

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº1.586, DE 2009

Susta o Acordo, por Troca de Notas, sobre Regularização Migratória, entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, assinado em 15 de agosto de 2005.

Autor: Deputado **RAUL JUNGSMANN**

Relator: Deputado **CLAUDIO CAJADO**

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

I - RELATÓRIO

A iniciativa em análise é sucinta, compondo-se de dois brevíssimos artigos.

O autor propõe, no art. 1º, que seja sustado o Acordo, por Troca de Notas, sobre Regularização Migratória, entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, assinado em 15 de agosto de 2005.

O art. 2º prevê que o Decreto Legislativo pertinente à cessação do Acordo entrará em vigor na data de sua publicação.

Acompanha a proposta normativa longa e detalhada justificativa, em que o autor afirma não estarem sendo cumpridas, pela Bolívia, as cláusulas do Acordo firmado com o Brasil, em relação aos brasileiros residentes na Bolívia que necessitem da aplicação do Acordo para regularizar situações migratórias pessoais, razão pela qual o autor propõe seja o Acordo retirado do nosso sistema normativo, em face da desobediência ao princípio da reciprocidade.

Por oportuno, anexo a este parecer cópia de inteiro teor do Acordo sobre Regularização Migratória entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, celebrado em 15 de agosto de 2005, uma vez que o seu texto completo não consta dos autos de tramitação.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria em análise propõe-nos à reflexão temas fulcrais no âmbito do Direito dos Tratados, tanto na esfera que abrange os princípios de Direito Internacional Público, como no campo do Direito Constitucional relacionado à participação do Parlamento na implementação de instrumentos normativos internacionais pactuados pelo Poder Executivo.

Do ponto de vista constitucional, que será analisado em detalhe na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na interface com o Direito Internacional Público, de competência deste Colegiado, prevê o inciso VIII, do art. 84, da Constituição Federal, que compete *privativamente* ao Presidente da República ***celebrar tratados, convenções e atos internacionais sujeitos a referendo do Congresso Nacional***.

De outro lado, é competência *exclusiva* do Congresso Nacional, nos termos do inciso I, do art. 49, da Carta Magna, ***resolver definitivamente***¹ sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

A matéria em pauta, assim, fornece-nos oportunidade preciosa de debatermos esses dois aspectos constitucionais que se vinculam ao Direito Internacional Público em aplicação no Brasil: a competência ***privativa*** do Presidente da República de celebrar atos internacionais e a competência ***exclusiva*** que tem o Congresso Nacional de resolver ***definitivamente*** a respeito, ou seja, o dever do Parlamento de dar a última palavra e fixar as balizas pertinentes em relação aos pactos celebrados.

A praxe que se tem adotado, ao longo dos anos e que tem sido contemplada em nossas constituições republicanas, é a de que ao

¹ Destaques acrescentados ao texto constitucional.

Executivo cabe negociar e assinar o instrumento internacional, enviando-o ao Congresso Nacional *a posteriori* para apreciação.

O caminho que o instrumento internacional percorre, segundo a Constituição de 1988, é o seguinte: o ato normativo internacional é enviado ao Congresso Nacional através de correspondência formal do Presidente da República, denominada Mensagem, cabendo ao Parlamento fazer a análise legislativa do instrumento internacional nela contido.

A Mensagem do Executivo ao Congresso Nacional é recebida pela Câmara dos Deputados, sendo Casa revisora o Senado Federal.

Quando há aceitação do instrumento internacional pelo Parlamento – o que normalmente ocorre – a conclusão dessa análise é espelhada no Decreto Legislativo pertinente, que é promulgado pelo Presidente da casa revisora, nesses casos o Senado Federal, ato através do qual se encerra a etapa de apreciação legislativa do instrumento internacional.

Os passos seguintes, no âmbito parlamentar, são a publicação do decreto legislativo resultante no Diário do Congresso Nacional e o encaminhamento dos autógrafos pertinentes pelo Presidente do Senado Federal ao Presidente da República, através de Mensagem do Senado Federal em resposta à Mensagem Presidencial e, através de ofícios, ao Presidente da Câmara dos Deputados, como Casa de origem de análise legislativa da matéria, assim como aos Ministros titulares da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores.

