



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL - CREDN

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 573, DE 2020.

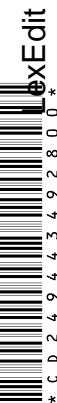
Susta a Portaria nº 623, de 13 de novembro de 2020, que dispõe sobre os procedimentos de naturalização, de igualdade de direitos, de perda da nacionalidade, de reaquisição da nacionalidade e de revogação da decisão de perda da nacionalidade brasileira.

Autor: Deputado PEDRO UCZAI

Relator: Deputado RODRIGO VALADARES

I – RELATÓRIO:

A proposição em epígrafe objetiva, com fundamento no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, suspender a eficácia da Portaria nº 623, de 13 de novembro de 2020, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a qual regulamenta os procedimentos de naturalização, de igualdade de direitos, de perda da nacionalidade, de reaquisição da nacionalidade e de revogação da decisão de perda da nacionalidade brasileira. Apresentada em Plenário, a proposta foi distribuída à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD), sujeita à apreciação de Plenário e à observância do regime de tramitação ordinária (Art. 151, III, RICD).





CÂMARA DOS DEPUTADOS

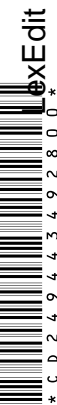
Ao justificar a medida de suspensão da integralidade da Portaria MJSP nº 623, de 13 de novembro de 2020, o autor alega que, dentro do processo de naturalização de estrangeiros e em relação às Portarias anteriores (nº 11/2018 e nº 16/2018), a Portaria de 2020, nomeadamente no seu art. 5º, teria introduzido critérios para o reconhecimento de cursos de língua portuguesa como língua de acolhimento os quais dificultariam ou inviabilizariam o reconhecimento dos cursos em andamento, muitos deles realizados remotamente, no desenrolar da pandemia iniciada em 2020. Ademais, argumenta que a Portaria MJSP nº 623/2020 afetaria o acesso efetivo à naturalização, o que seria incongruente com “a nossa história de país acolhedor aos imigrantes (...) em busca de oportunidades” e com o fato de a Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017) reconhecer os imigrantes como “sujeitos de direitos”.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR:

O PDL nº 573, de 2020, de autoria do Deputado Pedro Uczai, pretende suspender a eficácia da Portaria nº 623, de 13 de novembro de 2020, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, que “dispõe sobre os procedimentos de naturalização, de igualdade de direitos, de perda da nacionalidade, de reaquisição da nacionalidade e de revogação da decisão de perda da nacionalidade brasileira”, ante à alegada razão de que o ato modifica dispositivo de portaria anterior com o resultado de tornar desproporcionalmente mais rigorosa a aferição do cumprimento de um dos possíveis requisitos de indicação da capacidade de se comunicar em língua portuguesa dentro do processo de **naturalização ordinária**.

Passaremos a analisar se existem fundamentos técnicos e jurídicos para o exercício do veto legislativo, previsto no inciso V do art. 49 da Constituição Federal.





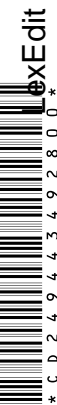
CÂMARA DOS DEPUTADOS

O fundamento constitucional para o exercício da prerrogativa congressual de “sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (art. 49, V, CF) é a existência de ato normativo executivo que viole os limites da lei que pretende regulamentar, seja inovando além dos parâmetros legais, com a criação de direitos ou deveres, seja estipulando medidas contrárias às diretrizes legais, em linha com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua *contra legem* ou *praeter legem*, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)”. Doutrina. Precedentes (RE 318.873-AgRg/SC, Rel. Min. Celso Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN 01/2005.” (AC 1.033-AgRg-QO Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 25/05/2006, Plenário, DJ de 16/06/2006).

No caso em tela, o parâmetro de controle é a Constituição Federal e a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, conhecida como Lei de Migração.

A aquisição de nacionalidade brasileira pelo processo de naturalização ordinária é prevista na CF no art. 12, II, “a”, que estipula reserva de lei para a determinação dos critérios aquisitivos e procedimento:





CÂMARA DOS DEPUTADOS

“Art. 12. São brasileiros:

I – natos:

.....

