

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº _____, DE 2019
(Do Senhor ORLANDO SILVA)

Susta os efeitos da Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019, do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, que “dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal”.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica sustada, nos termos do inciso V, do art. 49 da Constituição Federal, a Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019, do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, que “dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal”.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO:

O Ministro da Justiça e da Cidadania editou a Portaria 666, de 25 de julho de 2019, sob o pretexto de regulamentar a Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), para dispor sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. Todavia, exorbitou de seu poder regulamentar, atraindo a competência do Congresso Nacional com vistas a preservar seu poder soberano de inovação da ordem jurídica.

Ressalte-se, de início, que o ato normativo em questão colide frontalmente com os princípios e diretrizes da política migratória brasileira plasmados no art. 3º da Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração)¹, ao afastar-se de uma abordagem centrada na pessoa e no respeito aos direitos humanos para adotar o perfil policialesco e discriminatório que, ademais, já é uma marca, verdadeira nódoa ideológica, da atual gestão do Poder Executivo da União.

Não obstante tais opções, que contrastam com os avanços civilizatórios e com as conquistas expressas na Constituição, é preciso também enfrentar outra característica deletéria do atual Governo Federal, qual seja, a sua predisposição para afrontar a independência entre os poderes da República. A Portaria 666 é, pois, apenas mais um exemplo de usurpação da competência legislativa do Congresso Nacional por parte de um governo que não parece disposto a respeitar os cânones mínimos de conformidade institucional e pretende não apenas “governar por decreto”, mas também por atos administrativos inferiores, como é o caso da portaria. Talvez o objetivo seja mesmo delegar poderes ao

¹ Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

- I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- III - não criminalização da migração;
- IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- V - promoção de entrada regular e de regularização documental;
- VI - acolhida humanitária;
- VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;
- VIII - garantia do direito à reunião familiar;
- IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;
- X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;
- XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;
- XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;
- XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;
- XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;
- XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;
- XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;
- XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;
- XVIII - observância ao disposto em tratado;
- XIX - proteção ao brasileiro no exterior;
- XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;
- XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e
- XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas. (Grifamos)**

“guarda da esquina”, para lembrar a premonitória e triste conclusão do então Vice-Presidente da República, Pedro Aleixo, ao recusar apoio à decretação do infame Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968.

Resumidamente, a Portaria 666 editada pelo ministro Sergio Moro inovou no direito brasileiro, inaugurando a possibilidade de deportação sumária de migrantes com base na suspeita de que a pessoa seja perigosa para a segurança do país, além de permitir a repatriação e o impedimento de entrada no Brasil dessas pessoas consideradas “suspeitas perigosas”, bem como reduzir ou cancelar o seu prazo de estada — o que pode afetar migrantes que atualmente vivem regularmente no país.

Cabe lembrar que a Constituição, em seu art. 5º, assegura a todos os brasileiros e estrangeiros a igualdade perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, além de todos os direitos fundamentais elencados no seu extenso rol de setenta e oito incisos.

Em Nota Técnica assinada pelos defensores públicos federais **João Freitas de Castro Chaves, Gustavo Zortéa da Silva e Ana Luisa Zago de Moraes**, a Defensoria Pública da União classifica a medida como uma ameaça ao devido processo legal migratório proposto pela Lei de Migração:

*“(…) mesmo um olhar superficial sobre a Portaria MJ nº 666 é capaz de revelar uma **ameaça ao já incipiente devido processo legal migratório proposto pela Lei de Migração em 2017 à luz da Constituição, ao retomar, com bastante ênfase, a consideração do imigrante como um elemento estranho e de potencial ameaça à segurança nacional e fazer prevalecer nos procedimentos migratórios uma visão policial em detrimento da preconizada abordagem centrada na pessoa e no respeito a seus direitos. Mais do que isso, todo o esforço legal para a diminuição das margens de discricionariedade da autoridade migratória é ameaçado com a criação de conceitos jurídicos indeterminados e extremamente abertos, em que qualquer imigrante ou visitante indesejado, por critérios não publicizados,***

possam ser impedidos de ingressar no território ou, ainda, ser deportados sumariamente sem a garantia efetiva de devido processo legal, com possibilidade de prisão, que sequer é admitida pela legislação vigente.”

