



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**OS AVANÇOS E RETROCESSOS DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA**  
**NA CRIAÇÃO DA LEI Nº 13.455/2017 E DO SEU DECRETO**  
**REGULAMENTADOR Nº 9.199/2017**

Danielle Sant'Ana de Albuquerque Oliveira

Orientador: Prof. Dr. João Costa Neto

**Brasília**  
**2018**

**DANIELLE SANT'ANA DE ALBUQUERQUE OLIVEIRA**

**OS AVANÇOS E RETROCESSOS DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA  
NA CRIAÇÃO DA LEI 13.455/2017 E DO SEU DECRETO  
REGULAMENTADOR Nº 9.199/2017**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção de diploma no Curso de Graduação em Direito.

Orientador: Prof. Dr. João Costa Neto

**Brasília**

**2018**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília  
como requisito parcial à obtenção de diploma no Curso de Graduação em  
Direito.

**OS AVANÇOS E RETROCESSOS DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA**  
**NA CRIAÇÃO DA LEI 13.455/2017 E DO SEU DECRETO**  
**REGULAMENTADOR Nº 9.199/2017.**

Danielle Sant'Ana de Albuquerque Oliveira

Banca Examinadora:

---

**Prof. Dr. João Costa Neto – FD/UnB**

Orientador

---

**Prof. Dr. Paulo César Villela Souto Lopes Rodrigues**

Examinador

---

**Prof. Mestra Nina da Conceição Pencak**

Examinadora

Ao meu tripé:

Marcus, Laura e Catarina.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, toda honra e toda glória por ter chegado ao final de mais essa etapa.

Ao meu amado esposo, Marcus, pela cumplicidade e apoio incansável. Essa vitória é nossa!

Às minhas preciosidades, Laura e Catarina, que mesmo tão pequenas e sem entender, foram o meu estímulo nos momentos de desânimo.

À minha mãe, Maria das Graças, pela dedicação e auxílio em todos os momentos. A senhora é um exemplo de força e garra que levo comigo nessa jornada!

À minha sogra Charmayne e meu sogro Antônio Oliveira, pelos cuidados dispensados não só a mim, como à minha pequena Laura durante os períodos de estágio e aulas noturnas.

Ao meu orientador e professor João Costa Neto, um dos melhores professores com o qual tive a oportunidade de estudar, capaz de tornar as aulas mais complexas em interessantes desafios à construção do conhecimento jurídico. Obrigada pela pronta disponibilidade e auxílio na elaboração do presente trabalho.

Ao professor Paulo César Rodrigues, cujas aulas da Disciplina Prática e Atualização do Direito 4 (PAD 4) Lei de Migração, foram a inspiração para esse trabalho, pelo compromisso com a excelência de ensino e por me instigar a enxergar o Direito além das leis.

À professora Nina Pencak, pela pronta disposição em compor essa banca de monografia.

À Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, que me acolheu após quatro transferências ex officio, e que me auxiliou, mesmo quando à distância, para que eu pudesse concluir o Curso de Direito.

## RESUMO

O sentido do termo imigrante se modificou ao longo da história até se transformar na tradicional ideia de que se trata de um indivíduo potencialmente perigoso, visto que representa o desconhecido, o outro. Acontecimentos ocorridos ao longo do século XX também estimularam os Estados a adotarem medidas protetivas e de controle das suas fronteiras em desfavor desse indivíduo. No Brasil, uma nação constituída em sua grande maioria por imigrantes, não foi diferente. Várias leis de temática migratória foram criadas para regulamentar a entrada e a estadia dos imigrantes no território nacional, sob o argumento de Segurança Nacional e defesa do trabalhador. Foi o que ocorreu com o Estatuto do Estrangeiro, de 1980. Entretanto, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, fazia-se necessária uma nova lei migratória, que levasse em conta os princípios e garantias presentes na nova Constituição. Após quase 30 anos, a Lei nº 13.455/2017 foi instituída. Entretanto, o decreto regulamentador da Nova Lei de Migração, Decreto nº 9.199/2017, foi acusado de excessos e omissões que o colocam na contramão do que fora proposto pela lei. Nesse sentido, o presente trabalho primeiramente analisará os principais elementos presentes no Estatuto do Estrangeiro, que levaram à necessidade de elaboração de uma nova lei. Em seguida, examinará a Lei 13.455/2017, sob a ótica dos direitos fundamentais, na qual foi construída. Por fim, investigará os pontos considerados polêmicos do Decreto nº 9.199/2017, a fim de verificar a existência de contradições em relação à Lei nº 13.455/17, assim como possíveis soluções.

**Palavras-chave:** Imigração. Imigrante. Estatuto do Estrangeiro, Nova Lei de Migração. Direitos Fundamentais. Soberania Nacional.

## ABSTRACT

The meaning of the term immigrant has been modified throughout history until it became the traditional idea that it refers to a potentially dangerous individual, seen that it represents the unknown, the other. Developments along the XX century also stimulated the States to adopt protective measures and of control of their frontiers in disfavor of such individual. In Brazil, a nation established in its majority by immigrants, it was not different. Various laws of migratory matter have been created to regulate the entry and the stay of the immigrants in national territory, under the argument of National Security and defense of the worker. It was what occurred with the Statute of the Foreigner (*Estatuto do Estrangeiro*) of 1980. However, after the promulgation of the Federal Constitution of 1988, it was made necessary a new migratory law, which would take in consideration the principles and guarantees present in the new Constitution. After almost 30 years, Law 13.455/2017 was instituted. However, the regulator decree of the New Law of Migration, Decree 9.199/2017, was accused of excesses and omissions which put it in the wrong way of what had been purposed by the law. In this sense, the present work will primarily analyze the main elements present in the Statute of the Foreigner (*Estatuto do Estrangeiro*), which have brought the need to create a new law. Next, it will examine Law 13.455/2017, under the optic of fundamental rights, in which it was built. Finally, it will investigate the points considered polemic in Decree 9.199/2017, aiming to verify the existence of contradiction regarding Law 13.455/17, as well as possible solutions.

**Keywords:** Immigration. Immigrant. Statute of the Foreigner. New Law of Migration. Fundamental Rights. National sovereignty.

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ADI	Ação Direita de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CC/02	Código Civil de 2002
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CNDH	Conselho Nacional dos Direitos Humanos
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COMIGRAR	1ª Conferência de Migrações e Refúgio
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
CP	Código Penal Brasileiro
DEMIG	Departamento de Migrações
DOPS	Departamento de Ordem Política e Social
DPU	Defensoria Pública da União
EUA	Estados Unidos da América
FIFA	Federação Internacional de Futebol Associação
HC	<i>Habeas Corpus</i>
ITTC	Instituto Terra, Trabalho e Cidadania



MEC	Ministério da Educação
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Migraidh	Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão da Universidade Federal de Santa Maria
NLM	Lei nº 13.455/2017 - Nova Lei de Migração
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMDB	Partido do Movimento Democrático do Brasil
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TRF	Tribunal Regional Federal

**SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>01</b>
<b>CAPÍTULO 1 – NOVA LEI DE MIGRAÇÃO: O NOVO MARCO JURÍDICO NO TRATAMENTO AO ESTRANGEIRO EM TERRITÓRIO BRASILEIRO.....</b>	<b>05</b>
1.1. A Construção Social Contemporânea do termo Imigrante.....	05
1.2. O Estatuto do Estrangeiro .....	12
1.2.1. O Contexto Histórico de criação da Lei .....	12
1.2.2. Um Estatuto Excludente .....	15
1.3. A Necessidade de uma Lei Migratória “Cidadã” .....	18
1.4. O Processo de Elaboração da Nova Lei Migratória .....	20
1.5. De “Estrangeiro” para “Imigrante”: uma Lei Cidadã .....	22
1.6. A Nova Lei de Migração e os Vetos Presidenciais .....	37
<b>CAPÍTULO 2 – DECRETO 9.199/2017: EXCESSOS E OMISSÕES.....</b>	<b>43</b>
2.1. Excessos .....	47
2.2. Omissões .....	52
<b>CAPÍTULO 3 – PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS PRESENTES NA RESOLUÇÃO 9.199/2017.....</b>	<b>58</b>
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>65</b>

## INTRODUÇÃO

No dia 25 de maio de 2017, foi publicada a Lei nº 13.445/17, conhecida como a Nova Lei de Migração (NLM), que revogou expressamente a Lei nº 6.815/80, o Estatuto do Estrangeiro, e a Lei nº 6.818/49, responsável pela regulação da aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos.

A ideia de uma lei que substituísse o Estatuto do Estrangeiro foi apresentada ao Senado no ano de 2013, através do Projeto de Lei do Senado (PLS) Nº 228/2013, pelo então Senador Aloysio Nunes (PSDB-SP). No ano de 2015, o texto aprovado foi enviado para a Câmara dos Deputados, que o devolveu em dezembro de 2016 para que pudesse ser novamente analisado. Na sessão do Plenário do dia 18 de abril de 2017, o Projeto de Lei foi aprovado.

A elaboração da NLM contou com uma ampla participação de diversos setores da sociedade civil. É considerada um marco de mudança paradigmática no tocante ao tratamento dispensado pelo Estado brasileiro ao indivíduo migrante, que passou a ser visto sob uma perspectiva humanista, de acordo com os princípios pregados pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). Tal fato ocorre porque a NLM privilegia a proteção dos direitos humanos, em oposição ao tratamento dado pelo antigo Estatuto do Estrangeiro, que se centrava na proteção do Estado, garantida pela soberania nacional.

No momento da sanção, o Presidente da República Michel Temer, utilizando-se da prerrogativa constitucional conferida ao seu cargo<sup>1</sup>, vetou 21 trechos

---

<sup>1</sup> Art. 66 da CF/88 - A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

da nova lei<sup>2</sup>. Após um período de *vacatio legis* de 180 dias, no dia 21 de novembro teve início a vigência da nova lei.

A partir do art. 6º, a NLM prevê a existência de uma regulamentação, o que foi estabelecido através do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. De acordo com o art. 84, IV, da CF/88<sup>3</sup>, a competência para regulamentar uma lei é privativa do Presidente da República, o que deve ser feito estritamente para a “fiel execução” da lei.

Ao contrário do que ocorreu com o processo de criação da NLM, que teve um longo período de tramitação no Congresso e contou com uma ativa participação da sociedade civil, para elaborar o Decreto Regulamentador o Governo não buscou a contribuição dessas entidades. A minuta do texto por eles proposto ficou disponível para consulta pública por apenas alguns dias e somente uma audiência pública sobre o tema foi realizada.

As críticas relacionadas ao Decreto Regulamentador vão desde o curto período em que o mesmo esteve disponível para consulta pública antes da sua aprovação, passando pela falta de técnica na elaboração do seu texto, e chega ao debate a respeito do seu possível desvirtuamento em relação ao que foi proposto na NLM.

Diante desse quadro de possíveis excessos e omissões por parte do Decreto Regulamentador da NLM, questiona-se: o texto do Decreto 9.199/2017 contraria o que está disposto no art. 84, IV, da CF/88? No que diz respeito à aplicação da NLM, o Decreto Regulamentador afeta o tratamento a ser dispensado ao migrante? E ainda, estando na contramão do que foi proposto pela NLM, qual a solução possível para que tal problema cesse?

Para responder a tais questionamentos faz-se necessário um estudo pormenorizado com foco na NLM e no seu Decreto Regulamentador, levando em

---

<sup>2</sup> O inteiro teor do Veto Presidencial pode ser encontrado no endereço eletrônico: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm)>.

<sup>3</sup> Art. 84 da CF/88 - Compete privativamente ao Presidente da República:  
IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

conta não somente o art. 84, IV da CF/88, mas também os princípios norteadores presentes na Carta Magna e que foram a base de criação para a referida Lei.

O tema proposto para o presente trabalho é atual e relevante, visto que a questão migratória vem despertando cada vez mais atenção no Brasil e no mundo. De acordo com dados da Organização das Nações Unidas (ONU), o número de deslocamento forçados atualmente gira em torno de 68,5 milhões de pessoas. Desse número, 25,4 milhões são refugiados<sup>4</sup>.

Recentemente, a ONU alertou para o aumento do número de venezuelanos que tem migrado para os países vizinhos. Em resposta a essa situação, o Peru já implementou regras mais rigorosas para a permitir a entrada de migrantes no seu território. O Equador também tentou endurecer seus mecanismos de controle migratório, o que foi anulado pelo judiciário, sob a justificativa de que tais medidas ferem acordos regionais que tratam da liberdade de movimentação<sup>5</sup>. No Brasil, a aprovação da NLM parece ir contra às práticas adotadas pelos países citados. Tais fatos demonstram a atualidade e a relevância do tema.

Destaca-se ainda que a NLM entrou em vigor no dia 21 de novembro de 2017, ou seja, está completando um ano. Nesse sentido, o presente trabalho tem o propósito de contribuir para o recente debate acerca dessa temática no meio jurídico.

É preciso salientar ainda que não se tem a pretensão de esgotar um tema que é tão complexo e relativamente novo, até porque os possíveis problemas

---

<sup>4</sup> O alto-comissário da ONU para os refugiados, Filippo Grandi, em discurso na 69ª sessão do Comitê executivo, pediu um esforço para conter os conflitos e crises que tem obrigado muitas pessoas a deixarem suas casas no mundo todo. Atualmente, o deslocamento de forçado de pessoas atingiu o número de 68,5 milhões, incluindo 25,4 milhões de refugiados e 40 milhões de deslocados internos. Milhares de pessoas cruzam o Sahel na Líbia e atravessam o Mediterrâneo central para chegar à Europa. Grandi pediu que a concessão de refúgio na Europa seja protegida e mantida. Enfatizou também serem necessárias outras opções de evacuação, de reassentamento, além de investimentos para combater os problemas em torno do fluxo migratório. Na América Latina, cerca de 5 mil pessoas tem saindo da Venezuela diariamente. Para enfrentar o problema, uma abordagem não política e humanitária tem se benéfica. As informações foram retiradas do site da ONUBR. A reportagem completa está disponível no endereço eletrônico <<https://nacoesunidas.org/onu-pede-cooperacao-entre-paises-para-lidar-com-deslocamento-recorde-no-mundo/>>.

<sup>5</sup> A agência de migração da Organização das Nações Unidas (ONU) alertou que a questão migratória na Venezuela pode ganhar as mesmas dimensões da crise de refugiados no Mediterrâneo em 2015. O Peru já implementou regulamentos de fronteira mais rigorosos. No dia anterior, o Equador já havia tentado fazer o mesmo, o que foi anulado judicialmente. O juiz considerou que manter a exigência de que os venezuelanos deveriam possuir passaporte válido para entrar no território equatoriano quebraria os acordos regionais sobre liberdade de movimentação. A reportagem completa está disponível no endereço eletrônico <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45307311>>.

relacionados com a NLM e seu Decreto Regulamentador ainda estão sendo construídos pela Academia e pela jurisprudência.

O presente trabalho se dividirá em três capítulos. O primeiro capítulo apresentará brevemente a NLM. Para tanto, primeiramente buscar-se-á compreender o conceito de migração e os fatos históricos que influenciaram a visão contemporânea acerca do migrante. Em seguida, será apresentado o Estatuto do Estrangeiro e o contexto de sua criação, destacando o viés excludente e nacionalista do mesmo, em oposição ao viés humanitário da NLM, o que tornou o Brasil exemplo para o mundo. Por fim, será feita uma breve análise dos vetos presidenciais à NLM e suas consequências.

O segundo capítulo se dedicará à análise do Decreto Regulamentador, destacando os excessos e as omissões existentes no mesmo em relação à NLM.

Por fim, o terceiro e último capítulo se destina a refletir sobre possíveis soluções conferidas pelo ordenamento jurídico brasileiro para as incoerências existentes no Decreto Regulamentador.

## CAPÍTULO 1 – NOVA LEI DE MIGRAÇÃO: O NOVO MARCO JURÍDICO NO TRATAMENTO AO ESTRANGEIRO EM TERRITÓRIO BRASILEIRO

### 1.1. A Construção Social Contemporânea do termo Imigrante

O deslocamento de pessoas é algo tão antigo quanto a própria humanidade, ao contrário da imigração, que além de ser um fenômeno mais recente, requer a existência de fronteiras, de forma que seja possível a mudança de um Estado para outro<sup>6</sup>.

Maria Rita Fontes Faria, em importante trabalho sobre os movimentos migratórios, dedicou um capítulo do seu livro para tratar da “História dos regimes de controle das migrações internacionais”. De acordo com ela, a falta de uma perspectiva histórica no discurso contemporâneo a respeito dos movimentos migratórios proferido pelos Estados receptores tem reflexos na forma como o migrante é tratado<sup>7</sup>. Desse modo, o presente estudo buscou fazer um apanhado histórico dos principais eventos que contribuíram para a construção dos controles migratórios atuais por parte dos Estados, assim como o sentido contemporâneo do termo imigrante.

O processo de aquisição do controle da “movimentação” do indivíduo pelo Estado foi gradual, iniciado no final da Idade Média, a partir da formação dos Estados nacionais<sup>8</sup>. A primeira referência ao termo “passaporte” ocorreu durante o reinado de Guilherme, o Conquistador (1066 – 1087). Para que pudesse proteger suas fronteiras, o monarca inglês ordenou que fossem construídos cinco castelos em locais estratégicos do reino. Os indivíduos que quisessem entrar no território deveriam solicitar passagem, daí a origem do termo passaporte (*passport*). Entretanto, nesse momento, esse tipo de controle estava mais preocupado em conter a movimentação

---

<sup>6</sup> LESSA, Lucas Marques; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. *A Eficácia da Lei 13.455 de 2017 (A Nova Lei de Migração) em Relação ao Estatuto do Estrangeiro*. Publicado em: 01 out 2018. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=20369&revista\\_caderno=16](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=20369&revista_caderno=16)>.

<sup>7</sup> FARIA, Maria Rita Fontes. *Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2015. p. 113.

<sup>8</sup> Os Estados nacionais surgiram na Baixa Idade Média, entre os séculos XI e XIV, com a unificação dos feudos, promovendo assim a centralização do poder político, econômico e bélico na figura de um monarca. Apenas o Sacro Império Germânico e a Itália permaneceram fragmentados”. O texto completo está disponível no endereço eletrônico: <<http://leiturasdahistoria.com.br/formacao-dos-estados-nacionais/>>.

da população residente, visto que ela equivalia à mão de obra para fins comerciais e bélicos. Naquele período, enquanto que a emigração era restringida, a imigração era incentivada<sup>9</sup>.

A partir do século XVI, os Estados Nacionais passaram a incentivar a migração para suas colônias. Durante três séculos, Espanha, Portugal, França, Holanda e Inglaterra enviaram imigrantes para suas colônias nas Américas, Ásia e África. Mas a necessidade de mão de obra para o trabalho existente levou a uma outra onda migratória, dessa vez forçada, quando cerca de quinze milhões de africanos foram enviados para as colônias, em um período que vai desde meados do século XVI até o século XIX<sup>10</sup>.

Após o fim da escravidão, trabalhadores de diversas partes do mundo foram incentivados a migrar. Entre os anos de 1840 e 1860, 13 milhões de europeus desembarcaram nas Américas. De 1860 a 1914, mais 58 milhões de europeus. Até a segunda metade do século XX, o continente europeu era o principal emissor de imigrantes para o mundo. Além da Europa, imigrantes vindos do sul da Ásia foram para a África Oriental, Malásia, Suriname, Fiji e Jamaica, enquanto que milhares de chineses foram enviados para os EUA, Indonésia, Indochina e Tailândia<sup>11</sup>.

No início da Revolução Francesa (1789), uma das principais reivindicações dos revolucionários era a abolição do passaporte, implantado pelo Antigo Regime. Tal medida foi adotada. Todavia, em um segundo momento, o passaporte foi “ressuscitado”, especialmente após a fuga de Luís XVI. Essa foi uma medida adotada para conter os opositores da Revolução (clero e aristocratas) que conseguiram fugir de Paris. Essa reinserção causou reações negativas dos revolucionários mais liberais, que consideravam tal medida contrária ao ideal de igualdade. Entretanto, com a instalação do Período do Terror<sup>12</sup>, todo o indivíduo que não era nacional foi sendo relegado à condição de “outro”. Os conflitos internos e a guerra contra a Prússia e a

---

<sup>9</sup> FARIA, Maria Rita Fontes. *Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2015. p. 114-115.

<sup>10</sup> Ibid, p. 117.

<sup>11</sup> Ibid, p. 117-121.

<sup>12</sup> O Período do Terror, que vai de 5 de setembro de 1793 até 27 de julho de 1794, caracteriza-se pela suspensão das garantias civis e pela perseguição do governo jacobino àqueles considerados inimigos da Revolução Francesa. O número execuções nesse período passa de 16.594 pessoas.. Texto completo disponível no endereço eletrônico: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Terror\\_\(Revolu%C3%A7%C3%A3o\\_Francesa\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Terror_(Revolu%C3%A7%C3%A3o_Francesa))>.



Áustria também serviram para aumentar a separação entre nacional e não-nacional. Em 1797, o Estado francês criou a Lei dos Passaportes, tida como marco inicial da legislação moderna ocidental de controle da entrada de estrangeiros no território nacional. Somente com o fim da Era Napoleônica e o Congresso de Viena, ocorreu uma flexibilização do controle sobre os movimentos migratórios<sup>13</sup>.

