

Nova Lei de Migração: avanços e desafios

Migration Law: advances and challenges

Ana Maria D'Ávila Lopes¹ (PQ) e Juliana Machado Fortes^{2*} (IC).

¹ Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Fortaleza, Fortaleza-CE.

² Graduanda em Direito, Universidade de Fortaleza, Fortaleza-CE.

anadavilalopes@yahoo.com.br

julianamfortes@hotmail.com

Resumo

A Constituição Federal de 1988 trouxe significativas novidades jurídicas. Dentre essas, destaca-se a adoção do princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado. Foi com base nesse princípio que, em maio de 2017, promulgou-se a Lei de Migração (Lei nº 13.445), cujos avanços e desafios são o objeto do presente trabalho. Com essa finalidade, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental na doutrina, legislação e jurisprudência nacional, estrangeira e internacional. A partir dos dados levantados, verificou-se que houve um relevante avanço em relação ao Estatuto do Estrangeiro de 1980, especialmente no tocante à superação da antiga visão estigmatizada contra o migrante, assumindo-se uma visão compatível com o respeito ao princípio da dignidade acima citado. Contudo, constatou-se, também, que muitos direitos, a exemplo dos políticos, continuam sendo negados ao migrante, sendo ainda um desafio a ser superado.

Migrantes. Lei de Migração. Direitos Humanos.

The Federal Constitution of 1988 brought significant legal innovations. Among these, the adoption of the principle of the human dignity as the foundation of the State stands out. It was on the basis of this principle that, in May 2017, the Migration Law was enacted (Law No. 13,445), whose advances and challenges are the object of this study. For this purpose, bibliographical and documentary research was carried out in national, foreign and international doctrine, legislation and jurisprudence. Based on the data gathered, it was verified that there was a significant advance in relation to the 1980 Migrant Statute, especially with regard to overcoming the old stigmatizing view against the migrant, assuming a vision compatible with respect to the principle of dignity above quoted. However, it was also noted that many rights, like politicians, continue to be denied to the migrant, and it is still a challenge to be overcome.

Migrants. Migration Law. Human rights.

Introdução

A Lei nº 13.445, 24 de maio de 2017, conhecida como nova Lei de Migração, veio regulamentar, a situação dos migrantes em concordância com os parâmetros internacionais e com o reconhecimento constitucional da dignidade de toda pessoa humana, não apenas em relação aos aspectos que já possuíam regulamentação no revogado Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80), mas, sobretudo, no referente a questões que antes ficavam em uma espécie de “área cinzenta”, ignorada pelo Direito pátrio. Nesse contexto, o presente trabalho objetiva analisar os avanços e desafios da nova Lei de Migração. Desse modo, inicialmente, os principais pontos da Lei são destacados para, seguidamente, compará-los com as normas constantes na Lei anterior, no intuito de demonstrar os avanços. Finalmente, os desafios ainda a serem enfrentados são elencados, evidenciando a necessidade concreta de atualizar a legislação pátria a fim de colocá-la em consonância com os princípios democráticos que regem nossa Constituição Federal.

Metodologia

A pesquisa, quanto à fonte para a coleta dos dados, foi bibliográfica e documental, na medida em que se pesquisou na doutrina, legislação e jurisprudência nacional, estrangeira e internacional. Quanto ao tipo, foi pura, pois buscou o aprofundamento do objeto de estudo no intuito de promover futuras pesquisas. Em relação à abordagem, foi qualitativa, porque baseou-se na interpretação da realidade. No que se refere aos objetivos, foi exploratória haja vista consistir na delimitação de um foco temático. Finalmente, o método de análise foi o dedutivo.

