

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 435, DE 2020.

Cria o Fundo Nacional de Apoio à Repatriação de Brasileiros no Exterior.

Autor: Deputado Alexandre Frota

Relator: Deputado Arthur Oliveira Maia

I - RELATÓRIO

O Projeto de lei em tela tem por finalidade a instituição de um fundo público, denominado “Fundo Nacional de Apoio à Repatriação de Brasileiros no Exterior – FUNRBE”, o qual terá por objetivo geral angariar recursos que serão destinados a financiar e tornar possível o transporte para o território nacional de cidadãos brasileiros, economicamente hipossuficientes ou desvalidos, que se encontrem em situação de risco ou que hajam falecido no exterior. A proposição foi distribuída pela Mesa à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, à Comissão de Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e também à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD), estando sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões (Art. 24 II) e ao regime ordinário de tramitação (Art. 151, III, RICD).

O Art. 1º da proposição dispõe acerca de seu objetivo, qual seja, o de criar um fundo de custeio, denominado o Fundo Nacional de Apoio à Repatriação de Brasileiros no Exterior – FUNRBE, cujos recursos serão destinados a financiar o transporte para o território brasileiros de cidadãos nacionais hipossuficientes, ou desvalidos, por parte do Governo brasileiro. O Art. 2º do Projeto estabelece a natureza jurídica do FUNRBE, definindo-o como sendo um fundo público, dotado de gestão orçamentária, financeira e contábil



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

autônomas, sendo vinculado ao Ministério das Relações Exteriores, nos termos de regulamento próprio.

O Artigo 2º é acrescido de disposição complementar, um item, que recebeu a seguinte designação: “1º”. Tal disposição detalha os objetivos estabelecidos pelo “caput” do Art. 1º, quanto à assistência concedida aos nacionais que se encontrem no exterior. Segundo seus termos, é previsto o dever do Estado brasileiro de garantir os recursos necessários ao transporte para o Brasil dos restos mortais de cidadãos brasileiros falecidos no exterior, bem como de brasileiros *“em situação de risco em casos comprovadamente urgentes e humanitários, mediante comprovação através de documentação exigida” (verbis)*.

O Art. 3º estabelece que os recursos do Fundo Nacional de Apoio à Repatriação de Brasileiros no Exterior – FUNRBE serão constituídos a partir de repasses oriundos da Loteria da Caixa Econômica Federal, no percentual de 0,5% dos prêmios sorteados pela Mega-Sena. Por sua vez, o Artigo 4º prevê que os demonstrativos da execução orçamentária, financeira e contábil do FURNBE serão elaborados, anualmente, “de forma sintética analítica” (*verbis*), e divulgados através de canais de transparência do Governo Federal, nos termos da legislação em vigor. O artigo 5º estabelece a cláusula padrão de vigência da lei.

É o relatório, passo a voto.

II - VOTO DO RELATOR

A apresentação da proposição em tela encontra fundamento jurídico e legal no direito subjetivo dos cidadãos brasileiros e de suas famílias à assistência e à proteção estatal quando, por quaisquer motivos, se encontrarem em território estrangeiro. Tal direito corresponde ao dever dos Estados nacionais, inclusive, naturalmente, da República Federativa do Brasil, nos termos da legislação em vigor, de assistir nossos concidadãos que necessitarem de auxílio, das mais diversas ordens e naturezas, quanto se



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

encontrarem em trânsito, em viagens de negócios ou de lazer ou, ainda, estiverem residindo temporária ou permanentemente em país estrangeiro. Tal dever consiste na obrigação geral do Estado brasileiro de oferecer a necessária proteção aos seus súditos, ou seja, traduz-se no dever de prestar o devido, e por vezes urgente, auxílio aos indivíduos que sejam detentores de sua nacionalidade (de forma isonômica à assistência que é prestada pelo Estado dentro dos limites do território nacional), quando estes cidadãos se encontrarem em território estrangeiro - o que pode se dar por meio da presença física em território sob jurisdição de nação estrangeira ou, também, pela presença de brasileiros em zonas internacionais (como por exemplo, em alto mar ou na Antártida), encontrando-se, portanto, em todo o caso, fora dos limites da jurisdição do Estado brasileiro.

Compete ao Ministério das Relações Exteriores prestar, em nome do País, a mencionada assistência aos brasileiros no exterior e o faz por meio da extensa rede consular do Brasil existente em vários países, inclusive com mais de uma repartição consular em países onde se verificam maiores contingentes, ou seja, maior presença de cidadãos brasileiros.