A Revolução Industrial também influenciou o conceito moderno de migração. O desemprego em massa levou muitas pessoas a migrarem em busca de melhores condições de vida. Foi nesse momento que alguns países começaram a se preocupar com a entrada de imigrantes em seu território. Os Estados Unidos da América (EUA) foi um dos primeiros países a transformar em Lei tal preocupação. Da mesma forma, em 1836, a Inglaterra adotou o *Aliens Restriction Act*, que permitia a seleção dos imigrantes aptos a entrar no país, de acordo com a necessidade de mercado. Em meados do século XIX, o fluxo de migrantes para destinos como Estados Unidos, Canadá, Argentina e Brasil aumentou, incentivado pelos governos europeus, que viam nessa situação uma saída para diminuir as pressões demográficas e econômicas no seu território. Enquanto que no Brasil a vinda dos imigrantes foi incentivada tanto pelo governo quanto pela elite cafeeira, a partir de 1819, o Congresso americano começou a limitar o número de imigrantes que entravam em seu território<sup>14</sup>.

Após a Guerra Civil Americana (1865), a imigração europeia voltou a ser incentivada. Em 1882, a chegada de imigrantes europeus no território americano chegou ao auge. Nesse mesmo momento, empresários americanos começavam a procurar mão de obra que não fosse europeia, pois estes eram tidos como influenciadores dos movimentos sindicais. Nesse sentido, no ano de 1868, os EUA assinou um acordo com o governo imperial da China possibilitando o ingresso de milhares de chineses no território norte americano. Mas o bom relacionamento não durou muito tempo. No ano de 1880, China e EUA assinaram um novo acordo, dessa vez visando limitar a entrada de chineses em território americano. Em 1882, foi promulgada a *Chinese Exclusion Act*, que suspendia a imigração chinesa por um período de dez anos. Assim como os chineses, japoneses e filipinos também tiveram

---

<sup>13</sup> FARIA, Maria Rita Fontes. *Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2015. p. 120.

<sup>14</sup> *Ibid*, p. 121-124.

as imigrações restringidas. A justificativa para tais ações era a de que tais povos seriam “raças inferiores”. Esse Ato é considerado o precursor das atuais ações do governo americano em questões migratórias, baseadas em uma abordagem seletiva<sup>15</sup>.

No ano de 1917, em meio a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o Congresso norte-americano votou pela adoção de medidas para a restrição da imigração, em especial a europeia. Dentre as medidas adotadas, destaca-se um teste de proficiência em inglês. Somente com essa medida já era possível excluir, com exceção dos britânicos, quase todos os imigrantes europeus, assim como os imigrantes oriundos de países da região do Pacífico, chamada de *barred zone* – chineses, coreanos, japoneses e filipinos. Em 1917, o episódio conhecido como Telegrama Zimmermann<sup>16</sup> foi o responsável pelo início do controle da fronteira entre EUA e México. Em 1918, o Congresso americano aprovou uma medida que concedia ao Presidente a liberdade de restringir a entrada e a saída dos chamados estrangeiros hostis (*hostile aliens*) no período da guerra. Essa medida se prolongou após o fim do conflito, ampliando o rol dos grupos indesejados. Em 1924, foi criada pelos Estados Unidos a Patrulha da Fronteira (*Border Patrol*), que tinha a função de conter a entrada de imigrantes indesejados vindos da fronteira sul, além de fazer um controle seletivo dos mexicanos que poderiam entrar no país<sup>17</sup>.

Durante a Primeira Guerra Mundial, a preocupação com a segurança nacional transformou o imigrante em um potencial perigo. Medidas como o controle das fronteiras e a necessidade de passaportes para ingressar em um Estado foram adotadas por toda a Europa, ainda que em caráter temporário. Outros diferentes requisitos de admissibilidade também foram criados. Como consequência, o custo de deslocamento dos indivíduos se tornou muito alto. Após o fim da Primeira Guerra

---

<sup>15</sup> FARIA, Maria Rita Fontes. *Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2015. p. 125-126.

<sup>16</sup> O episódio conhecido como Telegrama Zimmermann consiste na recepção de um telegrama codificado enviado pelo Ministro do exterior do Império Alemão, Arthur Zimmermann, para o embaixador alemão no México, em 16 de janeiro de 1917, auge da Primeira Guerra Mundial. No telegrama, Zimmermann instruíu o embaixador a convencer o México a entrar na guerra como aliado da Alemanha caso os Estados Unidos entrassem na guerra. O texto completo está disponível no endereço eletrônico: <<https://operamundi.uol.com.br/noticia/20223/hoje-na-historia-1917-copia-do-telegrama-zimmerman-e-publicada>>.

<sup>17</sup> *Ibid*, p. 129.

Mundial, no ano de 1920, a Liga das Nações<sup>18</sup> convocou uma reunião em Paris com o objetivo de resolver esse e outros problemas decorrentes da utilização dos passaportes, a fim de facilitar a movimentação dos indivíduos no período de paz que se estabelecia. Mas as recomendações sobre o assunto não tiveram o efeito desejado. O controle fronteiriço feito pelos passaportes já era uma realidade instalada e se tornava cada vez mais institucionalizada<sup>19</sup>.

O fim da 1ª Guerra Mundial trouxe à tona um novo problema: o grande número de apátridas oriundos dos extintos impérios Austro-Húngaro, Otomano e Czarista russo. Naquele momento ainda não havia distinção entre os termos refugiado<sup>20</sup> e migrante. Diante desse contexto, coube à Liga das Nações a tarefa de conferir direitos e proteção a esses apátridas e refugiados. Essa situação levou a Liga das Nações a criar o cargo de Alto Comissário, em caráter temporário, para tratar do problema. Tal fato gerou o receio dos países vencedores da Primeira Guerra Mundial, que temiam a interferência indiscriminada do Alto Comissariado nas políticas migratórias de seus respectivos países. O escolhido para desempenhar esse cargo foi Fridtjof Nansen<sup>21</sup>.

A surgimento do nazismo aumentou o número de refugiados no mundo. Inicialmente, a Alemanha nazista retirou a cidadania alemã dos judeus, tornando-os apátridas dentro do próprio país. Em 1933, o governo alemão aprovou uma Lei que permitia retirar a nacionalidade de todos os indivíduos que a tivessem obtido durante o governo de Weimar. Os principais prejudicados por essa Lei foram os judeus oriundos do Leste Europeu. Em 1938, a Alemanha criou uma nova Lei que permitiu a

---

<sup>18</sup> “Criada em abril de 1919, quando a Conferência de Paz de Paris adotou seu pacto fundador, posteriormente inscrito em todos os tratados de paz. Ainda durante a Primeira Guerra Mundial, a ideia de criar um organismo destinado à preservação da paz e à resolução dos conflitos internacionais por meio da mediação e do arbitramento (...). A recusa do Congresso norte-americano em ratificar o Tratado de Versalhes acabou impedindo que os Estados Unidos se tornassem membro do novo organismo. (...) A Assembleia Geral reunia, uma vez por ano, representantes de todos os países membros da organização, cada qual com direito a um voto. Já o Conselho, principal órgão político e decisório, era composto de membros permanentes (Grã-Bretanha, França, Itália, Japão e, posteriormente, Alemanha e União Soviética) e não-permanentes, estes últimos escolhidos pela Assembleia Geral. (...) o poder de coerção da Liga das Nações baseava-se apenas em sanções econômicas e militares. Em abril de 1946, o organismo se autodissolveu, transferindo as responsabilidades que ainda mantinha para a recém-criada Organização das Nações Unidas, a ONU”. O texto completo está disponível no endereço eletrônico: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/CentenarioIndependencia/LigaDasNacoes>>.

<sup>19</sup> FARIA, Maria Rita Fontes. *Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2015. p. 126-127 e 134.

<sup>20</sup> O Conceito de refugiado foi definido na Convenção das Nações Unidas que ocorreu na cidade de Genebra no ano de 1951.

<sup>21</sup> *Ibid*, p. 131-137.

expulsão de todo estrangeiro que não fosse considerado digno da hospitalidade alemã. Em 1938, a grande quantidade de refugiados oriundos da Alemanha levou à criação de um Alto Comissariado para a proteção de todos os refugiados<sup>22</sup>.

No mesmo ano, o então Presidente dos EUA, Franklin D. Roosevelt, convocou a Conferência de Evian para tentar solucionar o problema dos refugiados judeus alemães. O objetivo era convencer os países latino-americanos a receberem um maior número de migrantes judeus. Entretanto, o que os EUA realmente buscavam era mostrar para a comunidade internacional que a solução para os problemas relativos aos migrantes europeus seria encontrada por meio de uma negociação entre os Estados, sem a intromissão da Liga das Nações. Com o apoio da Inglaterra, eles defendiam a preservação das legislações migratórias de cada país frente às propostas do Alto Comissariado<sup>23</sup>.

Após a Segunda Guerra Mundial, no ano de 1947, a Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>24</sup> e a recém-criada ONU começaram a debater sobre a melhor forma de coordenar as atividades internacionais relacionadas à temática migratória. Nesse sentido, decidiu-se que a OIT seria a agência responsável pelo assunto. Em 1950, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). A ideia na época era a de que essa agência existisse por apenas três anos e que o trabalho desempenhado por ela fosse de caráter não político. Com o passar dos anos, a ACNUR se institucionalizou como uma agência permanente da ONU<sup>25</sup>.

O papel da OIT na questão migratória aumentou bastante com o passar dos anos. Esse crescimento despertou a preocupação dos Estados Unidos, que acreditava que as ações praticadas por essa organização eram de caráter internacionalista e humanitário. O Reino Unido se juntou aos Estados Unidos nessa preocupação, gerando um embate entre a proposta da OIT e a proposta americana para a resolução da questão migratória. O primeiro grupo entendia ser necessária a

---

<sup>22</sup> FARIA, Maria Rita Fontes. *Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2015. p. 142-144

<sup>23</sup> *Ibid*, p. 145

<sup>24</sup> “Fundada em 1919 com o objetivo de promover a justiça social, e ganhadora do Prêmio Nobel da Paz em 1969, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) é a única agência das Nações Unidas que tem estrutura tripartite, na qual representantes de governos, de organizações de empregadores e de trabalhadores de 183 Estados-membros participam em situação de igualdade das diversas instâncias da Organização”. O texto completo está disponível no endereço eletrônico: < <https://nacoesunidas.org/agencia/oit/>>.

<sup>25</sup> *Ibid*, p. 150-160.

cooperação internacional sob a coordenação de um órgão criado especificamente para a resolução do problema. O segundo grupo entendia ser necessária a criação de uma agência independente, por tempo determinado, destinada apenas a deslocar os migrantes, a fim de solucionar o problema da população excedente na Europa. Essa ideia foi bem recebida na Convenção de Bruxelas, mas foi criticada por alguns países, como o Brasil, pelo fato de ter como foco apenas a Europa<sup>26</sup>.

É possível observar que a ideia do imigrante como um indivíduo potencialmente perigoso foi construído ao longo dos anos. Esse processo teve início ainda na Revolução Francesa, mas que se solidificou a partir da Primeira Guerra Mundial. O medo de ver seus nacionais perderem espaço para os imigrantes foi um fator de estímulo aos Estados na adoção de medidas protetivas, como o controle de suas fronteiras ou a obrigatoriedade do uso de passaporte. O medo, decorrente de eventos como a Primeira e a Segunda Guerra Mundiais, também influenciou a adoção de tais medidas. A preocupação dos Estados em manter a soberania frente às organizações internacionais no tocante às decisões sobre questão migratória também merece destaque, pois influenciaram em grande medida a construção tradicional da ideia de imigrante, como um peso para o Estado que o recebe.

Historicamente, o Brasil se caracteriza por ser uma nação constituída por imigrantes. Desde o período imperial, o Estado brasileiro buscou regular a imigração de acordo com seus projetos de governo, que variaram desde povoamento até a preocupação com a segurança nacional, durante o governo militar<sup>27</sup>.

Conforme visto anteriormente, o Brasil recebeu em seu território milhares de imigrantes europeus. Durante o Império, a Lei de Terras de 1850 foi o principal estímulo imigratório para o Brasil. Essa lei tinha por objetivo a ocupação das terras devolutas, garantir as dimensões do território nacional através da ocupação, além de diversificar a economia brasileira, através de pequenas agriculturas. Os europeus eram o alvo principal dessa política migratória brasileira. Entretanto, algumas nacionalidades possuíam prioridade. Era o caso dos alemães, conhecidos como trabalhadores, além de bons no trabalho agrário . Cabe ressaltar que a população

---

<sup>26</sup> FARIA, Maria Rita Fontes. *Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2015. p. 157-165.

<sup>27</sup> RICCI, Carla; SILVA, Jéssica Monteiro Clementino da. Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações? *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, Ano XXI, n. 41, p. 23-44, 2018. p. 25-26.

negra não era compreendida como imigrante. A utilização desse termo era dedicada exclusivamente para o europeu branco que, estimulado a vir para o território brasileiro promoveria o branqueamento da população brasileira através da mestiçagem, “civilizando” assim a sociedade brasileira<sup>28</sup>.

Após a Proclamação da República, as políticas em torno da unidade nacional enrijeceram as políticas migratórias no Brasil<sup>29</sup>. No ano de 1945, o então Presidente da República Getúlio Vargas instituiu o Decreto-Lei nº 7.967 a fim de regulamentar a política migratória no Brasil e para, de acordo com o próprio texto da lei, proteger os interesses do trabalhador nacional e incentivar o progresso do país.

A preocupação com questões étnicas é uma característica marcante do referido Decreto-Lei. É o que se observa no art. 2º, quando dispõe que a admissão de imigrantes no território brasileiro leva em conta a necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população brasileira, características de sua origem europeia. Destaca-se que a preocupação étnica é apresentada antes mesmo da preocupação com o trabalhador nacional, também citado no referido artigo<sup>30</sup>.

O Decreto-Lei de Getúlio Vargas foi revogado pelo Decreto-Lei nº 941/1969, instituído durante o governo do General Costa e Silva. Este novo decreto, por sua vez, foi revogado pela Lei nº 6.815/1980, conhecido como o Estatuto do Estrangeiro.

## **1.2. O Estatuto do Estrangeiro**

### **1.2.1. O Contexto Histórico de criação da Lei**

---

<sup>28</sup> RICCI, Carla; SILVA, Jéssica Monteiro Clementino da. Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações? *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, Ano XXI, n. 41, p. 23-44, 2018. p. 26.

<sup>29</sup> Ibid, p. 27.

<sup>30</sup> MORAES, Matheus Wellington de. Entre Fronteiras e Descasos: uma Análise Acerca dos Entraves Normativos à Efetivação dos Direitos Fundamentais ao Imigrante na Nova Lei de Migração. 2017. 56f. TCC (Bacharel em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS. p. 28.

A Lei nº 6.815/1980, também conhecida como Estatuto do Estrangeiro, foi criada em meio à Ditadura Militar no Brasil (1964-1985), durante o governo do General João Batista Figueiredo (15 de março de 1979 a 15 março de 1985).

De acordo com o professor José Murilo de Carvalho<sup>31</sup>, o Período Militar pode ser dividido em três etapas históricas. A primeira etapa vai do ano de 1964 até o ano 1968, período de governo do General Castelo Branco e o primeiro ano de governo do General Costa e Silva. Caracteriza-se como um período de grande atividade repressiva que foi se abrandando aos poucos. O General Castelo Branco e os outros militares que estavam com ele no governo pertenciam a setores mais liberais das Forças Armadas. A segunda etapa vai do ano de 1968 até 1974. Esse foi um período sombrio, pois o controle da nação ficou por conta dos militares mais radicais, tendo como Presidente da República o General Médici. A terceira etapa vai do ano de 1974, ano em que o General Ernesto Geisel assumiu a Presidência da República, até o ano de 1985, fim da Ditadura Militar, quando Tancredo Neves foi eleito Presidente da República via eleições indiretas. O General Geisel tentou implementar um processo de liberalização do sistema, o que não agradou os órgãos de repressão. O General João Batista Figueiredo, que assumiu a presidência do país no ano de 1979, deu continuidade a esse processo. As leis de repressão começaram a ser revogadas<sup>32</sup>.

No ano de 1978, foi votado o fim do AI-5<sup>33</sup> pelo Congresso brasileiro. Da mesma forma, ocorria um afrouxamento das políticas de censura prévia dos meios de comunicação, além do reestabelecimento do *habeas corpus* em casos de crimes políticos. A Lei de Segurança Nacional<sup>34</sup> foi atenuada, permitindo o regresso de 120

<sup>31</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o Longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 157.

<sup>32</sup> *Ibid*, p. 158.

<sup>33</sup> “O Ato Institucional nº 5, AI-5, baixado em 13 de dezembro de 1968, durante o governo do General Costa e Silva, foi a expressão mais acabada da ditadura militar brasileira (1964-1985). Vigorou até dezembro de 1978 e produziu um elenco de ações arbitrárias de efeitos duradouros. Definiu o momento mais duro do regime, dando poder de exceção aos governantes para punir arbitrariamente os que fossem inimigos do regime ou como tal considerados”. Artigo Disponível no endereço eletrônico: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AI5>>.

<sup>34</sup> “A Lei de Segurança Nacional, promulgada em 4 de abril de 1935, definia crimes contra a ordem política e social. Sua principal finalidade era transferir para uma legislação especial os crimes contra a segurança do Estado, submetendo-os a um regime mais rigoroso, com o abandono das garantias processuais. (...) Após a queda da ditadura do Estado Novo em 1945, a Lei de Segurança Nacional foi mantida nas Constituições brasileiras que se sucederam. No período dos governos militares (1964-1985), o princípio de segurança nacional iria ganhar importância com a formulação, pela Escola Superior de Guerra, da doutrina de segurança nacional. Setores e entidades democráticas da sociedade brasileira, como a Ordem dos Advogados do Brasil, sempre se opuseram à sua vigência, denunciando-a como um instrumento limitador das garantias individuais e do regime democrático”.

exilados políticos. Em 1979, o Congresso votou a Lei de Anistia<sup>35</sup>, em favor tanto dos acusados de crime contra a segurança nacional quanto dos agentes de segurança acusados de prender, torturar e até mesmo matar muitos acusados<sup>36</sup>.

O Estatuto do Estrangeiro foi promulgado no ano de 1980. No momento em que o Estatuto do Estrangeiro foi criado, a política brasileira começava a flexibilizar as medidas mais restritivas de direitos. Ainda assim, o Estatuto do Estrangeiro tem como uma de suas principais críticas a negação de direitos aos imigrantes<sup>37</sup>. Apesar de não conter em seu texto as questões colonizadoras existentes no Decreto Lei de 1945, a preocupação com a defesa do trabalhador e a Segurança Nacional foram mantidas no Estatuto do Estrangeiro. As preocupações étnicas foram deixadas de lado e substituídas pelas preocupações ideológicas<sup>38</sup>.

O contexto histórico de criação do Estatuto do Estrangeiro foi o acontecimento conhecido como “Sequestro dos Uruguaios”<sup>39</sup>. Nesse sentido, o Estatuto do Estrangeiro se caracterizou como uma legislação de caráter repressivo, de forma que nenhum militar mais fosse obrigado a passar pelo “constrangimento” que esse acontecimento gerou, em decorrência da repercussão negativa que teve no Brasil e no mundo, quando foi descoberto e exposto pela mídia.

---

Disponível no endereço eletrônico: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/RadicalizacaoPolitica/LeiSegurancaNacional>> Acesso em: 17 out. 2018.

<sup>35</sup> “A Lei da Anistia Política foi promulgada em 1979, no governo do presidente João Baptista Figueiredo, para reverter punições aos cidadãos brasileiros que, entre os anos de 1961 e 1979, foram considerados criminosos políticos pelo regime militar”. Disponível no endereço eletrônico: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2009/11/lei-da-anistia-politica-reverteu-punicoes-da-epoca-da-ditadura>> Acesso em: 17 out. 2018.

<sup>36</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o Longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 157. p. 175-176.

<sup>37</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Direitos Humanos são o Eixo Central da Nova Lei de Migração*. Publicado em: 26 mai 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>>.

<sup>38</sup> MORAES, Matheus Wellington de. Entre Fronteiras e Descasos: uma Análise Acerca dos Entraves Normativos à Efetivação dos Direitos Fundamentais ao Imigrante na Nova Lei de Migração. 2017. 56f. TCC (Bacharel em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS. p. 28.

<sup>39</sup> “Em 12 de novembro de 1978 foram sequestrados os cidadãos uruguaios exilados Universindo Rodríguez Díaz, Lilián Celiberti e os filhos menores dela, Camilo e Francesca, em Porto Alegre. O caso Lilián-Universindo ou sequestro dos uruguaios, como ficou conhecido, foi uma ação binacional de militares uruguaios da Companhia de Contra-Inteligência do Exército e policiais do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) do Rio Grande do Sul. Tal ação, enquanto operação de cooperação e coordenação repressiva entre as ditaduras do Brasil e Uruguai, seguiu uma metodologia terrorista interestatal que ocorreu sob a cobertura da denominada Operação Condor aos moldes de vários outros casos de sequestros de cidadãos uruguaios que se encontravam exilados na Argentina (1976-77) e, também no Paraguai (1977)”. Artigo completo disponível no endereço eletrônico: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/viewFile/2675/4005>>.