Na hipótese contrária, rejeição do instrumento internacional pelo Parlamento, não haveria decreto legislativo negativo, caso em que caberia ao Presidente da Casa revisora comunicar a decisão de rejeição do texto aos mesmos destinatários.

Recebido o comunicado do Congresso, cabe ao poder discricionário do Chefe do Poder Executivo dar, ou não, continuidade ao processo de ratificação do instrumento, através do Decreto de promulgação do ato internacional e a sua respectiva publicação no Diário Oficial da União.

Tem-se entendido que o Decreto Legislativo relativo a ato internacional é ato legislativo *derivado*, parte de processo administrativo-legislativo complexo, que envolve dois dos poderes de Estado.

A apreciação legislativa é, ademais, processo legislativo **vinculado** à Mensagem do Presidente da República que encaminha o texto normativo internacional à apreciação do Parlamento.

Em face do que dispõe a Constituição Federal, **não se trata** de processo legislativo **de competência originária do Congresso Nacional**.

Após a anuência das duas Casas do Parlamento ao texto, fixadas as condicionantes do Legislativo para a inserção do instrumento internacional no sistema jurídico interno de direito positivo, a aprovação legislativa está pronta para ser comunicada ao Poder Executivo, para que dê os demais passos necessários à inserção do pacto internacional em nossa ordem normativa interna, que são a promulgação do ato internacional e sua publicação no Diário Oficial da União.

Nesse caso, após manifestação parlamentar a favor da inserção de determinada norma internacional no direito brasileiro, com base em cuja anuência o Executivo venha a concluir o processo de ratificação, prevalece o entendimento doutrinário de que **não pode o Congresso Nacional voltar atrás e mudar decisão sua anterior de aprovação**, tomando o caminho inverso *a posteriori*, sem que haja, antes, nova iniciativa do Executivo denunciando o instrumento internacional.

Essa sistemática tem o objetivo de não inquirir de insegurança processos de negociação internacional de que o Brasil tenha feito ou faça parte e que tenham resultado em ratificação.

Houvesse a hipótese de poder o Congresso voltar atrás em relação às decisões de aprovação de ato internacional que tivesse tomado anteriormente, entender-se-ia como *precária* tanto a aprovação legislativa, como a própria ratificação de ato internacional concluída pelo Brasil, uma vez que um de seus componentes essenciais, a aprovação legislativa, poderia ser modificado a qualquer momento, à revelia dos outros Estados Partes e além das hipóteses previstas para a denúncia dos instrumentos firmados, normalmente contidas nos próprios instrumentos.

Fosse esse o caso, estar-se-ia introduzindo um novo instituto no processo negociador internacional, que, talvez, pudesse ser batizado de *denúncia vazia legislativa*, se, para essa hipótese, tomássemos

emprestado o instituto de Direito Imobiliário através do qual o proprietário inicia a retomada do seu imóvel, antes do final previsto para o contrato de locação firmado com o locatário, ou de sua renovação.

Alternativa semelhante seria inviável em Direito Internacional Público, por não encontrar acolhida doutrinária e contrariar a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, instrumento cujo processo de ratificação ainda não está concluído pelo Brasil, mas à qual o Congresso Nacional recentemente concedeu aprovação legislativa, através do Decreto Legislativo Nº 496, de 17 de julho de 2009, e que é aplicada, também no Brasil, como norma de direito consuetudinário, embora não tenha, ainda, sido inserida no direito interno como norma de direito positivo vigente.²

Há consenso, no âmbito do Direito Internacional Público, que o passo inicial à denúncia de ato internacional, inserido de forma definitiva na ordem jurídica interna de um país, deve obedecer as regras do pacto firmado, segundo o rito procedimental interno adotado por cada país e respeitando-se as regras da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados: no caso brasileiro, em face do que determinam as regras constitucionais do art. 84, VIII, da Carta Magna, o passo inicial deve ser dado pelo Presidente da República, na condição de Chefe do Poder Executivo.³

Assim, em tese, a retirada de um ato internacional ratificado da ordem normativa interna, ou seja, a sua denúncia, a partir de iniciativa de parlamentar de qualquer das Casas do Congresso Nacional padeceria de vício de iniciativa, pois, quando concedido o aval legislativo, através de Decreto Legislativo, o processo de denúncia do instrumento internacional tem de, necessariamente, iniciar-se no Poder Executivo.

