



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Lasier Martins

## PARECER Nº DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 491, de 2017, do Senador Fernando Bezerra Coelho, que *acrescenta o § 11 ao art. 14 da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), para dispensar autorização de residência prévia à emissão de visto temporário.*

RELATOR: Senador **LASIER MARTINS**

### I – RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 491, de 2017, do eminente Senador Fernando Bezerra Coelho, epigrafado acima, que pretende acrescentar parágrafo ao art. 14 da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, a denominada Lei de Migração, dispensando autorização de residência prévia à emissão do visto temporário.

A proposição foi protocolizada em 6 de dezembro de 2017 e distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, para decisão terminativa. Transcorreu-se o prazo regimental de emendas sem nenhuma ter sido apresentada.

Em 28 de junho de 2018 foi distribuída ao Relator que subscreve este parecer.

O projeto de lei, com um único artigo, acresce um parágrafo ao art. 14 da Lei nº 13.445, de 2017, determinando que “a concessão de qualquer visto temporário de que trata este artigo não é condicionada a autorização de residência prévia à sua emissão”.



SF/19661.45015-03



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Lasier Martins

Na Justificação, o Senador Fernando Bezerra Coelho considera que

O decreto de regulamentação desvirtua o conceito de incentivo ao investidor, para visto e autorização de residência, e amarra sua concessão à velha burocracia brasileira. O mesmo se poderia afirmar em relação aos vistos para pesquisa, ensino ou extensão acadêmica, trabalho e atividade artística ou desportiva.

Infelizmente, as virtudes da nova Lei de Migração não se realizam com o texto do decreto que regulamenta. Reputa-se equivocado condicionar o visto temporário a uma prévia autorização de órgão vinculado ao Ministério do Trabalho, pois mantém mecanismo anterior que a Lei de Migração desejou combater.

## II – ANÁLISE

A Lei nº 13.445, de 2017 (Lei da Migração) veio em substituição à Lei nº 6.815, de 1980 (Lei dos Estrangeiros). Essa última foi editada ainda sob a égide do regime militar brasileiro e da doutrina de segurança nacional. O espírito da nova legislação, há muito necessária, foi o da adequação à Constituição Cidadã de 1988 e à saudável globalização e solidariedade entre os povos.

Estão entre os Princípios Fundamentais em nossa Carta Magna:

**Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

.....  
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Esse escopo se traduziu na Lei nº 13.445, de 2017, em suas diretrizes expressas no art. 3º (transcritos aqui os que mais diretamente se aplicam ao caso):

**Art. 3º** A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

.....  
...





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;

.....  
IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;

.....  
VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;

VIII - garantia do direito à reunião familiar;

.....  
X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;

.....  
XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e

.....  
Assim, o caráter da Lei nº 13.445, de 2017 é o tratamento soberano, mas igualitário, entre os nacionais e não nacionais, ressaltando-se os critérios administrativos necessários para a boa administração dos fluxos dos indivíduos entre as fronteiras, de acordo com o caráter de cada necessidade.

Na nova lei estipulam-se os seguintes tipos de visto: de visita, temporário, diplomático, oficial e de cortesia. Importa-nos aqui o “visto temporário”, objeto da proposição em apreço.

O visto temporário pode ter como finalidade (art. 14):

- a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;
- b) tratamento de saúde;
- c) acolhida humanitária;
- d) estudo;
- e) trabalho;
- f) férias-trabalho;



SF/19661.45015-03



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Lasier Martins

- g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário;
- h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural;
- i) reunião familiar;
- j) atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado;

Após essas alíneas, o art. 14 da Lei nº 13.445, de 2017, desdobra-se em nove parágrafos sobre as condições para sua concessão, e em nenhum deles há qualquer menção a requisito de autorização de residência prévia à emissão desses vistos temporários.

Entretanto, ao fazer sobrevir a regulamentação da Lei nº 13.445, de 2017, por meio do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, o Poder Executivo acrescentou restrições à concessão do visto temporário que exorbitam seu poder regulamentar. Nos artigos 34, § 6º; 38, § 9º; 42, § 3º e § 4º; 43, § 3º e § 4º; art. 46, § 5º, o Governo inseriu como condição para concessão do visto temporário para pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; para trabalho; para realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; e para atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado a dependência de deferimento pelo Ministério de Trabalho de autorização de residência prévia à emissão desses vistos temporários.

Observe-se que a imposição da nova exigência não se estendeu a todos os casos de visto temporário, deixando de fora os vistos para tratamento de saúde, acolhida humanitária, estudo, férias-trabalho, prática de atividade religiosa ou serviço voluntário e reunião familiar.

A motivação de tal distinção não fica clara, nem nos parece representar critério lógico. Senão vejamos: atividades de pesquisa, ensino e extensão pressupõem a vinculação com instituições nacionais, donde não se coaduna com outra exigência prévia de comprovação de residência, além de ser similar a atividade “estudo”; o objetivo de realizar investimento em si traduz intuito de fixação territorial que não deveria sofrer novas demandas burocratizantes para sua autorização; e, por fim, a participação em atividades artísticas e esportivas, muitas vezes, impõe deslocamentos no território nacional, não sendo factível cobrar-se comprovação de residência prévia.



