UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

THALITA LEME FRANCO

DESAFIOS DA REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA

SÃO PAULO
2019

THALITA LEME FRANCO

DESAFIOS DA REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Doutora em Ciências – Programa de Pós-Graduação em Relações em Internacionais

Orientadora: Professora Titular Deisy de Freitas Lima Ventura

Versão corrigida
A versão original se encontra disponível na Biblioteca do Instituto de Relações Internacionais.

SÃO PAULO
2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Franco, Thalita Leme
Desafios da regulamentação da Lei de Migração brasileira / Thalita Leme Franco ; orientadora: Deisy de Freitas Lima Ventura. -- São Paulo, 2019
170 p.

Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

1. Lei de migração 2. Regulamento 3. Legalidade 4. *Contra Legem* 5. *Praeter Legem* I. Ventura, Deisy de Freitas Lima, orient. II. Título.

CDD – 325.81

Responsável: Giseli Adornato de Aguiar - CRB-8/6813

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: Thalita Leme Franco
Orientadora: Professora Titular Deisy de Freitas Lima Ventura
Título: Desafios da regulamentação da Lei de Migração brasileira

Aprovada em: 30 de janeiro de 2020

Banca Examinadora

Prof. Titular: Deisy de Freitas Lima Ventura
Instituição: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP)
Julgamento: Aprovada
Assinatura:

Prof. Dr.: Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari
Instituição: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP)
Julgamento: Aprovada
Assinatura:

Prof. Dr.: André de Carvalho Ramos
Instituição: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP)
Julgamento: Aprovada
Assinatura:

Profa. Dra.: Carolina de Abreu Batista Claro
Instituição: Universidade de Brasília (UNB)
Julgamento: Aprovada
Assinatura:

FRANCO, Thalita Leme. **Desafios da regulamentação da Lei de Migração brasileira.** 2019. 188 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo.

RESUMO

Com a tardia revogação da legislação migratória da ditadura militar, a nova Lei de Migração (Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017) foi apresentada como um trunfo do Brasil em suas Relações Internacionais. Tratar-se-ia, segundo o governo federal da época, de uma legislação moderna, que amplia direitos e desburocratiza exigências para o ingresso e a permanência no Brasil. Voltada ao estudo da regulamentação da nova lei, a presente tese demonstra as contradições entre o texto legal e a regulamentação que a ele se seguiu, em especial o Decreto n.º 9.199/2017. Para tanto, examina o regime jurídico das migrações em vigor no ordenamento jurídico brasileiro, mapeando os dispositivos que obstaculizam e/ou comprometem a implementação da norma vigente. Conclui que houve abuso da função regulamentar por parte do Poder Executivo, ensejando grande potencial de violação dos direitos humanos dos migrantes em território nacional.

Palavras-chave: Lei de Migração. Regulamento. Legalidade. *Contra Legem. Praeter Legem*.

FRANCO, Thalita Leme. **Challenges of the regulation of the Brazilian Migration Law.** 2019. 188 f. Thesis (Ph.D. in International Relations) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ABSTRACT

With the late repeal of the migratory legislation from the military dictatorship period, the new Migration Law (Law n.º 13.445, May 24th, 2017) was presented as a trump card of Brazil in its International Relations. According to the federal government at the time, this would be a modern legislation that broadens rights and reduces bureaucracy for the entry and the residence in Brazil. Aimed at studying the regulation of the new law, this thesis demonstrates the contradictions between the legal text and the regulation that followed it, in particular Decree n.º 9.199/2017. To this end, it examines the current regime for migrations in Brazilian's legal system, mapping the devices that hinder and/or compromise the implementation of the present norm. It concludes that there was abuse of the regulatory function by the government, resulting in a great potential of violation of human rights of migrants in the national territory.

Keywords: Migration Law. Regulation. Legality. *Contra Legem*. *Praeter Legem*.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Art. / Arts.	Artigo / Artigos
CADH	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CELS	*Centro de Estudios Legales y Sociales*
CF	Constituição Federal
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
COMIGRAR	Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DEM	Democratas
DPU	Defensoria Pública da União
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
EE	Estatuto do Estrangeiro
Id.	Idem (o mesmo, do mesmo autor)
Ib.	*Ibidem* (no mesmo lugar)
IPE	Inquérito Policial de Expulsão
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MRE	Ministério de Relações Exteriores
N.º / n.º	Número
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
Op. cit.	*Opus citatum* (obra citada)
p. / pp.	Página / páginas
Par. ou §	Parágrafo
PCdoB	Partido Comunista do Brasil

PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
P. ex.	Por exemplo
PF	Polícia Federal
PGR	Procuradoria Geral da República
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PROMASP	Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RDV	Regulamento de Documentos de Viagem
RE	Recurso Extraordinário
RN	Resolução Normativa
SAL	Secretaria de Assuntos Legislativos
SCD	Substituto da Câmara dos Deputados
Séc.	Século
SF	Senado Federal
SF-CAS	Comissão de Assuntos Sociais do Senado
SF-CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado
SF-CRE	Comissão de Relações Exteriores do Senado
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas e Emprego
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRF	Tribunal Regional Federal
v.	*vide* (veja)
v.g.	*verbi gratia* (por exemplo)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13

CAPÍTULO I

A MIGRAÇÃO NO DIREITO INTERNACIONAL: PRINCIPAIS CONCEITOS E NORMAS

1.1 A proteção internacional no âmbito da migração..... 21

1.2 Principais marcos normativos 23

CAPÍTULO II

A MIGRAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: UMA TRAJETÓRIA FRAGMENTADA EM MEIO A UMA SOBREPOSIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

2.1 Contexto histórico e de formação de agenda..... 33

2.2 Do Estatuto do Estrangeiro à promulgação da Lei de Migração 37

CAPÍTULO III

O REGIME JURÍDICO BRASILEIRO VIGENTE: A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO (LEI N.º 13.445/2017)

3.1 Aspectos conceituais e características centrais da Lei de Migração brasileira..... 46

3.2 Eixos temáticos abordados na Lei de Migração brasileira 48

3.2.1 Princípios da política migratória brasileira e garantias do migrante 48

3.2.2 Do ingresso e da permanência do migrante e do visitante no Brasil 55

3.2.3 Da condição jurídica do migrante e do visitante 71

3.2.4 Das medidas de retirada compulsória 81

3.2.5 Das medidas de cooperação 90

3.3 Dos vetos **99**

CAPÍTULO IV

ANÁLISE CRÍTICA: COMENTÁRIOS QUANTO ÀS CONTRADIÇÕES E OMISSÕES DO DECRETO N.º 9.199/17 EM FACE DO DISPOSTO NA LEI DE MIGRAÇÃO

4.1 O Poder Regulamentar no âmbito da competência normativa da Administração Pública no Brasil **110**

4.1.1 O princípio da legalidade e os limites constitucionais do poder regulamentar *115*

4.2 O Decreto n.º 9.199/2017: uma regulamentação polêmica e sem diálogo **119**

4.3 Contradições do Decreto n.º 9.199/17 ..... **125**

4.3.1 Dispositivos "contra legem" *125*

4.3.1.a "Capítulo II – Dos Vistos" 125

4.3.1.b "Capítulo VIII – Da Autorização de Residência" 131

4.3.1.c "Capítulo IX – Da Entrada e da Saída do Território Nacional" 132

4.3.1.d "Capítulo XI – Das Medidas de Retirada Compulsória" 133

4.3.2 Dispositivos "praeter legem" *140*

4.3.2.a "Capítulo II – Dos Vistos" 140

4.3.2.b "Capítulo VII – Do Refúgio" 146

4.3.2.c "Capítulo XI – Das Medidas de Retirada Compulsória" 147

4.4 Omissões do Decreto n.º 9.199/17 ..... **149**

CONSIDERAÇÕES FINAIS **156**

REFERÊNCIAS **159**

Livros e Artigos **159**

Legislação, Projetos de Lei e Julgados **164**

Notícias, Entrevistas e Outros **169**

Dissertações de Mestrado e Teses de Doutorado **170**

ANEXOS **172**

INTRODUÇÃO

A presente tese insere-se na linha de pesquisa *Cultura e Questões Normativas nas Relações Internacionais* do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, que se dedica à pesquisa sobre os direitos humanos, a relação entre globalização e direitos universais, as intervenções humanitárias, os aspectos normativos da guerra e o papel da sociedade internacional em uma nova ordem global, entre outros temas.

A mobilidade humana é um grande tema das Relações Internacionais contemporâneas, tanto em sua vertente relativa ao refúgio como no que se refere às migrações internacionais, eis que o deslocamento internacional de pessoas é, ao mesmo tempo, causa e efeito de dinâmicas políticas, econômicas e sociais que se desenrolam em escala mundial. No bojo das complexas relações entre os Estados, a tentativa de pactuar normas relativas às migrações internacionais e de dar efetividade ao Direito Internacional dos Refugiados constituem grandes desafios atuais do Direito Internacional.

No que se refere às migrações internacionais, um passo importante foi dado em dezembro de 2018, em Marraquexe, com a adoção do *Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular*, aprovado a seguir pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU)[1]. Segundo o parágrafo 11 do referido Pacto, os Estados signatários declaram ter aprendido que a migração é um dos traços característicos do mundo globalizado, que vincula as sociedades no seio de cada região e também entre as diferentes regiões, fazendo com que todas as nações sejam a um só tempo países de origem, trânsito e destino. Fruto de anos de árdua negociação e desprovido de caráter coercitivo, o documento tem como principal objetivo fortalecer a cooperação internacional para que as migrações sejam mais seguras tanto para as pessoas como para os Estados.

A despeito da polêmica que cercou sua aprovação[2], o Pacto não reconhece o *direito de migrar* da pessoa humana. Em virtude do parágrafo *15 c*, a soberania nacional é um princípio reitor da cooperação em matéria de migrações: "os Estados têm o direito soberano de determinar sua própria política migratória e a prerrogativa de regular a migração dentro de sua jurisdição, em

---

[1] ONU, A/RES/73/195, *Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018, n. 73/195, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, 11 de janeiro de 2019.

[2] Na sessão da Assembleia Geral da ONU em que foi aprovado, o documento contou com 152 votos a favor, cinco contrários (Estados Unidos da América, Hungria, Israel, Polônia e República Checa) e 12 abstenções. Posteriormente, outros países declararam ter abandonado o Pacto, entre eles o Brasil.

conformidade com o Direito Internacional", acrescentando que "dentro de sua jurisdição soberana, os Estados poderão distinguir entre o status migratório regular e irregular" da pessoa humana, de acordo com "as realidades, as políticas e as prioridades" de cada Estado[3]. Assim, a competência para adotar normas sobre a entrada, a permanência e a saída de pessoas de um território persiste como prerrogativa elementar da soberania nacional.

Por meio do referido Pacto e de outros documentos, a comunidade internacional reconhece, contudo, que as normas nacionais sobre migração e refúgio produzem impacto significativo sobre as Relações Internacionais , inclusive no que atine à relação entre as ordens jurídicas internas e internacionais, razão pela qual o estudo do regime jurídico brasileiro sobre as migrações internacionais é relevante para o estudo das Relações Internacionais e do Direito Internacional.

Intitulada *Desafios da regulamentação da Lei de Migração brasileira*, a tese aborda um recorte específico da temática das migrações: os desafios da implementação da nova Lei de Migração brasileira no ordenamento jurídico nacional, diante das contradições que constam em seu Regulamento.

Com efeito, durante mais de uma década, a situação econômica e política do Brasil – na qual destaca-se uma política externa que impulsionou o protagonismo brasileiro em diversos temas, setores e eventos – ensejou, de modo geral, a diversificação dos fluxos migratórios presentes no território nacional, favorecendo especificamente alguns fluxos migratórios pontuais, como foi o caso da migração haitiana, a partir de 2010.

Em sua atuação internacional, entre 2003 e 2018, o Brasil, com ou sem razão, muitas vezes destacou sua política migratória como um trunfo. No discurso proferido na sessão de abertura da Assembleia Geral da ONU, em 2018, o então Presidente da República, Michel Temer, assim apresentou a nova Lei de Migração:

> No Brasil, temos orgulho de nossa tradição de acolhimento. Somos um povo forjado na diversidade. Há um pedaço do mundo em cada brasileiro. Fiéis a essa tradição, instituímos, no ano passado, nova Lei de Migração –uma legislação moderna, que não apenas protege a dignidade do imigrante, mas reconhece os benefícios da imigração. Ampliamos direitos e desburocratizamos exigências para ingresso e

[3] ONU, A/RES/73/195, op. cit.

> permanência no Brasil. Se o diálogo e a solidariedade são antídotos para a intolerância, são também matéria-prima da paz duradoura[4].

Tal discurso, porém, contrasta com a realidade da implementação da referida lei. Nesse sentido, a pesquisa teve como objetivos gerais: (i) mapear os principais marcos normativos internacionais quanto ao tema das migrações; (ii) estudar a evolução do tratamento normativo brasileiro quanto à matéria; (iii) apresentar o regime jurídico brasileiro vigente, suas características e os principais eixos temáticos abordados na Lei; (iv) estudar a função regulamentar no âmbito dos Poderes da Administração Pública; e, (v) pautando-se neste último item, identificar e analisar criticamente as contradições entre o Regulamento e a Lei de Migração.

Reforça-se que o principal escopo da pesquisa é proporcionar um mapeamento dos dispositivos que obstaculizam ou comprometem a implementação da Lei de Migração, oriundos do descomedimento da função regulamentar por parte do Poder Executivo. Trata-se, portanto, de uma tese jurídica, que tem como substrato uma abordagem compreensivo-normativa, apresentada em um curso de pós-graduação multidisciplinar, e que busca cumprir a exigência, inerente a uma tese de doutorado, de produzir uma contribuição original à área de conhecimento sobre a qual se debruça.

Os limites desta tese são muitos, dos quais três devem ser sublinhados. Em primeiro lugar, tratando-se de uma pesquisa documental, ela necessita ser complementada por estudos empíricos que demonstrem a efetiva repercussão dos dispositivos aqui estudados sobre os direitos dos migrantes, inclusive por meio de extensa pesquisa jurisprudencial que seja capaz de repertoriar, no futuro, o estado de sua aplicação judicial.

Em segundo lugar, a partir dos conhecimentos de outras disciplinas, é fundamental que se escreva a história dos bastidores da elaboração do Regulamento aqui estudado. Não foi objeto desta tese analisar as forças políticas e os grupos de interesse que se enfrentaram naquele período, e que seguiram mantendo a Lei de Migração em suas respectivas agendas no lapso temporal que desde então transcorreu. Não obstante, os dispositivos aqui abordados sob o prisma jurídico, resultam de diferentes correlações de força, nos planos nacional e internacional,

---

[4] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Discurso do Presidente Michel Temer na abertura do Debate Geral da 73ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*. Nova Iorque, 25 de setembro de 2018. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/>. Consultado em 01/12/2019.

e fazem parte de um embate político e ideológico que merece ser estudado de forma sistemática e em profundidade.

Por fim, a tese não pretendeu realizar um debate teórico com a literatura nacional e internacional sobre a mobilidade humana no campo das Relações Internacionais, o que teria exigido a elaboração de outra agenda de pesquisa. Entretanto, as evidências produzidas na presente tese constituem, salvo melhor juízo, um elemento importante para elucidar a realidade que será objeto de futuras abordagens teóricas.

A fim de cumprir seus objetivos da pesquisa, já mencionados, a tese está dividida em quatro capítulos.

O *Capítulo I*, intitulado *A migração no Direito Internacional: principais conceitos e normas*, é dedicado ao recobramento, mesmo que de forma concisa, de uma análise das migrações sob o prisma do Direito Internacional. Neste, apresenta-se os principais conceitos (*1.1 A proteção internacional no âmbito da migração*) e os marcos normativos relevantes (*1.2 Principais marcos normativos*) para a contextualização da proposta.

No *Capítulo II*, intitulado *A migração no ordenamento jurídico brasileiro: uma trajetória fragmentada em meio a uma sobreposição de competências*, passa-se ao nível de análise da trajetória normativa do Direito nacional quanto ao tema das migrações. Tal análise foi igualmente calcada em dois itens, começando-se por uma percepção histórica e de formação da legislação migratória do Estado brasileiro (*2.1 Contexto histórico e de formação de agenda*), passando-se daí para o exame do período em que esteve em vigor o Estatuto do Estrangeiro, até que se chegasse à promulgação da Lei de Migração (*2.2 Do Estatuto do Estrangeiro à promulgação da Lei de Migração*).

Com o *Capítulo III*, intitulado *O regime jurídico brasileiro vigente: a nova Lei de Migração (Lei n.º 13.445/2017)*, o alvo é oferecer uma síntese do regime jurídico para as migrações em vigor no ordenamento jurídico brasileiro. Perpassa-se os aspectos conceituais e as principais características que conformam o atual regramento nacional (*3.1 Aspectos conceituais e características centrais da Lei de Migração brasileira*), apresentando seus principais eixos temáticos (*3.2 Eixos temáticos abordados na Lei de Migração brasileira*), identificando cada um destes, em itens apartados (*3.2.1 Princípios da política migratória brasileira e garantias do migrante; 3.2.2 Do ingresso e da permanência do migrante e do visitante no Brasil; 3.2.3*

Da condição jurídica do migrante e do visitante; 3.2.4 Das medidas de retirada compulsória; 3.2.5 Das medidas de cooperação), e os vetos presidenciais à lei sancionada (*3.3 Dos vetos*).

Trata-se de um pilar de extrema relevância para responder à questão que rege o estudo elaborado, qual seja a legalidade do Decreto n.º 9.199/17, que regulamenta a Lei de Migração.

Nesse sentido, o mapeamento dos aspectos conceituais, das características centrais da Lei de Migração, e a compilação de seus principais eixos temáticos, serviram de subsídio para a confecção do capítulo posterior, haja vista que, por meio da análise destes dados, em comparação ao conteúdo promulgado na forma do regulamento da Lei (Decreto n.º 9.199/2017), foi possível se observar as incongruências deste último em face do teor legal.

Em função do exposto, o *Capítulo IV*, intitulado *Análise crítica: comentários quanto às contradições e omissões do Decreto n.º 9.199/17 em face do disposto na Lei de Migração*, tem por escopo apontar, num primeiro momento, de que forma deve ser compreendida a função regulamentar, desempenhada pelo Chefe do Executivo, no exercício de suas atribuições (*4.1 O Poder Regulamentar no âmbito da competência normativa da Administração Pública*), e quais os limites constitucionais desse poder regulamentar diante do princípio da legalidade (*4.1.1 O princípio da legalidade e os limites constitucionais do poder regulamentar*).

Na sequência, tratar-se-á, de forma sucinta, da elaboração do Decreto n.º 9.199/17, que regulamenta a Lei de Migração (*4.2 O Decreto n.º 9.199/2017: uma regulamentação polêmica e sem diálogo*), antes da análise, artigo por artigo, tecida na forma de *comentários,* sobre os dispositivos deste Decreto onde se constatou haver contradição ou omissão da regulamentação em face do conteúdo disposto na Lei de Migração.

Do ponto de vista metodológico, a análise de tais dispositivos na forma de *comentários* levou à exposição deste conteúdo de uma forma na qual se supõe ser mais fácil a identificação dos itens do Decreto n.º 9.199/17 que estão em situação de inconformidade com o disposto na Lei de Migração.

No item 4.3, intitulado *Contradições do Decreto n.º 9.199/17*, são analisados os dispositivos que desarmonizam da redação e do escopo da Lei de Migração. Em outras palavras, busca-se expor, pontualmente, em quais momentos o Decreto n.º 9.199/17 destoa do que fora traçado pela lei, contrariando ou transpondo o disposto na mesma, ao criar direitos, impor obrigações,

proibições e penalidades que na lei não estavam previstas, incorrendo, assim, em ofensa à legalidade.

Exprime-se a condição citada supra (de ofensa à legalidade) sob o guarda-chuva de duas interpretações: a. análise dos dispositivos passíveis de questionamento por apresentarem redação *contra a lei* (*4.3.1 Dispositivos* "*contra legem"*); b. análise dos dispositivos passíveis de questionamento por apresentarem redação *fora da lei* (*4.3.2 Dispositivos praeter legem")* - no sentido de produzirem normas que não encontram respaldo na lei regulamentada. Dessa forma, o item 4.3.1 (*Dispositivos* "*contra legem"*), foi subdividido em quatro partes, que remontam aos títulos do Decreto n.º 9.199/17 onde estão localizados os dispositivos que apresentam incongruências com relação ao conteúdo da lei (*4.3.1.a "Capítulo II – Dos Vistos"; 4.3.1.b "Capítulo VIII – Da Autorização de Residência"; 4.3.1.c "Capítulo IX – Da Entrada e da Saída do Território Nacional"; 4.3.1.d "Capítulo XI – Das Medidas de Retirada Compulsória"*); ao passo em que o item 4.1.2 (*Dispositivos* "*praeter legem")*, por sua vez, foi subdividido em três partes, que igualmente indicam os títulos do Regulamento onde estão localizados os dispositivos que trazem previsão fora daquilo que a Lei de Migração estabeleceu (*4.3.2.a "Capítulo II – Dos Vistos"*; *4.3.2.b "Capítulo VII – Do Refúgio";* e *4.3.2.c "Capítulo IX – Da Entrada e da Saída do Território Nacional"*).

Paralelamente, o regulamento conta igualmente com omissões que, na prática, não representam afronta à legalidade, porém fragilizam a conquista do novo diploma, especialmente no que se refere à capacidade do Estado brasileiro estabelecer políticas públicas apropriadas em relação ao tema das migrações (o que, na Lei n.º 13.445/17, foi vislumbrado na redação do artigo 120). Assim, o item 4.4, intitulado *Omissões do Decreto n.º 9.199/17*, dedica-se à análise dos artigos do Regulamento mediante os quais é possível se verificar flagrantes deficiências deste instrumento normativo, no sentido de ter sido omisso com relação a um conteúdo que deveria ter sido regulamentado.

A finalidade dos itens 4.3 e 4.4 do *Capítulo IV* não é discorrer em larga escala teórica a respeito das contradições e das omissões do Decreto n.º 9.199/17 em face do disposto na Lei de Migração, e nem tampouco oferecer uma solução para cada situação contextualizada. O que o *Capítulo IV* propõe é uma sistematização dos dispositivos normativos que destoam do espírito da Lei de Migração e que são passíveis de ter a sua legalidade questionada, além de expor, sempre que possível, quanto àqueles que já foram por alguma via protestados.

Por derradeiro, a *Conclusão* presta-se a destacar os achados da tese, sobretudo quanto à constatação de que a implementação da Lei de Migração enfrenta desafios de monta, tendo em conta as contradições e omissões que atingem e até mesmo fragilizam a essência da norma, o que, num cenário de crise política, revela inquietante potencial de violações de direitos humanos de migrantes em território nacional.

CAPÍTULO I

A MIGRAÇÃO NO DIREITO INTERNACIONAL: PRINCIPAIS CONCEITOS E NORMAS

1.1 A proteção internacional no âmbito da migração

A migração é um fenômeno tão antigo quanto a própria humanidade, eis que os deslocamentos humanos ocorrem continuamente desde os primeiros períodos da história do ser humano.

Migração, nesse sentido, é um termo que compreende uma grande variedade de movimentos e situações que envolvem pessoas de todas as esferas e origens, estando entrelaçada com a geopolítica, com o comércio e com o intercâmbio cultural.

Sob um viés técnico, para o Direito Internacional, a migração internacional vincula-se à ideia de um Estado estabelecido com base em um governo, um povo e um território, materializando-se a partir do momento em que um indivíduo cruza as fronteiras territoriais do Estado nacional do qual faz parte, colocando-se sob a jurisdição de outro Estado[5].

Migrante, por conseguinte, é um termo genérico[6], que engloba tanto o emigrante (nacionais que deixam o território de um Estado para outro) quanto o imigrante (nacionais de outros Estados ou apátridas que chegam a outro Estado)[7] que se desloca para outro território de forma temporária ou permanentemente, pelas mais variadas razões.

---

[5] De acordo com BARALDI: "a migração internacional vincula-se inexoravelmente à ideia de Estados nacionais, materializando-se por meio do cruzamento das fronteiras políticas de tais Estados (CASTLES, 2009; SAYAD, 1999). As migrações internacionais, assim, só existem porque existem as fronteiras. Juridicamente deveriam constituir a exceção no sistema de Estados-nação, que constrói-se sobre a tríade: governo, povo e território, em que um povo estável (ou estabilizado), localizado em um território definido, é ligado a um governo e a um ordenamento jurídico que possui jurisdição (poder) sobre aquele território. O migrante é aquele membro de um Estado que se desloca para outro território e portanto, se coloca sob a jurisdição deste outro Estado.". BARALDI, Camila Bibiana Freitas. *Migrações internacionais, Direitos Humanos e cidadania sul-americana:* o prisma do Brasil e da integração sul-americana. 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 15-16. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-08102014-171457/pt-br.php>. Acesso em: 03/08/2019.

[6] Segundo definição do Glossário de Migração, migrante é um "termo genérico, não definido pelo direito internacional, que reflete o entendimento comum dos leigos quanto a uma pessoa que se afasta de seu local de residência habitual, seja dentro de um país ou através de uma fronteira internacional, temporária ou permanentemente, e por várias razões. O termo inclui várias categorias legais bem definidas de pessoas, como trabalhadores migrantes; pessoas cujos tipos específicos de movimento são legalmente definidos, como no tráfico de migrantes; bem como aquelas cujo status ou meio de movimento não são definidos especificamente sob o direito internacional, como estudantes internacionais." (tradução livre, do original: "An umbrella term, not defined under international law, reflecting the common lay understanding of a person who moves away from his or her place of usual residence, whether within a country or across an international border, temporarily or permanently, and for a variety of reasons. The term includes a number of well-defined legal categories of people, such as migrant workers; persons whose particular types of movements are legally defined, such as smuggled migrants; as well as those whose status or means of movement are not specifically defined under international law, such as international students.". INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Glossary on Migration. *International Migration Law,* n. 34, 2019, p.130.

[7] RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 5ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 907.

Tal se dá porque "esta é uma realidade cada vez mais presente no atual cenário de crescente transnacionalismo, em que é comum migrar mais de uma vez durante a vida, estabelecendo-se múltiplos vínculos de pertencimento"[8].

Na atualidade, estima-se que existam cerca de 272 milhões de migrantes internacionais no mundo[9], o equivalente a 3,5% da população mundial, sendo esta fração, portanto, inferior ao número de deslocamentos internos, estimados em 763 milhões[10].

Todavia, em que pese uma parte das migrações internacionais aconteça de forma regular, poucos são os sujeitos efetivamente móveis, os quais podem se deslocar sem que sejam submetidos a controles invasivos e a barreiras físicas e jurídicas[11].

Não por acaso, vige, neste mesmo cenário, uma crescente preocupação (e insegurança) pública para com os movimentos migratórios contemporâneos que são chamados de *deslocamentos forçados*.

Nesse contexto, o Direito Internacional da Mobilidade Humana se estabelece como um ramo que agrupa normas comumente consideradas como parte do Direito Internacional (Público e Privado); do Direito Internacional dos Direitos Humanos; do Direitos Internacional dos Refugiados; do Direito Internacional Humanitário; do Direito Internacional do Trabalho; do Direito Internacional Econômico e do Direito Internacional Penal[12]; buscando sistematizar a pluralidade de normas de proteção internacional (ainda bastante pulverizadas) aplicáveis a diversas situações no âmbito da migração, de modo a se edificar um novo paradigma, calcado na ideia de uma efetiva mobilidade no tratamento das migrações internacionais, o que embasa, por conseguinte, uma demanda pelo reconhecimento do direito humano de migrar[13].

---

[8] BARALDI, Camila Bibiana Freitas. Op. cit., p. 16.

[9] NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Estudo da ONU aponta aumento da população de migrantes internacionais*. Publicado em: 17/09/2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/estudo-da-onu-aponta-aumento-da-populacao-de-migrantes-internacionais/>. Acesso em: 10/10/2019.

[10] UN DESA. *Technical Paper n. 2013/1*. Cross-national comparisons of internal migration: An update on global patterns and trends. UN DESA: New York, 2013. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/technical/TP2013-1.pdf>. Acesso em: 10/08/2019.

[11] BARALDI, Camila Bibiana Freitas. Op. cit., p. 18.

[12] JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 275-294, jan.-jun. 2010, p. 275-276.

[13] André de Carvalho Ramos pondera que o atual Direito Internacional da Mobilidade Humana não assegura, em geral, o direito de ingresso em qualquer país, tal como previsto na tese doutrinária do "*jus communicationis*" - defendida no século XV por Francisco de Vitória e por meio da qual os indivíduos teriam direito à emigração e à imigração em livre circulação mundial -, mas sim, consagra somente: i) o direito de saída e de regresso ao seu

Esse conjunto de normas internacionais, também chamado de *soft law*, geralmente, é de cumprimento não obrigatório, como aponta André de Carvalho Ramos[14], "(i) por estarem contidas em instrumentos não vinculantes ou (ii) por terem redação (inserida em tratados) que revela sua faceta facultativa".

Há um amplo conjunto de normas de *soft law* editadas por meio de leis-modelo e recomendações oferecidas aos Estados nacionais para que adotem uma legislação interna que seja compatível com as mesmas. Porém, "cabe ao direito nacional implementar o conteúdo proposto nas leis-modelo e recomendações"[15].

Além das normas de proteção internacional, portanto, no âmbito interno, os Estados nacionais têm um papel significativo no reconhecimento do transnacionalismo, pois são "suas políticas e leis que garantem direitos e distribuem prestações de forma predominante ainda hoje"[16].

De tal sorte, tem-se que as normas de *hard law* sobre mobilidade humana estão concentradas no plano regional, ou seja, dentro dos Estados nacionais, que regulam, no plano de seus ordenamentos jurídicos domésticos, a entrada, a permanência e a saída de migrantes, ao passo que as normas de *soft law* são predominantes na esfera global.

A seguir, serão apresentadas as principais normas internacionais concernentes ao tema.

1.2 Principais marcos normativos

A *Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)*[17], criada em 10 de dezembro de 1948, é considerada o documento matriz do sistema internacional universal de proteção da pessoa humana[18].

---

próprio Estado (art. 13.2 da DUDH); e ii) o direito de procurar e se beneficiar de asilo em outros países, no caso de pessoa sujeita à perseguição (art. 14.1 da DUDH).
A exceção a essa regra está no Direito Internacional dos Refugiados, haja vista que os Estados são obrigados a acolher o solicitante de refúgio "até (i) a definição de sua situação jurídica de refugiado, zelando, mesmo que não seja considerado refugiado, que não seja devolvido a um Estado no qual sua vida, liberdade ou integridade pessoal esteja em risco por motivo odioso (em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas).". RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 908.

[14] RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direito Internacional Privado*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 109.

[15] Idem, p. 110.

[16] BARALDI, Camila Bibiana Freitas. Op. cit., p. 28.

[17] NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 11/09/2019.

[18] JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. Op. cit., p. 278.

Conforme proclama seu preâmbulo, a DUDH traz um ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade se esforce, através do ensino e da educação, para promover os direitos e liberdades nela previstos.

Além dos direitos assegurados à pessoa humana, tais como o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (art. 3°), de ser reconhecido como pessoa perante a lei (art. 6°), à igualdade (art. 7°), etc., a Declaração Universal dos Direitos Humanos figura também como marco da atenção internacional para as pessoas em situação de mobilidade, sobretudo por conta das orientações encartadas em seus artigos 13, 14 e 15.

O artigo 13 prevê dois direitos: (i) no item 1, estabelece que todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado; (ii) no item 2, estabelece que todo ser humano tem o direito de abandonar o país em que se encontra, inclusive o seu próprio, e a este regressar[19].

Já o artigo 14 diz que todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países, todavia, tal direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas[20].

O artigo 15, por fim, diz que todo homem tem direito a uma nacionalidade e que ninguém pode ser arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem tampouco do direito de mudar de nacionalidade[21].

Nesse mesmo contexto, a internacionalização dos direitos humanos foi desenvolvida com a formação do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) de direitos humanos, e dos sistemas regionais (Interamericano, Africano e Europeu).

No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), a *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*[22], também de 1948, determina, com relação à migração, o

---

[19] "Art. 13. 1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.".

[20] "Art. 14. 1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.".

[21] "Art. 15. 1. Todo homem tem direito a uma nacionalidade. 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.".

[22] CIDH. *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm>. Acesso em 13/09/2019.

direito de residência e trânsito, ao estabelecer que toda pessoa tem direito de fixar sua residência no território do Estado de que é nacional, de transitar por ele livremente, e de não abandoná-lo senão por sua própria vontade (art. 8º).

Um pouco mais adiante, foi adotada a *Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados*[23], de 28 de julho de 1951, que tinha por objetivo resolver a situação dos refugiados na Europa após a Segunda Guerra Mundial, abrangendo eventos ocorridos até 1º de janeiro de 1951.

Com base nesse instrumento normativo, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) ajudou milhões de pessoas deslocadas a recomeçarem suas vidas[24], haja vista que a *Convenção* consolidou instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados e forneceu-lhes uma gama de direitos a nível internacional. Além disso, estabeleceu padrões para o seu tratamento sem, entretanto, impor limites aos Estados quanto a esse tratamento.

Dentre os 46 artigos previstos na *Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, vale citar que o art. 1º traz uma definição bastante ampliada do termo *refugiado*, e estabelece na seção A, item 2, que o termo se aplica a qualquer pessoa que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

O art. 2º estabelece obrigações gerais dos refugiados para com o país em que se encontram. Basicamente, elucidam o dever de que este se condicione às leis e regulamentos, assim como às medidas tomadas para a manutenção da ordem pública. O art. 3º, por sua vez, trata da não discriminação dos Estados Contratantes em relação à raça, à religião ou ao país de origem dos refugiados, ao passo que o art. 5º dispõe sobre direitos e vantagens concedidas aos refugiados, estando presentes ou não na Convenção, além outras previsões, tais como: a dispensa de

---

[23] ACNUR. *Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em 12/09/2019.

[24] ACNUR. *Convenção de 1951*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>. Acesso em 12.09.2019.

reciprocidade (art. 7º), a continuidade de residência (art. 10), o estatuto pessoal (art. 12), a propriedade móvel e imóvel (art. 13), a propriedade intelectual e industrial (art. 14), os direitos de associação (art. 15), o direito de estar em juízo (art. 16), de empregos remunerados (art. 17 e seguintes), dentre outros.

Como a Convenção apenas abrangia eventos ocorridos até 1º de janeiro de 1951, surgiu, diante de novas situações geradoras de conflitos e perseguições, a necessidade de ampliar a proteção prevista na mesma. Assim, em 1966, um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados foi preparado e enviado à Assembleia Geral das Nações Unidas, que entrou em vigor no dia 4 de outubro de 1967. Com a ratificação do Protocolo pelos Estados, a Convenção passou a ser aplicada a todos os refugiados que se enquadram na sua definição, no entanto, sem limite de data e espaço geográfico[25].

Ainda nesse período, o *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*, de 1966, estabeleceu, em seu artigo 12, que: (i) toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência e que; (ii) toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país; (iii) os direitos supracitados não poderão ser objeto de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto; e que (iv) ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país.

Anos à frente, a *Convenção Sobre Direitos dos Imigrantes das Organizações das Nações Unidas*, também conhecida como *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias*[26], foi adotada pela Resolução n.º 45/158, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 18 de dezembro de 1990.

---

[25] ACNUR. *Convenção de 1951*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>. Acesso em 12/09/2019.

[26] ACNUDH. *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias*. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf>.Acesso em 13/09/2019.

A Declaração visa a proteção do trabalhador migrante e dos membros de sua família, o que engloba a preparação da migração, a partida, o trânsito e a duração total da estada, a atividade remunerada no Estado de emprego, bem como o retorno ao Estado de origem ou ao Estado de residência habitual (art. 1º, item 2).

Como visto, não há uma definição jurídica do termo *migrante*. O que há, geralmente, é a menção a *estrangeiros* pelos Estados nacionais e ao seu direito de locomoção. Essa Convenção, porém, mostra-se relevante, pois traz uma definição de quem é o *trabalhador migrante*.[27] Segundo a mesma, o trabalhador migrante é a pessoa que vai exercer, exerce ou já exerceu uma atividade remunerada num Estado de que não é nacional (art. 2º). A definição inclui o trabalhador fronteiriço, o sazonal, o marítimo, o trabalhador numa estrutura marítima, o itinerante, o vinculado a um projeto, o trabalhador com emprego específico e o trabalhador autônomo, bem como os migrantes não documentados ou em situação irregular[28], todavia, exclui os estudantes, estagiários, refugiados e apátridas (art. 3º).

Além da definição de trabalhador migrante, a Convenção define que é considerado membro da família a pessoa casada com o trabalhador migrante ou que com ele mantém uma relação que, em virtude da legislação aplicável, produz efeitos equivalentes aos do casamento, assim como os filhos e outras pessoas a seu cargo, reconhecidas como familiares pela legislação aplicável ou por acordos bilaterais ou multilaterais aplicáveis entre os Estados interessados (art. 4º). Ademais, a Parte II da Convenção trata da não discriminação em matéria de direitos e estabelece que Estados Partes comprometem-se, em conformidade com os instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos, a respeitar e a garantir os direitos previstos na presente Convenção para todos os trabalhadores migrantes e membros da suas famílias que se encontrem no seu território e sujeitos à sua jurisdição, sem distinção alguma, independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, língua, religião ou convicção, opinião política ou outra, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, posição econômica, patrimônio, estado civil, nascimento ou de qualquer outra situação.

A Convenção estabelece ainda, na Parte III, os direitos humanos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros de suas famílias. Dentre eles, estão: o direito de retornarem a qualquer momento ao seu Estado de origem (art. 8º, item 2); o direito à vida (art. 9º); da não tortura, nem de penas cruéis, desumanas ou degradantes (art. 10); da proibição de escravatura ou servidão,

---

[27] JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. Op. cit., p. 282.
[28] Id., ib.

bem como do trabalho forçado ou obrigatório (art. 11); da liberdade de pensamento, consciência e religião (art. 12); de exprimir suas convicções sem interferência e à liberdade de expressão (art. 13); a não intromissão arbitrária ou ilegal na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio, na sua correspondência ou outras comunicações, nem a ofensas a sua honra ou reputação (art. 14); a não ser arbitrariamente privados de seus bens (art. 15); à liberdade e à segurança de sua pessoa (art. 16); etc.

A *Declaração de Nova York para Migrantes e Refugiados* perfaz um conjunto de compromissos para aprimorar a proteção dos migrantes e refugiados, tendo em vista o seu crescente deslocamento em circunstâncias desfavoráveis. O instrumento foi adotado pelos 193 Estados-Membros das Nações Unidas, em 19 de setembro de 2016, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas. Trata-se de importante normativa para a proteção dos refugiados, pois, conforme constata o ACNUR[29], os Estados: (i) reafirmam a importância de aderir ao regime internacional de proteção; (ii) reconhecem especificamente que a proteção dos refugiados e a assistência aos Estados de acolhimento são uma responsabilidade internacional compartilhada; (iii) prometem reforçar e facilitar uma resposta de emergência bem-fundada e uma transição suave pata abordagens sustentáveis que investem na resiliência tanto dos refugiados quanto das comunidades locais; (iv) comprometem-se a prover financiamento humanitário adicional e previsível e apoio ao desenvolvimento; (v) comprometem-se com caminhos mais amplos para que os refugiados sejam admitidos em países terceiros, inclusive através do aumento de reassentamento, (vi) prometem apoiar o desenvolvimento e a aplicação de um marco compreensivo de resposta ao fluxo de refugiados, inclusive os prolongados e; (vii) comprometem-se a trabalhar para adotar um Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular e um Pacto Global para Refugiados, ambos em 2018.

Conforme estabelece o item 21, dos Compromissos da Declaração:

> Apoiamos hoje um conjunto de compromissos que se aplicam a refugiados e migrantes, bem como conjuntos separados de compromissos para refugiados e migrantes. Nós fazemos levando em consideração diferentes realidades, capacidades e níveis nacionais de desenvolvimento e respeito às políticas e prioridades nacionais. Reafirmamos nosso compromisso com o direito internacional e enfatiza que esta declaração e seus anexos devem ser implementados de maneira consistente com os direitos e obrigações Estados sob o direito internacional. Embora alguns compromissos sejam

[29] ACNUR. *Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes*. Disponível em: <https://www.globalcrrf.org/wp-content/uploads/2018/07/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Nova-Iorque-para-Refugiados-e-Migrantes.pdf>. Acesso em: 17/09/2019.

> principalmente aplicáveis a um grupo, eles também podem ser aplicáveis ao outro. Além disso, enquanto estão todos enquadrados no contexto dos grandes movimentos que estamos considerando hoje, muitos podem aplicável também à migração regular. O anexo I da presente declaração contém um quadro abrangente de resposta a refugiados e descreve as etapas para a realização de um pacto global sobre refugiados em 2018, enquanto o anexo II estabelece etapas rumo à conquista de um pacto global para migração segura, ordenada e regular em 2018. (tradução livre[30]).

Um dos diferenciais da Declaração é estabelecer um Marco Compreensivo de Resposta a Fluxos de Refugiados – CRR[31], o que apresenta uma resposta global concebida para assegurar medidas de recepção e admissão rápidas e fundamentadas, dentre estas: apoio às suas necessidades imediatas e contínuas (como proteção, saúde, educação); assistência às instituições nacionais e às comunidades que recebem refugiados, investimento nas capacidades de resiliência dos refugiados e das comunidades locais (meios de subsistência); e, aumento de oportunidades para soluções a longo prazo[32].

O Marco Compreensivo de Resposta a Fluxos de Refugiados ainda envolve uma ampla gama de interessados, engaja investimento e inovação, inclui um plano operacional de refugiados da ONU e um recurso de financiamento, bem como inicia um planejamento de longo prazo para soluções, como estabelece o item 69 da Declaração:

> Acreditamos que uma resposta abrangente aos refugiados deve ser desenvolvida e iniciada pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, em estreita coordenação com os Estados relevantes, incluindo os países anfitriões, e envolvendo outras entidades relevantes das Nações Unidas, para cada situação que envolva grandes movimentos de refugiados. Isso deve envolver uma abordagem de várias partes interessadas que inclua autoridades nacionais e locais, organizações internacionais, instituições financeiras internacionais, parceiros da sociedade

---

[30] Do original: "We have endorsed today a set of commitments that apply to both refugees and migrants, as well as separate sets of commitments for refugees and migrants. We do so taking into account different national realities, capacities and levels of development and respecting national policies and priorities. We reaffirm our commitment to international law and emphasize that this declaration and its annexes are to be implemented in a manner that is consistent with the rights and obligations of States under international law. While some commitments are mainly applicable to one group, they may also be applicable to the other. Furthermore, while they are all framed in the context of the large movements we are considering today, many may be applicable also to regular migration. Annex I to the present declaration contains a comprehensive refugee response framework and outlines steps towards the achievement of a global compact on refugees in 2018, while annex II sets out steps towards the achievement of a global compact for safe, orderly and regular migration in 2018.". UNITED NATIONS. *New York Declaration for Regfugees and Migrants*. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1&Lang=E>. Acesso em: 17/09/2019.

[31] Sigla em inglês para *Comprehensive Response to Refugee*.

[32] UNHCR. *New York Declaration – FAQs*. Disponível em: <https://www.globalcrrf.org/wp-content/uploads/2018/07/FAQ-portugu%C3%AAs.pdf>. Acesso em: 17/09/2019.

> civil (incluindo organizações religiosas, organizações da diáspora e academia), setor privado, mídia e refugiados. (tradução livre[33]).

A *Declaração de Nova York para Migrantes e Refugiados*, de 2016, previa a criação de dois Pactos Globais: o (i) *Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular* e o (ii) *Pacto Global para Refugiados*.

O Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, foi assinado por 164 países em conferência das Nações Unidas que ocorreu entre os dias 10 e 11 de dezembro de 2018, em Marrakech. Trata-se de uma declaração política e um conjunto de objetivos. Ao todo, somam-se 23 (vinte e três) objetivos e cada um deles contém um compromisso, seguido de uma série de ações e instrumentos para coloca-los em prática, com o fim de obter uma migração segura, ordenada e regular.

Em síntese, estes objetivos são: (1) Coletar e utilizar dados precisos e desagregados como base para evidências políticas; (2) Minimizar os fatores adversos e fatores estruturais que obrigam as pessoas a abandonarem seu país de origem; (3) Fornecer informações precisas e oportunas em todas as etapas da migração; (4) Garantir que todos os migrantes tenham prova de identidade legal e documentação adequada; (5) Melhorar a disponibilidade e a flexibilidade de caminhos para a migração regular; (6) Facilitar o recrutamento justo e ético e salvaguardar as condições que garantem trabalho decente; (7) Abordar e reduzir vulnerabilidades na migração; (8) Salvar vidas e estabelecer esforços internacionais coordenados sobre migrantes desaparecidos; (9) Reforçar a resposta transnacional ao contrabando de migrantes; (10) Prevenir, combater e erradicar o tráfico de pessoas no contexto da migração internacional; (11) Gerenciar fronteiras de maneira integrada, segura e coordenada; (12) Reforçar a certeza e a previsibilidade nos procedimentos de migração, para triagem, avaliação e encaminhamento; (13) Usar a detenção de migração apenas como medida de último recurso e trabalhar alternativas; (14) Melhorar a proteção, assistência e cooperação consular durante toda ciclo de migração; (15) Fornecer acesso a serviços básicos para migrantes; (16) Capacitar os migrantes e as sociedades a

---

[33] Original: "We believe that a comprehensive refugee response should be developed and initiated by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, in close coordination with relevant States, including host countries, and involving other relevant United Nations entities, for each situation involving large movements of refugees. This should involve a multi-stakeholder approach that includes national and local authorities, international organizations, international financial institutions, civil society partners (including faith-based organizations, diaspora organizations and academia), the private sector, the media and refugees themselves." UNITED NATIONS. *New York Declaration for Regfugees and Migrants*. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1&Lang=E>. Acesso em: 17/09/2019.

realizarem plena inclusão e coesão social; (17) Eliminar todas as formas de discriminação e promover discursos públicos baseados em evidências para moldar percepções de migração; (18) Investir no desenvolvimento de habilidades e facilitar o reconhecimento mútuo de habilidades, qualificações e; competências; (19) Criar condições para os migrantes e diásporas contribuírem plenamente para a sustentabilidade desenvolvimento em todos os países; (20) Promover a transferência de remessas mais rápida, segura e barata e promover a inclusão financeira de migrantes; (21) Cooperar para facilitar o retorno e a readmissão seguros e dignos, bem como reintegração sustentável; (22) Estabelecer mecanismos para a portabilidade de direitos previdenciários e ganhos de benefícios; (23) Fortalecer a cooperação internacional e parcerias globais para segurança, ordem e migração regular[34].

O Pacto Global para Refugiados, por sua vez, foi aprovado no dia 17 de dezembro de 2018, com 181 países votando a favor do documento. O instrumento foi baseado nas experiências da aplicação do Marco Compreensivo de Resposta a Fluxos de Refugiados e possui quatro objetivos principais: (1) Aliviar as pressões sobre os países de acolhida; (2) Aumentar a autossuficiência dos refugiados; (3) Expandir as soluções de países terceiros; e (4) Sustentar condições para o retorno seguro e com dignidade ao país de origem[35].

---

[34] UNITED NATIONS. *Global Compact for safe, orderly and regular migration*. Disponível em: <https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf>. Acesso em: 17/09/2019.

[35] ACNUR. *Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes*. Disponível em: <https://www.globalcrrf.org/wp-content/uploads/2018/07/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Nova-Iorque-para-Refugiados-e-Migrantes.pdf>. Acesso em: 17/09/2019.

CAPÍTULO II

A MIGRAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: UMA TRAJETÓRIA FRAGMENTADA EM MEIO A UMA SOBREPOSIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

2.1 Contexto histórico e de formação de agenda

A legislação migratória de um Estado, assim como seu *corpus iuris,* em sentido lato, normalmente reflete a conjuntura social e o momento político de sua época.

No Brasil, o recebimento de fluxos populacionais internacionais começa a surgir a partir do início de sua colonização, já que a Coroa Portuguesa, por não dispor de contingente humano suficiente para impelir na exploração das oportunidades oferecidas pelas terras recém descobertas, lançou mão da força de trabalho escravo e compulsoriamente conduziu africanos para sua nova colônia[36].

Em 1808, com a vinda da Família Real Portuguesa para o Brasil, seguida da promulgação do Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas[37], começa a ser valorizada a imigração, num primeiro momento vista pelo Estado como ferramenta para o processo de colonização, cumprindo substancialmente a função de ocupação e defesa do território nacional, além da busca de apresentar-se como uma nação civilizada.

Nesse sentido, em 1815, D. João VI esboça o seu "projeto civilizatório", o qual consistia na vinda de indivíduos brancos, cultos e mais capazes para o trabalho, podendo esta ser apontado como a primeira política migratória delineada dentro do território brasileiro[38].

Nota-se, a partir de então, um entrelaçamento entre a história das políticas e leis de imigração no Brasil com a própria história da cidadania brasileira em si[39]. Os arranjos e incentivos à imigração começaram a esboçar, pouco a pouco, o perfil do imigrante ideal, que culmina na figura dos europeus como sendo os mais aptos para o objetivo da colonização, já que os indígenas e os negros habitantes do território brasileiro não preenchiam as características mencionadas anteriormente: segundo o Estado, não eram brancos, cultos e nem capazes para o trabalho[40].