De acordo com Oliveira<sup>40</sup>, a questão migratória brasileira ganhou relevância ao longo dos anos 80, entre outros motivos, porque brasileiros migraram para outros países em uma situação considerada de vulnerabilidade e sem condições de retorno para a terra pátria, em decorrência de problemas relacionados com a obtenção de trabalho e previdência social. Além dessa situação, a chegada de imigrantes bolivianos e paraguaios de maneira irregular colaborava para o agravamento do quadro.

### **1.2.2. Um Estatuto Excludente**

O objetivo do Estado ao criar o Estatuto do Estrangeiro era o de se proteger do imigrante. A lei tinha como fundamento a Segurança Nacional. No art. 2º do Estatuto do Estrangeiro é possível observar esse e outros princípios norteadores da lei, quais sejam:

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

Tendo em vista que a lei se propõe a tratar das condições jurídicas que envolvem o estrangeiro que adentra ao território nacional, o que se observa é a ideia de que o imigrante é um potencial perigo não somente à segurança nacional, mas também aos interesses políticos, econômicos, sociais e culturais do Estado brasileiro e de seus trabalhadores.

O art. 3º do referido Estatuto trata da discricionariedade do Estado na concessão de visto para imigrantes. Nesse sentido, tanto a concessão, quanto a prorrogação ou a transformação do visto estavam condicionados aos interesses Estatais. Da mesma forma, o art. 7º, inciso II afirma que não será concedido visto a

---

<sup>40</sup> OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. Nova Lei Brasileira de Migração: Avanços, Desafios e Ameaças. *rebep*. Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017. p. 171.

pessoa considerada nociva à ordem pública ou aos interesses nacionais. Observa-se novamente a livre discricionariedade do Estado para decidir sobre a concessão de visto, tendo por base critérios subjetivos<sup>41</sup>.

As sete categorias de vistos existentes no Estatuto do Estrangeiro (art. 4º) estavam divididas da seguinte forma: os vistos diplomático, oficial e de cortesia eram concedidos para autoridades, personalidades e funcionários estrangeiros da área administrativa; o visto de trânsito era concedido para indivíduos que estivessem em uma passagem única pelo território nacional; o visto temporário era concedido para indivíduos que estivessem em viagem cultural, a negócios, para profissionais do ramo das artes ou dos esportes, estudante, trabalhador com renda própria, correspondente jornalístico, religioso ou indivíduo em férias-trabalho; e o visto permanente era concedido nos casos de reunião do indivíduo com a família, para aposentados, para investidores estrangeiros, além de indivíduos com cargos de gestão (administradores, gerentes, diretores...). Nesse último tipo de visto, é interessante observar o incentivo migratório às pessoas com poder aquisitivo<sup>42</sup>, demonstrando assim o caráter excludente do Estatuto do Estrangeiro.

A partir do Decreto nº 6.975/2009, que promulgou o acordo de residência para os nacionais oriundos dos Estados pertencentes ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), Bolívia e Chile, o pedido de residência temporária passou por um processo de simplificação. Não se fazia mais necessário um visto, somente uma solicitação para o Ministério da Justiça. Da mesma forma, a residência temporária poderia ser transformada em permanente, a partir do peticionamento perante a autoridade migratória, no caso do Brasil, a Polícia Federal (art. 5)<sup>43</sup>.

A Lei nº 12.968/2014 estabeleceu um procedimento alternativo para a forma de concessão do visto de turista, através do acréscimo de parágrafos ao art. 9º do Estatuto do Estrangeiro. Da mesma forma, a redação do art. 10 foi modificada, a fim de conceder a dispensa do visto de turista e de visto temporário aos estrangeiros que estivessem em viagens de negócios, fossem artistas ou esportistas, ou fosse

---

<sup>41</sup> MORAES, Matheus Wellington de. Entre Fronteiras e Descasos: uma Análise Acerca dos Entraves Normativos à Efetivação dos Direitos Fundamentais ao Imigrante na Nova Lei de Migração. 2017. 56f. TCC (Bacharel em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS. p. 30.

<sup>42</sup> Ibid, p. 30.

<sup>43</sup> Ibid, p. 30

nacional de um país que conferisse idêntico tratamento aos nacionais do Brasil. Por fim, foi acrescentado um parágrafo ao art. 56 do Estatuto do Estrangeiro, a respeito de visto para autoridade consular.

No ano de 2014, foi realizada no Brasil a Copa do Mundo da FIFA. Por esse motivo, era interessante para o Brasil facilitar a concessão do visto de turista, pois a chegada dessas pessoas traria consigo renda e movimentaria a economia do país<sup>44</sup>.

A partir do art. 16, o Estatuto trata da concessão do visto permanente. Esse visto, apesar do nome, era prolongável por até cinco anos apenas. De acordo com o parágrafo único, serviria para o fornecimento de mão de obra especializada para setores específicos, de forma a contribuir para o aumento da produtividade e assimilação de tecnologia, de acordo com a Política Nacional de Desenvolvimento. Nesse sentido, Moraes<sup>45</sup> entende que o Estatuto do Estrangeiro busca apenas utilizar-se do imigrante, empregando-o no que lhe for mais adequado. O que se busca é o aumento da riqueza nacional, sem pensar nos desejos e necessidades dos indivíduos imigrantes. Apenas as vítimas de tráfico de pessoas no território nacional, independentemente de sua situação migratória, eram beneficiadas com o direito de residência permanente (art. 18 A). Esse benefício também poderia vir ser concedido por motivo de reunião familiar (art. 18 A, § 1º).

O art. 26 do Estatuto do Estrangeiro afirma que o visto concedido pela autoridade consular seria apenas uma expectativa de direito. Nesse sentido, observa-se a delicada situação em que o estrangeiro em território nacional se encontrava. Da mesma forma, o § 2º do art. 26 afirmava que qualquer integrante de uma mesma família também poderia ser impedido de entrar ou permanecer no território brasileiro, em decorrência do impedimento de outro membro da mesma família. Para aqueles em situação de clandestinidade, a situação era ainda pior, visto que era vedada qualquer tentativa de legalização da situação<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> MORAES, Matheus Wellington de. *Entre Fronteiras e Descasos: uma Análise Acerca dos Entraves Normativos à Efetivação dos Direitos Fundamentais ao Imigrante na Nova Lei de Migração*. 2017. 56f. TCC (Bacharel em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS. p. 31.

<sup>45</sup> *Ibid*, p. 31.

<sup>46</sup> *Ibid*, p. 32.

No art. 128<sup>47</sup>, o Estatuto do Estrangeiro criou o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Esse conselho ficou responsável por estabelecer as políticas a respeito da força de trabalho estrangeira e sua utilização no Brasil.

No decorrer do Estatuto do Estrangeiro não há menção à concessão de direitos ou à proteção ao imigrante. Ele se preocupou somente em regular a entrada e saída do imigrante do território brasileiro.

### **1.3. A Necessidade de uma Lei Migratória “Cidadã”**

O tópico anterior buscou apresentar brevemente pontos específicos do Estatuto do Estrangeiro com o intuito de atestar que o objetivo central dessa lei era a Segurança Nacional e o bem estar do Estado brasileiro, no tocante a questões socioeconômicas e do trabalhador nacional.

O Estatuto do Estrangeiro não se preocupava com o imigrante. Esse não era compreendido como um indivíduo possuidor de desejos e necessidades. Tal fato poderia até ser aceito dentro do contexto em que a lei fora criada, conforme apresentado anteriormente. Entretanto, com o fim da Ditadura Militar (1985), e principalmente após a promulgação da CF/88, conhecida como “Constituição Cidadã,” porque concedeu e ampliou garantias e liberdades individuais, ficou cada vez mais difícil a aplicação da referida lei.

Por volta do ano de 2010, a chegada de vários imigrantes haitianos e africanos ao território brasileiro obrigou o governo a tomar uma atitude. Dessa forma, ou o governo buscava regularizar os imigrantes que residiam no país há algum tempo, ou emitia Resoluções Normativas pontuais, de acordo com o problema<sup>48</sup>. Várias resoluções normativas foram criadas na tentativa de sanar os problemas relativos à temática migratória, como por exemplo a Resolução Normativa do Comitê Nacional

---

<sup>47</sup> Art. 128 do Estatuto do Estrangeiro – Fica criado o Conselho Nacional de Imigração, vinculado ao Ministério do Trabalho, a quem caberá, além das atribuições constantes desta Lei, orientar, coordenar e fiscalizar as atividades de imigração.

<sup>48</sup> OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. Nova Lei Brasileira de Migração: Avanços, Desafios e Ameaças. *rebeq*. Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017. p. 172.

para os Refugiados (CONARE)<sup>49</sup> nº 17, de 20/09/2013, que dispõe sobre a concessão de visto aos indivíduos forçosamente deslocados em decorrência do conflito armado na República Árabe Síria. Outro exemplo é a Resolução Normativa do CNlg nº 97 de 2012, que concede o visto permanente a nacionais do Haiti, em decorrência do grande número de vítimas do terremoto que ocorreu em 2010 no país. Um terceiro exemplo é a Resolução Normativa CNlg nº 126 de 2017, que dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço, afetando diretamente os venezuelanos que tem saído de seu país de origem em direção ao Brasil, para fugir dos graves problemas humanitários ali presentes<sup>50</sup>.

O problema com essas Resoluções Normativas é que elas precisam ser renovadas a cada dois anos<sup>51</sup>. A consequência foi o surgimento de um grande número de normas sem profundidade, longe de abarcar todas as necessidades da questão migratória. Nesse sentido, destaca-se também que no âmbito internacional, o governo aderiu medidas com vistas à proteção e à garantia dos direitos dos imigrantes. Entretanto, não assinou a Convenção de 97 da ONU, que tratava dos direitos dos trabalhadores migrantes, mantendo assim as leis dos regimes de exceção<sup>52</sup>.

Fazia-se necessária a criação de uma lei migratória moderna, capaz de responder com precisão às demandas existentes. Ela atenderia também a um pleito antigo, no tocante ao tratamento a ser dispensado ao estrangeiro em território brasileiro, de acordo com os valores e princípios existentes na CF/88. Dessa forma, o excludente Estatuto do Estrangeiro seria finalmente revogado e todas as normas

---

<sup>49</sup> “A política brasileira para o acolhimento de refugiados avançou significativamente nas últimas duas décadas, especialmente após a promulgação do Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997). Essa lei instituiu as normas aplicáveis aos refugiados e aos solicitantes de refúgio no Brasil e criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) – órgão responsável por analisar os pedidos e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, bem como por orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados. A lei brasileira é reconhecida como uma das mais avançadas sobre o assunto, tendo servido de modelo para países da região”. Texto completo disponível no endereço eletrônico: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>>.

<sup>50</sup> CARMONA, Helena. Para Pesquisadora, Nova Lei de Migração Tende a Melhorar Acolhida a Refugiados. *Jornal da PUC*, Rio de Janeiro, 25 mai. 2017. Disponível em: <<http://jornaldapuc.vrc.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Finfo%5Findex=10&infoid=5199&sid=48>>.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. Nova Lei Brasileira de Migração: Avanços, Desafios e Ameaças. *rebep*. Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017. p. 172.

ligadas à temática migratória seriam agrupadas em um único documento, gerando segurança jurídica.

#### 1.4. O Processo de Elaboração da Nova Lei Migratória

O processo de construção da NLM não foi rápido ou fácil. Diversas áreas do Governo tinham propostas de temas a serem incluídos em uma possível nova lei. Por exemplo, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), defendia um enfoque no incentivo à vinda de mão de obra qualificada para o Brasil, o que impulsionaria o crescimento econômico do país. O CNlg defendia uma lei que garantisse os direitos dos imigrantes. Da mesma forma, a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) também defendia uma lei baseada na garantia de direitos dos migrantes<sup>53</sup>.

No ano de 2013, o Ministério da Justiça, através da portaria MJ nº 2.162/2013, formou uma comissão composta por juristas, professores e especialistas na área migratória, que ficou responsável pela formulação de um anteprojeto de lei, pronto em 2014<sup>54</sup>. A realização da 1ª Conferência de Migrações e Refúgio (COMIGRAR), pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Trabalho, foi de suma importância para a conclusão do anteprojeto. De caráter consultivo, contou com a participação de migrantes e refugiados na construção de um diálogo com fins à promoção de uma Política Nacional sobre Migrações e Refúgio que fosse pautada nos direitos humanos. Ao final da Comigrar, as propostas elaboradas foram reunidas e encaminhadas para o Governo Federal. Em 2014, essa conferência foi considerada pela ONU como um marco da política migratória do Brasil<sup>55</sup>.

O anteprojeto ainda sofreu várias transformações, de forma a se adequar às ideias dos Ministérios da Justiça, do Trabalho e das Relações Exteriores, além de

---

<sup>53</sup> OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. Nova Lei Brasileira de Migração: Avanços, Desafios e Ameaças. *rebeq*. Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017. p. 172.

<sup>54</sup> CULPI, Ludmila Andrzejewski. *Nova Lei de Migrações Brasileira: Inspiração no Modelo da Lei Migratória Argentina?* Disponível em: <[http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2012/04/Nova-lei-de-migra%C3%A7%C3%B5es-brasileira\\_Inspira%C3%A7%C3%A3o-no-modelo-da-lei-argentina.pdf](http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2012/04/Nova-lei-de-migra%C3%A7%C3%B5es-brasileira_Inspira%C3%A7%C3%A3o-no-modelo-da-lei-argentina.pdf)>. p. 7.

<sup>55</sup> RICCI, Carla; SILVA, Jéssica Monteiro Clementino da. Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações? *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, Ano XXI, n. 41, p. 23-44, 2018. P. 30.

outros setores da sociedade ligados à área migratória<sup>56</sup>. Entre os anos de 2014 e 2015, um texto acordado por todos foi levado ao Congresso Nacional. No Senado, tramitava o Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 288/2013, de autoria do Senador Aloysio Nunes (PSDB/SP). Depois de conversas entre o Senado e os órgãos responsáveis por lidar com o tema migratório dentro governo federal, um texto substitutivo foi enviado para a Câmara dos Deputados<sup>57</sup>.

No ano de 2009, o governo já havia enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 5.655/09, que se arrastava desde 2005, e que tinha por objetivo substituir o Estatuto do Estrangeiro<sup>58</sup>. Esse projeto era tímido e prezava pela manutenção da visão baseada na segurança nacional<sup>59</sup>.

Na Câmara, o texto substitutivo se tornou o Projeto de Lei nº 2.516/2015, que recebeu como relator o Deputado Orlando Silva (PCdoB/SP). Ele abriu o tema para o diálogo com a sociedade civil, através de audiências públicas. O texto aprovado foi reenviado para o Senado em dezembro de 2016. Em abril de 2017, o texto substitutivo da Câmara dos Deputados nº 7/2016 foi aprovado com emendas. No mês seguinte, a NLM foi sancionada, mas com vetos parciais pelo Presidente da República<sup>60</sup>.

A partir da narrativa das etapas que levaram à elaboração da NLM, observa-se que a mesma se deu a partir da construção de um consenso entre diversos atores da sociedade civil, da política e organismos internacionais.

A NLM foi instituída quase 30 anos após a promulgação da CF/88. Ao contrário da lei anterior, buscou tratar a questão migratória por uma perspectiva humanista e desburocratizante, em consonância com os princípios presentes na CF/88. A ideia que prevalece na referida lei é a ampliação dos mecanismos de controle

---

<sup>56</sup> VARELLA, Marcelo Dias. et. al. O Caráter Humanista da Lei de Migrações: Avanços da Lei n. 13.445/2017 e os Desafios da Regulamentação. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 254-266, 2017. p. 255

<sup>57</sup> OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. Nova Lei Brasileira de Migração: Avanços, Desafios e Ameaças. *rebeq*. Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017. p. 173.

<sup>58</sup> CULPI, Ludmila Andrzejewski. *Nova Lei de Migrações Brasileira: Inspiração no Modelo da Lei Migratória Argentina?* Disponível em: <[http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2012/04/Nova-lei-de-migra%C3%A7%C3%B5es-brasileira\\_Inspira%C3%A7%C3%A3o-no-modelo-da-lei-argentina.pdf](http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2012/04/Nova-lei-de-migra%C3%A7%C3%B5es-brasileira_Inspira%C3%A7%C3%A3o-no-modelo-da-lei-argentina.pdf)>. p. 7.

<sup>59</sup> OLIVEIRA, *Ibid*, p. 174.

<sup>60</sup> VARELLA, Marcelo Dias. et. al. O Caráter Humanista da Lei de Migrações: Avanços da Lei n. 13.445/2017 e os Desafios da Regulamentação. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 254-266, 2017. p. 255.

dos imigrantes, bem como a viabilização da concessão de cidadania, para que os imigrantes “se integrem de forma produtiva à vida do país”<sup>61</sup>.

De acordo com Ramos<sup>62</sup>, a NLM é a consequência de uma constatação, a de que “negar direitos, gerar entraves burocráticos na regularização migratória, atuar com arbítrio e sem coerência”, todas essas ações não inibem o deslocamento migratório. Tais ações somente contribuem para gerar constrangimento aos migrantes, em decorrência das situações degradantes a que são submetidos, da mesma forma que acaba gerando prejuízos para a sociedade.

### 1.5. De “Estrangeiro” para “Imigrante”: uma Lei Cidadã

De acordo com Guerra<sup>63</sup>, a NLM colocou o Brasil em uma posição de vanguarda no tocante à temática migratória, visto que conferiu ao imigrante prerrogativas que anteriormente eram concedidas apenas aos nacionais. A busca por desburocratizar o processo de regularização dos imigrantes em território brasileiro, a criação de uma política voltada aos vistos humanitários, além da descriminalização das migrações ilegais, são algumas das inovações da NLM no tocante aos direitos conferidos aos migrantes. Para Ramos:

Na era da intensa mobilidade humana internacional, surgem (i) oportunidades pra o Brasil se beneficiar da diversidade e do multiculturalismo, bem como (ii) deveres de proteção para impedir a construção jurídica de vulnerabilidades e a superexploração de migrantes, em prejuízo à toda sociedade<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> VARELLA, Marcelo Dias. et. al. O Caráter Humanista da Lei de Migrações: Avanços da Lei n. 13.445/2017 e os Desafios da Regulamentação. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 254-266, 2017. p. 255.

<sup>62</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Direitos Humanos são o Eixo Central da Nova Lei de Migração*. Publicado em: 26 mai 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>>.

<sup>63</sup> GUERRA, Sidney. A Nova Lei de Migração no Brasil: Avanços e Melhorias no Campo dos Direitos Humanos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1717-1737, 2017. p. 1722.

<sup>64</sup> RAMOS. *Ibid.*



Composta por um total de 125 artigos, a primeira inovação que a NLM traz está presente em seu título. Enquanto a lei anterior era chamada de Estatuto do Estrangeiro, a nova lei foi chamada de Lei de Migração. Essa pequena diferença no título representou uma grande mudança na forma com que a lei passou a enxergar o indivíduo não nacional dentro do território brasileiro.

De acordo com Guerra<sup>65</sup>, durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro, a identificação do indivíduo estrangeiro somente era possível através da identificação do nacional, conforme o disposto no art. 12 da CF/88. Ou seja, estrangeiro (e em algumas situações, o apátrida) era todo aquele que não estivesse representado em nenhuma das possibilidades existentes no referido artigo. Nesse sentido, enquanto que a CF/88 falava sobre os nacionais (e, por exclusão, os não nacionais), o Estatuto do Estrangeiro tratava da condição jurídica desse indivíduo. Com a NLM, tanto a conceituação de não nacional quanto os temas referentes à sua condição jurídica foram dispostos na mesma lei.

Com a vigência da NLM, a identificação do indivíduo não nacional, que antes era conhecido como estrangeiro, foi substituída pelo termo migrante (ou visitante, a depender da situação, conforme disposto no art. 1º). Enquanto que o termo “estrangeiro” tem por significado alguém que não pertence a um país, sendo um estranho, um forasteiro<sup>66</sup>, o termo “migrante” tem por significado a movimentação de um grupo de pessoas para outro país, geralmente por motivos políticos ou econômicos, podendo o termo ser utilizado tanto para imigração, que é o movimento de entrada do indivíduo não nacional em um país, quanto para emigração, que é o movimento de saída do indivíduo nacional de seu país<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> GUERRA, Sidney. A Nova Lei de Migração no Brasil: Avanços e Melhorias no Campo dos Direitos Humanos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1717-1737, 2017, p. 1720.

<sup>66</sup> Estrangeiro - es-tran-gei-ro (adj sm). 1) Que ou o que é proveniente ou característico de outra nação. 2) (fig, p us) Que ou quem efetivamente não pertence ou não é natural de um país, de uma nação, de uma comunidade etc. ou que não se considera como tal, sentindo-se alheio, estranho; ádvena, forasteiro. (sm). 1) Pessoa que não é natural do país onde se acha ou vive, e de cuja cidadania não goza. 2) Conjunto de todos os países, exceto aquele onde se nasceu. 3) (coloq) Língua ou idioma de país diferente daquele que se está considerando; língua de outra nação. *Michaelis*. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Estrangeiro. Disponível em <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/estrangeiro/>>.