Cabe ressaltar, a propósito, que o Ministro Joaquim Barbosa, em voto recente, brilhante e alentado, proferido na ADIN nº 1.625, em 3 de junho passado, *sub judice* no Supremo Tribunal Federal, manifestou-se no curso do julgamento, pela necessidade de oitiva obrigatória do Congresso Nacional para que a denúncia de um ato internacional feita pelo Poder Executivo fosse efetivada: nessa ação direta de inconstitucionalidade, brindou-nos com detalhada aula de Direito Internacional Público, em relação à atuação

² Autógrafo do Decreto Legislativo 496/09 encaminhado ao Presidente da República pelo Presidente do Senado Federal, através da Mensagem SF Nº 160/09, datada de 17 de julho de 2009.

³ O processo de ratificação, pelo Brasil, da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969, ainda não está concluído. Faltam as fases de promulgação, publicação e depósito do instrumento, posteriores à aprovação legislativa, que são de competência exclusiva do Poder Executivo.

do Congresso Nacional nessa matéria, posicionando-se no sentido de que, tanto a inserção de uma norma jurídica internacional na ordem normativa interna, quanto a sua retirada, dependem de necessário, obrigatório e indispensável aval legislativo.

Tivesse, pois, o Acordo por Troca de Notas sobre Regularização Migratória, celebrado entre Brasil e Bolívia, em 2005, com duração prevista de um ano, **ou os instrumentos posteriores que o corroboraram**, por períodos delimitados e sucessivos que o mantém em vigor, **sido enviados ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo** em algum momento e sido acolhidos pelo Legislativo, **teríamos de aguardar nova manifestação do Executivo**, denunciando-o, para que tivéssemos a possibilidade de retirá-lo da ordem normativa interna.

Não foi, todavia, isso o que ocorreu no caso do instrumento que se busca sustar.

O Acordo por Troca de Notas sobre Regularização Migratória em debate consta como vigente na página da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, com prazo inicial de duração de doze meses, nos termos do seu Artigo 11, e início de vigência previsto para trinta dias após a sua assinatura, ocorrida em 15 de agosto de 2005, nos termos do Artigo 12.

O texto foi sucessivamente prorrogado tendo a última prorrogação acontecido em 16 de setembro de 2008, conforme publicação de Emenda ao Ajuste no Diário Oficial da União nº 69, de 13 de abril de 2009, página 53.

Esse instrumento não foi enviado ao Congresso Nacional, por ter entendido o Poder Executivo que, nessa hipótese específica, não incidiria o inciso I do art. 49 da Constituição, esposando-se o entendimento de que essa regularização migratória não configuraria compromisso gravoso ao patrimônio nacional.

Assim, o Executivo assinou, promulgou e publicou diretamente o texto internacional (Diário Oficial da União nº 176, de 13 de setembro de 2006, página 54), o que significa dizer que fez a sua tarefa e o trabalho que compete ao Legislativo.

Constata-se, desta forma, que há, **nessa matéria, dois pesos e duas medidas**: há casos de regularização migratória em que se considera haver compromissos gravosos ao patrimônio nacional e que o Parlamento deve, necessariamente, ser ouvido e outros, também de regularização migratória, em que o Executivo entende que não, ainda que o instrumento internacional aborde matéria idêntica ou similar.

Exemplos em que o Parlamento foi ouvido em matérias semelhantes são (1) o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia sobre Facilitação para o Ingresso e Trânsito de seus Nacionais em seus Territórios, de 8 de julho de 2004, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 884, 2006; (2) o Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile, celebrado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002, foi enviado ao Congresso Nacional pelo Executivo, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 923, de 2005; (3) o Acordo sobre Regularização Migratória entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Suriname, celebrado em Paramaribo, em 21 de dezembro de 2004 (MSC 605, de 2005).

