

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.586, 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 JUNGMANN

Relator: Deputado ANTONIO CARLOS PANNUNZIO

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 deseja o proponente que o Acordo seja retirado do nosso sistema normativo, em face da desobediência ao princípio da reciprocidade.

Este Projeto de Decreto Legislativo foi objeto de análise e relatório do Dep. Cláudio Cajado, que a ele ofereceu Parecer em 22 de julho de 2009.

Esta matéria entrou em pauta neste colegiado, para votação, em 12 de agosto de 2009, quando foram lidos o parecer e o voto pertinentes e iniciada a sua discussão, tendo o próprio relator solicitado a sua retirada de pauta naquela ocasião.

Em 15 de agosto, o Dep. Nílson Mourão propôs, ao Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, questão de ordem incidental, ainda pendente de resposta.

A partir de então, este projeto foi, sucessivamente, colocado e retirado de pauta, por motivos variados, até 23 de setembro de 2009, quando houve a solicitação do relator que me antecedeu de que só voltasse à pauta por solicitação sua, ou do autor, sendo acordado, na Comissão, que seria apreciado com a presença de ambos, assim como dos parlamentares que se haviam posicionado de forma contrária ao parecer.

Em 16 de dezembro, o relator complementou dados e atualizou o seu parecer, utilizando-se, para tanto, de complementação de voto publicada naquela data.

Em face de ter sido eleito presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, nesta sessão legislativa, o Dep. Cláudio Cajado afastou-se de suas lides nesta Comissão, deixando de integrá-la. Assim, foram-me redistribuídos os autos para relatar esta proposição.

Para que esta matéria volte à pauta, é necessário que o Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional decida a questão de ordem feita na sessão legislativa passada pelo Dep. Nilson Mourão.

Julgo oportuno, ainda, anexar 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 texto completo não consta destes autos de tramitação, assim como cópia dos demais instrumentos jurídicos correlatos mencionados, que passam a dele fazer parte integrante.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Aproveito, nesta análise, várias das considerações feitas pelo meu antecessor na relatoria, fazendo-lhes os acréscimos e modificações que considere pertinentes.

A matéria em tramitação, sem sombra de dúvida, forçamos a refletir sobre temas fulcrais no âmbito do Direito dos Tratados, tanto na esfera que abrange os princípios de Direito Internacional Privado, como na sua interface com o Direito Constitucional pátrio relacionada à participação do Parlamento na implementação de instrumentos normativos internacionais pactuados pelo Poder Executivo.

Do ponto de vista do Direito Internacional Público em sua intersecção com o Direito Constitucional, aspecto que é da competência deste colegiado, mas que, seguramente, será aprofundado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, 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** sobre os tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional¹.

A matéria em pauta, assim, enseja oportunidade preciosa de debatermos esses dois aspectos que vinculam o Direito Internacional Público ao nosso Direito Constitucional, quais sejam: **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.²

Vamo-nos eximir, neste parecer, do debate jurídico referente às doutrinas dualista e monista no Direito Internacional Público, bem como de suas variantes, no que concerne à introdução das normas advindas de atos internacionais no direito interno dos países, limitando-nos à afirmação de que, no Brasil, esse processo, que envolve os Poderes Executivo e Legislativo, é considerado um monismo moderado.³

A praxe que se tem adotado, ao longo dos anos – e que tem sido contemplada em todas as nossas constituições republicanas – é a de que ao Executivo cabe negociar e assinar o instrumento internacional, enviando-o ao Congresso Nacional *a posteriori* para apreciação.

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

¹ Destaques acrescentados ao texto constitucional

² Neste sentido, há doutrina assente da Câmara dos Deputados, firmada através na resposta da então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação à Consulta nº 7, de 1993, reiterada pela resposta da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania à Consulta nº 4, de 2004, também da Presidência da Câmara dos Deputados, atos que contêm a orientação que esta Casa deve seguir.