---

[36] ARRUDA, José Jobson de A.; PILETTI, Nelson. *Toda a História:* História Geral e História do Brasil. 11ª ed. São Paulo: Ed. Ática, 2000.
[37] Promulgado pelo Príncipe-Regente de Portugal, Dom João de Bragança, em 28 de janeiro de 1808.
[38] SEYFERTH, Giralda. Colonização e política migratória no Brasil Imperial. *In*: *Políticas migratórias:* América Latina, Brasil e brasileiros no exterior. SALLES, Teresa; SALLES, Maria do Rosário R. (Orgs.). São Carlos: Ed. Sumaré. UFSCAR/FAPESP, 2002, pp. 79-110.
[39] BARALDI, Camila Bibiana Freitas. Op. cit.
[40] Ainda nesse sentido, Camila Baraldi pondera: "Pode-se dizer que o Brasil estabeleceu uma cidadania colonial como lógica de diferenciação, excluindo os negros escravizados e os índios nativos. A partir da Declaração de abolição da escravatura a diferenciação foi internalizada, o que perdura até hoje. Os negros não eram considerados

Num período mais próximo à abolição da escravatura, de 1874 em diante, a política imigratória adquire novos contornos, e o que se observa é uma modificação do enfoque de colonização para a ocupação e proteção do território nacional, para uma política de atração de contingentes humanos voltados a suprir dificuldades que começam a surgir em razão da iminente transição do trabalho escravo para o livre[41].

Em seguida, após a Proclamação da República (1889), foram publicados alguns atos legislativos com o intuito de se atender aos interesses da imigração[42], dentre os quais, destacava-se o Decreto nº. 528, de 28 de junho de 1890.

Também conhecida como "Lei Glicério", em razão do General Francisco Glicério - à época, ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas -, o Decreto em questão tinha por escopo regularizar o serviço de introdução e localização de imigrantes da República dos Estados Unidos do Brasil. Representava uma continuidade da política imigratória imperial, tanto por manter auxílios e recursos dos cofres públicos para o transporte e a introdução de imigrantes no território nacional, como por corroborar explicitamente pelo discurso racialista e com o objetivo de branqueamento da população brasileira, uma vez que seu artigo 1º dispunha que a entrada de trabalhadores no território brasileiro era inteiramente livre, exceção feita aos indígenas da Ásia ou da África, os quais necessitavam de autorização do Congresso Nacional[43].

Essa política cria as bases da expressão "grande imigração", popularmente difundida, que alude exatamente ao período que vai desde pouco antes da abolição da escravatura (1877) a meados de 1930, ocasião em que entraram no Brasil por volta de quatro milhões de imigrantes, ante um

---

sujeitos de direitos até 1888, ano da abolição da escravatura, e, mesmo após a abolição, não houve incentivos para a sua inserção social. Ao contrário, ainda hoje se discute a adoção de políticas que revertam esta situação. Da mesma forma, os índios até recentemente, segundo o Código Civil de 1916 revogado em 2002, não possuíam capacidade civil plena. Nativos do território, hoje brasileiro, eles foram praticamente dizimados pelos colonizadores. Os que sobreviveram migraram para o interior e a sua identidade não foi reconhecida pela 'nação' brasileira. De fato, eram considerados indígenas somente quando não tivessem contato com a 'civilização' de origem europeia e, neste caso, recebiam uma proteção do Estado. Ao inserir-se na sociedade brasileira, deixavam de ser reconhecidos como indígenas, em sua identidade particular.". BARALDI, Camila Bibiana Freitas, op. cit., p. 81.

[41] Idem, p. 81-82.

[42] V., por ex., o Decreto n.º 163, de 16 de janeiro de 1890, que amparava o colono nacional; o Decreto n.º 603, de 26 de julho de 1890, que reorganizava a Inspetoria Geral de Terras e Colonização; e o Decreto de n.º 1.187, de 20 de dezembro de 1890, que resolvia sobre as concessões para a fundação de núcleos e novos contratos de imigração.

[43] "Art. 1º É inteiramente livre a entrada, nos portos da Republica, dos individuos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, exceptuados os indigenas da Asia, ou da Africa que sómente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas.".

contexto de desenvolvimento industrial, de crescimento urbano e de expansão da colonização, baseada na cultura cafeeira familiar[44].

Mesmo com a diminuição no fluxo dos deslocamentos populacionais rumo ao território brasileiro, de 1930 em diante, sobretudo no período pós Segunda Guerra Mundial, as Constituições Federais de 1934 e de 1937 não tardaram em expor o receio do legislador com o potencial desenvolvimento de comunidades paralelas - constituídas de imigrantes de mesma nacionalidade (estrangeira), isolados em núcleos coloniais -, em contraposição ao projeto de nacionalização do governo[45].

Nesse sentido, o artigo 121 da Constituição de 1934 previa, em seus parágrafos 6º e 7º, uma resposta à esta preocupação, ao dispor:

> § 6º - A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.
> § 7º - É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena.

A Constituição de 1937, por sua vez, previa um sistema de cotas para a entrada de imigrantes no território nacional, que era calculado com base na corrente imigratória de cada país, e fixava como parâmetro anual o limite de até dois por centro sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos (artigo 151)[46], contados em retrospectiva daquela data.

Tal preocupação foi ainda reproduzida no capítulo VIII, artigo 39, do Decreto-Lei 406, de 04 de maio de 1938, o qual dispunha: "nenhum núcleo colonial, centro agrícola ou colônia, será constituído por estrangeiro de uma só nacionalidade"; sendo que cabia ao art. 40, § 1° do mesmo Decreto, fixar os limites e percentuais de composição destes núcleos.

Um pouco adiante, em 1945, promulgou-se o Decreto 7967, que trazia previsões sobre a

---

[44] BARALDI, Camila Bibiana Freitas, op. cit., p. 81.
[45] Idem., p. 83.
[46] "Art 151 - A entrada, distribuição e fixação de imigrantes no território nacional estará sujeita às exigências e condições que a lei determinar, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinqüenta anos".

imigração e a colonização, reiterando o objetivo de branqueamento constante nas Constituições anteriores, além da inserção da defesa do trabalhador nacional[47].

No ano seguinte, a Constituição de 1946 acaba por reiterar os propósitos das Constituições anteriores, e somente menciona, em seu artigo 162[48], sobre o interesse nacional definido em lei, quanto à entrada de imigrantes no território nacional.

Por fim, observa-se que tanto na Constituição de 1967, como na Constituição de 1988, o legislador se exime de traçar o objetivo da política migratória brasileira, fazendo constar apenas a competência da União para legislar a respeito do assunto. É nesse sentido o teor do artigo 8°, XVII, "p", da Constituição de 1967, e do artigo 22, XV, da Constituição de 1988, abaixo transcritos:

> Art 8º - Compete à União:
> (...)
> XVII - legislar sobre:
> p) emigração e imigração; entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
>
> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
> (...)
> XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

Os dois dispositivos, todavia, acabam por se inserir em cenários muito distintos para o estudo do tema no Brasil. Ao passo que, na Constituição de 1967, o texto ensaia uma flexibilização para a mesma linha de interpretação das disposições precedentes - eminentemente racistas -, na Constituição de 1988, por seu turno - garantista e democrática -, o tema acabou por ser negligenciado e ignorado.

Aliás, frise-se que antes da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, já quase ao final do regime da ditatura civil-militar que se instalou no Brasil por 21 anos, foi promulgada a Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, também conhecida como Estatuto do Estrangeiro, aparato legal que foi a base normativa da política imigratória no país desde então, portanto, em vigor até a atualidade.

---

[47] V., por ex., o artigo 2° do Decreto, que dispunha: "Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional.".

[48] "Art. 162: A seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes ficarão sujeitas, na forma da lei, às exigências do interesse nacional. Parágrafo único: Caberá a um órgão federal orientar esses serviços e coordená-los com os de naturalização e de colonização, devendo nesta aproveitar nacionais.".

Tal normativa, dotada de forte viés ideológico, evidencia a opção do legislador por uma política de imigração seletivista, altamente restritiva à mobilidade humana, e calcada na segurança nacional. Nesse sentido, tem-se o imigrante como uma ameaça ao Estado brasileiro.

Adicionalmente, na época em que foi elaborada a Lei, o regime militar estava insatisfeito com a intromissão de religiosos estrangeiros em assuntos considerados de foro interno, portanto, pode-se afirmar que a sanção da normativa por parte do General João Figueiredo teve ainda o condão de facilitar a expulsão de *estrangeiros* envolvidos em atividades políticas do país[49].

A respeito dessa evolução normativa a partir de uma análise da Lei n.º 6.815, de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), até se chegar à atual Lei de Migração, passar-se-á a expor.

2.2 Do Estatuto do Estrangeiro à promulgação da Lei de Migração

Desde sua promulgação (em 19 de agosto de 1980), por transcurso de prazo[50], até os dias mais atuais, anteriores à sua revogação, a Lei n.º 6.815/80 foi alvo de críticas, e o conjunto de dispositivos que contemplava alocavam o Brasil na vitrine dos países mais restritivos quanto às normativas no contexto das migrações, além do seu flagrante descompasso diante das disposições de direitos humanos esculpidas na Constituição de 1988[51] e de sua incompatibilidade com a ordem social, política e jurídica vigentes.

Vale relembrar que, a partir da década de 1980, a questão migratória volta a ter relevo na agenda política no Brasil, sobretudo em função do novo cenário que se instaura, onde o Estado deixa de ser um país de imigração, e passa a se tornar um país de emigrantes. Principalmente nesta década, muitos brasileiros viveram no exterior em condições de vulnerabilidade e sem respaldo do Estado brasileiro, quanto a condições de trabalho que propiciassem o seu regresso ao país[52].

---

[49] Conforme salienta Rossana Reis: "De fato, a Igreja Católica no Brasil foi desde o início uma das principais críticas da legislação brasileira para estrangeiros, e segue hoje sendo a base para muitas das organizações de defesa dos interesses e dos direitos dos estrangeiros no Brasil.". REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. *In*: *Contexto Internacional.* Vol. 33, n. 1, 2011, p. 59.

[50] O que ocorreu em razão do art. 54, § 1º da Constituição de 1967, o qual dispunha: "Art. 54 - O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais, se assim o solicitar, deverão ser apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento na Câmara cios Deputados, e de igual prazo no Senado Federal. § 1º - Esgotados esses prazos, sem deliberação, serão os projetos considerados como aprovados.".

[51] REIS, Rossana Rocha. Op. cit., p. 59.

[52] OLIVEIRA, Antonio Tadeu de. Migrações internacionais e políticas migratórias no Brasil. *In*: *Cadernos OBMigra.* Vol. 1, n. 3, 2015, p. 15.

Um pouco mais próximo dos dias atuais, desde 2008 em diante, nota-se um considerável fluxo de retorno ao país de muitos desses brasileiros emigrantes, além de uma retomada nas entradas de imigrantes, o que caracteriza o Brasil como um país de emigrantes e de imigrantes, simultaneamente[53].

Não obstante o rol de direitos fundamentais encartado na Constituição Federal de 1988 - sobretudo em seu artigo 5º -, além dos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil, o fato é que a atenção dispensada às questões ligadas às migrações internacionais no país evoluiu a passos lentos nos últimos trinta anos, trilhando, ora um caminho de avanços, ora de paralisia, ora, até mesmo, de retrocessos[54], motivo pelo qual, o texto constitucional acabava por ser ineficiente, já que não estava acompanhado de norma infraconstitucional coerente[55].

Em paralelo ao Estatuto do Estrangeiro, as demais regras que compunham o *corpus juris* migratório, tais como: decretos, portarias, resoluções e instruções normativas; por mais que colaborassem, no sentido de estabelecerem formas administrativas de se contornar algumas das barreiras criadas pela Lei n.º 6.815/1980[56], não poderiam afrontar diretamente aquela regramento superior, por isso, até o final de 2017, não havia respaldo jurídico que tornasse a temática das migrações compatível com a realidade vigente no país, o que, por vezes, gerava exclusões e até mesmo violações de direitos.

Conforme expôs a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em relatório de 2015:

---

[53] BARALDI, Camila Bibiana Freitas. Op. cit., p. 85.

[54] Nesse sentido, cita-se a não ratificação, por parte do Estado brasileiro, da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada Resolução 45/158, da Assembleia Geral da ONU, em 18 de dezembro de 1990. Seu texto foi assinado pelo governo brasileiro em 2009, tendo sido posteriormente encaminhado ao Congresso Nacional, em 2010, onde aguarda análise e *referendum*, para que possa ser ratificado pelo Executivo.

[55] MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria de Assuntos Legislativos. *Migrantes, apátridas e refugiados:* subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015, p. 35. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf>. Acesso em: 10/08/2019.

[56] "Uma exceção a esse rígido e desatualizado arcabouço normativo são as normas sobre refugiados. Destaca-se a lei n. 9.474 (1997), que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados, de 1951, com a prevalência dos direitos humanos em contraposição à visão securitária do Estatuto do Estrangeiro. Também compõe a moldura normativa do tema a lei n.13.344 (2016), que dispõe sobre a prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas". COUTINHO, Frederico de Morais Andrade. *Análise da reforma migratória brasileira*: formulação, agenda e decisão. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 17. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32514/1/2018_FredericodeMoraisAndradeCoutinho.pdf>. Acesso em: 10/08/2019.

> Os avanços perpetrados por meio de atos administrativos, especialmente em matéria de refúgio e apatridia, não são capazes de configurar a construção de uma ordem jurídica sistemática de proteção ao imigrante tendo em vista a vigência do Estatuto do Estrangeiro, que segue como parâmetro para o trato das questões migratórias. Em consequência, as normas migratórias não são organizadas de forma sistemática e pautadas nos mesmos critérios[57].

O cenário descrito, contudo, não aludia à uma falta de política migratória no Brasil, pois o Estado dispunha sim, de uma política nesse sentido, muito embora esta fosse "fragmentada, opaca e casuística", e que garantia a mesma "discricionariedade absoluta do Estado da época da ditadura militar"[58].

A título de exemplo do exposto, cita-se as leis n.º 7.685, de 2 de dezembro de 1988; n.º 9.675, de 29 de junho de 1998; e n.º 11.961, de 2 de julho de 2009; que trouxeram a previsão de anistias, em situações pontuais, aos imigrantes que se encontravam em situação irregular no país, haja vista que o Estatuto do Estrangeiro não permitia a regularização, por via administrativa, do imigrante que houvesse entrado irregularmente no território brasileiro, ou que, tendo entrado de forma regular, tivesse expirado o período de sua permissão de estada (art. 38)[59]. Diante da expressa vedação de regularização administrativa que vigia, justificavam-se as medidas de regularizações extraordinárias citadas, procedimentos cujos quais tornavam nítido o impasse do Estado brasileiro em promover a integração das pessoas que já se encontravam em seu território e que haviam neste ingressado de modo não compatível ao disposto no Estatuto do Estrangeiro[60].

Diante desse panorama, movimentos sociais (que incluem migrantes e associações de migrantes), entidades e organizações não governamentais transnacionais (regionais e nacionais), organizações internacionais, além de profissionais e pesquisadores ligados à área das migrações, vinham buscando sensibilizar o Estado brasileiro tanto para as demandas dos imigrantes estrangeiros e dos brasileiros no exterior, como para a edificação de uma legislação harmoniosa e que conectasse tais demandas à realidade da presente ordem social.

Nesse ínterim, alguns projetos de lei foram apresentados com o objetivo de substituir o Estatuto

---

[57] MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria de Assuntos Legislativos. Op. cit., p. 35.
[58] VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Migrar é um direito humano. *In*: *Opera Mundi*, São Paulo, 24 jan. 2014. Disponível em: http://operamundi.uol.com.br/conteudo/opiniao/33594/migrar+e+um+direito+humano.shtml. Acesso em: 08/07/2019.
[59] Art. 38 do Estatuto do Estrangeiro: "Art. 38. É vedada a legalização da estada de clandestino e de irregular, e a transformação em permanente, dos vistos de trânsito, de turista, temporário (artigo 13, itens I a IV e VI) e de cortesia".
[60] COUTINHO, Frederico de Morais Andrade. Op. cit., p. 17.

do Estrangeiro[61]. Dois deles tiveram maior proeminência: o Projeto de Lei n.º 5.655/2009 (*Novo Estatuto do Estrangeiro*), de autoria do Poder Executivo, por meio do qual se buscava substituir a Lei n.º 6.815/1980[62]; e o PLS 288/2013 (*Lei de Migração*), de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, do PSDB/SP (convertido no PL n.º 2.516/2015 no Congresso Nacional), sobre o qual se exporá adiante, ainda neste item.

Paralelamente, naquele mesmo período, o Ministério da Justiça, por meio da Portaria n.º 2.162/2013, constituiu uma Comissão de Especialistas formada por profissionais com *expertise* nas áreas dos direitos humanos, do direito constitucional e do direito internacional (professores universitários, juristas, cientistas políticos e membros do Ministério Público), com o intuito de apresentar uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações que atentasse aos direitos dos migrantes no Brasil.

O texto preliminar do Anteprojeto, elaborado a partir de estudos a respeito da legislação migratória brasileira, de outros países, e de tratados internacionais, contou com o engajamento de distintos especialistas, de órgãos do governo, e, sobretudo, da própria sociedade civil. A participação desta última pode ser destacada, sobretudo, em razão das mais de duas dezenas de contribuições à proposta de Anteprojeto, que foram encaminhadas à Comissão de Especialistas após a divulgação de sua primeira versão - entre os meses de março e abril de 2014 -, e também quando da realização de duas audiências públicas, que tiveram extensa participação de entidades sociais e da cidadania.

As contribuições à proposta de Anteprojeto citadas supra foram feitas por entidades públicas e sociais - dentre as quais, destaca-se: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR Brasil); *Centro de Estudios Legales y Sociales* (CELS); CONECTAS Direitos Humanos; Defensoria Pública da União; Ministério Público do Trabalho; e de entidades confessionais, tais como: a CARITAS Brasil e a CARITAS de São Paulo[63] -, e também

---

[61] Segundo levantamento do Ministério da Justiça e Segurança Social em conjunto com o IPEA, em 2015 foram identificados 30 projetos de lei em tramitação em alguma das casas do Congresso Nacional cujo escopo visava promover alterações na seara da migração. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria de Assuntos Legislativos. *Migrantes, apátridas e refugiados:* subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015, p. 35. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf>. Acesso em: 10/08/2019.

[62] Em síntese, o texto do Projeto de Lei n.º 5.655/2009 era revestido maiormente pela manutenção da estrutura formal básica do Estatuto do Estrangeiro, acrescentando um rol de direitos ao qual se fazia menção explícita de que se estendiam independente da situação migratória.

[63] As demais contribuições escritas originadas de entidades públicas e sociais foram encaminhadas por: Associação Brasileira de Antropologia (ABA); Casa das Áfricas; Centro de Atendimento ao Migrante de Caixas do Sul/RS;

individualmente, por migrantes e especialistas[64], além dos comentários encaminhados pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça – SAL/MJ, e das recomendações tecidas em razão da I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – COMIGRAR, ocorrida em São Paulo, entre os dias 30 de maio e 1° de junho de 2014.

Em suma, tais contribuições coligavam sugestões que percorriam todo o conteúdo textual da proposta de Anteprojeto inicialmente encaminhada, além de outras tecidas e que contemplavam áreas temáticas não abordadas na redação do Anteprojeto, como, por exemplo, o caso da ausência de previsão legal acerca da anistia e da concessão de registro permanente aos estrangeiros em situação migratória irregular[65].

Evidentemente, não seria possível acatar a totalidade do conteúdo encaminhado a título de contribuição no texto do Anteprojeto. Todavia, a redação final do mesmo reconheceu os principais aportes advindos da participação da sociedade civil de tal maneira que esta foi caracterizada como um dentre os cinco pilares fundamentais do projeto, que ainda teve como embasamento: (i) O imperativo de compatibilidade com a Constituição Federal de 1988 e com os tratados internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil; (ii) A mudança do paradigma securitário na legislação migratória brasileira (que passaria a ser abordada sob a perspectiva dos Direitos Humanos, e não mais como um assunto de segurança nacional); (iii) A unificação da matéria quanto à regulação migratória, no intuito de se dotar a ordem jurídica pátria de coerência sistêmica; e (iv) O preparo do Estado brasileiro para o momento histórico vivenciado, de novos ciclos migratórios internacionais.

As atividades ligadas à elaboração do Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, portanto, proporcionaram um avanço (necessário) para a reforma da legislação migratória no País, sobretudo porque o agrupamento de profissionais e pesquisadores que trabalhavam com a temática migratória no ambiente acadêmico acabou por proporcionar uma plataforma para que estes especialistas, em conjunto com órgãos do governo, entidades

---

Conferência Livre de Santa Maria/RS – preparatória da COMIGRAR; Fórum Social pelos Direitos Humanos e Integração dos Migrantes no Brasil; Coordenação de Políticas para Imigrantes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo; Grupo de Estudos Migratórios e Assessoria ao Trabalhador Estrangeiro (GEMTE); Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH); Instituto Terra, Trabalho e Cidadania; Presença América Latina e Rede Sul Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA).

[64] Antonio Carlos da Costa Silva; Anselmo Henrique Cordeiro Lopes; Diego Acosta Arcarazo; Flávio Carvalho; Landry Henry Imani; Liliana Lyra Jubilut e Stela Grisotti.

[65] Sugestão encaminhada por: CARITAS Brasil, CARITAS de São Paulo, IMDH e ACNUR Brasil, com a proposta de redação: "Art. 1º Poderá requerer registro permanente o estrangeiro que, tendo ingressado no território nacional até o dia XX (data da publicação desta Lei), nele permaneça em situação migratória irregular.".

públicas e sociais, além da própria sociedade civil, antes dispersos, pudessem ganhar peso na discussão desta pauta junto ao governo.

Embora o texto final do Anteprojeto de Lei de Migrações não tenha sido encaminhado pelo Ministério da Justiça ao Congresso Nacional, foi decisiva a participação de organizações da sociedade civil durante o seu processo de confecção, o que acabou por refletir na trajetória do PLS 288/2013. Conforme se pretende expor adiante, o texto do referido PLS inicialmente dispunha de 65 artigos, um número bastante inferior ao texto final aprovado em 2017 (125 artigos), assemelhando-se em termos redacionais mais ao Anteprojeto desenvolvido pela Comissão de Especialistas, amplamente influenciado pelas reivindicações dos atores não estatais, do que ao texto oriundo da proposta originalmente encaminhada, em 2013[66].

O PLS 288/2013, apresentado em 11 de julho de 2013 (pouco depois da criação da Comissão de Especialistas, no entanto, bem antes da apresentação do Anteprojeto de Lei de Migrações - o que ocorreu em julho de 2014), pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, apontava, como sua justificação de propositura, a discrepância normativa do Estatuto do Estrangeiro para com o período mais atual, e sua proposta baseava-se, preponderantemente, num viés humanista.

Depois de apresentado, o projeto foi primeiramente encaminhado à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal (SF-CAS), que emitiu parecer favorável ao mesmo em 09 de outubro de 2013[67]. Em seguida, seguiu para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (SF-CCJ), onde foi aprovado em 04 de junho de 2014, tendo sido posteriormente enviado para decisão terminativa da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (SF-CRE). O Presidente dessa Comissão era o Senador Aloysio Nunes Ferreira, que atribuiu a relatoria do projeto ao Senador Ricardo Ferraço (PMDB).

Antes de prosseguir com a votação do projeto na SF-CRE, o Senador Ricardo Ferraço promoveu audiência pública, no fim de 2014, com a participação do Secretário Nacional de Justiça, do Diretor do Departamento de Migrações, do Procurador Federal dos Direitos do Cidadão à época (Aurélio Veiga Rios, integrante da Comissão de Especialistas) e de duas

---

[66] V., por ex., que, no texto do PLS 288/2013 não se alvitrava disciplinar a assistência penal internacional, sob a interpretação de que, tal como ocorre em outros países, a cooperação judiciária seria melhor disciplinada em uma lei própria (nesse sentido, sugere-se leitura da *Ley de Cooperación Internacional – Ley* 24.767/1997 -, da Argentina). Em razão do exposto, excluía-se de sua redação a extradição e os institutos a ela correlatos. No decorrer da discussão no Senado, as medidas de cooperação acabaram por ser incluídas no projeto.

[67] A tramitação completa do PL n.º 2.516/2015 na Câmara dos Deputados pode ser conferida em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>.

representantes de organizações da sociedade civil (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante).

Os participantes da audiência pública elogiaram o PLS 288/2013, contudo, apontaram que os textos do Projeto em comento e do Anteprojeto de Lei elaborado pela Comissão de Especialistas - documento que, nesse momento, já havia sido apresentado ao Ministro da Justiça -, trilhavam no mesmo sentido. Portanto, sugeriram que o PLS 288/13 fosse lapidado, de modo a harmonizar o conteúdo do Anteprojeto ao seu texto original, o que poderia fortalecer a tramitação do projeto do Senado no Congresso Nacional. Diante desse cenário, o Senador Ricardo Ferraço ficou a cargo de convergir os projetos, e a votação na SF-CRE foi preterida para 2015.

Após a harmonização das propostas e aprovação do relatório do Senador Ricardo Ferraço, em 2 de julho de 2015, o projeto seguiu para a Câmara dos Deputados, onde foi apresentado em 04 de agosto de 2015, passando a ser designado Projeto de Lei n.º 2.516/2015.

Em 8 de setembro de 2015, foi constituída Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL n.º 2.516/2015, que teve sob a sua presidência a Deputada Bruna Furlam (PSDB), ao passo que a relatoria do projeto ficou a cargo do Deputado Orlando Silva (PC do B), designado relator em 23 de setembro de 2015.

Durante o período de vigência dessa Comissão Especial (entre setembro de 2015 e julho de 2016), o que se observou foi um amplo diálogo entre os parlamentares, autoridades de segundo escalão do Poder Executivo, representantes de organizações internacionais e da sociedade civil[68].

Em 6 de dezembro de 2016, o Deputado Orlando Silva apresentou requerimento de urgência para a inclusão do projeto na pauta do Plenário, pedido este que foi aprovado, tendo sido convocada sessão extraordinária da Câmara para a discussão e deliberação quanto à matéria. Na sessão, parte considerável dos parlamentares presentes manifestou apreço ao trabalho da Comissão Especial, e o único que manifestou grande discordância com o projeto, em sua integralidade, foi o Deputado Jair Messias Bolsonaro (PSC)[69]. O Deputado José Carlos Aleluia

---

[68] Foram solicitadas 28 audiências públicas ao longo desse período, e o inteiro teor de cada uma delas pode ser conferido em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_requerimentos?idProposicao=1594910>.

[69] "O SR. JAIR BOLSONARO (Bloco/PSC-RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, quero fazer um apelo aos meus colegas! Tenho certeza de que V.Exas. não sabem o que estão votando. Vocês estão escancarando as portas do Brasil para todo tipo de gente! A Angela Merkel, atrás do seu quarto mandato, acabou de endurecer a sua legislação sobre imigrantes, porque acabou de ser assassinada uma menina, após ter sido

(DEM), em suas manifestações, tentou de igual modo enfatizar comentários desfavoráveis ao texto do relator, todavia, suas considerações foram derrubadas em plenário. Como não houve na sessão nenhum líder partidário que se manifestasse em oposição ao projeto, e, com o consenso obtido na Comissão Especial, o relatório do Deputado Orlando Silva foi aprovado por unanimidade.

Novamente no Senado, o texto, agora identificado como SCD (Substitutivo da Câmara dos Deputados) 7/2016, passou pela SF-CRE, onde, em março de 2017, foi atribuída para relatoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB), o que ocorreu em 6 de abril de 2017. Ao final de seu relatório, o Senador destacou:

> O sucesso desse projeto é fruto de proveitoso diálogo suprapartidário, a envolver diversificados setores governamentais e da sociedade civil. Ativa participação de organizações religiosas e laicas, de Ministérios de Estado, dos órgãos de segurança, do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União, das empresas de transporte, de entidades empresariais e de empregados, de organismos internacionais, de especialistas acadêmicos. Como resultado, produziu-se esse ímpar instrumento normativo migratório[70].

O relatório foi aprovado por unanimidade na SF-CRE, e seguiu no mesmo mês de abril de 2017 para o plenário do Senado. Nessa instância, apenas o Senador Ronaldo Caiado (DEM) pronunciou contrariedade ao projeto, alegando que tal proposição estava na contramão do que se passa no cenário internacional atual.

O texto integral foi então aprovado por unanimidade por encaminhamento das lideranças, não havendo votação nominal. Na sequência, a sanção presidencial do SDC 7/2016 acabou por ocorrer em 24 de maio de 2017, tendo sido promulgado na forma da Lei n.º 13.445/2017, todavia, com 18 pontos de veto, os quais serão analisados no item 3.3 do próximo capítulo.

---

estuprada, caso que comoveu a Alemanha. O comportamento e a cultura deles são completamente diferentes dos nossos. Não podemos, neste momento de crise mundial, escancarar as portas do Brasil para todo tipo de gente! Isso vai virar – desculpem-me o termo – a casa da mãe joana. Este País é nosso! Não é de todo mundo! Não podemos fazer isso. Até mesmo o Trump ganhou as eleições na Flórida, juntamente com os cubanos, exatamente em função disso. Nós não podemos escancarar as portas do Brasil para o mundo! Nós não comportamos esse tipo de gente aqui dentro, sem controle! É o apelo que eu faço, Sr. Presidente, para votar contra isso aí. Obrigado pela oportunidade. Pelo Brasil, peço o voto 'não'". Texto completo do trâmite da sessão (ata) disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020161207002160000.PDF#page=139>.

[70] JEREISSATI, Tasso. Parecer de 6 de abril de 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5215389&disposition=inline>. Acesso em: 10/08/2019.

CAPÍTULO III

O REGIME JURÍDICO BRASILEIRO VIGENTE: A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO (LEI N.º 13.445/2017)

3.1 Aspectos conceituais e características centrais da Lei de Migração brasileira

A lei n.º 13.445/2017, sancionada em 24 de maio de 2017[71] com cento e vinte e cinco artigos (distribuídos em dez capítulos[72]) e dezoito vetos presidenciais[73], entrou em vigor em novembro do mesmo ano[74], mesma data em que foi promulgado o seu Regulamento, por meio do Decreto n.º 9.199/2017.

Além de revogar o anacrônico Estatuto do Estrangeiro, de 1980, e a Lei n.º 818, de 1949[75], o novo instrumento normativo orienta logo em suas *Disposições Preliminares* o enfoque a ser pautado na Lei de Migração brasileira, qual seja, o dos direitos humanos, fundado na ética orientada pela afirmação da dignidade humana, abordagem que remete à qualidade intrínseca e peculiar de cada ser humano, visando protegê-lo contra todo tratamento degradante e/ou de discriminação, assim como assegurá-lo de condições mínimas de sobrevivência[76].

O atributo da dignidade humana vem estabelecido normativamente no Estado brasileiro no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal[77], e, no plano internacional, vem encartado no Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos[78], além de seu idêntico reconhecimento nos

---

[71] Publicada no DOU em 25 de maio de 2017.
[72] I – Disposições Preliminares (arts. 1° - 4°); II – Da Situação Documental do Migrante e do Visitante (arts. 5° - 22); III – Da Condição Jurídica do Migrante e do Visitante (arts. 23-37); IV – Da Entrada e da Saída do Território Nacional (arts. 38-45); V – Das Medidas de Retirada Compulsória (arts. 46-62); VI – Da Opção de Nacionalidade e da Naturalização (arts. 63-76); VII – Do Emigrante (arts. 77-80); VIII – Das Medidas de Cooperação (arts. 81-105); IX – Das Infrações e das Penalidades Administrativas (arts. 106-110); X – Disposições Finais e Transitórias (arts. 111-125).
[73] A mensagem de veto n.º 163, de 24 de maio de 2017, pode ser consultada integralmente em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm>.
[74] Cento e oitenta dias após sua promulgação.
[75] Regulava a aquisição, a perda, a reaquisição da nacionalidade e a perda dos direitos políticos.
[76] SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 60; PEREZ LUNO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, Estado de derecho y constitución*. Madrid: Tecnos, 2001, *apud* RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Huma*nos. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 77.
[77] "Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana; (...).".
[78] "Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo (...)". DUDH.

Preâmbulos dos dois Pactos Internacionais da Organização das Nações Unidas[79] e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos[80].

Embora a Lei de Migração não tenha mencionado diretamente a dignidade humana, observa-se que a mesma foi confeccionada de modo a coadunar a sua essência com as bases conceituais da dignidade e da liberdade do homem, sejam estas observadas na aplicação de normas internas, ou daquelas advindas de normativas internacionais[81], como estabelecido em seu artigo 2°, abaixo transcrito:

> Esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares.

Institui, nesse sentido, conceitos fundamentais, novos princípios e diretrizes sobre políticas públicas, no intuito de afastar a anterior interpretação, sob a qual o *estrangeiro* era considerado um estranho, uma ameaça à segurança nacional, passando a considerá-lo sujeito de direitos, e não mais objeto.

A partir dessa abordagem, a Lei de Migração abdicou o termo *estrangeiro* e adotou nova terminologia, no intuito de afastar estigmas e de reconhecer a migração como um elemento inerente à condição humana. Diante do exposto, o § 1° do art. 1° da Lei n.º 13.445/2017 apresenta os conceitos das categorias de mobilidade ligadas ao fenômeno migratório para as quais se destina, sendo estas: imigrante; emigrante; residente fronteiriço; visitante e apátrida.

De acordo com o inciso II, do § 1° do artigo 1°, *imigrante* é a pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil; *Emigrante*, por sua vez, é o brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no

---

[79] "Os Estados Partes do presente Pacto, Considerando que, em conformidade com os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, o relacionamento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo, Reconhecendo que esses direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa humana (...)". Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. "Os Estados Partes do presente Pacto, Considerando que, em conformidade com os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo, Reconhecendo que esses direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa humana (...)". Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

[80] "Os Estados americanos signatários da presente Convenção, Reafirmando seu propósito de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem; (...)"; e ainda "Art. 5° Direito à integridade pessoal: 1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral".

[81] "Esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares" (Art. 2° da Lei n.º 13.445/2017).

exterior (art. 1°, § 1°, III); ao passo que o *residente fronteiriço* caracteriza-se na figura da pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho (art. 1°, § 1°, IV); Já o *visitante*, segundo o art. 1°, § 1°, V, é o indivíduo nacional de outro país ou apátrida que *vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional*[82]; Por fim, a condição de *apátrida* engloba toda pessoa que *não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto n.º 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro* (art. 1°, § 1°, VI).

Tal conceituação detona o avanço da legislação, haja vista que o Estatuto do Estrangeiro não indicava uma definição de apátrida, não dispunha a respeito do residente fronteiriço, e nem tampouco estabelecia diretrizes para políticas que envolvam os emigrantes, por exemplo.

O conceito de *migrante*, que tinha por objetivo formalizar e estabelecer tanto a condição migratória como acerca da titularidade de direitos humanos, estava contido no inciso I do § 1° do art. 1° da Lei de Migração, em virtude do qual o migrante é *a pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida.* No entanto, tal definição foi objeto de veto presidencial quando da promulgação da Lei, sob o argumento de que o conceito estava demasiadamente amplo, ao incluir o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida, conforme se exporá no item 3.3 deste Capítulo.

3.2 Eixos temáticos abordados na Lei de Migração brasileira

3.2.1 Princípios da política migratória brasileira e garantias do migrante

Na Seção II de seu Capítulo I, a Lei de Migração brasileira fornece orientações a respeito dos *princípios* e das *garantias* que devem reger e constituir as bases da política migratória brasileira.

Quanto ao rol de *princípios* que elenca, o artigo 3° da Lei apresenta uma vasta relação de *princípios e diretrizes*, e incorpora, fundamentalmente, os *standards* de proteção dos direitos

[82] O termo genérico abarca algumas situações mediante as quais poderá ser concedido ao visitante que venha ao Brasil para estada de curta duração, sem intenção de estabelecer residência, o *visto de visita* (turismo, negócios, trânsito, atividades artísticas ou desportivas e outras hipóteses definidas em regulamento). V. artigo 13 da Lei de Migração.

dos migrantes, com base tanto nos tratados e normativas internacionais relacionados à matéria (boa parte destes vigentes no Brasil), como nos preceitos esculpidos na Constituição Federal de 1988.

> Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:
> I – universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
> II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
> III - não criminalização da migração;
> IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
> V - promoção de entrada regular e de regularização documental;
> VI - acolhida humanitária;
> VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;
> VIII - garantia do direito à reunião familiar;
> 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;
> XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;
> XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;
> XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;
> XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;
> XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;
> XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;
> XVIII - observância ao disposto em tratado;
> XIX - proteção ao brasileiro no exterior;
> XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;
> XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e
> XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

Da leitura do artigo depreende-se que a maioria de seus incisos elenca *princípios* propriamente ditos, ou seja, instrumentos que orientam e/ou conduzem a aplicação da Lei e compõem a sua

essência[83]. No entanto, *alguns deles se assemelham mais a objetivos de natureza programática, metas desejáveis cuja consecução não se vislumbra necessariamente no presente ou no futuro próximo*[84]; possivelmente tenha sido esta a razão que incitou o legislador a incluir o vocábulo "diretrizes" no *caput* do artigo, inserido no substitutivo da Câmara dos Deputados, antes de devolver a matéria ao Senado, na forma do SCD 7/2016[85].

No sentido do exposto, são responsáveis por exprimir *princípios* os incisos I, II, III, IV, VI, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVIII, XX e XXII do artigo, ao passo que os incisos V, VII, X, XI, XIV, XIX, e XXI correlacionam-se à noção de *diretrizes,* exposta supra[86].

Em síntese, o artigo 3° da Lei consolida práticas que já vinham sendo assumidas no Estado brasileiro nos últimos anos, à exemplo da acolhida humanitária (inciso VI)[87]; da garantia do direito à reunião familiar (inciso VIII)[88]; da integração dos povos da América Latina com vistas à cidadania comunitária e à livre circulação de pessoas (XIV)[89]; da integração das regiões

---

[83] André de Carvalho Ramos, ao citar Robert Alexy, destaca a respeito da estrutura do ordenamento jurídico, dividido entre regras e princípios, onde, as regras correspondem a enunciados jurídicos tradicionais, ao passo que os princípios funcionam como mandamentos de otimização de um determinado valor ou bem jurídico, ordenando que esse valor ou bem jurídico seja realizado na maior medida do possível. RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. Rio de Janeiro / São Paulo / Recife: Renovar, 2005, p. 31-32.

[84] NUNES, Paulo Henrique Faria. *Lei de Migração:* novo marco jurídico relativo ao fluxo transnacional de pessoas. 2ª ed. rev. e ampl. Goiânia: Editoração do Autor, 2018, p. 38.

[85] Não custa relembrar, conforme já destacado no Capítulo 2 deste texto, que a Lei de Migração teve sua origem no Senado, por meio do PLS 288/2013. Após sua votação e encaminhamento do mesmo à Câmara dos Deputados, o projeto de lei recebeu nova identificação, PL 2.516/2015. Ao retornar ao Senado, em função das alterações inseridas pelos deputados federais, o texto do projeto passou a ser identificado coo SCD 7/2016.

[86] NUNES, Paulo Henrique Faria. Op. cit., p. 38.

[87] A acolhida humanitária está em harmonia com um dos fundamentos da Constituição Federal, qual seja, a *dignidade da pessoa humana* (art. 1°, III); e igualmente com um dos princípios que regem as relações internacionais, a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II). Nesse sentido, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) aprovou, por meio da Resolução Normativa n° 97/2012, a acolhida humanitária aos imigrantes haitianos no Brasil. Este instrumento, que foi previsto inicialmente para ter uma vigência de apenas dois anos, acabou sendo renovado sucessivas vezes, e permitiu a concessão de *visto permanente* (na nova Lei essa figura foi substituída pela *residência* – arts. 30-36) por razões humanitárias.

[88] A reunião familiar é um instituto em sintonia tanto com a Constituição Federal/88, que considera a família a *base da sociedade*, e impõe ao Poder Público a sua proteção (art. 226, *caput*), como para com tratados internacionais (a Convenção Sobre os Direitos da Criança, de 1989, prevê esse instituto em seus artigos 10 e 22; tendo sido o mesmo incorporado também à Lei n.º 9.474/1997, nos arts. 2º, 10, 21, 30). Nesse sentido, a Resolução Normativa 108/2014 facultou ao MRE: "(...) conceder visto temporário ou permanente, a título de reunião familiar, aos dependentes de cidadão brasileiro ou de estrangeiro temporário ou permanente no Brasil" (art. 1º). E ainda, o art. 18-A do Estatuto do Estrangeiro, inserido por meio do artigo 7° da Lei n.º 13.344/2016, previa a possibilidade de reunião familiar no tocante às vítimas de tráfico de pessoas.

[89] A integração dos povos da América Latina com vistas à cidadania comunitária e à livre circulação de pessoas é tema amplamente discutido nas últimas décadas, principalmente no âmbito do Mercosul. Dentre os principais tratados firmados pelo Estado brasileiro, estão: Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile (2000), promulgado pelo Decreto n.º 5.852/2006; Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes do Mercosul (2002), promulgado pelo Decreto n.º 6.964/2009; Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile (2002), promulgado pelo Decreto n.º 6.975/2009;

fronteiriças (XVI)[90]; e da promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil (XXI)[91].

A Lei de Migração busca ainda garantir uma situação de igualdade entre o migrante e o brasileiro no tocante aos direitos fundamentais, conforme prevê o artigo 5º da Carta Magna[92], por isso, foram encartados no artigo 4º da Lei amplos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais a serem resguardados em face do migrante. Abaixo, o teor do artigo:

> Art. 4º. Aos imigrantes é garantida, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como assegurados:
> I – direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;
> II – direito à liberdade de circulação no território nacional;
> III – direito à reunião familiar dos imigrantes com seus cônjuges e companheiros, filhos, familiares e dependentes;
> IV – medidas de proteção às vítimas e testemunhas de crimes e violações de direitos;
> V – direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a seu país de origem, observada a legislação aplicável;
> VI – direito de reunião para fins pacíficos;
> VII – direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos;
> VIII – acesso aos serviços públicos de saúde e de assistência social e previdência social, nos termos da lei;
> IX – amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;
> X – direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade;
> XI – garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas

---

Acordo entre Brasil e Argentina para Concessão de Permanência a Detentores de Vistos Temporários ou a Turistas (2005), promulgado pelo Decreto n.º 6.736/2009; Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Residência Permanente com o Objetivo de Alcançar a Livre Circulação de Pessoas (2013), promulgado pelo Decreto n.º 9.089/2017.

[90] Conforme o Cadastro de Municípios localizados na Faixa de Fronteira, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 570 municípios brasileiros integram a Faixa de Fronteira, e dentre os principais instrumentos normativos, domésticos e internacionais, que dispõem sobre a integração e o desenvolvimento das regiões fronteiriças, destaca-se: Decreto n.º 45.479/1959, que instituiu o Regulamento das Colônias Militares de Fronteira na Amazônia; Lei da Faixa de Fronteira (Lei n.º 6.634/1979) e seu Regulamento (Decreto n.º 85.064/1980); Lei n.º 10.466/2002 (Programa Grande Fronteira do Mercosul); Decreto n.º 6.047/2007 (Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional); Portaria n.º 125/2014, do Ministério da Integração (que adotou uma definição oficial de cidades-gêmeas, tendo em vista a integração fronteiriça); Lei n.º 13.178/2015 (dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira).

[91] No que se relaciona ao reconhecimento acadêmico e ao exercício profissional no Brasil, destaca-se como principais documentos: Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul (1997), promulgado pelo Decreto n.º 5.518/2005 e o Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não-Técnico entre os Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile (2002), promulgado pelo Decreto n.º 6.729/2009; Portaria n.º 13/2016 do Ministério da Educação. Tramitam ainda, na Câmara dos Deputados, dois PL's que visam estabelecer o reconhecimento automático de diplomas, o PL n.º 7.723/2010 e o PL n.º 7.841/2014.

[92] "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)".

> e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador;
> XII - a isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica.
> § 1º Os direitos e garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, e não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja parte.
> § 2º Aos imigrantes residentes no Brasil é permitido exercer cargos, empregos e funções públicas, excetuados aqueles reservados para os brasileiros natos, nos termos da Constituição Federal.
> § 3º Não se exigirá do imigrante prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos, inclusive o acesso a cargo, emprego e função pública.

Em boa parte, repetem-se elementos previstos na Constituição Federal e em tratados internacionais, a exemplo da Convenção n.º 97 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre os Trabalhadores Mirantes (1949)[93]; Convenção n.º 111 da OIT, sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão (1958)[94]; Convenção n.º 118 da OIT, sobre Igualdade de Tratamento entre Nacionais e Não-Nacionais em Previdência Social (1962)[95]; Convenção n.º 143 da OIT, sobre as Imigrações Efetivadas em Condições Abusivas e sobre a Promoção da Igualdade de Oportunidade e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes (1975)[96]; Convenção Internacional sobre Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias (1990)[97].

O principal efeito desse alinhamento entre os dispositivos citados da Lei de Migração, em face dos tratados internacionais de direitos humanos vigentes no Brasil e da Constituição Federal/88, é a superação da lógica securitária que pautava o ordenamento jurídico brasileiro - e que via no migrante não apenas uma ameaça à segurança, mas também uma ameaça ao trabalhador nacional -, e a consolidação de um novo cenário, mediante o qual, o migrante é ungido de um rol de *direitos* (*o direito a ter direitos*[98]), em condição de igualdade para com os nacionais, nos limites da Constituição.

---

[93] Promulgada no Brasil pelo Decreto 58.819/1966.
[94] Promulgada no Brasil pelo Decreto 62.150/1968.
[95] Promulgada no Brasil pelo Decreto 66.497/1970.
[96] Adotada pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho na sua 60ª Sessão, em Genebra, em 24 de junho de 1975. Até a presente data, a Convenção ainda não foi ratificada pelo Estado brasileiro.
[97] Adotada pela Resolução n°. 45/158, da Assembleia Geral da ONU, em 18 de dezembro de 1990. O Estado brasileiro não assinou e ainda não aderiu à Convenção. Seu texto está em análise pelos órgãos governamentais competentes.
[98] "A experiência histórica dos *displaced people* levou Hannah Arendt a concluir que a *cidadania é o direito a ter direitos*, pois a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso a um espaço público comum. Em resumo, é esse acesso ao espaço público – *o direito de pertencer a uma comunidade política* – que permite a construção de um mundo comum através do processo de

Frisa-se, todavia, que o legislador não procurou definir esses direitos, mas sim, assegurá-los, por isso o uso dos termos *garantir* e *assegurar*, no *caput* do artigo 4º da Lei de Migração.

Há de se observar, igualmente, que o rol exposto no artigo 4º - tal como ocorre no artigo 5º da Constituição Federal -, não é exaustivo, e o exercício dos direitos previstos varia conforme a condição do não-nacional, de *migrante* ou de *visitante*. Isso porque o § 4° do artigo 4º, no texto original, estendia as garantias previstas ao visitante, com exceção dos incisos III, VII e XVI[99], no entanto, o mesmo foi objeto de veto presidencial[100] quando da promulgação da Lei, portanto, ao migrante assegura-se o gozo de todos os direitos elencados no artigo 4°.

De forma a se buscar o pleno logro desses direitos, é plausível se admitir que o *direito humano de migrar*[101], consolidado no art. 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos[102], tem seu conteúdo subjetivamente compreendido na interpretação conjunta dos incisos III e V do artigo

---

asserção dos direitos humanos", com grifos no original, LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estud. av.*, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 55-65, Aug. 1997, p. 58.

[99] "Art. 4º (...) § 4º Aplicam-se ao visitante os direitos previstos no caput e nos incisos I, II, IV, V, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV e XV deste artigo.".

[100] "O dispositivo estende a todo visitante, dentre outros direitos, o de acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, como descrito no inciso VIII do artigo, o que representaria pressões fiscais adicionais à União e aos demais entes nacionais, prejudicando a adequação das despesas públicas ao limite de gastos constitucionalmente previsto, recomendando, assim, seu veto.".

[101] Conforme o item I.2 do "Posicionamento da Conferência Sul-Americana sobre Migrações Ante o II Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento das Nações Unidas": "El derecho humano a la migración y el reconocimiento de las personas migrantes como Sujetos de Derecho, debe estar en el centro de las políticas migratorias de los países. En ese sentido, la CSM reivindica el respeto irrestricto de los Derechos Humanos de las personas migrantes y sus familiares y condena todo acto de xenofobia, discriminación y racismo, así como el tratamiento utilitarista de los migrantes, independientemente de su condición migratoria, y rechaza todo intento de criminalización de la migración irregular". CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES. Declaración de Buenos Aires. Posicionamiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones Antes el II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de las Naciones Unidas. Buenos Aires, 28 de agosto de 2013. Disponível em: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Declaracion-de-Buenos-Aires-2013.pdf. Acesso em: 27/09/2019.

[102] "Artigo 13°. 1.Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado. 2.Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.".

3º, que dispõem sobre a *não criminalização da migração*[103] [104], bem como a respeito da *regularização documental* (em outras palavras, regularização migratória[105]), que servem como pilares de acesso aos direitos garantidos no artigo 4º da LM.