Para desincumbir-se de tal tarefa o Itamaraty dispõe de verba orçamentária específica, a qual é gerida e utilizada pelo MRE para tal finalidade segundo sua discricionariedade e conforme critérios de levam em conta o grau de necessidade e de premência. Nesse contexto, a rubrica orçamentária do MRE destinada à assistência de brasileiros no exterior é utilizada para um sem número de situações em que nossos conacionais venham a necessitar de auxílio, inclusive em casos de ocorrência de catástrofes naturais, situações de calamidade pública, surgimento ou vigência de revoluções ou conflitos bélicos, hospitalizações, desaparecimentos, procedimentos penais, prisão de indivíduos, entre outras situações de risco, de ameaça à integridade física ou de violação dos direitos humanos fundamentais de nacionais brasileiros no exterior.

Além disso, em situações comprovadas de desamparo, uma verba para pequenos auxílios, como alimentação e transporte, é disponibilizada. O núcleo de assistência aos cidadãos do MRE pode, por intermédio da rede consular, também autorizar a contratação de advogados



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

para orientação jurídica nos locais com maior número de brasileiros. O Governo brasileiro gasta cerca de R\$ 4 milhões por ano com ações de apoio a cidadãos no exterior: a chamada assistência consular prestada em casos de emergências, incluindo guerras e catástrofes, apoio a pessoas mais pobres, busca de desaparecidos, entre outros casos. Na realidade, a questão maior que se impõe ao Itamaraty ao longo dos últimos anos consiste em ter que escolher e definir prioridades quanto ao uso da limitada verba disponível. Para tanto, o Ministério adotou os seguintes parâmetros: não usar o dinheiro de forma que não seja justificável do ponto de vista emergencial e desde que os brasileiros em questão sejam desvalidos.

Além disso, o Itamaraty adota o critério – em consonância com o princípio da isonomia legal, consagrado pela Constituição – de não conceder a um brasileiro no exterior um tratamento a que ele não teria direito caso ele estivesse no Brasil, ou seja, a concessão de uma espécie de auxílio que não é oferecida pelo governo brasileiro ao cidadão que reside no país. O MRE procura verificar quem realmente precisa de apoio e somente autoriza os postos a conceder essas ajudas financeiras em casos muito específicos, sobretudo de modo a evitar que as pessoas passem a depender do consulado.

Na prática, os postos consulares podem, por exemplo, indicar hospitais gratuitos para atendimento em caso de doenças, mas não podem pagar por remédios. Eles ajudam a encontrar um advogado, mas só podem pagar pelo serviço em casos extremos. O limite para a ajuda é estabelecido pelo bom senso e precisa estar alinhado com o que o governo oferece aos cidadãos dentro do Brasil.

O Manual do Serviço Consular e Jurídico do Ministério das Relações Exteriores reafirma este caráter de serviço equivalente ao brasileiro, argumentando que os consulados devem zelar para que os brasileiros possam continuar com os mesmos direitos garantidos pela Constituição Federal. O texto mostra que boa parte desses gastos de fato é prevista e diz que os consulados podem solicitar à Secretaria de Estado autorizações para gastos com repatriação, com pequenos auxílios financeiros e para assistência jurídica.

Na verdade, o MRE examina caso a caso os pedidos de pequenos auxílios financeiros para conceder ajuda a brasileiros pobres. No

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Arthur Oliveira Maia

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219726235800>



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

caso de grandes concentrações de brasileiros, os postos consulares podem dispor de uma "reserva de assistência consular", a fim de permitir o pronto atendimento de casos de emergência e cobrir gastos com pequenos auxílios.

Por outro lado, consideramos que os R\$ 4 milhões são uma quantia pouco representativa dentro do orçamento do Itamaraty, que se aproximou de R\$ 1 bilhão em 2014, para despesas não obrigatórias. Levando em conta as estatísticas mais conservadoras sobre brasileiros no exterior, seria como se o governo gastasse menos de R\$ 2,00 para cada um dos cidadãos que estão em outros países.