³ .. a orientação da mais alta Corte é a do monismo moderado, em que o tratado se incorpora ao direito interno no mesmo nível hierárquico da lei ordinária, sujeitando-se ao princípio consolidado: em caso de conflito não se colocando a questão em termos de regra geral e regra particular, prevalece a norma posterior sobre a anterior". BARROSO, Luís Roberto. *Constituição e Tratados Internacionais: alguns aspectos da relação entre direito internacional e direito interno* In: *Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo – Estudos em homenagem ao Prof. Celso de Albuquerque Mello* p. 190 Org: MENEZES DIREITO et alii. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

O caminho que o instrumento internacional percorre, segundo a Constituição de 1988, é o seguinte: o ato normativo internacional negociado pelo Executivo é enviado ao Congresso Nacional, através da correspondência formal do Presidente da República denominada *Mensagem*, meio através do qual ele se dirige ao Congresso Nacional, cabendo ao Parlamento fazer a análise legislativa do pacto 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 Presidente do Senado Federal, ato através do qual se encerra a etapa de apreciação legislativa da avença celebrada pelo Executivo.

Os passos seguintes, no âmbito parlamentar, são a publicação do decreto legislativo resultante no Diário do Congresso Nacional e o encaminhamento dos autógrafos respectivos, (1) ao Presidente da República, através de Mensagem de resposta do Presidente do Senado Federal; (2) ao Presidente da Câmara dos Deputados, como Casa de origem de análise legislativa da matéria, e (3) aos Ministros titulares da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores, através de ofícios.

Na hipótese contrária, rejeição do instrumento internacional pelo Parlamento, não se edita decreto legislativo negativo, caso em que cabe ao Presidente da Casa legislativa em que o ato internacional tiver sido rejeitado comunicar a decisão de rejeição do texto aos mesmos destinatários, através dos mesmos instrumentos de resposta mencionados.⁴

A apreciação legislativa é, como se depreende dos procedimentos adotados, processo legislativo **vinculado** à Mensagem do Presidente da República que encaminha o texto normativo internacional à apreciação do Parlamento.

⁴ Vide Consulta 2, de 1992, da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional à então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (hoje Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania).

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, e **fixadas**, no decreto legislativo, **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, a fim de que dê, se o desejar, os demais passos necessários à colocação do pacto internacional em nossa ordem normativa interna, etapas, essas, que são a promulgação do ato internacional e a sua publicação no Diário Oficial da União, sem os quais esses instrumentos não entram no direito positivo pátrio.

Remanesce, ainda, a necessidade de que o Executivo efetue o depósito do ato internacional no local convencionado pelos Estados Partes para que o processo complexo de ratificação do instrumento internacional se complete.

Dessa forma, após manifestação parlamentar a favor da inserção de determinada norma internacional no direito brasileiro, com base em cuja anuência, espelhada no decreto legislativo, caso o Executivo opte por dar seguimento e concluir o processo de ratificação (e efetivamente tome as medidas necessárias para fazê-lo, o que nem sempre ocorre), prevalece o entendimento doutrinário de que **não pode mais o Congresso Nacional** voltar atrás e **mudar decisão sua anterior** de aprovação, tomando o caminho inverso, **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 processo de ratificação formalmente concluído pelo país.

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, *ad argumentandum tantum*, estar-se-ia introduzindo um *novo instituto* no processo negociador internacional, que, talvez – e, apenas, 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, ou da renovação do contrato de locação firmado com o locatário.

Alternativa semelhante **seria inviável** em Direito Internacional Público, por não encontrar acolhida doutrinária e contrariar a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, instrumento internacional cujo processo de ratificação ainda não está concluído pelo Brasil, mas ao 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 consuetudinário⁵, embora não tenha, ainda, sido inserida no direito interno como norma de direito positivo vigente.⁶

Há consenso, no âmbito do Direito Internacional Público, de que o **passo inicial à denúncia** de ato internacional, **inserido de forma definitiva** na ordem jurídica interna de um país, deve **obedecer às regras do pacto firmado**, segundo o rito procedimental interno adotado por esse 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.⁷

Assim, a retirada de um ato internacional ratificado da ordem normativa interna, ou seja, **a sua denúncia** a partir de **iniciativa de parlamentar** de qualquer uma das Casas do Congresso Nacional, padeceria de **vício de iniciativa**, pois, **quando concedido** o aval legislativo, através de

⁵ O Estatuto da Corte Internacional de Justiça, ratificado pelo Brasil, estipula, em seu art. 38, I, “b”, que uma das fontes de Direito Internacional a ser aplicada em suas decisões, é o **costume internacional**, uma prática geral da comunidade das nações, reconhecida como Direito

⁶ 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.

⁷ 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.

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 brilhante e alentado, proferido na ADIN nº 1.625, em 3 de junho de 2009, *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, ministrou detalhada aula de Direito Internacional Público, em relação à atuação 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.