No mesmo viés está a previsão do artigo 123 da Lei, que estabelece, como regra geral, que ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias:

> Art. 123. Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei.

Tais dispositivos possibilitam uma litigância administrativa e judicial que não seria possível na ausência destes.

Nota-se, portanto, que, na contramão da tendência moderna - de criminalizar as migrações -, observada sobretudo nos Estados Unidos e em alguns países europeus[106], a Lei de Migração

---

[103] A "não criminalização da migração" tem sido um tema recorrente nas últimas declarações das Conferências Sul-Americanas sobre Migrações, as quais o Brasil tem endossado, além de ter pautado debates mais abrangentes que interessam ao direito internacional, a exemplo da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, adotada na forma da Resolução 71/1, em 19 de setembro de 2016, que convoca os Estados a adotarem medidas alternativas à detenção, sobretudo diante de casos que envolvam crianças em condição migratória irregular (parágrafo 2.12).
Recomenda-se, para análise mais apurada quanto ao tema da "criminalização da migração", leitura do estudo desenvolvido por Ana Luisa Zago de Moraes, Defensora Regional dos Direitos Humanos do Rio Grande do Sul (DRDH), em sua tese de doutoramento, publicada, *a posteriori,* pelo IBCCRIM: MORAES, Ana Luisa Zago de. *Crimigração*: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Programa de Pós- Graduação em Ciências Criminais. Porto Alegre: PUCRS, 2016. 374 f. Disponível em: https://www.capes.gov.br/images/stories/download/pct/2016/Mencoes-Honrosas/Direito-Ana-Moraes.PDF. Acesso em: 27/09/2019. Além deste, a mesma autora ainda trabalha o "princípio da não criminalização da migração" no artigo intitulado: "The non-criminalization principle in accordance to the new brazilian migration law". MORAES, Ana Luisa Zago de. The non-criminalization principle in accordance to the new brazilian migration law. *In*: *Panorama of Brazilian Law*, Vol. 5, N°s 7-8, 2017, pp. 113-136. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/pbl/article/view/34650/24483. Acesso em: 27/09/2019.

[104] A Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, adotada na forma da Resolução 71/1, em 19 de setembro de 2016, por exemplo, convoca os Estados a adotarem medidas alternativas à detenção, sobretudo diante de casos que envolvam crianças em condição migratória irregular (parágrafo 2.12: "Reaffirming that all individuals who have crossed, or are seeking to cross, international borders are entitled to due process in the assessment of their legal status, entry and stay, we will consider reviewing policies that criminalize cross-border movements. We will also pursue alternatives to detention while these assessments are underway. Furthermore, recognizing that detention for the purposes of determining migration status is seldom, if ever, in the best interest of the child, we will use it only as a measure of last resort, in the least restrictive setting, for the shortest possible period of time, under conditions that respect their human rights and in a manner that takes into account, as a primary consideration, the best interest of the child, and we will work towards the ending of this practice".

[105] Relembre-se que no Estatuto do Estrangeiro a regularização migratória era proibida.

[106] O tratamento do imigrante baseado em terminologias tais como "ilegal" e "clandestino", utilizadas no ordenamento jurídico norte-americano e francês, por exemplo, involuntariamente relaciona-os a um cenário ligado a "crimes" e à "violação da lei". E é exatamente diante desse contexto que surge a "criminalização da migração", ou seja, passa-se a tratar o imigrante como um delinquente e a imigração como um problema a ser combatido, assim como outros tipos de atividades criminosas. Esse tipo de compreensão exclui a dimensão dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos dos imigrantes, e, não por acaso, desde a década de 1970, a ONU considera a expressão "imigrante ilegal" como desumanizadora, e, defende em seu lugar o uso de terminologias como "indocumentados", "não documentados" ou "irregulares". No mesmo sentido, em junho de 2014, a

brasileira consolida preceitos fundamentais no sentido de pontuar uma mudança de paradigmas quanto ao tratamento conferido aos migrantes, eis que a possibilidade de vigência de normas restritivas para a pessoa que não se encontra em situação migratória regular fica totalmente afastada diante do conteúdo firmado nos dispositivos supra citados.

Dessa forma, o novo paradigma alude o reconhecimento aos migrantes, independentemente de sua situação migratória, dos direitos constitucionalmente reconhecidos aos brasileiros, o que, em larga escala, indica a observância do princípio do Direito Internacional dos Direitos Humanos segundo o qual os direitos não estão vinculados à cidadania, mas sim, à natureza humana de cada pessoa.

Isso significa dizer que foi suprimida do Estado a arbitrariedade para dizer *quem entra* e *quem fica* em território brasileiro[107], posto que a nova legislação desfaz a percepção anterior, encartada no Estatuto do Estrangeiro, de que se o Estado entendesse uma pessoa como nociva ao interesse nacional, ela poderia ser expulsa, por exemplo[108].

3.2.2 Do ingresso e da permanência do migrante e do visitante no Brasil

É inquestionável que a Lei de Migração embasa seus dispositivos em princípios sociais e humanitários. Todavia, em que pesem o enfoque humanista e as garantias estabelecidas tanto na Lei como em acordos internacionais dos quais o Brasil faz parte, permanece um efetivo controle do Estado em matéria de fronteiras, não apenas no que concerne à questão migratória, mas igualmente no sentido de controle ligado a outros fatores, tais como: os relacionados à biodiversidade; ao tráfico de drogas e de pessoas; além do controle de práticas que violem o ordenamento jurídico do país.

"Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants – PICUM" (Plataforma pra Cooperação Internacional sobre Migrantes Indocumentados), iniciou uma campanha reforçando o uso dos termos "indocumentado" e "irregular", rechaçando o termo "ilegal".

[107] Frisa-se que existe uma distinção latente entre "arbitrariedade" e "discricionariedade", o que nos parece importante pontuar, especialmente diante da quantidade de vetos presidenciais à Lei n.º 13.445/2017 que contiveram um inadequado uso do vocábulo "discricionariedade" em suas "razões do veto". Enquanto o termo "arbitrariedade" compreende, na esfera jurídica, a ação em que há uso abusivo de autoridade, violência ou despotismo; o termo "discricionariedade" remete à margem que existe na Lei e que permite ao seu aplicador, seja ele um agente da Administração ou alguém que atua no Judiciário, decidir dentro dessa margem que a Lei definiu. Quem estabelece os limites, portanto, é a Lei. Desse modo, o fato de a Lei de Migração estabelecer direitos não compromete ou reduz a discricionariedade sempre que a Lei der margem a interpretações, eis que a implementação desses direitos depende do Estado.

[108] Artigos 65 aos 75 do Estatuto do Estrangeiro.

Dessa forma, as autoridades competentes exercem o chamado poder de polícia[109], no intuito de coibir práticas contrárias à legislação pátria, e, dentre suas atribuições, destaca-se o controle migratório e dos visitantes de passagem pelo país, de competência da Polícia Federal, órgão incumbido de desempenhar as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteira, nos pontos de entrada e de saída do território nacional, conforme disposto no artigo 144, § 1º, III, da Constituição Federal, e artigo 38, *caput*, da Lei de Migração, abaixo transcritos:

> Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
> § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:
> III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
>
> Art. 38. As funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteira serão realizadas pela Polícia Federal nos pontos de entrada e de saída do território nacional.

Salvo casos excepcionais, onde fica dispensada a fiscalização de fronteira, a exemplo do caso de tripulante de embarcação (artigo 38, parágrafo único, da Lei de Migração), devem ser observadas as funções e competências da Polícia Federal atinentes à permissão de ingresso e estada do migrante e do visitante no país, conforme preceitos estabelecidos entre os artigos 38 e 45 da Lei de Migração.

Acerca destas regras, que incluem os documentos de viagem e as categorias de vistos, passar-se-á a expor.

---

[109] Conforme preceitua Hely Lopes Meirelles: "Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso, o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. O Poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual". MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., 2008, p. 115. Há também uma definição de "poder de polícia" encartada no Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172, de 25/10/1966), que expõe em seu artigo 78:
"Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.
Parágrafo único: Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.".

a) Da situação documental do migrante e do visitante

O primeiro requisito para o ingresso e a permanência do não nacional no país, seja na condição de visitante ou de migrante, está atrelado à sua *situação documental*, e o artigo 5º da Lei de Migração prevê um rol de documentos de viagem de forma mais ampla que a anteriormente prevista no Estatuto do Estrangeiro, que estabelecia, em seu art. 54[110] apenas o passaporte e o *laissez-passer* como documentos de viagem:

> Art. 5° São documentos de viagem:
> I - passaporte;
> II - laissez-passer;
> III - autorização de retorno;
> IV - salvo-conduto;
> V - carteira de identidade de marítimo;
> VI - carteira de matrícula consular;
> VII - documento de identidade civil ou documento estrangeiro equivalente, quando admitidos em tratado;
> VIII - certificado de membro de tripulação de transporte aéreo; e
> IX - outros que vierem a ser reconhecidos pelo Estado brasileiro em regulamento.
> § 1° Os documentos previstos nos incisos I, II, III, IV, V, VI e IX, quando emitidos pelo Estado brasileiro, são de propriedade da União, cabendo a seu titular a posse direta e o uso regular.
> § 2° As condições para a concessão dos documentos de que trata o § 1° serão previstas em regulamento.

O dispositivo está em consonância com o disposto no Decreto n.º 5.978/2006, que dá nova redação ao Regulamento de Documentos de Viagem (RDV) a que se refere o Anexo ao Decreto n.º 1.983, de 14 de agosto de 1996, que instituiu o Programa de Modernização, Agilização, Aprimoramento e Segurança da Fiscalização do Tráfego Internacional e do Passaporte Brasileiro – PROMASP, e, muito embora a emissão de documentos de viagem tenha embasamento administrativo, sujeitando-se, portanto, às normas internas, atos internacionais ligados à segurança e à repressão a condutas delituosas de cunho global influenciam na emissão dos documentos, a exemplo da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotada pelo Decreto Legislativo n.º 231, de 29 de maio de 2003, e promulgada pelo Decreto n.° 5.015/2004[111].

O passaporte, previsto no inciso I, do artigo 5º da Lei, é o principal documento de viagem. Tem caráter pessoal e intransferível, e conforme a previsão do art. 2º do Decreto n.º 5.978/2006

---

[110] Art. 54. São documentos de viagem o passaporte para estrangeiro e o laissez-passer.”.
[111] NUNES, Paulo Henrique Faria. Op. cit., p. 57.

(RDV)[112], figura como documento de identificação, de propriedade da União, exigível de todos os que pretendam realizar viagem internacional, salvo nos casos previstos em tratados, acordos e outros atos internacionais.

É documento emitido pelo Estado dentro de sua autonomia. Consequentemente, cada qual estabelece suas próprias regras para a emissão do mesmo, embora exista diálogo internacional destinado a uniformizar tais procedimentos de emissão[113], sendo ainda comum a vigência de acordos bilaterais e multilaterais que abordem condições de dispensa do passaporte ou disponham a respeito da uniformização de parâmetros para a emissão deste[114].

Conforme disposto no artigo 3º do RDV, os passaportes emitidos pelo Estado brasileiro contemplam cinco categorias: I - diplomático; II - oficial; III - comum; IV - para estrangeiro; e V - de emergência; sendo o Ministério das Relações Exteriores (MRE) responsável pela emissão dos passaportes diplomático e oficial (art. 4º do RDV), ao passo que, em território nacional, a emissão dos passaportes comuns, para estrangeiro e de emergência, compete à Polícia Federal, e, no exterior, às repartições consulares (art. 5º do RDV).

No tocante ao passaporte diplomático, vige o senso comum de que esta categoria é emitida apenas para diplomatas e seus familiares. Todavia, segundo o art. 6º do RDV[115], este

---

[112] "Art. 2º Passaporte é o documento de identificação, de propriedade da União, exigível de todos os que pretendam realizar viagem internacional, salvo nos casos previstos em tratados, acordos e outros atos internacionais.
Parágrafo único. O passaporte é documento pessoal e intransferível.".

[113] Segundo relembra Paulo H. Faria Nunes, sob os auspícios da Liga das Nações, foram promovidas sete conferências internacionais (1920, 1922, 1924, 1926, 1927, 1928 e 1929), com o fito de se debater o assunto. Mais hodiernamente, a Organização da Aviação Civil Internacional tem despendido esforços no sentido de se chegar a critérios uniformizados sobre *Machine Readable Travel Documents* (MRTD). NUNES, Paulo Henrique Faria. Op. cit., p. 58.

[114] No MERCOSUL, por exemplo, vige o Acordo sobre Documentos de Viagem e de Retorno dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, adotado pela Decisão 46/2015, do Conselho Mercado Comum. Por se tratar de um acordo executivo, dispensava a aprovação por parte do Congresso Nacional e promulgação mediante Decreto do Presidente da República, tendo sido publicado na edição 72 do Diário Oficial da União, em 16 de abril de 2018. Texto integral disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/10487129/do1-2018-04-16-acordo-sobre-documentos-de-viagem-e-de-retorno-dos-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados-10487125. Acessado em: 24 de fevereiro de 2019.

[115] "Art. 6º Conceder-se-á passaporte diplomático: I - ao Presidente da República, ao Vice-Presidente e aos ex-Presidentes da República; II - aos Ministros de Estado, aos ocupantes de cargos de natureza especial e aos titulares de Secretarias vinculadas à Presidência da República; III - aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal; IV - aos funcionários da Carreira de Diplomata, em atividade e aposentados, de Oficial de Chancelaria e aos Vice-Cônsules em exercício; V - aos correios diplomáticos; VI - aos adidos credenciados pelo Ministério das Relações Exteriores; VII - aos militares a serviço em missões da Organização das Nações Unidas e de outros organismos internacionais, a critério do Ministério das Relações Exteriores; VIII - aos chefes de missões diplomáticas especiais e aos chefes de delegações em reuniões de caráter diplomático, desde que designados por decreto; IX - aos membros do Congresso Nacional; X - aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União; XI - ao Procurador-Geral da República e aos Subprocuradores-

documento pode ser outorgado também a pessoas alheias à carreira diplomática, mas que possam atuar em missões permanentes ou temporárias, ou que devam portá-lo em função do interesse do Estado[116].

O passaporte oficial, emitido a critério do Ministério das Relações Exteriores e previsto no art. 8º do RDV, será concedido:

> Art. 8º O passaporte oficial será concedido:
> I - aos servidores da administração direta que viajem em missão oficial dos governos Federal, Estadual e do Distrito Federal;
> II - aos servidores das autarquias dos governos Federal, Estadual e do Distrito Federal, das empresas públicas, das fundações federais e das sociedades de economia mista em que a União for acionista majoritária;
> III - às pessoas que viajem em missão relevante para o País, a critério do Ministério das Relações Exteriores;[117]
> IV - aos auxiliares de adidos credenciados pelo Ministério das Relações Exteriores.
> Parágrafo único. A concessão de passaporte oficial ao cônjuge, companheiro ou companheira e aos dependentes das pessoas indicadas neste artigo será regulada pelo Ministério das Relações Exteriores.

Gerais do Ministério Público Federal; e XII - aos juízes brasileiros em Tribunais Internacionais Judiciais ou Tribunais Internacionais Arbitrais. § 1º A concessão de passaporte diplomático ao cônjuge, companheiro ou companheira e aos dependentes das pessoas indicadas neste artigo será regulada pelo Ministério das Relações Exteriores. § 2º A critério do Ministério das Relações Exteriores e levando-se em conta as peculiaridades do país onde estiverem a serviço, em missão de caráter permanente, conceder-se-á passaporte diplomático a funcionários de outras categorias. § 3º Mediante autorização do Ministro de Estado das Relações Exteriores, conceder-se-á passaporte diplomático às pessoas que, embora não relacionadas nos incisos deste artigo, devam portá-lo em função do interesse do País.".

[116] A Portaria n.º 98, de 24 de janeiro de 2011, do Ministério das Relações Exteriores, estabelece normas e diretrizes para concessão de passaportes diplomáticos às pessoas que, embora não relacionadas nos incisos do art. 6º do Decreto n.º 5.978, de 4 de dezembro de 2006, devam portá-lo em função do interesse do País.

[117] Neste caso, tal como ocorre com a previsão do art. 6º, § 3º do RDV, o MRE dispõe de discricionariedade para decidir quando uma pessoa age em "função do interesse do país" ou viaja em "missão relevante para o país". No entanto, tal discricionariedade não exime a autoridade competente de motivar devidamente o ato concessório, pois agir de forma contrária importaria em arbitrariedade, o que acarretaria desvio de finalidade e inobservância da moralidade administrativa, segundo NUNES, Paulo Henrique Faria. Op. cit., p. 60.

Ao cidadão brasileiro comum, será concedido o passaporte comum, previsto no artigo 10 do RDV[118], com os requisitos para a sua concessão estabelecidos nos artigos 20[119] e 22[120] da mesma normativa.

Em caráter excepcional, o passaporte poderá ser emitido para o não nacional do Estado, no Brasil ou no exterior, conforme previsão do artigo 12 do RDV[121], que consolida situações eminentemente ligadas a questões humanitárias.

---

[118] "Art. 10. O passaporte comum, requerido nos termos deste Decreto, será concedido a todo brasileiro.".

[119] "Art. 20. São condições gerais para a obtenção do passaporte comum, no Brasil: I - ser brasileiro; II - comprovar sua identidade e demais dados pessoais necessários ao cadastramento no banco de dados de requerentes de passaportes; III - estar quite com o serviço militar obrigatório; IV - comprovar que votou na última eleição, quando obrigatório, pagou multa ou se justificou devidamente; V - recolher a taxa devida; VI - submeter-se à coleta de dados biométricos; e VII - não ser procurado pela Justiça nem impedido judicialmente de obter passaporte. § 1º Para comprovação das condições previstas nos incisos I a V do caput, será exigida a apresentação dos documentos comprobatórios originais, que serão restituídos ao requerente depois de conferidos. § 2º Havendo fundadas razões, a autoridade concedente poderá exigir a apresentação de outros documentos além daqueles previstos no § 1º. § 3º O requerente poderá ser dispensado da coleta de dados biométricos ou da assinatura, no caso de comprovada impossibilidade ou de coleta de dados biométricos realizada na emissão de passaporte anterior.".

[120] "Art. 22. São condições para a obtenção do passaporte comum, no exterior: I - ser brasileiro; II - comprovar sua identidade e demais dados pessoais necessários ao cadastramento no banco de dados de requerentes de passaportes; III - estar quite com o serviço militar obrigatório; IV - comprovar que votou na última eleição, quando obrigatório, pagou multa ou se justificou devidamente; V - recolher a taxa ou o emolumento devido; VI - submeter-se à coleta de dados biométricos; e VII - não ser procurado pela Justiça nem impedido judicialmente de obter passaporte. § 1º Para comprovação das condições previstas nos incisos I a V do caput, será exigida a apresentação dos documentos comprobatórios originais, que serão restituídos ao requerente depois de conferidos. § 2º Havendo fundadas razões, a autoridade consular concedente poderá exigir a apresentação de outros documentos, além daqueles previstos no § 1º, ou entrevista presencial com o requerente. § 3º O requerente poderá ser dispensado da coleta de dados biométricos ou da assinatura, no caso de comprovada impossibilidade ou de coleta de dados biométricos realizada na emissão de passaporte anterior. § 4º O requerimento para a obtenção de qualquer documento de viagem no exterior deverá ser apresentado pessoalmente pelo interessado ou, de forma indireta, por meio postal ou por intermédio de terceiros devidamente autorizados pelo requerente, acompanhado dos documentos originais exigidos do interessado. § 5º O passaporte poderá ser concedido condicionalmente ao requerente que não esteja em dia com suas obrigações eleitorais, quando comprovada a necessidade do documento para sua permanência no exterior e não couber a expedição de autorização de retorno ao Brasil, observada a exigência de posterior regularização da situação eleitoral. § 6º É vedada a emissão de documento de viagem no exterior sem a expressa solicitação ou o expresso consentimento do titular, ressalvados os casos em que se trate de extraditando para o Brasil que não possua documento de viagem válido para ingressar em território nacional. § 7º A conferência dos dados biográficos, a coleta dos dados biométricos dos requerentes e a confecção das cadernetas são tarefas instrumentais à formalização do ato de emissão de passaportes.".

[121] "Art. 12. O passaporte para estrangeiro será concedido: I - no território nacional: a) ao apátrida ou de nacionalidade indefinida; b) ao asilado ou refugiado no País, desde que reconhecido nestas condições pelo governo brasileiro; c) ao nacional de país que não tenha representação no território nacional nem seja representado por outro país, ouvido o Ministério das Relações Exteriores; d) ao estrangeiro comprovadamente desprovido de qualquer documento de identidade ou de viagem, e que não tenha como comprovar sua nacionalidade; e) ao estrangeiro legalmente registrado no Brasil e que necessite deixar o território nacional e a ele retornar, nos casos em que não disponha de documento de viagem; II - no exterior: a) ao apátrida ou de nacionalidade indefinida; b) ao cônjuge, viúvo ou viúva de brasileiro que haja perdido a nacionalidade originária em virtude de casamento; c) ao estrangeiro legalmente registrado no Brasil e que necessite ingressar no território nacional, nos casos em que não disponha de documento de viagem válido, ouvido o Departamento de Polícia Federal.".

Por fim, o passaporte de emergência, de igual sorte, também será concedido por razão humanitária, nos termos do artigo 13 do RDV:

> Art. 13. Será concedido passaporte de emergência àquele que, tendo satisfeito às exigências para concessão de passaporte, necessite de documento de viagem com urgência e não possa comprovadamente aguardar o prazo de entrega, nas hipóteses de catástrofes naturais, conflitos armados ou outras situações emergenciais, individuais ou coletivas, definidas em ato dos Ministérios da Justiça ou das Relações Exteriores, conforme o caso.
> Parágrafo único. As exigências de que trata o caput poderão ser dispensadas em situações excepcionais devidamente justificadas pela autoridade concedente.

Além do passaporte, a Lei de Migração lista ainda outros documentos de viagem em seu artigo 5º, tais como: a. o *laissez-passer* (artigo 5º, II, da Lei de Migração e artigo 14 do RDV[122]); b. a autorização de retorno (artigo 5º, III, da Lei de Migração e artigo 15 do RDV[123]); c. o salvo-conduto (artigo 5º, IV, da Lei de Migração e artigo 16 do RDV[124]); d. a carteira de identidade de marítimo (artigo 5º, V, da Lei de Migração e artigo 18 do RDV[125]); e. a carteira de matrícula consular (artigo 5º, VI, da Lei de Migração e artigo 19 do RDV[126]); f. o documento de identidade civil ou documento estrangeiro equivalente (artigo 5º, VII, da Lei de Migração e artigo 17 do RDV[127]), quando admitidos em tratado; g. o certificado de membro de tripulação de transporte aéreo (artigo 5º, VIII, da Lei de Migração e artigo 18 do RDV); h. outros documentos que vierem a ser reconhecidos pelo Estado brasileiro em regulamento (artigo 5º, IX, da Lei de Migração)[128].

---

[122] "Art. 14. Laissez-passer é o documento de viagem, de propriedade da União, concedido, no território nacional, pelo Departamento de Polícia Federal e, no exterior, pelo Ministério das Relações Exteriores, ao estrangeiro portador de documento de viagem não reconhecido pelo governo brasileiro ou que não seja válido para o Brasil.".
[123] "Art. 15. A autorização de retorno ao Brasil é o documento de viagem, de propriedade da União, expedido pelas repartições consulares àquele que, para regressar ao território nacional, não preencha os requisitos para a obtenção de passaporte ou de laissez-passer, ou àquele que, na condição de extraditando para o Brasil, não possua documento de viagem válido.".
[124] "Art. 16. O salvo-conduto é o documento de viagem, de propriedade da União, expedido pelo Ministério da Justiça, destinado a permitir a saída do território nacional de todo aquele que obtenha asilo diplomático concedido por governo estrangeiro.".
[125] "Art. 18. O certificado de membro de tripulação de transporte aéreo e a carteira de marítimo poderão substituir o passaporte comum para efeito de desembarque e embarque no território nacional, nos casos previstos em tratados, acordos e outros atos internacionais.".
[126] "Art. 19. A carteira de matrícula consular é o documento de viagem, de propriedade da União, expedido de acordo com normas e padrões de segurança definidos pela Organização da Aviação Civil Internacional.".
[127] "Art. 17. A cédula de identidade civil expedida pelos órgãos oficiais competentes substitui o passaporte comum nos casos previstos em tratados, acordos e outros atos internacionais.".
[128] No sentido da previsão normativa em comento, as organizações internacionais podem igualmente emitir documentos de viagem, a exemplo da competência da Organização das Nações Unidas, bem como de suas agências especializadas, para expedirem *laissez-passer* a seus funcionários, conforme previsão da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, de 1946, e da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, de 1947. Outro ator internacional que também emite documento de

Ao final de suas *Disposições Gerais*, o Regulamento de Documentos de Viagem estabelece, na forma do artigo 38, os prazos de validade dos documentos de viagem supra expostos:

> Art. 38. Os prazos máximos e improrrogáveis de validade dos documentos de viagem são os seguintes:
> I - de dez anos, para os passaportes comum, oficial e diplomático, e para a carteira de matrícula consular;
> II - de dois anos, para o passaporte para estrangeiro e o laissez-passer*;* e
> III - de um ano, para o passaporte de emergência.
> § 1° O passaporte para estrangeiro será utilizado somente para uma viagem de ida e volta, quando o estrangeiro se encontrar no Brasil, e de ida ao Brasil, quando se encontrar no exterior, e será recolhido pelo controle migratório do Departamento de Polícia Federal quando do ingresso de seu titular em território nacional.
> § 2° O laissez-passer será utilizado para múltiplas entradas e recolhido pelo controle migratório do Departamento de Polícia Federal quando expirar seu prazo de validade ou, antes disso, em caso de uso irregular.

b) Dos vistos

Conforme preceitua o artigo 6º da Lei de Migração:

> Art. 6º. O visto é o documento que dá a seu titular expectativa de ingresso em território nacional.

Do teor exposto supra, extrai-se que, para que a entrada no território brasileiro se materialize, não basta ser possuidor de documento de viagem. É necessário, igualmente, haver uma autorização da parte do Estado, a ser aposta no documento de viagem, conferindo-se ao seu titular a expectativa de ingresso em território nacional.

Citada autorização tem caráter pessoal e não é possível de ser transferida a terceiro, além de não estar vinculada ao reconhecimento de Estado ou de governo estrangeiro, justamente em razão de seu caráter personalíssimo[129].

Relembra-se que o Estatuto do Estrangeiro não dispunha de uma definição de visto, e tão somente reconhecia o seu caráter pessoal e intransferível, bem como o fato de não garantir o ingresso do *estrangeiro* (nomenclatura da revogada norma) no território nacional[130].

---

viagem costumeiramente aceito pelos Estados é o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). NUNES, Paulo Henrique Faria. Op. cit., pp. 70-71.

[129] NUNES, Paulo Henrique Faria. Op. cit., pp. 72-73.

[130] "Art. 26. O visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do artigo 7º, ou a inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça.".

Por se tratar de uma discricionariedade, tanto a norma revogada (EE), como a atual Lei de Migração, elencam uma relação de obstáculos à concessão do visto, não sendo tal ingresso garantido nem mesmo por fatores externos - como a posse ou a propriedade de bens no território nacional -, conforme disposto no artigo 35 da Lei de Migração[131] (previsão anteriormente encartada no art. 6º do EE[132]).

A Lei de Migração apresenta, em seu art. 10, um rol de impedimentos absolutos quanto à expectativa de ingresso no território nacional, ou seja, casos de vedação taxativa, que não admitem interpretação distinta por parte da autoridade competente. Em virtude da lei,

> Art. 10. Não se concederá visto:
> I - a quem não preencher os requisitos para o tipo de visto pleiteado;
> II - a quem comprovadamente ocultar condição impeditiva de concessão de visto ou de ingresso no País; ou
> III - a menor de 18 (dezoito) anos desacompanhado ou sem autorização de viagem por escrito dos responsáveis legais ou de autoridade competente.

Já o artigo 11 da Lei prevê a denegação de visto a quem se enquadrar em pelo menos um dos casos de impedimentos definidos nos incisos I, II, III, IV e IX do art. 45[133], de certo que a pessoa que tiver visto brasileiro denegado será impedida de ingressar no País enquanto permanecerem as condições que ensejaram a denegação (artigo 11, parágrafo único, da LM[134]).

Em função do exposto, recomenda-se ao não nacional que deseje entrar no território brasileiro, que verifique antecipadamente se não se enquadra em nenhuma das situações de impedimento

---

[131] "Art. 35. A posse ou a propriedade de bem no Brasil não confere o direito de obter visto ou autorização de residência em território nacional, sem prejuízo do disposto sobre visto para realização de investimento.".

[132] "Art. 6º A posse ou a propriedade de bens no Brasil não confere ao estrangeiro o direito de obter visto de qualquer natureza, ou autorização de permanência no território nacional.".

[133] "Art. 45. Poderá ser impedida de ingressar no País, após entrevista individual e mediante ato fundamentado, a pessoa: I - anteriormente expulsa do País, enquanto os efeitos da expulsão vigorarem; II - condenada ou respondendo a processo por ato de terrorismo ou por crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto n.º 4.388, de 25 de setembro de 2002; III - condenada ou respondendo a processo em outro país por crime doloso passível de extradição segundo a lei brasileira; IV - que tenha o nome incluído em lista de restrições por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo Brasil perante organismo internacional; V - que apresente documento de viagem que: a) não seja válido para o Brasil; b) esteja com o prazo de validade vencido; ou c) esteja com rasura ou indício de falsificação; VI - que não apresente documento de viagem ou documento de identidade, quando admitido; VII - cuja razão da viagem não seja condizente com o visto ou com o motivo alegado para a isenção de visto; VIII - que tenha, comprovadamente, fraudado documentação ou prestado informação falsa por ocasião da solicitação de visto; ou IX - que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. Parágrafo único. Ninguém será impedido de ingressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política.".

[134] "Art. 11. Poderá ser denegado visto a quem se enquadrar em pelo menos um dos casos de impedimento definidos nos incisos I, II, III, IV e IX do art. 45. Parágrafo único. A pessoa que tiver visto brasileiro denegado será impedida de ingressar no País enquanto permanecerem as condições que ensejaram a denegação.".

de ingresso elencadas nos dispositivos mencionados, sob pena de ser impedido de deixar a área de fiscalização e ser repatriado[135].

Paralelamente às vedações à concessão do visto para ingresso no território nacional, a Lei de Migração ainda menciona em seu artigo 34[136] sobre os impedimentos para a concessão de residência, idênticos aos impedimentos previstos no artigo 11.

Segundo os incisos I, II, III, IV e V, do artigo 12, da Lei de Migração brasileira, são previstos como tipos de vistos:

> Art. 12. Ao solicitante que pretenda ingressar ou permanecer em território nacional poderá ser concedido visto:
> I - de visita;
> II - temporário;
> III - diplomático;
> IV - oficial;
> V - de cortesia.

A primeira das modalidades, a do visto de visita, é caracterizada pela possibilidade de sua concessão ao solicitante que deseje vir ao Brasil para estada de curta duração, sem intenção de estabelecer residência (artigo 13, *caput*, da Lei de Migração), nos casos de: I – turismo: destina-se à viagem de caráter recreativo ou de visita, sem finalidade imigratória; II – negócios: semelhante ao visto de turismo, cobrindo os deslocamentos das viagens de negócios realizadas no País; III – trânsito: destinado ao solicitante de passagem pelo País, sendo dispensável no caso da hipótese prevista no § 3° do artigo 13 da LM; IV - atividades artísticas ou desportivas; e V - outras hipóteses definidas em regulamento.

Frisa-se, portanto, que segundo a Lei de Migração, o turista em território nacional é um *visitante*, e não um *imigrante*[137].

É vedada a atividade remunerada para esta modalidade de visto (art. 13, § 1°, da LM), ressalvada a hipótese prevista no § 2° do mesmo dispositivo, que compreende a situação mediante a qual *o beneficiário do visto de visita poderá receber pagamento do governo, de empregador brasileiro ou de entidade privada, a título de diária, ajuda de custo, cachê, pró-*

---

[135] NUNES, Paulo Henrique Faria. Op. cit., p. 74.
[136] "Art. 34. Poderá ser negada autorização de residência com fundamento nas hipóteses previstas nos incisos I, II, III, IV e IX do art. 45.".
[137] NUNES, Paulo Henrique Faria. Op. cit., p. 76.

labore ou outras despesas com a viagem, bem como concorrer a prêmios, inclusive em dinheiro, em competições desportivas ou em concursos artísticos ou culturais.

Embora a Lei tenha estabelecido a possibilidade de que o Regulamento pudesse dispor de outras hipóteses de visto de visita, tal prerrogativa não foi exercida no texto do Decreto n.º 9.199/17, que acabou por dispor de forma mais sintética que a própria Lei quanto aos vistos e suas hipóteses de cabimento, prevendo, no caso do visto de visita, sobre seu prazo de validade (art. 15 da Regulamentação[138]), sobre o prazo de estada do possuidor do visto de visita e sua prorrogação (art. 20 da Regulamentação[139]), e sobre as atividades estabelecidas para a concessão dessa espécie de visto (art. 29 da Regulamentação[140]).

---

[138] "Art. 15. O prazo de validade do visto de visita será de um ano, e, exceto se houver determinação em contrário do Ministério das Relações Exteriores, permitirá múltiplas entradas no País enquanto o visto estiver válido. § 1º O prazo de validade do visto de visita poderá ser reduzido, a critério do Ministério das Relações Exteriores. § 2º Nas hipóteses em que houver reciprocidade de tratamento, em termos definidos por comunicação diplomática, o visto de visita poderá ter prazo de validade de até dez anos. § 3º O prazo de validade do visto de visita, quando solicitado e emitido por meio eletrônico, nos termos estabelecidos no art. 26, poderá ser superior a um ano, a critério do Ministério das Relações Exteriores.".

[139] "Art. 20. O visto de visita terá prazo de estada de até noventa dias, prorrogáveis pela Polícia Federal por até noventa dias, desde que o prazo de estada máxima no País não ultrapasse cento e oitenta dias a cada ano migratório, ressalvado o disposto no § 7º do art. 29. § 1º A contagem do prazo de estada do visto de visita começará a partir da data da primeira entrada no território nacional e será suspensa sempre que o visitante deixar o território nacional. § 2º A prorrogação do prazo de estada do visto de visita somente poderá ser feita na hipótese de nacionais de países que assegurem reciprocidade de tratamento aos nacionais brasileiros. § 3º A Polícia Federal poderá, excepcionalmente, conceder prazo de estada inferior ao previsto no caput ou, a qualquer tempo, reduzir o prazo previsto de estada do visitante no País. § 4º A solicitação de renovação do prazo do visto de visita deverá ser realizada antes de expirado o prazo de estada original, hipótese em que deverão ser apresentados os seguintes documentos: I - documento de viagem válido; II - comprovante de recolhimento da taxa; e III - formulário de solicitação de renovação do prazo disponibilizado pela Polícia Federal.".

[140] "Art. 29. O visto de visita poderá ser concedido ao visitante que venha ao País para estada de curta duração, sem intenção de estabelecer residência, para fins de turismo, negócios, trânsito, realização de atividades artísticas ou desportivas ou em situações excepcionais, por interesse nacional. § 1º É vedado ao beneficiário de visto de visita exercer atividade remunerada no País. § 2º Para os fins do disposto neste artigo, as atividades relativas a turismo compreendem a realização de atividades de caráter turístico, informativo, cultural, educacional ou recreativo, além de visitas familiares, participação em conferências, seminários, congressos ou reuniões, realização de serviço voluntário ou de atividade de pesquisa, ensino ou extensão acadêmica, desde que observado o disposto no § 1º e que a atividade realizada não tenha prazo superior àquele previsto no art. 20. § 3º Para os fins do disposto neste artigo, as atividades relativas a negócios compreendem a participação em reuniões, feiras e eventos empresariais, a cobertura jornalística ou a realização de filmagem e reportagem, a prospecção de oportunidades comerciais, a assinatura de contratos, a realização de auditoria ou consultoria, e a atuação como tripulante de aeronave ou embarcação, desde que observado o disposto no § 1º e que a atividade realizada não tenha prazo superior àquele previsto no art. 20. § 4º O visto de visita emitido para atividades artísticas e desportivas incluirá, também, os técnicos em espetáculos de diversões e os demais profissionais que, em caráter auxiliar, participem da atividade do artista ou do desportista. § 5º O visto de visita emitido para atividades artísticas e desportivas não dispensará o seu portador da obtenção de autorização e do registro junto ao Ministério do Trabalho para realização de atividades artísticas. § 6º O Ministério das Relações Exteriores comunicará o Ministério do Trabalho sobre os vistos de visita emitidos para realização de atividades artísticas ou desportivas, para realização de auditoria e consultoria, ou para atuação como marítimo, e informará os subsídios financeiros a serem recebidos pelo visitante. § 7º O visto de visita emitido para realização de atividades artísticas ou desportivas, para realização de auditoria e de consultoria, ou para atuação como marítimo nas embarcações não mencionadas no inciso I e no inciso II, alíneas "a" e "b", terá prazo de estada de até noventa dias, improrrogável a cada ano migratório, observado o seguinte: I - na hipótese de o marítimo ingressar no País em viagem de longo curso ou em cruzeiros marítimos ou fluviais pela

O artigo 14 da Lei de Migração trata do visto temporário, destinado ao estrangeiro que pretende ingressar no Brasil para se estabelecer provisoriamente, condição que deriva das hipóteses estabelecidas nos incisos do dispositivo citado, abaixo transcrito:

> Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:
> I - o visto temporário tenha como finalidade:
> a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;
> b) tratamento de saúde;
> c) acolhida humanitária;
> d) estudo;
> e) trabalho;
> f) férias-trabalho;
> g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário;
> h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural;
> i) reunião familiar;
> j) atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado;
> II - o imigrante seja beneficiário de tratado em matéria de vistos;
> III - outras hipóteses definidas em regulamento.
> (...).

Se comparado ao Estatuto do Estrangeiro, nota-se que aquele apresentava um rol bem menor de situações que possibilitavam a concessão do visto temporário[141], sendo que, duas delas – a

---

costa brasileira, para estadas de até cento e oitenta dias a cada ano migratório, estará isento de visto, desde que apresente carteira internacional de marítimo emitida nos termos da Convenção da Organização Internacional do Trabalho; e II - na hipótese de o marítimo, ao ingressar no País, não se enquadrar no disposto no inciso I, deverá solicitar o visto temporário a que se refere o art. 38, se estiver a bordo de: a) embarcação de bandeira brasileira, independentemente do prazo; b) embarcação estrangeira de cruzeiros marítimos ou fluviais e a permanência for por prazo superior a cento e oitenta dias a cada ano migratório; e c) outras embarcações ou plataformas não mencionadas nas alíneas "a" e "b" e a permanência for por prazo superior a noventa dias a cada ano migratório. § 8º As situações excepcionais de concessão de visto de visita, de acordo com o interesse nacional, serão definidas: I - em ato do Ministro de Estado das Relações Exteriores; ou II - em ato conjunto dos Ministros das Relações Exteriores e do Trabalho, quando se tratar de questões laborais. § 9º O beneficiário de visto de visita poderá receber pagamento do governo, de empregador brasileiro ou de entidade privada a título de diária, ajuda de custo, cachê, pró-labore ou outras despesas com a viagem, além de poder concorrer a prêmios, inclusive em dinheiro, em competições desportivas ou em concursos artísticos ou culturais. § 10. O visto de visita não será exigido na hipótese de escala ou conexão no território nacional, desde que o visitante não deixe a área de trânsito internacional. § 11. Além dos documentos a que se refere o art. 10, caput, incisos I, II, III e IV, poderão ser exigidos: I - comprovante de meio de transporte de entrada e saída do território nacional; II - prova de meios de subsistência compatíveis com o prazo e com o objetivo da viagem pretendida; e III - documentação que ateste a natureza das atividades que serão desenvolvidas no País. § 12. Documentos adicionais e entrevista presencial dos visitantes poderão ser solicitados para a confirmação do objetivo da viagem.".

[141] "Art. 13. O visto temporário poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda vir ao Brasil: I - em viagem cultural ou em missão de estudos; II - em viagem de negócios; III - na condição de artista ou desportista; IV - na condição de estudante; V - na condição de cientista, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do Governo brasileiro; V - na condição de cientista, pesquisador, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do governo brasileiro; VI - na condição de correspondente de jornal, revista, rádio, televisão ou agência noticiosa estrangeira. VII - na condição de ministro de confissão religiosa ou membro de instituto de vida consagrada e de congregação ou ordem religiosa. VIII - na condição de beneficiário de bolsa vinculada a projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação concedida por órgão ou agência de fomento.".

de visto de negócios e de visto para atividades artísticas ou desportivas -, foram incluídas na Lei de Migração sob a rubrica do visto de visita[142].

Ademais, a Lei de Migração não indica o prazo de validade de cada uma das espécies de visto temporário, tão somente indica que a definição das particularidades necessárias à sua concessão depende de Regulamento[143] [144].

Sua regulamentação, assim, está organizada entre os artigos 33 aos 50 do Decreto n.º 9.199/17, e não existe previsão neste quanto a novas hipóteses de visto temporário, apenas a disposição do art. 48, no sentido de prever a concessão do visto temporário para *atender a interesses da política migratória nacional, em outras hipóteses definidas em ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho*.

Quanto aos vistos diplomático, oficial e de cortesia, observa-se sua previsão no conteúdo do art. 16 da Lei de Migração, que, quanto às suas hipóteses de concessão, dispõe:

> Art. 16. Os vistos diplomático e oficial poderão ser concedidos a autoridades e funcionários estrangeiros que viajem ao Brasil em missão oficial de caráter transitório ou permanente, representando Estado estrangeiro ou organismo internacional reconhecido.
> § 1° Não se aplica ao titular dos vistos referidos no caput o disposto na legislação trabalhista brasileira.
> § 2° Os vistos diplomático e oficial poderão ser estendidos aos dependentes das autoridades referidas no caput.

O Manual do Serviço Consular e Jurídico do Ministério das Relações Exteriores (MRE) faz melhor distinção entre os vistos diplomático e oficial nos itens 12.2.5 e 12.2.9 da Portaria n.º 457, de 02 de agosto de 2010[145], sendo o primeiro concedido exclusivamente a autoridades e funcionários não nacionais que atuam na representação de governos estrangeiros ou organismos

---

[142] NUNES, Paulo Henrique Faria. Op. cit., p. 77.
[143] Acorde com o Decreto n.º 9.199/17, os prazos de validade ("Art. 14. O prazo de validade do visto é aquele ao longo do qual o visto poderá ser utilizado para entrada no País") e de estada ("Art. 19. O prazo de estada do visto de visita é aquele durante o qual o seu portador poderá permanecer no território nacional e começa a ser contado a partir da data da primeira entrada no País") estão dispostos entre os artigos 14 e 23, e podem chegar a até 10 anos e 3 anos, respectivamente.
[144] O Estatuto do Estrangeiro dispunha regras gerais sobre tais prazos no artigo 14, *in verbis*: "Art. 14. O prazo de estada no Brasil, nos casos dos incisos II e III do art. 13, será de até noventa dias; no caso do inciso VII, de até um ano; e nos demais, salvo o disposto no parágrafo único deste artigo, o correspondente à duração da missão, do contrato, ou da prestação de serviços, comprovada perante a autoridade consular, observado o disposto na legislação trabalhista. Parágrafo único. No caso do item IV do artigo 13 o prazo será de até 1 (um) ano, prorrogável, quando for o caso, mediante prova do aproveitamento escolar e da matrícula.".
[145] NUNES, Paulo Henrique Faria. Op. cit., p. 86.

intergovernamentais com status diplomático, e, no caso do visto oficial, a norma 12.2.9 dispõe de redação semelhante à do art. 16 da Lei de Migração[146], e indica um rol exemplificativo.

O Manual do Serviço Consular e Jurídico do Ministério das Relações Exteriores (MRE) faz melhor distinção entre os vistos diplomático e oficial nos itens 12.2.5 e 12.2.9 da Portaria n.º 457, de 02 de agosto de 2010[147], sendo o primeiro concedido exclusivamente a autoridades e funcionários não nacionais que atuam na representação de governos estrangeiros ou organismos intergovernamentais com status diplomático, e, no caso do visto oficial, a norma 12.2.9 dispõe de redação semelhante à do art. 16 da Lei de Migração[148], e indica um rol exemplificativo.

O Decreto n.º 9.199/2017 regulamenta entre os artigos 51 a 57 a previsão da Lei de Migração no tocante aos vistos diplomático, oficial e de cortesia.

Prevê, no artigo 53[149], que os vistos diplomático e oficial poderão ser concedidos a autoridades e funcionários estrangeiros que viajem ao País em missão oficial de caráter transitório ou permanente, e representem Estado estrangeiro ou organismo internacional reconhecido.

---

[146] "Art. 16. Os vistos diplomático e oficial poderão ser concedidos a autoridades e funcionários estrangeiros que viajem ao Brasil em missão oficial de caráter transitório ou permanente, representando Estado estrangeiro ou organismo internacional reconhecido. § 1° Não se aplica ao titular dos vistos referidos no caput o disposto na legislação trabalhista brasileira. § 2° Os vistos diplomático e oficial poderão ser estendidos aos dependentes das autoridades referidas no caput.".

[147] NUNES, Paulo Henrique Faria. Op. cit., p. 86.

[148] "Art. 16. Os vistos diplomático e oficial poderão ser concedidos a autoridades e funcionários estrangeiros que viajem ao Brasil em missão oficial de caráter transitório ou permanente, representando Estado estrangeiro ou organismo internacional reconhecido. § 1° Não se aplica ao titular dos vistos referidos no caput o disposto na legislação trabalhista brasileira. § 2° Os vistos diplomático e oficial poderão ser estendidos aos dependentes das autoridades referidas no caput.".

[149] "Art. 53. Os vistos diplomático e oficial poderão ser concedidos a autoridades e funcionários estrangeiros que viajem ao País em missão oficial de caráter transitório ou permanente e representem Estado estrangeiro ou organismo internacional reconhecido. § 1º O disposto na legislação trabalhista brasileira não se aplica aos titulares dos vistos de que trata o caput. § 2º Os vistos diplomático e oficial poderão ser estendidos aos dependentes das autoridades mencionadas no caput, conforme o disposto em ato do Ministro de Estado das Relações Exteriores.".

Já a forma de sua remuneração e a previsão das atividades remuneradas do dependente do titular do visto diplomático estão previstas nos artigos 54[150], 55[151] e 56[152] do Regulamento.

O art. 57 do Regulamento trata do visto de cortesia, concedido aos discriminados nos I a VI do citado dispositivo.

De forma diversa daquela disposta no Estatuto do Estrangeiro, que estabelecia a possibilidade da conversão de vistos concedidos em outras modalidades, conforme previsão dos artigos 37[153],

---

[150] "Art. 54. O titular de visto diplomático ou oficial somente poderá ser remunerado por Estado estrangeiro ou organismo internacional, ressalvado o disposto no art. 55 ou em tratado que contenha cláusula específica sobre o assunto. Parágrafo único. Na hipótese de tratado com cláusula específica, os termos do referido tratado prevalecerão sobre o disposto no art. 55.".

[151] "Art. 55. O dependente de titular de visto diplomático ou oficial poderá exercer atividade remunerada no País, observada a legislação trabalhista brasileira, desde que haja reciprocidade de tratamento em relação ao nacional brasileiro. § 1º O dependente de funcionário estrangeiro acreditado no País, observado o tratado de dispensa de visto, receberá o mesmo tratamento conferido ao dependente de titular de visto diplomático ou oficial. § 2º Na hipótese de o titular de visto diplomático estar em missão oficial a serviço de Estado estrangeiro, a reciprocidade de tratamento ao nacional brasileiro em situação análoga naquele Estado deverá ser assegurada por meio de comunicação diplomática. § 3º Na hipótese de o titular de visto diplomático ser funcionário de organização internacional, a exigência de reciprocidade de tratamento será considerada atendida se houver tratamento equivalente para o nacional brasileiro no país em que a referida organização estiver sediada. § 4º Se houver a necessidade em assegurar reciprocidade de tratamento junto a Estado estrangeiro, a critério do Ministério das Relações Exteriores, a comunicação diplomática poderá ser efetuada por meio de troca de notas que permita o exercício de atividade remunerada de dependentes estrangeiros no País e de dependentes brasileiros no exterior, desde que observados o disposto na Lei n.º 13.445, de 2017, e neste Decreto.".

[152] "Art. 56. A autorização para exercício de atividade remunerada no País será concedida por meio de solicitação específica, que será encaminhada por via diplomática ao Ministério das Relações Exteriores, e dependerá da aprovação do Ministério do Trabalho, observado o seguinte: I - o dependente autorizado a exercer atividade remunerada iniciadas não gozará de imunidade de jurisdição civil ou administrativa por atos diretamente relacionados com o desempenho da atividade, o dependente não gozará de imunidade de jurisdição civil ou administrativa no território nacional; II - a autorização para exercer atividade remunerada terminará quando o beneficiário deixar de atender a condição de dependente ou na data de partida definitiva do titular do território nacional, após o término de suas funções; III - a legislação nacional será observada quanto aos cargos ou às funções privativos de nacionais brasileiros; IV - o reconhecimento de diplomas e títulos obtidos no exterior, quando necessário ao exercício do cargo ou da função, dependerá da observância das normas e dos procedimentos aplicáveis a nacionais brasileiros ou estrangeiros residentes; V - na hipótese de profissões regulamentadas, serão atendidas as mesmas exigências aplicáveis a nacionais brasileiros ou estrangeiros residentes; e VI - os dependentes estarão sujeitos à legislação trabalhista, previdenciária e tributária brasileira em relação à atividade exercida e recolherão os tributos e os encargos decorrentes do exercício dessa atividade.".

