

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 2.699, DE 2020

Institui medidas emergenciais de regularização migratória no contexto da pandemia de COVID-19 e dá outras providências.

Autores: Deputada FERNANDA MELCHIONA E OUTROS

Relator: Deputado JEFFERSON CAMPOS

I – RELATÓRIO

Grupo de Parlamentares da Bancada do Partido Socialismo e Liberdade – PSOL nesta Casa apresentou o presente **Projeto de Lei nº 2.699, de 15 de maio de 2020**, que visa a instituir medidas emergenciais de regularização migratória no contexto da pandemia de COVID-19 e dá outras providências.

Especificamente, nos termos de seu **art.1º**, a proposição intenta conceder autorização de residência com fundamento na acolhida humanitária, em razão da pandemia de COVID-19 e seus impactos socioeconômicos, ao imigrante que, tendo ingressado no território nacional até a data de início de vigência da intentada Lei, independentemente de sua situação migratória prévia, assim o requeira.

Nos termos do **art. 2º**, a autorização de residência com fundamento na hipótese do supracitado art. 1º é concedida inicialmente pelo prazo de até dois anos, podendo solicitar a alteração do prazo de residência para prazo indeterminado e, para o caso em comento, o § 2º dispõe que não é necessário que o imigrante comprove meios de vida e subsistência ou reapresente documentação já fornecida no ato da solicitação que deu origem a sua autorização de residência por tempo determinado.



Ainda nos termos do § 3º desse dispositivo, o disposto no § 2º, acima relatado, também se aplica a qualquer imigrante que possua autorização de residência por tempo determinado com base em qualquer uma das hipóteses previstas no art. 30 da Lei nº 13.445 de 2017 e que, findado o prazo determinado, requeira a alteração de sua autorização para tempo indeterminado dentro do prazo que se inicia na data de publicação da intentada Lei e encerra-se dezoito meses após a regulamentação da mesma pela autoridade competente.

O **art. 4º** da proposição propõe que, do imigrante que requerer autorização de residência por acolhida humanitária nos termos do citado art. 1º, a autoridade migratória poderá solicitar somente os documentos que especifica.

O **art. 5º** estabelece que, para garantir o cumprimento do disposto no inciso VIII do caput do Art. 4º da Lei nº 13.445 de maio de 2017, o Poder Executivo expedirá em caráter de máxima urgência instrução, para que passaportes ou documentos de identificação estrangeiros sejam aceitos:

- I. pela Caixa Econômica Federal, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos ou qualquer outra instituição autorizada, para o pagamento da Renda Básica Emergencial, instituída pela Lei nº 13.982 de abril de 2020;
- II. pela Caixa Econômica Federal e pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para a emissão de CPF no ato da solicitação em agência, sem necessidade de procedimentos secundários junto à Receita Federal;
- III. pela Caixa Econômica Federal, para pagamento do Programa Bolsa Família.

Por fim, o **art. 6º** determina que, para assegurar máxima efetividade no cumprimento do disposto pela norma intentada, a Lei autoridade competente expedirá, em caráter de máxima urgência, regulamento, orientações, e plano de regularização migratória com metas e indicadores, observando-se o total respeito aos princípios e regras gerais da Lei n. 13.445 de maio de 2017.



Na **Justificação**, os autores argumentam que a pandemia de COVID-19 e seus impactos socioeconômicos severos e duradouros tendem a aprofundar ainda mais a exclusão e a vulnerabilidade que imigrantes e refugiados, sobretudo aqueles com status migratório irregular, enfrentam no Brasil.

Alegam que a Lei de Migração (Lei nº. 13.445/2017) instituiu na alínea c do inciso I de seu art. 30 a “acolhida humanitária” como hipótese para a autorização de residência no país, e estabeleceu, em seu art. 31, que esta autorização pode se dar independentemente da situação migratória do requerente.

A presente proposta, acrescentam, está em linha com a legislação vigente, a qual dispõe no art. 54 da Lei de Migração, sobre a possibilidade de retirada compulsória de migrante ou visitante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado, somente em casos de condenação com sentença transitada em julgado de crimes definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional ou de crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização em território nacional.

Os Autores asseguram que o presente Projeto de Lei inova, portanto, apenas ao apresentar medidas complementares e emergenciais às formas regularização e direitos já previstos em Lei, considerando o contexto da atual pandemia de COVID-19 e seus impactos socioeconômicos, ficando evidente que a “acolhida humanitária” de imigrantes que se encontram em território nacional se impõe como dever do Estado brasileiro, seja pela instabilidade política, econômica e social no Brasil, seja pelas condições e impactos dessa crise nos países de origem.

