



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO
SBS Quadra 02, Bloco H, Lote 14 - Bairro Asa Sul - CEP 70070-120 - Brasília - DF - <http://www.dpu.gov.br/>

PETIÇÃO

Ao Senhor

Rogério Simonetti Marinho

Secretário Especial de Previdência e Trabalho

Ministério da Economia

Esplanada dos Ministérios, Bloco F, 8^a andar

Brasília - DF – CEP: 70.056-900

Assunto: Recomendação para cumprimento da Portaria SPPE/MTE nº 85/2018 (alterada pela Portaria SPPE/MTE nº 193/2018) e garantia de acesso pleno de imigrantes à CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social

Referência: Processo nº 08038.002887/2019-73

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, por intermédio do Grupo de Trabalho Nacional "Migrações, Apatridia e Refúgio", valendo-se de suas atribuições constitucionais e com fundamento no art. 4º, incisos I, II, III, X e XI, da Lei Complementar nº 80/94, vem pelo presente instrumento apresentar

RECOMENDAÇÃO

referente ao cumprimento da Portaria SPPE/MTE nº 85/2018, alterada pela Portaria SPPE/MTE nº 193/2018, para a garantia de acesso pleno de imigrantes à CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social, pelos termos abaixo descritos

I - EXPOSIÇÃO DO PROBLEMA

Ao longo do ano de 2018, a Defensoria Pública da União, no exercício do dever constitucional de assistência jurídica integral e gratuita a cidadãos não nacionais em território nacional,

deparou-se com alterações procedimentais de considerável impacto para o exercício do direito ao trabalho que limitaram a emissão de CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social.

É sabido que o advento da Lei nº 13.445/2017, conhecida como "Nova Lei de Migração", trouxe um novo paradigma ao tratamento do imigrante no Brasil, bem como consolidou diversos entendimentos já pacificados mesmo durante a vigência do anterior Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80) quanto ao direito do imigrante não apenas à vida, liberdade, saúde, educação e assistência social, dentre outros, mas também ao trabalho.

Como estivesse desatualizado o arcabouço normativo do então Ministério do Trabalho e Emprego quanto ao modo de emissão de CTPS em favor de trabalhadores imigrantes, em junho de 2018 foi editada a Portaria SPPE/MTE nº 85/2018 que, sob o pretexto de apenas consolidar normas anteriores sobre a emissão de CTPS para imigrantes, inovou ao estabelecer critérios dignos de crítica, tais como o de vinculação a "amparos legais" e não reconhecimento de Carteiras de Registro Nacional Migratório que não os contivessem, ou ainda aos protocolos provisórios de identificação usualmente fornecidos aos imigrantes.

Como resposta, a Defensoria Pública da União recomendou sua revogação ou alteração, o que foi alcançado, em setembro, pela Portaria SPPE/MTE nº 193/2018, que aboliu o rol de "amparos legais" e permitiu que quaisquer dúvidas sobre o fundamento da concessão da autorização da residência sejam supridas com a exibição de certidão da própria Polícia Federal, emitida pelo recém-implantado sistema Sismigra.

Mesmo após esse avanço normativo, houve diversos relatos de pessoas beneficiadas especificamente com a autorização de residência para cumprimento de pena ou liberdade provisória, nos termos do art. 30, II, "h", da Lei nº 13.445/2017, que não têm obtido acesso à CTPS, sob o argumento, fornecido por atendentes, de que "é preciso ação judicial". A mesma prática foi registrada quanto a pessoas que obtiveram autorização de residência por tempo indeterminado, denominada pelo normativo então vigente de "permanência definitiva", com fundamento na Resolução Normativa nº 27/98, do CNIg - Conselho Nacional de Imigração.