[153] "Art. 37. O titular do visto de que trata o artigo 13, incisos V e VII, poderá obter transformação do mesmo para permanente (art. 16), satisfeitas às condições previstas nesta Lei e no seu Regulamento. § 1º. Ao titular do visto temporário previsto no inciso VII do art. 13 só poderá ser concedida a transformação após o prazo de dois anos de residência no País. § 2º. Na transformação do visto poder-se-á aplicar o disposto no artigo 18 desta Lei.".

39[154] e 42[155] do dispositivo revogado, a Lei de Migração não aborda a possibilidade de conversão de uma espécie de visto em outra.

A Lei de Migração, no entanto, estabelece que os vistos oficial, diplomático, de visita e de cortesia podem ser transformados em residência (art. 15, parágrafo único[156] e art. 36[157]), com suas especificidades dispostas no Regulamento da Lei (arts. 30[158]; 124[159]; 39[160]; 50[161]; 52[162] e 125[163]).

---

[154] "Art. 39. O titular de visto diplomático ou oficial poderá obter transformação desses vistos para temporário (artigo 13, itens I a VI) ou para permanente (artigo 16), ouvido o Ministério das Relações Exteriores, e satisfeitas as exigências previstas nesta Lei e no seu Regulamento. Parágrafo único. A transformação do visto oficial ou diplomático em temporário ou permanente importará na cessação de todas as prerrogativas, privilégios e imunidades decorrentes daqueles vistos.".

[155] "Art. 42. O titular de quaisquer dos vistos definidos nos artigos 8°, 9°, 10, 13 e 16, poderá ter os mesmos transformados para oficial ou diplomático.".

[156] "Art. 15. Os vistos diplomático, oficial e de cortesia serão concedidos, prorrogados ou dispensados na forma desta Lei e de regulamento. Parágrafo único. Os vistos diplomático e oficial poderão ser transformados em autorização de residência, o que importará cessação de todas as prerrogativas, privilégios e imunidades decorrentes do respectivo visto.".

[157] "Art. 36. O visto de visita ou de cortesia poderá ser transformado em autorização de residência, mediante requerimento e registro, desde que satisfeitos os requisitos previstos em regulamento.".

[158] "Art. 30. O visto de visita poderá ser transformado em autorização de residência ou em visto diplomático, oficial ou de cortesia, no território nacional, desde que o visitante preencha os requisitos estabelecidos neste Decreto.".

[159] "Art. 124. O visto de visita ou de cortesia poderá ser transformado em autorização de residência por meio de requerimento. § 1º O requerente comprovará a condição migratória de visitante ou de titular de visto de cortesia e o atendimento aos requisitos exigidos para a concessão de autorização de residência. § 2º A decisão de transformação caberá à autoridade competente para avaliar a hipótese de autorização de residência pretendida.".

[160] "Art. 39. O visto temporário para férias-trabalho poderá ser concedido ao imigrante maior de dezesseis anos que seja nacional de país que conceda benefício idêntico ao nacional brasileiro, em termos definidos pelo Ministério das Relações Exteriores por meio de comunicação diplomática. § 1º O titular do visto mencionado no caput poderá permanecer no País para fins primordialmente de turismo, permitida a realização de atividade remunerada, em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro, a título de complementação de renda. § 2º O prazo de validade do visto mencionado no caput e o número de imigrantes que poderá pleitear esse visto serão definidos por meio de comunicação diplomática e observarão a reciprocidade de tratamento. § 3º A transformação do visto temporário para férias-trabalho observará a reciprocidade de tratamento estabelecida por meio de comunicação diplomática.".

[161] "Art. 50. Os vistos temporários poderão ser transformados em autorização de residência ou em visto diplomático, oficial ou de cortesia, no território nacional, desde que o imigrante preencha os requisitos estabelecidos neste Decreto.".

[162] "Art. 52. Os vistos diplomático e oficial poderão ser transformados em autorização de residência, desde que atendidos os requisitos para a obtenção da autorização de residência e importará cessação de todas as prerrogativas, os privilégios e as imunidades decorrentes do visto. Parágrafo único. Excepcionalmente, nas hipóteses previstas no caput, o cumprimento dos requisitos para a obtenção da autorização de residência poderá ser dispensado, mediante recomendação do Ministério das Relações Exteriores, observadas as hipóteses de denegação de autorização de residência com fundamento nos incisos I, II, III, IV e IX do caput do art. 171.".

[163] "Art. 125. O visto diplomático ou oficial poderá ser transformado em autorização de residência por meio de requerimento. § 1º O requerente comprovará que a sua condição migratória fundamenta-se na concessão de visto diplomático ou oficial e o atendimento aos requisitos exigidos para a concessão de autorização de residência. § 2º A decisão de transformação caberá à autoridade competente para avaliar a hipótese de autorização de residência pretendida, consultado o Ministério das Relações Exteriores. § 3º A transformação de que trata este artigo importará a cessação das prerrogativas, dos privilégios e das imunidades decorrentes dos vistos anteriores. § 4º Excepcionalmente, nas hipóteses de transformação previstas neste artigo, o cumprimento dos requisitos para a obtenção da autorização de residência poderá ser dispensado, mediante recomendação do Ministério das Relações

3.2.3 Da condição jurídica do migrante e do visitante

A Lei de Migração dispõe em seu Capítulo III a respeito da condição jurídica do migrante e do visitante no País, tendo estabelecido sob esse guarda-chuva, as situações: a) Do residente fronteiriço; b) Do apátrida e da redução da apatridia; c) Do asilado; d) Das normas acerca da autorização de residência; e e) Da reunião familiar.

a) Do residente fronteiriço

Considera-se residente fronteiriço *qualquer pessoa nacional de país vizinho ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país* (art. 1º, § 1º, IV da Lei de Migração).

A regulamentação do ingresso e atividades do residente fronteiriço foram estabelecidas entre os artigos 86 aos 94 do Decreto n.º 9.199/2017, sendo-lhe facultada a ida em município fronteiriço brasileiro por meio da apresentação do documento de viagem válido ou da carteira de identidade expedida por órgão oficial de identificação do país de sua nacionalidade (artigo 86[164]) e a possibilidade da realização de atos da vida civil no município de fronteira, inclusive atividade laboral e estudo, mediante registro efetuado pela Polícia Federal (artigo 89[165]); sendo que o Regulamento engloba previsão acerca dos procedimentos necessários para realização dos atos autorizados pela Lei e pelo próprio Regulamento.

Importante destaque merece ser dado à mudança no paradigma de tratamento ofertado ao residente fronteiriço na Lei de Migração, que, diferentemente do Estatuto do Estrangeiro, não o vê apenas com o enfoque nas relações de trabalho.

Exteriores, observadas as hipóteses de denegação de autorização de residência com fundamento nos incisos I, II, III, IV e IX do caput do art. 171.".

[164] "Art. 86. Ao residente fronteiriço poderá ser permitida a entrada em Município fronteiriço brasileiro por meio da apresentação do documento de viagem válido ou da carteira de identidade expedida por órgão oficial de identificação do país de sua nacionalidade.".

[165] "Art. 89. O residente fronteiriço que pretenda realizar atos da vida civil em Município fronteiriço, inclusive atividade laboral e estudo, será registrado pela Polícia Federal e receberá a Carteira de Registro Nacional Migratório, que o identificará e caracterizará a sua condição. Parágrafo único. O registro será feito por meio de requerimento instruído com: I - documento de viagem ou carteira de identidade expedida por órgão oficial de identificação do país de nacionalidade do imigrante; II - prova de residência habitual em Município fronteiriço de país vizinho; III - certidões de antecedentes criminais ou documento equivalente emitido pela autoridade judicial competente de onde tenha residido nos últimos cinco anos; IV - declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes criminais em qualquer país nos últimos cinco anos; e V - recolhimento da taxa de expedição de carteira de estrangeiro fronteiriço, de que trata o inciso V do caput do art. 2° da Lei Complementar n.º 89, de 18 de fevereiro de 1997.".

O artigo 21 do Estatuto do Estrangeiro previa a figura do trabalhador fronteiriço como sendo o natural de país limítrofe, que tinha domicílio em cidade contígua ao território nacional, conferindo-lhe o direito de exercer atividade remunerada ou frequentar estabelecimento de ensino naqueles municípios, desde que fossem respeitados os interesses da segurança nacional e o seu trânsito fosse restrito aos limites territoriais daqueles municípios, reservas não contempladas pela Lei de Migração, tampouco em seu Regulamento, que prevê a possibilidade de espaço geográfico de sua abrangência maior que os municípios fronteiriços (art. 24, § 2º da Lei de Migração[166]), mantida a vedação quanto à residência no país.

b) Do apátrida e da redução da apatridia

A figura da apatridia desponta como uma preocupação da comunidade interestatal no cenário internacional, no sentido de se pensar a proteção de pessoas que não disponham de amparo por parte do seu Estado de origem, em função da ausência do vínculo jurídico da nacionalidade, situação que abrange tanto o apátrida, propriamente dito, como pode igualmente abranger o apátrida refugiado.

Estima-se que existam no mínimo 10 milhões de pessoas nessas condições na atualidade, e populações que vivem em situação de apatridia (normalmente, minorias já vulneráveis a violações de direitos humanos) costumam sofrer grandes privações e perseguições, a exemplo dos rohingya, no Mianmar, no Sudeste Asiático, e do povo roma (ciganos), na Europa[167].

---

[166] "Art. 24. A autorização referida no caput do art. 23 indicará o Município fronteiriço no qual o residente estará autorizado a exercer os direitos a ele atribuídos por esta Lei. § 1º O residente fronteiriço detentor da autorização gozará das garantias e dos direitos assegurados pelo regime geral de migração desta Lei, conforme especificado em regulamento. § 2º O espaço geográfico de abrangência e de validade da autorização será especificado no documento de residente fronteiriço.".

[167] Segundo expôs Fernand de Varennes, relator especial da ONU sobre questões de minorias: "A huge proportion of the world's stateless belong to specific minorities that appear to be targeted by state policies, practices, or legislation, or at the very least are at the receiving end of discriminatory citizenship decisions.".
UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner. *UN expert points to global statelessness as a minority issue*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23756&LangID=E>. Acesso em: 10/08/2019.

A Lei de Migração brasileira, seguindo o escopo da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954)[168][169] e da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia (1961)[170], além dos preceitos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)[171] e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969)[172], inova, ao estabelecer o reconhecimento da condição de apátrida e consolidar a sua proteção por meio de um processo simplificado de naturalização, caso este assim o deseje[173].

Conforme disposto no art. 1º, § 1º, IV da Lei de Migração, apátrida é *toda pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, (...) ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro*.

Nesse sentido, a Seção II do Capítulo III (Da Condição Jurídica do Migrante e do Visitante), prevê em seu art. 26 e parágrafos, a proteção do apátrida e os meios para a redução da apatridia:

> Art. 26. Regulamento disporá sobre instituto protetivo especial do apátrida, consolidado em processo simplificado de naturalização.
> § 1º O processo de que trata o caput será iniciado tão logo seja reconhecida a situação de apatridia.

---

[168] A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas é o único instrumento legal que estabelece formalmente a condição jurídica internacional de apátrida, por conta disso, é considerada fundamental para o embasamento da proteção ao migrante nesta condição jurídica, além de ser uma normativa internacional que resguarda à pessoa nesta condição de extrema vulnerabilidade, instrumentos para a sua proteção.

[169] Aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 38, de 5 de abril de 1995, e promulgada pelo Decreto Executivo n.º 4.246 de 22 de maio de 2002.

[170] A Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia foi assinada em 30 de agosto de 1961, tendo entrado em vigor no plano internacional em 13 de dezembro de 1975. Foi promulgada no Brasil pelo Decreto Executivo n.º 8.501, de 18 de agosto de 2015.

[171] A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 10 de dezembro de 1948, estabelece em seu artigo 15 que todo ser humano tem direito a uma nacionalidade (§ 1°), e que ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade (§ 2°). A consagração da nacionalidade como direito humano justifica-se em função das consequências advindas do vínculo jurídico que se cria entre um indivíduo e seu Estado. Nesse sentido, "(...) o direito à uma nacionalidade, geralmente definido constitucionalmente, gera para o Estado a obrigação de proteger seus súditos, garantido, sob sua jurisdição, o respeito aos seus direitos fundamentais. O direito à nacionalidade, nesse aspecto, constitui um dos primeiros direitos subjetivos que um indivíduo recebe ao nascer ou ao ser naturalizado, e do qual depende o exercício dos demais, como, por exemplo, o direito à saúde, à educação ou à moradia. O problema surge quando um indivíduo não recebe a proteção do seu Estado de origem, por ter dele fugido, ou não querer a ele regressar, seja em razão do fundado temor de perseguição ou risco à sua própria vida, ou ainda, por não ter adquirido ou por ter perdido sua nacionalidade em razão dos termos da legislação de um Estado reivindicado como sendo o seu. A ausência do laço jurídico da nacionalidade decorrente do refúgio ou de uma incongruência legal caracteriza uma pessoa como "apátrida" pelo direito internacional.". BICHARA, Jahyr-Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: entre avanços e retrocessos. *In*: *Revista Brasileira de Direito Internacional,* Brasília, vol. 14, n. 2, 2017, p. 238.

[172] Segundo preleciona o art. 20 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos: "Artigo 20. Direito à nacionalidade: 1. Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade. 2. Toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra. 3. A ninguém se deve privar arbitrariamente de sua nacionalidade nem do direito de mudá-la.".

[173] "Art. 26. (...) § 8° O apátrida reconhecido que não opte pela naturalização imediata terá a autorização de residência outorgada em caráter definitivo.".

> § 2º Durante a tramitação do processo de reconhecimento da condição de apátrida, incidem todas as garantias e mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social relativos à Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002 , à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 , e à Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 .
> § 3º Aplicam-se ao apátrida residente todos os direitos atribuídos ao migrante relacionados no art. 4º.
> § 4º O reconhecimento da condição de apátrida assegura os direitos e garantias previstos na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002 , bem como outros direitos e garantias reconhecidos pelo Brasil.
> § 5º O processo de reconhecimento da condição de apátrida tem como objetivo verificar se o solicitante é considerado nacional pela legislação de algum Estado e poderá considerar informações, documentos e declarações prestadas pelo próprio solicitante e por órgãos e organismos nacionais e internacionais.
> § 6º Reconhecida a condição de apátrida, nos termos do inciso VI do § 1º do art. 1º, o solicitante será consultado sobre o desejo de adquirir a nacionalidade brasileira.
> § 7º Caso o apátrida opte pela naturalização, a decisão sobre o reconhecimento será encaminhada ao órgão competente do Poder Executivo para publicação dos atos necessários à efetivação da naturalização no prazo de 30 (trinta) dias, observado o art. 65.
> § 8º O apátrida reconhecido que não opte pela naturalização imediata terá a autorização de residência outorgada em caráter definitivo.
> § 9º Caberá recurso contra decisão negativa de reconhecimento da condição de apátrida.
> § 10. Subsistindo a denegação do reconhecimento da condição de apátrida, é vedada a devolução do indivíduo para país onde sua vida, integridade pessoal ou liberdade estejam em risco.
> § 11. Será reconhecido o direito de reunião familiar a partir do reconhecimento da condição de apátrida.
> § 12. Implica perda da proteção conferida por esta Lei:
> I - a renúncia;
> II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de apátrida; ou
> III - a existência de fatos que, se fossem conhecidos por ocasião do reconhecimento, teriam ensejado decisão negativa.

O *caput* do artigo em questão prevê que regulamento disporá sobre instituto protetivo especial do apátrida, consolidado em processo simplificado de naturalização.

O Decreto n°. 9.199/2017, nesse sentido, dispõe, entre seus artigos 95 e 107, acerca do processamento da proteção do apátrida.

Conforme previsão do art. 96 do Regulamento, em consonância com o artigo 26 e parágrafos da Lei de Migração, o processo de reconhecimento da condição de apátrida tem como objetivo verificar se o solicitante é considerado nacional pela legislação de algum Estado, e, enquanto tramita, o solicitante terá todas as garantias e proteções previstas na Convenção sobre o Estatuto

dos Apátridas, na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, e na Lei n.º 9.474/97 (art. 96, § 1º), além da autorização de residência provisória (art. 96, § 4º do Decreto n.º 9.199/2017[174] e art. 4º, *caput*, da Portaria Interministerial n.º 5/2018[175]) e o direito de gozo de direitos no País, dentre os quais: a expedição de carteira de trabalho provisória (art. 96, § 5º, I do Decreto n°. 9.199/2017 e art. 2º, § 1º da Portaria SPPE n.º 85/2018); a inclusão no Cadastro de Pessoa Física (art. 96, §5º, II do Decreto n.º 9.199/2017); e a abertura de conta bancária em instituição financeira supervisionada pelo Banco Central do Brasil (art. 96, § 5º, III do Decreto n°. 9.199/2017).

Uma vez encerrada a instrução no processo disposto elencado no art. 96, § 1º da Lei de Migração, *havendo comprovação da condição de apatridia, a Divisão de Nacionalidade e Naturalização, após avaliação do Diretor de Migrações, providenciará a elaboração de portaria de reconhecimento e encaminhará o processo para decisão final do Secretário Nacional de Justiça*[176] (artigos 2º e 10 da Portaria Interministerial n.º 5/2018).

Do pedido de reconhecimento de condição de apatridia eventualmente indeferido caberá recurso, no prazo de dez dias, contados da notificação do solicitante interessado, ao Ministro do Estado e Justiça[177].

Subsiste ainda a facilitação para que o apátrida solicite a nacionalidade brasileira, se assim o desejar, nos moldes do *caput* do art. 98 do Decreto n.º 9.199/2017, que estabelece a possiblidade de que o solicitante manifeste esse interesse na própria solicitação de reconhecimento de

---

[174] "Art. 96. (...) § 4º O solicitante de reconhecimento da condição de apátrida fará jus à autorização provisória de residência, demonstrada por meio de protocolo, até a obtenção de resposta ao seu pedido".

[175] "Art. 4º Recebido o requerimento e identificado o solicitante, será entregue pessoalmente ao interessado protocolo, que terá efeito de autorização de residência provisória e comprovará sua regularidade migratória até decisão final".

[176] Caso seja concluída a instrução verificando-se a existência de circunstâncias que possam ensejar na denegação do reconhecimento da condição de apatridia, o Diretor de Migrações comunicará o fato ao CONARE, para que este se manifeste (art. 11 da Portaria Interministerial n°. 5/2018). O processo será encaminhado ao Diretor de Migrações após a manifestação (não vinculativa) do CONARE, para avaliação e envio para decisão do Secretário Nacional de Justiça (art. 12 da Portaria Interministerial n°. 5/2018).

[177] "Art. 13. Na hipótese de indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de apatridia, caberá recurso, no prazo de dez dias, contados da notificação do interessado, ao Ministro de Estado da Justiça. § 1º A notificação mencionada no caput será, preferencialmente, por meio eletrônico. § 2º Enviada notificação eletrônica, a contagem do prazo mencionado no caput iniciará após decorridos quinze dias contados do envio. § 3º O recurso poderá ser interposto nas unidades da Polícia Federal. § 4º Ao solicitante será entregue protocolo de interposição de recurso, que assegurará sua estada regular no país".

condição de apatridia[178], devendo seu requerimento ser endereçado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, e apresentado em uma das unidades da Polícia Federal[179].

Em tendo sido reconhecida a solicitação de reconhecimento de condição de apatridia sem que o solicitante tenha manifestado o seu interesse em adquirir a nacionalidade brasileira, este poderá, ainda assim, fazê-lo, nos termos do parágrafo único do art. 98[180].

O apátrida reconhecido que eventualmente não opte pela aquisição da nacionalidade brasileira (naturalização), disporá de autorização de residência concedida por prazo indeterminado (art. 100 do Regulamento).

Além da previsão legal da garantia de direitos ao solicitante da condição de reconhecimento de apatridia, a Lei de Migração e seu Regulamento preveem ainda hipóteses de cessação desta condição, conforme estabelece o artigo 26, §§ 11 e 12 da Lei de Migração, e artigo 107 do Decreto n°. 9.199/2017, todavia com a garantia do contraditório e ampla defesa, e da manutenção da proteção estabelecida no ordenamento.

c) Do asilado

Para a doutrina internacionalista, o direito de asilo reveste-se no instrumento segundo o qual, pessoa vítima de perseguição por suas opiniões políticas, situação racial, ou convicções religiosas no seu país de origem (mas não necessariamente neste, podendo ser caracterizada também pela perseguição protagonizada por Estado distinto ao de sua nacionalidade), tem a prerrogativa de procurar e de gozar e proteção em outros Estados.

Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) estabelece em seu artigo 14 que *Todo homem, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países*, ressalvando-se os casos em que este direito não pode ser invocado em caso de

---

[178] "Art. 98. O solicitante poderá, no próprio pedido, manifestar o seu interesse em obter a nacionalidade brasileira, caso a sua condição de apátrida seja reconhecida".

[179] Portaria Interministerial n°. 5/2018: "Art. 3º O requerimento de reconhecimento da condição de apatridia, previsto no Anexo I, será endereçado ao Ministério da Justiça, devendo ser apresentado em uma das unidades da Polícia Federal".

[180] "Art. 98. (...) Parágrafo único. Se o solicitante não houver manifestado interesse conforme previsto no caput, caso a sua condição de apátrida seja reconhecida, o Ministério da Justiça e Segurança Pública fará consulta sobre o seu desejo de adquirir a nacionalidade brasileira por meio da naturalização".

perseguição motivada por crimes de direito comum[181], ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas (§ 2° do art. 14).

Aliás, antes mesmo da entrada em vigor da DUDH, a previsão de concessão de asilo já vinha esculpida nas Convenções de Havana (1928)[182] e de Montevidéu (1933)[183], e, um pouco à frente do início de vigência DUDH, veio igualmente estabelecido na Convenção de Caracas (1954)[184].

No direito brasileiro, a possibilidade de concessão de asilo está prevista no artigo 4° da Constituição Federal de 1988, que coloca o instrumento como um dos pilares a reger as relações internacionais do país:

> Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
> (...)
> X - concessão de asilo político.

Na Lei de Migração, a previsão do asilo veio estabelecida nos artigos 27, 28 e 29, tendo a normativa caracterizado o instrumento de proteção à pessoa perseguida como ato discricionário

---

[181] V., nesse sentido, o caso "Haya de la Torre", um precedente emblemático para o Direito Internacional e para as discussões sobre asilo diplomático. Conforme expõe JUBILUT: "Trata-se do caso de asilo concedido pela Colômbia ao peruano Victor Raúl Haya de la Torre, julgado em 1950. Em 03 de janeiro de 1949, o embaixador colombiano em Lima, no Peru, concedeu asilo a Victor Raúl Haya de la Torre, chefe da Aliança Popular Revolucionária Americana (APRA), partido político do Peru, com base na Convenção sobre asilo, de 1928. O asilo foi concedido pela embaixada colombiana na capital peruana, e, por conta disso, seria necessário retirar o asilado do Peru. Para tanto, foi solicitado ao governo peruano, de acordo com o procedimento previsto na Convenção sobre asilo, um salvo-conduto. Ocorre que o asilado era acusado, por esse governo, de instigar uma rebelião militar, o que o tornaria um criminoso comum e excluiria a possibilidade de asilo. Dessa feita, o governo peruano recusou-se a emitir um salvo-conduto e cercou a embaixada com o intuito de prender Haya de la Torre. Como os dois Estados não chegaram a um acordo sobre o caso, decidiram, pela Ata de Lima de 31.8.1949, o caso à Corte Internacional de Justiça. A Corte Internacional de Justiça entendeu que a Colômbia havia interpretado unilateralmente a Convenção sobre asilo (1928) no que tangia à concessão de salvo-condutos e que tal prática feria os dispositivos desse diploma legal. Desse modo julgou que o Peru não estava obrigado a concedê-lo. Entendeu, ainda, que o asilado não havia cometido crimes comuns, mas que, ao mesmo tempo, os requisitos para a concessão de asilo previstos nos documentos em vigor não haviam sido preenchidos. A Corte proferiu, assim, uma decisão contraditória, inexequível e criticada pelo fato de não proporcionar o deslinde da questão. Ademais, verifica-se que a decisão ignorou o asilo como instituto do Direito Internacional americano, no qual tal instituto tem base costumeira, não necessitando de positivação, além de, em seu texto, usar indistintamente os termos refúgio e asilo (ou refugiado e asilado), o que demonstra uma falta de preocupação com a técnica jurídica no que concerne aos institutos de Direito Internacional. O caso permaneceu, portanto, sem solução, com o asilado confinado na embaixada colombiana até 1954, data da X Conferência Interamericana, em que se assinou um acordo pelo qual Haya de la Torre seria entregue simbolicamente às autoridades peruanas e logo em seguida libertado, mas teria sua cidadania cassada, devendo deixar o país. Tal procedimento foi realizado, e Haya de la Torre seguiu para o México, país que lhe concedeu asilo. JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro". São Paulo: Editora Método, 2007, p. 98-99. A sentença do caso está disponível para consulta em: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/14/014-19510613-JUD-01-00-EN.pdf>.

[182] Promulgadas no Brasil pelo Decreto Executivo n.º 18.956, de 22 de outubro de 1929.

[183] Promulgada no Brasil pelo Decreto Executivo n.º 1.570, de 13 de abril de 1937.

[184] Promulgada no Brasil pelo Decreto Executivo n.º 55.929, de 19 de abril de 1965.

do Estado, podendo este ser diplomático ou territorial[185]. O Decreto n°. 9.199/2017, nesse sentido, cuidou de expor quanto às duas hipóteses de asilo político, ao dispor:

> Art. 109. O asilo político poderá ser:
> I - diplomático, quando solicitado no exterior em legações, navios de guerra e acampamentos ou aeronaves militares brasileiros; ou
> II - territorial, quando solicitado em qualquer ponto do território nacional, perante unidade da Polícia Federal ou representação regional do Ministério das Relações Exteriores.

Na sequência, o Decreto n.º 9.199/2017 tratou ainda de esclarecer a respeito do processamento de tal pedido, bem como, as razões para a sua não concessão[186]; quanto à sua revogação[187], haja vista que a condição de asilado não gera um direito permanente para o imigrante, de modo que, uma vez cessadas as condições que motivaram a concessão, o Estado cedente pode suspendê-la; e, por fim, quanto à sua renúncia[188].

Deve-se ainda levar em consideração o conteúdo da Portaria Interministerial n.º 3, de 27 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em relação à tramitação dos requerimentos de autorização de residência, registro e emissão da Carteira de Registro Nacional Migratório, especifica a documentação necessária para instrução dos pedidos e define o procedimento de registro de autorizações de residência concedidas a refugiados, apátridas e asilados[189].

d) Da autorização de residência

Na Lei de Migração, o visto permanente, outrora concedido ao *estrangeiro* que pretendia se estabelecer definitivamente no país (na forma do art. 16 do Estatuto do Estrangeiro[190]), foi

---

[185] "Art. 27. O asilo político, que constitui ato discricionário do Estado, poderá ser diplomático ou territorial e será outorgado como instrumento de proteção à pessoa".
[186] "Art. 108. (...) Parágrafo único. Nos termos do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto n.º 4.388, de 2002, não será concedido asilo a quem tenha cometido: I - crime de genocídio; II - crime contra a humanidade; III - crime de guerra; ou IV - crime de agressão".
[187] "Art. 112. Compete ao Presidente da República decidir sobre o pedido de asilo político e sobre a revogação de sua concessão, consultado o Ministro de Estado das Relações Exteriores".
[188] "Art. 110. (...) § 3º A saída não autorizada do local designado pela autoridade de que trata o caput implicará a renúncia ao asilo diplomático."; e "Art. 118. A saída do País sem prévia comunicação ao Ministério das Relações Exteriores implicará renúncia ao asilo político. Parágrafo único. O solicitante de asilo político deverá solicitar autorização prévia ao Ministro das Relações Exteriores para saída do País, sob pena de arquivamento de sua solicitação".
[189] Texto disponível para consulta em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Cingapura/en-us/file/Portaria%2003-2018.pdf>.
[190] "Art. 16. O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil".

substituído pela autorização de residência, podendo esta ser concedida tanto ao imigrante temporário quanto ao permanente.

Sua previsão vem encartada nos artigos 30 aos 36 e artigos 123 aos 130, da Lei de Migração; artigos 142 aos 163, do Decreto n.º 9.199/2017, além da demarcação de suas particularidades em outras 37 (trinta e sete) Resoluções Normativas do CNIg; 16 (dezesseis) Portarias Interministeriais; e na Portaria n.º 197 (2019), do Ministério da Justiça[191].

Nos termos do artigo 30 da Lei de Migração, a residência poderá ser autorizada, mediante registro[192], ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses: *I - a residência tenha como finalidade: a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; b) tratamento de saúde; c) acolhida humanitária; d) estudo; e) trabalho; f) férias-trabalho; g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário; h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; i) reunião familiar; II - a pessoa: a) seja beneficiária de tratado em matéria de residência e livre circulação; b) seja detentora de oferta de trabalho; c) já tenha possuído a nacionalidade brasileira e não deseje ou não reúna os requisitos para readquiri-la; d) (VETADO)[193]; e) seja beneficiária de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida; f) seja menor nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, que se encontre nas fronteiras brasileiras ou em território nacional; g) tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou*

---

[191] V., nesse sentido, tabela completa das normativas expedidas posteriormente à entrada em vigor da Lei de Migração e do Decreto n.º 9.199/2017, disposta no Anexo da presente tese.

[192] O registro, conforme disposição do art. 19 da Lei de Migração, "consiste na identificação civil por dados biográficos e biométricos, e é obrigatório a todo imigrante detentor de visto temporário ou de autorização de residência". Nesse sentido, a Portaria Interministerial n.º 3, de 27 de fevereiro de 2018, dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em relação à tramitação dos requerimentos de autorização de residência, registro e emissão da Carteira de Registro Nacional Migratório, especifica a documentação necessária para instrução dos pedidos e define o procedimento de registro de autorizações de residência concedidas a refugiados, apátridas e asilados. Texto disponível para consulta em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Cingapura/en-us/file/Portaria%2003-2018.pdf>.

[193] A redação original do art. 30, § 1º, II da Lei de Migração, dispunha: "d) tenha sido aprovada em concurso público para exercício de cargo ou emprego público no Brasil;". Todavia, este conteúdo foi vetado, na mesma senda em que foram vetados os §§ 2º e 3º do art. 4º da Lei, sob a justificativa de que: "Os dispositivos possibilitariam o exercício do cargo, emprego ou função pública por estrangeiro não residente, em afronta à Constituição e ao interesse nacional. Além disso, trata em diploma relativo ao tema migratório de matéria reservada à regulação de provimento de cargo público, cuja iniciativa é privativa do Presidente da República, a teor do artigo 61, § 1º, II, 'c', da Constituição. Ademais, reserva a edital de concurso a definição, concessão ou restrição de direitos, o que configura-se inadequado à sua função de apenas direcionar a fiel execução da lei para acesso a carreiras públicas.". (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria Geral. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Mensagem n.º 163, de 24 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm>. Acesso em: 10/10/2019).

de violação de direito agravada por sua condição migratória; h) esteja em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil; III - outras hipóteses definidas em regulamento.

Embora a autorização de residência seja condicionada ao registro do imigrante, sua outorga ocorre independentemente da situação migratória do mesmo (art. 31, § 5° da Lei[194]), no entanto, depende da comprovação dos requisitos da modalidade pretendida, no intuito de se demonstrar a finalidade pretendida pela Lei.

A concessão da residência, tal como ocorre com os vistos, é passível de cobrança de taxas e emolumentos (arts. 8° e 32 da Lei de Migração e art. 131 do Decreto n.º 9.199/2017), sendo garantido o direito à gratuidade do pedido, mediante declaração de hipossuficiência (art. 4°, inciso XII da Lei de Migração e art. 312 e parágrafos do Decreto n.º 9.199/2017)[195].

A Lei de Migração não define prazos ou procedimentos relativos à autorização de residência (art. 31), tendo esta função ficado a cargo do Decreto n.º 9.199/2017 (arts. 142 e 163), mas assegura o contraditório e a ampla defesa (art. 30, § 3°), o que denota harmonização com a previsão estabelecida no art. 5°, LV, da Constituição Federal[196]. Dispõe, por outro lado, que os casos amparados em pesquisa, ensino ou extensão acadêmica e trabalho, devem ser facilitados e liberados em, no máximo, sessenta dias (art. 31, § 1°); e que diante de solicitações de refúgio, asilo ou proteção de apátrida, a autorização de residência é concedida em caráter provisório, até a obtenção de resposta do pedido formulado (art. 31, § 4°).

O pedido de autorização de residência, temporária ou permanente, poderá ser negado (art. 34 da Lei de Migração), com fundamento nas hipóteses previstas nos incisos do art. 45 da Lei de Migração, à pessoa:

> I - anteriormente expulsa do País, enquanto os efeitos da expulsão vigorarem;
> II - condenada ou respondendo a processo por ato de terrorismo ou por crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal

---

[194] Lei de Migração: "Art. 31. Os prazos e o procedimento da autorização de residência de que trata o art. 30 serão dispostos em regulamento, observado o disposto nesta Lei. (...) § 5º Poderá ser concedida autorização de residência independentemente da situação migratória.".

[195] A Portaria MJSP n.º 218, de 27 de fevereiro de 2018, dispõe sobre o procedimento de avaliação da condição de hipossuficiência econômica para fins de isenção de taxas para obtenção de documentos de regularização migratória e de pagamento de multas. No caso dos asilados e refugiados, a Portaria do Ministério da Justiça n.º 1.956, de 01 de dezembro de 2015, já previa a gratuidade da emissão de documentos (registro nacional de estrangeiros e carteira de identidade).

[196] "Art. 5°. LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;"

> Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto n.º 4.388, de 25 de setembro de 2002;
> III - condenada ou respondendo a processo em outro país por crime doloso passível de extradição segundo a lei brasileira;
> IV - que tenha o nome incluído em lista de restrições por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo Brasil perante organismo internacional;
> V - que apresente documento de viagem que:
> a) não seja válido para o Brasil;
> b) esteja com o prazo de validade vencido; ou
> c) esteja com rasura ou indício de falsificação;
> VI - que não apresente documento de viagem ou documento de identidade, quando admitido;
> VII - cuja razão da viagem não seja condizente com o visto ou com o motivo alegado para a isenção de visto;
> VIII - que tenha, comprovadamente, fraudado documentação ou prestado informação falsa por ocasião da solicitação de visto; ou
> IX - que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.

A Lei de Migração ainda proíbe a concessão da residência *a pessoa condenada criminalmente no Brasil ou no exterior por sentença transitada em julgado, desde que a conduta esteja tipificada na legislação penal brasileira*, ressalvados os casos de: infrações de menor potencial ofensivo (art. 30, § 1°, I); presença no país em virtude de tratamento de saúde, acolhida humanitária e reunião familiar (art. 30, I, "b", "c" e "i"); e em função de tratado sobre residência e livre circulação (art.30, II, "a").

3.2.4 Das medidas de retirada compulsória

Em termos gerais, entende-se por *retirada* o conjunto de medidas mediante as quais um Estado determina que migrante seja afastado do território nacional, podendo estas serem classificadas em: *retirada compulsória administrativa* e *retirada cooperacional*[197].

A *retirada compulsória administrativa* é a medida perpetrada pelas autoridades administrativas brasileiras em função do desrespeito, por parte do indivíduo retirado, de regras que regulam a entrada e a permanência no País, ao passo que a *retirada cooperacional*, que também ocorre de forma compulsória, consiste na medida praticada pelas autoridades brasileiras a pedido ou anuência de Estado estrangeiro, ou por organização internacional, como o Tribunal Penal Internacional, perfazendo verdadeira medida de cooperação jurídica internacional em matéria penal[198].

---

[197] RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 921.
[198] Id., ib.

O Estatuto do Estrangeiro previa três instrumentos que regulavam a retirada compulsória do *estrangeiro* do país: a deportação (arts. 57 aos 64); a expulsão (arts. 65 aos 75); e a extradição (arts. 76 aos 94). As duas primeiras, unilaterais, não pressupunham nenhum tipo de diálogo formal interestatal, visto que dependiam das normas internas do Estado e da atuação das autoridades. Já a extradição, de natureza bilateral, fundamenta-se na reciprocidade e demanda um pedido formal, feito de um Estado a outro[199].

A Lei de Migração, por sua vez, estabelece como medidas de retirada compulsória a *repatriação*, a *deportação* e a *expulsão,* tendo dedicado tratamento específico à figura da *extradição*, que foi encartada sob a rubrica das *Medidas de Cooperação* (Capítulo VIII da Lei), ao lado da *transferência de execução da pena* e da *transferência de pessoa condenada*[200].

Os tópicos adiante tratam dos institutos mencionados.

a) Da repatriação

Segundo o artigo 49, *caput*, da Lei de Migração[201] (conjugado à redação do art. 185, *caput*, do Decreto n.º 9.199/2017[202]), a repatriação consiste em medida administrativa destinada à devolução da pessoa em situação de impedimento de ingresso, identificada no momento da entrada no território nacional, ao país de procedência ou de nacionalidade[203].

Trata-se de medida coercitiva, mediante a qual se promove a repatriação quando a pessoa não preenche – ou não demonstra preencher – os requisitos necessários para a admissão do seu

---

[199] NUNES, Paulo Henrique Faria. Op. cit., p. 120.

[200] André de Carvalho Ramos, ao expor quanto às medidas de cooperação jurídica internacional em matéria penal, pondera que a Lei de Migração manteve a disciplina de matérias estranhas ao tema do migrante, podendo-se intuir que, para o autor, esta nomenclatura não deveria fazer parte do conteúdo da norma migratória. (RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 921).

[201] "Art. 49. A repatriação consiste em medida administrativa de devolução de pessoa em situação de impedimento ao país de procedência ou de nacionalidade".

[202] "Art. 185. A repatriação consiste em medida administrativa da devolução ao país de procedência ou de nacionalidade da pessoa em situação de impedimento de ingresso, identificada no momento da entrada no território nacional".

[203] O termo repatriação (ou repatriamento), no Direito Internacional, é mais antigo, tendo aparecido nas Convenções de Genebra adotadas em 12 de agosto de 1949 (Convenção Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra e Convenção Relativa à Proteção dos Civis em Tempo de Guerra). O uso do vocábulo, no entanto, não é restrito aos cenários que envolvem guerra.

ingresso no território de um país estrangeiro. O indivíduo nessa situação não chega, portanto, ingressar oficialmente no país, por mais que esteja, fisicamente, em seu território[204][205].

É proibida a repatriação nos casos estabelecidos no art. 49, § 4°, quais sejam: (i) de pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito; (ii) de menor de 18 anos desacompanhado ou separado de sua família, exceto nos casos em quer se demonstrar favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família de origem; (iii) a quem necessite de acolhimento humanitário; (iv) quando se tratar de medida de devolução para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa.

A Defensoria Pública da União será notificada, preferencialmente por via eletrônica, nos casos citados supra (do art. 49, § 4º), ou quando a repatriação imediata não for possível (art. 49, § 2º da Lei de Migração e art. 185, § 3º do Decreto n.º 9.199/2017).

Recentemente, foi publicada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Portaria n.º 770, de 11 de outubro de 2019, que dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. A norma revogou a Portaria n.º 666, publicada em julho deste ano, também pelo MJSP, instrumento este que determinava a deportação sumária de *pessoas perigosas para o Brasil*.

Conforme estabelece o art. 2º, *caput*, incisos I a IV, e § 5º da Portaria n.º 770/19, a pessoa considerada perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal, sobre a qual recaem razões sérias que indiquem envolvimento em: (i) terrorismo, nos termos da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016; (ii) grupo criminoso organizado ou associação criminosa armada ou que tenha armas à disposição, nos termos da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013; (iii) tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo; ou (iv) pornografia ou exploração sexual infanto-juvenil; não poderão ingressar no Brasil, ficando sujeitas à repatriação e à deportação.

---

[204] NUNES, Paulo Henrique Faria. Op. cit., p. 123.

[205] Conforme estabelece o art. 185, § 1° da Lei de Migração, caso a repatriação não seja possível, a entrada do imigrante poderá ser permitida, devendo-se atender ao disposto no § 2° do mesmo artigo (“ § 2º Na hipótese prevista no § 1º, o transportador ou o seu agente deverá assinar termo de compromisso que assegure o custeio das despesas com a permanência e com as providências para a repatriação do imigrante, do qual constarão o seu prazo de estada, as condições e o local em que o imigrante.”).

b) Da deportação

A deportação consiste na retirada compulsória da pessoa que se encontre em situação migratória irregular no território nacional (art. 50 da Lei de Migração e art. 187 do Decreto n.º 9.199/2017), podendo esta situação ter sido ocasionada tanto pela sua entrada irregular, como pela permanência que se torne irregular.

São casos tradicionais de permanência que se torna irregular, conforme relembra André de Carvalho Ramos[206], a presença em território brasileiro após o esgotamento do prazo do visto ou a realização de atividades não permitidas pelo visto do migrante ou visitante.

Diferentemente do que ocorreria na vigência do Estatuto do Estrangeiro, a Lei de Migração traz relevante avanço ao permitir o saneamento dessa irregularidade, já que, nos termos do art. 50, § 1º:

> A deportação será precedida de notificação pessoal ao deportando, da qual constem, expressamente, as irregularidades verificadas e prazo para a regularização não inferior a 60 dias, podendo ser prorrogado, por igual período, por despacho fundamentado e mediante compromisso de a pessoa manter atualizadas suas informações domiciliares.

O prazo estabelecido, todavia, poderá ser reduzido nos casos em que a pessoa tenha que praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal (art. 45, IX da Lei), cabendo ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública definir as hipóteses de redução do prazo de que trata o art. 50, § 6º da Lei (art. 191, parágrafo único do Decreto n.º 9.199/2017[207]).

Outra importante inovação da normativa migratória foi a exigência de que os procedimentos conducentes à deportação observem o contraditório e a ampla defesa, além da garantia de recurso com efeito suspensivo (art. 187, parágrafo único e art. 189).

De forma análoga ao que ocorre no caso da repatriação, a Defensoria Pública deve igualmente ser notificada, preferencialmente por meio eletrônico, para prestação de assistência ao deportando em todos os procedimentos administrativos de deportação (art. 51, § 1º). Porém, a

---

[206] RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 923.

[207] "Art. 191. Ato do dirigente máximo da Polícia Federal disporá sobre os procedimentos administrativos necessários para a deportação. Parágrafo único. Ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública definirá as hipóteses de redução do prazo de que trata o § 6º do art. 50 da Lei nº 13.445, de 2017".

ausência de manifestação da Defensoria Pública da União, desde que prévia e devidamente notificada, não impedirá a efetivação da medida de deportação (art. 51, § 2º).

Em se tratando de apátrida, o procedimento de deportação dependerá de prévia autorização da autoridade competente (art. 52 da Lei de Migração), não se admitindo, ainda, a deportação se a medida configurar extradição não admitida pela legislação brasileira (art. 53 da Lei de Migração e art. 190 do Decreto n.º 9.199/2017).

O processo que poderá levar à deportação será instaurado pela Polícia Federal (art. 188 do Decreto n.º 9.199/2017), devendo esta se basear nos procedimentos administrativos necessários para a deportação estabelecidos pelo dirigente máximo da Polícia Federal, a quem compete dispor sobre a medida (art. 191, *caput*, do Decreto n.º 9.199/2017).

Somente depois de vencido o prazo sem que se regularize a situação migratória, é que a deportação poderá ser efetivada. A saída voluntária da pessoa notificada para deixar o território nacional equivale ao cumprimento da medida de deportação[208].

Relembra-se, aqui, o teor da malfadada Portaria n.º 770, de 11 de outubro de 2019, que dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação de pessoa perigosa[209] ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.

Embora o artigo 191, par. único, do Decreto n.º 9.199/2017, traga a previsão de que *ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública definirá as hipóteses de redução do prazo de que trata o § 6º do art. 50 da Lei nº 13.445, de 2017*, a Portaria em comento reduziu sobremaneira o termo para que a pessoa notificada apresente defesa ou deixe o País voluntariamente, visto que estabelece o prazo de cinco dias, contados a partir da notificação (art. 6º da Portaria n.º 770/2019). Esse mesmo termo foi fixado para a interposição de recurso, com efeito suspensivo (art. 6º, § 5º da Portaria n.º 770/2019).

---

[208] RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 923.

[209] "Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, é considerada pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal aquela sobre a qual recaem razões sérias que indiquem envolvimento em: I - terrorismo, nos termos da Lei n.º 13.260, de 16 de março de 2016; II - grupo criminoso organizado ou associação criminosa armada ou que tenha armas à disposição, nos termos da Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013; III - tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo; ou IV - pornografia ou exploração sexual infantojuvenil. (...)".

O conteúdo da Portaria chega a causar ainda mais espanto ao preconizar pela possibilidade de prisão cautelar para fins de deportação, conforme o teor do art. 7º:

> Art. 7º A autoridade policial federal poderá representar perante o juízo federal pela prisão ou por outra medida cautelar, em qualquer fase do processo de deportação disciplinado nesta Portaria, observado, no que couber, o disposto no Título IX do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.
> Parágrafo único. A autoridade policial deverá comunicar a prisão do deportando à missão diplomática de seu País de nacionalidade ou, na sua falta, ao Ministério das Relações Exteriores, no prazo de quarenta e oito horas.

Essa mesma iniciativa, de se estipular prisão cautelar para a concretização de medida de retirada compulsória, foi tentada pela via do art. 211 do Decreto n.º 9.199/2017, conforme se exporá no Capítulo IV (4.3), no entanto, antecipa-se desde já que qualquer forma de prisão cautelar para fins de deportação ou expulsão é indevida, por ausência de previsão legal.

Ao estabelecer os regramentos para a medida de deportação, a Lei de Migração não faz menção à prisão ou outra medida cautelar em relação ao procedimento de retirada compulsória de migrantes do Brasil.

Aliás, não há um dispositivo sequer no Capítulo V da Lei de Migração – o qual versa sobre as medidas de retirada compulsória – prevendo a possibilidade de privação da liberdade de migrantes com base em procedimento migratório, o que corrobora com o conteúdo do art. 123 da Lei, que, ao contrário do exposto, veda expressamente a privação de liberdade por questões migratórias:

> Art. 123. Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei.

Da leitura do artigo supra percebe-se a sua clareza em não estabelecer prisão durante procedimento migratório. A Portaria n.º 770/2019, portanto, extrapola a sua competência regulamentar ao estipular a possibilidade de prisão ou outra medida cautelar.

c) Da expulsão

A expulsão versa na medida administrativa de retirada compulsória do território nacional, instaurada por meio de Inquérito Policial de Expulsão, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado, do migrante ou visitante com sentença condenatória transitada em julgado pela prática de: *I - crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime*

de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto n.º 4.388, de 25 de setembro de 2002; ou II - crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização em território nacional (art. 54, § 1º, I e II da Lei de Migração c/c arts. 192 e 195 do Decreto n.º 9.199/2017).

Nota-se, do exposto, que o instituto da expulsão contou com relevante alteração diante da nova lei migratória brasileira, deixando de ser utilizado para a retirada compulsória do *estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais*, tal qual estabelecia o art. 65 do Estatuto do Estrangeiro.

Com a nova Lei, os conceitos indeterminados referentes a *atos nocivos aos interesses nacionais,* que tanto geraram abusos durante o regime militar, deixam de servir como fundamento para o emprego da medida[210]. Atualmente, a expulsão apenas ocorrerá, nos termos do art. 54, § 1º, I e II da Lei de Migração, em função de condenação por crime grave com sentença transitada em julgado, e *o prazo de vigência da medida de impedimento vinculada aos efeitos da expulsão será proporcional ao prazo total da pena criminal aplicada*, não podendo ser nunca superior ao dobro de seu tempo (art. 54, § 4º).

No Decreto n.º 9.199/2017, o processo administrativo para fins de expulsão está regulamentado dos artigos 192 aos 206, sendo garantidos ao mesmo o contraditório e a ampla defesa (art. 58 da Lei de Migração c/c art. 195, § 3º de seu Regulamento).

Já o processamento da expulsão em caso de crime comum não prejudicará a progressão de regime, o cumprimento da pena, a suspensão condicional do processo, a comutação da pena ou a concessão de pena alternativa, de indulto coletivo ou individual, de anistia ou de quaisquer benefícios concedidos em igualdade de condições ao nacional brasileiro (art. 54, § 3º da Lei de Migração).

Em observância ao estabelecido no art. 58, §§ 1º e 2º da Lei de Migração, a Defensoria Pública da União será notificada da instauração de processo de expulsão, se não houver defensor

[210] RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 924.

constituído, sendo cabível pedido de reconsideração da decisão sobre a expulsão no prazo de 10 (dez) dias, a contar da notificação pessoal do expulsando.

