

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 3.338, DE 2015

(Apenso: PL nº 435/2020)

Dispõe sobre a gratuidade do traslado de cadáveres ou restos mortais de brasileiro nato ou naturalizado, reconhecidamente pobre, falecido no exterior.

Autora: Deputada Geovania de Sá

Relator: Deputado Rubens Bueno

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.338/2015 tem por finalidade estabelecer a responsabilidade da União no que se refere à adoção de todas as providências necessárias – arcando inclusive com os custos – para o traslado de cadáveres ou de restos mortais de brasileiro, nato ou naturalizado, ocorrido no exterior, desde que a pessoa falecida seja reconhecidamente pobre.

Na verdade, o projeto de lei em apreço, o PL nº 3.338/2015, consiste, nada mais nada menos, na reprodução *ipsis litteris de proposição anterior, o PL nº 3.980/2012, o qual foi apresentado com idêntico objetivo e proposto exatamente nos mesmos termos e expressões.*

O PL nº 3.338/2015 (de forma absolutamente idêntica ao seu antecessor, o *PL nº 3.980/2012*) contém apenas seis artigos, os quais estabelecem regras e requisitos que regulamentam os procedimentos a serem cumpridos, pelos cidadãos e pelo Poder Público, de modo a viabilizar o alcance dos objetivos da nova lei



* C D 2 2 1 8 2 0 0 7 8 0 0 0 *

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

que se pretende instituir. No artigo 1º, é definido seu objetivo principal: a atribuição de responsabilidade à União quanto ao traslado de cidadãos brasileiros reconhecidamente pobres falecidos no exterior. A seguir, no § 1º deste mesmo dispositivo, o projeto impõe a exigência de comprovação da condição de pobreza, a qual se dará mediante simples apresentação de declaração de familiar do de cujus, demonstrando sua condição de pobreza.

No artigo 2º o projeto de lei estabelece que as despesas relacionadas ao serviço funerário municipal, como taxas, emolumentos e tarifas não estarão inclusas na gratuidade, não cabendo, portanto, à União, suportá-las. A seguir, no parágrafo único deste dispositivo, o projeto estabelece a competência de cada Município para elaborar, a seu critério, lei própria, regulamentando a gratuidade ou, nos termos do projeto, a dispensa de despesas relacionadas ao pagamento do serviço funerário, tais como taxas, emolumentos e tarifas devidos em razão do funeral.

Adiante, no artigo 3º, o projeto dispõe que as despesas decorrentes da aplicação da lei “correrão à conta” (verbis) dos recursos orçamentários do Ministério das Relações Exteriores. Em outros termos, os recursos para o pagamento das despesas com procedimentos legais e administrativos e também com o traslado dos cadáveres ou dos restos mortais dos brasileiros reconhecidamente pobres falecidos no exterior serão oriundos, segundo o projeto, da verba orçamentária destinada ao Ministério das Relações Exteriores.

Os artigos 4º, 5º e 6º da proposição contêm normas gerais que regulamentam: o registro do óbito de brasileiro ocorrido no exterior (o qual deverá ser obrigatoriamente registrado em Consulado Brasileiro); o cumprimento de normas sanitárias (exigência de atestado referente à inexistência de doenças contagiosas); e a emissão de certificado de embalsamamento.



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Em 13 de outubro de 2021 foi apresentado o Requerimento nº 2019/2021, pelo Deputado Aécio Neves (PSDB/MG), que "Requer a apensação do Projeto de Lei nº 435/2020, de autoria do Deputado Alexandre Frota, ao Projeto de Lei nº 3.338/2015, de autoria da Deputada Geovania de Sá". Em 4 de novembro de 2021, o mencionado requerimento foi deferido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Cabe, portanto, no âmbito deste parecer a realização de análise em conjunto das referidas proposições legislativas.

A proposição apensada, isto é, o Projeto de Lei nº 435, de 2020, 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 do Projeto de Lei nº 435/2020 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 brasileiro 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



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

gestão orçamentária, financeira e contábil 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 ao voto.