<sup>67</sup> Migração - mi-gra-ção (sf). 1 Movimentação de um povo, ou de um grande número de pessoas, para um país diferente, ou a uma região diferente dentro desse mesmo país, geralmente motivada por razões políticas ou econômicas; inclui a imigração (movimento de entrada) e a emigração (movimento de saída). *Michaelis*. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Migração. Disponível em < <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/migração/>>.

A mudança no título da lei vai além da questão terminológica. Enquanto que no Estatuto do Estrangeiro eram estabelecidas várias restrições aos indivíduos não nacionais, a NLM buscou supri-las, baseando-se nos princípios e regras da CF/88<sup>68</sup>. O legislador adotou os termos migrante e visitante (art. 1º), seguindo a política atual que tem por base os direitos humanos. A adoção desses termos objetiva fazer com que os indivíduos que não são os nacionais não se sintam preteridos nos locais em que se encontram<sup>69</sup>.

Nos Incisos do artigo 1º, § 1º da NLM são conceituadas as cinco “categorias de mobilidade para o fenômeno migratório”, tratadas na lei<sup>70</sup>, e trazem novidades para o campo normativo jurídico de temática migratória. No Inciso II, a conceituação do termo imigrante<sup>71</sup> inova ao informar, no próprio corpo do verbete, as possíveis variações de tempo para categoria (imigrante temporário ou definitivo). No Inciso III, a conceituação do termo emigrante<sup>72</sup> denota a preocupação da lei com o nacional que reside em outro país. No Inciso IV, é conceituado o termo residente fronteiriço<sup>73</sup>. No Inciso V, é conceituado o termo visitante<sup>74</sup>, para tratar os não nacionais que entram no território nacional para estadias curtas, o que também é uma inovação da lei. No Inciso VI, a NLM conceitua o termo apátrida<sup>75</sup>, que traz para dentro da NLM os termos dispostos no Decreto nº 4.246/2002, responsável pelo reconhecimento dos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954.

Os princípios que norteiam a aplicação da NLM e os direitos que são assegurados ao migrante foram dispostos ao longo dos art. 3º e 4º, respectivamente.

---

<sup>68</sup> GUERRA, Sidney. A Nova Lei de Migração no Brasil: Avanços e Melhorias no Campo dos Direitos Humanos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1717-1737, 2017. p. 1722.

<sup>69</sup> GUERRA. *Ibid*, p. 1723.

<sup>70</sup> LESSA, Lucas Marques; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. *A Eficácia da Lei 13.455 de 2017 (A Nova Lei de Migração) em Relação ao Estatuto do Estrangeiro*. Publicado em: 01 out 2018. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=20369&revista\\_caderno=16](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=20369&revista_caderno=16)>.

<sup>71</sup> Pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil.

<sup>72</sup> Brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior.

<sup>73</sup> Pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho.

<sup>74</sup> 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.

<sup>75</sup> Pessoa que não seja considerada nacional de nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.

Sobre esses princípios e direitos, destaca-se mais uma vez a marcante influência dos direitos humanos no processo de criação da lei. É o que pode ser observado, por exemplo, no inciso I do Art. 3º, que fala em universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, que tem por base o princípio da dignidade humana, presente no art. 1º, III da CF/88<sup>76</sup>.

O inciso II do art. 3º da NLM fala sobre o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e outras formas de discriminação. Da mesma forma, o Inciso IV fala do princípio da não discriminação em função dos critérios e procedimentos nos quais uma pessoa foi admitida em território nacional. A inclusão desses Incisos é um avanço para a política migratória brasileira, considerando que até pouco tempo atrás o Brasil tinha um Decreto-Lei claramente discriminatório e racista, conforme visto anteriormente.

Para Moraes<sup>77</sup>, apesar da NLM colocar o repúdio à discriminação como um princípio, a lei entra em contradição ao retirar direitos e garantias de alguns imigrantes em decorrência de sua situação. É o que ocorre no Inciso V do art. 3º da NLM<sup>78</sup>. Neste Inciso, é possível entender que o imigrante não documentado é tratado como irregular pela lei, em oposição ao imigrante que entra de maneira regular no país. Segundo o autor, essa diferenciação acaba vulnerabilizando o imigrante, que poderá vir a sofrer abusos nas relações de trabalho, por exemplo. Em Nota Técnica sobre a NLM apresentada pelo Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão da Universidade Federal de Santa Maria (Migraidh), é sugerida a alteração do termo “regular” para o termo “documentada”, com a justificativa de que o imigrante que não possui documentos não é “irregular” ou está fora da regra”, trata-se de um indivíduo “demandante de documentos necessários aos atos da vida cível”<sup>79</sup>.

O Inciso III do art. 3º da NLM fala do princípio da não criminalização da migração. Esse princípio é importante porque denota uma mudança da visão

---

<sup>76</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Direitos Humanos são o Eixo Central da Nova Lei de Migração*. Publicado em: 26 mai 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>>.

<sup>77</sup> MORAES, Matheus Wellington de. *Entre Fronteiras e Descasos: uma Análise Acerca dos Entraves Normativos à Efetivação dos Direitos Fundamentais ao Imigrante na Nova Lei de Migração*. 2017. 56f. TCC (Bacharel em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS. p. 35.

<sup>78</sup> Art. 3º da NLM - A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:  
V - promoção de entrada regular e de regularização documental;

<sup>79</sup> NOTA Técnica Nova Lei de Migrações – PL 2516/2015. *MIGRAIDH*, Santa Maria, 03 dez 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-migraidh>>.

construída acerca do imigrante. Se na vigência do Estatuto do Estrangeiro ele era considerado um potencial perigo, com a NLM o imigrante passa a ser considerado um indivíduo com direitos e garantias.

Com um total de 22 Incisos, o art. 3º da NLM apresenta ainda outros princípios e garantias, tais como: acolhida humanitária (Inciso VI); desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico no Brasil (Inciso VII); direito à reunião familiar (Inciso VIII); igualdade de tratamento e oportunidade ao migrante e a seus familiares (Inciso IX); inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas (Inciso X); 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 (Inciso XI); promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrantes (Inciso XII); diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante (Inciso XIII); 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 (Inciso XIV); cooperação internacional com Estados de origem, e trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante (Inciso XV); integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço (Inciso XVI); proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante (Inciso XVII); observância ao disposto em tratado (Inciso XVIII); proteção ao brasileiro no exterior (Inciso XIX); migração e desenvolvimento humano no local de origem, com direitos inalienáveis de todas as pessoas (Inciso XX); promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei (Inciso XXI); e repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (Inciso XXII).

No art. 4º da NLM, é possível observar mais uma vez uma mudança paradigmática no tocante a forma como a lei migratória vigente passa a olhar o imigrante. Ao longo dos 16 Incisos que compõem o referido artigo são relacionados

vários direitos básicos, ainda que inéditos em uma lei migratória brasileira, para o imigrante, com vistas à efetivação de sua dignidade<sup>80</sup>.

No Caput do art. 4º da NLM são garantidos ao migrante ou visitante dentro do território nacional brasileiro a condição de igualdade com os nacionais, o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. A garantia desses direitos tem como referência o art. 5º<sup>81</sup>, caput, da CF/88. Da mesma forma os incisos do art. 4º da NLM tem por base os direitos e garantias fundamentais, além dos direitos sociais, presentes na CF/88. São eles: os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos (Inciso I); liberdade de circulação dentro do território nacional (Inciso II); o direito de reunião familiar (Inciso III); medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos (Inciso IV); o direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável (Inciso V); o direito de reunião para fins pacíficos (Inciso VI); o direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos (Inciso VII); o direito de utilizar os serviços públicos de saúde e assistência social, além da previdência social (Inciso VIII); o amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (Inciso IX); direito à educação pública (Inciso X); garantia de cumprimento e obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador (Inciso XI); a isenção das taxas citadas na NLM, mediante declaração de hipossuficiência econômica (Inciso XII); acesso à informação e garantia de confidencialidade dos seus dados pessoais (Inciso XIII); direito a abertura de conta bancária (Inciso XIV); direito de sair, permanecer e reingressar em território nacional, mesmo que ainda esteja pendente o pedido de autorização de residência, prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência (Inciso XV); e ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória (Inciso XVI).

---

<sup>80</sup> MORAES, Matheus Wellington de. *Entre Fronteiras e Descasos: uma Análise Acerca dos Entraves Normativos à Efetivação dos Direitos Fundamentais ao Imigrante na Nova Lei de Migração*. 2017. 56f. TCC (Bacharel em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS. p. 37.

<sup>81</sup> Art. 5º, *caput*, CF/88 - 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:

O art. 6º da NLM conceitua o que vem a ser o visto<sup>82</sup>, podendo o mesmo ser expedido por embaixadas, consulados-gerais, consulados, vice-consulados e, quando habilitados pelo órgão competente do Poder Executivo, por escritórios comerciais e de representação do Brasil no exterior (art. 7º), ou seja, o visto somente é concedido ao migrante ou visitante que esteja fora do Brasil.

O termo “expectativa”, utilizado no artigo 6º, revela a presença do poder discricionário do Estado no que diz respeito à concessão ou não do visto, que permite a entrada do imigrante em território nacional. De acordo com Moraes<sup>83</sup>, o sistema de concessão de vistos é algo discriminatório e reflete alguns problemas da sociedade brasileira, tais como xenofobia e racismo. Dessa forma, ainda que a NLM se coloque como progressista e tendo o migrante como o centro da lei, tal medida denota um apego à tradicional visão, na qual o imigrante é aceito de acordo com a conveniência do Estado.

O art. 9º da NLM dispõe sobre a necessidade da criação de um regulamento, que tratará dos seguintes temas: requisitos de concessão de visto (Inciso I); validade do visto (Inciso II); prazo máximo para a primeira entrada e estada do imigrante e do visitante no país (Inciso III); hipóteses e condições de dispensa do visto (Inciso IV); e solicitação e emissão de visto por meio eletrônico (Inciso V). O regulamento da NLM será o tema do próximo capítulo.

Os Incisos do art. 10 da NLM tratam das três hipóteses em que o visto não será concedido. No Inciso I, está prevista a não concessão de visto para aquele que não preencher os requisitos para o visto pleiteado. Entretanto, tendo em vista que o art. 9º da NLM afirma que um regulamento disporá sobre os requisitos de concessão do visto, bem como que, de acordo com o art. 84, IV, da CF/88, a competência para regulamentar uma lei é privativa do Presidente da República, é possível observar a presença do poder discricionário do Estado.

#### Segundo Guerra:

---

<sup>82</sup> Art. 6 da NLM – O visto é o documento que dá a seu titular expectativa de ingresso em território nacional.

<sup>83</sup> MORAES, Matheus Wellington de. Entre Fronteiras e Descasos: uma Análise Acerca dos Entraves Normativos à Efetivação dos Direitos Fundamentais ao Imigrante na Nova Lei de Migração. 2017. 56f. TCC (Bacharel em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS. p. 39.

O ato de ingresso e permanência do estrangeiro em território nacional relaciona-se à discricionariedade do Estado, podendo este aceitar ou não que uma determinada pessoa permaneça em seu território, como por exemplo, no caso em que um indivíduo tenha atentado contra a segurança do Estado (como na prática de atos terroristas). Há de ressaltar que o Estado não pode se prender a questões relativas a raça, sexo, idioma ou religião<sup>84</sup>.

Cada Estado tem a competência exclusiva de decidir sobre quem entra e quem sai do seu território. Dessa forma, aos Estados é lícito criar restrições para a admissão de não nacionais no seu território, tais como taxas de admissão, quota de imigração, além da necessidade de apresentação de passaporte, o que é exigido por quase todos os Estados<sup>85</sup>.

Para Moraes<sup>86</sup>, a discricionariedade do Estado em decidir sobre os requisitos para a concessão de visto ao imigrante é indevida, pois dessa forma sempre estará aberta a possibilidade de que tal decisão se baseie em requisitos de ordem pública e interesse nacional. Segundo ele, faz-se necessário um sistema de concessão de vistos que se baseie efetivamente na agenda do Direito Internacional dos Direitos Humanos, caso contrário as reais necessidades dos imigrantes estarão sendo colocadas de lado<sup>87</sup>.

O Inciso II do art. 10 da NLM afirma que não se concederá visto a quem comprovadamente ocultar condição impeditiva de concessão de visto ou de ingresso ao país.

O Inciso III do art. 10 da NLM afirma que não se concederá visto a menor de 18 anos que esteja desacompanhado ou sem autorização de viagem por escrito de seus responsáveis legais ou de autoridade competente. Entretanto, é interessante observar que, apesar de o visto não ser concedido para o menor de 18 anos que se

---

<sup>84</sup> GUERRA, Sidney. A Nova Lei de Migração no Brasil: Avanços e Melhorias no Campo dos Direitos Humanos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1717-1737, 2017. p. 1727.

<sup>85</sup> GUERRA,. Ibid, p. 1727.

<sup>86</sup> MORAES, Matheus Wellington de. Entre Fronteiras e Descasos: uma Análise Acerca dos Entraves Normativos à Efetivação dos Direitos Fundamentais ao Imigrante na Nova Lei de Migração. 2017. 56f. TCC (Bacharel em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS. p. 40.

<sup>87</sup> MORAES. Ibid, p. 41.

enquadre no caso acima, de acordo com o art. 30, Inciso II, alínea “f”, é possível que um menor de 18 anos, nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, que esteja nas fronteiras brasileiras ou em território nacional, receba uma autorização de residência<sup>88</sup>.

O Estatuto do Estrangeiro dispunha o seguinte no caput do art. 4º: “Ao Estrangeiro que pretenda entrar no território nacional poderá ser concedido visto:”. Já o caput do art. 12 da NLM dispõe o seguinte: “Ao solicitante que pretenda ingressar ou permanecer em território nacional poderá ser concedido visto:”. Observa-se que na NLM a função do visto está melhor delimitada como um documento de acesso ao território nacional. Da mesma forma, o art. 12 da NLM fala sobre permanência, uma referência ao instituto jurídico da residência, criado pela nova lei, para os indivíduos que tenham por objetivo permanecer no país por mais tempo<sup>89</sup>.

Enquanto que o art. 4º do Estatuto do Estrangeiro relacionava sete tipos de visto: trânsito (Inciso I), turista (Inciso II), temporário (Inciso III), permanente (Inciso IV), cortesia (Inciso V), oficial (Inciso VI) e diplomático (Inciso VII), no art. 12 da NLM, estão relacionados apenas cinco tipos de visto: de visita (Inciso I), temporário (Inciso II), diplomático (Inciso III), oficial (Inciso IV) e de cortesia (Inciso V). Entretanto, na NLM tem como novidade o fato de que os vistos se subdividirem em outros tipos.

O Visto de Visita, que deverá ser concedido ao visitante que tenha por objetivo vir ao Brasil para estadas de curta duração, sem a intenção de estabelecer residência (art. 13, *caput*), pode se subdividir em: turismo (Inciso I), negócios (Inciso II), trânsito (Inciso III), atividades artísticas ou desportivas (Inciso IV) e outras hipóteses definidas em regulamento (Inciso V).

Importa destacar que o visitante com Visto de Visita não tem permissão para trabalhar no Brasil (art. 13, § 1º). Contudo, lhe é lícito receber pagamento (do governo, de empregador brasileiro ou de entidade privada) de diárias, ajuda de custo,

---

<sup>88</sup> MORAES, Matheus Wellington de. Entre Fronteiras e Descasos: uma Análise Acerca dos Entraves Normativos à Efetivação dos Direitos Fundamentais ao Imigrante na Nova Lei de Migração. 2017. 56f. TCC (Bacharel em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS. p. 40.

<sup>89</sup> VARELLA, Marcelo Dias. et. al. O Caráter Humanista da Lei de Migrações: Avanços da Lei n. 13.445/2017 e os Desafios da Regulamentação. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 254-266, 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/viewFile/4682/pdf>>. p. 257.



cachê, pró-labore e outras despesas de viagem. O visitante com o Visto de Visita também pode concorrer a prêmios (art 13, § 2º).

O Visto Temporário é dirigido ao imigrante que tenha por desejo estabelecer-se no Brasil por tempo determinado. Pode se subdividir em três casos: 1) quando o visto temporário tiver por finalidade: pesquisa, ensino ou extensão acadêmica (Inciso I, “a”); tratamento de saúde (Inciso I, “b”); acolhida humanitária (Inciso I, “c”); estudo (Inciso “d”); trabalho (Inciso “e”); férias-trabalho (Inciso I, “f”); prática de atividade religiosa ou serviço voluntário (Inciso I, “g”); realização de investimento ou atividades com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural (Inciso I, “h”); reunião familiar (Inciso I, “i”); e atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado. 2) quando o imigrante for beneficiário de tratado sobre vistos e 3) em outras hipóteses que poderão ser definidas em regulamento.

Uma grande novidade no tipo Visto Temporário é o subtipo “férias-trabalho”. Esse subtipo já havia sido objeto de tratados firmados pelo Brasil anteriormente, como por exemplo o Tratado entre Brasil e França, assinado em 2013<sup>90</sup>. A ideia por trás da concessão desse visto é que o estudante estrangeiro venha para o Brasil durante as férias, a fim de exercer atividade remunerada por um curto período, de até três meses. Dessa forma, ocorre uma troca de experiências entre nacionais e o imigrante. O § 6º do art. 14 dispõe que é necessária a existência de reciprocidade entre os países para que o visto temporário para férias-trabalho seja concedido<sup>91</sup>.

O visto temporário para tratamento de saúde é concedido a não nacionais que venham para o Brasil com esse objetivo. Esse tipo de visto também é extensivo ao acompanhante. Entretanto, o imigrante deverá comprovar que possui meios para se manter no território nacional enquanto fizer o tratamento (art. 14, § 2º). Conforme dito anteriormente, a inclusão desse tipo de visto na NLM tem por base o princípio da

---

<sup>90</sup> O Memorando de Entendimento entre o Ministério da Educação (MEC) da República Federativa do Brasil e o Ministério das Relações Exteriores da República Francesa relativo à aprendizagem do francês no Brasil está disponível no endereço eletrônico: <[http://isf.mec.gov.br/images/2015/agosto/MoUBrasil\\_Franca.pdf](http://isf.mec.gov.br/images/2015/agosto/MoUBrasil_Franca.pdf)>. Acesso em: 21 out. 2018.

<sup>91</sup> VARELLA, Marcelo Dias. et. al. O Caráter Humanista da Lei de Migrações: Avanços da Lei n. 13.445/2017 e os Desafios da Regulamentação. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 254-266, 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/viewFile/4682/pdf>>. p. 258.

igualdade entre nacionais e não nacionais, presente no art. 5º, *caput*, da CF/88. Tal princípio já foi reconhecido em julgamento sobre o tema<sup>92 93</sup>.

A novidade no visto temporário para pesquisa, ensino extensão acadêmica é que, de acordo com o § 1º do art. 14, é possível a sua concessão ao imigrante que não tenha vínculo empregatício. Em caso de vínculo empregatício, faz-se necessária a comprovação de formação superior compatível com a função exercida.

De acordo com o NLM, o visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha para o Brasil exercer atividade laboral, com ou sem vínculo empregatício. Entretanto, este deverá comprovar a existência de uma oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no país. Mas se o imigrante comprovar possuir titulação de curso superior ou equivalente será dispensado de tal exigência (art. 14, § 5º), ou seja, pode vir para o país procurar emprego, sem a necessidade e fazê-lo à distância.

Observa-se ainda no art. 14, § 5º da NLM, a previsão de um regulamento que trate das questões específicas a respeito do visto temporário para trabalho.

O Estatuto do Estrangeiro não falava sobre a acolhida humanitária. Limitava-se a falar brevemente sobre temas como a previsão de visto ou residência a título de reunião familiar (art. 18 A, § 1º), e de asilo político (art. 28 e 29). Contudo, essas previsões “não habilitavam o Brasil a promover a acolhida humanitária de forma adequada e de acordo com as demandas que chegavam ao poder público”<sup>94</sup>.

A acolhida humanitária tinha por base jurídica tratados internacionais e atos infralegais. Tal fato gerava insegurança, visto que as normas ficavam espalhadas em diversos documentos jurídicos. Da mesma forma, a acolhida humanitária se submetia a atos de discricionariedade. A NLM buscou mudar esse panorama de insegurança jurídica, criando um ambiente favorável ao recebimento do imigrante por razões humanitárias no Brasil. Nesse sentido, o Capítulo III da referida lei trata da condição

---

<sup>92</sup> TRF-5 – AC: 103084920124058100, Relator: Desembargador Federal Emiliano Zapata Leitão, Dara de Julgamento: 28/01/2014, Quarta Turma, Data de Publicação: 30/01/2014.

<sup>93</sup> VARELLA. Marcelo Dias. et. al. O Caráter Humanista da Lei de Migrações: Avanços da Lei n. 13.445/2017 e os Desafios da Regulamentação. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 254-266, 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/viewFile/4682/pdf>>. p. 258.

<sup>94</sup> VARELLA. et. al. *Ibid*, p. 264.

jurídica do migrante, reservando seções inteiras para tratar da proteção ao apátrida, de asilo político e da reunião familiar<sup>95</sup>.