Quanto às restrições à aplicação da medida, consiga-se que esta não ocorrerá quando: I - a medida configurar extradição inadmitida pela legislação brasileira; II - o expulsando: (a) tiver filho brasileiro que esteja sob sua guarda ou dependência econômica ou socioafetiva ou tiver pessoa brasileira sob sua tutela; (b) tiver cônjuge ou companheiro residente no Brasil, sem discriminação alguma, reconhecido judicial ou legalmente; (c) tiver ingressado no Brasil até os 12 (doze) anos de idade, residindo desde então no País; e (d) for pessoa com mais de 70 (setenta) anos que resida no País há mais de 10 (dez) anos, considerados a gravidade e o fundamento da expulsão (art. 55 da Lei de Migração).

Frisa-se que a norma atual a respeito dos limites à imposição da medida de expulsão difere do revogado Estatuto do Estrangeiro, que, em seu art. 75, § 1º, estabelecia que não constituíam impedimento à expulsão a adoção ou o reconhecimento de filho brasileiro supervenientes ao fato que a motivasse. Em outras palavras, de acordo com a disciplina legal anterior, se o fato que motivasse a expulsão fosse anterior à existência de filho, a retirada compulsória poderia ser normalmente levada a efeito.

A atual legislação, todavia, não estabelece requisito cronológico para a existência de filho, uma vez que o art. 55, II, a da Lei de Migração é claro ao expor, conforme destacado supra, que:

> Art. 55. Não se procederá à expulsão quando:
> II - o expulsando:
> a) tiver filho brasileiro que esteja sob sua guarda ou dependência econômica ou socioafetiva ou tiver pessoa brasileira sob sua tutela;

Em função do exposto, o Supremo Tribunal Federal, já ao final de 2017, logo após o início da vigência da nova Lei de Migração, concedeu liminar em sede de *Habeas Corpus* a um cidadão camaronês que, depois de cumprir pena por tráfico de drogas, foi posto em liberdade e estava sendo expulso do território brasileiro. O indivíduo tem uma filha brasileira nascida após a edição da Portaria do Ministério da Justiça por meio da qual foi determinada a sua expulsão. Como a lei atual não impõe requisito cronológico para o nascimento de filho brasileiro, o Ministro Relator, Marco Aurélio, e, análise liminar, interpretou, consoante a Lei de Migração, que:

> O caso revela peculiaridades. De um lado, é certo que o paciente cometeu crime no Brasil. De outro, surge o fato de que aqui constituiu família. A

> certidão de nascimento comprova haver filha nascida no País, em data posterior à deliberação no sentido da expulsão – 27 de junho de 2010. O impetrante juntou ao processo depósitos que diz serem destinados à criança. Observem que a Lei 13.445/2017 revogou por inteiro a Lei 6.815/1980, o chamado Estatuto do Estrangeiro, passando o artigo 55, inciso II, alínea "a", da denominada Lei de Migração a afastar condicionante cronológica do nascimento dos filhos havidos no país, bastando a existência de descendente brasileiro que esteja sob a guarda ou dependência econômica ou socioafetiva do estrangeiro para impedir a expulsão[211].

Além deste precedente, mais recentemente, em 21 de março de 2018, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3), também em sede de *Habeas Corpus*, determinou a soltura de migrante de nacionalidade nigeriana condenado pela prática do crime de tráfico internacional de drogas, que teve a sua expulsão decretada pelo Ministério da Justiça, por meio da Portaria n.º 738, de 31 de agosto de 2017. Em 01 de dezembro de 2017, o migrante havia sido surpreendido com a decretação de sua prisão, para fins de expulsão, em que pese a medida não encontre respaldo na Lei de Migração. Conforme ponderou o Desembargador Federal, José Lunardelli, que determinou a soltura do paciente:

> A Lei de Migração não previu a prisão para fins de expulsão, retirando tal modalidade de segregação cautelar do ordenamento jurídico nacional, de sorte que, em razão disso, não há fundamento legal hábil a embasar a prisão do paciente.
> Nesse passo, registro que a previsão de tal prisão no decreto regulamentador da Lei de Migração representa, nos estreitos limites do *mandamus*, indevido excesso de poder regulamentar, imiscuindo-se em matéria restrita à lei, que, repito, nada disse a respeito.

Com a decisão, o paciente aguardará o desfecho do processo administrativo de expulsão em liberdade.

Precedentes como os descritos são de extrema relevância, haja vista que, conforme se exporá adiante, o Decreto n.º 9.199/2017, ao dispor em seu art. 211 da utilização de medida cautelar de prisão para fins de deportação e expulsão no Brasil, contraria a Lei de Migração, que prevê que *ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias* (art. 123), operando como resquício do Estatuto do Estrangeiro, e não sob a ótica da garantia de direitos.

Cabe destacar, por derradeiro, as disposições legais que complementam a nova lei migratória, sobretudo a Lei n.º 9.474/97 (Estatuto dos Refugiados), que define mecanismos para a

---

[211] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Habeas Corpus 148.558 São Paulo*. Relator: Ministro Marco Aurélio. DJe n.º 287, divulgado em 12/12/2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313475240&ext=.pdf>. Acesso em: 12/10/2019.

implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Tal normativa, em seu art. 36, estabelece que *não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública*. Na sequência, o art. 37 aduz ainda que, caso a expulsão do refugiado seja decretada, não resultará *em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição*.

3.2.5 Das medidas de cooperação

As medidas de cooperação jurídica internacional, compreendidas como um modo formal para que um Estado solicite a outro, alguma medida judicial, investigativa ou administrativa necessária para um caso concreto em andamento, foram igualmente contempladas pela Lei de Migração e pelo seu Decreto de Regulamentação.

Além de conferir nova disciplina ao tradicional instituto da extradição, a nova lei disciplinou os institutos da *transferência de execução da pena* (TEP) e da *transferência de pessoas condenadas* (TPC). Em que pese as duas primeiras medidas contenham um viés repressivo, pois objetivam impedir que iniciativas migratórias privem o Estado soberano de seu dever-poder de punir - nos casos previstos no seu ordenamento como violadores da ordem -, a última delas, pautada, como o próprio nome sugere, na transferência de pessoa condenada, o enfoque deixa de considerar o caráter punitivo e denota essência humanitária.

Os três itens que se seguem, portanto, tem o condão de trazer breves considerações quanto às alterações e inovações atinentes aos mecanismos de cooperação jurídica internacional citados.

a) Da extradição

A extradição, de certo, é um dos mais antigos procedimentos de cooperação jurídica internacional, e, talvez, o mais contundente.

Nos moldes da Lei de Migração, reveste-se na *medida de cooperação internacional entre o Estado brasileiro e outro Estado pela qual se concede ou solicita a entrega de pessoa sobre quem recaia condenação criminal definitiva ou para fins de instrução de processo penal em curso*, sendo requerida por via diplomática ou pelas autoridades centrais designadas para esse fim (art. 81, caput e § 1º).

Da previsão, extrai-se que a medida em questão visa restringir a liberdade e viabilizar a entrega de pessoas que se encontrem fora das fronteiras de um Estado que as processa judicialmente ou as condenou criminalmente, afastando-se a utilização de regras de migração como forma de se burlar o ordenamento jurídico do local onde foi praticado delito passível de ser enquadrado como causador do ato de extradição.

Sua concessão pressupõe a reciprocidade de tratamento, normalmente formalizada por meio de tratado bilateral, embora o art. 81 da Lei de Migração não tenha mencionado expressamente esta necessidade de reciprocidade para o recebimento do pedido de extradição, conforme se percebe em sua redação:

> Art. 81. A extradição é a medida de cooperação internacional entre o Estado brasileiro e outro Estado pela qual se concede ou solicita a entrega de pessoa sobre quem recaia condenação criminal definitiva ou para fins de instrução de processo penal em curso.
> § 1º A extradição será requerida por via diplomática ou pelas autoridades centrais designadas para esse fim.
> § 2º A extradição e sua rotina de comunicação serão realizadas pelo órgão competente do Poder Executivo em coordenação com as autoridades judiciárias e policiais competentes.

A omissão do art. 81, todavia, parece ter sido mero descuido do Congresso Nacional, já que tal condição aparece encartada no § 2º do art. 84[212], no inciso V do parágrafo único do art. 100[213], e no *caput* do art. 103[214].

Na ausência de tratado, a reciprocidade pode ser formalizada perante promessa de tratamento mútuo entre Estados quanto à medida de cooperação. Nessa situação, t*em-se um ato unilateral condicional, onde um Estado requer a extradição extraconvencional a outro, e, caso este concorde em receber e analisar o pedido, o primeiro se compromete a adotar o mesmo comportamento*[215]. Diante do cenário descrito, de ausência de tratado, a promessa de

---

[212] "Art. 84. (...) § 2º O pedido de prisão cautelar poderá ser transmitido à autoridade competente para extradição no Brasil por meio de canal estabelecido com o ponto focal da Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) no País, devidamente instruído com a documentação comprobatória da existência de ordem de prisão proferida por Estado estrangeiro, e, em caso de ausência de tratado, com a promessa de reciprocidade recebida por via diplomática".

[213] "Art. 100. Nas hipóteses em que couber solicitação de extradição executória, a autoridade competente poderá solicitar ou autorizar a transferência de execução da pena, desde que observado o princípio do non bis in idem. Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de setembro de 1940 (Código Penal), a transferência de execução da pena será possível quando preenchidos os seguintes requisitos: (...) V - houver tratado ou promessa de reciprocidade".

[214] "Art. 103. A transferência de pessoa condenada poderá ser concedida quando o pedido se fundamentar em tratado ou houver promessa de reciprocidade".

[215] NUNES, Paulo Henrique Farias. Op. cit., p. 143.

reciprocidade deve ser apresentada em conjunto com o pedido de prisão cautelar direcionado por Estado estrangeiro à autoridade competente no Brasil (art. 84, § 2º), evitando a desnecessária movimentação do judiciário brasileiro para não haver o risco de, ao final, o Estado requerente quedar-se inerte na assunção de tal promessa, e, consequentemente, frustrar a concretização da medida.

Frisa-se apenas que a reciprocidade, todavia, não assegura o atendimento do pedido, já que a medida é calcada na discricionariedade e depende da observância das normativas internas de cada Estado.

No Brasil, o instituto foi regulado por vários dispositivos, desde a Circular do Ministério dos Negócios Estrangeiros, de 04 de fevereiro de 1847; perpassando-se pela Lei n.º 2.416, de 28 de julho de 1911; pelo Decreto-Lei n.º 394, de 28 de abril de 1938; e pelo Decreto-Lei n.º 941, de 13 de outubro de 1969; este último, posteriormente revogado pela Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro); tendo na atualidade sua previsão na Lei de Migração, regulamentada pelo Decreto n.º 9.199/2017[216].

A base normativa para a previsão da medida de extradição no Estado brasileiro remete ao disposto em seu Texto Maior, que, nos incisos LI e LII do art. 5°, estabelece:

> Art. 5°. (...)
> LI - nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei;
> LII - não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião;

Da leitura do dispositivo constitucional se extrai a disciplina da extradição em sua modalidade *passiva*, vale dizer, a medida em que o pedido de entrega é feito por Estado estrangeiro ao Estado brasileiro. Esta era, por sinal, a única medida de extradição regulada pelo Estatuto do Estrangeiro, por meio de seu art. 76[217].

Com o advento da Lei de Migração, a extradição passa a ser regulada também em sua forma *ativa*, ou seja, a partir da solicitação do Estado brasileiro a Estado estrangeiro para que este

---

[216] MUZZI, Tácio. Os mecanismos de cooperação jurídica internacional na nova lei de migração. *In*: *Cooperação em Pauta*. Agosto de 2017, p. 6-7. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/publicacoes/cooperacao-em-pauta/cooperacao-em-pauta-n30>. Acesso em: 20/11/2019.
[217] "Art. 76. A extradição poderá ser concedida quando o governo requerente se fundamentar em tratado, ou quando prometer ao Brasil a reciprocidade".

último proceda com a entrega de pessoa contra a qual recaia mandado de prisão decorrente de investigação, processo ou condenação criminal, além da hipótese de extradição voluntária, prevista no art. 87, e cuja qual *o extraditando poderá entregar-se voluntariamente ao Estado requerente, desde que o declare expressamente, esteja assistido por advogado e seja advertido de que tem direito ao processo judicial de extradição e à proteção que tal direito encerra, caso em que o pedido será decidido pelo Supremo Tribunal Federal*.

Para além do exposto, alguns aspectos da extradição merecem destaque.

O primeiro deles é com relação às condições para a concessão da extradição, que, segundo o art. 83 da Lei de Migração, podem ocorrer quando: (i) o crime tiver sido cometido no território do Estado requerente ou quando forem aplicáveis ao extraditando as leis penais desse Estado; e (ii) o extraditando estiver respondendo a processo investigatório ou a processo penal, ou ainda, tiver sido condenado pelas autoridades judiciárias do Estado requerente a pena privativa de liberdade.

Por outro lado, a Lei de Migração aborda situações em que a extradição passiva não será concedida. Segundo dispõe seu art. 82, na forma de seus incisos, extradição não será outorgada quando: *I - o indivíduo cuja extradição é solicitada ao Brasil for brasileiro nato; II - o fato que motivar o pedido não for considerado crime no Brasil ou no Estado requerente; III - o Brasil for competente, segundo suas leis, para julgar o crime imputado ao extraditando; IV - a lei brasileira impuser ao crime pena de prisão inferior a 2 (dois) anos; V - o extraditando estiver respondendo a processo ou já houver sido condenado ou absolvido no Brasil pelo mesmo fato em que se fundar o pedido; VI - a punibilidade estiver extinta pela prescrição, segundo a lei brasileira ou a do Estado requerente; VII - o fato constituir crime político ou de opinião; VIII - o extraditando tiver de responder, no Estado requerente, perante tribunal ou juízo de exceção; ou IX - o extraditando for beneficiário de refúgio, nos termos da Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997, ou de asilo territorial*. No tocante ao inciso IX, registra-se, em consonância ao disposto, a previsão dos artigos 33 e 34 da Lei n.º 9.474/97, que dispõem:

> Art. 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.
>
> Art. 34. A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

As normas processuais relativas à extradição, por sua vez, são definidas principalmente pelo Estado ao qual o pedido é encaminhado. Assim, quando o Brasil se encontra no polo ativo, na condição de requerente, o juiz ou tribunal encaminha o pedido ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (DRCI/Senajus/MJ), a autoridade brasileira competente em matéria extradicional. Este órgão, então, enviará o pedido ao governo estrangeiro responsável por analisá-lo por via diplomática ou diretamente à autoridade central[218] (art. 88 da Lei de Migração)[219]. Quando o Brasil se encontra no polo passivo, a extradição é requerida por via diplomática ou diretamente à autoridade central, nos termos do art. 81, § 1º da Lei de Migração. Diferentemente do que ocorria na vigência do Estatuto do Estrangeiro, a Lei de Migração não condiciona o encaminhamento do pedido de extradição direto ao Ministério da Justiça à existência de tratado. O papel deste último, no caso, se limita à análise dos pressupostos formais de admissibilidade do pedido e seu encaminhamento ao Supremo Tribunal Federal, responsável pela apreciação do mérito, conforme estabelece o art. 269 do Decreto n.º 9.199/2017[220].

Outro aspecto que merece consideração é quanto à possibilidade de prisão cautelar, medida que continua a figurar como regra em processos de extradição passiva. Isso ocorre porque, grosso modo, a extradição tem como escopo precípuo viabilizar a execução de uma ordem de prisão – cautelar ou definitiva – emitida por uma autoridade judicial estrangeira, de certo que acarretará na entrega compulsória do extraditado, que será realizada, na grande maioria dos casos, contra a sua vontade. Daí porque o art. 84 da Lei de Migração, bem com o art. 275 do Decreto n.º 9.199/2017, abaixo transcritos, estão em conformidade com o próprio caráter instrumental da extradição.

> Art. 84. Em caso de urgência, o Estado interessado na extradição poderá, previamente ou conjuntamente com a formalização do pedido extradicional, requerer, por via diplomática ou por meio de autoridade central do Poder Executivo, prisão cautelar com o objetivo de assegurar a executoriedade da medida de extradição que, após exame da presença dos pressupostos formais de admissibilidade exigidos nesta Lei ou em tratado, deverá representar à

[218] NUNES, Paulo Henrique Farias. Op. cit., p. 148.

[219] V., nesse sentido, a Portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública n.º 217, de 27 de fevereiro de 2018, que estabelece os procedimentos administrativos relativos aos pedidos de extradição passiva e ativa e de prisão cautelar para fins de extradição passiva e ativa, no âmbito do Ministério da Justiça.

[220] "Art. 269. O pedido de extradição originário de Estado estrangeiro será recebido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e, após o exame da presença dos pressupostos formais de admissibilidade exigidos na Lei nº 13.445, de 2017, ou em tratado de que o País seja parte, será encaminhado ao Supremo Tribunal Federal. § 1º Os compromissos de que trata o art. 274 deverão ser apresentados no ato de formalização do pedido pelo Estado requerente. § 2º Não preenchidos os pressupostos de que trata este artigo, o pedido será arquivado mediante decisão fundamentada, sem prejuízo da possibilidade de renovação do pedido, devidamente instruído, uma vez superado o óbice apontado".

autoridade judicial competente, ouvido previamente o Ministério Público Federal.
§ 1º O pedido de prisão cautelar deverá conter informação sobre o crime cometido e deverá ser fundamentado, podendo ser apresentado por correio, fax, mensagem eletrônica ou qualquer outro meio que assegure a comunicação por escrito.
§ 2º O pedido de prisão cautelar poderá ser transmitido à autoridade competente para extradição no Brasil por meio de canal estabelecido com o ponto focal da Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) no País, devidamente instruído com a documentação comprobatória da existência de ordem de prisão proferida por Estado estrangeiro, e, em caso de ausência de tratado, com a promessa de reciprocidade recebida por via diplomática.
§ 3º Efetivada a prisão do extraditando, o pedido de extradição será encaminhado à autoridade judiciária competente.
§ 4º Na ausência de disposição específica em tratado, o Estado estrangeiro deverá formalizar o pedido de extradição no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da data em que tiver sido cientificado da prisão do extraditando.
§ 5º Caso o pedido de extradição não seja apresentado no prazo previsto no § 4º, o extraditando deverá ser posto em liberdade, não se admitindo novo pedido de prisão cautelar pelo mesmo fato sem que a extradição tenha sido devidamente requerida.
§ 6º A prisão cautelar poderá ser prorrogada até o julgamento final da autoridade judiciária competente quanto à legalidade do pedido de extradição.

Art. 275. Em caso de urgência, o Estado interessado na extradição poderá, prévia ou conjuntamente com a formalização do pedido de extradição, requerer, por via diplomática ou por meio de autoridade central, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, prisão cautelar com o objetivo de assegurar a executoriedade da medida de extradição, hipótese em que caberá à autoridade central, após o exame da presença dos pressupostos formais de admissibilidade exigidos na Lei nº 13.445, de 2017, ou em tratado de que o País seja parte, representar ao Supremo Tribunal Federal, que ouvirá previamente o Ministério Público Federal.
§ 1º O pedido de prisão cautelar deverá conter informação sobre o crime cometido e deverá ser fundamentado, o qual poderá ser apresentado por correio, fax, mensagem eletrônica ou qualquer outro meio que assegure a comunicação por escrito.
§ 2º Na ausência de tratado, o Ministério das Relações Exteriores será provocado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública para obtenção, junto ao país requerente, da promessa de reciprocidade de tratamento necessária à instrução do pedido de prisão.
§ 3º O pedido de prisão cautelar poderá ser transmitido ao Supremo Tribunal Federal para extradição no País por meio de canal estabelecido com o ponto focal da Interpol no País, devidamente instruído com a documentação comprobatória da existência de ordem de prisão proferida por Estado estrangeiro, e, na ausência de tratado, com a promessa de reciprocidade de tratamento recebida por via diplomática.
§ 4º Efetivada a prisão do extraditando, o pedido de extradição será encaminhado ao Supremo Tribunal Federal.
§ 5º Na ausência de disposição específica em convenção ou tratado internacional, o Estado estrangeiro deverá formalizar o pedido de extradição no prazo de sessenta dias, contado da data em que tiver sido cientificado da prisão do extraditando.
§ 6º A prisão cautelar poderá ser prorrogada até o julgamento final da autoridade judiciária competente quanto à legalidade do pedido de extradição,

> resguardada a manutenção da prisão até a entrega efetiva do extraditando ao Estado estrangeiro, observado o disposto nos art. 92 e art. 93 da Lei nº 13.445, de 2017.

Não há que se falar, dessa forma, em conflito dos dispositivos em face da previsão esculpida no art. 123 da Lei de Migração, que veda expressamente a privação de liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos na própria Lei. Existe ainda a possibilidade de relativização da prisão cautelar, nos moldes do art. 86 da Lei de Migração, que estabelece a possibilidade de garantia da execução por meio da figura da prisão albergue ou domiciliar, além da hipótese de o extraditando responder ao processo em liberdade, com retenção do documento de viagem ou outras medidas cautelares necessárias, conforme a situação administrativa migratória, os antecedentes do extraditando e as circunstâncias do caso, até o julgamento da extradição ou a entrega do extraditando, todas estas situações, com base em autorização do Supremo Tribunal Federal, depois de ouvido o Ministério Público.

Quanto ao pedido de prisão propriamente dito, nota-se que este continua a ser formulado pelo Estado estrangeiro de forma prévia ou conjuntamente com a solicitação de extradição, sendo recebido pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (DRCI/Senajus/MJ), diretamente, por via diplomática ou pela Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol), representada no Brasil pela Polícia Federal, e remetido ao Supremo Tribunal Federal, para apreciação, de acordo com a previsão do artigo 102, I, g, da Constituição Federal[221], c/c o artigo 90 da Lei de Migração e o artigo 268 do Decreto n.º 9.199/2017.

Outra alteração significativa da nova lei assenta-se no fato de que o prazo para que o Estado solicitante formalize o pedido de extradição passiva após a efetivação da prisão reduziu de 90 (noventa) para 60 (sessenta) dias, salvo disposição diversa constante em tratado (art. 84, § 4º) e decorrido tal período, o extraditando deverá ser posto em liberdade, não sendo admitindo novo pedido de prisão a não ser que o Estado requerente apresente formalmente o pedido de extradição. Caso o pedido de extradição não seja apresentado no prazo em comento, o extraditando deverá ser posto em liberdade, não se admitindo novo pedido de prisão cautelar pelo mesmo fato sem que a extradição tenha sido devidamente requerida (art. 84, § 5º).

---

[221] "Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: (...) g) a extradição solicitada por Estado estrangeiro;".

A duração da prisão para fins de extradição, em contrapartida, deverá perdurar até a integral efetivação da medida, que se consubstancia com a entrega do extraditando ao Estado estrangeiro, nos moldes do art. 84, § 6º da Lei de Migração, admitindo-se a prorrogação da prisão cautelar até o julgamento final da autoridade judiciária competente quanto à legalidade do pedido de extradição. A medida, entretanto, deve ser efetivada em conjunto com a interpretação sistemática dos artigos 84, § 6º, 92 e 93, posto que, se o Estado requerente não retirar o extraditando do território nacional no prazo previsto de 60 (sessenta) dias, será o mesmo colocado em liberdade, sem prejuízo de outras medidas aplicáveis.

Por fim, consigna-se que atualmente o Estado brasileiro mantém em vigor 30 (trinta) tratados bilaterais[222], além de ser signatário de outros 7 (sete) acordos multilaterais sobre extradição, a exemplo do Tratado do Mercosul, Bolívia e Chile, e o tratado firmado com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)[223].

b) Da transferência de execução da pena

Com previsão entre os artigos 100 aos 102 da Lei de Migração, e artigos 281 aos 284 do Decreto n.º 9.199/2017, outra forma de cooperação internacional, de natureza repressiva e compulsória, é a transferência de execução da pena (TEP).

Assim, nas hipóteses em que couber solicitação de extradição executória, a autoridade competente poderá solicitar ou autorizar a transferência de execução da pena, desde que observado o princípio do *non bis in idem* (art. 100, *caput*).

Imperioso se pontuar que a transferência da pena será admissível somente quando preenchidos os seguintes requisitos: (i) o condenado em território estrangeiro for nacional ou tiver residência habitual ou vínculo pessoal no Brasil; (ii) a sentença tiver transitado em julgado; (iii) a duração

---

[222] Os Estados com os quais o Brasil possui acordos bilaterais são: Argentina, Austrália, Bélgica, China, Colômbia, Coreia do Sul, Equador, Espanha, Estados Unidos, França, Índia, Israel, Itália, Lituânia, México, Panamá, Peru, Reino Unido e Irlanda do Norte, República Dominicana, Romênia, Rússia, Suíça, Suriname e Ucrânia.

[223] Os acordos multilaterais dos quais o Brasil faz parte são: Acordo de Extradição entre os Estados Partes do Mercosul (Decreto n.º 4.975, de 30 de janeiro de 2004; Acordo de Extradição entre os Estados Partes do Mercosul e a República da Bolívia e a República do Chile (Decreto n.º 5.867, de 3 de agosto de 2006); Convenção de Extradição entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (Decreto n.º 7.935, de 19 de fevereiro de 2013); Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena) (Decreto n.º 154, de 26 de junho de 1991); Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) (Decreto n.º 5.015, de 12 de março de 2004); Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida) (Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006); Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção de Paris) (Decreto n.º 3.678, de 30 de novembro de 2000).

da condenação a cumprir ou que restar para cumprir for de, pelo menos, 1 (um) ano, na data de apresentação do pedido ao Estado da condenação; (iv) o fato que originou a condenação constituir infração penal perante a lei de ambas as partes; e (v) houver tratado ou promessa de reciprocidade.

A análise dos pressupostos formais de admissibilidade será realizada pelo órgão competente do Poder Executivo, o qual, na forma do art. 283 do Decreto n.º 9.199/2017, reveste-se na figura do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que, depois de examinar a presença destes pressupostos, encaminhará a solicitação ao Superior Tribunal de Justiça, para decisão quanto à homologação da sentença estrangeira. Uma vez deferido o pedido, a execução penal será de competência da Justiça Federal (art. 102, parágrafo único da Lei de Migração c/c art. 109 da Constituição Federal), sendo esta regida pela lei de execução penal brasileira, já que o cumprimento da pena se dará no Brasil.

c) Da transferência de pessoa condenada

O instituto da transferência de pessoa condenada tem caráter eminentemente humanitário, e visa promover a efetiva ressocialização do condenado, que é mais facilmente alcançada quando realizada no seio da sociedade da qual o indivíduo é nacional. Tem previsão entre os artigos 103 aos 106 da Lei de Migração, e artigos 285 aos 290 do Decreto n.º 9.199/2017.

Para que a medida seja aplicada, devem ser observados os seguintes requisitos: (i) o condenado no território de uma das partes deve ser nacional, ter residência habitual ou vínculo pessoal no território da outra parte que justifique a transferência; (ii) a sentença deve ter transitado em julgado; (iii) a duração da condenação a cumprir ou que restar para cumprir deve ser de, pelo menos, 1 (um) ano, na data de apresentação do pedido ao Estado da condenação; (iv) o fato que originou a condenação deve constituir infração penal perante a lei de ambos os Estados; (v) deve haver manifestação de vontade do condenado ou, quando for o caso, de seu representante; e (vi) deve haver concordância de ambos os Estados (art. 104 e incisos da Lei de Migração).

A transferência da pessoa condenada se dará em sua forma *ativa* quando brasileiro preso em Estado estrangeiro solicitar ou concordar com a transferência para o Brasil, a fim de cumprir a pena perto dos seus familiares e/ou do seu ambiente social. Poderão solicitar igualmente essa transferência, pessoas que, embora não sejam nacionais, tenham vínculo pessoal ou residência habitual no Brasil.

O processamento da transferência da pessoa condenada na forma *ativa* tem previsão nos artigos 296 aos 299 do Decreto n.º 9.199/2017, e o processo de transferência ativa de pessoa condenada somente será iniciado por meio de solicitação feita pela pessoa condenada ou por qualquer pessoa ou autoridade, brasileira ou estrangeira, que tenha conhecimento do interesse da pessoa condenada em ser transferida, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (art. 297 e incisos do Decreto n.º 9.199/2017).

Registra-se que cabe ao Ministério da Justiça e Segurança Pública definir sobre a documentação necessária à instrução dos processos, considerados os tratados e os compromissos assumidos por reciprocidade (art. 299 do Decreto n.º 9.199/2017).

Já a transferência da pessoa condenada na forma *passiva* tem previsão dos artigos 291 aos 295 do Decreto n.º 9.199/2017, de certo que *a transferência passiva ocorre quando a pessoa condenada pela Justiça brasileira solicitar ou concordar com a transferência para o seu país de nacionalidade ou para o país em que tiver residência habitual ou vínculo pessoal para cumprir o restante da pena* (art. 291 do Decreto n.º 9.199/2017).

Nestes casos, o processo de transferência passiva de pessoa condenada somente será iniciado por meio de solicitação ao Ministério da Justiça e Segurança Pública feita: (i) pela pessoa condenada; (ii) ou por qualquer pessoa ou autoridade, brasileira ou estrangeira, que tenha conhecimento do interesse da pessoa condenada em ser transferida (art. 292 e incisos do Decreto n.º 9.199/2017).

O juízo competente pela condenação será comunicado a respeito do atendimento aos requisitos para a transferência da pessoa condenada, a fim de que a mesma seja viabilizada, e a nova lei permite que, de forma conjugada à concessão da transferência, seja aplicada medida de impedimento de reingresso do condenado no território nacional, o que se materializará por meio do ato de expulsão, conforme previsão do artigo 103, § 2º e artigo 54, ambos da Lei de Migração.

3.3 Dos vetos

Conforme sopesado anteriormente, a Lei de Migração foi saudada por seu caráter avançado em comparação ao revogado Estatuto do Estrangeiro, de 1980. No momento de sua sanção, contudo, o Presidente da República em exercício, Michel Temer, usando de sua prerrogativa

constitucional, vetou dezoito trechos da nova Lei[224], sancionada, como já anotado, em 24 de maio de 2017. Alguns destes vetos foram alvo de severas críticas por parte da comunidade jurídica brasileira, que interpretou os mesmos na contramão dos objetivos humanísticos da Lei, uma vez que reiteram uma força conservadora que orienta muitas das decisões tomadas no País[225]. Por esse motivo, passar-se-á a expor sobre os vetos mais significativos, suas razões e os seus principais argumentos contrários.

O primeiro dos vetos que se destaca diz respeito ao conceito de *migrante*, que tinha por finalidade formalizar e estabelecer tanto a condição migratória como quanto à titularidade de direitos humanos, e estava contido no inciso I do § 1° do art. 1° da Lei de Migração, que dispunha:

> I – migrante: pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida.

A Casa Civil, todavia, recomendou o veto do dispositivo sob o argumento de que:

> O dispositivo estabelece conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja sua condição migratória a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional[226].

Diante do conteúdo do veto, importante relembrar o teor do *caput* do artigo 5º da Constituição Federal, que estabelece:

> Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...).

---

[224] Uma tabela completa com a relação dos vetos presidentes à legislação em comento encontra-se ao final, na forma do Anexo A.

[225] V., nesse sentido, a posição do prof. Luís Renato Vedovato, professor da Faculdade de Ciências Aplicadas e do Instituto de Economia da UNICAMP, que, em entrevista concedida ao Jornal daquela Universidade, destacou: "Tínhamos uma lei da época da ditadura, retrógrada, mas com uma aplicação por parte dos órgãos que era progressista. Agora, a perspectiva é de uma lei progressista, mas de interpretação muito conservadora, como indicam os vetos presidenciais". SUGIMOTO, Luiz. Vetos podem desfigurar Lei de Migração, alertam especialistas. Legislação é considerada progressista, mas temor é de que sua interpretação seja conservadora. *In*: *Jornal da Unicamp*. 03 de outubro de 2017. Disponível em: https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2017/10/03/vetos-podem-desfigurar-lei-de-migracao-alertam-especialistas. Acesso em: 22/02/2020.

[226] Mensagem n.º 163, de 24 de maio de 2017.

A interpretação do artigo, tanto por parte da doutrina constitucionalista nacional quanto pela Suprema Corte brasileira, há muito tem sido feita no sentido de compreender a locução do *caput* em questão como inapropriada e incapaz de reproduzir o que deveria efetivamente enunciar, afinal, os estrangeiros não residentes no País não teriam, então, direitos fundamentais?

Defender a interpretação literal da expressão *aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País*, utilizada pelo legislador constituinte, poderia levar ao absurdo de se considerar que apenas os brasileiros e os estrangeiros residentes no País, do sexo masculino, poderiam ser titulares de direitos fundamentais.

Conforme destacava o Ministro Eros Grau, de forma reiterada em seus votos e posicionamentos, *não se interpreta o direito em tiras; não se interpreta textos normativos isoladamente, mas sim o direito, no seu todo*[227], motivo pelo qual, a expressão *aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País*, deve ser examinada em conjunto com o já mencionado princípio da dignidade da pessoa humana, encartado no artigo 1º, III da CF, e o próprio princípio da igualdade, apresentado no *caput* do artigo 5º.

É justamente com essa percepção que Luís Renato Vedovato explica, ao comentar sobre os vetos presidenciais no texto promulgado da Lei de Migração, que o artigo 5º já foi interpretado em reiteradas ocasiões pelo Supremo Tribunal Federal, de modo a se admitir o *estrangeiro* como *qualquer pessoa*, não sendo a igualdade afastada pelo fato de o sujeito não residir no país.

O professor ainda destaca, oportunamente:

> Quando o presidente cede a pressões dessa pauta política – que levou a manifestações na Paulista –, sendo conhecedor do que foi decidido pelo STF (não imagino que possa desconhecer), ele nega seu próprio livro e toda a história do direito constitucional brasileiro. Esse veto e o conjunto de vetos que vem depois são uma indicação de que haverá obstáculos aos direitos humanos. E os vetos vieram, espantosamente, de um professor de direito constitucional[228].

---

[227] BRASIL. Supremo Tribunal Federal**.** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 101. Relatora: Min. Cármem Lúcia. Distrito Federal, 24 de junho de 2009. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629955. Acesso em: 22/10/2019.

[228] SUGIMOTO, Luiz. Vetos podem desfigurar Lei de Migração, alertam especialistas. Legislação é considerada progressista, mas temor é de que sua interpretação seja conservadora. *In*: *Jornal da Unicamp*. 03 de outubro de 2017. Disponível em: https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2017/10/03/vetos-podem-desfigurar-lei-de-migracao-alertam-especialistas. Acesso em: 22/10/2019.

A conceituação de *migrante* na lei que corresponde à nomenclatura *Lei de Migração*, sem sombra de dúvidas, era de extrema relevância para se pontuar um sentido amplo sobre migração, sentido este que tanto contemplaria as próprias definições mantidas nos incisos do art. 1°, abarcando suas formas de mobilidade[229], como enfatizaria a estes sujeitos a posição de que possuem os mesmos direitos dos nacionais, o que refrearia a pretensa oposição no trato entre nacionais e não nacionais em território brasileiro.

Este é um ponto de relevante ruptura de paradigmas para o ordenamento jurídico brasileiro, haja vista que, até hoje, nos manuais de direito internacional, ao se buscar a respeito da temática *migrações*, a rubrica adotada era *situação jurídica do estrangeiro*. Esta era a forma pela qual se tratava, no direito pátrio, o conjunto de regras que regia o tema da migração.

A partir da promulgação da Lei de Migração, a legislação brasileira é trazida à contemporaneidade, para uma das grandes questões, tanto política como jurídica, das relações internacionais. Portanto, chega a ser um disparate que a Lei que menciona em vinte e dois de seus dispositivos o termo *migrante*, regula e cria regras para uma categoria cuja definição foi vetada.

Como apenas o conceito foi vetado, e não seus dispositivos, coube ao Decreto n.º 9.199/2017, que regulamenta a Lei de Migração, inserir uma definição oficial de migrante no ordenamento jurídico brasileiro:

> Art. 1º. Este Decreto regulamenta a Lei de Migração, instituída pela Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.
> Parágrafo único. Para fins do disposto na Lei nº 13.445, de 2017, consideram-se:
> I - migrante - pessoa que se desloque de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, em que estão incluídos o imigrante, o emigrante e o apátrida;

O dispositivo, no fim, acabou por apenas definir o conceito de *migrante* limitando-se a fazer menção às principais espécies do gênero elencadas na Lei de Migração, deixando de fora as figuras do *residente fronteiriço* e do *visitante*. A busca do sujeito da oração revela uma redação deficiente: *pessoa (...) em que estão incluídos*. Ademais, o texto vetado, *incluindo*, deixava explicitamente em aberto a admissão de outras categorias além das citadas. Da interpretação

[229] Destaca-se que, dentre as definições encartadas no artigo 1°, § 1° da Lei, a única que já era demarcada por lei era a figura do "apátrida", em função da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, firmada em Nova Iorque, em 30 de agosto de 1961, e promulgada no Brasil por meio do Decreto 8.501, de 18 agosto de 2015.

literal do texto, não resulta evidente que a nova redação garanta a restrição pretendida pelo veto, supondo que este tenha sido o seu objetivo.

Merece reconhecimento, no entanto, por trazer à ordem jurídica brasileira uma base conceitual para o termo, definição que não existe, de modo uniforme e integralmente aceite, no plano internacional[230].

Normalmente, o termo compreende os casos em que a decisão de migrar é tomada de forma voluntária pelo indivíduo nesta condição, por sua vontade própria, e não por fatores externos que o obriguem a migrar. Foi nesse sentido que a Organização Internacional para as Migrações (OIM) dispôs, ao definir *migrante* em seu Glossário sobre Migração[231]:

> Migrante: no plano internacional não existe uma definição universalmente aceite de migrante. O termo migrante compreende, geralmente, todos os casos em que a decisão de migrar é livremente tomada pelo indivíduo em questão, por razões de "conveniência pessoal" e sem a intervenção de factores externos que o forcem a tal. Em consequência, este termo aplica-se às pessoas e membros da família que se deslocam para outro país ou região a fim de melhorar as suas condições materiais, sociais e possibilidades e as das suas famílias[232].

Com base no exposto, aponta-se, quiçá, o maior destaque ligado à definição jurídica da terminologia trazida pelo regulamento da Lei de Migração, qual seja, a renúncia, de uma vez por todas, ao pejorativo conceito de *estrangeiro*, que, tanto culturalmente, como juridicamente, acabava por consagrar a ideia de um sujeito de segunda classe, vulnerável à discricionariedade

---

230 O art. 11.1 da Convenção n.º 97 da Organização Internacional do Trabalho sobre os Trabalhadores Migrantes (1949) designa como tal: "toda pessoa que emigra de um país para outro com o fim de ocupar um emprego que não será exercido por sua própria conta, e compreende qualquer pessoa normalmente admitida como trabalhador emigrante".
Para a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias (1990): "[a] expressão 'trabalhador migrante' designa a pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada num Estado de que não é nacional" (art. 2.1).

231 Em 2009, a revista *International Migration Law* publicou a versão em português do Glossário, com sua edição n.º 22 disponível em: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf.

232 Ocorre que, uma parte significativa da doutrina internacionalista - além das próprias organizações internacionais -, entende a figura do "migrante" como um termo genérico, que abrange a categoria dos refugiados, de pessoas deslocadas e/ou desenraizadas, e ainda, dos migrantes econômicos. Não por acaso, as estatísticas globais em migrações internacionais usualmente se utilizam de uma definição de *migração internacional* que engloba os movimentos de refugiados. O próprio Glossário sobre Migrações editado pela OIM aponta para essa compreensão, ao definir *migração* como o: "processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos".

- quando não à arbitrariedade -, do Estado, além de sua privação injustificada em parcela significativa dos direitos atribuídos aos nacionais.

Assim, a nova linguagem corrobora de forma intrínseca a proibição de impor tratamento ofensivo, degradante ou de discriminação odiosa a um ser humano, o que assinala uma obrigação negativa, de não-fazer, relativa à dignidade humana, ou seja, traduz um dever de abstenção imposto ao Estado no intuito de proteger a dignidade humana, em contraposição aos elementos considerados como *positivos*, que visam a defesa da existência de condições materiais mínimas de sobrevivência para cada ser humano[233].

Na sequência, outros dois importantes dispositivos alvejados pela Casa Civil e que figuraram dentre os vetos presidenciais foram o parágrafo único do artigo 37 e o inciso IV do art. 40 da Lei de Migração, por meio dos quais, entendia-se:

> Parágrafo único. A concessão de visto ou de autorização de residência para fins de reunião familiar poderá ser estendida, por meio de ato fundamentado, a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade.
>
> IV - seja criança ou adolescente que esteja acompanhado de responsável legal residente no País, desde que manifeste a intenção de requerer autorização de residência com base em reunião familiar;

Segundo as razões do veto:

> Os dispositivos poderiam possibilitar a entrada de crianças sem visto, acompanhada de representantes por fatores de sociabilidade ou responsável legal residente e, com isso, facilitar ou permitir situações propícias ao sequestro internacional de menores.

Ocorre que, segundo destaca o MIGRAIDH, tais vetos contrariam os direitos fundamentais, uma vez que impedem o reconhecimento da diversidade cultural com vistas de caracterização de família e o acesso ao direito de reunião familiar[234].

Outro veto proposto pela Casa Civil que aduz prejuízo ao texto da Lei de Migração corresponde ao § 4º do artigo 113, que colocava como grupo vulnerável a pessoa que responde em liberdade por algum delito cometido.

---

[233] RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos.* 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 82.

[234] MIGRAIDH. *Nota sobre sanção e os vetos à Lei de Migrações 13.445/2017.* Disponível em: <http://migraidh.ufsm.br/index.php/2016-03-29-11-45-18/35-notasobre-sancao-e-os-vetos-a-lei-de-migracoes-13-445-2017>. Acesso em: 20/02/2020.

Conforme sua redação original, o § 4º do artigo 113 dispunha:

> § 4º São considerados grupos vulneráveis os solicitantes de refúgio, os requerentes de visto humanitário, as vítimas de tráfico de pessoas, as vítimas de trabalho escravo, os migrantes em cumprimento de pena ou que respondem criminalmente em liberdade e os menores desacompanhados.

Todavia, o parágrafo foi vetado sob o argumento de que o dispositivo apresentava *impropriedade, ao arrolar indevidamente como integrante de grupo vulnerável, passível portanto de benefícios no âmbito da política migratória, os indivíduos que respondam criminalmente em liberdade*.

O veto em questão revela, por um lado, a falta de conhecimento das várias dimensões da mobilidade humana, e, por outro, insensibilidade, ao não reconhecer que uma pessoa que responde por processo criminal num país estranho, seja qual for o motivo, encontra-se em vulnerabilidade. Perceba-se que o atenuante a favor da necessária aprovação do dispositivo reside no fato de a pessoa estar em liberdade, o que sinaliza tratar-se de delito de menor poder ofensivo[235].

Oriundos do Ministério da Justiça e Segurança Pública, da Advocacia Geral da União e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, partiram vetos igualmente nocivos, tais como: i. o veto ao § 2º do art. 1º, que tratava a livre circulação aos povos originários[236]; e ii. o veto ao artigo 116, que garantia a revogação das expulsões decretadas antes de 1988, vale dizer, aquelas baseadas no regime de exceção[237]; em ambos os casos, sob o argumento de que os dispositivos comprometeriam a soberania nacional.

Relembra-se, quanto ao veto à livre circulação de povos indígenas entre fronteiras, em terras tradicionalmente ocupadas por eles, que *essas populações tradicionais viviam aqui antes de nós chegarmos, e têm como parte do seu modo de vida atravessar as fronteiras independentemente do estado nacional – são povos em movimento*[238]. Ao restringir tal

---

[235] OLIVEIRA, Antônio Tadeu de. _____. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Rev. bras. estud. popul.*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 171-179, Apr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20/02/2020.

[236] "§ 2º São plenamente garantidos os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas".

[237] "Art. 116. Revogam-se as expulsões decretadas antes de 5 de outubro de 1988.
Parágrafo único. O órgão competente do Poder Executivo disporá sobre os critérios para revogação e escalonamento da vigência das medidas expulsórias decretadas após 5 de outubro de 1988".

[238] SUGIMOTO, Luiz. Vetos podem desfigurar Lei de Migração, alertam especialistas. Legislação é considerada progressista, mas temor é de que sua interpretação seja conservadora. *In*: *Jornal da Unicamp*. 03 de outubro de

mobilidade, a lei obriga que o indígena peça autorização para circular no País, o que caracteriza latente retrocesso, sobretudo ao se analisar que o texto reproduzia e evolução normativa nos últimos anos, a exemplo da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (1989) e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007)[239].

Os § 2º e § 3º do art. 4° da Lei de Migração, por sua vez, mostravam uma maior disposição do Estado brasileiro na aceitação de imigrantes no serviço público, e dispunham:

> § 2º Ao imigrante é permitido exercer cargo, emprego e função pública, conforme definido em edital, excetuados aqueles reservados para brasileiro nato, nos termos da Constituição Federal.
> § 3º Não se exigirá do migrante prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos, inclusive o acesso a cargo, emprego ou função pública.

Todavia, ambos foram vetados pelo Executivo, em função da interpretação conjunta da Advocacia Geral da União, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e da Casa Civil da Presidência da República, que rechaçaram suas redações sob a justificativa de que:

> Os dispositivos possibilitariam o exercício do cargo, emprego ou função pública por estrangeiro não residente, em afronta à Constituição e ao interesse nacional. Além disso, trata em diploma relativo ao tema migratório de matéria reservada à regulação de provimento de cargo público, cuja iniciativa é privativa do Presidente da República, a teor do artigo 61, § 1º, II, 'c', da Constituição. Ademais, reserva a edital de concurso a definição, concessão ou restrição de direitos, o que configura-se inadequado à sua função de apenas direcionar a fiel execução da lei para acesso a carreiras públicas.

Obviamente, os dispositivos vetados não pressupunham obrigatoriamente uma alteração do regime de contratação do servidor público vigente, haja vista que o edital deve seguir os critérios definidos em lei. Ademais, conforme dispõe o art. 37, I da CF, *os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei*, assim sendo, a justificativa de que os textos afrontariam a Constituição Federal não se fundamentam.

2017. Disponível em: https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2017/10/03/vetos-podem-desfigurar-lei-de-migracao-alertam-especialistas. Acesso em: 22/10/2019.

[239] Resolução 61/296 da Assembleia Geral da ONU.

Em verdade, tais vetos demonstram claramente as contradições e as disputas colocadas ao longo de todos esses anos em que se buscou um novo aparato jurídico para as questões migratórias, o que se extrai da presença na esfera de governo de setores, ainda com expressão política, que: i. consideram as migrações uma questão de segurança, daí o discurso da soberania nacional; ii. veem no migrante uma ameaça ao mercado de trabalho dos nacionais; e iii. não conseguem compreender que é muito mais fácil lidar com migrações regulares, sobretudo quando se tem preocupação exacerbada com segurança e controle[240].

Por fim, dentre os trechos vetados da nova legislação que trouxeram prejuízo à mesma, o veto ao artigo 118, que concederia autorização de residência aos imigrantes ingressantes no território nacional até 6 de julho de 2016[241], representa um dos maiores ataques aos escopos da Lei de Migração. Esse veto vem na contramão das práticas reiteradas pelo Estado brasileiro nas últimas décadas, de garantir periodicamente documentação/anistia à população imigrante que aqui constituiu sua vida, o que compromete gravemente o acesso universal aos direitos assegurados na Constituição Federal de 1988.

Frisa-se que a justificativa prestada nas razões do veto é muito frágil, uma vez que se ampara no fato de existirem diversos *status* migratórios que seriam beneficiados, e por não ser possível precisar a data de entrada da pessoa em situação irregular[242].

---

[240] OLIVEIRA, Antônio Tadeu de. _____. Op cit. Acesso em: 20/02/2020.

[241] "Art. 118. Será concedida autorização de residência aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requeiram no prazo de 1 (um) ano após a entrada em vigor desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia. § 1º Os imigrantes que requererem autorização de residência nos termos do caput estarão isentos do pagamento de quaisquer multas, taxas e emolumentos consulares. § 2º O Poder Executivo editará plano de regularização migratória, com metas e indicadores para o efetivo cumprimento dos benefícios concedidos na forma do caput deste artigo. § 3º O imigrante com processo de regularização migratória em tramitação poderá optar por ser beneficiado por esta Lei. § 4º A autorização de residência prevista neste artigo não implica anistia penal e não impede o processamento de medidas de expulsão e cooperação jurídica relativas a atos cometidos pelo solicitante a qualquer tempo. § 5º Não poderão receber a autorização de residência prevista neste artigo as pessoas cuja estada no território nacional tenha como fundamento visto oficial ou diplomático. § 6º A autorização de residência será cancelada se, a qualquer tempo, verificar-se a falsidade das informações prestadas pelo imigrante. § 7º O processo de perda ou de cancelamento de autorização de residência observará as garantias de ampla defesa e contraditório, podendo ser iniciado de ofício por autoridade competente do Poder Executivo federal ou mediante representação fundamentada, assegurado o prazo para recurso de 60 (sessenta) dias contado da notificação da decisão. § 8º O procedimento referente ao requerimento de autorização de residência referido no caput será realizado em etapa única, na qual serão apresentados o requerimento e a documentação complementar e realizadas a coleta de identificação biométrica e a efetivação do registro".

[242] "O artigo concede anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvaziando a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros. Além disso, não há como se precisar a data efetiva de entrada de imigrantes no território nacional, permitindo que um imigrante que entre durante a vacatio legis possa requerer regularização com base no dispositivo".