Contrariando a Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), que estabelece o direito à defesa, a Portaria 666 concede poderes à autoridade policial para a tomada de decisões arbitrárias, pois estabelece um prazo de apenas 48 horas para que uma pessoa notificada apresente sua defesa ou deixe voluntariamente o país, impedindo que exista uma análise adequada de sua situação. “*Diante de uma acusação, qualquer pessoa, seja brasileiro ou migrante, tem o direito de apresentar sua defesa perante um juiz. Na prática, o que esta portaria faz é restringir este direito, estabelecendo um prazo curto para que o migrante constitua e apresente sua defesa*”, afirmou Camila Asano, coordenadora de programas da Conectas Direitos Humanos.

Segundo Asano, “*o devido processo é um preceito constitucional e uma conquista da nova Lei de Migração. O que o ministro Moro faz é uma volta ao passado ao delegar poderes de juiz ao oficial de migração para decidir sobre o futuro de uma pessoa com base em suspeitas. Esta medida causa receio na comunidade de migrantes vivendo no país, diante de tamanha insegurança jurídica causada*”, complementa.

O art. 2º da portaria prevê, em seu caput, incisos e §1º, o seguinte:

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, são consideradas pessoas perigosas ou que tenham praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal aqueles suspeitos de envolvimento em:

- I - terrorismo, nos termos da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016;*
- II - grupo criminoso organizado ou associação criminosa armada ou que tenha armas à disposição, nos termos da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013;*
- III - tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo;*
- IV - pornografia ou exploração sexual infantojuvenil; e*
- V - torcida com histórico de violência em estádios.*

§ 1º As hipóteses mencionadas nos incisos deste artigo poderão ser conhecidas e avaliadas pela autoridade migratória por meio de:

I - difusão ou informação oficial em ação de cooperação internacional;

II - lista de restrições exaradas por ordem judicial ou por compromisso assumido pela República Federativa do Brasil perante organismo internacional ou Estado estrangeiro;

III - informação de inteligência proveniente de autoridade brasileira ou estrangeira;

IV - investigação criminal em curso; e

V - sentença penal condenatória.

De acordo com a referida Nota da Defensoria Pública da União (DPU), trata-se de ilegalidade flagrante:

*“De plano, constata-se a ilegalidade da previsão. A Lei de Migração previu, em seu art. 45, IX, o impedimento de ingresso no país, **após entrevista individual e ato fundamentado**, da pessoa que **tenha praticado** ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal”, dispositivo que foi repetido no Decreto nº 9.199/2017 como fundamento para denegação de visto (art. 28, V), indeferimento de autorização de residência (art. 133, V) e o próprio impedimento de ingresso (art. 171, IX). No entanto, a única leitura possível é a que promova uma interpretação restritiva do texto, apenas para situações extremamente graves e que estejam, por óbvio, baseadas nos princípios e direitos fundamentais também previstos, em favor dos indivíduos envolvidos, na própria Constituição. Ocorre que o texto, da forma como está redigido, possibilita a inadmissão por diversos aspectos que não estão previstos constitucionalmente, não ofendem diretamente os “princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal” e situam-se num aspecto absolutamente ordinário do sistema de justiça criminal que não enseja, em muitos casos, qualquer juízo razoável sobre qualquer ameaça concreta pela presença ou ingresso de indivíduos não nacionais no território brasileiro. **O mais preocupante é constatar a criação, por***