Tal fato, dentre outros que não serão abordados na presente petição (dificuldades de agendamento, por exemplo), foi objeto de provocação específica à então chamada Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Estado de São Paulo, para sanar quaisquer dúvidas sobre a interpretação adotada pelo órgão executor da política de emprego e encarregado, por força da Portaria nº 85, pela emissão das CTPS em nível local. Como resposta sobre a não emissão para detentores da "permanência" da RN nº 27/98, foi obtida a seguinte manifestação:

Quanto a RN 27/98, informamos que durante meses tivemos dúvidas sobre a confecção ou não de CTPS para os imigrantes nesta situação, entrando diversas vezes em contato com o nosso Suporte em Brasília, que nos apresentou soluções divergentes, como é possível verificar nos e-mails trocados, em anexos ("email ENC Casos Omissos.pdf" e "email ENC RN 27-98 – imigrantes.pdf"). Mais uma vez esclarecemos que a responsabilidade é da CIRP/MTb, a coordenação responsável por essa área e suas orientações aos estados.

Quanto à hipótese de autorização de residência para cumprimento de pena ou liberdade provisória, bastou à Defensoria Pública da União consultar a alegada "tabela legal" fornecida em anexo ao ofício da SRTE/SP para perceber que não constava do rol de "amparos legais", seja com base nos antigos ou novos fundamentos (Lei nº 6.815/80 ou Lei nº 13.445/17), por um juízo discricionário e, ao que tudo indica, anônimo.

As duas situações, além de serem bastante graves, por negarem o direito à obtenção de CTPS a milhares de imigrantes trabalhadores, sugere que, em alguns setores do Ministério do Trabalho, cujos órgãos foram absorvidos por esse Ministério da Economia, houve mal compreensão quanto ao direito do imigrante ao trabalho como regra, sujeita a uma raríssima e justificável exceção (autorização de residência para fins de saúde). Ou seja, faz-se necessária a padronização da aplicação da Portaria SPPE/MTE nº 85/2018, conforme os termos abaixo indicados.

II - FUNDAMENTOS PARA A RECOMENDAÇÃO

a) regra geral do direito ao trabalho em favor do/a imigrante residente em território brasileiro

Alguns setores do extinto Ministério do Trabalho não atentaram para o fato de que, no Brasil, o direito ao trabalho para o não nacional é a regra, e não a exceção. Como direito social garantido pela Constituição, não há e nem poderia haver na Lei nº 13.445/2017 qualquer limitação ao trabalho do imigrante nessa condição. Uma das principais inovações da Lei de Migração, frente ao obsoleto e revogado Estatuto do Estrangeiro, foi garantir o acesso pleno do imigrante ao direito ao trabalho, como regra geral. O texto normativo foi claro sobre o tema e eliminou qualquer traço de exclusão ou segregação do mercado laboral brasileiro, além de ter reconhecido o imigrante como parte constituinte da sociedade brasileira.

Sobre o tema do trabalho, eis os dispositivos mais relevantes:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

(...)

V - promoção de entrada regular e de regularização documental;

(...)

IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;

X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;

XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;

(...)

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;

(...)

XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

(...)

§ 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte.

Dos excertos legais acima indicados, deduz-se uma conclusão evidente: a regra é o acesso pleno do imigrante com ânimo de residência em território nacional não apenas ao direito ao trabalho, tal qual previsto para brasileiros e não-brasileiros no art. 6º da Constituição Federal, mas também à emissão de documentos que o permitam trabalhar de maneira formal. Assim, e salvo vedação expressa em lei, todos os migrantes regulares no Brasil tem o direito à emissão de CTPS em seu favor, pelo que não haveria necessidade da solicitação de ordem judicial ou qualquer tipo de aval prévio para a emissão da CTPS em seu favor, mediante a apresentação de documento de identificação comprobatório de sua regularidade, dentre os quais a CRNM - Carteira de Registro Nacional Migratório, o DP-RNM - Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, o antigo protocolo provisório de solicitação de refúgio ou os atuais protocolos emitidos, juntamente com certidão descriptiva, pelo sistema SISMIGRA da Polícia Federal, que atestam o registro e o trâmite para confecção da carteira definitiva.

