



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.876, DE 2017

Institui autorização de residência aos imigrantes que tenham ingressado no território nacional até a data de início de vigência desta Lei.

Autor: Deputado ORLANDO SILVA

Relator: Deputado DELEGADO MARCELO FREITAS

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado ORLANDO SILVA, propõe autorização de residência aos imigrantes que tenham ingressado no território nacional até a data de início de vigência da lei proposta.

Em sua justificção, o autor afirma que

(...) Trata-se de um procedimento estabelecido e consolidado pelo Estado brasileiro ao longo da história, já que este processo de regularização migratória foi realizado pelo Brasil quatro vezes desde a década de 1980. As anistias são reconhecidamente importantes, e elogiadas em fóruns internacionais, justamente porque a regularização e o acesso à documentação retiram as pessoas migrantes de uma condição de vulnerabilidade em que estariam sujeitas à exploração.





O projeto está sujeito à apreciação do Plenário e tramita ordinariamente (art. 151, III, RICD), na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do RICD).

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional aprovou parecer pela aprovação, com emendas, do Projeto de Lei nº 7.876/17, nos termos do voto da relatora, Deputada Jô Moraes, que apresentou complementação de voto.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Em conformidade ao que dispõe o art. 32, IV, “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa das proposições sujeitas à apreciação da Câmara ou de suas Comissões.

Quanto à **constitucionalidade formal** das proposições, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

As proposições em questão – projeto principal e Emendas nºs 1 e 2 aprovadas na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – têm como objeto tema concernente a matéria de **competência legislativa** da União (art. 48, *caput*, da CF/88). É **legítima a iniciativa parlamentar** (art. 61, *caput*, da CF/88), haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se **adequada a veiculação da matéria por meio de lei ordinária federal**, visto não haver exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo para a disciplina do assunto





Restam atendidos, pois, os requisitos constitucionais formais da proposição.

Em relação aos aspectos materiais de constitucionalidade, temos as seguintes considerações:

- 1) Inicialmente, essa relatoria havia entendido não haver óbices de natureza constitucional material tanto no projeto de lei. Por essa razão, apresentamos parecer pela constitucionalidade e, no mérito, pela aprovação.
- 2) Ocorre que a Nota Técnica nº 036/2023-DASPAR/PF, emitida recentemente pela Polícia Federal - órgão responsável pela execução da política migratória do Estado Brasileiro - chegou ao conhecimento desta relatoria, recomendando a **não aprovação** da matéria.
- 3) Sensibilizado pela Nota Técnica do órgão técnico que vive o cotidiano da imigração no território brasileiro, resolvi aprofundar a avaliação da proposição e, nesse voto, trago meu novo posicionamento.

Destaco, a seguir, algumas considerações constantes da referida Nota Técnica:

1. O PL cria uma **desigualdade de tratamento e de oportunidade** entre imigrantes por um critério baseado em simples marco temporal: imigrantes que ingressaram no Brasil até o dia 21 de novembro de 2017 receberiam tratamento diferenciado em relação aos imigrantes que aqui ingressaram após esta data.
2. **Não há indicação de dados concretos** relacionados a imigrantes que ingressaram no Brasil até a data indicada e que não obtiveram ainda a autorização de residência.





3. Pelos termos do projeto, a Polícia Federal enxerga o **risco de que o Brasil se torne um “país de passagem”**.
4. Segundo a Nota Técnica, não há como se considerar suficiente como comprovação de ingresso no Brasil o uso de **“qualquer documento”**, especialmente por se referir a um período tão distante.

A rigor, o objetivo declarado da proposição em exame é superar a oposição de vetos presidenciais a dispositivos da Lei nº 13.445, de 2017 (Lei de Migração), em especial a anistia prevista, então considerada indiscriminada a todos os imigrantes.

As razões do veto presidencial foram assim fundamentadas:

*“O artigo concede anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvaziando a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros. Além disso, não há como se precisar a data efetiva de entrada de imigrantes no território nacional, permitindo que um imigrante que entre durante a **vacatio legis** possa requerer regularização com base no dispositivo.*

Registre-se que os vetos presidenciais foram todos mantidos¹ pelo Congresso Nacional, conforme sessão de 29 de agosto de 2017.

Como dito, os motivos que levaram à apresentação da proposição têm como ideia central usar a anistia como método de regularização de imigrantes para, a partir dessa regularização, solucionar a questão da precariedade social, haja vista que muitos desses imigrantes vivem em situação de rua, condição que favorece a exploração do trabalho.

Trazidas essas informações ao presente parecer, passamos a examinar a constitucionalidade material da proposição:

A concessão de anistia a imigrantes não é inconstitucional *per se*. Há que se examinar as condições concretas que envolvem tal concessão. Em outras palavras, há princípios e regras constitucionais que precisam ser levadas em conta, ainda que os propósitos indiretos sejam nobres.