Resultados e Discussão

1) A nova Lei de Migração brasileira (Lei nº 13.445/17)

A Lei nº 13.445/2017 (BRASIL, 2017), conhecida como Lei de Migração, foi promulgada após intenso debate envolvendo não apenas legisladores, mas também a academia e a sociedade em geral. Consequência disso, ganhou uma ampla legitimidade, tornando-se uma ferramenta imprescindível para o Brasil lidar, de maneira justa e eficaz, com o crescimento da mobilidade humana, de modo a ditar soluções sempre condizentes com o respeito aos direitos humanos. A Lei de Migração caracteriza-se pela amplitude de assuntos de que trata, pelo fato de proteger e regularizar questões pertinentes aos fluxos migratórios.

Assim, logo no Capítulo I, conceituam-se, no artigo 1º, alguns termos (tais como: imigrante, emigrante, residente fronteiriço, etc.) para fins de melhor enquadramento das situações pelas autoridades competentes. No seguinte Capítulo, aborda-se a situação documental do migrante, estabelecendo-se os diferentes tipos de visto (visita, temporário, diplomático, oficial e de cortesia). No Capítulo III aborda-se a condição jurídica do migrante, regulando-se a situação do residente fronteiriço, do apátrida e do asilado, tratando, ainda,

sobre a autorização de residência para fins de reunião familiar, em seu artigo 37. Os termos da entrada e saída do país são previstos no Capítulo IV. Mais adiante, o Capítulo V trata das medidas de retirada compulsória, fazendo, contudo, importantíssimas ressalvas no sentido de que não poderá haver retirada compulsória coletiva e de que é defeso recorrer a tais medidas quando elas afrontarem a vida e a integridade pessoal do sujeito. A Opção de Nacionalidade e a Naturalização são objetos do Capítulo VI. Já o Capítulo VII destina-se a propor as políticas públicas e direitos direcionados especificamente ao emigrante. O Capítulo VIII trata da extradição, da transferência de execução da pena e da transferência de pessoa condenada como medidas de cooperação internacional, tendo a lei delineado os requisitos autorizadores de cada medida. E, por fim, o último Capítulo procede a esclarecimentos finais, dentre eles a inserção de um novo tipo penal no Código Penal (CP), dispondo sobre a promoção da migração ilegal (artigo 232-A, CP), ou seja, criminaliza a conduta dos “coiotes”.

Como se percebe, a Lei em questão, é composta por dez extensos capítulos permeados por seções inovadoras, tal como a que trata sobre os princípios e garantias da política migratória e do próprio migrante (artigos 3º e 4º, Lei nº 13.445/17), inserindo a migração na pauta de discussão e de salvaguarda dos direitos humanos ao garantir aos migrantes direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos, direito à reunião familiar, à educação pública, amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita etc., garantindo, inclusive especial proteção aos próprios brasileiros no exterior. Outra novidade trazida pela lei foi a disposição acerca dos apátridas (Seção II do Capítulo III), os quais pela primeira vez em nosso ordenamento jurídico (e não mais apenas em tratados internacionais) tiveram sua condição jurídica protegida e devidamente regulamentada.

O visto temporário para acolhida humanitária (artigo 14, §3º, Lei nº 13.445/17) também é mais uma inovação importantíssima consagrada pelo dispositivo legal e, inclusive, elogiada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) pelo fato de facilitar e desburocratizar o processo de concessão de visto nos casos previstos pelo artigo supracitado. Esta nova modalidade de visto veio regulamentar situações semelhantes aos dos haitianos, os quais, após o terremoto de 2010 que assolou o país, tentaram se utilizar do instituto do refúgio para que aqui pudessem ficar. Ocorre que, em grande parte dos casos, não havia os requisitos para enquadrá-los como refugiados, surgindo, pois, uma lacuna que foi suprida por meio da Resolução Recomendada nº 8, de 19 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) (BRASIL, 2006), uma vez que a antiga legislação brasileira sobre migração (a ser debatida no próximo tópico) nada dispunha sobre o assunto.