No entanto, ora são especificadas as duas hipóteses que, hoje, ensejam negativas pelos órgãos executores da política, quais sejam, as de autorização de residência para cumprimento de pena ou de liberdade provisória e a de "permanência definitiva" da Resolução Normativa nº 27/98, do CNIG.

b) do direito ao trabalho ao imigrante detentor de autorização de residência para cumprimento de pena ou liberdade provisória (art. 30, II, "h" da Lei de Migração)

Destaca-se que, mesmo sob a vigência do Estatuto do Estrangeiro, constatou-se que diversos presos nacionais de outros países, ao adquirirem liberdade provisória ou benefícios extraprisionais como o regime aberto ou o livramento condicional, restavam impossibilitados de exercer o direito ao trabalho e promover sua ressocialização pela ausência de previsão para a emissão de CTPS. O tema era, então, objeto de dezenas de ações judiciais propostas pela Defensoria Pública da União, com a consolidação de jurisprudência favorável nos Tribunais Regionais Federais. Segue exemplo:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ESTRANGEIRO. ADMINISTRATIVO. CONDENADO POR CRIME DE TRÁFICO DE DROGAS. CUMPRIMENTO DE LIBERDADE CONDICIONAL. PEDIDO DE EMISSÃO DA CTPS ATÉ CUMPRIMENTO DA PENA. No caso dos autos, o próprio Estado concedeu o livramento condicional, que tem como objetivo ressocializar e preparar o egresso para reinserção social, o que no caso do agravante tem fatalmente caráter provisório, no território nacional, ante a iminência do início do procedimento de expulsão. A Lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), a qual define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, declara no artigo 95 que "o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis." A Carta Política assegura aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade à segurança e à propriedade. O artigo 6º, a CF, estipula que "são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição." Em análise sistemática de toda legislação mencionada, presente a relevância na fundamentação do ora recorrente, visto que uma vez que **o Estado determina que ele fique em liberdade condicionada**, deve ser permitido a ele se manter "nesta vida em sociedade", o que resulta na **necessidade de permitir que trabalhe para o seu sustento, ensejando, assim, a emissão de carteira de trabalho**. Agravo de instrumento provido. (TRF/3ª, AI nº 539241, Quarta Turma, Rel. Marli Ferreira, DJ 22/06/2015)

Por força de recomendação da Defensoria Pública da União, e reconhecendo a injustiça de manter irregulares e sem acesso ao mercado formal de trabalho justamente aqueles imigrantes que estavam compulsoriamente em território nacional para cumprir pena ou atender a atos do processo criminal, o Conselho Nacional de Imigração, em 2014, editou a Resolução Normativa nº 110, que garantiu a então chamada permanência aos nacionais de outros países nessa situação. Cuidou-se de verdadeiro avanço à época em que os parâmetros legais, dados pelo Estatuto do Estrangeiro, eram restritos. O texto, bastante conciso, era assim lançado:

Art. 1º O Ministério da Justiça concederá, em virtude de decisão judicial, permanência de caráter provisório, a título especial, a estrangeiros em cumprimento de pena no Brasil.

Parágrafo único. A permanência de que trata o caput deste artigo, será vinculada ao cumprimento da pena ou à efetivação de sua expulsão.

Foi com base no texto dessa Resolução de suma importância tanto para a gestão migratória como para a execução penal dos mais de 2000 (dois mil) presos e egressos nacionais de outros países no Brasil à época que, desde 2014, não houve qualquer impedimento para a emissão de CTPS durante o cumprimento de pena. Mais que isso, a hipótese trazida pela RN nº 110/2014 serviu de base para a criação, pela Lei de Migração, de uma forma específica de autorização de residência para cumprimento de pena e liberdade provisória, em reconhecimento a sua relevância.

A Lei assim consagra a autorização de residência para essa finalidade:

Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses:

(...)

II - a pessoa:

(...)

h) esteja em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil;

Em caráter regulamentar, assim dispôs o Decreto nº 9.199/2017:

Art. 159. A autorização de residência poderá ser concedida à pessoa que esteja em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no País.