1 <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/11100>





É também indispensável examinar se a anistia cuja concessão se cogita se mostra consonante com a política migratória do País, pois é necessário que esteja em harmonia com esse subsistema jurídico.

Assim, ainda que se tenha como objetivo a solução de problemas de vulnerabilidade social e a exploração trabalhista de imigrantes em situação irregular, é possível que o remédio para tais mazelas não seja a anistia de imigrantes.

Cabem, nesse ponto, as seguintes indagações de natureza retórica:

- a) Seria constitucional, razoável e proporcional, anistiar imigrantes com a finalidade de resolver questões sociais e levar o País a uma situação de “país de passagem”, tal como alerta o Departamento de Polícia Federal?
- b) Se não há vagas em abrigos públicos destinados a pessoas em situação de rua – muitas delas imigrantes irregulares –, a solução passa por uma anistia *ex-lege*, sem levar em conta a natureza da política de imigração que tem o Poder Executivo como seu gestor natural?
- c) Seria constitucional conceder uma anistia sem que seja viável a comprovação por meio de documentos oficiais de que ingressaram no país na data de referência?

Em relação à quebra de isonomia entre pessoas em situação semelhante – aspecto ressaltado pela Nota Técnica – consideramos procedente esse argumento. Não constitui justificativa constitucionalmente aceitável, para além da inviabilidade prática de comprovação por documentos oficiais da entrada no país até 2017, a imposição de anistia legal com base apenas no marco temporal.

A quebra da igualdade não é sempre inconstitucional, afinal, em muitas situações, é o tratamento desigual que torna a matéria compatível com a Constituição.





Como se sabe, a observância do princípio da igualdade tem justamente a virtude de impedir o legislador infraconstitucional de impor diferenciações arbitrárias. Em síntese, o legislador não pode editar normas de forma a criar ou agravar desigualdades, sob pena de inconstitucionalidade. No caso do projeto em exame, a quebra de isonomia não decorre do tratamento desigual a desiguais.

Outro aspecto que remete à inconstitucionalidade da proposição, que foi apontada por ocasião do veto presidencial, diz respeito ao esvaziamento da atividade de natureza tipicamente administrativa e de execução da política de imigração. Em certa medida, a proposição produz ranhuras na separação de poderes.

Quanto à juridicidade, importa ressaltar as várias acepções do termo. A primeira acepção diz respeito à adequação da proposição aos princípios que informam o ordenamento jurídico, e, via de consequência, a própria Constituição. Outro aspecto importante da juridicidade diz respeito à inovação da ordem jurídica e a existência de atributos de generalidade.

Contudo, há outros aspectos da juridicidade, talvez ainda mais relevantes, que dizem com a razoabilidade, a coerência lógica e a possibilidade de conformação da proposição com o direito posto. Se a proposição contiver elementos irrazoáveis, que afrontam o bom senso, inviáveis de ser aplicada e cumprida na prática, o julgamento deve ser pela injuridicidade.

Ora, na espécie, temos que a “comprovação” do ingresso do imigrante no país deve ser feita por “qualquer documento”, e não aqueles dotados de oficialidade. Some-se a isso o fato de que a data de referência é consideravelmente antiga. Esse contexto acaba por implicar verdadeiro descrédito da atividade de controle migratório.

No caso particular, a proposição acabará por conceder uma anistia cujo parâmetro de concessão se torna, na essência, imensamente flexível, de modo incompatível com uma área tão sensível, que é a regularização de imigrantes que entraram irregularmente no país.

Antes de concluir o presente voto, não podíamos deixar de tecer considerações acerca da lamentável situação de vulnerabilidade de





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado DELEGADO MARCELO FREITAS – União/MG

7

imigrantes em solo brasileiro, independentemente da data de ingresso e da nacionalidade. Gostaríamos de registrar a nossa solidariedade a essas pessoas e a mais enfática contrariedade à exploração ilegal do trabalho desses indivíduos.

Não custa lembrar que o Brasil sempre contou com a valorosa contribuição dos imigrantes para a construção de nosso país e da própria identidade nacional.

Ocorre que essas questões de fundo social não devem ser resolvidas com anistia de imigrantes. A solução passa pela implementação de políticas públicas que retirem as pessoas, sejam imigrantes ou nacionais, da condição de vulnerabilidade. Em síntese, a proposição utiliza o remédio errado para um problema concreto e grave.

Ante o exposto, concluímos pela inconstitucionalidade material e injuridicidade do projeto de lei nº 7.876, de 2017, e das emendas da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, prejudicada análise da técnica legislativa e de mérito.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado DELEGADO MARCELO FREITAS
Relator