Cabe, então, perguntarmos a razão desse balanceamento diferenciado da questão: quando, no entendimento do Poder Executivo, um Acordo sobre Regularização Migratória deve ser submetido ao Congresso Nacional e quando não precisa?

Sabe-se que o aspecto referente ao seu formato é irrelevante: o que importa é o conteúdo do pacto, que pode ter sido um acerto bilateral, multilateral, um Tratado, uma Convenção, um Acordo por Troca de Notas, ou ter outro formato qualquer, julgado adequado pelos Estados Partes.

Qual, então, a exata acepção da expressão *conteúdo gravoso ao patrimônio nacional*, prevista no inciso I, do art. 49 da Constituição Federal? Quem fixa o entendimento desse termo, no âmbito do Executivo, para decidir se o instrumento deverá ser enviado ao Congresso Nacional ou não? A ordem jurídica, a orientação política, ou o juízo de quem estiver de plantão?

Entendo, portanto, no caso dos autos, que, em face de não ter sido encaminhado ao Legislativo, pelo Executivo, o *Acordo, por Troca de Notas, sobre Regularização Migratória*, firmado entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, assinado em 15 de agosto de

2005, **poderia o Parlamento**, pela razão *de forma*, que é o fato de não ter sido ouvido, **fazer-se escutar** através de iniciativas como aquela ora analisada, nos termos do inciso X ⁴ e XI ⁵, do art. 49, da Constituição Federal, inclusive como uma forma de **lembrar** ao Executivo a competência inderrogável do Congresso Nacional na matéria e seu poder-dever de cumprir os ditames previstos no inciso I, do mesmo artigo 49 da Constituição⁶.

Afinal, o não cumprimento da etapa legislativa de instrumento internacional torna-o juridicamente **inexistente**, o Direito desconsidera a sua entrada na órbita do direito positivo.

Esse motivo, que é preliminar à análise de conteúdo, envolve as prerrogativas legislativas exclusivas do Parlamento. Antecede, portanto, as demais razões de ordem social ou política que possam existir.

No caso presente há, ademais, dois fatos novos que tornaram imprescindível a reformulação deste voto.

O primeiro deles é que, em 15 de setembro último, expirou a última prorrogação anual firmada entre Brasil e Bolívia para o Acordo sobre Regularização Migratória, de 15 de agosto de 2005 ⁷, no exato dia em que, nesta Comissão, discutíamos esse instrumento, instante em que foi proposta questão de ordem a respeito, formulada pelo Exmo. Sr. Deputado Nilson Mourão ao Presidente desta Comissão.

Isso significa o seguinte: o Acordo sobre Regularização Migratória, de 15 de agosto de 2005, que o Projeto de Decreto Legislativo Nº 1.586/09 quer sustar, caducou em 16 de setembro de 2009.

O segundo fato novo é que, no dia 8 de outubro último, entrou em vigor o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul, Bolívia e Chile, que foi promulgado pelo Presidente da República em 7 de outubro, através do Decreto 6.975, publicado

⁴ “X – fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Direta.”

⁵ “XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa, em face da atribuição normativa dos outros Poderes.”

⁶ “I- resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

⁷ A data de vigência inicial do instrumento foi 16 de setembro de 2005, por um ano. A sua última prorrogação foi firmada em 16 de setembro de 2008, pelo prazo de um ano a contar da assinatura. A Emenda ao Ajuste foi publicada no Diário Oficial da União sete meses depois, em 13 de abril deste ano – Diário Oficial da União nº 69 de 2009, página 53.

no Diário Oficial da União no dia seguinte, que disciplina as questões migratórias e de residência entre os Estados Partes que, talvez, seja a razão pela qual tenha sido feita a opção de não renovação do Acordo bilateral firmado com a Bolívia, que passaria a ser substituído pelo pacto multilateral do Mercosul, conquanto não seja vedada a existência de pactos concomitantes, desde que respeitado o patamar mínimo previsto nas normas do Mercosul, para os países do bloco e Estados associados.