II - VOTO DO RELATOR

Ambas as proposições, o Projeto de Lei nº 435/2020 e o Projeto de Lei nº 3.338/2015 encontram fundamento jurídico e legal no direito subjetivo dos cidadãos brasileiros e de suas famílias à assistência e à proteção estatal quando, por quaisquer motivos,



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

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 encontrarem no exterior em viagens motivadas por múltiplas razões: viagens de negócios, de lazer, estudo, saúde, competições desportivas, eventos culturais, enfim, ou simplesmente em trânsito ou, ainda, estiverem residindo temporária ou permanentemente em país estrangeiro. Esse dever consiste na obrigação geral do Estado brasileiro de oferecer a necessária proteção aos seus súditos, ou seja, traduz-se na obrigação 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. Isto pode se dar por meio da presença física do cidadão nacional 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 de nacionais, isto é, onde há significativa presença de cidadãos brasileiros, tais como EUA, Japão, Paraguai, Canadá, Itália, Reino Unido e França.

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



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

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 concidadãos 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 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



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

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 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



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

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, consequentemente, de transporte dos restos mortais do *de cuius* para o Brasil. Tal tema vem sendo tratado e debatido há muitos anos, inclusive na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

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



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

cidadãos que vivem em situação irregular no exterior. Nesse sentido, pode-se fazer um exercício teórico especulativo visando a 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 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 se 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 atingiriam uma cifra significativa em relação ao orçamento do MRE destinado à assistência consular.

Considerada essa realidade, examinaremos a seguir os projetos de lei apensados, o Projeto de Lei nº 435/2020 e o Projeto de Lei nº 3.338/2015, tendo em conta que esses constituem-se em semelhantes, porém distintas propostas de tratamento legal para a matéria. Examinaremos a seguir as soluções adotadas por cada uma destas propostas legislativas:

a) Análise do Projeto de Lei nº 3.338/2015:

O Projeto de Lei nº 3.338/2015 estabelece a responsabilidade, inclusive em termos financeiros, da União por todas as providências – mesmo aquelas que se fizerem necessárias junto a governos estrangeiros – quanto ao traslado de cadáveres ou de restos mortais de brasileiro nato ou naturalizado falecido no exterior, sendo este uma pessoa reconhecidamente pobre. Estabelece ainda dispositivo, em seu parágrafo único, que o traslado referido no *caput* dependerá de declaração de um familiar do falecido, demonstrando sua condição de pobreza.

Conceitualmente, embora a disposição e seu parágrafo único possuam lógica aceitável, essas apresentam, contudo, importantes imprecisões de ordem técnico-jurídica, além de incorreções em sua redação, as quais detém potencial para gerar lacunas legais. Caso o projeto venha a ser aprovado, a despeito de nosso parecer, mister se faz promover os devidos ajustes na redação do artigo.

Além das questões referentes ao correto uso do vernáculo, o dispositivo apresenta os seguintes problemas em termos de juridicidade e técnica legislativa:

a) o artigo menciona, desnecessariamente, que a lei em questão se aplicará em caso de falecimento de brasileiro nato ou naturalizado, o que é despiciendo, haja vista que a Constituição



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

proíbe a distinção entre brasileiro nato e naturalizado, salvo nas hipóteses contidas na própria Carta Magna (CF, artigo 12, § 2º);

b) o artigo refere que a União será responsável por adotar todas as providências, mas não menciona expressamente que a União deverá, inclusive, arcar com as respectivas despesas, embora obviamente esta seja a intenção principal do dispositivo e do projeto.

c) o artigo menciona que a União será responsável pelo traslado de cadáveres ou de restos mortais, mas não explicita o destino do traslado, se é o Brasil e, se for, para que parte deste ou, por hipótese, para o local de residência da família, que pode não ser no Brasil;

d) ao invés de utilizar a expressão “No falecimento de brasileiro (...), de pessoa reconhecidamente pobre, (...)" (*verbis*), o teor do dispositivo em questão nos parece que seria mais claro se utilizasse a forma: “No caso de falecimento de brasileiro, (...) sendo a pessoa reconhecidamente pobre” ou então, “Na hipótese de falecimento de brasileiro, (...) sendo a pessoa reconhecidamente pobre, (...)" . Da mesma maneira, adiante no mesmo dispositivo, há necessidade de correção da expressão “inclusive as que se fizer necessárias” (*verbis*), adotando-se a forma “inclusive as que se fizerem necessárias”.

No artigo 2º, parágrafo único, a proposição dispõe: “Fica a critério de cada Município elaborar lei que verse sobre a dispensa de pagamento do serviço funerário, emolumentos e tarifas devidas em razão da realização de funeral”. Tal dispositivo é flagrantemente constitucional por contrariar o princípio federativo, segundo o qual é vedado a um ente da federação – na hipótese, a União – legislar sobre matéria de competência de outro ente federado – no caso, os Municípios. Não cabe à Comissão de Relações Exteriores analisar o aspecto da constitucionalidade do projeto, contudo, na hipótese tratada, a incompatibilidade da



redação do projeto com a normativa constitucional é, neste particular, tão flagrante, que não podemos furtar-nos a fazer uma referência, ainda que mínima, à questão.