O art. 14 da NLM estabelece a possibilidade de concessão de visto temporário para reunião familiar (Inciso I, “i”) e acolhida humanitária (Inciso I, “c”). Nesse segundo caso, o § 3º estabelece que ele pode ser concedido ao apátrida ou ao nacional de país que esteja em conflito armado, com violação dos direitos humanos, que tenha vivido um desastre ambiental, entre outros motivos dispostos ao longo do parágrafo. Outras hipóteses poderão ser acrescentadas também através de regulamento.

No estatuto do Estrangeiro, o natural de país limítrofe podia ingressar nos municípios brasileiros que fizessem fronteira com o seu país (art. 21). Através de um documento especial de autorização, o natural de país limítrofe poderia também exercer atividade remunerada ou estudar nos municípios fronteiriços (Art. 21, §1º). Na NLM, o residente fronteiriço também pode solicitar um documento especial de autorização (art. 23). A diferença está no fato de que o alcance desse novo documento é maior que o anterior. O residente fronteiriço pode agora realizar atos da vida civil, bem como gozar de garantias e direitos concedidos pela NLM (art. 24, §1º). Importa destacar ainda que, de acordo com o parágrafo único do art. 23, condições específicas sobre a situação do residente fronteiriço podem ser estabelecidas por regulamento.

A NLM trata da proteção a ser conferida ao apátrida em território brasileiro. São concedidos todos os direitos relacionados no art. 4º da NLM, além daqueles direitos e garantias conferidos pelo Estado brasileiro<sup>96</sup>.

No art. 26 da NLM, é transferido para o regulamento a responsabilidade de tratar sobre o instituto protetivo especial ao apátrida, sendo assegurado em lei somente que o processo de naturalização deverá ser simplificado.

Destaca-se ainda que, de acordo com a NLM, durante o processo de reconhecimento da condição de apátrida, o indivíduo poderá gozar da proteção do Estado brasileiro (§ 2º). Caso a apatridia seja reconhecida e o apátrida opte pela

---

<sup>95</sup> VARELLA, Marcelo Dias. et. al. O Caráter Humanista da Lei de Migrações: Avanços da Lei n. 13.445/2017 e os Desafios da Regulamentação. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 254-266, 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/viewFile/4682/pdf>>. p. 264.

<sup>96</sup> GUERRA, Sidney. A Nova Lei de Migração no Brasil: Avanços e Melhorias no Campo dos Direitos Humanos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1717-1737, 2017. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/28937/21967>>. p. 1729.

naturalização, o órgão competente do Poder Executivo será acionado para que sejam feitos os atos necessários à efetivação da naturalização (§ 7º). Caso não opte pela naturalização imediata, ainda sim terá autorização de residência outorgada em caráter definitivo (§ 8º). Não sendo reconhecida a condição de apátrida, é cabível recurso (§ 9º). Caso a denegação subsista, o indivíduo não poderá ser devolvido para um país onde sua vida, integridade pessoal ou liberdade esteja em risco (§ 10º).

O instituto da Autorização de Residência é outra inovação da NLM, podendo ser autorizada, mediante registro, tanto ao imigrante, como ao residente fronteiriço ou ao visitante (art. 30, *caput*) que se enquadrem em um das 16 hipóteses relacionadas nas alíneas dos Incisos I e II do art. 30. O Inciso III do art. 30 ainda abre a oportunidade para que outras hipóteses de autorização de residência sejam definidas através de regulamento. Observa-se que as hipóteses de concessão de autorização de residência foram previstas de acordo uma perspectiva humanitária, voltada para a regularização de grupos vulneráveis<sup>97</sup>.

A NLM estabelece também que os prazos e procedimentos de autorização de residência sejam tratados em regulamento. A lei garante também que sejam respeitados o contraditório e a ampla defesa nos procedimentos de cancelamento da autorização de residência, bem como no recurso contra a negativa de concessão de autorização de residência, o que demonstra uma preocupação por parte da lei em assegurar os direitos e garantias fundamentais do contraditório e da ampla defesa, presentes no art. 5º, Inciso LV da CF/88.

A NLM também inovou ao permitir que a autorização de residência seja concedida independentemente da situação migratória do indivíduo que a solicitou (art. 31, § 5º da NLM). No Estatuto do Estrangeiro, era vedada a legalização da estada de clandestino e de irregular, da mesma forma que era vedada a transformação dos vistos de trânsito, de turista e temporário em visto permanente (art. 38 do Estatuto do Estrangeiro).

O art. 45 da NLM dispõe sobre as circunstâncias em que um indivíduo não será aceito no território brasileiro. Entretanto, destaca-se que a NLM impõe que o

---

<sup>97</sup> VARELLA, Marcelo Dias. et. al. O Caráter Humanista da Lei de Migrações: Avanços da Lei n. 13.445/2017 e os Desafios da Regulamentação. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 254-266, 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/viewFile/4682/pdf>>. p. 261.

impedimento somente pode ocorrer após uma entrevista individual e mediante ato fundamentado. Nesse sentido, observa-se que a lei busca individualizar o motivo de retirada de um não nacional do território brasileiro. Da mesma forma, é necessário que a Polícia Federal fundamente o motivo pelo qual não deixou o indivíduo ingressar no território brasileiro, não sendo aceito impedimentos por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política (parágrafo único).

O Capítulo V da NLM dispõe sobre as medidas de retirada compulsória de indivíduo não nacional do Estado brasileiro. As medidas são: repatriação<sup>98</sup>, deportação<sup>99</sup> e expulsão<sup>100</sup> do território brasileiro. Nos três casos deverão ser observados a Lei de Refúgio e os tratados e instrumentos legais que tratem da proteção de apátridas e outras situações humanitárias (art. 46).

Nos casos de deportação e expulsão, a NLM dispõe que sejam respeitados, nos procedimentos judiciais, os direitos à ampla defesa e ao devido processo legal (art. 48). A Defensoria Pública da União (DPU) deverá ser notificada no caso de deportação (art. 51, § 1º), de expulsão (art. 58, § 1º) e no caso de impossibilidade de repatriação por motivo de refúgio, apatridia, quando o indivíduo for menor de dezoito anos desacompanhado ou separado de sua família (a menos que fique demonstrado ser mais favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração de sua família de origem), no caso de acolhimento humanitário ou caso a medida de devolução do indivíduo para país ou região específica represente risco à sua vida, à sua integridade pessoal ou à sua liberdade (Art. 49, § 2º).

Sobre a importância da DPU para a NLM, Santarém afirma que a mesma possui um papel fundamental em garantir os direitos humanos dos imigrantes. Sua função envolve:

Além da concretização do pleno acesso à justiça em sentido amplo, a representação extrajudicial dos imigrantes, mormente em procedimentos de regularização migratória, deportação e expulsão; a

---

<sup>98</sup> Art. 49 da NLM - A repatriação consiste em medida administrativa de devolução de pessoa em situação de impedimento ao país de procedência ou de nacionalidade.

<sup>99</sup> Art. 50 da NLM - A deportação é medida decorrente de procedimento administrativo que consiste na retirada compulsória de pessoa que se encontra em situação migratória irregular em território nacional.

<sup>100</sup> Art. 54 da NLM - 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.

litigância estratégica através da articulação com a sociedade civil organizada; a proteção de refugiados também por razões humanitárias e a participação ativa nos processos legislativos e regulamentares dos direitos da população imigrante em situação de vulnerabilidade<sup>101</sup>.

Destaca-se ainda que a NLM veda o procedimento de repatriação, deportação ou expulsão coletivas (art. 61), o seja, sem a análise individualizada da situação migratória de cada indivíduo (art. 61, parágrafo único).

O Capítulo VII da NLM dispõe sobre políticas públicas para o Emigrante. Dessa forma, são estabelecidos princípios e diretrizes para o tratamento desse tema (art. 77), bem como estabelecendo a isenção de direitos de importação e de taxas aduaneiras para o emigrante que deseje retornar ao território brasileiro (art. 78).

A NLM incluiu no Código Penal Brasileiro (CP) o tipo penal “Promoção de migração ilegal”, no art. 232-A<sup>102</sup>, que criminaliza a promoção da entrada ilegal de não nacional no território brasileiro ou de brasileiro em país estrangeiro, com o fim de obter vantagem econômica.

Por fim, o art. 123 da NLM afirma que ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos em Lei. Dessa forma, um imigrante não pode mais ser preso pelo fato de estar irregular no país, o que poderia acontecer durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro, em caso de deportação (art. 61) ou de expulsão (art. 69), por exemplo.

A escolha dos artigos anteriormente citados teve por objetivo evidenciar a influência dos direitos e garantias fundamentais na elaboração da NLM. Dessa forma,

---

<sup>101</sup> SANTARÉM, Vivian Netto Machado. *A Nova Lei de Migração e a Importância da atuação da Defensoria Pública para a Proteção dos Imigrantes e Refugiados*. Disponível em: <[https://www.dpu.def.br/images/esdpu/repositorio/Ed\\_2017\\_33\\_VivianNetto\\_paper.pdf](https://www.dpu.def.br/images/esdpu/repositorio/Ed_2017_33_VivianNetto_paper.pdf)>.

<sup>102</sup> Art. 232-A do CP - Promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a entrada ilegal de estrangeiro em território nacional ou de brasileiro em país estrangeiro:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa

§ 1º Na mesma pena incorre quem promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a saída de estrangeiro do território nacional para ingressar ilegalmente em país estrangeiro.

§ 2º A pena é aumentada de 1/6 (um sexto) a 1/3 (um terço) se:

I - o crime é cometido com violência; ou

II - a vítima é submetida a condição desumana ou degradante.

§ 3º A pena prevista para o crime será aplicada sem prejuízo das correspondentes às infrações conexas.

não é exagero afirmar que o centro da NLM é o próprio migrante, ao contrário do que ocorria no Estatuto do Estrangeiro, que tinha o Estado como elemento central.

A NLM busca incluir socialmente os imigrantes, através da concessão de direitos, bem como da realização de políticas públicas em conjunto com os brasileiros e, quando necessário, especificamente para esse grupo<sup>103</sup>.

### **1.6. A Nova Lei de Migração e os Vetos Presidenciais**

O artigo 66 da CF/88 dispõe que, após a aprovação de um projeto de lei, esse será enviado ao Presidente da República. Caso ele consinta com o disposto no projeto de lei, o sancionará (art. 66, caput). Caso considere o projeto inconstitucional ou contrário ao interesse público, no todo ou em parte, poderá vetá-lo total ou parcialmente, dentro de um prazo de 15 dias, informando os motivos do veto ao Presidente do Senado Federal (art. 66, § 1º).

Após a aprovação da NLM no Congresso, a referida lei foi encaminhada para o Presidente da República para sanção. Entretanto, mesmo após tantos anos de trabalho conjunto, conforme já citado, na construção de uma lei que respondesse adequadamente aos anseios e demandas da área migratória, em maio de 2017, o Presidente Michel Temer, utilizando sua prerrogativa constitucional, vetou 21 artigos da lei (Mensagem nº 163/2017).

De acordo com Moraes (2017, p. 40), os vetos presidenciais à NLM “vem na contramão dos objetivos humanitários da Lei, ou seja, demonstram o real interesse da força conservadora que, infelizmente, ainda possui grandes poderes de decisões no país”. Para ele, os vetos presidenciais são contrários ao interesse público, visto que afastaram a NLM do que era esperado para ela: o avanço no tratamento migratório brasileiro tendo por base os direitos e garantias fundamentais.

O Migraidh emitiu uma nota a respeito das sanções presidenciais à NLM. Nela afirma a grande preocupação com tais vetos, que teriam sido feitos em

---

<sup>103</sup> VARELLA, Marcelo Dias. et. al. O Caráter Humanista da Lei de Migrações: Avanços da Lei n. 13.445/2017 e os Desafios da Regulamentação. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 254-266, 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/viewFile/4682/pdf>>. p. 266.

decorrência de pressão sofrida pelo Gabinete de Segurança Institucional, submetido ao Ministério da Defesa, bem como de “forças conservadoras e xenófobas do país”. Para o Migraidh, a NLM foi o resultado de uma “luta pelo direito humano de migrar”. Por esse motivo, aguardava que tais vetos fossem derrubados pelo Congresso Nacional<sup>104</sup>.

Um dos vetos que causou mais protesto foi o do artigo 118, segundo o qual previa a concessão de autorização de residência para os imigrantes que tivessem entrado no território nacional até o dia 6 de julho de 2016, independentemente de sua situação migratória prévia, incluídos os que estivessem em processo de regularização migratória em tramitação (§ 3º), e que assim a requisitassem no prazo de um ano após a entrada em vigor da NLM.

Como justificativa pelo veto, a Presidência da República afirmou que a concessão de anistia findaria por esvaziar a discricionariedade do Estado no acolhimento dos estrangeiros. Outra justificativa para o veto foi a de que não seria possível precisar a data de entrada do imigrante no território nacional. Dessa forma, imigrantes que entrassem durante a *vacatio legis* poderiam requerer a regularização.

Para Camila Asano, coordenadora de Política Externa da ONG Conectas, é necessário que o Brasil conceda a regularização dos imigrantes que já estão no Brasil, de forma que seja possível iniciar um novo momento, em que os migrantes sejam vistos como sujeitos possuidores de direito<sup>105</sup>.

Outro artigo vetado foi o 1º, § 2º, que garantiria aos povos indígenas e populações tradicionais seus direitos originários, em especial o direito à livre circulação nas terras que tradicionalmente são ocupadas. A justificativa dada foi a de

---

<sup>104</sup> NOTA sobre sanção e os vetos à Lei de Migrações 13.445/2017. *MIGRAIDH*, anta Maria, 25 nov. 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>>.

<sup>105</sup> LEI de Migração – Vetos à nova lei – Bloco 2. *Câmara dos Deputados*. Brasília, 21 ago. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/541436-LEI-DE-MIGRACAO---VETOS-A-NOVA-LEI-BLOCO-2.html>>.



que tal concessão entraria em confronto com os artigos 1º, I<sup>106</sup>; 20, § 2º<sup>107</sup>; e 231<sup>108</sup> da CF/88. A Presidência da República considerou que o artigo vetado afrontava a soberania nacional, assim como o direito do governo de controlar fronteiras.

O relator da proposta na Câmara dos Deputados, Deputado Orlando Silva (PCdoB/SP), ao não concordar com o veto, citou o exemplo da etnia ianomâmi, que vive entre o Brasil e a Venezuela. Para Leonardo Cavalcanti, coordenador do Laboratório de Estudos sobre Migrações Internacionais da Universidade de Brasília, a questão mais difícil do artigo vetado está na dificuldade em definir quem são os indígenas da região de fronteira<sup>109</sup>.

Outro veto polêmico do Presidente Temer foi o do art. 4º, § 2º e 3º, que permitiria ao imigrante exercer cargo, emprego e função pública, de acordo com o edital, com exceção daqueles que são reservados a brasileiro nato, conforme disposto a CF/88.

De acordo com a Presidência da República, a Advocacia Geral da União, o Gabinete de Segurança Institucional e a Casa Civil sugeriram o veto ao referido artigo sob a justificativa de que eles possibilitariam o exercício do cargo, emprego ou função pública por estrangeiro não residente, o que afrontaria a Constituição e o interesse nacional. Outra justificativa para a medida foi a de que o artigo trataria de um tema reservado à regulação de provimento de cargo público, que é matéria de iniciativa privativa do Presidente da República.

---

<sup>106</sup> Art. 1º da CF/88 - 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: I - a soberania;

<sup>107</sup> Art. 20, § 2º da CF/88 - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

<sup>108</sup> Art. 231 da CF/88 - São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

<sup>109</sup> LEI de Migração – Vetos à nova lei – Bloco 2. *Câmara dos Deputados*, Brasília, 21 ago. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/541436-LEI-DE-MIGRACAO---VETOS-A-NOVA-LEI-BLOCO-2.html>>.

Para o Migraidh<sup>110</sup>, a única motivação possível para tal veto é considerar o imigrante como uma potencial ameaça. De acordo com Moraes<sup>111</sup>, percebe-se que os vetos não levaram em consideração o fato de que após chegarem ao país, os imigrantes buscam construir suas vidas, contribuindo para ele. Dessa forma, não devem ser tratados como descartáveis pelo Estado.

O artigo 1º, § 1º, I, também vetado pelo Presidente Temer, continha a definição do conceito de “migrante”. Nas razões do veto, justifica-se que o dispositivo estabelece um conceito muito amplo, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, estendendo a qualquer estrangeiro a igualdade com os nacionais, o que viola o disposto no artigo 5º da CF/88.

De acordo com Ramos<sup>112</sup>, tal veto não terá efeito prático, visto que o termo “migrante” foi mantido no restante da lei. Dessa forma, seria possível ignorar tal veto através da via interpretativa.

Outro veto contornável pela via interpretativa é o que diz respeito ao artigo 4º, § 4º, que estende a todo visitante no território nacional algumas garantias previstas nos Incisos do referido artigo (Incisos I, II, IV, V, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV e XV). De acordo com as razões para o veto, estender para o visitante o acesso a serviços públicos de saúde, assistência social e previdência social, entre outros direitos, representaria pressões fiscais adicionais à União e outros entes nacionais, prejudicando as despesas públicas ao se adequar ao limite de gastos previsto constitucionalmente.

---

110 NOTA sobre sanção e os vetos à Lei de Migrações 13.445/2017. *MIGRAIDH*, Santa Maria, 25 dez. 2015. 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>>.

111 MORAES, Matheus Wellington de. Entre Fronteiras e Descasos: uma Análise Acerca dos Entraves Normativos à Efetivação dos Direitos Fundamentais ao Imigrante na Nova Lei de Migração. 2017. 56f. TCC (Bacharel em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS.

112 RAMOS, André de Carvalho. *Direitos Humanos são o Eixo Central da Nova Lei de Migração*. Publicado em: 26 mai 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>>.

De acordo com Ramos<sup>113</sup>, tendo em vista que existe uma previsão constitucional para a universalização do direito à saúde (art. 196, CF/88)<sup>114</sup>, é possível a superação de tal veto através da via interpretativa. A esse respeito, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5), já decidiu favoravelmente para que um estrangeiro com visto de permanência conseguisse acesso imediato à fila de transplante renal, além de atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>115</sup>.

Outro artigo vetado foi o 66, Incisos I e IV. O objetivo deles seria o de facilitar a naturalização dos imigrantes originários do Mercosul e de países de língua portuguesa. Como razão para os vetos, a Presidência da República alegou que tal dispositivo poderia fragilizar o processo eleitoral nacional, visto que a naturalização é um instituto que tem por consequência o direito político.

O art. 37, parágrafo único, e o art. 40, Inciso IV, ambos vetados, falam sobre a concessão de visto ou autorização de residência, para fins de reunião familiar, para outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade. Como justificativa para tal veto, a Presidência da República alegou que tais artigos poderiam facilitar ou permitir situações que propiciassem o sequestro de crianças, visto que permitiriam a entrada das mesmas em território nacional sem visto e desacompanhadas dos responsáveis.

Para o Migraidh<sup>116</sup>, tal veto vai contra os direitos humanos, pois impede que se reconheça as diversas possibilidades culturais de composição de uma família, bem como o direito de reunião familiar.

O artigo 116 dispunha sobre a revogação das expulsões decretadas antes do dia 5 de outubro de 1988 (data da promulgação da CF/88). Como justificativa pelo veto, a Presidência da República argumentou que os atos materiais de expulsão e

---

<sup>113</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Direitos Humanos são o Eixo Central da Nova Lei de Migração*. Publicado em: 26 mai 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>>.

<sup>114</sup> Art. 196 da CF/88- A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

<sup>115</sup> TRF-5 – AC: 103084920124058100, Relator: Desembargador Federal Emiliano Zapata Leitão, Data do Julgamento: 28/01/2014, Quarta Turma, Data da Publicação: 30/01/2014. Disponível em: <<https://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24945810/ac-apelacao-civel-ac-103084920124058100-trf5>>.

<sup>116</sup> NOTA sobre sanção e os vetos à Lei de Migrações 13.445/2017. *MIGRAIDH*, Santa Maria, 03 dez. 2015. 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>>.

revogação fazem parte do exercício da soberania nacional, privativo ao Presidente da República.

O artigo 55, Inciso II, alínea “e”, também falava sobre a não expulsão do imigrante que houvesse, ao tempo do cometimento do crime, vivido no Brasil por mais de quatro anos. O Presidente da República justificou o veto afirmando que o referido dispositivo inviabilizaria a expulsão de pessoas que foram condenadas pelo cometimento de crimes graves somente pelo fato de terem vivido no Brasil mais de 4 anos do cometimento do delito. Outra justificativa foi a de que a referida alínea esvaziaria a discricionariedade do Estado no tocante a gestão de sua política migratória.

De acordo com Ricci<sup>117</sup>, para que seja possível compreender o motivo de tais vetos, é necessário levar em conta a pressão que grupos conservadores, composto por membros do governo e da sociedade, exerceram, pois entendiam que a NLM poderia ser uma ameaça tanto à economia quanto à soberania nacional. Tal pensamento reproduziria o que o autor chama de “vestígios, não tão apagados, da trajetória de construção social hierárquica brasileira”.

Enquanto que a NLM tinha por foco central a preocupação com o indivíduo migrante, concedendo-lhe, para tanto, direitos e garantias fundamentais, os vetos conferidos à NLM pela Presidência da República demonstram ter como objetivo a proteção do Estado e a garantia da manutenção da soberania nacional. Nesse sentido, o indivíduo migrante volta a ser visto sob o olhar da desconfiança, como um potencial perigo para Estado, retornando à ideia de estrangeiro, tratada pelo Estatuto do Estrangeiro. Tal fato denota um retrocesso do Estado brasileiro na garantia dos direitos fundamentais.

