MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA-GERAL DO TRABALHO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO TRABALHO
SAuN Quadra 5 Centro Empresarial CNC Torre "A" - 18º andar - Ed. Sede da PGT.
Brasília – DF – Cep: 70040-250
Tel: (61) 3314-8500 – email: pgt.operacional@mpt.mp.br

Ofício nº 408 /16-GAB

Brasília, 18 de março de 2016.

A Sua Excelência a Senhora
BRUNA FURLAN
Deputada Federal
Membro da Comissão Especial para emitir parecer sobre o PL 2516/2015 - Lei de Migração
Câmara dos Deputados
BRASÍLIA/DF

Assunto: **PL 2516 – Lei de Migração**

Senhora Deputada,

Os abaixo subscritos, na qualidade de Procurador-Geral do Trabalho e Coordenadora do Grupo Permanente de Trabalho do MPT para avaliar e estudar estratégias de atuação a respeito do trabalho dos migrantes, considerando a maneira democrática e participativa pela qual Vossas Excelências estão a conduzir os debates para subsidiar a formulação do parecer sobre a nova Lei de Migrações, vêm, por meio desta, apresentar suas contribuições para o aprimoramento do Projeto em comento, considerando a *expertise* que o Ministério Público do Trabalho vem desenvolvendo no exercício de sua missão institucional de defesa da ordem jurídica trabalhista e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Em primeiro lugar, cumpre louvar, em linhas gerais, os vários avanços que se percebem no PL 2516/2015, dentre os quais, podemos citar o amplo leque de princípios calcados no respeito aos direitos humanos e na acolhida humanitária. Não é demais lembrar o grande avanço que representa o reconhecimento do *direito* a reunificação familiar e a promoção do reconhecimento acadêmico. A desburocratização, representada pela adoção do princípio de regularização documental (art. 3º, V), que se desdobra em previsões que eliminam a desproporcional necessidade do imigrante retirar-se do país para adequar administrativamente sua situação jurídica, presta imenso favor a sociedade brasileira (art. 26, § 2º e 4º). Ainda, embora a concessão de visto não gere, declaradamente, direito subjetivo de acesso ao território nacional, limitaram-se as possibilidades de impedimento de ingresso a circunstâncias justificadas (artigo 45, I a IX), opção que revela um modelo baseado na perspectiva do Estado de Direito, em superação ao modelo meramente potestativo (e por isso

mesmo arbitrário) consagrado na fórmula de que "o visto representa mera *expectativa de direito*".

No campo das relações de trabalho, a questão da possibilidade de regularização administrativa é medida tendente à eliminação da informalidade nas relações de trabalho, e por isso deve, por princípio ser sempre incentivada. Nesse sentido, além do já citado princípio da regularização documental, reconhece-se a relevância da possibilidade da autorização de residência para o detentor de oferta de trabalho (art. 25, XI) e para a vítima do tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória (art. 25, XV).

Por fim, verificou-se ainda, grande avanço no capítulo da opção de nacionalidade e naturalização, revelando um país que reconhece o direito de acesso efetivo a cidadania brasileira sem exigências maiores do que, ordinariamente, a permanência no país por quatro anos e comunicação em língua portuguesa (art. 65), isso sem falar nas várias formas de acesso ainda mais facilitado (art. 66), ou nas situações excepcionais (art. 67 e 68).

No entanto, e aqui reside a justificativa para o encaminhamento desta missiva a Vossas Excelências, identifica-se alguns pontos falhos que compromete em boa parte as intenções deste Projeto de Lei, indo em sentido contrário da perspectiva garantista que o norteia. Referimo-nos ao que consta do artigo 4º, parágrafo 5º:

§ 5º Aplicam-se ao imigrante não registrado os direitos previstos no caput e nos incisos I, II, IV, VI, VIII, X, XIII deste artigo.

O problema desse dispositivo é o que **ele <u>não</u> assegura** ao imigrante "não registrado" (ou em situação administrativa irregular). E dentre o que **<u>não</u> assegura**, transcrevo especialmente o seguinte:

V – direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável;

VII – direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos;

IX – amplo acesso à justiça e a assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

XI garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador;

XV – direito de sair [...] em território nacional [...].

Então, vejamos, separadamente, as razões pelas quais é necessário assegurar também aos imigrantes, ainda que não registrados (ou em situação de irregularidade administrativa), os direitos previstos nos incisos V, VII, IX, XI e XV do art; 4º do PL em comento.

1. Direito de transferir recursos

Com respeito ao item V, é desproporcional a restrição ao direito de propriedade, mormente em se considerando que as *pequenas remessas* dos migrantes são

geralmente destinadas a custear a *subsistência* de suas famílias, nas quais se incluem especialmente menores e incapazes.