Se o Acordo por Troca de Notas sobre Regularização Migratória, celebrado entre Brasil e Bolívia, em 2005, com duração prevista de um ano, e **os instrumentos posteriores**, que o corroboraram por períodos delimitados e sucessivos (mantendo-o em vigor até 2009), **tivessem sido enviados ao Congresso Nacional**, em um momento qualquer, pelo Poder Executivo, e **sido acolhidos** pelo Legislativo, **teríamos de aguardar nova manifestação do Executivo, denunciando o Acordo**, para que tivéssemos a possibilidade de retirá-lo da ordem normativa interna.

Não foi, entretanto, 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. Foi publicado no Diário Oficial da União nº 179, de 16 de setembro de 2005, p. 67-68.

O texto foi sucessivamente aditado para dilação do prazo de vigência⁸, tendo a última prorrogação acontecido em 16 de setembro de

⁸ Prorrogação de 2006, publicada no Diário Oficial da União nº 176, de 13 de setembro de 2006, p.54-55.

Prorrogação de 2007, publicada no Diário Oficial da União nº 235, de 7 de dezembro de 2007, p. 72.

2008, conforme publicação de Emenda ao Ajuste no Diário Oficial da União nº 69, de 13 de abril de 2009, página 53.

Esse instrumento e seus ajustes complementares **nunca foram enviados ao Congresso Nacional**, por ter entendido o Poder Executivo que, nessa hipótese específica, não incidiria o inciso I do art. 49 da Constituição, em face do entendimento que adotou de que **essa** regularização migratória específica, **ao contrário de outras** várias, **não configuraria** compromisso gravoso ao patrimônio nacional.

Assim, o Executivo assinou, promulgou e publicou diretamente o texto internacional, o que significa dizer que fez as tarefas inteiras de dois poderes de Estado: a **sua** tarefa e o trabalho **que competiria** ao Poder 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 bastam a sua própria opinião e o seu próprio aval, ainda que o instrumento internacional aborde matéria idêntica ou similar a outras encaminhadas ao Parlamento.

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, de 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 (Mensagem 605, de 2005); (4) o **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos**, celebrado em Santa Cruz da Serra, em 8 de julho de 2004, aprovado pelo

Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº 64, de 18 de abril de 2006 e promulgado pelo Presidente da República através do Decreto nº6.737, de 12 de janeiro de 2009, publicado no Diário Oficial da União de 13 de janeiro de 2009, p.11-12.

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 estilo qualquer, julgado adequado pelos Estados Partes⁹.

Qual, cabe então perguntarmos, **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, que, no caso dos autos, 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 a que estamos a analisar, nos termos do inciso X¹⁰ e XI¹¹, do art. 49, da Constituição Federal, inclusive como um mecanismo tipicamente legislativo de **lembrar** ao Executivo a competência inarredável do Congresso Nacional em matérias congêneres e

⁹ São inúmeros, por exemplo, os casos de acordos por troca de notas recebidos por este Parlamento para análise legislativa. O Executivo utiliza seu poder discricionário para escolher o formato a adotar, o que é função sua. Todavia, a apreciação, pelo Parlamento, de conteúdo de ato internacional, **de qualquer formato**, que cause gravame efetivo ou potencial ao país, é determinação constitucional inderrogável.

¹⁰ "X – fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casa, os atos do poder Executivo, incluídos os da Administração Direta."

¹¹ "XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa, em face da atribuição normativa dos outros Poderes."

seu **poder-dever** de cumprir os ditames previstos no inciso I, do mesmo artigo 49, da Constituição¹².

O **cumprimento da etapa legislativa** de apreciação de instrumento internacional é etapa **essencial** à sua entrada no direito positivo brasileiro. O **descumprimento** desse preceito constitucional torna-o juridicamente **inexistente** e o direito interno pátrio deve desconsiderar a norma assim colocada em seu arcabouço jurídico.

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

Há, ainda, **quatro** outros aspectos a considerar.

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 2005¹³.

Significa esse fato 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 no Diário Oficial da União no dia seguinte, disciplinando as questões migratórias e de residência entre os Estados Partes.