Por oportuno, informo que, em 6 de novembro último, a Presidência da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional enviou ofício a setor do Ministério das Relações Exteriores indagando sobre a continuidade, ou não, da vigência do instrumento bilateral.

Na inexistência de resposta, em 25 de novembro passado, encaminhei Requerimento de Informações a respeito, nos termos do art. 50 da Constituição Federal e 115 e 116 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ao Ministro de Estado das Relações Exteriores.

Aparentemente, a caducidade do instrumento ocorreu. Todavia, mesmo que não tivesse acontecido, ainda assim, do ponto de vista jurídico estrito, o instrumento não estaria inserido em nossa ordem interna – a não oitiva do Congresso Nacional, requisito essencial à sua existência e vigência jurídicas, torna-o *inexistente* para o Direito.

Em outras palavras, se o Acordo sobre Regularização Migratória celebrado entre Brasil e Bolívia fosse existente para o Direito, teria caducado, mas sequer pode-se considerar que existiu validamente, por ter-se prescindido de forma essencial à sua entrada no mundo do Direito: a *inexistência* jurídica atinge o ato jurídico desde a sua gênese (*ex tunc*, ou seja, *desde o nascedouro*) e não é convalidável.

Em que pesem esses dois aspectos, entendo, ainda assim, que há possibilidade de ser aproveitada a iniciativa do Deputado Raul Jungmann, modificando-se o seu foco, transformando-a em um projeto de decreto legislativo declaratório, para formalmente declarar, através de ato legislativo, a perda de objeto do instrumento celebrado com a Bolívia, que, de resto, já caducou, ao mesmo tempo em que sugiro encaminheemos ao Poder Executivo a Indicação em anexo, através da qual esta Comissão demanda àquele Poder que envie ao Congresso Nacional todo e qualquer acordo firmado com um ou mais países sobre regularização migratória.

Estes dois instrumentos que sugiro encaminharmos – um projeto de decreto legislativo declaratório e uma indicação – têm fim didático e processual–legislativo, conferem clareza solar a uma situação jurídica que já existe e, de outro lado, reforçam as prerrogativas inderrogáveis do Parlamento, previstas no inciso I, do art. 49, da Constituição Federal. Nada mais estaremos fazendo do que nosso dever.

VOTO, assim, pela acolhida do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.586, de 2009, de autoria do Deputado Raul Jungmann, na forma do Substitutivo declaratório que apresento, em que o Poder Legislativo, no uso de suas prerrogativas, declara a existência de uma situação jurídica de fato, que é a perda de objeto do Acordo sobre Regularização Migratória, por Troca de Notas, celebrado em 15 de agosto de 2005, entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, cuja última prorrogação expirou.

Encaminho, ademais, Indicação, nos termos do art. 113 do Regimento Interno, conclamando o Poder Executivo a ouvir o Congresso Nacional em todo e qualquer caso de regularização migratória, seja qual for o seu formato e independentemente de com qual país ou países venha a ser celebrado – afinal, regularizações migratórias têm indubitável impacto interno (trabalhista, previdenciário, sanitário, fiscal etc.).

Sala da Comissão, em 16 de dezembro de 2009.

Deputado **CLAUDIO CAJADO**
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO
Nº1.586, DE 2009**

Declara a perda de objeto, a partir de 16 de setembro de 2009, do Acordo por Troca de Notas sobre Regularização Migratória, entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, celebrado em 15 de agosto de 2005, e das Emendas ao Ajuste subsidiárias.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É declarada a perda de objeto do Acordo por Troca de Notas sobre Regularização Migratória, firmado entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia, em 15 de agosto de 2005, assim como de seus ajustes complementares, a partir de 16 de setembro de 2009, em face de ter expirado a sua última prorrogação e de ter entrado em vigor o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile, em 8 de outubro de 2009.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 16 de dezembro de 2009.

Deputado **CLAUDIO CAJADO**

Relator