A Constituição de 1988 seguiu a linha da Constituição norte-americana, cuja Décima Quarta Emenda adota o conceito conhecido como *enumerated powers*. Nesse sentido, os temas que se inserem na competência legislativa da União são aqueles expressamente previstos na Constituição. Todo o resto recai no âmbito de atribuições dos Estados e, no Brasil, também dos Municípios. A Constituição brasileira, diferentemente de sua congênere nos Estados Unidos, ainda foi bastante generosa com a União, firmando um rol de competências privativas extremamente amplo e impedindo os demais entes, Estados e Municípios, de legislarem sobre um grande número de temas.

Quanto ao resto, vale a regra da generalidade, reconhecendo-se a atribuição da União para tratar de temas gerais, enquanto aos Estados, Distrito Federal e Municípios é dado normatizar questões específicas de interesse local. Os Municípios possuem sua própria constituição, denominada pelo art. 29 da Constituição como “Lei Orgânica”, além das leis municipais. Logo, segundo o sistema federativo brasileiro, nos moldes definidos pela Constituição Federal, não cabe à União legislar sobre tema de competência dos Estados e Municípios, como pretende o parágrafo único do artigo 2º do projeto.

Não bastasse o aspecto da inconstitucionalidade, além disso, a disposição constante do parágrafo único do artigo 2º do projeto sob exame é também antijurídica e virtualmente inócuia. Ela estabelece uma simples faculdade, no sentido de que os Municípios adotem a providência que o dispositivo visa a instituir, nesses termos: “Parágrafo Único - Fica a critério de cada Município elaborar lei (...)” (*verbis*). Trata-se, no caso, portanto, de disposição



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

com caráter autorizativo que, por esta razão, é injurídica e, da mesma forma, não se coaduna com o princípio federativo.

A seguir, no artigo 3º, a proposição contempla previsão no sentido de que as despesas decorrentes da aplicação da lei que ela visa a instituir correrão à conta dos recursos orçamentários do Ministério das Relações Exteriores. Conforme mencionamos neste Parecer, existe já previsão orçamentária que atribui ao Ministério das Relações Exteriores recursos próprios e específicos, destinados à utilização com despesas para a proteção de direitos e interesses dos cidadãos brasileiros que se encontrem no exterior. Tal verba tem por escopo possibilitar ao MRE o cumprimento de sua atribuição legal de, em nome do Estado brasileiro, proteger nossos cidadãos, quer se encontrem temporária ou permanentemente em terras alienígenas.

No exercício de tal dever, o MRE faz uso de forma discricionária do montante de recursos disponíveis, podendo utilizá-los, como de fato já o fez (como, por exemplo, em casos de catástrofes naturais, acidentes ou em situações de grave injustiça e violação de direitos humanos), na repatriação de cadáveres e de restos mortais de brasileiros falecidos em países estrangeiros.

Contudo, vale lembrar que, haja vista a escassez dos recursos disponíveis ao MRE ante o volume das necessidades de assistência demandada por um número significativo dos mais de 2,5 milhões de brasileiros residentes no exterior – aos quais se soma o imenso número de cidadãos brasileiros que se encontra temporariamente em territórios estrangeiros com as mais diversas finalidades (turismo, negócios, congressos, viagens de estudo, apresentações artísticas, eventos esportivos, etc.) e que eventualmente também necessita e solicita assistência –, o MRE tem priorizado o atendimento e o auxílio a estes cidadãos brasileiros (residentes ou que se encontrem momentaneamente no exterior), com base em um princípio de necessidade,



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

hipossuficiência do falecido e de sua família, premência das situações, bem como gravidade da ameaça ou violação de direitos fundamentais que revestem as demandas de auxílio e assistência encaminhadas às autoridades consulares do MRE por parte de nossos compatriotas, que enfrentam dificuldades das mais diversas ordens em terras estrangeiras.

Portanto, como já existe previsão legal orçamentária para o auxílio de nacionais que se encontrem no exterior, ainda que tal assistência seja atualmente concedida de modo pontual e discricionário – e não contemple hipóteses de obrigatoriedade, conforme prevê o projeto – ainda assim, parece-nos, s.m.j., ser redundante a disposição do artigo 3º da proposição.