Há de se ressaltar que é possível a existência de pactos concomitantes, mas, nesse caso, 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 de 2009, a Presidência da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional enviou

¹² “I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

¹³ 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.

ofício ao setor do Ministério das Relações Exteriores indagando sobre a continuidade, ou não, da vigência do instrumento bilateral objeto do projeto de decreto legislativo em análise.

Na inexistência de resposta, em 25 de novembro seguinte, o Deputado Cláudio Cajado, na condição de relator da matéria, encaminhou 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.

A resposta pertinente do Ministério das Relações Exteriores foi enviada ao parlamentar requerente após o encerramento da sessão legislativa de 2009.

O terceiro fato a mencionar é que, em 15 de dezembro de 2009, foi editada a Portaria nº 4.271, do Sr. Ministro de Estado da Justiça, publicada no Diário Oficial da União de 18 de dezembro de 2009, fl. 43, col. 1, dispondo “sobre a possibilidade de se estender os efeitos do Acordo sobre Residência, para nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, aos nacionais bolivianos beneficiados pelo Acordo por Troca de Notas, de Regularização Migratória entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia e dá outras providências”.

Nesse instrumento, declara-se expressamente, que se estendem aos nacionais bolivianos os efeitos do Acordo sobre Residência do Mercosul – o que, de resto, o próprio Acordo já previu – uma vez que consiste em um Acordo firmado entre os Estados Partes do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), **mais** Bolívia e Chile. Trata-se, assim, de um típico *bis in idem*, já que o Acordo sobre Residência, firmado entre os seis Estados, aprovado pelo Congresso Nacional e promulgado pelo Presidente da República, diz exatamente isso para **todos os seis Estados** partícipes.

Essa portaria é, portanto, um ato declaratório que o Direito não coíbe, e que, por alguma razão, teve o objetivo de ressaltar a situação jurídica pertinente aos nacionais de **apenas dois, entre os seis** Estados participantes, Brasil e Bolívia. Não há portarias semelhantes para os demais Estados Partes do Acordo sobre Residência.

De outro lado – e este é o quarto fato novo a ser mencionado desde que o Parecer anterior foi prolatado – também foi publicada

a Instrução Normativa nº 111, de 1º de fevereiro de 2010, que revoga expressamente a Instrução Normativa de 18 de julho de 2008, do Departamento Nacional de Registro do Comércio, da Secretaria de Comércio e Serviços, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, no Diário Oficial da União, no dia 5 de fevereiro de 2010, p. 84, col. 1-3, dispondo “sobre a implementação do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, bem como sobre as regras comuns para a autorização de residência aos cidadãos dos países do Mercosul, Bolívia e Chile, destinadas a avançar no processo de integração regional.”

Vê-se, ao que tudo indica, que o pacto bilateral objeto deste PDC, foi subsumido por aquele firmado para **todos os nacionais dos Estados Partes do Mercosul**.

A Portaria nº 4.272/2009, do Ministério da Justiça, talvez tenha tido o fito de preencher a lacuna existente entre o final da última prorrogação dos instrumentos por Troca de Notas firmados com a Bolívia e a entrada em vigor do Acordo semelhante destinado a todo o bloco do Mercado Comum do Sul.

Todavia, ainda que não tivesse acontecido a caducidade do instrumento por Troca de Notas firmado com a Bolívia, mesmo assim, do ponto de vista jurídico estrito, não seria ele normativa interna válida no Brasil, pois **a não oitiva do Congresso Nacional**, requisito **essencial** à sua existência e vigência jurídicas, tornariam esse Acordo **inexistente** para o Direito, podendo apenas ser considerado uma declaração de intenções não vinculante.

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 *nascidouro*) e **não é convalidável**, devendo o Direito regulamentar as conseqüências.

Feitas essas ponderações, entendo que remanesce uma possibilidade de ser aproveitada a iniciativa do Deputado Raul Jungmann, desde que modificado o seu foco, transformando-a em um projeto de decreto

legislativo declaratório, em que a perda de objeto do instrumento celebrado com a Bolívia fique expressa, por duas razões: a caducidade (que teria ocorrido se tivesse entrado validamente no direito positivo brasileiro) e a sua substituição por outro texto, esse último vigente, completamente válido e eficaz, que atende às necessidades de bolivianos e brasileiros, assim como aquelas de argentinos, chilenos, paraguaios e uruguaios.

Ao mesmo tempo, sugiro que encaminhemos 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, seja qual for o número de Estados que o subscrevam e independentemente do formato escolhido.