---

<sup>117</sup> RICCI, Carla; SILVA, Jéssica Monteiro Clementino da. Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações? *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, Ano XXI, n. 41, p. 23-44, 2018. p. 29.

## CAPÍTULO 2 – DECRETO 9.199/2017: EXCESSOS E OMISSÕES

A NLM depende de regulamentação. É o que se observa no corpo da lei. Nela, cerca de 30 artigos citam a necessidade de decretos complementares para que ela possa de fato ser validada.

O art. 84 da CF/88 estabelece que é competência privativa do Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução (Inciso IV). Nesse sentido, da mesma forma que ocorreu com os vetos presidenciais à NLM, visto anteriormente, cabe também à Presidência da República expedir regulamentos para a fiel execução da lei.

Diferentemente do que ocorreu com o processo de elaboração da NLM, em que o Congresso contou com a participação de diversos setores da sociedade, inclusive com especialistas na área migratória para a elaboração do texto da lei, ao longo de vários anos, o Governo Federal praticamente não dialogou com a sociedade civil para a elaboração do Decreto Regulamentador.

Várias organizações ligadas à temática migratória pediram, antes mesmo da lei ser sancionada, que o Ministério da Justiça criasse um grupo de trabalho para a redação do Decreto. Entretanto, esse pedido não foi atendido<sup>118</sup>. Foram poucas as oportunidades concedidas para discussão de um projeto de texto regulamentador. No Fórum de Participação Social, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que ocorreu no mês de agosto de 2017, na cidade de São Paulo, foram geradas 68 propostas para o Decreto. O Governo Federal somente apresentou o texto do Decreto Regulamentador no dia 23 de outubro de 2017<sup>119</sup>. A consulta pública, via internet, foi disponibilizada no período de 1 a 13 de novembro. Por fim, ocorreu uma audiência pública no dia 13 de novembro de 2017, em Brasília. Além desses três eventos, no dia 15 de novembro de 2017, ocorreu uma última audiência, na cidade de São Paulo, dessa vez marcada pela sociedade civil. Entretanto, apesar de terem confirmado presença, nenhum representante do governo federal compareceu ao evento.

---

<sup>118</sup> IANDOLI, Rafael. O que o Decreto de Temer muda na Lei de Migração, aprovada em maio. *NEXO*, São Paulo, 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2017/11/23/O-que-o-decreto-de-Temer-muda-na-lei-de-migra%C3%A7%C3%A3o-aprovada-em-maio>> .

<sup>119</sup> Ibid.

Observa-se que, apesar de ter sido disponibilizado para consulta, o texto do Decreto Regulamentador teve um tempo muito curto para que fosse devidamente analisado, bem como para que as entidades envolvidas com a temática migratória pudessem se manifestar<sup>120</sup>.

No dia 21 de novembro de 2017, o Governo Federal publicou o Decreto nº 9.199 (Decreto Regulamentador), passando a regular a NLM. Apesar dos esforços por parte dos especialistas, entidades e instituições que trabalham com essa temática no país, bem como da relevância técnica, jurídica e política das críticas feitas por esses grupos à minuta do Decreto Regulamentador disponibilizada, elas não foram levadas em conta pelo Governo Federal<sup>121</sup>.

O Decreto Regulamentador é composto por 319 artigos, mais que o dobro dos 125 artigos que compõem a NLM. A principal crítica a ele é a de que vai contra vários dos avanços conquistados pelos imigrantes no território brasileiro, no tocante a direitos e garantias. Sobre esse tema, Lucia Sestokas, pesquisadora do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), em entrevista concedida para o jornal NEXO, afirmou o seguinte:

Se a gente estava falando que o texto da lei era um avanço em termos de mudança de paradigma, porque passou a contemplar os direitos humanos e deixava de lado o viés securitário [da lei anterior], isso cai por terra no decreto<sup>122</sup>.

Nesse sentido, o Decreto Regulamentador desvirtua o objetivo central da NLM. Por esse motivo, seria um risco contra as conquistas alcançadas pela referida

---

<sup>120</sup> VENDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana A. *A Distante Regulamentação da Acolhida Humanitária*. Publicado em: 28 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/distante-regulamentacao-da-acolhida-humanitaria-28032018>>.

<sup>121</sup> RAMOS, André de Carvalho. et al. *Regulamento da Nova Lei de Migração é Contra Legem e Praeter Legem*. Publicado em: 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praeter-legem>>.

<sup>122</sup> IANDOLI, Rafael. O que o Decreto de Temer muda na Lei de Migração, aprovada em maio. *NEXO*, São Paulo, 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/11/23/O-que-o-decreto-de-Temer-muda-na-lei-de-migra%C3%A7%C3%A3o-aprovada-em-maio>>.

lei, tanto no que diz respeito aos direitos dos migrantes, quanto no tocante a capacidade do governo em formular políticas adequadas à questão migratória<sup>123</sup>.

Sobre essa desvirtuação do objetivo central da NLM, cita-se como exemplo a utilização da expressão “imigrante clandestino”, no art. 172 do Decreto Regulamentador<sup>124</sup>. O Emprego desse termo denota uma limitação técnica, além de ser desrespeitosa com o indivíduo que não é somente um imigrante, mas um ser humano<sup>125</sup>. De fato, é o que se observa, se retomarmos tudo o que já foi dito pelo presente trabalho, sobre o que se buscou com a NLM, no tocante desenvolver uma lei sobre imigração e para o imigrante, rompendo assim com o antigo Estatuto do Estrangeiro. Ele também vai contra ao conceito de “direito humano de migrar”<sup>126</sup>. A introdução do termo “imigrante clandestino” no Decreto Regulamentador da NLM é, no mínimo, contraditório.

Em entrevista concedida por Deisy Ventura, professora de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, à revista Carta Capital, é afirmado o seguinte:

Para se ter uma ideia da gravidade dos erros, o decreto faz referência à expressão “migrante clandestino”, de conotação pejorativa evidente, que reforça o estigma de migrantes em situação irregular, e que não só é repudiada mas há muito foi eliminada de todos os ordenamentos jurídicos. A regulamentação é uma vergonha do ponto de vista técnico e jurídico, além de um grave erro político no momento em que o Brasil

---

<sup>123</sup> RAMOS, André de Carvalho. et al. *Regulamento da Nova Lei de Migração é Contra Legem e Praeter Legem*. Publicado em: 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>.

<sup>124</sup> Art. 172 do Decreto Regulamentador - 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.

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.

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> VENTURINI, Andressa de Medeiros; MAZZARDO, Luciane de Freitas. *Um Novo Olhar Acerca do Direitos Humanos de Migrar: Uma Análise a Partir da Sanção da Lei 13.445/17*. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidssp/article/viewFile/17721/4595>> Acesso em: 24 out. 2018.

deveria regularizar a questão migratória para a nossa própria segurança<sup>127</sup>.

Na mesma entrevista, Ventura reforça ainda que nenhum ser humano pode ser considerado “clandestino, ilegal ou irregular”. A existência de um termo que tem conotação discriminatória traz de volta e reforça as já anteriormente citadas tradições xenófobas presentes nas leis migratórias brasileiras do passado, e que a NLM buscou superar.

Uma outra crítica ao Decreto Regulamentador da NLM é a de que ele extrapola a sua função regulamentadora, visto que trata de temas que vão além do disposto na NLM. Nesse sentido, faz-se necessário retomar o art. 84 da CF/88, o qual dispõe que os regulamentos e decretos expedidos pelo Presidente da República servem para a “fiel execução” do disposto em lei (Inciso IV). Além de extrapolar sua competência, o Decreto Regulamentador também se omite sobre temas que, de acordo com o disposto na NLM, deveriam ser tratados por regulamento<sup>128</sup>.

O presente trabalho selecionou os artigos mais polêmicos do Decreto Regulamentador para serem analisados nas próximas páginas. Para tanto, eles foram separados em dois grupos: Excessos, que reúne os artigos que ultrapassaram sua competência; e Omissões, para tratar dos temas que não foram contemplados pelo Decreto Regulamentador da NLM<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> BASILIO, Ana Luiza. “Regulamento da Lei de Migração é uma catástrofe”, diz especialista. *Carta Capital*, São Paulo, 24 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>>.

<sup>128</sup> RAMOS, André de Carvalho. et al. *Regulamento da Nova Lei de Migração é Contra Legem e Praeter Legem*. Publicado em: 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniaio-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>.

<sup>129</sup> Para dividir os artigos polêmicos do Decreto Regulamentador da NLM em dois grupos, Excessos e Omissões, o presente trabalho teve por base o artigo “Regulamento da Nova Lei de Migração é *contra legem* e *praeter legem*”, produzido por André Carvalho Ramos, Aurélio Rios, Clèmerson Clève, Deisy Ventura, João Guilherme Granja, José Luis Bolzan de Moraes, Paulo Abrão Pires Jr, Pedro B. de Abreu Dallari, Rossana Rocha Reis, Tarciso Dal Maso Jardim e Vanessa Berner.



## 2.1. Excessos

O projeto de lei que veio a se tornar a NLM entendia que conceder ao imigrante, que vem para o Brasil em busca de trabalho, uma entrada regularizada é benéfico para o Estado brasileiro, visto que, estando regularizado, o imigrante também poderá conseguir um emprego formal, contribuindo economicamente para o crescimento do país. Da mesma forma, a entrada regular também é benéfica para os imigrantes. Primeiramente porque, uma vez legalizados, não precisarão da “ajuda” de redes ilegais de atravessadores, os chamados “coiotes”. Em segundo lugar, estando regulares no Brasil, os imigrantes poderiam dispensar as redes de assistência social destinadas aos necessitados, assim como não estariam vulneráveis à exploração de trabalho escravo. Em terceiro lugar, estando regularizados, o Estado teria melhores condições de saber quem são e quantos são os imigrantes em território brasileiro à procura de trabalho, o que lhe possibilitaria o desenvolvimento de políticas públicas voltadas especificamente para esse grupo<sup>130</sup>.

Entretanto, o texto final da NLM introduziu um dispositivo que modificou a ideia original do projeto de lei. Para a concessão do Visto Temporário, a NLM passou a exigir a comprovação da existência de uma oferta de trabalho formalizada, por pessoa jurídica em atividade no país (art. 14, § 5º)<sup>131</sup>. Se, no projeto de lei, todos os imigrantes que vinham ao Brasil em busca de trabalho encontrariam proteção por parte do Estado, o texto final da NLM reduziu essa proteção a um grupo específico, os que tivessem uma oferta de emprego formalizada, deixando de lado grande parte dos imigrantes que vem para o Brasil<sup>132</sup>.

Partindo do princípio de que encontrar emprego não é uma tarefa fácil para um nacional, é de se esperar que um imigrante tenha ainda mais dificuldade no mesmo processo. Somando-se a tal situação o fato de que esse imigrante está

---

<sup>130</sup> RAMOS, André de Carvalho. et al. *Regulamento da Nova Lei de Migração é Contra Legem e Praeter Legem*. Publicado em: 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>.

<sup>131</sup> Art. 4º, § 5º da NLM- Observadas as hipóteses previstas em regulamento, o visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral, com ou sem vínculo empregatício no Brasil, desde que comprove oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no País, dispensada esta exigência se o imigrante comprovar titulação em curso de ensino superior ou equivalente.

<sup>132</sup> Ibid.

procurando emprego no Brasil estando em outro país, é fácil a conclusão de que as chances de sucesso em tal empreitada são muitas baixas, principalmente dentro do grupo de indivíduos mais vulneráveis<sup>133</sup>.

Não bastasse a alteração no texto final da NLM sobre o Visto Temporário para trabalho, acima citado, o Decreto Regulamentador, ao tratar do tema, estabeleceu que se entende como oferta de trabalho o contrato individual de trabalho ou o contrato de prestação de serviços (Art. 38, Inciso I, Decreto Regulamentador)<sup>134</sup>. Entretanto, o parágrafo 5º do art. 14 da NLM, que trata do Visto Temporário, dispõe que o mesmo poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral no Brasil, com ou sem vínculo empregatício<sup>135</sup>.

No art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)<sup>136</sup>, o conceito de contrato individual de trabalho é caracterizado como um acordo tácito ou expresso, que corresponde a uma relação de emprego. Da mesma forma, o conceito de contrato de prestação de serviços está disposto no art. 594 do Código Civil brasileiro (CC/02)<sup>137</sup>. De acordo com ele, prestação de serviço é toda a espécie de serviço ou trabalho lícito, material ou imaterial, podendo ser contratada mediante retribuição. Nesse sentido, tendo em vista que tais contratos são resultados de uma relação de trabalho e não uma oferta<sup>138</sup>, entende-se que o Decreto Regulamentador dificultou ainda mais a obtenção do Visto Temporário para Trabalho pelos imigrantes, além de acrescentar uma exigência não prevista na NLM.

---

<sup>133</sup> RAMOS, André de Carvalho. et al. *Regulamento da Nova Lei de Migração é Contra Legem e Praeter Legem*. Publicado em: 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>.

<sup>134</sup> Art. 38, Inciso I do Decreto Regulamentador - a oferta de trabalho é caracterizada por meio de contrato individual de trabalho ou de contrato de prestação de serviços.

<sup>135</sup> Art. 14, § 5º da NLM - Observadas as hipóteses previstas em regulamento, o visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral, com ou sem vínculo empregatício no Brasil, desde que comprove oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no País, dispensada esta exigência se o imigrante comprovar titulação em curso de ensino superior ou equivalente.

<sup>136</sup> Art. 442 da CLT - Contrato individual de trabalho é o acordo tácito ou expresso, correspondente à relação de emprego

<sup>137</sup> Art. 594 do CC - Toda a espécie de serviço ou trabalho lícito, material ou imaterial, pode ser contratada mediante retribuição.

<sup>138</sup> RAMOS, André de Carvalho. et al. *Regulamento da Nova Lei de Migração é Contra Legem e Praeter Legem*. Publicado em: 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>.

Outro ponto polêmico do Decreto Regulamentador diz respeito à inclusão da necessidade de deferimento, por parte do Ministério do Trabalho, do pedido de autorização de residência prévia, feito pelo imigrante, para o recebimento do Visto Temporário. É o que se observa nos artigos 34, § 6º (Visto Temporário com a finalidade de pesquisa, ensino e extensão acadêmica)<sup>139</sup>; art. 38, § 9º (Visto Temporário para Trabalho)<sup>140</sup>; art. 42, § 3º (Visto Temporário para imigrante que pretenda realizar investimento em pessoa jurídica no País)<sup>141</sup>; art. 43, § 3º (Visto Temporário para imigrante administrador, gerente, diretor ou executivo com poderes e gestão)<sup>142</sup>; e art. 46, § 5º (Visto Temporário para atividades artísticas ou desportivas)<sup>143</sup> do Decreto Regulamentador.

---

<sup>139</sup> Art. 34 do Decreto Regulamentador - 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.

<sup>140</sup> Art. 38 do Decreto Regulamentador - 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 residência prévia à emissão do visto, ressalvadas as hipóteses definidas em resolução do Conselho Nacional de Imigração.

<sup>141</sup> Art. 42 do Decreto Regulamentador - 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.

<sup>142</sup> Art. 43 do Decreto Regulamentador - 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.

<sup>143</sup> Art. 46 do Decreto Regulamentador - 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.

O art. 14, *caput*, da NLM<sup>144</sup>, dispõe que o visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado. Dessa forma, compreende-se que o Decreto Regulamentador pressupõe que, tendo em vista que o imigrante que solicita o visto temporário tem por objetivo estabelecer residência no Brasil por um tempo determinado, então ele deverá solicitar a Autorização de Residência antes de obter o Visto Temporário. Entretanto, é possível observar que o Decreto Regulamentador selecionou apenas algumas das situações dispostas nos Incisos do art. 14 da NLM para impor a necessidade de Autorização de Residência prévia para o recebimento do visto temporário, são as que estão dispostas nas alíneas “a” (pesquisa, ensino ou extensão acadêmica), “e” (trabalho), “h” (realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural) e “j” (atividades artísticas ou desportivas com contrato por tempo determinado), além do Visto Temporário para imigrante administrador, gerente, diretor ou executivo com poderes e gestão, que não se enquadra especificamente em nenhuma das possibilidades descritas no referido artigo.

Entende-se que o Decreto Regulamentador vai além de sua competência ao acrescentar a necessidade de Autorização de Residência prévia para a concessão de Visto Temporário, nos casos acima relacionados, o que não está taxativamente disposto no texto da NLM. Nesse sentido, entende-se que a emissão de Visto Temporário não pode estar condicionada a Autorização de Residência prévia.

O Decreto Regulamentador também é questionado por colocar o Ministério do Trabalho como o responsável por deferir pedidos de Autorização de Residência prévias (art. 127, §1º)<sup>145</sup>. Nesse sentido, afirma-se:

Ora, a autorização de residência não pode ser condicionante da emissão de visto. Tampouco existe base legal para que o Ministério do Trabalho seja dotado da competência de “selecionar” migrantes para o

---

<sup>144</sup> Art. 14 da NLM - 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:

<sup>145</sup> Art. 127 do Decreto Regulamentador- Os pedidos de autorização de residência serão endereçados ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ressalvadas as hipóteses previstas no § 1º.

§ 1º - Observado o disposto no art. 142, os pedidos de autorização de residência serão endereçados ao Ministério do Trabalho quando fundamentados nas seguintes hipóteses:

ingresso regular no território nacional, o que representaria um retrocesso, não apenas em direção ao regime militar (1964-1985) mas ao próprio Estado Novo<sup>146</sup>.

De acordo com Ventura, o Ministério do Trabalho não tem por responsabilidade selecionar migrantes. Tal competência foi colocada no Decreto Regulamentador, mas não tem amparo na lei<sup>147</sup>.

O art. 45, Inciso I<sup>148</sup> do Decreto Regulamentador estabelece que o visto temporário para fins de reunião familiar será concedido ao imigrante cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma, nos termos do ordenamento jurídico brasileiro. A crítica feita ao referido artigo está no fato de que a expressão “nos termos da legislação brasileira” foi indevidamente acrescentada pelo Decreto Regulamentador, pois não está presente no art. 37, I da NLM<sup>149</sup>. Dessa forma, compreende-se que o Decreto Regulamentador abre uma brecha para futuras interpretações sobre o tema, o que não está previsto na NLM. Compreende-se que, em tal fato, ocorre um desvirtuamento no sentido da referida lei.

A NLM dispõe no art. 3º, Inciso III<sup>150</sup>, sobre a não criminalização da migração. Da mesma forma, o art. 123 da referida lei afirma que ninguém será privado de sua liberdade por conta de questões migratórias, excetuando-se os casos definidos na própria lei de migração<sup>151</sup>. Entretanto, o art. 211 do Decreto Regulamentador da

---

<sup>146</sup> RAMOS, André de Carvalho. et al. *Regulamento da Nova Lei de Migração é Contra Legem e Praeter Legem*. Publicado em: 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>.

<sup>147</sup> BASILIO, Ana Luiza. “Regulamento da Lei de Migração é uma catástrofe”, diz especialista. *Carta Capital*, São Paulo, 24 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>>.

<sup>148</sup> Art. 45 do Decreto Regulamentador - 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;

<sup>149</sup> Art. 37 da NLM - O visto ou a autorização de residência para fins de reunião familiar será concedido ao imigrante:

I - cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma;

<sup>150</sup> Art. 3º da NLM - A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

III - não criminalização da migração;

<sup>151</sup> Art. 123 da NLM- Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei.

NLM<sup>152</sup> estabelece a possibilidade de prisão do deportando. Nesse sentido, a crítica feita ao art. 211 é a de que ele vai contra o que foi estabelecido pela NLM, não somente no tocante à proibição tácita de não criminalização da imigração, mas também porque fere a garantia de direitos que a NLM confere ao imigrante.

O Decreto Regulamentador fala também sobre normas sanitárias (art. 164, § 1º<sup>153</sup>; art. 171, Inciso XIII<sup>154</sup>; art. 10, Inciso II<sup>155</sup>), o que não está previsto na NLM. Para Ventura, a presença de tais normas é equivocada, pois não é matéria migratória. Ela afirma também que a inclusão desse tópico no Decreto Regulamentador tem cunho discriminatório, pois associa o estrangeiro à transmissão de doenças<sup>156</sup>.

## 2.2. Omissões

O art. 120 da NLM<sup>157</sup> faz menção à Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, a ser criada para coordenar e articular ações setoriais a serem implementadas pelo Poder Executivo federal, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, além da participação de organizações da sociedade civil, de organismos internacionais e entidade privadas, de acordo com o regulamento. Nesse sentido, percebe-se que a NLM encarregou a regulamentação para tratar das

---

<sup>152</sup> Art. 211 da NLM - 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 nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.

<sup>153</sup> Art. 164, § 1º do Decreto Regulamentador - Ato do Ministro de Estado da Saúde disporá sobre as medidas sanitárias necessárias para entrada no País, quando couber.