II - naturalizados:

a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;

.....”

A Lei de Migração (L.I.), por sua vez, disciplina a matéria principalmente nos arts. 65 e 66. No que diz respeito ao critério de integração sociocultural e linguístico requerido para a naturalização ordinária, destaca-se o inciso III do art. 65 da L.I.:

“Art. 65. Será concedida a naturalização ordinária àquele que preencher as seguintes condições:

I - ter capacidade civil, segundo a lei brasileira;

II - ter residência em território nacional, pelo prazo mínimo de 4 (quatro) anos;

III - comunicar-se em língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando; e

IV - não possuir condenação penal ou estiver reabilitado, nos termos da lei.”

Por sua vez, o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamentou a Lei de Migração, dispõe, em relação à exigência legal de demonstração da capacidade do naturalizando de se comunicar em língua portuguesa que:

“Art. 234. O pedido de naturalização ordinária se efetivará por meio da:

.....

III - demonstração do naturalizando de que se comunica em língua portuguesa, consideradas as suas condições;

.....”





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como se pode observar, a Lei de Migração, reconhecidamente um documento vanguardista pelos defensores do cosmopolitismo de fronteiras abertas, estabelece um único critério de demonstração de integração sociocultural do naturalizando, que é a competência de se comunicar em língua portuguesa, consideradas as suas condições, elemento repetido pelo Decreto nº 9.199/2017. Embora mínimo o parâmetro legal de aferição da integração cultural, isto é, a apresentação de documento que ateste a competência linguística de comunicação em língua pátria, ele existe e foi estipulado por escolha do legislador.

Sendo necessária a disciplina mais pormenorizada dos procedimentos relativos à tramitação dos processos de naturalização, entre outros, o Ministério da Justiça e da Segurança Pública editou a Portaria nº 11, de 3 de maio de 2018, alterada pela Portaria nº 16, de 3 de outubro de 2018. Ambas foram substituídas pela Portaria nº 623, de 13 de novembro de 2020.

A Portaria MJSP nº 11/2018 previa uma única forma de atendimento ao requisito legal da proficiência linguística, qual seja, a apresentação do Celpe-Bras (Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros), nos termos definidos pelo Ministério da Educação.

Após críticas de especialistas e profissionais da área¹, a Portaria MJSP nº 16/2018 veio a incluir mais nove formas de comprovação de proficiência linguística, entre as quais a apresentação de certificado de “conclusão de curso de idioma português direcionado a imigrantes realizado em instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação”.

A Portaria MJSP nº 623/2020, a seu turno, trouxe aperfeiçoamentos a alguns pontos dos atos anteriores, onde houve excesso ou deficiências. Citamos como exemplo a exclusão do certificado de “aprovação em avaliação da capacidade de comunicação em língua portuguesa aplicada por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação na qual seja oferecido curso de idioma” destinado a imigrantes como critério de

¹ SCARAMUCCI, Matilde V. R.; DINIZ, Leandro Rodrigues Alves. Avaliação de proficiência em português em processos de naturalização no Brasil. *DELTA: Documentação de Estudos em Linguística Teórica e Aplicada*, v. 38, n. 4, 2022, p. 32-38.





comprovação de proficiência exigida em lei, diante da falta de padronização desses exames.

Se, de um lado, a oferta de uma avaliação nacional e padronizada, na forma do Celpe-Bras, como único critério de comprovação de proficiência, foi questionada por ser muito restritiva, a simples aplicação de avaliações heterogêneas por cada instituição de ensino superior ofertante de cursos de **português como língua de acolhimento (PLAc)** foi considerada precária e muitas vezes ineficaz.

