao art. 3º, XVIII; art. 4º, § 1º; art. 5º, VII; art. 14, X; art. 17, *caput*; art. 19, parágrafo único; art. 25, X; art. 44; art. 46; art. 47, §3º; art. 61; art. 84, *caput*, §§2º e 4º; art. 85, § 3º; art. 89, *caput*; art. 101, §1º; art. 103, *caput*, dando-se a seguinte redação:

“Art. 3º

.....
XVIII – observância ao disposto em tratado;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

.....” (NR)

“Art. 4º

.....

§ 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte.

.....” (NR)

“Art. 5º

.....

VII – documento de identidade civil ou documento estrangeiro equivalente, quando admitidos em tratado;

.....” (NR)

“Art. 14

.....

X – beneficiário de tratado em matéria de vistos;

.....” (NR)

“Art. 17. O portador de visto diplomático ou oficial somente poderá ser remunerado por Estado estrangeiro ou organismo internacional, ressalvado o disposto em tratado que contenha cláusula específica sobre o assunto.

.....” (NR)

“Art. 19

.....

Parágrafo único. Condições específicas poderão ser estabelecidas em regulamento ou tratado.” (NR)

“Art. 25

.....

X – beneficiário de tratado em matéria de residência e livre circulação;

.....” (NR)

“Art. 44. O portador de visto ou a pessoa de nacionalidade beneficiária de tratado ou comunicação diplomática que acarrete dispensa de visto poderá adentrar o território nacional, ressalvadas as hipóteses impeditivas previstas nesta Seção.” (NR)

“Art. 46. A aplicação deste Capítulo observará o disposto na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, e nos instrumentos e mecanismos de proteção aos apátridas ou que tratem de situações humanitárias, além de outras disposições legais e tratados.” (NR)



SF/17164.15704-51



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

“Art. 47

.....
§ 3º Condições específicas de repatriação podem ser definidas por
regulamento ou tratado, observados os princípios e garantias previstos nesta Lei.
.....” (NR)

“Art. 61. A deportação, a repatriação e a expulsão serão feitas para o país
de nacionalidade ou de procedência do migrante ou do visitante, ou para outro que o
aceite, em observância aos tratados dos quais o Brasil seja parte.” (NR)

“Art. 84. Em caso de urgência, o Estado interessado na extradição
poderá, previamente ou conjuntamente com a formalização do pedido extradicional,
requerer, por via diplomática ou por meio de autoridade central do Poder Executivo,
prisão cautelar com o objetivo de assegurar a exequibilidade da medida de extradição
que, após exame da presença dos pressupostos formais de admissibilidade exigidos
nesta Lei ou em tratado, deverá representar à autoridade judicial competente, ouvido
previamente o Ministério Público Federal.

.....
§ 2º O pedido de prisão cautelar poderá ser transmitido à autoridade
competente para extradição no Brasil por meio de canal estabelecido com o ponto focal
da Organização Internacional de Polícia Criminal - INTERPOL no País, devidamente
instruído com a documentação comprobatória da existência de ordem de prisão
proferida por Estado estrangeiro, e, em caso de ausência de tratado, com a promessa de
reciprocidade recebida por via diplomática.

.....
§ 4º Na ausência de disposição específica em tratado, o Estado
estrangeiro deverá formalizar o pedido de extradição no prazo de sessenta dias, contado
da data em que tiver sido cientificado da prisão do extraditando.
.....” (NR)

“Art. 85

.....
§ 3º Havendo tratado com algum dos Estados requerentes, prevalecerão
suas normas no que diz respeito à preferência de que trata este artigo.” (NR)

“Art. 89. O pedido de extradição originado de Estado estrangeiro será
recebido pelo órgão competente do Poder Executivo e, após exame da presença dos
pressupostos formais de admissibilidade exigidos nesta Lei ou em tratado, encaminhado
à autoridade judiciária competente.

.....” (NR)

“Art. 101.

.....



SF/17164.15704-51



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

§ 1º O pedido será recebido por órgão competente do Poder Executivo e, após exame da presença dos pressupostos formais de admissibilidade exigidos nesta Lei ou em tratado, encaminhado ao Superior Tribunal de Justiça para decisão quanto à homologação.

.....” (NR).

“Art. 103. A transferência da pessoa condenada poderá ser concedida quando o pedido se fundamentar em tratado ou houver promessa de reciprocidade.

.....” (NR).

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17164.15704-51