A não documentação implica insegurança jurídica, além de ser meio para barrar acesso a direitos, o que potencializa as situações de vulnerabilidade, de exploração e de desigualdade social, nomeadamente se consideradas as motivações que têm impulsionado os fluxos migratórios nos recentes anos, intimamente ligadas às injustiças sociais nos vários cantos do mundo. Portanto, o veto ao artigo 118 frustra a expectativa de milhares de imigrantes pela regularização rápida da residência com segurança jurídica[243].

[243] MIGRAIDH. *Nota sobre sanção e os vetos à Lei de Migrações 13.445/2017*. Disponível em: <http://migraidh.ufsm.br/index.php/2016-03-29-11-45-18/35-notasobre-sancao-e-os-vetos-a-lei-de-migracoes-13-445-2017>. Acesso em: 20/02/2020.

CAPÍTULO IV

ANÁLISE CRÍTICA: COMENTÁRIOS QUANTO ÀS CONTRADIÇÕES E OMISSÕES DO DECRETO N.º 9.199/17 EM FACE DO DISPOSTO NA LEI DE MIGRAÇÃO

4.1 O Poder Regulamentar no âmbito da competência normativa da Administração Pública no Brasil

A necessidade de limitações jurídicas estabelecidas quanto ao exercício do poder estatal e a preservação do regime das liberdades públicas situam-se, historicamente, na origem do processo de organização constitucional e democrática do Estado[244].

No Brasil, o constituinte originário, ao redigir a Constituição Federal de 1988, consagrou a separação dos poderes dentre seus princípios fundamentais, ao dispor que:

> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Adicionalmente, essa tripartição das funções estatais, compreendida na figura do princípio da separação dos poderes, foi proclamada no Texto Maior pátrio como um de seus núcleos irreformáveis, insuscetível, até mesmo, de modificação pela via de emenda constitucional (art. 60, § 4º, III)[245], o que certifica a cada Poder o direito de exercer suas funções livre de embaraços, devendo ser observadas todas as prerrogativas fixadas pelo texto constitucional.

Frise-se, contudo, que a independência e a harmonia indicadas no artigo 2º transcrito não devem ser analisadas de forma taxativa - como se o impedimento de ingerência de um Poder sobre o outro se configurasse numa natureza resolutiva -, haja vista que o próprio texto constitucional contempla dispositivos que autorizam a interferência de um Poder sobre o outro, o que caracteriza um verdadeiro sistema de *freios e contrapesos*.

Portanto, as recíprocas interferências dos Poderes do Estado, uns nos outros, desde que ocorram conforme as hipóteses constitucionalmente previstas, não caracterizam a ruptura do sistema, uma vez que estão expressamente previstas[246].

---

[244] MELLO, Celso de. A separação de poderes e a consolidação da ordem democrática no Brasil. *In*: *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 92, pp. 555-568, 1 jan. 1997, p. 565.

[245] "Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) III - a separação dos Poderes;".

[246] Essa usurpação de competência de um Poder por outro, no entanto, ocorrerá sempre que qualquer dos Poderes exercer, com expansão desordenada, atribuições que não lhe são próprias, ou, então, impedir, por atos que evadem à ortodoxia constitucional, a normal execução, pelos demais Poderes do Estado, de funções que lhe são inerentes. MELLO, Celso de. Op. cit., pp. 566-567.

O que ocorre é que a Carta Magna brasileira estabelece uma área de inter-relação entre os três Poderes, de modo que estes possuem permissão para, eventualmente, interferirem no âmbito de atribuições dos outros, exercendo funções atípicas às suas originárias.

Desse modo, ao Legislativo cabe, principalmente, a função de produzir o direito positivo nacional e de fiscalizar esse conjunto normativo, e administrar e julgar em segundo plano. Ao Judiciário cabe a função de aplicar o direito nas hipóteses de conflito, julgando os casos concretos e pacificando a sociedade, sendo atípica a sua função de suprimir lacunas legislativas - no exercício de atividade legiferante -, e de executar o controle constitucional de normas e políticas públicas. Por fim, o centro real do poder político situa-se no Executivo, a quem cabe o governo e a função administrativa do Estado, vale dizer, a implementação do que determina a lei, de ofício, para a realização dos fins públicos, atendendo às necessidades da população e concretizando os direitos fundamentais, sendo secundárias ao mesmo as funções de legislar e de julgar.

Com o intuito de se obter um melhor desempenho da função administrativa, o ordenamento jurídico confere um conjunto de prerrogativas de direito público aos agentes administrativos, de modo a permitir que o Estado alcance seus fins[247], o que, dito em outras palavras, compreende atingir a finalidade pública.

Logo, os poderes da Administração decorrem da supremacia do interesse público, e o uso desses poderes constitui verdadeiro poder-dever[248], por meio dos quais é possível se alcançar a salvaguarda dos interesses da coletividade. Por esta razão, são irrenunciáveis, competindo ao Administrador a obrigação de utilizá-los, sob pena de ser penalizado, caso não o faça, e/ou de responder por abuso de poder, caso não vise à satisfação do interesse público durante o exercício desses poderes[249].

Este conjunto de prerrogativas é tratado pela doutrina ligada ao Direito Administrativo como *poderes administrativos* ou ainda *poderes da Administração Pública*, e tais poderes são divididos em: poder normativo, poder hierárquico, poder de polícia e poder disciplinar.

---

[247] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2007, p. 42.
[248] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 133.
[249] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, pp. 87-89.

Dentre estes, o chamado *poder normativo ou função normativa* é o que compreende maior destaque, uma vez que o resultado de seu exercício acarreta na criação de uma norma geral e abstrata, considerada lei, no sentido material, que irá refletir na vida de um incontável número de particulares.

De tal sorte, o poder normativo ou função normativa da Administração Pública, desempenhado pelo Poder Executivo, via suas autoridades, se expressa por meio de atos normativos que podem comportar as formas dos: regulamentos, resoluções, instruções, portarias, circulares, regimentos, ordens de serviços e estatutos[250].

Para os fins da pesquisa proposta, abordar-se-á, em continuidade, apenas a forma do *poder regulamentar,* também conhecido como *função regulamentar*, enquadrando-se neste a figura dos *regulamentos*, por se tratar da categoria que efetivamente interessa ao estudo em comento, em razão do Decreto n.º 9.199/17, que regulamentou a Lei de Migração brasileira.

Conforme expõe Maria S. Zanella Di Pietro, o poder regulamentar é considerado *uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo*[251]. Em outras palavras, enquanto o poder regulamentar dirige-se à regulamentação das leis, o poder normativo é mais geral e abrangente, sendo gênero do qual o poder regulamentar é espécie, além de englobar outras formas de expressão da competência normativa da Administração, tais como as já citadas resoluções, instruções, portarias, circulares e outros[252] [253].

---

[250] CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo***.** 2ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 271.
[251] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 90.
[252] MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, pp. 135-136.
[253] A EC n.º 32/2001 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro ato normativo conhecido doutrinariamente como "decreto autônomo", que não deve ser confundido com o "decreto regulamentar", posto que o decreto autônomo decorre diretamente da Constituição (art. 84, VI, CF), e possui efeitos análogos aos de uma lei ordinária, enquanto o decreto regulamentar é vinculado à existência de lei prévia exigente de regulamentação. Dessa maneira, o decreto autônomo funciona como ato primário, pois inova no mundo jurídico, é dotado de abstração e generalidade e não se coloca materialmente vinculado à outra norma, encontrando seu fundamento de validade no Texto Maior pátrio. Existem, no entanto, algumas divergências doutrinárias quanto à efetiva existência do decreto autônomo no ordenamento jurídico brasileiro. Aqueles que corroboram pela sua existência, o fazem com base no já mencionado art. 84, VI, da Constituição Federal. Por outro lado, para quem interpreta que não existe decreto autônomo no ordenamento jurídico brasileiro, o inciso VI do artigo 84 da CF abrangeria meros atos ordinatórios do chefe do Executivo. Independentemente da interpretação que se alvitre, tal figura (do decreto autônomo) apenas poderia ser utilizada nas hipóteses de reservas da Administração, previstas nas alíneas "a" e "b" do artigo 84, VI, da CF, a saber: "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (…) VI – dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.".

Ocorre que, os efeitos destes últimos são bastante distintos daqueles ligados à figura do regulamento, pois se cingem ao âmbito de atuação do órgão que os expede (autoridades investidas de poderes menores), visto que não são atos normativos editados pelo Chefe do Poder Executivo[254].

Do exercício do poder regulamentar resulta a expedição de regulamentos, veiculados por meio de decretos[255]. Essa expressão maior do poder regulamentar, vale dizer, a figura do *regulamento*, segundo a interpretação de Celso Antônio Bandeira de Mello, não possui um conceito universalmente válido e preciso, visto que:

> Ao contrário do que se poderia supor, regulamento não é um *nomen juris* que isola com precisão uma categoria de atos uniformes. Antes – e pelo contrário –, é um designativo que, em diferentes países e em diferentes épocas, tem servido para recobrir atos de *virtualidades jurídicas distintas* e nem sempre oriundos de fonte normativa equivalente[256].

Desse modo, o jurista concebe o regulamento como sendo o ato geral (e normalmente abstrato), de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, no exercício de uma de suas funções secundárias, expedido com o escopo de produzir as disposições necessárias à execução da lei cuja aplicação demande essa atuação da Administração Pública[257].

Os regulamentos, assim, possuem uma interface com a lei, visto que têm em comum o fato de emanarem normas - vale dizer, atos com efeitos gerais e abstratos -, no entanto, com esta não se confundem. São distintos da lei porque não têm o condão de inovar, de forma primária, a ordem normativa, ou seja, de criar o direito novo[258] [259].

---

[254] NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 33.

[255] Jorge Radi Jr., ao ponderar sobre as expressões finais do art. 84, IV, da CF, explica que: "Em que pesem os *decretos* ali referidos serem atos de natureza formal e haver a possibilidade de dúvidas sobe a identidade entre *decretos* e *regulamentos*, não nos parece haver dúvida que os *regulamentos* aludidos na citada norma são na verdade competência material regulamentar. Pelo fato de a Constituição, com já vimos, já ter conferido ao Presidente da República a atribuição privativa para expedir uma única espécie de ato – o decreto – capaz e formalizar grande parte de suas competências (intervenção, desapropriação, declaração e estado de sítio, etc.) seria desnecessária a existência de outro tipo de ato com finalidade específica e exclusiva de *regulamentar* a *lei*. Daí empregar-se o *decreto* para a expedição de *regulamento*". RADI JUNIOR, Jorge. *Os excessos do Congresso Nacional na tentativa de sustar os atos normativos exorbitantes do poder regulamentar*. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/red/issue/download/1594/8>. Acesso em: 14/08/2019.

[256] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 309.

[257] Id., ib., p. 311.

[258] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 89. Ainda, conforme destaca José dos Santos Carvalho Filho: "Enquanto a lei consiste numa norma originária (ou primária); em regra o regulamento tem natureza de norma derivada (ou secundária), na medida em que depende de lei preexistente". CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 42.

[259] Imperioso destacar que há na doutrina quem critique essa concepção. Clèmerson Merlin Clève, por exemplo, afirma que: "não apenas a lei, mas inclusive o regulamento inova a ordem jurídica. E deve, afinal, inová-la 'sob

É nesta direção que Hely Lopes Meirelles aponta ao propugnar pelo valor inferior do regulamento em relação à lei:

> Como ato administrativo, o decreto está sempre em situação inferior à lei e, por isso mesmo, não a pode contrariar. O decreto geral tem, entretanto, a mesma normatividade da lei, desde que não ultrapasse a alçada regulamentar de que dispõe o Executivo[260].

Em sentido material, o regulamento - fruto do exercício do poder regulamentar - perfaz regra de execução ou com caráter complementar, supletivo ao que a lei prescinde, com a finalidade de explicá-la, para que se verifique o seu correto implemento[261]. Nesse sentido, dispõe o artigo 84, IV, da Constituição Federal brasileira, abaixo transcrito:

> Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República:
> IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

O dispositivo constitucional é bastante objetivo ao apontar que, os regulamentos, derivados do exercício do poder regulamentar, devem ser editados pelo Presidente da República[262], visando à fiel execução da lei, não podendo, por conseguinte, ser editados *contra legem* ou *ultra legem*[263].

Dessa forma, a função regulamentar não se confunde com a função legiferante, desempenhada pelo Poder Legislativo, que pode inovar a ordem normativa, o que não se admite, via de regra,

---

pena de repetir a lei e se tornar inútil'". Segundo o autor, a lei inova originariamente na ordem jurídica, criando direitos e obrigações e restringindo a liberdade e a propriedade dos administrados, ao passo que o regulamento inova de forma derivada e subordinada, sem a autonomia da lei. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo.* 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 280.

[260] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 171.

[261] Complementarmente, cita-se a lição de José Joaquim Gomes Canotilho: "O regulamento é uma norma emanada pela administração no exercício da função administrativa e, regra geral, com carácter executivo e/ou complementar da lei. É um acto normativo e não um acto administrativo singular; é um acto normativo mas não um acto normativo com valor legislativo.". CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 829.

[262] Destaca-se que a Constituição Federal não confere a competência para editar regulamentos ao Poder Executivo em geral, ou seja, a todo e qualquer órgão, organismo ou agente que integre ou exerça, direta ou indiretamente, suas funções. O mandamento constitucional é claro: o exercício desta atribuição *compete privativamente ao Presidente da República*, vale dizer, ao Chefe do Executivo. Ademais, o art. 84, IV da CF perfaz verdadeira cláusula de reserva do Presidente da República, haja vista que a competência ali encartada é indelegável. Nesse sentido, nota-se que o parágrafo único do art. 84 permite que o Chefe do Executivo *delegue as atribuições mencionadas nos incisos I, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador Geral da República ou ao Advogado Geral da União*; no entanto, não há qualquer menção ao inciso IV, em comento. Em que pese o exposto, há quem interprete de forma a se admitir a delegação do poder regulamentar, desde que a Constituição não estabeleça cláusula de reserva a Executivo - o que não ocorre com o caso em tela -, a exemplo da doutrina abalizada por Oswaldo Aranha.

[263] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., pp. 89-94.

ao Chefe do Poder Executivo, na operacionalização de seu poder regulamentar, sobretudo por respeito ao princípio da separação dos poderes.

De igual modo tem sido o posicionamento reiterado da Suprema Corte brasileira ante ao conteúdo do art. 84, IV, da Constituição Federal, e o poder regulamentar:

> EMENTA CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. REGULAÇÃO, SUPERVISÃO E AVALIAÇÃO DE INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR. CRIAÇÃO DE NOVOS CURSOS. FUNÇÃO REGULAMENTAR DO PODER EXECUTIVO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÃO REGULAMENTADA. AUSÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO. 1. O exercício do poder regulamentar pelo Presidente da República (art. 84, IV, CF/88) e por Ministros de Estado - em auxílio à função diretiva da administração federal (art. 84, II, CF/88) – é legítimo quando restrito à expedição de normas complementares à ordem jurídico-formal vigente. 2. A pretensão não está amparada em qualquer fundamento constitucional, legal ou infralegal de que se possa extrair direito subjetivo líquido e certo do autor a ser protegido na via do *mandamus*. 3. Recurso ordinário a que se nega provimento." (RMS 27666, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 10/04/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 03-05-2012 PUBLIC 04-05-2012 RT v. 101, n. 922, 2012, p. 698-709).

Resta conhecer, portanto, os limites legais aos quais o Chefe do Poder Executivo deve se cingir no exercício do poder regulamentar, haja vista que o tema não pode ser adequadamente decomposto sem que se faça o seu exame ante ao *princípio da legalidade* e a relação que se estabelece entre a lei e o regulamento.

4.1.1 O princípio da legalidade e os limites constitucionais do poder regulamentar

Além de se assentar na própria estrutura do Estado de Direito, o *princípio da legalidade* encontra-se encartado no artigo 5°, II, da Constituição Federal, o qual expressamente estatui que:

> II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

O texto normativo citado outorga às pessoas a garantia constitucional de que suas liberdades não serão sob nenhuma forma suprimidas - seja por proibições ou por imposições -, senão em decorrência de mandamento (lei formal) derivado do representante legítimo da vontade popular, o Poder Legislativo, em conformidade com o preceituado no parágrafo único do art. 1° da Constituição Federal:

> Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Por meio dos dispositivos constitucionais citados, apoia-se, como regra, além do princípio da legalidade, o *princípio da garantia da liberdade,* em prol da autonomia da vontade, segundo o qual *o que não está por lei proibido aos particulares está, ipso facto, juridicamente permitido*[264].

A Carta Constitucional também prevê que a Administração Pública deve, do mesmo modo, obedecer ao princípio da legalidade, conforme disposto no *caput* do artigo 37, que estabelece:

> A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Em conformidade com as disposições citadas, o teor do artigo 84, IV, da Constituição Federal, ao dispor acerca da competência do Chefe do Poder Executivo para expedir decretos e regulamentos, consente que, no ordenamento jurídico pátrio, suas edições são destinadas à fiel execução das leis.

Tal preceito consolida cânone fundamental de nosso Direito Público, em oposição ao da autonomia da vontade, segundo o qual, *o que, por lei, não está antecipadamente permitido à Administração, está, ipso facto, proibido*[265].

Dessa forma, os preceptivos apontados, ao mesmo tempo em que replicam os objetivos fundamentais do Estado de Direito, exprimem com rigor o ânimo e as preocupações que nele se substanciaram, e firmam o princípio da legalidade na Administração.

É com essa percepção que preleciona Hely Lopes Meirelles, ao tecer:

> Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza[266].

E ainda, Celso Antônio Bandeira de Mello, que complementarmente expõe:

---

[264] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Poder regulamentar ante o princípio da legalidade. *In*: *Revista Trimestral de Direito Público (RTDP)*, Belo Horizonte, n. 64, pp. 145-152, jan. 2016, p. 145. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/115854. Acesso em: 14/08/2019.
[265] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 146.
[266] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 15ª ed. São Paulo: Editora RT, 1990, p. 78.

> A legalidade na Administração não se resume à ausência de oposição à lei, mas pressupõe autorização dela, como condição de sua ação[267].

Segue-se que os decretos regulamentares não podem trazer à ordem jurídica direito ou obrigação que já não estejam, na lei, previamente caracterizados, isto é, nela traçados, ao menos pela indicação dos critérios indispensáveis para o reconhecimento de suas composturas básicas[268]. O limite de um regulamento, portanto, é dar efetividade ou aplicabilidade a uma norma já existente, não lhe sendo possível a ampliação ou restrição de conteúdo, sob pena de ofensa à legalidade e à ordem constitucional[269]. Em outras palavras, tal delimitação corresponde àquilo que se denomina de *princípio da legalidade*. Ultrapassar tal limite importa em abuso de poder, usurpação de competências, tornando írrito o regulamento dele proveniente[270].

Frisa-se, ainda, que não é descabida a hipótese de *abuso por omissão*, uma vez que, se o Chefe do Poder Executivo regulamenta fielmente alguns dispositivos de determinada lei, mas se exime da regulamentação de outros do mesmo diploma, não está contribuindo para a sua *fiel execução*, nos termos do art. 84, IV, da Constituição Federal. Ao contrário, está se desviando dos propósitos da mesma.

Diante do abuso do poder regulamentar, o art. 85, VII, da Constituição Federal, dispõe:

> Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
> VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Embora o abuso do poder regulamentar seja definido como crime de responsabilidade pelo dispositivo constitucional transcrito, esta figura não é tipificada, em lei ordinária, como crime. Não sendo tipificado, não atende ao requisito do art. 5°, XXXIX, da Constituição Federal[271], por isso, não é punível, em que pese se trate, teoricamente, de ato censurável.

Apesar de não ser considerado ilícito penal, até que venha a ser previsto em lei específica, o abuso do poder regulamentar pode ter implicações legais diversas, podendo inclusive causar a sustação do ato produzido pelo Presidente da República por vício de legalidade, vez que se

---

[267] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 25.
[268] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Poder regulamentar ante o princípio da legalidade. *In*: *Revista Trimestral de Direito Público (RTDP)*, Belo Horizonte, n. 64, pp. 145-152, jan. 2016, p. 148. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/115854>. Acesso em: 14/08/2019.
[269] AgInt no REsp 1701900/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/06/2018, DJe 26/06/2018.
[270] SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 484.
[271] "Art. 5°. (...) XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;".

trataria de transborde dos limites da competência estabelecida pela Constituição Federal ao Chefe do Executivo. Esta consequência, prevista no art. 49, V, da CF, trata da possibilidade de o Congresso Nacional *sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar*. Tal competência, todavia, tem delimitação específica, alcançando exclusivamente atos executivos enquanto expressão do poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo. Sendo o poder regulamentar inerente ao Presidente da República, não cabe a sustação, pelo Congresso Nacional, de atos executivos secundários, ainda que normativos. Somente o regulamento aprovado por Decreto Presidencial pode ser objeto dessa competência. Para os demais atos abusivos, permanece o controle jurisdicional[272].

Em se tratando da possibilidade de controle do abuso do poder regulamentar pelo Poder Judiciário, o art. 5°, XXXV da Constituição Federal, dispõe:

> Art. 5°.
> XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Este é um controle que ocorre no âmbito da legalidade do ato, por meio da análise de lesão ou ameaça de lesão a direito subjetivo. Não se examina, portanto, o mérito, a conveniência e a oportunidade do ato.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem consolidado reiteradamente o entendimento de que tal abuso de poder não é passível de controle de constitucionalidade abstrato, realizado por este órgão judicial máximo, posto que a sua inconstitucionalidade é interpretada somente na forma reflexa:

> ADIN - SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR (SNDC) - DECRETO FEDERAL N. 861/93 - CONFLITO DE LEGALIDADE - LIMITES DO PODER REGULAMENTAR - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. - Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado ultra legem, quer porque tenha permanecido citra legem, quer, ainda, porque tenha investido contra legem, a questão caracterizará, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata. O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva aos comandos da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, se possa vislumbrar, num desdobramento ulterior, uma

[272] FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes*: o poder congregacional de sustar atos normativos do poder executivo. São Paulo: RT, 1994, p. 76-77.

> potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada[273].

Por fim, a respeito dos remédios administrativos que permitem o controle dos abusos praticados por parte do próprio Poder Executivo, menciona-se a possibilidade de anulação *ex officio* ou mediante representação, de atos administrativos, pautando-se que não há que se falar em direitos adquiridos que sejam contrários à lei.

4.2 O Decreto n.º 9.199/2017: uma regulamentação polêmica e sem diálogo

A Lei de Migração, fruto de um extenso diálogo que contou com a participação do meio político, acadêmico, de grupos de migrantes e refugiados e da sociedade civil, em audiências e consultas públicas, além de rodas de conversa e debates, entrou em vigor em 21 de novembro de 2017, sob a égide de princípios de direitos humanos e cidadania.

Apesar dessa ampla participação social, os vetos estabelecidos pelo Poder Executivo no ato de sanção da Lei, na época, ligaram um sinal de alerta para o processo de regulamentação da norma legal. A fragilidade da conjuntura política não garantiu que todo o trabalho feito durante o processo de elaboração da Lei de Migração, e mesmo os princípios da democracia participativa, se espelhassem na elaboração de seu Regulamento, visto que esta se tratou de uma etapa marcada pela falta de transparência do governo federal e pelo espaço reduzido para diálogo junto à sociedade civil organizada e à população migrante.

Dentre as poucas oportunidades abertas pelo governo para a discussão do texto do Decreto, cita-se: (i) a Atividade do Fórum de Participação Social (FPS), promovida no dia 4 de agosto de 2017, pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg)[274], na cidade de São Paulo, evento que produziu um total de 68 (sessenta e oito) propostas para o Decreto[275]; (ii) a consulta pública da minuta do Decreto, feita pela internet, entre os dias 3 e 13 de novembro de 2017; (iii) a audiência pública ocorrida no dia 13 de novembro de 2017, em Brasília.

---

[273] ADI 996-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 06.05.1994.

[274] O Fórum de Participação Social foi (FPS) foi instituído em 2015 pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) como espaço consultivo para sugestões, propostas à formulação de políticas migratórias no âmbito do CNIg e do Ministério do Trabalho. O objetivo do FPS é promover e ampliar o diálogo entre o CNIg e a sociedade civil, a fim de propiciar subsídios para a construção de políticas migratórias no Brasil.

[275] O documento pode ser acessado para consulta em: <http://trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/forum-de-participacao-social/atividade-do-fps-2017>.

Além destas, uma última audiência, marcada pela sociedade civil, foi realizada no dia 15 de novembro de 2017, no auditório da Missão Paz, em São Paulo. Embora integrantes do governo federal tenham confirmado presença do evento, nenhum deles compareceu. Ao final desta audiência, foi divulgada uma carta aberta, endossada por instituições da sociedade civil, pontuando as principais lacunas e interpretações da minuta do Decreto que iriam de encontro ao estabelecido na Lei de Migração e na própria Constituição Federal[276].

Conforme apontaram os professores André de Carvalho Ramos, Deisy Ventura e Pedro Dallari[277], em artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo, em 18 de novembro de 2017:

> A dita proposta constitui uma grave ameaça a importantes avanços, tanto no que se refere aos direitos dos migrantes como no que tange à capacidade do Estado brasileiro de formular políticas adequadas em relação a essa relevante matéria[278].

Na época, uma das entidades que se manifestou acerca da minuta do Decreto, no sentido de enfatizar a distorção do texto com relação ao estabelecido pela nova legislação, foi a Rede Espaço Sem Fronteiras, que destacou:

> Apesar de se impor como uma substituição do antigo Estatuto do Estrangeiro, implementado na Ditadura com os princípios voltados para questões de segurança nacional, a regulamentação desta lei acabou por fazer um paralelo com o antigo Estatuto, distanciando-se muito do desejado para ela. A manutenção deste decreto representará um retrocesso ao Estatuto do Estrangeiro e um agravamento da política migratória nacional.

No setor público, a Defensoria Pública da União apresentou Nota Técnica ao Ministro-Chefe da Casa Civil, na intenção de contribuir com a regulamentação da Lei de Migração, sugerindo alterações e melhorias da minuta do Decreto[279].

---

[276] A íntegra da carta pode ser lida em: <https://igarape.org.br/carta-aberta-sobre-o-processo-de-participacao-social-na-regulamentacao-da-lei-13-45517-e-pontos-preocupantes-na-minuta-do-decreto-da-nova-lei-de-migracao/>.

[277] Integrantes da Comissão de Especialistas que elaborou a proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes (v. Capítulo II, item, 2.2).

[278] RAMOS, André de Carvalho; VENTURA, Deisy; DALLARI, Pedro. Regulamento pode desvirtuar nova Lei de Migração. *In*: *Folha de São Paulo*. 18/11/2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/11/1936382-regulamento-pode-desvirtuar-nova-lei-de-migracao.shtml>. Acesso em: 20/10/2019.

[279] DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Ofício n°. 2/2017 – DPU CAESP/19OFSCR CAESP. *Apresentação de Nota Técnica da Defensoria Pública da União a respeito da regulamentação da Nova Lei de Migração*. Brasília, 14 de nov. 2017. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4533120/mod_resource/content/1/Nota%20Tecnica%20DPU%20-%20Decreto%20Regulatório.pdf>. Acesso em: 10/08/2019.

Em que pese o cenário exposto, o Decreto n.º 9.199/2017 (de 20 de novembro de 2017), publicado no mesmo dia em que a Lei de Migração entrou em vigor, 21 de novembro de 2017, ignorou a maioria das sugestões tecidas durante as ocasiões citadas, contrariando grande parte dos avanços contidos na nova lei migratória.

Ademais, conforme examinado anteriormente (4.1), o regulamento, como fruto do exercício do poder regulamentar de que desfruta uma determinada autoridade, é uma regra de execução (ou seja, destinada a orientar o cumprimento de uma regra anterior) ou de caráter complementar, supletiva ao que a lei determina, que tem por finalidade explicá-la, para que se verifique a sua correta implementação[280].

Ocorre que o Decreto n°. 9.199/17 trouxe ao longo de seus trezentos e dezenove artigos, sob a chancela da Presidência da República, uma quantidade significativa de contradições e algumas omissões em face do conteúdo disposto na nova lei. Este assunto será abordado no item seguinte, porém, como exemplo, cita-se o artigo 211 do Decreto, que prevê a possibilidade de prisão, por solicitação da Polícia Federal, de migrantes em situação irregular, medida antagônica ao que dispõe o artigo 123 da Lei de Migração, que determina que *ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias*.

O Decreto ainda preteriu a regulamentação de relevantes pontos da lei, ao vincular a dependência de quarenta e três dos seus dispositivos a atos normativos posteriores, sem que um prazo fosse estipulado para a adoção de tais atos.

Inconteste que esse adiamento da regulamentação encontra respaldo na própria Lei de Migração, que, em seu artigo 114, estabelece:

> Art. 114. Regulamento poderá estabelecer competência para órgãos do Poder Executivo disciplinarem aspectos específicos desta Lei.

No entanto, a falta de uniformização nos processos, a pendência de sua organização para mais de quarenta atos interministeriais posteriores, além da própria necessidade de manutenção do Decreto n°. 9.199/17, certamente materializa enormes dificuldades para o cotidiano do migrante.

---

[280] CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 829.

A fim de ilustrar o exposto, no plano dos *vistos temporários*, encartados na Seção III do Segundo Capítulo do Decreto n° 9.199/17, nota-se que ficaram dependentes de maior disciplina, via atos infra legais, todos os dispositivos que se esperava tivessem sido regulamentados pelo Decreto.

Até o momento, quatorze artigos foram regulados por Resoluções Normativas do CNIg, Portarias Ministeriais ou Interministeriais, Decretos Executivos e Legislativos, uma situação que, na prática, exige que o profissional atuante na área mantenha constante acompanhamento das normativas nessas esferas.

Dentre estes, um ponto crucial na nova lei que demandava regulamentação diz respeito ao *visto temporário para acolhida humanitária*, a ser concedido:

> Ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses (art. 14, I, c e § 3° da Lei de Migração).

Esperava-se, assim, que o Decreto n°. 9.199/17 tivesse regulamentado esse tipo de visto temporário, o que traria certeza e segurança jurídica quanto às suas hipóteses, além da definição de seus critérios e da autoridade ou órgão competente para apreciar a sua concessão. No entanto, não o fez, tendo se limitado a estipular que:

> Art. 36. O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário.
> § 1° Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho definirá as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto mencionado no caput **para os nacionais ou os residentes de países ou regiões nele especificados**. (grifo nosso).

Tal perda de oportunidade quanto à efetiva instrumentalização da acolhida humanitária reflete não apenas no sentido de ocasionar um tratamento diferenciado para situações semelhantes, como vai de encontro ao próprio espírito da Lei de Migração, que estabeleceu o princípio da acolhida humanitária sem restrição alguma (artigo 3°, VI).

Basta se observar que, na atualidade, a questão é tratada de forma fatiada pela Portaria Interministerial nº 10, de 06 de abril de 2018, que dispõe sobre a concessão do visto temporário

e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti; pela Portaria Interministerial nº 17, de 19 de novembro de 2018, que trouxe alterações aos artigos 5º, *caput* e 6º, VI, da Portaria nº 10; e pela Portaria Interministerial nº 9, de 09 de outubro de 2019, que dispõe sobre a concessão e os procedimentos do visto temporário e da respectiva autorização de residência para fins de acolhida humanitária a pessoas afetadas pelo conflito armado na República Árabe Síria[281].

Paralelamente, desde 2015, aproximadamente quatro milhões de venezuelanos tiveram que deixar seu país de origem em função da crise humanitária, socioeconômica e política que assola a Venezuela, e o Brasil está entre os seis países que mais recebem imigrantes venezuelanos, computando na atualidade uma média de 85 mil nacionais daquele Estado em seu território[282].

A despeito dos esforços do governo brasileiro em favor do acolhimento e da interiorização dos venezuelanos[283], a esperada regulação migratória e integração destes encontra-se empacada em um relevante obstáculo: a falta de normativa que efetivamente regulamente as hipóteses de concessão de visto e de permissão de residência para fins de acolhida humanitária, sem restrições (ou até mesmo uma resposta normativa pontual, que ofereça essa previsão para o caso dos venezuelanos).

O principal reflexo desta situação veio na forma do acréscimo do número de solicitações de refúgio no Brasil, que, em 2018, contou com um aumento de 240% em comparação ao ano anterior (2017). Foram 80.057 pedidos de refúgio no total, sendo que os venezuelanos foram responsáveis por 61.681 solicitações. Destes, o CONARE reconheceu como refugiados 777 pedidos, apenas 5 oriundos da Venezuela[284].

---

[281] Paralelamente, encontram-se em vigor as Portarias SPPE n.º 85, de 18 de junho de 2018, que dispõe sobre os procedimentos para emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) para imigrantes, e a Portaria SPPE n.º 193, de 24 de setembro de 2018, que altera alguns dos dispositivos da Portaria n.º 85.

[282] Os dados são da quarta edição do relatório "Refúgio em Números" divulgado pelo CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados) e pelo ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) no dia 25 de julho. Texto disponível para consulta em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-números_versão-23-de-julho-002.pdf>. Acesso em: 10/10/2019.

[283] Em janeiro de 2018, o Governo Federal assinou três Medidas Provisórias (823/2018, 857/2018 e 860/2018), que destinaram, no total, R$ 280,3 milhões para operacionalizar a assistência emergencial para o acolhimento de refugiados (as) e migrantes em situação de maior vulnerabilidade oriundos da Venezuela, por meio da denominada "Operação Acolhida". Seus principais eixos de atuação foram divididos em: ordenamento de fronteira; abrigamento e interiorização. Mais recentemente, em 30 de abril de 2019, por meio da Medida Provisória nº 880, R$ 223,8 milhões adicionais foram liberados pelo governo brasileiro a fim de complementar o orçamento para o trabalho de assistência humanitária emergencial aos venezuelanos (as) que se deslocaram ao Brasil.

[284] CONARE. Coordenação Geral do Comitê Nacional para os Refugiados. *Refúgio em Números*. 4ª ed. 25 jul. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-números_versão-23-de-julho-002.pdf>. Acesso em: 10/10/2019.

Em 14 de junho de 2018, o CONARE reconheceu a situação de *grave e generalizada violação de direitos humanos* na Venezuela, com fundamento no artigo 1º, III, da Lei nº 9.474, de 1997. A partir dessa decisão, emanada com validade de 12 meses, os procedimentos para a tramitação dos processos de refúgio de nacionais venezuelanos foram simplificados.

Logo em seguida, foi sancionada a Lei n.º 13.684, de 21 de junho de 2018, que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária[285].

Citada Lei não define as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto temporário (e nem tampouco da residência temporária) para acolhida humanitária, no entanto, define conceitos como: situação de vulnerabilidade; proteção social e crise humanitária, encartados em seu artigo 3°[286].

Recentemente (junho/2019), o CONARE renovou a decisão proferida em 2018, mantendo o processamento simplificado no processo de determinação da condição de refugiado de nacionais venezuelanos, o que elevou o número de reconhecimento do status de refúgio para um pouco mais de duas centenas, até meados de julho do presente ano.

Muito embora os dados exponham uma melhoria quanto à concessão de refúgio, se comparados aos módicos 5 (cinco) pedidos advindos de nacionais venezuelanos que foram aceitos em 2018, este é um cenário que, sem sombra de dúvida, poderia ser melhor administrado se o governo brasileiro efetivamente implementasse como forma complementar de regularização migratória o visto e a permissão e residência para fins de acolhida humanitária.

Diante deste cenário, a regulamentação da Lei de Migração (e a própria Lei, em si) deve continuar a ser assunto recorrente e motivo de mobilização junto à sociedade, seja para lutar contra retrocessos, seja para preservar avanços obtidos.

---

[285] A Lei n.º 13.684 foi originada com base na Medida Provisória n.º 820, de 15 de fevereiro de 2018.

[286] "Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: I – situação de vulnerabilidade: condição emergencial e urgente que evidencie a fragilidade da pessoa no âmbito da proteção social, decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária; II – proteção social: conjunto de políticas públicas estruturadas para prevenir e remediar situações de vulnerabilidade social e de risco pessoal que impliquem violação dos direitos humanos; e III – crise humanitária: situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que cause fluxo migratório desordenado em direção a região do território nacional.".

4.3 Contradições do Decreto n.º 9.199/17

4.3.1 Dispositivos "*contra legem*"

4.3.1.a "Capítulo II – Dos Vistos"

i. Da negativa de concessão e da denegação de vistos

> Art. 27. O visto não será concedido:
> (...)
> IV - a quem, no momento de solicitação do visto, comportar-se de forma agressiva, insultuosa ou desrespeitosa para com os agentes do serviço consular brasileiro.

O artigo 27, IV, que regulamenta a denegação da concessão de vistos "a quem, no momento de solicitação do visto, comportar-se de forma agressiva, insultuosa ou desrespeitosa para com os agentes do serviço consular brasileiro", além de trazer um viés autoritário - que remonta à anterior doutrina da segurança nacional e que não condiz com o espírito da nova Lei de Migração -, abre espaço de subjetividade na interpretação da conduta do solicitante pelos agentes do serviço consular.

Não existindo um controle estrito da aplicação deste artigo, este tipo de denegação pode encobrir práticas discriminatórias por parte dos agentes do Estado. Tem potencial de contrariar, desse modo, a base principiológica encartada na Lei de Migração, pautada no repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação (art. 3°, II); bem como, na não criminalização da migração (art. 3°, III).

ii. Dos vistos temporários

> Art. 34. O visto temporário para pesquisa, ensino ou extensão acadêmica poderá ser concedido ao imigrante com ou sem vínculo empregatício com a instituição de pesquisa ou de ensino brasileira, exigida, na hipótese de vínculo, a comprovação de formação superior compatível ou equivalente reconhecimento científico.
> § 1º **O visto temporário para pesquisa, ensino ou extensão acadêmica com vínculo empregatício no País será concedido ao imigrante que comprovar oferta de trabalho, caracterizada por**

> **meio de contrato de trabalho ou de prestação de serviços celebrado com instituição de pesquisa ou de ensino brasileira**. (grifo nosso).
> (...)".

O dispositivo em questão remete à leitura do artigo 14 da Lei de Migração, que enumera as situações as quais poderá ser concedido visto temporário ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por um tempo determinado, desde que este se enquadre em uma das hipóteses legalmente estabelecidas. São estas:

> Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:
> I - o visto temporário tenha como finalidade:
> **a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;** (grifo nosso)
> b) tratamento de saúde;
> c) acolhida humanitária;
> d) estudo;
> e) trabalho;
> f) férias-trabalho;
> g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário;
> h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural;
> i) reunião familiar;
> j) atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado;

Quanto ao visto temporário para fins de pesquisa, ensino ou extensão acadêmica, o § 1° do mesmo artigo 14 ainda dispõe:

> § 1º O visto temporário para pesquisa, ensino ou extensão acadêmica poderá ser concedido ao imigrante com ou sem vínculo empregatício com a instituição de pesquisa ou de ensino brasileira, exigida, na hipótese de vínculo, a comprovação de formação superior compatível ou equivalente reconhecimento científico.

Ocorre que, o artigo 34, § 1°, do Decreto, condiciona a concessão do visto temporário para pesquisa, ensino ou extensão acadêmica à comprovação prévia de oferta de trabalho. Tal exigência, além de inexistente na lei original, ainda foi vinculada pelo Decreto ao contrato de trabalho ou de prestação de serviços celebrado com instituição de pesquisa ou de ensino brasileira.

Portanto, o artigo analisado, além de aumentar o grau de dificuldade para a obtenção de tal visto por esta classe de imigrantes, contraria a previsão da Lei de Migração.

> Art. 36. O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário.
> § 1° Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho definirá as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto mencionado no **caput** **para os nacionais ou os residentes de países ou regiões nele especificados**. (grifo nosso).
> (...)

O artigo 36 trata da concessão do visto temporário para fins de acolhida humanitária, instituto que era considerado um dos pontos de maior destaque da Lei de Migração, diante do desafiador cenário da migração internacional.

Relembra-se que, na Lei de Migração, a previsão desse tipo de visto temporário veio encartada no artigo 14, I, "c" e § 3°, abaixo transcrito:

> Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:
> I - o visto temporário tenha como finalidade:
> c) acolhida humanitária;
> § 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, **na forma de regulamento**. (grifo nosso).

O Decreto n.º 9.199/17, portanto, deveria ter regulamentado esta modalidade de visto temporário, no entanto, não o fez.

Paralelamente aos efeitos da posposição do Decreto quanto à efetiva instrumentalização da acolhida humanitária, aspecto a ser abordado em Capítulo adiante (7), necessita-se destacar que a previsão esculpida ao final do § 1° do art. 36 do Decreto, aparenta total afronta ao princípio da acolhida humanitária, estabelecido no art. 3°, VI, da Lei de Migração:

> Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:
> VI - acolhida humanitária;

Tal se dá porque, nos termos da expressão *para os nacionais ou os residentes de países ou regiões nele especificados*, abre-se a possibilidade de cerceamento da concessão do visto tão somente aos apátridas ou aos nacionais de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, originários dos países ou regiões especificadas no ato interministerial emitido, o que vai de encontro ao princípio citado supra, que não comporta restrições.

Ao se interpretar o exposto diante da situação recente do aumento do fluxo migratório de venezuelanos cruzando a fronteira brasileira na intenção de aqui buscarem condições mínimas de subsistência, por exemplo, percebe-se logo a contrariedade descrita neste dispositivo do Decreto Regulamentar em face do preceituado nos princípios e diretrizes da Lei de Migração.

Diante da omissão do Decreto Regulamentar quanto à matéria que deveria ter conferido tratamento, associada ao trecho específico do dispositivo que por ora se refuta, o governo brasileiro acabou por dispor de "brecha" para normatizar apenas situações pontuais de acolhida humanitária, o que vai de encontro a *mens legislatoris*, aos preceitos fundamentais estabelecidos constitucionalmente, e a um dever moral e um imperativo ético dirigido aos Estados, sociedade e cidadãos.

> Art. 38. O visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral com ou sem vínculo empregatício no País.
> § 1º O visto temporário para trabalho com vínculo empregatício será concedido por meio da comprovação de oferta de trabalho no País, observado o seguinte:
> I - **a oferta de trabalho é caracterizada por meio de contrato individual de trabalho ou de contrato de prestação de serviços**; (grifo nosso).
> (...)

Sem sombra de dúvida, uma importante inovação apresentada pela Lei de Migração reveste-se na possibilidade de concessão de visto temporário para os imigrantes que vêm ao Brasil com a intenção de buscar trabalho.

Em que pese a novidade, *o texto final da nova lei promoveu uma mudança negativa na proposta originalmente formulada porque passou a exigir, em virtude do seu artigo 14, § 5°, uma 'oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no país*[287].

Assim, a versão final da Lei acabou por deixar de proteger um considerável contingente de imigrantes, possivelmente os mais vulneráveis, quais sejam: aqueles que ainda não possuem oferta de trabalho no Brasil[288].

Não bastasse o exposto, surpreendentemente, o Decreto n.º 9.199/17 agravou sobremaneira o mal tragado equívoco da Lei, ao afrontar nitidamente o seu texto, estipulando que:

> Art. 38.
> (...)
> I - a oferta de trabalho é caracterizada por meio de **contrato individual de trabalho ou de contrato de prestação de serviços**; (grifo nosso).

Há uma distinção evidente entre oferta de trabalho e contrato de trabalho firmado, uma vez que este último constitui verdadeira relação trabalhista ou de prestação de serviços consumada pelas partes.

O dispositivo em questão, além de aumentar o grau de dificuldade para a obtenção de tal visto por parte dos migrantes, contraria a previsão da Lei de Migração.

> Art. 45. O visto temporário para fins de reunião familiar será concedido ao imigrante:
> I - cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma, **nos termos do ordenamento jurídico brasileiro**; (grifo nosso).

---

[287] RAMOS, André de Carvalho; RIOS, Aurelio; CLÈVE, Clèmerson; VENTURA; Deisy; GRANJA, João Guilherme; MORAIS, José Luis Bolzan de; PIRES JR., Paulo Abrão; DALLARI, Pedro B. de Abreu; REIS, Rossana Rocha; JARDIM, Tarciso Dal Maso; BERNER, Vanessa. Regulamento da nova Lei de Migração é *contra legem* e *praeter legem*. *In*: *Consultor Jurídico*. São Paulo, v. 23, n. 2017, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em:10/08/2019.

[288] Idem.

Outra relevante previsão que consta na Lei de Migração é a concessão de visto temporário para fins de reunião familiar, regulamentada pelo artigo 45 do Decreto n°. 9.199/17.

Ocorre que o dispositivo em questão acrescenta no inciso I a expressão: "nos termos do ordenamento jurídico brasileiro"; o que acaba por dar espaço a interpretações restritivas inexistentes na Lei de Migração, visto que a mesma foi clara ao dispor:

> Art. 37. O visto ou a autorização de residência para fins de reunião familiar será concedido ao imigrante:
> I – cônjuge ou companheiro, **sem discriminação alguma**; (grifo nosso).

A preocupação que se expõe torna-se ainda mais pertinente quando analisada em paralelo ao teor pautado pela nota técnica encaminhada pelo *Grupo de Trabalho Migrações e Refúgio* e *Grupo de Trabalho Erradicação do Trabalho Escravo* - ambos da Defensoria Pública da União -, ao Ministro-Chefe da Casa Civil, em 14 de novembro de 2017 (dentro do período de consulta pública a que o decreto regulamentador foi submetido), a respeito da regulamentação da nova Lei de Migração, abaixo transcrita:

> Comentários: Foi incluída a expressão 'nos termos da legislação brasileira', que não está prevista na lei 13.445, artigo 37, I. No anteprojeto, havia expressa menção às uniões homoafetivas, tendo sido aprovada a lei de forma genérica, ressaltando a não discriminação. No entanto, **no Decreto, pretende-se incluir a expressão 'nos termos da legislação brasileira', o que excluirá as uniões homoafetivas, que são permitidas no Brasil em razão de entendimento jurisprudencial e disposições normativas, mas sem existência de lei em sentido estrito**.
> **Sugere-se incluir a não discriminação em razão de orientação sexual ou identidade de gênero ou, pelo menos, retirar a expressão 'nos termos da legislação brasileira'**.[289] (grifos nossos).

A recomendação, como se sabe, não foi levada em consideração, e a redação final do Decreto manteve a expressão 'nos termos da legislação brasileira', contrariando-se o disposto no art. 37, I, da Lei de Migração.

---

[289] DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Ofício n°. 2/2017 – DPU CAESP/19OFSCR CAESP. *Apresentação de Nota Técnica da Defensoria Pública da União a respeito da regulamentação da Nova Lei de Migração.* Brasília, 14 de nov. 2017, p. 1. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4533120/mod_resource/content/1/Nota%20Tecnica%20DPU%20-%20Decreto%20Regulatório.pdf>. Acesso em: 10/08/2019.

4.3.1.b "Capítulo VIII – Da Autorização de Residência"

i. Das hipóteses de autorização de residência

> Art. 153. A autorização de residência para fins de reunião familiar será concedida ao imigrante:
> I - cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma, **nos termos do ordenamento jurídico brasileiro;** (grifo nosso).

A previsão de aproximadamente vinte formas de autorização de residência, com caráter objetivo e vinculante, na Lei de Migração, sem dúvida, é uma relevante inovação do novo regime migratório no país.

Em síntese, o mecanismo se reveste na prerrogativa, de natureza vinculada[290], de que imigrante solicite autorização aos órgãos competentes do governo brasileiro[291] para que possa residir no Brasil, conforme a finalidade de sua estada[292].

Nesse cenário, todavia, do mesmo modo como o Decreto acabou por trazer redação que pode dar espaço a interpretações restritivas inexistentes na Lei de Migração quanto à concessão do visto para fins de reunião familiar, comprometeu também a redação da autorização de residência para fins análogos, ao acrescentar no artigo 153, I, a expressão *nos termos do ordenamento jurídico brasileiro*, quando a disposição do artigo 37, inciso I da Lei é *sem discriminação alguma*:

> O visto ou a autorização de residência para fins de reunião familiar será concedido ao imigrante:
> **I - cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma;**

---

[290] Sua natureza vinculada remete à redação do *caput* do artigo 14 da Lei de Migração, que, ao dispor sobre a concessão de visto temporário, prevê: "Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha a Brasil **com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado** e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: (...)." (grifo nosso).

[291] Ministério do Trabalho: autorização de residência para fins de trabalho. Ministério da Justiça: todas as demais, com delegação parcial de poder (*fasttrack*) à Polícia Federal na maioria das hipóteses.

[292] Relembra-se que hipóteses de autorização de residência no Brasil, de acordo com a finalidade, são as definidas pelo artigo 14 da Lei de Migração, a seguir transcrito:
"Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: I - o visto temporário tenha como finalidade: a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; b) tratamento de saúde; c) acolhida humanitária; d) estudo; e) trabalho; f) férias-trabalho; g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário; h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; i) reunião familiar; j) atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado; II - o imigrante seja beneficiário de tratado em matéria de vistos; III - outras hipóteses definidas em regulamento. (...)".

Na sua nota técnica, a Defensoria Pública da União consignou, no mesmo sentido de seu comentário quanto ao artigo 45, inciso I do Decreto:

> Comentários: sugere-se a exclusão da expressão 'nos termos da legislação brasileira'. Uniões homoafetivas estão previstas apenas em entendimento jurisprudencial e normativo no CNJ, sem previsão em lei em sentido estrito[293].