2. Direito de sair do território nacional

Com respeito ao item XV, restringir o direito de sair aos que não se encontram em situação irregular, simplesmente por estarem em situação administrativa irregular, fere o mais basilar direito humano previsto na Declaração Universal: - art. 13º 2: "Toda a pessoa ***tem direito de abandonar o país em que se encontra***, incluindo o seu, e ao direito de regressar a seu país; é o cerceamento de liberdade de ir e vir mais comezinho, dispensando mais comentários. Já a restrição ao direito de permanecer e reingressar pode ser justificada, eis que condicionável à regularização da situação administrativa do imigrante.

3. Acesso a justiça

A Constituição Federal, no seu art. 5º, XXXV, consagra a garantia do acesso a justiça nos seguintes termos: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

A aprovação deste projeto como está, com todo respeito, representaria uma grave afronta a todo o espírito do projeto, além de ofender a Constituição Federal, aos tratados internacionais que Brasil ratificou, e importar grave e odioso retrocesso histórico.

E nem se argumente que o art. 5º, caput da Carta Magna Brasileira, excluiria os "não residentes" de seu âmbito de aplicação. Ora, demasiado simplista inferir que "residente" é aquele estrangeiro que vive no país legalmente. Não é porque o estrangeiro não é residente que, *ipso facto*, estará alijado dos direitos e garantias individuais.

A doutrina brasileira é pacífica no particular. Alexandre de Moraes bem esclarece que "a expressão *'residentes no Brasil'* deve ser interpretada no sentido de que a Carta Federal só pode assegurar a validade e o gozo dos direitos fundamentais dentro do território brasileiro, não excluindo, pois, o estrangeiro em trânsito pelo território nacional, ou aquele em situação administrativa irregular"[5]. Já Dinamarco ressalta que a interpretação do artigo 5º, *caput* da Constituição deve ser matizada pelo artigo 3º, IV, que veta qualquer forma de discriminação, razão pela qual não há espaço para qualquer interpretação restritiva do alcance dos direitos fundamentais em solo brasileiro.[6] Bastos é bastante enfático:

> a nós sempre nos pareceu que o verdadeiro sentido da expressão "brasileiros e estrangeiros residentes no país" é deixar certo que esta proteção dada aos direitos individuais é inerente à ordem jurídica brasileira. Em outras palavras, é um rol de direitos que consagra a limitação da atuação estatal em face de todos aqueles que entrem em contato com esta mesma ordem jurídica. Já se foi o

[5] MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. São Paulo : Atlas, 2002; p. 172.
[6] DINAMARCO, Cândido Rangel. Sobre a tutela jurisdicional do estrangeiro. Revista Juris Síntese nº 33, jan/fev de 2002.

tempo em que o direito para os nacionais era um e para os estrangeiros outro, mesmo em matéria civil. Portanto, a proteção que é dada à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade é extensiva a todos aqueles que estejam sujeitos à ordem jurídica brasileira[7].

Também já teve ocasião de decidir o STF sobre a aplicabilidade, dentre outros, do direito de propriedade, de impetrar mandado de segurança e *habeas corpus*; isso já de longa data: "Direito de estrangeiro não residente. O direito de propriedade é garantido a favor do estrangeiro não residente (STF 1 T. R. Extra 33319/DF – Rel Min. Cândido Motta, nov. 1957)[8].

Assim, já está historicamente superada qualquer interpretação restritiva sobre a o conceito de estrangeiro residente para o fim de acesso aos direitos e garantias fundamentais. E, tanto o direito de acesso à justiça quanto todo o conteúdo do artigo 7º da Constituição Federal, estão enquadrados dentre os direitos e garantias fundamentais.

4. Garantia do cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador

Vale reiterar que a Constituição Federal não excluiu o estrangeiro, nem permitiu qualquer ressalva quanto a situação de regularidade "ou registro". Assim, as mesmas razões já externadas para questionar a parte da lei que não assegura o acesso à justiça aos imigrantes – em qualquer situação (incluindo visitantes ou turistas), aplica-se ao *direito a ter direitos trabalhistas.*

A Constituição Federal assegurou a todos os trabalhadores, independente de nacionalidade, as garantias dos incisos I a XXXIV do artigo 7º. Tais garantias não podem ser derrogadas por equivocada previsão normativa inserta em diploma que pretende estabelecer uma lei de migrações baseada na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (art. 3º, I do Projeto). A incongruência com os demais princípios deste projeto de lei é evidente.

Vale lembrar que a questão do *trabalho*, na imigração, é *central*, e tal centralidade não pode ser olvidada na sua disciplina legal. Ademais, nos casos concretos de exploração de mão-de-obra imigrante a política que tem cabida num país que adota o princípio da prevalência dos direitos humanos é a efetiva responsabilização *daqueles que exploram mão-de-obra estrangeira indocumentada*. Essas pessoas não são, naturalmente, os próprios imigrantes, razão pela qual os problemas não se resolvem com a simples cassação dos direitos decorrentes das relações de trabalho dos imigrantes "não registrados".