Vale destacar que o crescimento das comunidades brasileiras no exterior que, segundo as estimativas, mesmo com o decréscimo recente, ainda gira em torno de 2,5 milhões de pessoas – tem obrigado o Itamaraty a reestruturar-se de modo a atender adequadamente à demanda vinculada a esses cidadãos fora do país. Com efeito, o MRE está passando por uma série de mudanças, incluindo uma tecnológica, outra de contato com as comunidades brasileiras, além de um plano diretor de reforma consular. Portanto, o cenário geral é de crescimento abrupto, nos últimos anos, da demanda por serviços consulares, e de assistência consular, fato que vem impondo a necessidade de adaptação do Itamaraty à nova realidade.

Resulta evidente, portanto, a falta de adequação entre o montante da verba orçamentária e dos recursos disponíveis destinados à assistência de brasileiros no exterior e as reais necessidades demandadas pelas comunidades de brasileiros e pelos indivíduos, nacionais, que eventualmente necessitam de auxílio.

Além da necessidade de assistência decorrente das situações *supra* citadas (catástrofes naturais, situações de calamidade pública, surgimento ou vigência de revoluções ou conflitos bélicos, hospitalizações, desaparecimentos, procedimentos penais, prisão de indivíduos, entre outras situações de risco, de ameaça à integridade física ou de violação dos direitos humanos fundamentais de nacionais brasileiros no exterior), outra questão recorrentemente demandada pelas famílias de brasileiros que se encontram no exterior é a do auxílio em caso de falecimento e, conseqüentemente, de transporte dos restos mortais do *de cujus* para o Brasil. Tal tema vem sendo

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Arthur Oliveira Maia

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219726235800>



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

tratado e debatido há muitos anos, inclusive na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Contudo, a dificuldade que se apresenta para viabilizar o transporte dos restos mortais de brasileiros falecidos no exterior para o Brasil reside nos altos custos desse tipo de traslado e do elevado contingente de pessoas que potencialmente haveriam de ser atendidas.

Com relação aos custos com o traslado dos cidadãos brasileiros falecidos no exterior, considerando o número de indivíduos que atualmente residem em outros países, há que considerar o seguinte: segundo as estimativas do Ministério das Relações Exteriores os principais países de destino para os brasileiros são Estados Unidos, Paraguai e Japão, que juntos agregam 78% dos nossos emigrantes. Sendo assim, os maiores contingentes de brasileiros encontram-se nos Estados Unidos: cerca de 1,4 milhão (considerando os que se encontram em situação regular e os “ilegais”) no Japão; cerca de 270.000; e no Paraguai: cerca de 500 mil. Há ainda um contingente significativo de imigrantes brasileiros vivendo em outros países. Estimativas apontam para os seguintes números: Itália: 67.000; Grã-Bretanha: 50.000; Alemanha: 60.000; Portugal: 100.000; Espanha: 50.000.

Diante tais estimativas, naturalmente será grande o número de mortes que ensejariam o traslado do cadáver para o Brasil, a ser pago pelo Estado. Porém, muitos dos brasileiros falecidos em países estrangeiros são enterrados no próprio país de residência, inclusive porque muitos têm família que reside no país estrangeiro e o enterro no exterior resulta da opção da própria família. Mesmo assim, supomos que grande parte desses brasileiros provavelmente preferiria vir a ser enterrada na sua terra natal, desejo este que certamente deve ser compartilhado pelos familiares residentes no Brasil.

O fato é que o número de falecimentos de brasileiros residentes no exterior é enorme, podendo ser muito maior do que os números oficiais, haja vista, inclusive, o grande número de cidadãos que vivem em situação irregular no exterior. Nesse sentido, pode-se fazer um exercício e avaliar o número de falecimentos de brasileiros que vivem no exterior em uma base anual. Como nos Estados Unidos vivem 1,4 milhão de brasileiros, e a taxa de mortalidade das pessoas que vivem naquele país é de 8,27/1.000 hab. (2008), os brasileiros falecidos nos Estados Unidos seriam, anualmente, em

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Arthur Oliveira Maia

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219726235800>



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

número equivalente a 11.578 (onze mil, quinhentos e setenta e oito) indivíduos. (assumindo que os brasileiros que vivem nos EUA estão sujeitos às mesmas condições de vida e saúde das populações locais – não levando em conta, portanto, padrões genéticos). Aplicando-se a mesma metodologia no caso do Japão, onde a taxa de mortalidade é de 9,26/1.000 hab. (2008) e onde vivem cerca de 270 mil brasileiros, pode-se estimar que se verificam anualmente 2.500 mortes de brasileiros lá residentes. No caso dos brasileiros residentes no Paraguai, onde a taxa de mortalidade é de 4,49/1.000 hab. (2008), sendo que lá residem cerca de 500 mil brasileiros, ocorreriam cerca de 2.245 mortes de brasileiros, anualmente, em solo paraguaio.