Como forma de mitigar essas situações extremas, a Portaria de 2020 permitiu a comprovação de proficiência mediante a apresentação de certificados de conclusão de cursos de PLAc **“com aproveitamento satisfatório”** (art. 5º, I, “d”). Antes, bastava ao naturalizando apresentar certificado de conclusão de curso de PLAc para cumprir o critério de integração sociocultural, o que simplesmente não garantia sequer a presença do imigrante no curso e muito menos o atingimento de competências mínimas e instrumentais de comunicação em língua portuguesa. A inovação, à toda vista, mostra-se como forma de garantir a **lisura, igualdade e eficácia** do processo de naturalização ordinária, uma vez que **a Lei de Migração exige a demonstração de competência linguística mínima de comunicação em português, não bastando ao requerente simplesmente fazer um curso de português em quaisquer condições. Requer-se que haja aproveitamento e demonstração de domínio de competências e conhecimentos mínimos, que é fundamentalmente o requisito legal.**

Além disso, a Portaria acrescentou a forma de aferição do “aproveitamento satisfatório”, uma vez que o certificado de conclusão do curso de PLAc deve ser acompanhado do **histórico escolar e do conteúdo programático** da capacitação realizada (art. 5º, § 5º, da Portaria MJSP nº 623/2020). Como, felizmente, há a oferta de inúmeros cursos de PLAc por instituições de ensino superior no Brasil, a autoridade migratória precisa de meio legal para aferir o cumprimento de um conteúdo e aproveitamento mínimos pelo naturalizando, o que esse dispositivo veio a criar.





Também foi contemplada a possibilidade de realização do curso “na **modalidade a distância**, desde que o aluno, previamente identificado, seja submetido a **pelo menos uma avaliação presencial** no estabelecimento responsável ou, no caso de discente domiciliado em local diverso da sede, em instituição de educação superior a ele conveniado e também credenciada pelo Ministério da Educação” (art. 5º, § 4º, da Portaria). Novamente, trata-se da **padronização e garantia da lisura, igualdade e eficácia no processo**. Afortunadamente, há uma **multiplicidade de cursos de PLAc em modalidade a distância**. Por essa mesma razão e para efeito legal, é necessário um meio idôneo para aferir a proficiência do naturalizando, sendo o meio escolhido a **aplicação de pelo menos uma avaliação em condições controladas e presenciais, evitando-se fraudes, o que se demonstra razoável, proporcional e benéfico para o requerente**.

Em contraste, para o PDL nº 573/2020, a “mudança no artigo 5º (...) impacta diretamente sobre a oferta e reconhecimento dos cursos de língua portuguesa para imigrantes”, cujas exigências “dificultam e podem até mesmo inviabilizar o reconhecimento dos cursos em andamento, muitos deles realizados remotamente, dado o contexto da pandemia”.

Ocorre que a **situação emergencial da pandemia já foi encerrada**, sendo esse argumento insubsistente e extemporâneo. Além disso, a **exigência de aproveitamento satisfatório nos cursos de PLAc, comprovados mediante a apresentação de histórico escolar e conteúdo programático, com a realização de pelo menos uma avaliação presencial, é garantia modesta, proporcional e razoável, que reforça a idoneidade e confiabilidade da certificação**, dentro de um **processo que já é consideravelmente benévolo e tolerante** quando comparado com modelos de naturalização em outros países ocidentais, inclusive quanto à integração sociocultural do requerente. Deve-se notar que a atual Portaria oferece oito formas de comprovação de proficiência em língua portuguesa. Defender o retorno ao texto anterior seria dar suporte à permissividade, riscos de fraudes e desvalorização da própria nacionalidade pátria. Importante observar que a





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Constituição Federal define a língua portuguesa como idioma oficial da República Federativa do Brasil (art. 13, *caput*) e estabelece um sistema de naturalização (art. 12) que pressupõe a integração cultural², exigindo, no mínimo, a comunicação em língua portuguesa.