Em que pese o exposto, a redação final do Decreto manteve a expressão 'nos termos da legislação brasileira', texto lamentavelmente replicado nos artigos 2º, I[294] e 6º, I[295] da Portaria Interministerial n.º 12, de 13 de junho de 2018, que estabelece os procedimentos a serem adotados tanto em relação à tramitação dos pedidos de visto temporário como da autorização de residência para fins de reunião familiar.

4.3.1.c "Capítulo IX – Da Entrada e da Saída do Território Nacional"

i. Do impedimento de ingresso

> Art. 172. A entrada condicional no território nacional de pessoa que não preencha os requisitos de admissão poderá, na impossibilidade de retorno imediato do **imigrante impedido** ou **clandestino**, ser autorizada pela Polícia Federal, por meio da assinatura de termo de compromisso, pelo transportador ou por seu agente, que assegure o custeio das despesas com a permanência e com as providências necessárias para a repatriação do imigrante. (grifos nossos).
> Parágrafo único. Na hipótese de entrada condicional prevista no caput, a Polícia Federal fixará o prazo de estada, as condições a serem observadas e o local em que o **imigrante impedido** ou **clandestino** permanecerá. (grifos nossos).

Outro comando jurídico que merece atenção no Decreto é o art. 172, que, tanto no seu *caput* como em seu parágrafo único, contempla o uso das nomenclaturas *imigrante impedido* e

---

[293] DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Op. cit., p. 6.
[294] "Art. 2°. O visto temporário para reunião familiar poderá ser concedido ao imigrante: I - cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma, nos termos do ordenamento jurídico brasileiro;".
[295] "Art. 6°. A autorização de residência para reunião familiar poderá ser concedida ao imigrante: I - cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma, nos termos do ordenamento jurídico brasileiro;".

clandestino, ambas de conotação evidentemente pejorativa e repudiadas nas normativas internacionais, visto que reforçam o estigma de migrantes em situação irregular[296].

A rigor, os termos citados vão de encontro aos princípios encartados no art. 3° da Lei de Migração, em especial ao preceituado no art. 3°, II, da Lei de Migração, que prevê o *repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação*; visto que contribui para o aumento da discriminação de migrantes em situação irregular no Brasil.

Não por acaso, o PDC 849/2017, de autoria do Deputado Leo de Brito (PT/AC), que tem por escopo a sustação do Decreto n.º 9.199/2017, traz em sua justificação:

> Nesse sentido, utiliza termos ultrapassados pela normativa vigente, como por exemplo 'imigrante clandestino', o que desconsidera a integralidade da lei federal que se pretende regulamentar[297].

4.3.1.d "Capítulo XI – Das Medidas de Retirada Compulsória"

i. Da expulsão

> Art. 192. A expulsão consiste em medida administrativa da retirada compulsória do território nacional instaurada por meio de **Inquérito Policial de Expulsão**, conjugada com impedimento de reingresso por prazo determinado do imigrante ou do visitante com sentença condenatória transitada em julgado pela prática de: (grifo nosso).

Conforme exposto no Capítulo 3 (item 3.2.4), a Lei de Migração reflete a perspectiva da expulsão buscando sua fundamentação, majoritariamente, na prática de atos delituosos, e, nesse

---

[296] Deisy Ventura, ao ser perguntada quanto *às principais distorções do decreto em relação a Lei, e como elas prejudicam os direitos da população migratória*, durante entrevista cedida à Carta Capital, em novembro de 2017, *ponderou: "*Como o Estado ousa chamar um migrante de clandestino, quando a lei que esse decreto deveria regulamentar é de proteção e promoção dos direitos dos migrantes? Como pode o Estado ser autor dessa estigmatização? Nenhum ser humano é clandestino, ilegal, ou irregular. Isso deixa evidente que o governo não possui cultura sobre temas migratórios, não acompanha o debate internacional e ignora o que a doutrina acumulou ao longo de décadas.". VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe. [Entrevista a Ana Luiza Basilio]. *Carta Capital* [S.l: s.n.], 2017. Disponível em: < https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista >. Acesso em: 08/08/2019.

[297] BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 849, de 23 de novembro de 2017. Susta a Decreto presidencial n° 9.199/17 de 21 de novembro de 2017, que regulamenta a Lei de Migração (13.445/17). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8CAA349A47FF20E04781260427D5B7C3.proposicoesWebExterno1?codteor=1624964&filename=Tramitacao-PDC+849/2017>. Acesso em: 10/08/2019.

sentido, o artigo 54 da Lei define o ato e enumera um rol taxativo de situações motivadoras de sua concretude:

> Art. 54. A expulsão consiste em medida administrativa de retirada compulsória de migrante ou visitante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado.
> § 1º Poderá dar causa à expulsão a condenação com sentença transitada em julgado relativa à prática de:
> I - crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002 ; ou
> II - crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização em território nacional.
> § 2º Caberá à autoridade competente resolver sobre a expulsão, a duração do impedimento de reingresso e a suspensão ou a revogação dos efeitos da expulsão, observado o disposto nesta Lei.
> § 3º O processamento da expulsão em caso de crime comum não prejudicará a progressão de regime, o cumprimento da pena, a suspensão condicional do processo, a comutação da pena ou a concessão de pena alternativa, de indulto coletivo ou individual, de anistia ou de quaisquer benefícios concedidos em igualdade de condições ao nacional brasileiro.
> § 4º O prazo de vigência da medida de impedimento vinculada aos efeitos da expulsão será proporcional ao prazo total da pena aplicada e nunca será superior ao dobro de seu tempo.

A Lei de Migração, todavia, não alvitra a quem cabe a competência decisória em um processo de expulsão, tendo esta indicação ficado a cargo do Decreto n.º 9.199/17, que prevê, expressamente, nos dispositivos da Seção IV, do Capítulo XI, que tanto o ato (art. 193[298] e art. 195, § 1°[299]), bem como sua revogação (art. 206, §§ 1°, 2°, 3° e 4°[300]), são atribuições do Ministro da Justiça.

---

[298] "Art. 193. O Ministério da Justiça e Segurança Pública não procederá à expulsão daqueles a que se refere o art. 192 quando: I - a medida configurar extradição não admitida pela lei brasileira; II - o expulsando: a) tiver filho brasileiro que esteja sob a sua guarda ou dependência econômica ou socioafetiva ou tiver pessoa brasileira sob a sua tutela; b) tiver cônjuge ou companheiro residente no País, sem discriminação alguma, reconhecido judicial ou legalmente; c) tiver ingressado no País antes de completar os doze anos de idade, desde que resida, desde então, no País; ou d) seja pessoa com mais de setenta anos que resida no País há mais de dez anos, considerados a gravidade e o fundamento da expulsão.".

[299] "Art. 195. O procedimento de expulsão será iniciado por meio de Inquérito Policial de Expulsão. § 1º O Inquérito Policial de Expulsão será instaurado pela Polícia Federal, de ofício ou por determinação do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, de requisição ou de requerimento fundamentado em sentença, e terá como objetivo produzir relatório final sobre a pertinência ou não da medida de expulsão, com o levantamento de subsídios para a decisão, realizada pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, acerca: (...).".

[300] "Art. 206. O requerimento de suspensão dos efeitos e de revogação da medida de expulsão e de impedimento de ingresso e permanência no território nacional deverá ter por fundamento a ocorrência de causa de inexpulsabilidade prevista no art. 193, caput, inciso II, alíneas "a" a "d", quando não observada ou não existente no decorrer do processo administrativo. § 1º O requerimento a que se refere o caput poderá ser apresentado em representação diplomática brasileira e será enviado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública para avaliação. § 2º O efeito da medida impeditiva de reingresso não será automaticamente suspenso com a apresentação do requerimento a que se refere o caput, hipótese em que a suspensão ficará sujeita à decisão do Ministério da Justiça

Expulsar um não nacional do território brasileiro não pressupõe um processo judicial, mas sim, um procedimento administrativo - conforme explícita o art. 192 do Decreto, ora analisado -, a ser instaurado, de forma motivada, pela Polícia Federal, nos termos do art. 195, § 1°.

Ocorre que, os dispositivos citados apresentam uma terminologia não contemplada pela Lei de Migração para designar este procedimento administrativo, qual seja: *Inquérito Policial de Expulsão* (IPE).

A malfadada nomenclatura, utilizada inicialmente no art. 192, mas presente em outros dispositivos voltados a um descritivo procedimental ao longo da Seção IV, do Capítulo XI, reforça uma ideia de criminalização da migração e sugere uma natureza penal em um processo que ostenta condição administrativa, circunstância que vai de encontro ao princípio da não criminalização da migração, estabelecido no 3°, III, da Lei de Migração[301], o que, portanto, torna a sua legalidade passível de discussão.

> Art. 195. O procedimento de expulsão será iniciado por meio de Inquérito Policial de Expulsão.
> § 1º **O Inquérito Policial de Expulsão será instaurado pela Polícia Federal, de ofício ou por determinação do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, de requisição ou de requerimento fundamentado em sentença**, e terá como objetivo produzir relatório final sobre a pertinência ou não da medida de expulsão, com o levantamento de subsídios para a decisão, realizada pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, acerca:
> (...)
> § 6º **A expulsão somente ocorrerá após o trânsito em julgado da ação que julgar o processo de expulsão.** (grifos nossos).

Outro ponto que merece atenção quanto ao questionamento de sua legalidade e que abrange o instituto da expulsão é o teor do § 1° do art. 195, que admite a instauração desse IPE a partir da

---

e Segurança Pública. § 3º O requerimento a que se refere o caput terá prioridade em sua instrução e sua decisão. § 4º Caberá ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública decidir sobre a revogação da medida de expulsão.".

[301] "Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: (...) III - não criminalização da migração; (...).".

sentença ("ou de requerimento fundamentado em sentença"), dispensando que esta tenha transitado em julgado.

Intui, assim, que o trânsito em julgado é condição para a expulsão, conforme disposto na parte final do *caput* do art. 192 ("A expulsão consiste em [...] conjugada com impedimento de reingresso por prazo determinado do imigrante ou do visitante com sentença condenatória transitada em julgado pela prática de [...]"), mas não para a instauração do IPE, todavia, a exigência legal de trânsito em julgado da condenação, prevista no art. 54, § 1° da Lei[302], não pode ser suplantada. O parágrafo, desse modo, vai de encontro ao previsto na Lei.

Conforme expôs a Defensoria Pública da União, ao explanar a respeito do dispositivo em comento:

> A justificativa apresentada pela Polícia Federal é a de que é necessário iniciar a instrução do inquérito, antes de eventual trânsito em julgado da sentença, para se viabilizar a efetividade da expulsão. Argumenta-se que as penas geralmente aplicadas são baixas. Assim, correr-se-ia o risco de o cidadão, após o trânsito em julgado, ver-se solto, antes mesmo da conclusão do inquérito, o que inviabilizaria a expulsão.
> Esse argumento de ordem pragmática não pode suplantar a exigência legal de trânsito em julgado da condenação, prevista no art. 54, § 1°, da Lei de Migração. Ora, **se o IPE destina-se a instruir a expulsão, e a lei permite a expulsão apenas após o trânsito em julgado, não há como sustentar que o instrumento que se justifica em função da medida possa dispensar requisito – o trânsito em julgado – da própria medida**.
> Além disso, em termos pragmáticos, surgirão situações em que haverá a abertura de IPE, sem aguardar-se o trânsito em julgado da condenação, e o expulsando será absolvido em segunda instância ou mesmo nos Tribunais Superiores[303]. (grifo nosso).

Ademais, visto que a expulsão é de natureza cível-administrativa, não ostentando caráter penal, não se admite que o juízo criminal determine tal medida (de expulsão), por não possuir competência para tanto. Quando muito, poderá dar ciência à PF da condenação proferida[304].

> Art. 195. O procedimento de expulsão será iniciado por meio de Inquérito Policial de Expulsão.
> (...)

---

[302] "Art. 54. A expulsão consiste em medida administrativa de retirada compulsória de migrante ou visitante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado. § 1º Poderá dar causa à expulsão a condenação com sentença transitada em julgado relativa à prática de:"
[303] DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Op. cit., p. 8.
[304] Id., Ib.

> § 6º **A expulsão somente ocorrerá após o trânsito em julgado da ação que julgar o processo de expulsão.** (grifos nossos).

O § 6° do art. 195 colaciona eminente erro redacional que se choca com o teor do art. 54, § 1° da Lei n.º 13.445/17.

Não se aguarda o trânsito da ação que julgar o processo de expulsão, mas sim, o trânsito da ação que motivar a instauração do processo de expulsão, e, nesse sentido, a Defensoria Pública da União, por meio de sua Nota Técnica, havia sugerido que o parágrafo fosse reformulado para:

> § 6° A expulsão só se dará após o trânsito em julgado da ação que motivar a instauração do processo de expulsão[305].

ii. Da efetivação e do custeio das medidas de retirada compulsória

> Art. 211. O delegado da Polícia Federal poderá representar perante o juízo federal pela **prisão** ou por outra **medida cautelar**, observado o disposto no Título IX do Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal. (grifo nosso).
> § 1º A **medida cautelar** aplicada vinculada à mobilidade do imigrante ou do visitante deverá ser comunicada ao juízo federal e à repartição consular do país de nacionalidade do preso e registrada em sistema próprio da Polícia Federal.
> § 2º Na hipótese de o imigrante sobre quem recai a **medida** estar preso por outro motivo, o fato deverá ser comunicado ao juízo de execuções penais competente, para determinar a apresentação do deportando ou do expulsando à Polícia Federal.
> § 3º O deportando ou o expulsando preso será informado de seus direitos, observado o disposto no inciso LXIII do caput do art. 5° da Constituição e, caso ele não informe o nome de seu defensor, a Defensoria Pública da União será notificada.

[305] Id., ib.

A Lei de Migração dispôs, entre seus artigos 46 e 62, regramentos acerca das medidas de retirada compulsória de migrantes do Brasil.

Dentre estes, não existe qualquer menção à prisão ou outra medida cautelar em relação às medidas de retirada compulsória que estabeleça a possibilidade de privação da liberdade de migrantes com base em procedimento migratório, portanto, o art. 211 do Decreto absurdamente prevê a possibilidade de prisão por razões migratórias, situação expressamente vedada tanto pelo art. 123 da Lei de Migração, abaixo transcrito, como pela própria Constituição Federal (art. 5°, LXI), que proíbe a possibilidade de prisão por razões administrativas.

> Art. 123. Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei.

Resgatando-se a premissa de que a natureza do ato administrativo de caráter normativo expedido pelo Executivo deve se ater à adequada aplicação da lei, o que se observa é que o Executivo, também aqui, extrapolou a sua competência regulamentar, estipulando a possibilidade de prisão ou de outra medida cautelar, ao passo que a Lei de Migração foi bastante clara em não estabelecer prisão durante procedimento migratório.

Pertinente pontuar, ademais, que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu artigo 7.2, prevê que "ninguém pode ser privado de sua liberdade física, salvo pelas causas e nas condições previamente fixadas pelas constituições políticas dos Estados Partes ou pelas leis de acordo com elas promulgadas".

Portanto, apenas a lei, em sentido estrito, pode dispor sobre matéria penal e processual penal, e, por conseguinte, dispor sobre prisão, não se admitindo que qualquer outra espécie normativa o faça, o que inclui decretos regulamentares.

Em síntese, este foi um dos pontos registrados pelo Deputado Leo de Brito (PT/AC), no PDC 849/2017, de sua autoria, que tem por escopo a sustação do Decreto 9.199/2017:

> Outro exemplo é o ar. 211 do decreto que prevê a possibilidade de prisão para migrantes em situação irregular, quando assim solicitado pela Polícia Federal. Tal regra é incompatível com o art. 123 da Lei 13.445/2017, que estabelece que 'ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias'.
> (...)

> Dessa forma, há patente vício de legalidade quanto à extensão da regulamentação da Lei n.º 13.445/2017, sendo necessária integral revogação do Decreto n.º 9.199/2017[306].

O tema foi ainda objeto de conhecimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, em sede de *habeas corpus*, rechaçou tal possibilidade e proscreveu acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal (TRF) da 3ª Região[307]:

> PROCESSO PENAL. RECURSO EM HABEAS CORPUS. PRISÃO COM O FIM DE GARANTIR O CUMPRIMENTO DO DECRETO DE EXPULSÃO DE ESTRANGEIRO. MODALIDADE DE PRISÃO ABOLIDA DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. NOVA LEI DE MIGRAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. CONSTRANGIMENTO ILEGAL EVIDENCIADO. RECURSO PROVIDO. 1. Em 21/11/2017 entrou em vigor a Lei n.º 13.445/2017 (nova Lei de Migração), em substituição ao antigo Estatuto do Estrangeiro. Com a novatio legis, a prisão com o fim de garantir o cumprimento do decreto de expulsão de estrangeiro foi abolida de nosso ordenamento jurídico, não mais havendo, pois, previsão legal para o encarceramento do ora recorrente. 2. Recurso provido para revogar a prisão decretada em desfavor do recorrente nos autos n.º 0004804-77.2017.4.03.6181, da 8.ª Vara Federal Criminal de São Paulo. Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça: A Sexta Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso ordinário., nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Sebastião Reis Júnior, Rogerio Schietti Cruz e Antonio Saldanha Palheiro votaram com a Sra. Ministra Relatora. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Nefi Cordeiro. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Antonio Saldanha Palheiro[308].

Nessa mesma decisão, a Relatora, a Ministra Maria Thereza de Assis Moura, em seu voto, arrematou:

> Muito embora o Decreto n.º 9.199/2017 – editado com o fim de regulamentar as disposições gerais da Lei 13.445/2017 – contenha a previsão de prisão cautelar do expulsando, trata-se, à toda evidência, de **extrapolação do chamado poder regulamentar** (...)[309]. (grifo da Ministra Relatora).

---

[306] BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 849, de 23 de novembro de 2017. Susta a Decreto presidencial n.º 9.199/17 de 21 de novembro de 2017, que regulamenta a Lei de Migração (13.445/17). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8CAA349A47FF20E04781260427D5B7C3.proposicoesWebExterno1?codteor=1624964&filename=Tramitacao-PDC+849/2017>. Acesso em: 10/08/2019.

[307] BRASIL. Tribunal Regional Federal 3ª região. *Habeas Corpus* nº 0003132-50.2017.4.03.0000/SP. Relator: Desembargador Federal Paulo Fontes. Data do julgamento: 02/06/2017. Data de Publicação: 02/06/2017. Disponível em: <https://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/498163581/31325020174030000/inteiro-teor-498163591>. Acesso em: 10/10/2019.

[308] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em *Habeas Corpus*. RHC 91785/SP 2017/0295310-0, Relator: Ministra Maria Thereza de Assis Moura (1131). Data do Julgamento: 16/08/2018. Data da Publicação: 28/08/2018. T6 – Sexta Turma. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201702953100&dt_publicacao=28/08/2018>. Acesso em: 10/10/2019.

[309] Idem.

Assim sendo, a prisão de imigrante ou de visitante como medida acautelatória para se assegurar a deportação ou a expulsão deste, conforme consagra o Decreto, fere eminentemente ao disposto no art. 123 da Lei de Migração, sendo, além disso, contrária ao próprio espírito da lei.

4.3.2 Dispositivos "*praeter legem*"

4.3.2.a "Capítulo II – Dos Vistos"

i. Do visto de visita

> Art. 29. O visto de visita poderá ser concedido ao visitante que venha ao País para estada de curta duração, sem intenção de estabelecer residência, para fins de turismo, negócios, trânsito, realização de atividades artísticas ou desportivas ou em situações excepcionais, por interesse nacional.
> (...)
> § 5º O visto de visita emitido para atividades artísticas e desportivas não dispensará o seu portador da obtenção de autorização e do registro junto ao Ministério do Trabalho para realização de atividades artísticas.
> § 6º O Ministério das Relações Exteriores comunicará o Ministério do Trabalho sobre os vistos de visita emitidos para realização de atividades artísticas ou desportivas, para realização de auditoria e consultoria, ou para atuação como marítimo, e informará os subsídios financeiros a serem recebidos pelo visitante.
> (...).

O art. 29 do Decreto suplanta o disposto no art. 13 da Lei de Migração, que, em seu § 1º, veda ao beneficiário de visto de visita exercer atividade remunerada no Brasil:

> Art. 13. O visto de visita poderá ser concedido ao visitante que venha ao Brasil para estada de curta duração, sem intenção de estabelecer residência, nos seguintes casos:
> I - turismo;
> II - negócios;
> III - trânsito;
> IV - atividades artísticas ou desportivas; e
> V - outras hipóteses definidas em regulamento.

> § 1º É vedado ao beneficiário de visto de visita exercer atividade remunerada no Brasil.
> (...).

Ao estabelecer a necessidade de registro junto ao Ministério do Trabalho[310], para realização de atividades artísticas (art. 29, § 5º), e a necessidade de comunicação do Ministério das Relações Exteriores ao Ministério do Trabalho sobre os vistos de visita emitidos para realização de atividades artísticas ou desportivas, para realização de auditoria e consultoria, ou para atuação como marítimo, bem como os subsídios financeiros a serem recebidos pelo visitante (art. 29, § 6º), o Poder Executivo acrescentou disposições que exorbitam seu poder regulamentar, criando normas não previstas na lei original.

ii. Dos vistos temporários

> Art. 34. O visto temporário para pesquisa, ensino ou extensão acadêmica poderá ser concedido ao imigrante com ou sem vínculo empregatício com a instituição de pesquisa ou de ensino brasileira, exigida, na hipótese de vínculo, a comprovação de formação superior compatível ou equivalente reconhecimento científico.
> (...)
> § 6º **Para fins da concessão do visto de que trata o caput, será solicitada, junto ao Ministério do Trabalho, autorização de residência prévia à emissão do visto**, ressalvadas as hipóteses definidas em resolução do Conselho Nacional de Imigração.
> § 7º **A concessão da autorização de residência de que trata o § 6º não implicará a emissão automática do visto temporário de que trata o caput**. (grifos nossos).

> Art. 38. O visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral com ou sem vínculo empregatício no País.
> § 9º **Para fins da concessão do visto de que trata o caput, será solicitada, junto ao Ministério do Trabalho, autorização de**

[310] Consigna-se que, diante da extinção do Ministério do Trabalho, ocorrida em 01 de janeiro de 2019, pelo governo Jair Bolsonaro, sempre que se tratar do extinto órgão como referência ao conteúdo textual da Lei de Migração e/ou de seu Decreto Regulamentador, ambos anteriores à esta extinção, ter-se-á em mente que suas atribuições foram divididas entre os Ministérios da Economia; da Cidadania; e o Ministério da Justiça e Segurança Pública.

residência prévia à emissão do visto, ressalvadas as hipóteses definidas em resolução do Conselho Nacional de Imigração.

§ 10. **A concessão da autorização de residência de que trata o § 9º não implicará a emissão automática do visto temporário de que trata o caput**. (grifos nossos).

Art. 42. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante pessoa física que pretenda, com recursos próprios de origem externa, realizar investimento em pessoa jurídica no País, em projeto com potencial para geração de empregos ou de renda no País.

§ 3º **Para fins da concessão do visto de que trata o caput, será solicitada, junto ao Ministério do Trabalho, autorização de residência prévia à emissão do visto**, ressalvadas as hipóteses definidas em resolução do Conselho Nacional de Imigração.

§ 4º **A concessão da autorização de residência de que trata o § 3º não implicará a emissão automática do visto temporário de que trata o caput**. (grifos nossos).

Art. 43. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante administrador, gerente, diretor ou executivo com poderes de gestão, que venha ao País para representar sociedade civil ou comercial, grupo ou conglomerado econômico que realize investimento externo em empresa estabelecida no País, com potencial para geração de empregos ou de renda no País.

§ 3º **Para fins da concessão do visto de que trata o caput, será solicitada, junto ao Ministério do Trabalho, autorização de residência prévia à emissão do visto**, ressalvadas as hipóteses definidas em resolução do Conselho Nacional de Imigração.

§ 4º **A concessão da autorização de residência de que trata o § 3º não implicará a emissão automática do visto temporário de que trata o caput**. (grifos nossos).

> Art. 46. O visto temporário para atividades artísticas ou desportivas poderá ser concedido ao imigrante que venha ao País para participar de exposições, espetáculos, apresentações artísticas, encontros de artistas, competições desportivas e outras atividades congêneres, com intenção de permanecer no País por período superior a noventa dias, com contrato por prazo determinado, sem vínculo empregatício com pessoa física ou jurídica sediada no País.
> § 5º **Para fins da concessão do visto de que trata o caput, será solicitada, junto ao Ministério do Trabalho, autorização de residência prévia à emissão do visto**, ressalvadas as hipóteses definidas em resolução do Conselho Nacional de Imigração.
> § 6º **A concessão da autorização de residência de que trata o § 5º não implicará a emissão automática do visto temporário de que trata o caput**. (grifos nossos).

Dentre os anacronismos do decreto de regulamentação está a concepção de que os vistos temporários para pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; trabalho; realização de investimentos ou para o exercício de atividade de relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; ou atividades artísticas ou desportivas, com contrato por prazo determinado e sem vínculo empregatício com pessoa física ou jurídica sediada no País; dependem de deferimento, por parte do Ministério do Trabalho, de autorização de residência prévia à emissão destes[311].

Nesse sentido, os artigos 34, § 6º; 38, § 9º; 42, § 3º; 43, § 3º e 46, § 5º, do Decreto, estabelecem a necessidade de solicitação, junto ao Ministério do Trabalho, de autorização de residência prévia à emissão do visto temporário para as situações encartadas em cada um os dispositivos mencionados, exigência que não consta prevista na Lei de Migração.

A autorização de residência, portanto, não pode ser condição para a emissão de visto, e:

> Tampouco existe base legal para que o Ministério do Trabalho seja dotado da competência de 'selecionar' migrantes para o ingresso regular no território

[311] RAMOS, André de Carvalho; RIOS, Aurelio; CLÈVE, Clèmerson; VENTURA; Deisy; GRANJA, João Guilherme; MORAIS, José Luis Bolzan de; PIRES JR., Paulo Abrão; DALLARI, Pedro B. de Abreu; REIS, Rossana Rocha; JARDIM, Tarciso Dal Maso; BERNER, Vanessa. Regulamento da nova Lei de Migração é *contra legem* e *praeter legem*. *In*: *Consultor Jurídico.* São Paulo, v. 23, n. 2017, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 10/08/2019.

> nacional, o que representaria um retrocesso, não apenas em direção ao regime militar (1964-1985) mas ao próprio Estado Novo[312].

Paralelamente, os mesmos dispositivos ainda citam quanto à necessidade de regulação geral desses vistos por parte do Conselho Nacional de Imigração, sediado no Ministério do Trabalho, e apontam que a prévia (e equivocada) autorização de residência exigida não implica na emissão automática de cada um dos vistos temporários previstos (art. 34, § 7º; art. 38, § 10; art. 42, § 4º; art. 43, § 4º e art. 46, § 6º).

Não por acaso, tramita no Congresso Nacional o PLS n.º 491, de 2017, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE)[313], com a proposta de acrescentar o § 11 ao artigo 14 da Lei de Migração[314], no intuito de se dispensar autorização de residência prévia à emissão de visto temporário. Em sua justificação, o Senador pondera:

> Infelizmente, as virtudes da nova Lei de Migração não se realizam com o texto do decreto que regulamenta. Reputa-se equivocado condicionar o visto temporário à uma prévia autorização de órgão vinculado ao Ministério do Trabalho, pois mantém mecanismo anterior que a Lei de Migração desejou combater.
> Portanto, apesar de novíssima e avançada legislação migratória, cumpre apresentar projeto de lei para corrigir retrocesso apresentado pelo Decreto de regulamentação n° 9.199/2017, que, a propósito, extrapolou sua função e limite normativo[315].

O Projeto, relatado na forma do Parecer (SF) n.º 40, pelo Senador Lasier Martins, em 22 de maio de 2019, na 16ª Reunião Ordinária da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ), foi aprovado em caráter terminativo, tendo sido posteriormente encaminhado à revisão da Câmara dos Deputados, nos termos do artigo 65 da Constituição Federal[316].

---

[312] Idem.

[313] SENADO FEDERAL. Plenário do Senado Federal. Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 491/2017. Acrescenta §11 ao art. 14 da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), para dispensar autorização de residência prévia à emissão de visto temporário. Autoria: Senador Fernando Bezerra Coelho (PMDB/PE). P. 1. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7327971&ts=1567531174206&disposition=inline> . Acesso em: 10/08/2019.

[314] "Art. 1° O art. 14 da Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo: 'Art. 14. § 11 A concessão de qualquer visto temporário de que trata este artigo não é condicionada a autorização de residência prévia à sua emissão.'".

[315] SENADO FEDERAL. Plenário do Senado Federal. Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 491/2017. Acrescenta §11 ao art. 14 da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), para dispensar autorização de residência prévia à emissão de visto temporário. Autoria: Senador Fernando Bezerra Coelho (PMDB/PE). P. 4-5. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7327971&ts=1567531174206&disposition=inline> . Acesso em: 10/08/2019.

[316] "Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.
Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.".

Em seu Relatório, o Senador Lasier Martins enfatiza a exorbitância do poder regulamentar por parte do Executivo, ao citar:

> Entretanto, ao fazer sobrevir a regulamentação da Lei n.º 13.445, de 2017, por meio do Decreto n.º 9.199, de 20 de novembro de 2017, **o Poder Executivo acrescentou restrições à concessão do visto temporário que exorbitam seu poder regulamentar.** (grifo nosso).

Depois de ponderar que não há clareza quanto à motivação da aposição dessa nova exigência apenas aos casos dos vistos por ora analisados, uma vez que ficaram de fora os vistos para tratamento de saúde, acolhida humanitária, estudo, férias-trabalho, prática de atividade religiosa ou serviço voluntário e reunião familiar[317], o Senador ainda arremata:

> O intuito, como se depreende, é aliviar ou disfarçar o **acréscimo irregular de nova exigência na Lei** por meio de um comando para integrar os sistemas eletrônicos dos Ministérios das Relações Exteriores e Trabalho, este responsável pela chancela de residência prévia para o pleiteante de visto temporário.
> **Tal expediente não afasta a ilegalidade da modificação da Lei pelo regulamento, caracterizada a mudança pela adição de norma não prevista naquela.** Também não se vislumbra flexibilidade na adoção do critério a depender do tipo de visto temporário. **Definitivamente, o decreto regulamentador não pode acrescer regra de teor legal**. **Não pode para um tipo, não pode para nenhum. Apenas nova lei pode modificar critérios para concessão dos vistos temporários.**
> **Portanto, carecendo de coerência com o espírito da nova lei e de consistência interna dentro do próprio dispositivo sobre os diversos vistos temporários, a adição de exigência não prevista na lei representa indubitavelmente exorbitância do poder de regulamentar.** (grifos nossos).

---

[317] "Observe-se que a aposição da nova exigência não se estendeu a todos os casos de visto temporário, deixando de fora os vistos para tratamento de saúde, acolhida humanitária, estudo, férias-trabalho, prática de atividade religiosa ou serviço voluntário e reunião familiar. A motivação de tal distinção não fica clara, nem nos parece representar critério lógico. Senão vejamos: atividades de pesquisa, ensino e extensão pressupõem a vinculação com instituições nacionais, donde não se coaduna com outra exigência prévia de comprovação de residência, além de ser similar a atividade "estudo"; o objetivo de realizar investimento em si traduz intuito de fixação territorial que não deveria sofrer novas demandas burocratizantes para sua autorização; e, por fim, a participação em atividades artísticas e esportivas, muitas vezes, impõe deslocamentos no território nacional, não sendo factível cobrar-se comprovação de residência prévia. Mesmo se procurarmos na Lei n.º 13.445, de 2017, base para a extensão de critérios, não se encontrará. O art. 114, nas Disposições Finais e Transitórias, diz apenas que 'regulamento poderá estabelecer competência para órgãos do Poder Executivo disciplinarem aspectos específicos desta Lei', sem, porém, estender qualquer poder normativo pleno para aquele poder. De outra parte, poder-se-ia tentar socorrer-se no art. 318 do Decreto 9.199, de 2017, o qual, ao referir-se ao requisito de residência prévia acrescentado, determina: 'Art. 318. Ato conjunto dos Ministros de Estado das Relações Exteriores e do Trabalho disporá sobre o funcionamento do sistema eletrônico integrado para processamento dos pedidos de visto e autorização de residência de que tratam os art. 34, § 6º, art. 38, § 9º, art. 42, § 3º, art. 43, § 3º, e art. 46, § 5º'.". SENADO FEDERAL. Plenário do Senado Federal. Parecer (SF) n.º 40. Relator: Senador Lasier Martins. 16ª Reunião Ordinária da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ), realizada em 22/05/2019. PP. 5-6. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7956323&ts=1567531174530&disposition=inline>. Acesso em: 10/08/2019.

4.3.2.b "Capítulo VII – Do Refúgio"

No Brasil, o instituto do refúgio é regrado pela Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados, de 1951, e determina outras providências, tais como os direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados.

Conforme dispõe o artigo 1º e incisos da Lei n.º 9.474/97:

> Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:
> I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
> II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
> III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Solicitantes de refúgio[318] e refugiados[319], reconhecidos como espécies do gênero "migrante"[320], evidentemente, têm os mesmos direitos previstos na Lei de Migração, que não revogou a Lei n.º 9.474/97.

Ocorre que, muito embora a Lei de Migração mencione o instituto do refúgio em sete[321], dos seus cento e vinte e cinco dispositivos, o instituto do refúgio, propriamente dito, é regido por lei própria, a já citada Lei n.º 9.474/97, além dos tratados internacionais internalizados pelo Brasil que se dedicam ao tema.

---

[318] "Pessoas que requerem o reconhecimento da condição de refugiados/as, mas aguardam decisão do CONARE a esse respeito; podem ou não contar com proteção do país de origem; não possuem direito de flexibilização de exigências documentais no Brasil; autorização de residência provisória (sub judice); Lei 9.474/97.". CHAVES, João. *Lei de Migração, Lei do Refúgio e acesso a direitos*. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/h/rede-de-capacitacao-a-refugiados-e-migrantes/atividade-em-curitiba/apresentacoes-oficinas/nova-lei-de-migracao.pdf>. Acesso em: 10/08/2019.

[319] "Forçados a deixar seu país, porque a vida ou integridade física corre risco; não podem voltar a seu país de origem; não contam com proteção do país de origem; possuem direito de flexibilização de exigências documentais no Brasil; dependem de ato declaratório do CONARE; Lei 9.474/97.". CHAVES, João. Idem. Acesso em: 10/08/2019.

[320] "No plano internacional não existe uma definição universalmente aceite de migrante. O termo migrante compreende, geralmente, todos os casos em que a decisão de migrar é livremente tomada pelo indivíduo em questão, por razões de "conveniência pessoal" e sem a intervenção de factores externos que o forcem a tal. Em consequência, este termo aplica-se, às pessoas e membros da família que se deslocam para outro país ou região a fim de melhorar as suas condições materiais, sociais e possibilidades e as das suas famílias.". ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). Direito Internacional da Migração: Glossário sobre Migrações (N.º 22). Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2009. p. 43. Disponível em: < https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf >. Acesso em: 10/08/2019.

[321] A Lei de Migração faz menção ao refúgio nas seguintes dispositivos: Art. 20; Art. 30, II, "e"; Art. 31, § 4°; Art. 46 (de forma indireta, o citar a Lei 9.474/97); Art. 82, I; Art. 120, § 1°; e Art. 121.

Portanto, o Decreto regulamenta uma matéria que não tem previsão na Lei de Migração, e, nesse sentido, viola previsão constitucional, uma vez que a regulamentação deve ser adstrita à lei, não podendo criar outros dispositivos legais.

Na sua Nota Técnica, a Defensoria Pública da União interpretou a redação do Capítulo VII do Decreto de forma semelhante, e, por isso, recomendou a sua exclusão:

> O presente capítulo extrapola o poder regulamentar, na medida em que, nada obstante haja menção ao refúgio na lei 13.445/2017, a matéria (refúgio) é regulada pela Lei 9.474/97 e convenções internacionais internalizadas pelo Brasil que tratam da matéria.
> Sendo assim, não é possível, juridicamente, que norma inferior (decreto regulamentar) trate de matéria estranha à norma de hierarquia superior que está sendo regulamentada. Em outros termos, não pode o decreto que visa regulamentar a Lei 13.445/2017 versar sobre temas afetos a outras leis.
> Demais disso, válido observar que o decreto regulamentar não pode contrariar a lei regulamentada, devendo, também, ter seus termos em sintonia com a Constituição Federal e tratados internacionais internalizados pelo Brasil.
> Sendo assim, sugere-se que o presente capítulo seja excluído[322].

Reprisa-se, para além do citado, que o Senador Tasso Jereissati já havia advertido, nesse mesmo sentido, ao ponderar sobre o tema do refúgio não ter sido incluído no texto do Substitutivo da Câmara dos Deputados n.º 7, de 2016, ao Projeto de Lei do Senado n.º 288/2013, justificando a sua não inclusão em razão de o Estado brasileiro já possuir em vigor a Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997[323].

4.3.2.c "Capítulo IX Da Entrada e da Saída do Território Nacional"

i. Do impedimento de ingresso

> Art. 171. Após entrevista individual e mediante ato fundamentado, o ingresso no País poderá ser impedido à pessoa:
> (...)
> XIII - que não atenda às recomendações temporárias ou permanentes de emergências em saúde pública internacional definidas pelo Regulamento Sanitário Internacional; ou

---

[322] DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Op. cit., p. 5.
[323] BRASIL. SENADO FEDERAL. Parecer n.º 7, de 2017, sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados n.º 7, de 2016, ao Projeto de Lei do Senado n.º 288, de 2013 [PL nº 2.516, de 2015, na origem], que institui a Lei de Migração. Relator: Tasso Jereissati. 06 abr. 2017, p. 5. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5225079&ts=1567540265626&disposition=inline>. Acesso em: 10/08/2019.

> XIV - que não atenda às recomendações temporárias ou permanentes de emergências em saúde pública de importância nacional definidas pelo Ministério da Saúde.

O dispositivo em questão cuida de regra de impedimento de ingresso no Brasil de pessoa que, após entrevista individual e mediante ato fundamentado, não atenda às recomendações temporárias ou permanentes de emergências em saúde pública de importância nacional definidas pelo Regulamento Sanitário Internacional (inciso XIII); ou que não atenda às recomendações temporárias ou permanentes de emergências em saúde pública de importância nacional definidas pelo Ministério da Saúde (inciso XIV).

Ocorre que, os incisos em análise trazem uma previsão que não foi encartada no artigo 45 da Lei de Migração, abaixo transcrito:

> Art. 45. Poderá ser impedida de ingressar no País, após entrevista individual e mediante ato fundamentado, a pessoa:
> I - anteriormente expulsa do País, enquanto os efeitos da expulsão vigorarem;
> II - condenada ou respondendo a processo por ato de terrorismo ou por crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto n. 4.388, de 25 de setembro de 2002;
> III - condenada ou respondendo a processo em outro país por crime doloso passível de extradição segundo a lei brasileira;
> IV - que tenha o nome incluído em lista de restrições por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo Brasil perante organismo internacional;
> V - que apresente documento de viagem que:
> a) não seja válido para o Brasil;
> b) esteja com o prazo de validade vencido; ou
> c) esteja com rasura ou indício de falsificação;
> VI - que não apresente documento de viagem ou documento de identidade, quando admitido;
> VII - cuja razão da viagem não seja condizente com o visto ou com o motivo alegado para a isenção de visto;
> VIII - que tenha, comprovadamente, fraudado documentação ou prestado informação falsa por ocasião da solicitação de visto; ou
> IX - que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.
> Parágrafo único. Ninguém será impedido de ingressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política.

Trata-se, portanto, de comandos que foram inseridos no Regulamento que ultrapassam os limites legais do que se deveria regrar, e que, para além disso, podem dar margem para eventual discriminação de migrantes por motivos sanitários.

Ainda, conforme relembra a Defensoria Pública da União, em sua Nota Técnica[324], não é possível se impedir o acesso ao pedido de refúgio com base na aplicação de regras de impedimento de ingresso, ressalvada tão somente a hipótese do art. 7°, 2°, da Lei 9.474/97[325], única exceção ao princípio do *non-refoulement*[326].

Na ocasião, a DPU optou por sugerir a inclusão de um parágrafo seguinte ao 2° do artigo 171, com a seguinte redação: "Não se aplicam as regras de impedimento de ingresso na entrada do solicitante de refúgio".

Citada sugestão, com efeito, evitaria as situações de impedimento de ingresso baseadas nos incisos XIII e XIV do art. 171 para os solicitantes de refúgio que adentrem o território brasileiro, todavia, os dispositivos continuam representando uma ilegalidade diante do que foi previsto no artigo 45 da Lei de Migração, haja vista que ultrapassam a previsão normativa original, contradizendo de forma direta o princípio do "repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação", esculpido no art. 3°, II, da Lei de Migração, além do seu assegurado direito ao acesso a serviços públicos de saúde, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória (art. 4°, VIII).

4.4 Omissões do Decreto n.º 9.199/17

Além das contradições que trouxe em face do conteúdo da Lei de Migração, o Decreto n.º 9.199/17 peca ainda por omissão[327]. A principal delas, sem sombra de dúvida, é com relação ao estabelecimento de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, prevista no art. 120 da lei migratória:

---

[324] DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Op. cit., p. 7.

[325] Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível. § 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. § 2º O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.".

[326] Segundo Paulo Casella, o princípio do *non-refoulement* reveste-se na "proibição do retorno forçado de refugiados para país onde este vier a sofrer perseguição". CASELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. *In: O Direito Internacional dos Refugiados*: Uma Perspectiva Brasileira. Ed. Renovar, 2001, p. 20.

[327] RAMOS, André de Carvalho; RIOS, Aurelio; CLÈVE, Clèmerson; VENTURA; Deisy; GRANJA, João Guilherme; MORAIS, José Luis Bolzan de; PIRES JR., Paulo Abrão; DALLARI, Pedro B. de Abreu; REIS, Rossana Rocha; JARDIM, Tarciso Dal Maso; BERNER, Vanessa. Regulamento da nova Lei de Migração é *contra legem* e *praeter legem*. *In*: *Consultor Jurídico.* São Paulo, v. 23, n. 2017, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 10/10/2019.

> Art. 120. A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento.
> § 1º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.
> § 2º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá estabelecer planos nacionais e outros instrumentos para a efetivação dos objetivos desta Lei e a coordenação entre órgãos e colegiados setoriais.
> § 3º Com vistas à formulação de políticas públicas, deverá ser produzida informação quantitativa e qualitativa, de forma sistemática, sobre os migrantes, com a criação de banco de dados.

Da transcrição, nota-se que o dispositivo inscreve a regra de participação da sociedade civil, bem como de outros atores sociais e governamentais, para se chegar a uma política nacional quanto ao tema.

Em função do exposto, no dia 19 de outubro de 2018, o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), durante as atividades do Fórum de Participação Social do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), encaminhou às autoridades da Casa Civil, do Ministério de Relações Exteriores (MRE), do (até então) Ministério do Trabalho (via CNIg) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), carta apresentando propostas de subsídios para a regulamentação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA), em conformidade com a previsão do artigo 120 da Lei de Migração.

O documento, elaborado com base nas atividades desenvolvidas ao longo de 2018 junto a parceiros e comunidades de imigrantes, no âmbito do projeto *Migrar com Direitos*[328], sugere seis eixos norteadores da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia: (a) a proteção dos direitos das pessoas migrantes; (b) a promoção de uma inclusão integral dos migrantes no sistema público brasileiro; (c) a cooperação entre órgãos de governo federal, estadual e local, organizações da sociedade; (d) a proteção aos brasileiros no exterior; (e) a cooperação internacional; e (f) o acompanhamento das dinâmicas migratórias[329].

---

[328] O projeto Migrar com Direitos teve início em 2018, no âmbito do Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), e tem como principal objetivo o incentivo da participação da sociedade civil - sobretudo migrantes e pessoas em situação de refúgio - no acompanhamento, na regulamentação e na implementação da Lei de Migração.

[329] CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE (CDHIC). *Proposta de regulamentação do art. 120 da Lei n.º 13.445/2017*. 11/05/2018. Disponível para consulta em: <https://bf8c0826-23d6-4490-b11a-430c5207bb23.filesusr.com/ugd/c00d30_618132c2568943678b9da1f7f37f419b.pdf>. Acesso em: 10/10/2019.

Foi igualmente relembrado que a desarticulação de políticas públicas a níveis federal, estadual e municipal, na esfera das migrações, acaba por ocasionar situações como as vislumbradas mais recentemente, a exemplo do pedido de fechamento de fronteiras realizado pelo Estado de Roraima, perante o Supremo Tribunal Federal, em abril de 2018[330]. Conforme se destacou no documento, assinado por quarenta e nove entidades ligadas à pauta das migrações:

> Na nossa visão, a PNMRA, se regulamentada prevendo-se uma organização interna em regime de cooperação entre Poder Executivo Federal e Estados, Distrito Federal e Municípios, consistiria no melhor e mais eficaz espaço de elaboração e implementação de políticas públicas voltadas ao acolhimento e ao atendimento – em regularização migratória, saúde e educação – dos migrantes venezuelanos em Roraima[331].

Ao final, a proposta reforça que a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia seja estruturada de acordo com o texto do artigo 120 da Lei de Migração, que menciona expressamente o regime de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além participação definitiva de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas.

Mais recentemente (março de 2019), o Defensor Público da União, João Chaves, concedeu entrevista ao Instituto Humanitas Unisinos enfatizando a necessidade de que o Brasil consolide uma política nacional de migrações para apátridas e refugiados, sobretudo porque, conforme pondera, *o migrante está cada vez mais sendo tratado como objeto da migração, e não como sujeito.* Nesse sentido, *incluir o migrante que tem seus interesses, sua autonomia e que contribui para a vida e para a economia brasileira é um desafio importante*[332].

---

[330] A ação cível originária ajuizada pelo Estado de Roraima em face da União, na qual foi requerida a concessão de tutela antecipada para: (a) obrigar a ré a promover medidas administrativas nas áreas de controle policial, saúde e vigilância sanitária na região da fronteira entre o Brasil e a Venezuela; (b) determinar a imediata transferência de recursos adicionais da União para suprir custos que vem suportando com a prestação de serviços públicos aos imigrantes oriundos da Venezuela estabelecidos em território roraimense; e (c) compelir a União a fechar temporariamente a fronteira entre o Brasil e a Venezuela ou limitar o ingresso de imigrantes venezuelanos no Brasil; teve o seu pleito indeferido. Em sua decisão, a Ministra Relatora, Rosa Weber, demarcou com maestria as principais normativas vigentes no Estado brasileiro, tanto no âmbito das migrações como na esfera do refúgio. Destacou ainda a necessidade de que, *presente, pois, situação de fluxo migratório irregular, as medidas de gerenciamento de migrações que vierem a ser adotadas não podem contrariar os compromissos assumidos nos tratados internacionais de que o Brasil é parte*. O que se justifica porque, *no marco do Estado democrático de direito, as soluções disponíveis à solução de crises restringem-se àquelas compatíveis com os padrões constitucionais e internacionais de garantia da prevalência dos direitos humanos fundamentais.* ACO 3.121 TP/RR, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 06.08.2018. Disponível para consulta em: <https://www.conjur.com.br/dl/rosa-weber-nega-fechamento-fronteira.pdf>. Acesso em: 10/10/2019.

[331] CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE (CDHIC). Op. cit.

[332] INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS (IHU). *Brasil precisa de uma política nacional de migrações para apátridas e refugiados.* Entrevista especial com João Chaves. 11/03/2019. Disponível em:

Para além do exposto, o Decreto n.º 9.199/17 acaba igualmente por revelar aspectos nitidamente avessos ao escopo da Lei de Migração, ao deixar de regulamentar o que já foi (equivocadamente) omitido na própria lei, em especial no que concerne às previsões de *ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal*.

Relembra-se que o *caput* do art. 11 da Lei de Migração, ao expor sobre a possibilidade de denegação de visto, remete ao enquadramento de hipóteses de impedimentos de ingresso, previstas no art. 45, a saber:

> Art. 11. Poderá ser denegado visto a quem se enquadrar em pelo menos um dos casos de impedimento definidos nos incisos I, II, III, IV e IX do art. 45.

O *caput* do art. 34 da Lei de Migração, nesse mesmo sentido, ao dispor quanto à negativa de pedido e autorização de residência, dispõe:

> Art. 34. Poderá ser negada autorização de residência com fundamento nas hipóteses previstas nos incisos I, II, III, IV e IX do art. 45.

E o art. 45, IX, por sua vez, prevê:

> Art. 45. Poderá ser impedida de ingressar no País, após entrevista individual e mediante ato fundamentado, a pessoa:
> **IX - que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal**. (grifo nosso).

Assim, o que se esperava era que o Regulamento cumprisse com a sua função e fosse claro ao dispor quais atos efetivamente são considerados *contrários aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal*.

Sua omissão na redação dos artigos: a) 28, V, que regulamenta a denegação de concessão de visto[333]; b) 133, V, que regulamenta a negação de autorização de residência[334]; e c) 171, IX, que regulamenta a possibilidade de impedimento de ingresso no País[335]; contudo, abre um campo de arbitrariedade e de discricionariedade para que sejam recusados vistos, autorizações de residência e até mesmo o ingresso no território brasileiro de pessoas consideradas

---

<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/587282-brasil-precisa-de-uma-politica-nacional-de-migracoes-para-apatridas-e-refugiados-entrevista-especial-com-joao-chaves>. Acesso em: 10/10/2019.