Após registrarem que a presente proposição propõe também providências quanto ao acesso de imigrantes, regulares ou não, aos serviços públicos e programas de assistência como a Renda Básica Emergencial e o Bolsa Família, os Autores informam que o presente Projeto de Lei foi elaborado em coordenação com demandas de movimentos e coletivos citados, e também através de consultas à Defensoria Pública da União e a organizações da sociedade civil que prestam atendimento e auxílio direto a imigrantes, como a Missão Paz e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), as quais colocaram-se, de antemão, à disposição para colaborar para o entendimento e aperfeiçoamento desta proposição por este Parlamento.



Por fim, os Autores solicitam a apreciação para os aperfeiçoamentos necessários e a aprovação dessa proposição.

O presente Projeto de Lei possui o regime de tramitação prioridade (Art. 151, II do RICD) e encontra-se sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões (Art. 24, II, do RICD), tendo sido distribuído às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54 do RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania- CCJC (Mérito e Art. 54 do RICD).

Registre-se que há Requerimento de coautoria do presente Projeto de Lei, formulado pela Deputada Áurea Carolina (Requerimento nº. 1.856, de 2020).

II - VOTO DO RELATOR

Grupo de Parlamentares da Bancada do Partido Socialismo e Liberdade – PSOL nesta Casa intenta, por meio do presente Projeto de Lei, alterar a legislação migratória para permitir a concessão de autorização de residência ao imigrante com fundamento na acolhida humanitária em razão da pandemia de COVID-19, nos termos relatados.

Com efeito, a pandemia de Covid-19 tem atingido a população brasileira de forma drástica, estando aí a estatística para comprovar, e, em razão disso, muitas têm sido as iniciativas legislativas tendentes a minimizar os seus efeitos na população brasileira. O Parlamento brasileiro tem se engajado nessa luta e prestado o seu contributo por meio de diversas ações legislativas já exitosas e outras em andamento, sendo que a presente proposição se insere neste último contexto.

Ocorre que muitas das proposições apreciadas ou em apreciação nesta Casa que visam ao combate aos impactos da pandemia de Covid-19 têm sido devidamente fundamentadas, fazendo uso, particularmente, de critérios epidemiológicos, o que, em uma análise mais detida, parece não ser o caso do presente Projeto de Lei.

Os Autores fundamentam uma concessão de autorização de residência ao imigrante, fundamentada em acolhida humanitária em razão da pandemia em curso. Como os impactos da pandemia da Covid-19 atingem os indivíduos em escala global, o que se está a propor, portanto, é uma regularização migratória de forma indiscriminada, alcançável por todo e qualquer imigrante afeto que venha a requerê-la.



A legislação migratória vigente, particularmente a Lei nº 13.445, de 2017, e a Lei nº 13.684, de 2018, refere-se à acolhida humanitária e à acolhida a pessoas em situação de vulnerabilidade em termos similares, definindo esta a crise humanitária como sendo “situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que cause fluxo migratório desordenado em direção a região do território nacional”.

Ora, no contexto da pandemia em curso, não nos parece evidente que os indivíduos, cidadãos e apátridas, tenham ocorrido às fronteiras do território brasileiro ou às nossas representações diplomáticas e consulares em busca de acolhida humanitária em razão exclusivamente dessa pandemia.

Pelo contrário, causa espécie tal assertiva, sendo o Brasil um dos países mais afetado e carente de recursos médico-hospitalares, com mais de seiscentos mil mortos até o presente momento. Na verdade, o país tem sido evitado pelos estrangeiros e se tornou um destino não recomendável pelas autoridades sanitárias no âmbito da comunidade internacional. Em razão disso, os nacionais brasileiros têm sido impedidos de entrar em diversos países em razão justamente do quadro crítico em nosso país, somente mitigado a duras penas nos últimos meses.

Se passarmos a falar dos imigrantes que se encontram em território nacional no curso dessa pandemia da Covid-19, novamente não há como falar em acolhida humanitária, pois a eles certamente têm sido conferida a mesma proteção destinada aos nacionais, observando-se precipuamente, não critérios relativos à imigração, mas, sim, critérios epidemiológicos estabelecidos em ações, leis e em normas infralegais implementadas e editadas pelas Autoridades da Saúde para o combate à pandemia da Covid-19, consonante com o art. 4º da Lei nº 13.445, de 2017, a Lei de Migração, *in verbis*:

“Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

(.....)

VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem



discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; (...)”. (grifo nosso)

Em âmbito federal, cumpre citar, dentre outros, a implantação do Plano Nacional de Operacionalização contra a Covid-19 do Ministério da Saúde e a aprovação da Lei nº 13.979, de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diversas outras ações de enfrentamento da pandemia da Covid-19 foram adotadas nas esferas estadual e municipal.

E no tocante àqueles imigrantes que já tenham solicitado a regularização migratória, também não vemos a necessidade de proteção especial, pois seus concernentes processos administrativos em curso certamente têm sido objeto de regramentos excepcionais, editados para atender às condições da pandemia e evitar a propagação da Covid-19, o que certamente não tem causado e não causará prejuízos aos seus postulantes.

Desse modo, no tocante ao mérito, parece-nos carecer de legitimidade a proposta regularização migratória com fundamento na pandemia em curso, pois não vemos configurada nenhuma hipótese de acolhida humanitária prevista na legislação migratória vigente e tampouco lacuna legislativa, visto que os direitos e benefícios ora pleiteados já são garantidos pela legislação vigente.

A presente proposição pode se assemelhar, na verdade, a mais uma intentada norma dispondo sobre anistia a imigrantes que se encontram em situação irregular, a exemplo do Projeto de Lei nº 7.876, de 2017, que tramita atualmente nesta Casa, e de diversas outras que lograram êxito e foram aprovadas no passado por este Parlamento, consubstanciando-se, por exemplo, na Lei nº 7.685, de 1988, na Lei nº 9.675, de 1998, e mais recentemente na Lei nº 11.961, de 2009.

Essas chamadas Leis de anistia tiveram suas legítimas fundamentações no passado, mas que, a nosso ver, não devem ser editadas de forma recorrente e indiscriminada sob pena de desacreditar os processos de regularização migratória já previstos em nossa legislação, notadamente no Estatuto do refugiado, Lei nº 9.474, de 1997, na Lei de Migração, a Lei nº 13.445, de 2017, e em seu decreto regulamentador, o Decreto nº 9.199, de 2017, que é recente, inovadora e consonante com os princípios e normas do direito internacional dos direitos humanos.



Como se não bastasse a evidenciada carência de legitimidade da qual padece a norma intentada, o Projeto de Lei em comento suscita sérios questionamentos quanto à constitucionalidade de muitos de seus dispositivos. Tais questionamentos foram igualmente destacados em diversos contatos que mantivemos com órgãos do Poder Executivo no curso da relatoria desta matéria, em especial no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, os quais aduziremos de forma sucinta na sequência.

Da leitura dos artigos 5º e 6º do Projeto de Lei em comento, observamos que esses dispositivos preveem encargos para órgãos e entidades públicas vinculadas ao Poder Executivo federal, tais como expedir, em caráter de máxima urgência, instrução para que a Caixa Econômica Federal e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos aceitem passaportes e documentos de identificação de estrangeiros com a finalidade de que estes sejam agraciados por programas sociais e possam emitir CPF, além de determinar que a autoridade competente expeça, com urgência, regulamento, orientações e plano de regularização migratória.

Ora a gestão da Administração Pública federal cabe ao Poder Executivo, sob o comando do Presidente da República, nos termos do art. 84, inciso II, da Constituição Federal. Além disso, ao fixar obrigação para o Poder Executivo no art. 5º, o Congresso Nacional fere o princípio constitucional da separação dos Poderes, estabelecido no art. 2º da Carta Política.

Está pacificado na jurisprudência o entendimento no sentido de refutar ações do Poder Legislativo relativas à edição de normas que ditem comandos e confirmam atribuições ao Poder Executivo concernentes à gestão da Administração Pública. Nesse contexto, citemos:

É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor,



verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna. [ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, *DJE* de 28-3-2014.]

Além disso, se considerarmos que cabe ao Chefe do Poder Executivo federal expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis, a teor do art. 84, inciso IV, da Carta Magna, e que, segundo a mesma Lei Maior, cabe aos Ministros de Estado expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos, consoante o estabelecido no parágrafo único de seu art. 87 concluiremos que as regras trazidas pela presente proposição, em especial, as constantes dos artigos 1º, 2º, 3º e 4º, invadem a esfera de competência de Ministros de Estado, particularmente do Ministro da Justiça e Segurança Pública e do Ministro das Relações Exteriores.