Apenas somando estes três casos de países onde residem cerca de 80% dos migrantes brasileiros, teríamos um número de aproximadamente 16,5 mil indivíduos, número este que, somado aos outros 20% (correspondente aos brasileiros residentes nos demais países do mundo), resultaria em uma estimativa de cerca de 20 mil mortes anuais de brasileiros residentes no exterior. Este número sofre naturalmente uma redução, devido ao fato de que muitos brasileiros regressam ao Brasil, por motivo de doença, em virtude do simples envelhecimento, ou por outros motivos, e terminam por falecer no Brasil. Ainda assim, apesar da imprecisão sobre o número de brasileiros falecidos no exterior, e considerando o elevado custo individual do traslado internacional de cadáveres, é fácil inferir que os custos globais, para o País, com o traslado de corpos atingiria uma cifra significativa em relação ao orçamento do MRE destinado à assistência consular.

Por essa razão, nos parece ter fundamento a proposta geral contida no Projeto de Lei que ora consideramos, no sentido de instituir um Fundo com tais finalidades. Em outros termos, afeiçoa-se como absolutamente procedente a ideia de instituição de um fundo, o Fundo Nacional de Apoio à Repatriação de Brasileiros no Exterior – FUNRBE, tendo por objetivo assegurar a alocação dos recursos necessários a tornar possível o transporte para o território nacional, a cargo do Governo Federal, dos restos mortais de brasileiros falecidos no exterior, assim como dos brasileiros que se encontrem em território estrangeiro em situação de desvalia ou de hipossuficiência econômica, bem como o transporte para o País dos brasileiros que se



encontrem em situação de risco, em casos comprovadamente urgentes e humanitários, mediante comprovação por meio de documentação idônea.

A instituição do Fundo em questão adquire redobrada importância se forem consideradas as limitações orçamentárias às quais o MRE está adstrito e que, em última análise, limitam a capacidade global do Itamaraty, e do Brasil, no que se refere à prestação de adequada proteção e assistência aos cidadãos brasileiros que se encontram no exterior.

Cumprе ressaltar, ainda, que a avaliação quanto à conveniência e oportunidade da adoção da medida legislativa em apreço se restringe, no âmbito de competência material da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, à sua consideração em face de elementos referentes ao dever do Estado de assistência aos brasileiros que se encontrem em território estrangeiro, considerado no contexto geral do relacionamento exterior do Brasil com os demais países. Assim, não compete a esta Comissão e, portanto, não examinaremos, em sede de análise por este Órgão Técnico, os aspectos relacionados à adequação orçamentária, fiscal e financeira da proposição em tela - nomeadamente no que se diz respeito à alocação de recursos a partir de repasses de Loterias da Caixa Econômica Federal – haja vista que tal avaliação compete e será oportunamente considerada pela Comissão de Finanças e Tributação, nos termos da distribuição da matéria pela Mesa Diretora.

Com relação ao texto, à redação em si do Projeto de Lei em apreço, temos a aduzir o quanto segue:

Logo na ementa da proposição observa-se a menção à expressão “*Cria o Fundo Nacional de Apoio à Repatriação de Brasileiros no Exterior*”. A nosso ver, s.m.j., nos parece mais apropriado, sob o ponto da boa técnica legislativa, servir-se do verbo instituir, donde, alteramos, no Substitutivo, a mencionada expressão, passando a dele constar: “*Institui o Fundo Nacional de Apoio à Repatriação de Brasileiros no Exterior.*”.

A seguir, o “caput” do Artigo 1º da proposição estabelece o seu objetivo principal, qual seja o de prestar auxílio aos brasileiros, nossos conacionais, que estiverem em território estrangeiro em situação de



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

hipossuficiência econômica ou sejam desvalidos e que necessitem de transporte para o retorno ao Brasil. Mais adiante, no dispositivo que é designado como item 1º - mas que, segundo as normas da boa técnica legislativa, deveria ser designado como “*Parágrafo único*” – é detalhado - e ao mesmo tempo estendido - o mencionado dever genérico de auxílio definido no “*caput*” do Artigo 1º. Tal detalhamento consiste na especificação de que o transporte para o Brasil será garantido, por parte do Governo Brasileiro (mediante o uso de recursos do Fundo Nacional de Apoio à Repatriação de Brasileiros no Exterior – FUNRBE) para a repatriação de brasileiros mortos no exterior e em situação de risco, em casos comprovadamente urgentes e humanitários, mediante comprovação através de documentação exigida.