E aqui não se nega a possibilidade do Brasil estabelecer restrições a imigração, lembrando que essa autonomia está totalmente resguardada neste projeto de lei, que remete o

---

[7] BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1988. 2 vol., p. 4.
[8] A jurisprudência, de antes da CF/1988, já refletia tradicional orientação constitucional, expressa na idêntica expressão de "brasileiros e estrangeiros residentes", encontrada nas Constituições de 1946 (art. 141) e 1967 (art. 153).

conteúdo da política migratória de concessão de vistos de trabalho a "regulamento", logo, à prerrogativa do governo de ocasião. Sem, por ora, externar juízo de valor sobre essa opção legislativa, o que se pretende aqui é ressaltar que uma vez que o imigrante cruza a fronteira e aqui se estabelece, ainda que sem realizar os procedimentos legais, a irregularidade administrativa não pode operar efeitos que neguem os direitos fundamentais, sob pena de ferir os princípios constitucionais da igualdade e não-discriminação e vedação ao retrocesso histórico.

A presença de tal dispositivo no projeto normativo em análise também representaría o descumprimento das Convenções Internacionais que o Brasil comprometeu-se a respeitar, como a Convenção 19, da OIT, sobre igualdade de trato entre trabalhadores estrangeiros e nacionais em casos de acidentes de trabalho, que textualmente estabelece que Todo Membro da OIT que ratifique a Convenção se obriga a conceder às vítimas de acidentes de Trabalho o mesmo tratamento que a seus próprios nacionais em matéria de indenização, **sem nenhuma condição de residência.**

As malfadadas restrições de aplicação das garantias do acesso à Justiça e do cumprimento das obrigações contratuais trabalhistas e normas de proteção ao trabalhador, ferem também a Convenção 143 da OIT. A convenção, embora ainda não ratificada pelo Brasil, estabelece um paradigma a ser seguido, por estar diretamente ligada à perspectiva dos direitos humanos dos trabalhadores migrantes. Ela preconiza que se deve privilegiar a *regularização* do trabalhador em condições ilegais (critério que o projeto atual também ratifica), ressaltando que os que devem ser punidos são os traficantes de pessoas e os empregadores de trabalhadores em condições ilegais (artigo 3°).

5. Direito de associação

Em uma análise superficial, poderia parecer lógico que o imigrante devesse primeiro se regularizar para depois poder se incorporar aos sindicatos. Mas essa análise superficial não resiste a mais elementar reflexão sobre o processo de criação dos direitos. A associação para defesa de interesses laborais está assegurada na Constituição Federal, mais uma vez, sem qualquer restrição sobre nacionalidade ou regularidade administrativa. O art. 8º menciona "É livre a associação profissional ou sindical". Assim de simples. E diferente não poderia ser.

É sabido que é da natureza jurídica dos conflitos trabalhistas o seu caráter coletivo. E que os trabalhadores só podem expressar corretamente seus interesses de maneira associativa. Negar a quaisquer coletivos de trabalhadores a possibilidade de defender seus interesses legítimos é uma afronta ao art. 1º, II, III, IV e V da Constituição Federal.

Não se pode presumir a má-fé do imigrante que se encontra em situação administrativa irregular. Existem vários exemplos de países que convivem, há décadas com o problema da imigração irregular. E a associação dos migrantes pode levar, sim, a que eles próprios levem a cabo suas reivindicações de cidadania junto ao país receptor, pois o Direito evolui, e o Direito de Imigração também.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
PROCURADORIA-GERAL DO TRABALHO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO TRABALHO
SAuN Quadra 5 Centro Empresarial CNC Torre "A" - 18° andar - Ed. Sede da PGT.
Brasília – DF – Cep: 70040-250
Tel: (61) 3314-8500 – email: pgt.operacional@mpt.mp.br

Assim, portanto, manifestamo-nos pela revisão do § 5° do art. 3° do Projeto de Lei de Migrações, para nele ressalvar, ao menos, a expressa aplicação ao imigrante não registrado das garantias previstas nos incisos V, VII, IX, XI e XV do mesmo dispositivo: acesso à justiça e cumprimento das obrigações contratuais trabalhistas e normas de proteção ao trabalhador.

Com essas ponderações, despedimo-nos, colocando-nos a disposição de Vossas Excelências para, em se entendendo necessário, expor oralmente a posição institucional do Ministério Público do Trabalho no particular, perante essa nobre Casa Legislativa.

Atenciosamente,

RONALDO CURADO FLEURY
Procurador-Geral do Trabalho

CRISTIANE MARIA SBALQUEIRO LOPES
Procuradora do Trabalho
Coordenadora do Grupo de Trabalho para avaliar e estudar estratégias de atuação a respeito do trabalho dos migrantes