De modo análogo ao que se deu ao comentarmos o artigo 2º, é importante frisar que, no tocante ao artigo 3º, as considerações aduzidas retro obviamente são feitas sob prisma de análise relativa revela aos aspectos orçamentário e de finanças públicas, tema que escapa ao âmbito de competência temática deste Órgão Técnico, e pertencente ao campo de apreciação da Comissão de Finanças e Tributação. Mesmo assim, entendemos serem tais considerações dignas de nota e essencialmente úteis à avaliação do conteúdo geral da proposição.

Assim, tendo em vista os argumentos expostos, ao analisar os aspectos de mérito da proposição, descortinou-se, a nosso parecer, uma série de elementos, características e inconveniências, de natureza jurídica, orçamentária e administrativa, que conduziram à formação de nosso convencimento no sentido contrário à transformação do Projeto de Lei nº 3.338/2015, em apreço, em norma legal. Em outros termos, nossa manifestação, reiterada ao final deste parecer, é no sentido da rejeição integral do Projeto de Lei nº 3.338/2015.

b) Análise do Projeto de Lei nº 435, de 2020:

Apresentação: 08/12/2022 15:37:36.733 - CREDN
PRL 2 CREDN => PL 3338/2015

PRL n.2



O Projeto de Lei nº 435, de 2020 propõe a adoção de disposições que visem a dar adequado tratamento jurídico adequado à matéria de modo a alcançar uma solução apropriada à questão geral, levando em consideração a realidade orçamentária e as necessidades prementes dos cidadãos brasileiros no exterior, diferentemente do que propõe o Projeto de Lei nº 3.338, de 2015.

Por essa razão, ao contrário do que se dá em relação ao Projeto de Lei nº 3.338, de 2015, parece-nos ter fundamento a proposta geral contida no Projeto de Lei nº 435, de 2020 que ora consideramos, sobretudo com base na sua posição inicial no sentido de instituir um Fundo com a finalidade de equacionar a problemática em questão. 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 encontram em território estrangeiro em situação de desvalia ou de hipossuficiência econômica, bem como o transporte para o País dos brasileiros que se encontram 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.

Cumpre 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

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 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 incialmente 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 propomos à proposição na seguinte redação:

“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

“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. (nossa 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.” (nossa grifo)

Art. 5º

c) Conclusão:

O Projeto de Lei nº 435, de 2020, apresenta-se com uma solução muito mais apropriada no contexto da prestação de assistência estatal aos brasileiros que se encontrem no exterior, em caráter temporário ou permanente, considerados: (i) o dever do Estado brasileiro em prestar tal assistência, (ii) o direito dos cidadãos em serem dela beneficiários e, sobretudo, as realidades (ii) demográficas, (iv) econômicas e (v) orçamentária.

Sob o ponto de vista orçamentário, especialmente, a instituição, nos termos propostos, de um fundo, o Fundo Nacional de Apoio à Repatriação de Brasileiros no Exterior – FUNRBE, com o objetivo de assegurar recursos e tornar possível o transporte para



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

o território nacional, a cargo do Governo Federal, dos restos mortais de brasileiros falecidos no exterior, é uma opção factível e mais apropriada que a simples determinação, de modo genérico, de tal atribuição e responsabilidade à União e aos Municípios, sem adequada consideração quanto ao impacto orçamentário, na forma proposta pelo Projeto de Lei nº 3.338, de 2015.

Ante o exposto, considerados os argumentos apresentados, **VOTO** pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 3.338, de 2015, e pela **APROVAÇÃO**, na forma do **SUBSTITUTIVO** em anexo, do Projeto de Lei nº 435, de 2020.

Sala da Comissão, em 08 de dezembro de 2022.

Deputado RUBENS BUENO
Relator

2022_10975

Apresentação: 08/12/2022 15:37:36.733 - CREDN
PRL 2 CREDN => PL 3338/2015

PRL n.2



* C D 2 2 1 8 2 0 0 7 8 0 0 0 *



SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 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.



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

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 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 08 de dezembro de 2022.

Deputado RUBENS BUENO

Relator

2022_10975

Apresentação: 08/12/2022 15:37:36.733 - CREDN
PRL 2 CREDN => PL 3338/2015

PRL n.2



* C D 2 2 1 8 2 0 0 7 8 0 0 0 *



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rubens Bueno
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221820078000>