Na realidade, a nosso ver, impõe-se uma revisão à proposição, de caráter formal, de sorte a reorganizar suas normas, a fim de torná-la mais concisa e apta ao alcance de seus objetivos, porém sem modificar seu conteúdo sob o ponto de vista material. Nesse sentido, apresentamos ao final deste parecer um Substitutivo à proposição sob exame, onde são reescritos e aglutinados os conteúdos normativos do “*caput*” do Artigo 1º e do mencionado “item 1º”, conforme consta inicialmente da proposição, o qual é destarte suprimido, de sorte a melhor definir os objetivos contemplados tanto pelo “*caput*” do Artigo 1º como pelo “item 1º”.

Além disso, a fim de proporcionar maior clareza à proposição, sugerimos pequenas mudanças de redação, inseridas no corpo do Substitutivo, tanto em seu Art. 3º como em seu Art. 4º, com vistas a qualificar o demonstrativo das contas tal como é estabelecido, caracterizando-o como analítico e, também, sintético.

Resultarão assim as alterações que ora propomos à redação da proposição:

“O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituído o Fundo Nacional de Apoio à Repatriação de Brasileiros no Exterior – FUNRBE, com o objetivo de assegurar recursos e tornar possível o transporte para o território nacional, a cargo do Governo Federal, dos restos mortais de



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

brasileiros falecidos no exterior, de brasileiros que se encontrem em território estrangeiro em situação de desvalia ou de hipossuficiência econômica, bem como de brasileiros que se encontrem em situação de risco, em casos comprovadamente urgentes e humanitários, mediante comprovação por meio de documentação idônea.

Art. 2º

“1º” (suprimido)

Art. 3º Art. 3º Os recursos do Fundo Nacional de Apoio à Repatriação de Brasileiros no Exterior – FUNRBE serão formados a partir de repasses oriundos da Loteria da Caixa Econômica Federal, no percentual de 0,5% dos prêmios sorteados da Mega-Sena. (nosso grifo)

Art. 4º *Os demonstrativos da execução orçamentária e financeira do FUNRBE serão elaborados, anualmente, de forma sintética e analítica, e divulgados através dos canais de transparência do Governo Federal, nos termos da legislação em vigor.* (nosso grifo)

Art. 5º

Ante o exposto, considerados os argumentos apresentados,
VOTO PELA APROVAÇÃO, na forma do SUBSTITUTIVO em anexo, do Projeto de Lei nº 435, de 2020.

Sala da Comissão, em 16 de junho de 2021.

Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA
Relator

2021-7356



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Arthur Oliveira Maia
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219726235800>



SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 435, DE 2020.

Institui o Fundo Nacional de Apoio à Repatriação de Brasileiros no Exterior, FUNRBE.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituído o Fundo Nacional de Apoio à Repatriação de Brasileiros no Exterior, FUNRBE, com o objetivo de assegurar recursos e tornar possível o transporte para o território nacional, a cargo do Governo Federal, dos restos mortais de brasileiros falecidos no exterior, de brasileiros que se encontrem em território estrangeiro em situação de desvalia ou de hipossuficiência econômica, bem como de brasileiros que se encontrem em situação de risco, em casos comprovadamente urgentes e humanitários, mediante comprovação por meio de documentação idônea.

Art. 2º O Fundo Nacional de Apoio à Repatriação de Brasileiros no Exterior – FUNRBE, de natureza contábil e financeira, é um fundo público, de gestão orçamentária, financeira e contábil autônomas, vinculado ao Ministério das Relações Exteriores, nos termos de regulamento próprio.

Art. 3º Os recursos do Fundo Nacional de Apoio à Repatriação de Brasileiros no Exterior – FUNRBE serão formados a partir de repasses oriundos da Loteria da Caixa Econômica Federal, no percentual de 0,5% dos prêmios sorteados da Mega-Sena.

Art. 4º Os demonstrativos da execução orçamentária e financeira do FUNRBE serão elaborados, anualmente, de forma sintética e



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

analítica, e divulgados através dos canais de transparência do governo federal, nos termos da legislação em vigor.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 16 de junho de 2021.

Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Arthur Oliveira Maia
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219726235800>