SF/19661.45015-03



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Lasier Martins

Mesmo se procurarmos na Lei nº 13.445, de 2017, base para a extensão de critérios, não se encontrará. O art. 114, nas Disposições Finais e Transitórias, diz apenas que “regulamento poderá estabelecer competência para órgãos do Poder Executivo disciplinarem aspectos específicos desta Lei”, sem porém estender qualquer poder normativo pleno para aquele poder.

De outra parte, poder-se-ia tentar socorrer-se no art. 318 do Decreto nº 9.199, de 2017, o qual, ao referir-se ao requisito de residência prévia acrescentado, determina:

**Art. 318.** Ato conjunto dos Ministros de Estado das Relações Exteriores e do Trabalho disporá sobre o funcionamento do sistema eletrônico integrado para processamento dos pedidos de visto e autorização de residência de que tratam os art. 34, § 6º, art. 38, § 9º, art. 42, § 3º, art. 43, § 3º, e art. 46, § 5º.

O intuito, como se depreende, é aliviar ou disfarçar o acréscimo irregular de nova exigência na Lei por meio de um comando para integrar os sistemas eletrônicos dos Ministérios das Relações Exteriores e Trabalho, este responsável pela chancela de residência prévia para o pleiteante de visto temporário.

Tal expediente não afasta a ilegalidade da modificação da Lei pelo regulamento, caracterizada a mudança pela adição de norma não prevista naquela. Também não se vislumbra flexibilidade na adoção do critério a depender do tipo de visto temporário. Definitivamente, o decreto regulamentador não pode acrescentar regra de teor legal. Não pode para um tipo, não pode para nenhum. Apenas nova lei pode modificar critérios para concessão dos vistos temporários.

Portanto, carecendo de coerência com o espírito da nova lei e de consistência interna dentro do próprio dispositivo sobre os diversos vistos temporários, a adição de exigência não prevista na lei representa indubitavelmente exorbitância do poder de regulamentar.

Segundo Alexandre Azambuja Cassepp:

O poder regulamentar é um dos poderes administrativos e consiste na atribuição, conferida ao chefe do Poder Executivo da



SF/19661.45015-03



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Lasier Martins

entidade federativa, de expedir regulamentos, objetivando propiciar a fiel execução da lei. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

É uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo. Pode ser definido como o que cabe ao chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, de editar normas complementares à lei, para fiel execução.

Muitas vezes, é uma ideia que parece confusa porque se regulamenta o que está em lei. No entanto, trata-se de um esclarecimento, explicitação que a lei requer, prescinde. Em sentido *material*, o resultado do poder regulamentar é considerado lei.

O poder regulamentar, porém, não se confunde com a função legislativa. Sua semelhança está na produção de atos gerais e abstratos; diferem, todavia, porque o legislativo pode inovar a ordem jurídica, o que não pode acontecer, regra geral, no poder regulamentar, por respeito ao princípio da separação dos poderes. (em <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,limites-do-poder-regulamentar,45959.html>)

Deve-se acrescentar, e é importante nesse caso, que a doutrina e o Supremo Tribunal Federal não admitem o chamado *regulamento delegado* (transferência do poder normativo do Legislativo para o Executivo a fim de disciplinar determinadas situações, o que poderia contemplar o caso em tela).

E finalmente, como resumo da jurisprudência sobre o tema, recolha-se aqui o julgado do Ministro Celso de Mello sobre o tema:

O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua contra *legem* ou *praeter legem*, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder



SF/19661.45015-03



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

regulamentar (...). Doutrina. Precedentes (RE 318.873-AgR/SC, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN n. 01/2005." (AC 1.033-AgR-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 16/06/06)

Ante o exposto, nossa opinião é que o Projeto de Lei do Senado nº 491, de 2017, do Senador Fernando Bezerra Coelho, reveste-se de amparo constitucional e visa justamente, por meio de inserção de novo parágrafo no art. 14 da Lei 13.445, de 2017, a corrigir a inconstitucionalidade do Decreto 9.199, de 2017, que modificou norma legal, exorbitando seu poder regulamentar.

Há que se louvar, por fim, a opção pelo projeto de lei ao invés de um decreto de sustação da exorbitância do poder regulamentar. A escolha pelo caminho do projeto de lei resolve, em sede igual à lei emendada, e de forma geral, com um único artigo, a inconstitucionalidade do regulamento. Ao passo que um decreto do Congresso Nacional teria que perpassar todos os dispositivos evados da inconstitucionalidade, podendo tal caminho se revelar mais confuso ou incompleto que o parágrafo ao art. 14 proposto pelo Senador Fernando Bezerra Coelho.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, considerando a proposição dotada de constitucionalidade e adequação técnica e ser conveniente ao interesse nacional, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 491, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19661.45015-03