Essa é a posição preponderante na doutrina, corroborada em julgados. Citemos:

É cediço na doutrina que "a finalidade da competência regulamentar é a de produzir normas requeridas para a execução de leis quando estas demandem uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior, a bem de uma aplicação uniforme da lei, isto é, respeitosa do princípio da igualdade de todos os administrados" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 336). [ADI 4.218 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 13-12-2012, P, *DJE* de 19-2-2013.]

A competência regulamentar deferida aos Ministros de Estado, mesmo sendo de segundo grau, possui inquestionável extração constitucional (CF, art. 87, parágrafo único, II), de tal modo que o poder jurídico de expedir instruções para a fiel execução das leis compõe, no quadro do sistema normativo vigente no Brasil, uma prerrogativa que também assiste, "ope constitutionis", a esses qualificados agentes auxiliares do Chefe do Poder Executivo da União. As instruções regulamentares, quando emanarem de Ministro de Estado, qualificar-se-ão como regulamentos executivos, necessariamente subordinados aos



limites jurídicos definidos na regra legal a cuja implementação elas se destinam, pois o exercício ministerial do poder regulamentar não pode transgredir a lei, seja para exigir o que esta não exigiu, seja para estabelecer distinções onde a própria lei não distinguiu, notadamente em tema de direito tributário. [ADI 1.075, rel. min. Celso de Mello, j. 5-10-2020, P, DJE de 19-10-2020.]

Outro ponto a ser observado diz respeito ao impacto orçamentário da regularização migratória intentada pela proposição em apreço, para o qual não foi disponibilizada a devida informação, particularmente a fonte dos recursos disponíveis para tanto como requer a legislação vigente.

O presente Projeto de Lei dispõe acerca da inclusão dos estrangeiros agraciados com aludida autorização de residência em programas sociais custeados pelo Governo federal, como o Bolsa Família e a renda básica emergencial, conforme o seu art. 5º, acarretando a ampliação dos gastos públicos na área, que ainda podem ser acrescidos com os gastos adicionais no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS no atendimento dos imigrantes afetos.

Reiteramos que a proposta deveria ter sido instruída com estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, em conformidade com a legislação vigente, em especial com o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. A propósito:

A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. [ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019.]

Estamos certo de que os questionamentos quanto à constitucionalidade dos citados dispositivos da proposição em apreço serão analisados detidamente quando da apreciação da matéria pela Comissão de Constituição, Justiça e da Cidadania – CCJC, bem como pela Comissão de Finanças e Tributação – CFT, esta, no que diz respeito especificamente à questão do impacto financeiro e orçamentário.



Em suma, quanto ao mérito, a presente proposição, a nosso ver, intenta uma regularização migratória fundamentada de forma indevida e inoportuna nos impactos da pandemia de Covid-19, no contexto da qual não se vislumbra o atendimento aos pressupostos da acolhida humanitária, conforme conceituado na legislação migratória pátria, sendo passível de se resumir a uma dispendiosa proposta de anistia a imigrantes em situação irregular, reiterando ações múltiplas que se justificavam no passado, mas que, nos dias atuais, presta apenas para desacreditar as instituições e desestimular o cumprimento do recente regramento migratório vigente, que é tido por muitos como completo, moderno e condizente com os princípios e normas do direito internacional dos direitos humanos.

Além disso, destacamos antecipadamente os sérios questionamentos quanto à constitucionalidade que incidem sobre muitos dos dispositivos do presente Projeto de Lei, ciente de que tais pontos serão também objeto de detida análise, tanto na Comissão de Finanças e Tributação – CFT, como na Comissão de Constituição, Justiça e da Cidadania – CCJC, quando da apreciação desta matéria.

Por derradeiro, eu gostaria de reiterar aos Nobres Colegas que, mesmo nos casos em que se configure a hipótese de acolhida humanitária prevista na legislação, inclusive em decorrência de crise sanitária de importância internacional, inexistirá lacuna legislativa nesse contexto, sendo, portanto, desnecessária a edição de nova lei, pois a legislação migratória vigente já permite ao Poder Executivo a edição de normas infralegais regendo a matéria, como bem evidenciam as diversas portarias interministeriais dispondo sobre a acolhida humanitária dada aos haitianos em passado recente, bem como a vigente Portaria Interministerial MJSP - MRE nº 24, de 3 de setembro de 2021, relativa à acolhida humanitária em curso dada aos afegãos.

Ante todo o exposto, o nosso VOTO é pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 2.699, de 2020.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado JEFFERSON CAMPOS

Relator

multipartFile2file5668454938312849297.tmp



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Jefferson Campos
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211549455200>