§ 1º O prazo de residência para o imigrante em liberdade provisória será de até um ano, renovável por meio da apresentação de certidão expedida pelo Poder Judiciário que disponha sobre o andamento do processo.

§ 2º Na hipótese de imigrante sentenciado, o prazo de residência estará vinculado ao período da pena a ser cumprido, informado pelo juízo responsável pela execução criminal.

§ 3º Na instrução do requerimento de autorização de residência com fundamento no disposto neste artigo, deverá ser apresentada, além dos documentos a que se refere o art. 129, decisão judicial da concessão da liberdade provisória ou certidão emitida pelo juízo responsável pela execução criminal do qual conste o período de pena a ser cumprida, conforme o caso.

§ 4º Na ausência da apresentação do documento a que se refere o inciso II do caput do art. 129, deverá ser apresentado ofício emitido pelo juízo responsável do qual conste a qualificação completa do imigrante.

Ou seja, não há rigorosamente nenhum impedimento ao trabalho, até mesmo por ser esse um direito expressamente garantido a todos os presos, nos termos do art. 39 do Código Penal. Seria, em verdade, um contrassenso jurídico admitir que o preso estrangeiro possa ou mesmo deva trabalhar, mas, quando em liberdade, não possa por não haver uma previsão específica - e, como visto, desnecessária - de emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social.

Assim, entende-se que a autorização de residência disciplinada pelo art. 159 do Decreto nº 9.199/2017 garante ao imigrante em liberdade provisória ou em cumprimento de pena o direito ao trabalho livre e sem restrições, pelo que não há fundamento legal para a omissão existente nas Portarias SPPE/MTE nº 85/2018 e nº 193/2018 e, por conseguinte, à negativa de emissão de documento pelos órgãos de atuação na matéria. Trata-se de verdadeiro paradoxo regularizar a situação migratória de um indivíduo que compulsoriamente deve continuar no Brasil para responder ao processo ou terminar de cumprir a pena integralmente e, concomitantemente, impedi-lo de garantir sua subsistência por meio de trabalho formal.

c) emissão de CTPS para imigrantes beneficiados com a então chamada "permanência definitiva" da Resolução Normativa CNIG nº 27/98

Além do óbice já apontado para os imigrantes em cumprimento de pena ou liberdade provisória, a DPU foi surpreendida com a informação de que, por alegada dubiedade nas informações técnicas recebidas do Ministério do Trabalho, as CTPS decorrentes da então chamada "permanência definitiva" prevista na Resolução Normativa CNIG nº 27/98 não poderiam ser emitidas, pois a Resolução teria caráter especial e por conta disso não permitiria a renovação pelo prazo constante da CRNM.

Note-se que o referido instrumento normativo, hoje revogado, concedeu a milhares de imigrantes direito de residência no Brasil por tempo indeterminado, sem qualquer ressalva quanto ao exercício de direitos e do trabalho em território nacional. Seu texto observava a seguinte redação:

Resolução Normativa nº 27, de 25 de novembro de 1998

Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração.

O CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO, instituído pela Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993, resolve:

Art. 1º Serão submetidas ao Conselho Nacional de Imigração as situações especiais e os casos omissos, a partir de análise individual.

§ 1º Serão consideradas como situações especiais aquelas que, embora não estejam expressamente definidas nas Resoluções do Conselho Nacional de Imigração, possuam elementos que permitam considerá-las satisfatórias para a obtenção do visto ou permanência.

§ 2º Serão considerados casos omissos as hipóteses não previstas em Resoluções do Conselho Nacional de Imigração.

Art. 2º Na avaliação de pedidos baseados na presente Resolução Normativa, serão observados os critérios, princípios e objetivos da imigração, fixados na legislação pertinente.

Art. 3º As decisões com base na presente Resolução Normativa não constituirão precedentes passíveis de invocação ou formarão jurisprudência para decisão de qualquer outro órgão .

Art. 4º Fica revogada a Resolução nº 32, de 19 de outubro de 1994.