<sup>154</sup> Art. 171 do Decreto Regulamentador - 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;

<sup>155</sup> Art. 10 do Decreto Regulamentador - Para solicitar o visto, os seguintes documentos deverão ser apresentados à autoridade consular:

II - certificado internacional de imunização, quando exigido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa;

<sup>156</sup> BASILIO, Ana Luiza. “Regulamento da Lei de Migração é uma catástrofe”, diz especialista. *Carta Capital*, São Paulo, 24 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>>.

<sup>157</sup> Art. 120 da NLM - 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.

questões envolvendo a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. Entretanto, o Decreto Regulamentador se omite, visto que nem ao menos menciona a referida política.

Outro exemplo de omissão por parte do Decreto Regulamentador pode ser encontrado no art. 28, Inciso V<sup>158</sup>. O texto do referido artigo dispõe sobre o visto, o qual poderá ser denegado à pessoa que tenha praticado ato contrário aos princípios e aos objetivos dispostos na Constituição. Da mesma forma, o art. 133, Inciso V do Decreto Regulamentador, dispõe em seu texto que a autorização de residência poderá ser negada à pessoa que tenha praticado ato contrário aos princípios ou aos objetivos dispostos na Constituição.

Observa-se que ambos os artigos fazem referência à expressão “ato contrário aos princípios e objetivos constitucionais” sem, contudo, especificar qual ou quais seriam esses atos. O Decreto Regulamentador mais uma vez se omite. Dessa forma, o que ocorre é uma abertura para o poder Executivo decidir discricionariamente tanto a respeito da denegação de visto, como da autorização de residência, tipo de decisão que remete ao Estatuto do Estrangeiro<sup>159</sup>.

O art. 14, § 3º da NLM<sup>160</sup>, dispõe sobre a concessão de Visto Temporário para acolhida humanitária 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 ainda em outras hipóteses, de acordo com regulamento.

O Decreto Regulamentador da NLM tratou do tema no art. 36, § 1º<sup>161</sup>. Entretanto, estabeleceu que um ato conjunto dos Ministérios de Estado da Justiça e

---

<sup>158</sup> Art. 28 do Decreto Regulamentador - O visto poderá ser denegado à pessoa:  
V - que tenha praticado ato contrário aos princípios e aos objetivos dispostos na Constituição.

<sup>159</sup> RAMOS, André de Carvalho. et al. *Regulamento da Nova Lei de Migração é Contra Legem e Praeter Legem*. Publicado em: 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniaio-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>.

<sup>160</sup> Art. 14, § 3º da NLM - 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.

<sup>161</sup> Art. 36 da NLM - 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

Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho ficaria responsável por definir as condições, prazos e requerimentos para a emissão do visto temporário para acolhida humanitária.

A situação se repetiu no art. 145, § 1º do Decreto Regulamentador<sup>162</sup>, que trata da Autorização de Residência para fins de acolhida humanitária. Em ambos os casos, ficou estabelecido que um ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho ficariam responsáveis por estabelecer os requisitos para a concessão de Autorização de Residência com o fundamento em acolhida humanitária, a renovação do prazo de residência e a sua alteração para prazo indeterminado.

O que se observa é que o Decreto Regulamentador postergou para um outro ato normativo a regulamentação de importantes dispositivos relacionados com a concessão de Visto Temporário e de Autorização de Residência para fins de acolhida humanitária. Destaca-se que o Decreto Regulamentador nem ao menos buscou definir um prazo para esse novo ato normativo. Nesse sentido, verifica-se que o Decreto Regulamentador mais uma vez se absteve de tratar de um tema que era de sua competência.

Para Vendovato e Baeninger:

O regulamento deveria buscar trazer um instrumento para o governo brasileiro enfrentar o cenário desafiador da migração internacional, sem correr o risco de cair nos casuísmos, tão compatíveis com a violação de direitos e o tratamento diferenciado de situações idênticas<sup>163</sup>.

---

de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário.

§ 1º - 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.

<sup>162</sup> Art. 145, § 1º do Decreto Regulamentador - Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho estabelecerá os requisitos para a concessão de autorização de residência com fundamento em acolhida humanitária, a renovação do prazo da residência e a sua alteração para prazo indeterminado.

<sup>163</sup> VENDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana A. *A Distante Regulamentação da Acolhida Humanitária*. Publicado em: 28 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/distante-regulamentacao-da-acolhida-humanitaria-28032018>>.



Ao postergar a regulamentação do Visto Temporário e da Autorização de Residência para fins de Acolhida Humanitária, o Decreto Regulamentador perdeu a chance de determinar os casos em que se configura a acolhida humanitária e quem é a autoridade competente para o reconhecimento de tal situação. Essa perda de oportunidade culminou na Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018. Nela há a permissão de que seja concedida uma autorização de residência temporária para o indivíduo migrante, por um prazo de 2 anos, o que poderá vir a se transformar em autorização por prazo indeterminado, sendo necessário que o imigrante não tenha antecedentes criminais no Brasil, bem como comprove possuir condições para se manter no território brasileiro. Essa portaria pode ser considerada como um avanço, se comparada à Resolução 126 do CNIg, de 02 de março de 2017, a qual não garantia a autorização de residência por prazo indeterminado, além de ordenar que a entrada no território nacional ocorresse por via terrestre. Entretanto, seria melhor que todos apêndices sobre a questão migratória no Brasil estivessem em um lugar só, no caso, o Decreto Regulamentador, conforme orientação da NLM.

O aumento do número de imigrantes venezuelanos que chegam ao Brasil tem feito com que organizações da sociedade civil se mobilizem para pressionar o Governo Federal na busca por soluções. No relatório de maio/2018, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) recomendou ao governo brasileiro a aplicação do instituto do refúgio aos venezuelanos<sup>164</sup>. Entretanto, o ideal seria que o Decreto Regulamentador definisse os requisitos, condições e prazos para a concessão do Visto Temporário e da Autorização de Residência para fins humanitários.

Conforme citado anteriormente (página 42), na reunião pública sobre a regulamentação da NLM, realizada no dia 15 de novembro de 2017, em São Paulo, e que contou com a participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais, acadêmicos, imigrantes e refugiados, foram indicados alguns pontos centrais de preocupação com o Decreto Regulamentador, que à época ainda se

---

<sup>164</sup> COM Avanços e Impasses, Lei de Migração completa um ano. *Conectas*, São Paulo, 24 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/lei-de-migracao-completa-um-ano>>.

tratava da minuta. Vários pontos foram criticados<sup>165</sup>, com destaque para a confusão feita entre justiça criminal e migração, que ocorre quando o direito de migrar fica condicionado à ausência de antecedentes penais, o que seria uma dupla condenação. É o que se observa no art. 49, Inciso V<sup>166</sup>.

Outro ponto de preocupação destacado foi o de manter o indivíduo que aguarda pela expulsão do Brasil sem possibilidade de se regularizar (Art. 194, Decreto Regulamentador)<sup>167</sup>. Por fim, merece destaque também o ponto sobre a restrição da obtenção de Visto Temporário de Trabalho, sem esclarecer o que seria considerado “mão de obra estratégica”. A crítica feita é a de que o Decreto Regulamentador preza pela “manutenção da lógica seletiva do Estatuto do Estrangeiro”.

Antes da publicação do Decreto Regulamentador, a Defensoria Pública da União (DPU) já havia enviado ao governo um documento pedindo a modificação de 47 pontos no Decreto Regulamentador<sup>168</sup>. Ela tem atuado ativamente nessa questão, visto que a falta de regras claras, em função da omissão do Decreto Regulamentador, tem feito com que muitos imigrantes encontrem dificuldades para regularizar sua situação no território brasileiro. A DPU de São Paulo alega que, desde o início da vigência da NLM, aumentou o número de pessoas que buscam auxílio no órgão, em decorrência da falta de respostas sobre visto e pedidos de residência<sup>169</sup>.

Uma das grandes preocupações que os imigrantes possuem decorre das multas a serem pagas pelo tempo irregular no território nacional. A NLM aumentou os valores, mas o decreto não deixou claro o valor a ser pago pela sanção diária. De

---

<sup>165</sup> CARTA aberta sobre o processo de participação social na regulamentação da lei 13.455/17 e pontos preocupantes na minuta do decreto da nova lei de migração. *Instituto Igarapé*, Rio de Janeiro, 15 nov. 2017. Disponível 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/>>.

<sup>166</sup> Art. 49 do Decreto Regulamentador - Além dos documentos a que se refere o art. 10, caput, incisos I, II, III e IV, poderão ser exigidos para a concessão de vistos temporários:  
V - atestado de antecedentes criminais expedido pelo país de origem, ou, a critério da autoridade consular, atendidas às peculiaridades do país onde o visto foi solicitado, documento equivalente.

<sup>167</sup> Art. 194 do Decreto Regulamentador - Enquanto o procedimento de expulsão estiver pendente, o expulsando permanecerá aguardando a sua decisão, sem alteração de sua condição migratória.

<sup>168</sup> MELLO, Patrícia Campos. Lei de Migração entra em Vigor, mas Regulamentação é Alvo de Críticas. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 21 nov. 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/11/1936866-lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-e-alvo-de-criticas.shtml>>.

<sup>169</sup> CAPUCHINHO, Cristiane. Nova Lei de Migração emperra concessão de vistos deixa estrangeiros no país irregulares. *UOL*, São Paulo, 24 fev. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/02/24/nova-lei-de-migracao-trava-concessao-de-vistos-e-deixa-estrangeiros-no-pais-ilegais.htm>>.

acordo com o art. 301 do Decreto Regulamentador, a multa a ser paga por pessoa física pode variar entre R\$ 100 e R\$ 10.000, o que é considerado por especialistas como abusivo. Diante desse quadro, alguns consultores migratórios chegaram a indicar para os imigrantes que tivessem condições financeiras, que fizessem uma viagem internacional, a fim de que o visto deixasse de ter validade e fosse substituído por um visto de turismo, o que não é o ideal, principalmente para os que precisam trabalhar, o que não é possível com esse tipo de visto<sup>170</sup>.

No dia 25 de outubro de 2018, o Diário Oficial da União publicou a decisão do Departamento de Migrações (DEMIG), órgão do Ministério da Justiça, em que mais de 3 mil haitianos receberam a Autorização de Residência no Brasil, em pedido feito pela DPU, como pedido de acolhida humanitária. Um primeiro grupo já havia recebido a mesma autorização no dia 15 de outubro de 2018<sup>171</sup>.

A DPU de SP foi responsável pelo pedido de *habeas corpus* (HC nº 0000051-59.2018.4.03.0000/SP)<sup>172</sup> de um imigrante nigeriano, para que o mesmo não fosse preso para fins de expulsão. Esse foi o primeiro caso julgado com base na NLM. O Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) entendeu que, apesar do artigo 211 do Decreto Regulamentador prever a medida cautelar de prisão para fins de deportação e expulsão, a NLM dispõe no art. 123 que ninguém pode ser privado de sua liberdade em decorrência de razões migratórias, exceto nos casos previstos na própria NLM. Tais artigos são conflitantes, mas a NLM é hierarquicamente superior ao Decreto Regulamentador. Por esse motivo, o imigrante foi liberado e aguarda o processo de expulsão em liberdade<sup>173</sup>.

---

<sup>170</sup> CAPUCHINHO, Cristiane. Nova Lei de Migração emperra concessão de vistos deixa estrangeiros no país irregulares. *UOL*, São Paulo, 24 fev. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/02/24/nova-lei-de-migracao-trava-concessao-de-vistos-e-deixa-estrangeiros-no-pais-ilegais.htm>>.

<sup>171</sup> HAITIANOS recebem concessão de residência no Brasil. Ministério da Justiça do Brasil. Brasília, 25 de out. 2018. Disponível em: <<http://justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1540486943.29>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

<sup>172</sup> TRF-3 – HC: 0000051-59.2018.4.03.0000/SP, Relator: Desembargador Federal José Lunardelli, Data do Julgamento: 20/03/2018, Décima Primeira Turma, Data da Publicação: 02/04/2018. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/6785983>>.

<sup>173</sup> LIMINAR Baseada em nova lei impede prisão para fins de expulsão de migrante. Conectas, São Paulo, 20 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/nova-lei-impede-prisao-para-fins-de-expulsao-de-migrante>>. Acesso em: 03 out. 2018.

### CAPÍTULO 3 – PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS PRESENTES NA RESOLUÇÃO 9.199/2017

Conforme visto anteriormente, o art. 84, Inciso VI da CF/88, que fala sobre a competência privativa do Presidente da República, dispõe que a ele compete expedir decretos e regulamentos. Destaca também que tais decretos e regulamentos servem para a fiel execução da lei<sup>174</sup>.

De acordo com Alves<sup>175</sup>, a função de um regulamento executivo é tornar uma lei exequível, dispondo sobre a forma de sua aplicação, de maneira pormenorizada. Dessa forma, um regulamento completa os preceitos impostos pela lei. Essa regulamentação compete ao Chefe do Poder Executivo, porque ele está no topo hierárquico da Administração. Entende-se por competência privativa aquela conferida a uma determinada entidade, mas que é passível de delegação.

O poder de regulamentar é de natureza derivada, ou seja, somente pode ser exercido a partir de uma lei já existente. Nesse sentido, não lhe é permitido alterar o sentido da lei, sob o argumento de que a está regulamentando. Tais atos não podem estabelecer novos direitos ou obrigações, porque o art. 5º, Inciso II da CF/88 afirma que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei<sup>176</sup>. É a lei que determina a obrigação de fazer ou deixar de fazer algo. As obrigações derivadas também devem ser obedecidas, mas estas precisam, necessariamente, se adequar ao que dispõe a matriz legal<sup>177</sup>. A esse respeito, Pontes de Miranda afirmou o seguinte:

---

<sup>174</sup> Art. 84 da CF/88 - Compete privativamente ao Presidente da República:

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

<sup>175</sup> ALVES, Ricardo José. Controle Judicial da exorbitância do poder regulamentar. 2008. 57f. TCC de Especialização (Especialista em Direito Legislativo) – Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília/DF. p. 11, 13 e 15.

<sup>176</sup> Art. 5º da CF/88 - 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:

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

<sup>177</sup> MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. *Poder Regulamentar*. Publicado em: 19 jan. 2011. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2537803/poder-regulamentar>>.

“Se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhas à lei, ou faz reviverem direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou execuções que a lei apagou, é inconstitucional. Tampouco pode ele limitar, modificar, ampliar direitos, deveres, pretensões, obrigações ou exceções”<sup>178</sup>.

Da mesma forma, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que cabe ao Legislativo, como legítimo representante do povo, definir através da lei e em conformidade com a CF/88 os interesses públicos. Da mesma forma, cabe ao Executivo, cumprindo as referidas leis, lhes dar a concretude necessária<sup>179</sup>.

Caso a regulamentação extrapole sua competência, falando além do que está disposto em lei, estará cometendo abuso de poder regulamentar, tendo em vista que invadirá uma competência que é conferida ao Legislativo, conforme art. 48 da CF/88<sup>180 181</sup>.

O art. 49, Inciso V da CF/88 dispõe o seguinte:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Dessa forma, é possível perceber que, de forma a impedir que a regulamentação de uma lei extrapole sua competência, a CF/88 estabeleceu um mecanismo, segundo a qual o Congresso Nacional poderá sustar os atos normativos

---

<sup>178</sup> MIRANDA, Pontes de. Apud MELLO, Celso Antônio Bandeira de. “*Poder*” Regulamentar Ante o Princípio da Legalidade. Disponível em: < <http://www.editoraforum.com.br/noticias/poder-regulamentar-ante-o-principio-da-legalidade/>>.

<sup>179</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 59.

<sup>180</sup> Art. 48 da CF/88 - Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...).

<sup>181</sup> MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. *Poder Regulamentar*. Publicado em: 19 jan. 2011. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2537803/poder-regulamentar>>.

que se enquadrem nessa situação<sup>182</sup>. A esse respeito, Di Pietro<sup>183</sup> afirma que tal atribuição é muito importante, porque permite ao Poder Legislativo controlar os atos normativos praticados pelo poder Executivo, seja por provocação ou por iniciativa própria. Tal ação independe da manifestação prévia do judiciário.

É possível ainda o controle judicial dos atos normativos do Executivo. Para tanto, faz-se necessário primeiramente entender a natureza do ato regulamentador. Se ele for *contra legem*, ou seja, extrapole os limites impostos pela própria lei, não cabe acionar o judiciário, pois se tratará de controle de legalidade, a partir do confronto entre o ato regulamentador e a própria lei. Nesse sentido, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 561-8 DF, que teve por Relator o Ministro Celso de Mello, afirma o seguinte:

“Se a interpretação administrativa da lei divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o Decreto impugnado pretendeu regulamentar, quer porque se tenha projetado *ultra legem* quer porque tenha permanecido *citra legem*, quer porque tenha investido *contra legem*, a questão posta em análise caracterizará típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar a utilização do mecanismo processual de fiscalização normativa abstrata”<sup>184</sup>

Nesse sentido, não é possível o uso de Ação Direta de Inconstitucionalidade. É possível a impugnação dos atos regulamentares através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), prevista no art. 102, § 1º da CF/88. Entretanto, a ADPF somente pode ser utilizada quando não houver outra medida para sanar a ilegalidade de um ato<sup>185</sup>.

A partir do que foi apresentado sobre o controle dos atos de regulação do Executivo, é possível concluir que, em relação ao Decreto Regulamentador da NLM e

---

<sup>182</sup> MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. *Poder Regulamentar*. Publicado em: 19 jan. 2011. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2537803/poder-regulamentar>>.

<sup>183</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 824.

<sup>184</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 561/DF – Distrito Federal. Relator: Celso de Mello. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346465>> Acesso em: 04 nov. 2018.

<sup>185</sup> MOREIRA, Ibid.

seus desvirtuamentos em relação a referida lei, a CF/88 permite que o Congresso Nacional o suste, visto que exorbitou do poder de regulamentar.

É possível também acionar o judiciário, mas esse instrumento leva tempo. A demora na decisão sobre os problemas abordados no presente trabalho, a respeito do Decreto Regulamentador da NLM, seria péssima ao interesse público, pois geraria insegurança jurídica para todos os migrantes que necessitam do Decreto Regulamentador para regularizarem suas vidas no território brasileiro<sup>186</sup>.

O Senador Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE) propôs o PLS 491/2017, que tem por objetivo retirar a necessidade de Autorização de Residência prévia para emissão de Visto Temporário. De acordo com o Senador, o Decreto Regulamentador retirou as virtudes da NLM. Nesse sentido, é errado condicionar a concessão do Visto Temporário à Autorização de Residência prévia, concedido por um órgão ligado ao Ministério do Trabalho, pois tal regulamento preza pela manutenção de mecanismo presente nas leis anteriores, o qual a NLM buscou combater<sup>187</sup>. Atualmente, o PLS 491/2017 se encontra com a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)<sup>188</sup>.

Apesar dos mecanismos passíveis de atuação, no caso em que a regulamentação extrapola sua competência, como ocorre com o Decreto Regulamentador da NLM, Ramos et al<sup>189</sup> afirmam que o ideal seria uma abertura por parte do governo em acatar as críticas formuladas, a fim de propor um novo decreto, dessa vez coerente com o proposto pela NLM, o que beneficiaria tanto imigrantes quanto cidadãos brasileiros.

---

<sup>186</sup> RAMOS, André de Carvalho. et al. *Regulamento da Nova Lei de Migração é Contra Legem e Praeter Legem*. Publicado em: 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>.

<sup>187</sup> PROJETO dispensa autorização prévia de residência para emissão de visto temporário. *Senado Federal*, Brasília, 26 dez. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/12/26/projeto-dispensa-autorizacao-previa-de-residencia-para-emissao-de-visto-temporario>>.

<sup>188</sup> Fonte: Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131854>>.

<sup>189</sup> RAMOS. Ibid.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou refletir sobre a NLM. Para tanto, traçou um panorâma histórico, a fim de destacar os principais acontecimentos, a nível nacional e internacional, que influenciaram a construção da visão acerca do indivíduo imigrante no século XXI. Essa contextualização é importante porque é justamente a ideia que se faz do imigrante a principal influenciadora do Estado na elaboração de mecanismos jurídicos para esse grupo. Ou seja, se um imigrante é visto como um potencial perigo para o Estado e seus nacionais, seja no campo do mercado de trabalho, no campo social ou da segurança, as leis criadas serão restritivas, de forma a repelir esses indivíduos. Entretanto, se a visão que o Estado tem a respeito do migrante for a de alguém em busca de novas oportunidades, capaz de contribuir positivamente para o crescimento econômico e cultural do lugar em que se encontra, as leis a serem feitas serão inclusivas.

A criação da NLM foi um grande passo para o Brasil no tocante a temática migratória, tendo em vista que a tendência mundial é a criação de leis que restringem o direito de migrar. O Brasil seguiu em uma direção contrária, pois a NLM confere e amplia direitos aos imigrantes, sob a ótica dos direitos humanos.

A NLM contou com o esforço conjunto de diversas áreas da sociedade civil que trabalham diretamente com a temática migratória e que, por esse motivo, buscaram elaborar um projeto de lei que fosse o mais completo possível, tratando de temas que necessitavam tanto de respostas jurídicas como de um tratamento moderno, a luz dos direitos fundamentais, garantidos pela CF/88. Já os vetos presidenciais e o Decreto Regulamentador da NLM não seguiram o mesmo processo, ao contrário, buscaram no extinto Estatuto do Estrangeiro ideias de proteção do Estado, tendo por base a Segurança Nacional.