[333] "Art. 28. O visto poderá ser denegado à pessoa: V - que tenha praticado ato contrário aos princípios e aos objetivos dispostos na Constituição.".

[334] "Art. 133. A autorização de residência poderá ser negada à pessoa: V - que tenha praticado ato contrário aos princípios ou aos objetivos dispostos na Constituição.".

[335] "Art. 171. Após entrevista individual e mediante ato fundamentado, o ingresso no País poderá ser impedido à pessoa: IX - que tenha praticado ato contrário aos princípios e aos objetivos dispostos na Constituição;".

indesejadas que não condizem com o fim da Lei de Migração, em especial com o teor de seu artigo 3º.

No artigo 207 do Regulamento[336], onde consta essa mesma orientação em aberto, tal omissão chega a ser ainda mais perniciosa, haja vista que pospõe para ato interministerial posterior o regramento específico para a efetivação, em caráter excepcional, da repatriação e da deportação de pessoa que tenha praticado ato contrário aos princípios e aos objetivos dispostos na Constituição Federal, nos termos do artigo 45, I, da Lei de Migração.

O recente reflexo disso veio na forma da Portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública n.º 666, de 26 de julho de 2019, instrumento que, com base no artigo 45, IX, da Lei de Migração, e no artigo 207, do Decreto n.º 9.199/17, dentre outros, pretendia dispor sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal[337].

A Portaria em questão acabou sendo alvo de duras críticas, oriundas tanto de entidades que ativamente participam de uma agenda ligada às questões migratórias, como da própria sociedade civil, no que atine à incompatibilidade da normativa com normas hierarquicamente superiores (tais como a Lei de Migração, o Decreto n.º 9.199/17, e a própria Constituição Federal brasileira).

No dia seguinte à publicação da Portaria n.º 666, em 26 julho de 2019, a Defensoria Pública da União divulgou nota técnica sobre o ato normativo (Nota Técnica n.º 6, encaminhada pela Defensoria Pública da União)[338], demostrando preocupação com o texto da mesma, afirmando que a norma violava o devido processo legal e o exercício da ampla defesa, além de adotar uma compreensão do fenômeno migratório baseada no paradigma da ameaça à segurança nacional.

---

[336] "Art. 207. Ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública disporá sobre o regramento específico para efetivação em caráter excepcional da repatriação e da deportação de pessoa que tenha praticado ato contrário aos princípios e aos objetivos dispostos na Constituição, nos termos estabelecidos no art. 45, caput, inciso IX, da Lei n 13.445, de 2017.".

[337] "Art. 1º Esta Portaria regula o impedimento de ingresso, a repatriação, a deportação sumária, a redução ou cancelamento do prazo de estada de pessoa perigosa para a segurança do Brasil ou de pessoa que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal, para aplicação do § 2º do art. 7º, da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, do inciso IX do art. 45 e do § 6º do art. 50 da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, do parágrafo único do art. 191 e do art. 207, ambos do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017.".

[338] DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. *Nota Técnica n°. 6 – DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU*. Brasília, 26 de jul. 2019. Disponível em: <https://www.esmaelmorais.com.br/wp-content/uploads/2019/07/nota-tecnica-dpu.pdf >. Acesso em: 20/10/2019.

No mesmo sentido, a Procuradoria Geral da República (PGR) apresentou, em 12 de setembro de 2019, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 619, contra a Portaria n.º 666, sob a argumentação de que a regra criada pelo Ministério da Justiça violava preceitos constitucionais e alterava significativamente o sentido da Lei de Migração[339]. A avaliação era a de que os conceitos de "deportação sumária" e "repatriamento", "por suspeita", não condiziam com a Lei de Migração, de modo que a Portaria ultrapassava o espaço normativo reservado pela Constituição Federal à regulamentação.

A Portaria n.º 666, por fim, acabou sendo revogada após a publicação de uma nova (e igualmente lastimável) medida, a Portaria n.º 770, de 11 de outubro de 2019. Segundo nota divulgada pela própria pasta, a nova Portaria traz *critérios de transparência e ampla defesa*, além de ampliar de dois para cinco dias o prazo para o migrante sujeito à deportação apresentar defesa ou recurso[340]. Incluiu-se, ademais, a previsão de notificação à Defensoria Pública da União sobre o processo – caso o migrante sujeito à medida não tenha um defensor constituído. Já o termo *deportação sumária* desapareceu no novo instrumento.

Especialistas consultados pelo Migra Mundo destacaram poucos avanços na Portaria n.º 770, em relação à Portaria n.º 666, a exemplo do prazo ainda exíguo para defesa, além dos critérios vagos para definição de pessoa perigosa[341].

---

[339] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 619.* Brasília, 13 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pgr-stf-suspensa-portaria-moro.pdf > Acesso em: 20/10/2019.

[340] MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Portaria regula deportações com critérios de transparência e ampla defesa*. Brasília. 14 out. 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1571047131.87>. Acesso em: 10/11/2019.

[341] "Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, é considerada pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal aquela sobre a qual recaem razões sérias que indiquem envolvimento em: I - terrorismo, nos termos da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016; II - grupo criminoso organizado ou associação criminosa armada ou que tenha armas à disposição, nos termos da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013; III - tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo; ou IV - pornografia ou exploração sexual infantojuvenil. § 1º As hipóteses mencionadas nos incisos do caput deste artigo poderão ser conhecidas e avaliadas pela autoridade migratória por meio de: I - difusão ou informação oficial em ação de cooperação internacional; II - lista de restrições estabelecida em ordem judicial ou em compromisso assumido pela República Federativa do Brasil perante organismo internacional ou Estado estrangeiro; III - informação de inteligência proveniente de autoridade brasileira ou estrangeira; IV - investigação criminal em curso; ou V - sentença penal condenatória. § 2º As informações de que tratam os incisos I, II, III e IV do § 1º, para fundamentar os atos previstos nesta Portaria, deverão constar nos sistemas de controle migratório da Polícia Federal. § 3º A inclusão nos sistemas de controle migratório mencionada no § 2º deverá ser precedida de análise e avaliação por unidade central da Polícia Federal especializada para a investigação da informação. § 4º A unidade central da Polícia Federal, na execução das atividades mencionadas no § 3º, poderá buscar, sempre que necessário, apoio de outros órgãos ou instituições. § 5º A pessoa incursa neste artigo não poderá ingressar no País e fica sujeita à repatriação e à deportação. § 6º Para fins de aplicação do disposto no § 2º do art. 7º da Lei nº 9.474, de 1997, considera-se perigosa para a segurança

Conforme expôs a advogada e vice-presidente da Comissão do Direito do Refugiado, do Asilado e da Proteção Internacional da OAB/SP, Carla Mustafa, a nova Portaria mantém o prazo exíguo, portanto, *continua violando os princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal, constitucionalmente garantidos a todos em qualquer processo judicial ou administrativo*[342].

Na interpretação de João Chaves, Defensor Público da União, por sua vez, há de se reconhecer o mérito das pressões da sociedade civil na revogação da Portaria n.º 666, afora o esforço da parte do Ministério da Justiça em reduzir o peso sobre os temas mais polêmicos, em quem pese o novo texto continue preocupante:

> Há uma insistência, e é muito notório isso, no tema da deportação sem que haja regulamentação de outros temas importantes de controle migratório[343].

do Brasil a pessoa que se enquadre no rol do caput deste artigo. § 7º No ato previsto no § 3º deste artigo, incidindo hipótese em que haja necessidade de restrição de acesso, a unidade central da Polícia Federal indicará as informações disponíveis, nos termos da legislação vigente".

[342] MIGRA MUNDO. Ministério da Justiça revoga portaria 666 e publica nova medida sobre deportações. 14 out. 2019. Disponível em: <https://migramundo.com/ministerio-da-justica-revoga-portaria-666-e-publica-nova-medida-sobre-deportacoes/>. Acesso em: 10/11/2019.

[343] Id.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conquista tardia da sociedade brasileira, sobretudo das comunidades de migrantes residentes no Brasil e dos brasileiros que emigram, a nova Lei de Migração (n.º 13.445/2017) foi alterada de forma significativa em sua fase de regulamentação, por meio do Decreto n.º 9.199/2017, como buscou demonstrar a presente tese.

A análise da trajetória do Direito nacional quanto ao tema das migrações, até a promulgação da Lei de Migração, revelou o constante e crescente envolvimento da sociedade civil brasileira, em geral pouco afeita ao debate sobre temas de Direito Internacional, em torno da discussão sobre a necessidade de introdução de novas diretrizes legais voltadas a disciplinar a migração no país. Tal envolvimento não foi suficiente para evitar as modificações que suprimiram ou prejudicaram a implementação de dispositivos benéficos aos direitos dos migrantes, assim como as disposições regulamentares que instituíram óbices à efetividade destes direitos.

À guisa de conclusão, cabe ponderar se os vetos e a regulamentação da citada lei comprometem os três pontos de ruptura mais destacados em face dos paradigmas anteriores da legislação pátria. O primeiro deles situa-se no plano da linguagem, eis que o abandono das expressões *condição jurídica do estrangeiro* e *segurança nacional* representa um deslocamento semântico de vulto. Falar de migrações estabelece, de pronto, a conexão com uma disciplina internacional em construção, mas que já possui extensa literatura acadêmica e pactos internacionais de crescente importância. Este traço fundamental da lei mantém-se intacto, embora a efetividade deste enfoque possa vir a ser comprometida pelas restrições já apontadas nesta tese.

O mesmo se pode dizer do segundo ponto de ruptura encontrado, qual seja, o rol de Direitos, encartados, na sequência dos princípios e diretrizes estabelecidos na Lei de Migração (art. 3°), no art. 4° da Lei; e também do terceiro, que é a não criminalização da migração: ao consagrar os princípios e diretrizes pautados no art. 3°, a Lei de Migração aproxima-se do ideário de *direito humano de migrar*, uma vez que encoraja a regularização migratória e outorga direitos independentemente de condição de irregularidade migratória. No entanto, a regulamentação compromete a efetividade de ambos os aspectos.

É evidente, assim, o avanço normativo da legislação migratória brasileira que propugna pela isonomia e pela integração dos migrantes à sociedade brasileira como sujeitos de direitos e

deveres, fundamentos que estão em sintonia com os princípios e regras estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

No entanto, da análise crítica do regime jurídico das migrações em vigor no ordenamento jurídico brasileiro, resultou a constatação de que os principais desafios à efetiva implementação da Lei de Migração no âmbito doméstico estão pautados no enfrentamento aos vetos colocados pela Presidência da República, quando da promulgação da Lei, e nas contradições e omissões de sua regulamentação.

Com relação aos vetos, relembra-se que aqueles que causaram maiores prejuízos foram os propostos por: (i) *Casa Civil*, que logo no art. 1º, § 1º, inciso I, vetou a definição de *migrante*, sob o argumento de que o conceito estava demasiadamente amplo ao incluir o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida. Também foi oriundo de proposição da Casa Civil o veto ao § 4º do art. 113, que encartava na classificação de *grupo vulnerável* a pessoa que responde em liberdade por algum delito cometido; (ii) *Ministério da Justiça e Segurança Pública, Advocacia Geral da União e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República,* de onde partiram vetos tão prejudiciais quanto aqueles advindos da Casa Civil, tais como: a. o veto ao art. 1º, § 2º, que garantia os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas, suprimido da lei sob a alegação de que representava afronta à soberania nacional; b. o veto ao art. 116, que previa a revogação das expulsões decretadas antes de 5 de outubro de 1988, ou seja, aquelas baseadas no regime de exceção, também sob o argumento que isso afetaria a soberania nacional; (iii) *Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República* e *Casa Civil,* de onde partiram manifestações a respeito do veto ao art. 118, que previa a anistia a imigrantes que entraram no Brasil até 6 de julho de 2016 e que fizerem o pedido até um ano após o início de vigência da lei, independente da situação migratória anterior. De acordo com a justificativa para o veto, o dispositivo concederia "anistia indiscriminada a todos os imigrantes", retirando a autoridade do Brasil de selecionar como será o acolhimento dos *estrangeiros*. O então Presidente Temer acrescentou que, ademais, não há como definir a data exata da entrada do imigrante no país.

Tais vetos demonstram tanto a falta de conhecimento técnico das várias dimensões da mobilidade humana, por parte do Poder Executivo, como o peso das disputas travadas ao longo de todos esses anos em que se buscou um novo aparato jurídico para a agenda das migrações, disputas estas evidenciadas, diante da presença na esfera do governo, de setores políticos que

ainda consideram as migrações como uma questão de segurança pública, daí o discurso da soberania nacional.

No que se relaciona aos desafios atinentes à regulamentação da Lei de Migração, observou-se que foram trazidos à baila questionamentos quanto à ausência de participação social durante o seu processo de elaboração e aprovação, e, sobretudo, em razão de seu conteúdo. Nesse sentido, a partir do mapeamento dos dispositivos que obstaculizam e/ou comprometem a implementação da norma vigente, resultou a constatação de que houve abuso da função regulamentar, desempenhada por parte do Poder Executivo, na redação do texto promulgado na forma do Decreto n.º 9.199/2017, que regulamenta a Lei de Migração.

Constatou-se, ainda, que uma pluralidade de sujeitos apontou o abuso desse poder regulamentar, a exemplo de atores ligados aos Poderes Legislativo e Judiciário, além da Defensoria Pública da União, movimentos sociais que atuam na pauta das migrações, e especialistas da área.

Evidencia-se tal fragilidade em especial diante do atual contexto de crise política, no qual a regulamentação *contra legem* já mostrou seu potencial de viabilizar a violação de direitos humanos dos migrantes em território nacional, a exemplo da Portaria MJSP n.º 770 (sucessora da revogada Portaria MJSP n.º 666).

Por tudo isto, cresce a importância da análise técnica do conjunto do regime migratório brasileiro, capaz de desvendar a contradição entre o discurso brasileiro em suas Relações Internacionais e a prática da aplicação da lei em território nacional. Tal relevância aumenta, ainda, diante dos riscos de alteração do texto legal, amiúde aventada em discursos de autoridades governamentais. Neste sentido, estudos acadêmicos que abordem a implementação da nova lei, sob todos os aspectos, podem colaborar para a permanência e o aperfeiçoamento do direito brasileiro sobre as migrações internacionais.

REFERÊNCIAS

Livros e Artigos

ARRUDA, José Jobson de A.; PILETTI, Nelson. *Toda a História:* História Geral e História do Brasil. 11ª ed. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

BARALDI, Camila Bibiana Freitas. *Cidadania, Migrações e Integração Regional:* notas sobre o Brasil, o Mercosul e a União Europeia. Trabalho apresentado no 3° Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. São Paulo, 2011.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. (Ed.) *Process-tracing:* from metaphor to analytic tool. Cambridge. Cambridge University Press. 2015. Disponível em: <http://www.thaddunning.com/wp-content/uploads/2015/10/Dunning_Process-Tracing-ch-8_final-before-proofs.pdf>.

BICHARA, Jahyr-Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: entre avanços e retrocessos. *In*: *Revista Brasileira de Direito Internacional,* Brasília, vol. 14, n. 2, 2017.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição***.** 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2007.

CASELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. *In: O Direito Internacional dos Refugiados*: Uma Perspectiva Brasileira. Ed. Renovar, 2001.

CHAVES, João. *Lei de Migração, Lei do Refúgio e acesso a direitos*. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/h/rede-de-capacitacao-a-refugiados-e-migrantes/atividade-em-curitiba/apresentacoes-oficinas/nova-lei-de-migracao.pdf>.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo***.** 2ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

COLLIER, David. 2011. Understanding process-tracing. *In*: *PS:* Political Science and Politics, Vol. 44, N°. 4, pp. 823-830.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes*: o poder congregacional de sustar atos normativos do poder executivo. São Paulo: RT, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais de direito constitucional.* 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FRAGA, Mirtô. *O novo Estatuto do Estrangeiro comentado.* Rio de Janeiro: Forense, 1985.

FÓRUM SOCIAL PELA INTEGRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS DOS MIGRANTES NO BRASIL. *Manifesto em Defesa de Uma Nova Lei de Migração Pautada nos Direitos Humanos e na Solidariedade Entre os Povos*, 12 de abril de 2012. Disponível em: <http://www.cdhic.org.br/?p=1052>.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Glossary on Migration. *International Migration Law,* n. 34, 2019.

IOTTI, Luiza H. A política imigratória brasileira e sua legislação: 1822-1914. *In*: *X Encontro Nacional de História.* Santa Maria: ANPUH-RS, Anais, 2010.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 275-294, jan.-jun. 2010.

JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro". São Paulo: Editora Método, 2007, p. 98-99. A sentença do caso está disponível para consulta em: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/14/014-19510613-JUD-01-00-EN.pdf>.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estud. av.,* São Paulo, v. 11, n. 30, p. 55-65, Aug. 1997.

LAZZARI, Beatriz Maria. *Imigração e ideologia:* reação do parlamento brasileiro à política de colonização e imigração (1850-1875). Porto Alegre: Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes/ Universidade de Caxias do Sul, 1980.

LEVY, Maris Stella Ferreira. O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872-1972). *In*: *Revista de Saúde Pública*, n. 8 (supl.), 1974.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Julio Fischer (Trad). 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 15ª ed. São Paulo: Editora RT, 1990.

_____. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo***.** 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Poder regulamentar ante o princípio da legalidade. *In*: *Revista Trimestral de Direito Público (RTDP)*, Belo Horizonte, n. 64, pp. 145-152, jan. 2016, p. 145. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/115854>.

MELLO, Celso de. A separação de poderes e a consolidação da ordem democrática no Brasil. *In*: *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 92, p. 555-568, 1 jan. 1997.

MIGRAIDH. *Nota sobre sanção e os vetos à Lei de Migrações 13.445/2017.* Disponível em: <http://migraidh.ufsm.br/index.php/2016-03-29-11-45-18/35-notasobre-sancao-e-os-vetos-a-lei-de-migracoes-13-445-2017>.

MILESI, Rosita; UCHOA, Virgilio Leite. *Migrantes:* uma questão de direitos humanos. Os fundamentos de uma nova agenda dos migrantes. IMDH, 2001. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/>.

MILESI, Rosita. *Vaticano lança documento sobre migrações "A Caridade de Cristo para com os Migrantes" (Erga Migrantes Caritas Christi).* Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, Instituto Migrações e Direitos Humanos Pastoral dos Brasileiros no Exterior (CNBB). Brasília, 2004.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo II. Constituição. 5ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

MORAES, Ana Luisa Zago de. *Crimigração*: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais. Porto Alegre: PUCRS, 2016. 374 f. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/pct/2016/Mencoes-Honrosas/Direito-Ana-Moraes.PDF>.

_____. The non-criminalization principle in accordance to the new brazilian migration law. *In*: *Panorama of Brazilian Law*, Vol. 5, N°s 7-8, 2017, pp. 113-136. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/pbl/article/view/34650/24483>.

MUZZI, Tácio. Os mecanismos de cooperação jurídica internacional na nova lei de migração. *In*: *Cooperação em Pauta*. Agosto de 2017, p. 6-7. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/publicacoes/cooperacao-em-pauta/cooperacao-em-pauta-n30>.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2005.

OLIVEIRA, Antonio Tadeu de. Migrações internacionais e políticas migratórias no Brasil. *In*: *Cadernos OBMigra.* Vol. 1, n. 3, 2015.

_____. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Rev. bras. estud. popul.*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 171-179, Apr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171&lng=en&nrm=iso>.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais de e para o Brasil Contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. In: *São Paulo em Perspectiva,* vol. 19, n. 3, p. 23-33, jul./set. 2005.

PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

RADI JUNIOR, Jorge. *Os excessos do Congresso Nacional na tentativa de sustar os atos normativos exorbitantes do poder regulamentar*. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/red/issue/download/1594/8>.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos.* 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017.

_____. *Curso de Direito Internacional Privado*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

_____. Direitos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular. *In*: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Org.). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

_____. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional.* Rio de Janeiro / São Paulo / Recife: Renovar, 2005.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. *In*: *Contexto Internacional.* Vol. 33, n. 1, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 60; PEREZ LUNO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, Estado de derecho y constitución.* Madrid: Tecnos, 2001, *apud* RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos.* 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017.

SEYFERTH, Giralda. Colonização e política migratória no Brasil Imperial. *In*: *Políticas migratórias:* América Latina, Brasil e brasileiros no exterior. SALLES, Teresa; SALLES, Maria do Rosário R. (Orgs.). São Carlos: Ed. Sumaré. UFSCAR/FAPESP, 2002, pp. 79-110.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUZA, Wlaumir Doniseti. *Anarquismo, Estado e pastoral do imigrante.* Das disputas ideológicas pelo imigrante aos limites da ordem: o Caso Idalina. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Migrar é um direito humano. *In*: *Opera Mundi*, São Paulo, 24 jan. 2014. Disponível em:

<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/opiniao/33594/migrar+e+um+direito+humano.shtml>.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Qual a política migratória do Brasil. *In*: *Le Monde Diplomatique Brasil,* 07 mar 2012. Disponível em: <http://diplomatique.org.br/qual-a-politica-migratoria-do-brasil/>.

WIHTOL DE WENDEN, Catherine. *La question migratoire au XXIe siècle.* 2nd éd. revue et augmentée. Paris: Presses de Sciences Po, 2013.

WIHTOL DE WENDEN, Catherine. La Globalisation des migrations. Mondialisation des migrations et droit à la mobilité. *In*: *Fondation Memoire Albert Cohen*. E-colloque. s.d. Disponível em: <http://ecolloque.fondationmemoirealbertcohen.org/index.php?page=globalisationdesmigrations>.

Legislação, Projetos de Lei e Julgados

ACNUDH. *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias*. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf>.

ACNUR. *Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>.

ACNUR. *Convenção de 1951.* Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>.

ACNUR. *Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes*. Disponível em: <https://www.globalcrrf.org/wp-content/uploads/2018/07/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Nova-Iorque-para-Refugiados-e-Migrantes.pdf>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 619.* Brasília, 13 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pgr-stf-suspensa-portaria-moro.pdf >.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>.

BRASIL. Lei N°. 6.815, de 19 de agosto de 1980. Estatuto do Estrangeiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Lei N°. 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>.

BRASIL. Lei N°. 13.445, de 24 de maio de 2017. Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>.

BRASIL. Decreto N°. 9.199/2017, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm>.

BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 849, de 23 de novembro de 2017. Susta a Decreto presidencial n° 9.199/17 de 21 de novembro de 2017, que regulamenta a Lei de Migração (13.445/17). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8CAA349A47FF20E04781260427D5B7C3.proposicoesWebExterno1?codteor=1624964&filename=Tramitacao-PDC+849/2017>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em *Habeas Corpus*. RHC 91785/SP 2017/0295310-0, Relator: Ministra Maria Thereza de Assis Moura (1131). Data do Julgamento: 16/08/2018. Data da Publicação: 28/08/2018. T6 – Sexta Turma. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201702953100&dt_publicacao=28/08/2018>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal**.** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 101. Relatora: Min. Cármem Lúcia. Distrito Federal, 24 de junho de 2009. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629955.

BRASIL. Tribunal Regional Federal 3ª região. *Habeas Corpus* nº 0003132-50.2017.4.03.0000/SP. Relator: Desembargador Federal Paulo Fontes. Data do julgamento: 02/06/2017. Data de Publicação: 02/06/2017. Disponível em: <https://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/498163581/31325020174030000/inteiro-teor-498163591>.

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE (CDHIC). *Proposta de regulamentação do art. 120 da Lei n.º 13.445/2017*. 11/05/2018. Disponível para consulta em: <https://bf8c0826-23d6-4490-b11a-430c5207bb23.filesusr.com/ugd/c00d30_618132c2568943678b9da1f7f37f419b.pdf>.

CIDH. *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm>.

CONARE. Coordenação Geral do Comitê Nacional para os Refugiados. *Refúgio em Números*. 4ª ed. 25 jul. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-números_versão-23-de-julho-002.pdf>.

CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES. Declaración de Buenos Aires. Posicionamiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones Antes el II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de las Naciones Unidas. Buenos Aires, 28 de agosto de 2013. Disponível em: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Declaracion-de-Buenos-Aires-2013.pdf.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Ofício n°. 2/2017 – DPU CAESP/19OFSCR CAESP. *Apresentação de Nota Técnica da Defensoria Pública da União a respeito da regulamentação da Nova Lei de Migração.* Brasília, 14 de nov. 2017. Disponível em:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4533120/mod_resource/content/1/Nota%20Tecnica%20DPU%20-%20Decreto%20Regulatório.pdf>.

_____. *Nota Técnica n°. 6 – DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU.* Brasília, 26 de jul. 2019. Disponível em: <https://www.esmaelmorais.com.br/wp-content/uploads/2019/07/nota-tecnica-dpu.pdf >.

JEREISSATI, Tasso. Parecer de 6 de abril de 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5215389&disposition=inline>.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Portaria regula deportações com critérios de transparência e ampla defesa*. Brasília. 14 out. 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1571047131.87>.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>.

ORGANIZAÇÃO DAS NACÕES UNIDAS. A/RES/73/195. *Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018, n. 73/195, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. 11 jan. 2019.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria Geral. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Mensagem n.º 163, de 24 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm>.

SENADO FEDERAL. Parecer n.º 7, de 2017, sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados n.º 7, de 2016, ao Projeto de Lei do Senado n.º 288, de 2013 [PL nº 2.516, de 2015, na origem], que institui a Lei de Migração. Relator: Tasso Jereissati. 06 abr. 2017, p. 5. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5225079&ts=1567540265626&disposition=inline>.

SENADO FEDERAL. Plenário do Senado Federal. Parecer (SF) n.º 40. Relator: Senador Lasier Martins. 16ª Reunião Ordinária da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ), realizada em 22/05/2019. PP. 5-6. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7956323&ts=1567531174530&disposition=inline>.

SENADO FEDERAL. Plenário do Senado Federal. Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 491/2017. Acrescenta §11 ao art. 14 da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), para dispensar autorização de residência prévia à emissão de visto temporário. Autoria: Senador Fernando Bezerra Coelho (PMDB/PE). P. 4-5. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7327971&ts=1567531174206&disposition=inline>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Habeas Corpus 148.558 São Paulo*. Relator: Ministro Marco Aurélio. DJe n.º 287, divulgado em 12/12/2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313475240&ext=.pdf>.

UNHCR. *New York Declaration – FAQs*. Disponível em: <https://www.globalcrrf.org/wp-content/uploads/2018/07/FAQ-portugu%C3%AAs.pdf>.

UNITED NATIONS. *Global Compact for safe, orderly and regular migration*. Disponível em: <https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf>.

UNITED NATIONS. *New York Declaration for Regfugees and Migrants*. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1&Lang=E>.

UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner. *UN expert points to global statelessness as a minority issue*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23756&LangID=E>.

Notícias, Entrevistas e Outros

CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE. Imigrantes expõem suas reivindicações em Audiência na Câmara Municipal. *In*: *Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC),* 30 ago 2013. Disponível em:<http://www.cdhic.org.br/?p=1315>.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS (IHU). *Brasil precisa de uma política nacional de migrações para apátridas e refugiados.* Entrevista especial com João Chaves. 11/03/2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/587282-brasil-precisa-

de-uma-politica-nacional-de-migracoes-para-apatridas-e-refugiados-entrevista-especial-com-joao-chaves>.

MIGRA MUNDO. Ministério da Justiça revoga portaria 666 e publica nova medida sobre deportações. 14 out. 2019. Disponível em: <https://migramundo.com/ministerio-da-justica-revoga-portaria-666-e-publica-nova-medida-sobre-deportacoes/>.

MILESI, Rosita. Em defesa dos direitos dos migrantes. Entrevista com Irmã Rosita Milesi, MSCS. *In*: *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum*. Vol. 22, n. 43, Brasília, Julho/Dezembro 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852014000200017>.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria de Assuntos Legislativos. *Migrantes, apátridas e refugiados:* subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf>.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Discurso do Presidente Michel Temer na abertura do Debate Geral da 73ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*. Nova Iorque, 25 de setembro de 2018. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/>.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Estudo da ONU aponta aumento da população de migrantes internacionais*. Publicado em: 17/09/2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/estudo-da-onu-aponta-aumento-da-populacao-de-migrantes-internacionais/>.

RAMOS, André de Carvalho; VENTURA, Deisy; DALLARI, Pedro. Regulamento pode desvirtuar nova Lei de Migração. *In*: *Folha de São Paulo*. Publicado em: 18/11/2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/11/1936382-regulamento-pode-desvirtuar-nova-lei-de-migracao.shtml>.

SILVA, Luís Inácio Lula da. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de sanção da lei que anistia estrangeiros em situação irregular no Brasil.* Brasília: Ministério da Justiça. 02 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>.

SUGIMOTO, Luiz. Vetos podem desfigurar Lei de Migração, alertam especialistas. Legislação é considerada progressista, mas temor é de que sua interpretação seja conservadora. *In*: *Jornal da Unicamp*. 03 de outubro de 2017. Disponível em: https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2017/10/03/vetos-podem-desfigurar-lei-de-migracao-alertam-especialistas.

UN DESA. *Technical Paper n. 2013/1*. Cross-national comparisons of internal migration: An update on global patterns and trends. UN DESA: New York, 2013. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/technical/TP2013-1.pdf>.

VENTURA, Deisy. Política migratória brasileira é obsoleta e dificulta vida de estrangeiros. UOL Notícias 03/05/2014. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/opiniao/coluna/2014/05/03/politica-migratoria-brasileira-deixa-estrangeiros-em-situacao-precaria.htm>.

_____. Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe. [Entrevista a Ana Luiza Basilio]. *Carta Capital* [S.l: s.n.], 2017. Disponível em: < https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista >. Acesso em: 08/08/2019.

Dissertações de Mestrado e Teses de Doutorado

BARALDI, Camila Bibiana Freitas. Migrações internacionais, Direitos Humanos e cidadania sul-americana: o prisma do Brasil e da integração sul-americana. 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-08102014-171457/pt-br.php>.

COUTINHO, Frederico de Morais Andrade. *Análise da reforma migratória brasileira*: formulação, agenda e decisão. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32514/1/2018_FredericodeMoraisAndradeCoutinho.pdf>.

FERREIRA, Eber de Meira. *Poder Judiciário, Ativismo Judicial e Democracia*. 2014. 149 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

VEDOVATO, Luís Renato. *Ingresso do estrangeiro no território do estado sob a perspectiva do Direito Internacional Público*. 2012. 213 f. Tese (Doutorado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ANEXO A

TABELA – VETOS À LEI N.º 13.445/2017 (LEI DE MIGRAÇÃO) / MENSAGEM 163 DE 24 DE MAIO DE 2017

ORIGEM	DISPOSITIVO VETADO	TEXTO ORIGINAL	RAZÕES DO VETO
Casa Civil	Inciso I do § 1º do art. 1º	"I - migrante: pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida;"	" O dispositivo estabelece conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja sua condição migratória, a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional."
	§ 10 do art. 14	"§ 10. Regulamento disporá sobre as demais hipóteses de concessão de visto temporário e sobre as especificidades de suas categorias, definindo condições, prazos e requisitos."	"Não se afigura adequado e recomendável permitir-se que o relevante instituto do visto temporário possa ter novas hipóteses, além das definidas nesta lei, criadas por regulamento, com risco de discricionariedade

			indevida e com potencial de gerar insegurança jurídica.”
	Inciso II do § 1º do art. 30	“II - a pessoa esteja reabilitada, nos termos do art. 93 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil;”	“O dispositivo apresenta incongruência lógico-jurídica, na medida em que a pessoa em cumprimento de pena no Brasil sofreu condenação com sentença transitada em julgado.”
	Parágrafo único do art. 37 e inciso IV do art. 40	“Parágrafo único. A concessão de visto ou de autorização de residência para fins de reunião familiar poderá ser estendida, por meio de ato fundamentado, a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade.” “IV - seja criança ou adolescente que esteja acompanhado de responsável legal residente no País, desde que manifeste a intenção de requerer autorização de residência com base em reunião familiar;”	“Os dispositivos poderiam possibilitar a entrada de crianças sem visto, acompanhada de representantes por fatores de sociabilidade ou responsável legal residente e, com isso, facilitar ou permitir situações propícias ao sequestro internacional de menores.”
	Art. 44	“Art. 44. O titular de visto ou a pessoa de nacionalidade beneficiária	“O dispositivo fragiliza o exercício constitucional do Poder de Polícia brasileiro

		de tratado ou comunicação diplomática que acarrete dispensa de visto poderá adentrar o território nacional, ressalvadas as hipóteses impeditivas previstas nesta Seção.”	pelas instituições de natureza migratória, ao esvaziar indevidamente a discricionariedade para exercício da soberania nacional.”
	Art. 74	“Art. 74. O brasileiro por opção ou o naturalizado que cumpriu com suas obrigações militares perante país de nacionalidade anterior fará jus ao Certificado de Dispensa de Incorporação.”	“O dispositivo, que guarda estreita relação com o regime jurídico dos militares, viola a Constituição em seu artigo 61, § 1º, inciso II, alínea ‘f’, que reserva à iniciativa privativa do Presidente da República a lei que disponha sobre o tema.”
	§ 4º do art. 113	“§ 4º São considerados grupos vulneráveis os solicitantes de refúgio, os requerentes de visto humanitário, as vítimas de tráfico de pessoas, as vítimas de trabalho escravo, os migrantes em cumprimento de pena ou que respondem criminalmente em liberdade e os menores desacompanhados.”	“O dispositivo apresenta impropriedade, ao arrolar indevidamente como integrante de grupo vulnerável, passível portanto de benefícios no âmbito da política migratória, os indivíduos que respondam criminalmente em liberdade.”
Ministério da Justiça e Segurança	§ 2º do art. 1º	“§ 2º São plenamente garantidos os direitos originários dos povos	“O dispositivo afronta os artigos 1º, I; 20, § 2º ; e 231 da Constituição da

Pública; Advocacia-Geral da União e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República		indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas.”	República, que impõem a defesa do território nacional como elemento de soberania, pela via da atuação das instituições brasileiras nos pontos de fronteira, no controle da entrada e saída de índios e não índios e a competência da União de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiros.”
	Art. 116	“Art. 116. Revogam-se as expulsões decretadas antes de 5 de outubro de 1988. Parágrafo único. O órgão competente do Poder Executivo disporá sobre os critérios para revogação e escalonamento da vigência das medidas expulsórias decretadas após 5 de outubro de 1988.”	“Os atos materiais de expulsão e, consequentemente, de sua revogação, consubstanciam efetivo exercício de soberania nacional, competência material privativa do Presidente da República, a teor dos incisos VII e VIII do artigo 84 da Constituição. Ademais, no mérito, o dispositivo poderia representar um passivo indenizatório à União, com efeitos negativos nas contas públicas e insegurança jurídica às decisões de

			instituições brasileiras a expulsões.”
Advocacia-Geral da União e Casa Civil da Presidência da República	Alínea *e* do inciso II do art. 55	“e) houver, ao tempo do cometimento do crime, vivido no Brasil por mais de 4 (quatro) anos.”	“Além de esvaziar a discricionariedade do Estado para gestão de sua política migratória, o dispositivo inviabilizaria promover a expulsão e retirada do território nacional de pessoas condenadas por crimes graves, tão somente pelo fato de terem vivido mais de 4 anos no país ao tempo do cometimento do delito.”
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e Casa Civil da Presidência da República	Incisos I e IV do art. 66	“I - ser originário de país de língua portuguesa;” “IV - ser natural de Estado-Parte ou de Estado associado ao Mercado Comum do Sul (Mercosul);”	“ Ao não exigir o critério de reciprocidade no processo simplificado de naturalização, instituto cuja consequência é o direito político, de votar e ser votado, o dispositivo teria o condão de ampliar o exercício da cidadania brasileira, podendo fragilizar o processo eleitoral nacional e introduzir elementos com efeitos imprevisíveis sobre a democracia do País. ”

Advocacia-Geral da União; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e Casa Civil da Presidência da República	§§ 2º e 3º do art. 4º e alínea *d* do inciso II do art. 30	"§ 2º Ao imigrante é permitido exercer cargo, emprego e função pública, conforme definido em edital, excetuados aqueles reservados para brasileiro nato, nos termos da Constituição Federal. § 3º Não se exigirá do migrante prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos, inclusive o acesso a cargo, emprego ou função pública." "d) tenha sido aprovada em concurso público para exercício de cargo ou emprego público no Brasil;"	"Os dispositivos possibilitariam o exercício do cargo, emprego ou função pública por estrangeiro não residente, em afronta à Constituição e ao interesse nacional. Além disso, trata em diploma relativo ao tema migratório de matéria reservada à regulação de provimento de cargo público, cuja iniciativa é privativa do Presidente da República, a teor do artigo 61, § 1º, II, 'c', da Constituição. Ademais, reserva a edital de concurso a definição, concessão ou restrição de direitos, o que configura-se inadequado à sua função de apenas direcionar a fiel execução da lei para acesso a carreiras públicas."
Ministério da Fazenda	§ 4º do art. 4º	"§ 4º Aplicam-se ao visitante os direitos previstos no caput e nos incisos I, II, IV, V, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV e XV deste artigo."	" O dispositivo estende a todo visitante, dentre outros direitos, o de acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, como descrito no

			inciso VIII do artigo, o que representaria pressões fiscais adicionais à União e aos demais entes nacionais, prejudicando a adequação das despesas públicas ao limite de gastos constitucionalmente previsto, recomendando, assim, seu veto.”
Ministério da Justiça e Segurança Pública	Parágrafo único do art. 6º	“Parágrafo único. O visto poderá ser aposto a qualquer documento de viagem emitido nos padrões estabelecidos pela Organização da Aviação Civil Internacional (Oaci) ou pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, não implicando sua aposição o reconhecimento de Estado, Governo ou Regime.”	“O dispositivo menciona documento de viagem, emitido pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, sobre o qual carece-se de informações acerca de seu padrão, recomendando-se, assim, seu veto. Não obstante, não haverá prejuízos quanto aos documentos emitidos nos padrões estabelecidos pela Organização da Aviação Civil Internacional, os quais já são objeto de convenção própria, observada pelo País.”
	§ 5º do art. 49	“§ 5º Comprovado o dolo ou a culpa da empresa transportadora, serão de sua responsabilidade as	“O dispositivo é contrário ao interesse público, na medida em que a Convenção sobre Aviação

		despesas com a repatriação e os custos decorrentes da estada da pessoa sobre quem recaia medida de repatriação.”	Civil Internacional assegura que as empresas recebam valores por intermédio de seguros obrigatórios para cobrir as despesas com repatriação, e seus custos decorrentes, de maneira objetiva, sem necessidade de comprovação de dolo ou culpa. Entendimento diverso representaria ônus indevido ao Estado Brasileiro, além de poder representar uma procrastinação da estada do imigrante ou visitante impedido de entrar no País.”
	Última linha do anexo, “Autorização de Trabalho”		“Não há, no projeto sob sanção, previsão de necessidade de autorização para que o migrante possa trabalhar. Há apenas o visto temporário para fins de trabalho, que já conta com referência específica na tabela do Anexo. Portanto, não merece prosperar a previsão sem relação com a norma, o que contraria a exigência de clareza,

			precisão e ordem lógica das disposições normativas, além de configurar-se inconstitucional a falta de elementos que definam de modo suficiente a prestação estatal objeto de remuneração pela exação.”
Ministério da Justiça e Segurança Pública e Advocacia-Geral da União	§ 3º do art. 105	§ 3º Compete ao Superior Tribunal de Justiça a homologação da sentença dos casos previstos nesta Seção.”	“Não há que se falar em sentença estrangeira a ser homologada, posto tratar-se de transferência, feita voluntariamente pelo condenado e em seu próprio benefício, e cujos tratados e convenções a respeito visam simplificar, e não burocratizar, a transferência internacional de presos.”
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e Casa Civil da Presidência da República	Art. 118	“Art. 118. Será concedida autorização de residência aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requeiram no prazo de 1 (um) ano após a entrada em vigor desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia.	“O artigo concede anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvaziando a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros. Além disso, não há como se

		§ 1º Os imigrantes que requererem autorização de residência nos termos do caput estarão isentos do pagamento de quaisquer multas, taxas e emolumentos consulares. § 2º O Poder Executivo editará plano de regularização migratória, com metas e indicadores para o efetivo cumprimento dos benefícios concedidos na forma do caput deste artigo. § 3º O imigrante com processo de regularização migratória em tramitação poderá optar por ser beneficiado por esta Lei. § 4º A autorização de residência prevista neste artigo não implica anistia penal e não impede o processamento de medidas de expulsão e cooperação jurídica relativas a atos cometidos pelo solicitante a qualquer tempo. § 5º Não poderão receber a autorização de residência	precisar a data efetiva de entrada de imigrantes no território nacional, permitindo que um imigrante que entre durante a vacatio legis possa requerer regularização com base no dispositivo.”

		prevista neste artigo as pessoas cuja estada no território nacional tenha como fundamento visto oficial ou diplomático. § 6º A autorização de residência será cancelada se, a qualquer tempo, verificar-se a falsidade das informações prestadas pelo imigrante. § 7º O processo de perda ou de cancelamento de autorização de residência observará as garantias de ampla defesa e contraditório, podendo ser iniciado de ofício por autoridade competente do Poder Executivo federal ou mediante representação fundamentada, assegurado o prazo para recurso de 60 (sessenta) dias contado da notificação da decisão. § 8º O procedimento referente ao requerimento de autorização de residência referido no caput será realizado em etapa única, na qual serão apresentados o requerimento e a	

		documentação complementar e realizadas a coleta de identificação biométrica e a efetivação do registro.”	

ANEXO B

TABELA – ATOS NORMATIVOS POSTERIORES AO DECRETO N.º 9.199/2017

“CAPÍTULO II - DOS VISTOS”		
DECRETO N° 9.199/2017		**ATOS NORMATIVOS POSTERIORES**
Seção I – Disposições Gerais / Subseção III – Da simplificação de procedimentos e da dispensa de vistos	Art. 25, § 2° (Dispensa de vistos)	Decreto do Executivo nº 9.731 (16/03/2019)
Seção III – Dos vistos temporários	Art. 34, § 5° (pesquisa, ensino ou extensão acadêmica)	RN CNIG nº 20 (12/12/2017) RN CNIG nº 24 (20/02/218) RN CNIG nº 27 (10/04/218) Portaria SPPE nº 85 (18/06/2018) Portaria SPPE nº 193 (24/09/2018)
	Art.35, § 4° (tratamento de saúde)	Portaria Interministerial nº 8 (13/03/2018)
	Art. 36, §§ 1° e 2° (acolhida humanitária)	Portaria Interministerial nº 10 (06/04/2018) Portaria SPPE nº 85 (18/06/2018) Portaria SPPE nº 193 (24/09/2018) Portaria Interministerial nº 17 (19/11/2018) Portaria Interministerial nº 9 (09/10/2019)
	Art. 37, § 3° (estudo)	Portaria Interministerial nº 7 (13/03/2018) Portaria SPPE nº 85 (18/06/2018)
	Art. 38, §§ 5° e 6° (trabalho)	Resoluções Normativas CNIG nº 02; 08 e 12 (01/12/2017)

		Resoluções Normativas CNIG nº 17 e 21 (12/12/2017) RN CNIG nº 29 (12/06/2018) Portaria SPPE nº 85 (18/06/2018)
	Art. 39, *caput* (férias-trabalho)	Decreto Executivo nº 7.252 (02/08/2010) Decreto Executivo nº 9.342 (10/04/2018) Decreto Legislativo nº 60 (22/07/2019) * O texto do ato internacional aprovado por este Decreto Legislativo somente será aplicável em território brasileiro a partir de sua promulgação pelo Poder Executivo.
	Art. 40, parágrafo único (prática de atividade religiosa)	RN CNIG nº 14 (12/12/2017)
	Art. 41, parágrafo único (serviço voluntário)	RN CNIG nº 15 (12/12/2017)
	Art. 42, § 2° (realização de investimento)	RN CNIG nº 13 (12/12/2017)
	Art. 43, § 2° (realização de investimento)	RN CNIG nº 11 (01/12/2017)
	Art. 44 (atividades com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural)	-
	Art. 45, §§ 1° e 2° (reunião familiar)	Portaria Interministerial nº 12 (13/06/2018)

	Art. 46, §§ 1° e 2° (atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado)	RN CNIG nº 16 (12/12/2017)
	Art. 48 (outras hipóteses)	-
Seção IV – Dos vistos diplomático, oficial e de cortesia	Art. 51, parágrafo único	Portaria MRE (20/12/2018)
	Art. 53, § 2°	Portaria MRE (20/12/2018)
	Art. 57, § 1°	Portaria MRE (20/12/2018)

“CAPÍTULO III – DO REGISTRO E DA IDENTIFICAÇÃO CIVIL DO IMIGRANTE E DOS DETENTORES DE VISTOS DIPLOMÁTICO, OFICIAL E DE CORTESIA”	
DECRETO N° 9.199/2017	**ATOS NORMATIVOS POSTERIORES**
Arts. 58 aos 85	Portaria N° 8.728 – DGPF (21/08/2018)

“CAPÍTULO VIII – DA AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA”		
DECRETO N° 9.199/2017		**ATOS NORMATIVOS POSTERIORES**
Seção I – Disposições Gerais / Subseção II – Da negativa de concessão, da denegação, da perda e do cancelamento da autorização de residência	Art. 141	-

Seção II – Das hipóteses de autorização de residência	Art. 145, § 1°	Portaria Interministerial nº 10 (06/04/2018)
	Art. 147, §§ 4° e 5°	Resoluções Normativas CNIg nº 01; 02; 03; 04; 05; 06; 07; 08; 09; 10; 11 e 12 (01/12/2017) Resoluções Normativas CNIg nº 17; 18; 19; 22 e 23 (12/12/2017) RN CNIg nº 26 (20/02/2018) RN CNIg nº 29 e 31 (12/06/2018) RN CNIG nº 34 (14/08/2018) Resoluções Normativas CNIg nº 37 e 38 (28/08/2019)
	Art. 152	-
	Art. 153, §§ 6° e 7°	Portaria Interministerial nº 12 (13/06/2018)
	Art. 156, § 9°	-
	Art. 161, parágrafo único	Portaria Interministerial nº 04 (26/07/2019) Portaria Interministerial nº 9 (14/03/2018) Portaria Interministerial nº 15 (27/08/2018)
	Art. 162	RN CNIg nº 23 (12/12/2017)
	Art. 163	-

“CAPÍTULO X – DA REGULARIZAÇÃO DA SITUAÇÃO MIGRATÓRIA”	
DECRETO N° 9.199/2017	**ATOS NORMATIVOS POSTERIORES**
Art. 176, § 2°	Projeto de Lei 7.876/17 (Deputado Orlando Silva (PCdoB-SP) Portaria Interministerial nº 9 (14/03/2018) Portaria Interministerial nº 15 (27/08/2018)

“CAPÍTULO XI – DAS MEDIDAS DE RETIRADA COMPULSÓRIA”		
DECRETO N° 9.199/2017		**ATOS NORMATIVOS POSTERIORES**
Seção II – Da repatriação	Art. 186	Portaria do MJSP nº 666 (25/07/2019) Portaria do MJSP nº 770 (11/10/2019)

Seção III – Da deportação	Art. 191, parágrafo único	Portaria do MJSP nº 666 (25/07/2019) Portaria do MJSP nº 770 (11/10/2019)
Seção V – Da efetivação e do custeio das medidas de retirada compulsória	Art. 207	Portaria do MJSP nº 770 (11/10/2019)
"CAPÍTULO XII – DA NACIONALIDADE E DA NATURALIZAÇÃO"		
DECRETO N° 9.199/2017		**ATOS NORMATIVOS POSTERIORES**
Seção II – Das condições da naturalização	Arts. 218; 219; 220 e 222	Projeto de Lei nº 2.523, de 2019 (Luiz Philippe de Orleans e Bragança)
Seção V – Da naturalização especial	Art. 243	Portaria Interministerial nº 8 (08/10/2019)
"CAPÍTULO XIV – DAS MEDIDAS DE COOPERAÇÃO VINCULADAS À MOBILIDADE"		
DECRETO N° 9.199/2017		**ATOS NORMATIVOS POSTERIORES**
Seção I – Da extradição	Art. 265	Portaria do MJSP nº 217 (27/02/2018)
Seção II – Da transferência de execução da pena	Art. 284	Portaria do MJSP nº 89 (14/02/2018)
Seção III – Da transferência de pessoa condenada	Art. 290	Portaria do MJSP nº 89 (14/02/2018)
Seção III – Da transferência de pessoa condenada	Art. 299	Portaria do MJSP nº 89 (14/02/2018)

/ Subseção II – Da transferência ativa		
“CAPÍTULO XVI – DISPOSIÇÕS FINAIS E TRANSITÓRIAS”		
DECRETO N° 9.199/2017		**ATOS NORMATIVOS POSTERIORES**
Art. 312, § 4°		Portaria Interministerial nº 10 (06/04/2018) Portaria Interministerial nº 9 (08/10/2019)
Art. 312, § 7°		Portaria do MJSP n° 218 (27/02/2018)
Art. 313 (notificação eletrônica)		-
Art. 318 (sistema eletrônico integrado)		-