Art. 5º Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Como visto, houve o reconhecimento de que "situações especiais" e "casos omissos", por análise de mérito do Conselho, ensejariam a concessão da então chamada "permanência definitiva", que na nova matriz conceitual da Lei nº 13.445/2017 foi traduzida como autorização de residência. No entanto, ao questionar a possibilidade de emissão de CTPS em favor de beneficiários desse direito, o então Ministério do Trabalho olvidou do seguinte fato: **não faria sentido algum que um órgão colegiado de sua própria estrutura, que cuida eminentemente e até hoje de migração laboral, concedesse uma forma de permanência no país que impedisse o exercício do direito ao trabalho.**

Acrescente-se que a Defensoria Pública da União exerce a função de observadora no CNIg. Milhares de nacionais de outros países foram beneficiados pela "permanência definitiva" em razão de pedidos coletivos protocolados pela Defensoria Pública da União, pela sociedade civil ou pela parceria entre a DPU e a sociedade civil. Nesse sentido, é possível afirmar que, nos debates que redundaram no deferimento dos diversos pedidos, não se aventou, em momento algum, qualquer restrição ao direito ao trabalho ou à emissão de CTPS dos beneficiados pela Resolução Normativa nº 27/98, do CNIg. Em outros termos, o pressuposto sempre assumido e jamais questionado era o de que os beneficiados poderiam exercer o trabalho formal sem quaisquer restrições.

Não poderia ser diferente a orientação do CNIg que, como dito, cuida da migração com recorte laboral e sempre estimulou o trabalho dos imigrantes.

Assim, também quanto a esse segundo aspecto, seria infundada a manutenção da negativa de emissão de CTPS, advinda de setores do Ministério do Trabalho, hoje extinto.

III - RECOMENDAÇÃO

Ante o exposto, a Defensoria Pública da União RECOMENDA a essa Secretaria:

a) a edição de instrumento pertinente - nota técnica, instrução normativa, memorando circular etc. - que afirme de modo claro e imune a dúvidas que todo/a imigrante tem direito ao trabalho e à emissão de CTPS nos termos da Portaria SPPE/MTE nº 85/2018 mas, especialmente, por aplicação da Constituição da República e da Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração);

b) a inclusão, no mesmo instrumento, de registro específico quanto ao direito ao trabalho e à emissão de CTPS em favor de beneficiários da autorização de residência para cumprimento de pena ou liberdade provisória, independentemente de decisão judicial nesse sentido,

ou aos beneficiados pela então chamada "permanência definitiva" da Resolução Normativa nº 27/98 do CNIG; e

c) a revisão de quaisquer procedimentos operacionais anômalos e anônimos, como a mencionada "tabela legal" de fundamentos, que não consta do texto atual da Portaria SPPE/MTE nº 85/2018, ou de qualquer outra medida ou interpretação que restrinjam, de forma indevida, os amplos efeitos da Lei de Migração, quanto ao direito ao trabalho.

Em atenção à necessidade de resposta dessa Secretaria quanto à aceitação da recomendação, e com base no poder de requisição de informações estipulado como prerrogativa da Defensoria Pública por força do art. 44, X, da Lei Complementar nº 80/94, requer-se o fornecimento de resposta ao endereço constante do cabeçalho, ou ao email assessoriagts@dpu.def.br, no prazo de 30 (trinta) dias.

A Defensoria Pública da União dispõe-se desde já a prestar quaisquer esclarecimentos que se façam necessários sobre sua recomendação acima exposta, bem como a fornecer subsídios e construir debate público acerca do tema nela abordado.

Brasília, 06 de maio de 2019.

JOÃO FREITAS DE CASTRO CHAVES

Defensor Público Federal

Membro do Grupo de Trabalho "Migrações, Apatridia e Refúgio"

GUSTAVO ZORTEA DA SILVA

Defensor Público Federal

Membro do Grupo de Trabalho "Migrações, Apatridia e Refúgio"



Documento assinado eletronicamente por **João Freitas de Castro Chaves, Coordenador(a)**, em 06/05/2019, às 15:51, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **2958142** e o código CRC **14648AC0**.