portaria ministerial, do conceito jurídico indeterminado de "pessoa perigosa", que remete às piores lembranças autoritárias do direito migratório brasileiro e ao já revogado Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80). Não se desconhece a possibilidade de normas com caráter aberto ou em branco, que possam ser reservadas à interpretação infralegal. Contudo, **devem estar previstas em lei, o que não foi o caso. Outro aspecto extremamente grave é a manifesta ilegalidade ao ampliar a já questionável e temerária alusão legal a não nacionais que "tenham praticado ato" para, na parte final do caput do art. 2º da portaria, permitir o impedimento de ingresso e, principalmente, a deportação sumária, como "pessoa perigosa", de suspeitos de envolvimento. **A menção a "pessoas perigosas suspeitas" fere não apenas o devido processo legal, como especialmente o princípio da presunção de inocência ou da não-culpabilidade previsto no art. 5º, LVII, da Constituição, ao permitir uma medida gravosa de restrição de direitos com base em um reconhecimento vago de periculosidade e de responsabilidade penal sem qualquer amparo judicial. A Lei de Migração, apesar de genérica quanto à natureza dos atos, é taxativa ao tratar de atos praticados, ou seja, fatos concretos e demonstrados. Isso, por si só, **desautoriza que qualquer norma infralegal, seja decreto presidencial ou portaria ministerial, institua a suspeita de prática como elemento justificador de rechaço indevido de solicitantes de refúgio, de inadmissão pura e simples de visitantes e imigrantes em postos de fronteira e, o que é ainda mais absurdo, de deportação de pessoas já residentes no Brasil.**"****

Outro ponto extremamente preocupante realçado pelos defensores da União diz respeito ao disposto no art. 2º, §3º, da Portaria 666. É que a suspeita de envolvimento com o crime de tráfico de pessoas, previsto como ensejador de impedimento ou deportação sumária, possui "natureza complexa, multidimensional e variável, razão pela qual cada caso deve ser tratado individualmente por meio de uma assistência multidisciplinar (arts. 2º e 6º da Lei nº 13.344/2016), sendo muitas vezes difícil identificar a potencial vítima desta prática". Assim, em face dessa complexidade e da dificuldade de identificação das vítimas de tráfico de pessoas, afirmam os membros da DPU, "a forma com

que a Portaria MJ nº 666/2019 está redigida, ao possibilitar o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa suspeita de tráfico de pessoas pela breve avaliação da autoridade migratória, pode acabar prejudicando as pessoas que de fato deveriam ser protegidas pelo Estado, quais sejam, as vítimas desta prática”. Portanto, caso não haja uma abordagem adequada e diante do conceito aberto e subjetivo trazido pelo ato normativo em questão, as potenciais vítimas de tráfico de pessoas podem sofrer as sanções da Portaria por equivocadamente serem consideradas “pessoas perigosas suspeitas de envolvimento em tráfico de pessoas”.

Mal disfarçando seus objetivos e motivações autoritárias, a Portaria 666 impôs sigilo antecipado sobre todos os processos sob o argumento de preservar informações sigilosas e investigações internacionais, contrariando a Lei de Acesso à Informação (12.525/2011) e criando entraves para a transparência e análise de atos do governo pela sociedade civil, senão vejamos:

§ 5º A publicidade dos motivos da imposição das medidas previstas neste artigo está sujeita às restrições da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso de Informação, à necessidade de preservar investigações criminais nacionais ou estrangeiras ou à preservação de informações sigilosas providenciadas por autoridade estrangeira.

Ocorre que o art. 5º, LX, da Constituição da República, prevê que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem. Mesmo nessa hipótese, esse sigilo que restringe a publicidade não pode ser imposto contra a pessoa que está sujeita à medida administrativa, tampouco a seu advogado ou Defensor Público, exatamente porque lhes assiste o direito de defesa. Ora, indagam os defensores da União, “*como exercer qualquer defesa, se não há acesso àquilo que é passível desse exercício? Deveras, os princípios do contraditório e da ampla defesa, ínsitos a qualquer processo administrativo ou judicial, repelem qualquer sigilo que se oponha ao próprio sujeito do processo*”. É elementar que o sigilo deve ser exclusivamente externo ao sujeito do processo. Assim, qualquer documento que motive o impedimento de ingresso, a repatriação ou a deportação sumária deverá, invariavelmente, sob pena de contrariar as leis de

regência e a própria Constituição, ter seu conteúdo apresentado ao nacional de outro país atingido pela medida.