Diante do exposto, percebe-se que a nova Lei de Migração inaugurou, em nosso ordenamento, um debate mais voltado ao direito internacional dos direitos humanos,

tornando-se, ainda, modelo para os demais países latino-americanos que, a exemplo do Brasil, também estão inseridos na realidade atual de grande mobilidade humana.

2) Análise comparativa da nova Lei de Migração brasileira (Lei nº 13.445/17) e o revogado Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80)

Basta uma breve leitura dos primeiros artigos da nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/17) brasileira e o revogado Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80) para que se compreenda a inquestionável diferença que há entre elas duas. Enquanto o Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 1980) tem como finalidade precípua defender e proteger os interesses nacionais, a nova Lei de Migração consagra um panorama essencialmente atrelado aos direitos humanos, conforme outrora debatido. Tal mudança de perspectiva, em momento algum, pode ser entendida como negligência ou abandono ao interesse nacional, mas tão somente almeja-se, com a nova Lei, garantir maior protagonismo aos direitos humanos. Ou seja, nos dizeres de Tarciso Dal Maso Jardim (2017, p. 31): “[...] a nova Lei de Migração não só responde ao paradigma da segurança nacional, mas cria um sistema com linguagem direta, garantista, que assegura o direito à defesa e protege vulneráveis”. Reforçando tal entendimento, temos que:

Ao contrário do agora revogado Estatuto do Estrangeiro (adotado na ditadura militar e inspirado na doutrina de segurança nacional), a nova lei é fruto da constatação de que negar direitos, gerar entraves burocráticos na regularização migratória, atuar com arbítrio e sem coerência, são condutas que não reduzem o deslocamento de pessoas, mas apenas degradam as condições de vida do migrante, bem como prejudicam empresas, trabalhadores e a sociedade em geral. (RAMOS, 2017).

Percebe-se, com isto, que as maiores distinções possíveis de serem encontradas em cada lei refletem justamente este dualismo “segurança nacional *versus* direitos humanos”. À guisa de exemplo, pode-se citar o artigo 2º do Estatuto do Estrangeiro no qual há expressa menção sobre a prevalência da segurança nacional, organização institucional, interesses políticos, socioeconômicos e culturais etc no momento de aplicação da lei, representando um controle de entrada de migrantes sujeito apenas aos critérios soberanos do Estado como forma de proteger seu mercado interno, segundo os ensinamentos de Antônio Augusto Cançado Trindade (2008, v.3, p. 69). Em contrapartida, os artigos 3º e 4º do novo dispositivo consagram uma série de princípios e direitos aos migrantes. Princípios como o da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, o da não criminalização da migração e o da acolhida humanitária (dentre inúmeros outros) romperam drasticamente com o antigo estigma que se tinha em relação aos migrantes, os quais eram tidos como inimigos ou potenciais invasores, sobretudo após as duas Guerras Mundiais, estigma este fortemente presente no Estatuto, tendo em vista a influência do regime ditatorial brasileiro.

O artigo 13 da Lei nº 6.815/80 e o artigo 14 da Lei nº 13.445/17 também demonstram, de maneira muito clara, o dualismo acima mencionado, na medida em que a nova norma dispõe de mais possibilidades para concessão de visto temporário se comparada à revogada (dispondo, inclusive, sobre o visto temporário para acolhida humanitária, como já abordado), o que evidencia uma das diretrizes da nova política migratória, qual seja: a promoção de entrada regular (artigo 3º, V, Lei nº 13.445/17), e não mais a burocratização desta entrada, buscando, desse modo, uma melhor distribuição da liberdade de circulação de pessoas, conforme bem assevera Deisy Ventura (2016, v. 22, p. 43):

[...] há hoje um direito de saída praticamente generalizado enquanto o direito de entrada é raramente reconhecido. Logo, a livre circulação de pessoas, considerada uma das mais importantes características do nosso tempo, é uma das liberdades mais mal distribuídas no mundo.