Os requisitos para a incorporação do estrangeiro ao corpo de cidadãos de um país revestem-se de particular importância, primeiro, porque o povo ou nação consiste no elemento dinâmico e ativo do Estado, compondo sua verdadeira força histórica, cultural e política. Tal elemento humano consubstancia a própria soberania nos Estados Democráticos de Direito, dele derivando a própria razão de ser do Estado. Segundo, os requisitos de naturalização, ao determinarem aquelas pessoas que possuem vínculo efetivo com o Estado e que podem participar do corpo político da nação, acabam por refletir indiretamente os elementos de crenças, valores, história e instituições que conformam a identidade nacional e conferem coesão ao tecido social de um país. Desse modo, conceituar quais pessoas pertencem ou não à nacionalidade brasileira pressupõe identificar aquelas que se integraram civil e culturalmente às instituições brasileiras ao ponto de se legitimarem a interferir no curso da ação política do país, agregando valor a um projeto comum de nação.

Com a renúncia solene da nacionalidade originária e a adoção de uma nova pátria, passa o indivíduo, a partir do momento de criação desse novo vínculo, a desfrutar da proteção do Estado que lhe atribui a nova nacionalidade e a potencialmente se integrar em seu corpo político, devendo, em contrapartida, se sujeitar à sua autoridade e ao cumprimento dos deveres impostos a seus nacionais, mesmo diante do afastamento da jurisdição territorial do novo Estado patrial.

² Historicamente, a lógica da naturalização no direito constitucional brasileiro pressupõe uma proporcionalidade entre o tempo de residência ininterrupta e os demais parâmetros para concessão: quanto menor o tempo de permanência, mais rigoroso deve ser o crivo em relação aos demais requisitos, que ocorre por meio de uma margem de avaliação, pelo Executivo, dos critérios de idoneidade, lealdade, integração cívico-cultural e econômica, atendimento ao interesse público, etc. Em sentido contrário, quanto maior o tempo de residência permanente, menos restritivos podem ser esses critérios, até chegar ao limite de 15 anos e inexistência de condenação penal (ato vinculado).





Do direito de nacionalidade promanam diversos outros direitos concernentes à cidadania, como o direito à participação política, o de votar e ser votado, o de ser membro e de participar de partidos políticos, e o de ocupar certos cargos públicos.

Como salienta Mirtô Fraga, “a naturalização é a etapa final e decisiva da integração do imigrante, ou melhor, é o resultado da integração, e consequência da assimilação dos usos, costumes, idioma.”³ **A oferta de cursos gratuitos de língua portuguesa, inclusive na modalidade à distância, é só mais um elemento que vem facilitar o processo de naturalização, que é, no entanto, o resultado de uma integração efetiva. Quando real, a demonstração dessa integração pelo naturalizando em um único quesito, que é a capacidade de comunicação básica em língua portuguesa, não será estorvada, ante a oferta de diversos meios de comprovação, sendo os cursos de PLAc um dos mais facilitadores. A facilitação, porém, não pode dar lugar ao uso instrumental da naturalização como mera forma de regularização ou de extensão da permanência do estrangeiro, o que seria um abuso do direito.**

Do exposto, concluímos que as **alterações** trazidas pela Portaria MJSP nº 623/2020 **não dificultam nem inviabilizam a aquisição de nacionalidade brasileira pelo rito ordinário, ao contrário, vão na direção certa ao buscar conferir maior efetividade, organização, lisura e previsibilidade ao processo, dentro do escopo e da teleologia definidos na Lei de Migração, que exige a competência linguística instrumental de comunicação em língua portuguesa como critério para a naturalização ordinária.** Eventuais aperfeiçoamentos ao seu texto podem ser futuramente realizados, não havendo margem, entretanto, para questionar a juridicidade da Portaria editada, o que se insere dentro das competências e discricionariedade da Administração.

³ FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado*. Forense: Rio de Janeiro, 1985. p. 416.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Diante disso, inexistem razões jurídicas ou técnicas para a suspensão da eficácia da Portaria MJSP nº 623/2020, com fundamento no art. 49, V, da CF, razão pela qual **VOTO PELA REJEIÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 573, de 2020.

Sala da Comissão, 08 de abril de 2024.

RODRIGO VALADARES
DEPUTADO FEDERAL – UNIÃO/SE
RELATOR



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD249443492800>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rodrigo Valadares