São, portanto, dois instrumentos que sugiro aprovarmos: um projeto de decreto legislativo declaratório e uma indicação. Ambos **têm fim didático e processual-legislativo**: conferem clareza solar a uma situação jurídica que já existe e, de outro lado, reforçam as prerrogativas indeclináveis deste Parlamento, previstas no inciso I, do art. 49, da Constituição Federal, pelas quais devemos zelar, nos termos do inciso XI, do mesmo art. 49.

Nada mais, assim, estaremos fazendo do que cumprir nosso dever constitucional.

VOTO, desta forma, 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 caducidade 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 e que, de resto, já foi substituído por outro instrumento, esse último juridicamente existente, válido e eficaz.

Encaminho, ademais, Indicação, nos termos do art. 113 do Regimento Interno, que sugiro apresentarmos enquanto Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, 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.) e o Congresso Nacional **tem de** ser ouvido a respeito, para que possa balizar os múltiplos aspectos envolvidos nesse aspecto de construção da solidariedade transfronteiras.

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado ANTONIO CARLOS PANNUNZIO
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO
Nº 1.586, DE 2009**

Declara a caducidade 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 caducidade 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, 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 de de 2010.

Deputado ANTONIO CARLOS PANNUNZIO
Relator

REQUERIMENTO

(Do Sr. ANTONIO CARLOS PANNUNZIO)

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo, relativa à necessidade de que o Congresso Nacional seja, sempre, chamado a analisar atos internacionais sobre regularização migratória firmados pelo Brasil.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro a V. Exª. seja encaminhada ao Poder Executivo a Indicação em anexo, em nome da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.

Sala das Sessões, em de de 2010.

Deputado ANTONIO CARLOS PANNUNZIO

INDICAÇÃO Nº , DE 2010
(Do Sr. Antonio Carlos Pannunzio)

Sugere e insta o Poder Executivo a encaminhar à apreciação legislativa do Congresso Nacional todo e qualquer instrumento internacional sobre regularização migratória firmado pela República Federativa do Brasil, em face do que dispõe o art. 49, I, da Constituição Federal.

Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim:

É consenso da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados a forma atuante e democrática como tem sido conduzida a celebração de atos internacionais, sob a orientação de Vossa Excelência, assim como a sua disponibilidade em prestar a essa Casa quaisquer esclarecimentos, sempre que solicitado.

Como se sabe – e esta é a praxe que V. Ex^a tem, tão bem, defendido – a inserção de atos internacionais na ordem normativo-jurídica brasileira é processo jurídico complexo, que envolve o concurso de dois Poderes de Estado, Executivo e Legislativo, em face do que dispõe os arts. 84, VIII, e 49, I, da Constituição Federal.

Esse sistema constitucional de freios e contrapesos, que é guardião democrático, abrange, ainda, do ponto de vista legislativo, os incisos X e XI também do art. 49 da Constituição Federal, o que tem por objetivo estabelecer ajuste delicadamente firme entre dois braços indissociáveis do regime representativo.

Nesse sentido, a regularização migratória, decorrente do processo de globalização acelerada em que vivemos, com seus corolários necessários de solidariedade humana, em que, de um lado, está o dever de acolher os cidadãos do mundo de outras plagas e, de outro, o desejo de se

manter aberta a possibilidade de sermos acolhidos alhures, tem aspectos importantíssimos e é exercício de cidadania planetária, de combate à xenofobia, de incentivo ao compartilhar, enquanto instrumento de paz, interação cultural, social, econômica..

Em face, todavia, dos múltiplos aspectos que a regularização migratória envolve (trabalhistas, fiscais, previdenciários etc.), sugerimos e requeremos que sejam encaminhados à apreciação legislativa do Congresso Nacional quaisquer instrumentos internacionais celebrados a respeito, independentemente do formato para tanto escolhido e do país ou países com os quais eventualmente sejam celebrados.

Em outras palavras, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional requer que a oitiva do Congresso Nacional nessa matéria, hoje solicitada para **alguns** desses instrumentos, passe a sê-lo para **todos**.

Outro não é o ditame constitucional, no sistema de freios e contrapesos, que escolhemos para nosso País. Contamos, assim, com a inestimável e sempre atenta colaboração de V. Ex^a nesse sentido.

Sala das Sessões, em de de 2010.

Deputado ANTONIO CARLOS PANNUNZIO