Ademais, as causas de expulsão são outro exemplo de nítido contraste entre as duas legislações, tendo em vista que a nova Lei estabeleceu um número bem menor para estas causas, ampliou o rol das hipóteses proibitivas de expulsão e estabeleceu prazo determinado para esta medida (artigo 54, §4º, Lei nº 13.445/17), abolindo a noção de expulsão perpétua presente no Estatuto.

Evidencia-se, portanto, os claros avanços da nova Lei de Migração, entretanto, há alguns direitos que deixaram de ser reconhecidos, a exemplo dos direitos políticos dos migrantes. O Brasil é o único país na América Latina que não reconhece qualquer direito político, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, aos migrantes, o que contraria os principais documentos internacionais. Outros direitos limitados foram consequência dos vetos formulados pelo ex-Presidente Temer à Lei (OLIVEIRA, 2017). Assim, vetou-se o inciso I do §1º do artigo 1º, no qual se definia migrante, sob alegação de ter sido redigida de forma muito ampla. Também foi objeto de veto o §2º do artigo 4º, que reconhecia o direito dos migrantes a ocuparem cargos, empregos ou funções públicas. Hoje, isso só é possível após lei específica, conforme previsto no artigo 37, I da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Outra norma de grande relevância vetada foi o artigo 118 que concedia anistia aos imigrantes que tivessem entrado no território nacional até o 6 de julho de 2016, desconhecendo a vulnerabilidade desses seres humanos.

Dessa análise verifica-se a necessidade de uma revisão da Lei de modo a realmente atender os parâmetros internacionais dos direitos dos migrantes, assim como o fundamento constitucional do respeito à dignidade de toda pessoa humana.

Conclusão

Com base na análise realizada, conclui-se que, de fato, grandes e significativos foram os avanços conquistados na seara dos direitos humanos dos migrantes com o advento da Lei nº 13.445/2017. Destaca-se, especialmente, a superação da visão do estrangeiro como ameaça à segurança nacional, conforme constava no revogado Estatuto do Estrangeiro (Lei

nº 6.815/80), passando a reconhecer sua qualidade de titular de direitos humanos. Contudo, alguns direitos continuam sendo limitados, a exemplo dos direitos políticos ou o acesso a cargos, empregos e funções públicas sem necessidade de lei específica, demonstrando se tratar de uma temática ainda em aberto, confirmando a importância da discussão acadêmica sobre o assunto, como forma de contribuir no bem-estar de todos os membros da nossa sociedade.

Referências

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. **Conselho Nacional de Imigração (CNIg)**. Resolução Recomendada nº 8, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9720.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

CIDH celebra aprovação da nova Lei de Migração do Brasil. **OEA**, 2017. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2017/078.asp>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

JARDIM, Tarciso Dal Maso. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania: A Lei Migratória e a Inovação de Paradigmas**. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, vol. 12, n. 12, 2017.

OLIVEIRA, Antonio Ribeiro Tadeu. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População (Impresso)**, v. 34, p. 171-179, 2017.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos humanos são eixo central da nova Lei de Migração. **ConJur**, 26 de mai. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao#top>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado et al. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, vol. 3, n. 3, 2008.

VENTURA, Deisy. **Novas migrações: migrar é um direito**. Revista SESC São Paulo, vol. 22, n. 8, p. 40-43, 2016.

Agradecimentos

Primeiramente a Deus e à Nossa Senhora, de quem os cuidados nunca me faltaram. Aos meus pais e ao meu irmão: suporte e alicerce para as batalhas e vitórias da vida. À minha professora orientadora, Ana Maria D'Ávila Lopes, por me incentivar e me fazer apaixonar pela pesquisa. E à Universidade de Fortaleza, por todas as oportunidades oferecidas para o meu crescimento acadêmico, incluindo a bolsa de iniciação científica do Edital do Programa de Apoio a Equipes de Pesquisa de 2018.