Por regulamentar, em alguns momentos, além do que foi disposto na NLM, bem como se omitir a respeito de determinados temas, os quais deveria tratar, de acordo com o estipulado pela NLM, o Decreto Regulamentador é *contra legem* e *praeter legem*. Nesse sentido, é possível impugná-lo, através da ação do Congresso Nacional, de acordo com o art. 49, Inciso V da CF/88, ou pela via jurídica, através do controle



jurisdicional. Entretanto, o ideal seria que o Governo elaborasse um novo documento, que se adequasse aos princípios dispostos na NLM.

O que se observa é a existência de uma disputa entre a concessão de direitos e garantias aos migrantes, presente na NLM, e a busca do Estado em preservar sua discricionariedade, no tocante a decisão de temas que considera de Segurança Nacional. Nesse sentido, não há dúvidas do quão importante é que o Estado brasileiro busque proteger o território nacional de perigos externos. Entretanto, destaca-se que os imigrantes não são merecedores da tal desconfiança. Sobre esse aspecto, Deisy Ventura afirma:

o que as pessoas precisam entender é que o Brasil não está sendo invadido nem ameaçado e que a pequena pressão migratória existente pode ser resolvida com competência, sendo um dos principais indicativos nesse sentido um regulamento decente que facilite o desenho de políticas migratórias <sup>190</sup>

Ela afirma ainda que países com tradição migratória conseguiram desenvolver ao longo dos anos formas de administrar o fluxo. O retrocesso observado atualmente por países da Europa ou nos EUA, associados a governos conservadores, está na tentativa de fazer do migrante um bode expiatório para problemas sociais e econômicos<sup>191</sup>.

No livro “A Era dos Direitos” Norberto Bobbio<sup>192</sup> afirma que a base para as constituições democráticas está no reconhecimento e proteção dos direitos do homem. Nesse sentido, proibir a entrada de indivíduos imigrantes no território brasileiro não os impede de migrar, caso estejam em busca de uma vida mais digna<sup>193</sup>. A única diferença é que, como estarão irregulares, ficarão mais vulneráveis às violações de seus direitos, assim como o Governo ficará de mãos atadas para implementar qualquer política, visto que não terá o controle da entrada e da saída

---

<sup>190</sup> BASILIO, Ana Luiza. “Regulamento da Lei de Migração é uma catástrofe”, diz especialista. *Carta Capital*, São Paulo: 24 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>>.

<sup>191</sup> BASILIO. Ibid.

<sup>192</sup> BOBBIO Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 95.

<sup>193</sup> Basilio. Ibid.

desses indivíduos. Portanto, é muito melhor para o Estado determinar como se darão os processos ligados à presença do imigrante em território nacional, bem como de seus nacionais no exterior, de forma a garantir direitos e gerar segurança jurídica.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei n. 9.474/97 e a Definição Ampliada de Refugiado: Breves Considerações. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 95, p. 373-383, 1 jan. 2000. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67475>>. Acesso em: 24 out. 2018.

ALVES, Ricardo José. Controle Judicial da exorbitância do poder regulamentar. 2008. 57f. TCC de Especialização (Especialista em Direito Legislativo) – Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília/DF.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os Conceitos Fundamentais e a Construção de um Novo Modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BATISTA, Simone; BONINI, Luci Mendes de Melo. *Lei de Migração no Brasil à Luz da Crise Humanitária no Mundo*. Publicado em: 28 set. 2018. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=19851&revista\\_caderno=29](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19851&revista_caderno=29)> Acesso em: 01 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 561/DF – Distrito Federal. Relator: Celso de Mello. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346465>> Acesso em: 04 nov. 2018.

NOVO, Benigno Nuñez. *Migração na visão da nova lei*. Publicado em: 03 abr. 2018. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,migracao-na-visao-da-nova-lei,590518.html>> Acesso em: 01 out. 2018.

BASILIO, Ana Luiza. “Regulamento da Lei de Migração é uma catástrofe”, diz especialista. *Carta Capital*, São Paulo: 24 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>>. Acesso em: 2 out. 2018.

BOBBIO Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 02 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 2.848*, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em: 22 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei n 7.967*, de 18 de setembro de 1945. Imigração e Colonização. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7967.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7967.htm)> Acesso em: 19 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 4.246*, de 22 de maio de 2002. Estatuto dos Apátridas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm)> Acesso em: 05 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.975*, de 7 de outubro de 2009. Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum d Sul – Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm)> Acesso em: 17 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 9.199*, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445/17. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm)> Acesso em: 02 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 50.215*, de 28 de janeiro de 1961. Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D50215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm)> Acesso em: 06 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei 6.815*, de 19 de agosto de 1980. Estatuto do Estrangeiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm)> Acesso em: 05 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.474*, de 22 de julho de 1997. Lei de Refúgio. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm)> Acesso em: 02 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.968*, de 6 de maio de 2014. Visto de turismo para estrangeiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12968.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12968.htm)> Acesso em: 17 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)> Acesso em: 02 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Memorando de Entendimento* entre o Ministério da Educação (MEC) da República Federativa do Brasil e o Ministério das Relações Exteriores da República Francesa, relativo à aprendizagem do francês no Brasil. Disponível em: <[http://isf.mec.gov.br/images/2015/agosto/MoUBrasil\\_Franca.pdf](http://isf.mec.gov.br/images/2015/agosto/MoUBrasil_Franca.pdf)> Acesos em: 21 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Mensagem nº 163*, de 24 de maio de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm)> Acesso em: 26 out. 2018.

CAHALI, Yussef Said. *Estatuto do Estrangeiro*. São Paulo: Saraiva, 1983.

CANTINHO, Isabel. Crianças-Migrantes no Brasil: vozes silenciadas e sujeitos desprotegidos. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, Ano XXI, n. 41, p. 155-176, 2018. Disponível em: < [http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_41\\_art\\_7\\_Cantinho.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_7_Cantinho.pdf)> Acesso em: 24 out. 2018.

CAPUCHINHO, Cristiane. Nova Lei de Migração emperra concessão de vistos deixa estrangeiros no país irregulares. *UOL*, São Paulo, 24 fev. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/02/24/nova-lei-de-migracao-trava-concessao-de-vistos-e-deixa-estrangeiros-no-pais-ilegais.htm>> Acesso em: 03 nov. 2018.

CARDOSO, Luiz Muricy. Formação dos Estados Nacionais. *Leituras da História*, São Paulo, 3 de julho de 2017. Disponível em: <<http://leiturasdahistoria.com.br/formacao-dos-estados-nacionais/>> Acesso em: 31 out. 2018.

CARMONA, Helena. Para Pesquisadora, Nova Lei de Migração Tende a Melhorar Acolhida a Refugiados. *Jornal da PUC*, Rio de Janeiro, 25 mai. 2017. Disponível em: <<http://jornaldapuc.vrc.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Finfo%5Findex=10&inoid=5199&sid=48>> Acesso em: 01 out. 2018.

CARTA aberta sobre o processo de participação social na regulamentação da lei 13.455/17 e pontos preocupantes na minuta do decreto da nova lei de migração. *Instituto Igarapé*, Rio de Janeiro, 15 nov. 2017. Disponível 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/>> Acesso em: 30 out. 2018.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o Longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileiro, 2002.

COM Avanços e Impasses, Lei de Migração completa um ano. *Conectas*, São Paulo, 24 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/lei-de-migracao-completa-um-ano>> Acesso em: 01 out. 2018.

CULPI, Ludmila Andrzejewski. *Nova Lei de Migrações Brasileira: Inspiração no Modelo da Lei Migratória Argentina?* Disponível em: <[http://www.humanas.ufpr.br/portal/depri/files/2012/04/Nova-lei-de-migra%C3%A7%C3%B5es-brasileira\\_Inspira%C3%A7%C3%A3o-no-modelo-da-lei-argentina.pdf](http://www.humanas.ufpr.br/portal/depri/files/2012/04/Nova-lei-de-migra%C3%A7%C3%B5es-brasileira_Inspira%C3%A7%C3%A3o-no-modelo-da-lei-argentina.pdf)> Acesso em: 30 set. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DPU alerta para problemas na Regulamentação da Lei de Migração. *DPU*, São Paulo, 19 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.dpu.def.br/noticias-sao-paulo/155-noticias-sp-slideshow/40583-dpu-alerta-para-problemas-na-regulamentacao-da-lei-de-migracao>> Acesso em: 02 out. 2018.

DPU em SP realiza audiência pública sobre regulamentação da Lei de Migração. *DPU*, São Paulo, 19 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.dpu.def.br/noticias-dndh/40833-dpu-em-sp-realiza-audiencia-publica-sobre-regulamentacao-da-lei-de-migracao>> Acesso em: 01 out. 2018.

DPU e Polícia Federal se reúnem em busca de solução para questão migratória. *DPU*, Porto Alegre, 21 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.dpu.def.br/noticias-dndh/42894-dpu-e-policia-federal-se-reunem-em-busca-de-solucoes-para-questao-migratoria>> Acesso em: 01 out. 2018.

DELFIM, R. B. Nova Lei de Migração é sancionada, mas vetos derrubam anistia e outros 19 pontos. *Migra Mundo*, São Paulo, 25 mai. 2017a. Disponível em: <<http://migramundo.com/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-mas-vetos-derrubam-anistia-e-mais-19-pontos/>>. Acesso em: 31 out.. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei de Migração entra em vigor, mas regulamentação ameaça avanços. *Migra Mundo*, São Paulo, 21 nov. 2017b. Disponível em: <<http://migramundo.com/lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-ameaca-avancos/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

Estrangeiro. *Michaelis*. Disponível em <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/estrangeiro/>> Acesso em: 20 out. 2018.

FARIA, Maria Rita Fontes. *Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2015.

FERNANDES, Leonardo. Nova Lei de Migração Ignora Drama de Indígenas Venezuelanos. *Jornal da UNICAMP*, Campinas, 31 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2018/01/31/nova-lei-de-migracao-ignora-drama-de-indigenas-venezuelanos>> Acesso em: 24 out. 2018.

GUERRA, Sidney. A Nova Lei de Migração no Brasil: Avanços e Melhorias no Campo dos Direitos Humanos. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1717-1737, 2017. Disponível em: < <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/28937/21967>> Acesso em: 02 out. 2018.

HAITIANOS recebem concessão de residência no Brasil. *Ministério da Justiça do Brasil*. Brasília, 25 de out. 2018. Disponível em: <<http://justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1540486943.29>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

HOBSBAWN, Eric J. *A Era dos Impérios*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

HOBSBAWN, Eric J. *Nações e Nacionalismo desde 1780*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

IANDOLI, Rafael. O que o Decreto de Temer muda na Lei de Migração, aprovada em maio. *NEXO*, São Paulo, 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/11/23/O-que-o-decreto-de-Temer-muda-na-lei-de-migra%C3%A7%C3%A3o-aprovada-em-maio>> Acesso em: 02 out. 2018.

LEI de Migração – Vetos à nova lei – Bloco 2. *Câmara dos Deputados*, Brasília, 21 ago. 2017. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/541436-LEI-DE-MIGRACAO---VETOS-A-NOVA-LEI-BLOCO-2.html>> Acesso em: 26 out. 2018.

LESSA, Lucas Marques; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. *A Eficácia da Lei 13.455 de 2017 (A Nova Lei de Migração) em Relação ao Estatuto do Estrangeiro*. Publicado em: 01 out 2018. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=20369&revista\\_caderno=16](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=20369&revista_caderno=16)> Acesso em: 29 set. 2018.

LIMINAR Baseada em nova lei impede prisão para fins de expulsão de migrante. *Conectas*, São Paulo, 20 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/nova-lei-impede-prisao-para-fins-de-expulsao-de-migrante>>. Acesso em: 03 out. 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 59.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. “Poder” Regulamentar Ante o Princípio da Legalidade. Disponível em: < <http://www.editoraforum.com.br/noticias/poder-regulamentar-ante-o-principio-da-legalidade/>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

MELLO, Patrícia Campos. Lei de Migração entra em Vigor, mas Regulamentação é Alvo de Críticas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 nov. 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/11/1936866-lei-de-migracao-entra-em-vigor-mas-regulamentacao-e-alvo-de-criticas.shtml>> Acesso em: 01 out. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 12<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

Migração. *Michaelis*. Disponível em < <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/migração/>> Acesso em: 20 out. 2018.

MORAES, Matheus Wellington de. Entre Fronteiras e Descasos: uma Análise Acerca dos Entraves Normativos à Efetivação dos Direitos Fundamentais ao Imigrante na Nova Lei de Migração. 2017. 56f. TCC (Bacharel em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/RS.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. *Poder Regulamentar*. Publicado em: 19 jan. 2011. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2537803/poder-regulamentar>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

MOREIRA, Weverson. *Avanços da Lei 13445/2017 (Nova Lei de Migração) em paralelo ao Estatuto do Estrangeiro (Lei 6815/1980)*. Publicado em: 23 abr. 2018. Disponível em: <<https://weversonmoreira.jusbrasil.com.br/artigos/569849159/avancos-da-lei-13445-2017-nova-lei-de-migracao-em-paralelo-ao-estatuto-do-estrangeiro-lei-6815-1980>> Acesso em: 25 out. 2018.

Normas Brasil. Resolução Normativa CNIG nº 97 de 12/01/2012. Disponível em: <[http://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-normativa-97-2012\\_115473.html](http://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-normativa-97-2012_115473.html)> Acesso em: 17 out. 2018.

Normas Brasil. *Resolução Normativa CNIG nº 126* de 02/03/2017. Disponível em: <[http://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-normativa-126-2017\\_338243.html](http://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-normativa-126-2017_338243.html)> Acesso em: 17 out. 2018.

Normas Brasil. *Resolução Normativa CONARE nº 17* de 20/09/2013. Disponível em: <<http://www.normasbrasil.com.br/norma/?id=258708>> Acesso em: 17 out. 2018.

NOTA sobre sanção e os vetos à Lei de Migrações 13.445/2017. *MIGRAIDH*, Santa Maria, 25 nov. 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: 03 out. 2018.

NOTA Técnica Nova Lei de Migrações – PL 2516/2015. *MIGRAIDH*, Santa Maria, 03 dez. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-migraidh>> Acesso em: 01 out. 2018.

NOVA lei de Migração é sancionada com vetos. *Senado Notícias*, Brasília, 30 mai 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos>> Acesso em: 2 out. 2018.

NOVA lei regula situação de estrangeiros no país. *Senado Notícias*, Brasília, 28 nov. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/nova-lei-regula-situacao-de-estrangeiros-no-pais>> Acesso em: 2 out. 2018.

NOVO, Benigno Nunez. *Migração na Visão da Nova Lei*. Publicado em: 2 out. 2018. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=19823&revista\\_caderno=16](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19823&revista_caderno=16)> Acesso em: 29 set. 2018.

O AI-5. *FGV CPDOC*. Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AI5>> Acesso em: 15 out. 2018.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. *ONUBR*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/oit/>> Acesso em: 12 out. 2018.

ONU divulga proposta para pacto global sobre refugiados. *ONUBR*, Rio de Janeiro, 07 fev. 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-divulga-proposta-para-pacto-global-sobre-refugiados/#>> Acesso em: 12 out. 2018.



ONU pede cooperação entre países para lidar com deslocamento recorde no mundo. *ONUBR*, Rio de Janeiro, 4 out. 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-pede-cooperacao-entre-paises-para-lidar-com-deslocamento-recorde-no-mundo/>> Acesso em: 12 out. 2018.

ONU diz que crise migratória na Venezuela já está quase no nível de fluxo de refugiados no Mediterrâneo. *BBC News/Brasil*, São Paulo, 25 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45307311>> Acesso em: 10 out. 2018.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. Nova Lei Brasileira de Migração: Avanços, Desafios e Ameaças. *rebep*. Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-30982017000100171](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171)> Acesso em: 01 out. 2018.

PAIVA, Ariane Rego de; DIAS, Áurea Cristina Santos; MOULIN, Carolina. Migrações e Refúgio: Travessias Interdisciplinares, Desafios Globais. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, ano XXI, n. 41, p. 9-22, 2018. Disponível em: <[http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_41\\_Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf)> Acesso em: 29 set. 2018.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações Internacionais de e para o Brasil Contemporâneo: Volumes, Fluxos, Significados e Políticas. *SciELO*, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 1-12, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392005000300002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)> Acesso em: 01 out. 2018.

PAUPÉRIO, Arthur Machado. *Teoria Democrática da Soberania*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

PROJETO dispensa autorização prévia de residência para emissão de visto temporário. *Senado Federal*, Brasília, 26 dez. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/12/26/projeto-dispensa-autorizacao-previa-de-residencia-para-emissao-de-visto-temporario>>.

RAMOS, André de Carvalho. *Direitos Humanos são o Eixo Central da Nova Lei de Migração*. Publicado em: 26 mai 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>> Acesso em: 30 set 2018.

RAMOS, André de Carvalho. et al. *Regulamento da Nova Lei de Migração é Contra Legem e Praeter Legem*. Publicado em: 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>> Acesso em: 30 set 2018.

REDIN, Guiuliana. *Direito de Imigrar: Direitos Humanos e Espaço Público na Sociedade Contemporânea*. 2010. 197f. Tese (Doutor em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba/PR. Disponível em:

<<http://www.biblioteca.pucpr.br/pergamum/biblioteca/img.php?arquivo=/000051/0000512f.pdf>> Acesso em: 15 out. 2018.

REFÚGIADOS e CONARE. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

REIS, Ramiro Jose dos. Metodologia de Terror de Estado no sequestro e cárcere dos uruguais Lilián Celiberti e Universindo Rodríguez Díaz (1978-1983). *Antítese*. Londrina, v. 2, n. 4, p. 915-935, 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/viewFile/2675/4005>> Acesso em: 15 out. 2018.

RICCI, Carla; SILVA, Jéssica Monteiro Clementino da. Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações? *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, Ano XXI, n. 41, p. 23-44, 2018. Disponível em: <[http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_41\\_art\\_1\\_Ricci\\_Silva.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_1_Ricci_Silva.pdf)> Acesso em: 24 out. 2018.

ROMANO, Rogério Tadeu. *A Nova Lei de Migração*. Publicado em: nov. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/62176/a-nova-lei-de-migracao>> Acesso em: 01 out. 2018.

SANCIONADA com vetos nova Lei de Migração. *Câmara dos Deputados*. Brasília, 26 mai. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/535365-SANCIONADA-COM-VETOS-NOVA-LEI-DE-MIGRACAO.html>> Acesso em: 12 out. 2018.

SANTARÉM, Vivian Netto Machado. *A Nova Lei de Migração e a Importância da atuação da Defensoria Pública para a Proteção dos Imigrantes e Refugiados*. Disponível em: <[https://www.dpu.def.br/images/esdpu/repositorio/Ed\\_2017\\_33\\_VivianNetto\\_pa\\_per.p](https://www.dpu.def.br/images/esdpu/repositorio/Ed_2017_33_VivianNetto_pa_per.p)> Acesso em: 30 set. 2018.

SANTOS, Joao Pedro Ricaldes dos. *Imperialismo*. Disponível em: <<http://www.humanarte.net/imperialistas.pdf>> Acesso em: 12 out. 2018.

SENADO FEDERAL. Atividade Legislativa. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131854>>.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

THOMÉ, Roberta Gomes. A integração local de crianças e adolescentes refugiados desacompanhados e separados no Brasil: reflexões para o debate. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, Ano XXI, n. 41, p. 177-198, 2018. Disponível em: <<http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inoid=606&sid=56>> Acesso em: 24 out. 2018.

TRF-3 – HC: 0000051-59.2018.4.03.0000/SP, Relator: Desembargador Federal José Lunardelli, Data do Julgamento: 20/03/2018, Décima Primeira Turma, Data da Publicação: 02/04/2018. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/6785983>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

TRF-5 – AC: 103084920124058100, Relator: Desembargador Federal Emiliano Zapata Leitão, Data do Julgamento: 28/01/2014, Quarta Turma, Data da Publicação: 30/01/2014. Disponível em: <<https://trf5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24945810/ac-apelacao-civel-ac-103084920124058100-trf5>> Acesso em: 21 out. 2018.

Terror (Revolução Francesa). *Wikipedia*, 16 ago 2018. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Terror\\_\(Revolu%C3%A7%C3%A3o\\_Francesa\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Terror_(Revolu%C3%A7%C3%A3o_Francesa))> Acesso em: 31 out. 2018.

VARELLA, Marcelo Dias. et. al. O Caráter Humanista da Lei de Migrações: Avanços da Lei n. 13.445/2017 e os Desafios da Regulamentação. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 254-266, 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/viewFile/4682/pdf>> Acesso em: 02 out. 2018.

VENDO VATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana A. *A Distante Regulamentação da Acolhida Humanitária*. Publicado em: 28 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/distante-regulamentacao-da-acolhida-humanitaria-28032018>> Acesso em: 01 out. 2018.

VENTURINI, Andressa de Medeiros; MAZZARDO, Luciane de Freitas. *Um Novo Olhar Acerca do Direitos Humanos de Migrar: Uma Análise a Partir da Sanção da Lei 13.445/17*. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/17721/4595>> Acesso em: 24 out. 2018.