Finalmente, cabe destacar a explícita e ilegal inovação trazida pela Portaria 666, ao criar a figura da “deportação sumária”. Basta comparar as disposições do ato infra normativo em questão com a Lei de Migração, para se constatar o abuso, a exorbitância e o desprezo pela autoridade do Congresso Nacional. Eis o texto legal:

Art. 50. A deportação é medida decorrente de procedimento administrativo que consiste na retirada compulsória de pessoa que se encontre em situação migratória irregular em território nacional.

*§ 1º A deportação será precedida de notificação pessoal ao deportando, da qual constem, expressamente, as irregularidades verificadas e **prazo para a regularização não inferior a 60 (sessenta) dias**, podendo ser prorrogado, por igual período, por despacho fundamentado e mediante compromisso de a pessoa manter atualizadas suas informações domiciliares.*

§ 2º A notificação prevista no § 1º não impede a livre circulação em território nacional, devendo o deportando informar seu domicílio e suas atividades.

§ 3º Vencido o prazo do § 1º sem que se regularize a situação migratória, a deportação poderá ser executada.

§ 4º A deportação não exclui eventuais direitos adquiridos em relações contratuais ou decorrentes da lei brasileira.

§ 5º A saída voluntária de pessoa notificada para deixar o País equivale ao cumprimento da notificação de deportação para todos os fins.

§ 6º O prazo previsto no § 1º poderá ser reduzido nos casos que se enquadrem no inciso IX do art. 45.

*Art. 51. Os procedimentos conducentes à deportação **devem respeitar o contraditório e a ampla defesa e a garantia de recurso com efeito suspensivo.***

Ao criar, contra a Lei de Migração, a já mencionada deportação sumária, fundindo os conceitos de deportação e expulsão, a portaria do Ministro da

Justiça, na opinião dos defensores públicos da União, “*promove um retrocesso de décadas no direito migratório brasileiro e no reconhecimento dos direitos dos não-brasileiros aqui residentes, estabelecendo um processo tão célere que não permite o exercício de nenhuma garantia eficaz do interessado e sem qualquer prevenção sobre hipóteses materiais de indeportabilidade.*”

Em seu art. 50, a Lei de Migração previu, como regra, que a deportação só poderá incidir sobre o migrante em situação administrativa irregular, não em virtude de crime. A expulsão (art. 54 da Lei nº 13.445/2017), por sua vez, é medida administrativa de retirada compulsória de migrante ou visitante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado, levada a efeito em face do estrangeiro que tenha sido condenado com sentença transitada em julgado pela prática de crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, bem como por crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização em território nacional. Ainda assim, em caso de deportação, é obrigatória a notificação prévia para saída voluntária, com **prazo de 60 (sessenta) dias** em favor do não-nacional em tal situação. Não cabe falar em deportação por suspeita, ou discricionária, muito menos sujeita aos prazos sumaríssimos (48 horas) estabelecido pela Portaria 666.

Enfim, além de, tecnicamente, não se tratar de deportação, a criação por portaria ministerial dessa figura híbrida e estranha ao direito brasileiro da "deportação sumária" sequer poderia ser considerada um processo administrativo, por violar as noções mínimas de devido processo legal e garantias do administrado - no caso, o imigrante ou não-nacional passível de retirada do território brasileiro - e por impedir que se produza prova ou mesmo que a pessoa prejudicada seja ouvida e que sua situação individual seja minimamente considerada. É simples e vil autoritarismo, típico das ditaduras que não suportam os limites impostos à vontade de seus governantes, as garantias individuais, os direitos humanos.

