

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**

**GUILHERME CORDAL SASSO**

**O DIREITO HUMANO A MIGRAR E O NOVO MARCO LEGAL MIGRATÓRIO  
PARA O BRASIL: SUPERAÇÃO OU REAFIRMAÇÃO DA IDEOLOGIA DE  
SEGURANÇA NACIONAL?**

**PORTO ALEGRE**

**2022**

**GUILHERME CORDAL SASSO**

**O DIREITO HUMANO A MIGRAR E O NOVO MARCO LEGAL MIGRATÓRIO  
PARA O BRASIL: SUPERAÇÃO OU REAFIRMAÇÃO DA IDEOLOGIA DE  
SEGURANÇA NACIONAL?**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, como requisito parcial  
para a obtenção do grau de Bacharel em  
Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Roberta Camineiro Baggio

**PORTO ALEGRE**

**2022**

**GUILHERME CORDAL SASSO**

**O DIREITO HUMANO A MIGRAR E O NOVO MARCO LEGAL MIGRATÓRIO  
PARA O BRASIL: SUPERAÇÃO OU REAFIRMAÇÃO DA IDEOLOGIA DE  
SEGURANÇA NACIONAL?**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, como requisito parcial  
para a obtenção do grau de Bacharel em  
Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado em \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professora Roberta Camineiro Baggio (Orientadora)

---

Professor Rodrigo Luz Peixoto

---

Professora Laura Madrid Sartoretto

## RESUMO

Este trabalho examina se a substituição da legislação migratória brasileira foi capaz de instrumentalizar a proteção dos direitos humanos das pessoas em situação de migração, ou se a ideologia de segurança nacional continuou arraigada nas instituições brasileiras durante os governos posteriores à promulgação do novo marco legal. Inicia examinando a ideologia de segurança nacional no contexto da política migratória e a sua consolidação no arcabouço legal brasileiro com o advento do Estatuto do Estrangeiro, Lei n.º 6.815 de 1980, quase ao final do período de regime militar no país. Ademais, será analisado como esse instrumento legal ficou em descompasso com os direitos promovidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como o processo legislativo e as razões jurídicas e sociais que resultaram na aprovação de um novo marco legal em 2017. Para o estudo proposto, este trabalho observou o recente fluxo migratório venezuelano para o Brasil, em vista da sua expressividade numérica no contexto da imigração brasileira e pelo seu período de maior volume migratório ter iniciado a partir de 2016, sendo, portanto, contemporânea à aprovação e aos primeiros anos de vigência da Lei n.º 13.445 de 2017.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional. Direitos Humanos. Direito Humano a Migrar. Lei de Migração. Segurança Nacional. Migração Venezuelana.

## **ABSTRACT**

This paper examines if the substitution of the Brazilian immigration legislation was able to instrumentalize the protection of human rights for people in migration situation, or if the ideology of national security kept ingrained in Brazilian institutions during the later governments even with the enactment of a new legal mark. The work begins examining the ideology of national security at the context of migratory politics and its consolidation in Brazil's legal system with the advent of the Foreigners Statute, Law n.º 6.815 of 1980, almost at the end of the country's military regime period. Furthermore, it analyzes how the legal instrument became incompatible with the rights promoted by the Brazilian Federative Republic Constitution, enacted in 1988, as well with the legislative process and the legal and social reasons that resulted at the approval of a new legal mark in 2017. For the study proposed, this paper observed the recent migratory flow of venezuelans to Brazil, given to its numerical expressiveness in the context of Brazilian immigration and because its period of bigger migratory measure had occurred from 2016 onwards, being, therefore, contemporary to the approval and the first years of validity of the Law n.º 13.445 of 2017.

**Key words:** Human Rights. Human Right to Migrate. Migration Law. National Security. Venezuelan Migration.

## SUMÁRIO

<b>SUMÁRIO</b> .....	6
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>2 MIGRAÇÃO E IDEOLOGIA DE SEGURANÇA NACIONAL: A TRANSIÇÃO ENTRE O ESTATUTO DO ESTRANGEIRO E A LEI DE MIGRAÇÃO</b> .....	9
<b>2.1 A Consolidação da Ideologia da Segurança Nacional com o Advento do Estatuto do Estrangeiro</b> .....	9
<b>2.2 O Processo de Aprovação do Novo Marco Legal Migratório</b> .....	15
2.2.1 O Anteprojeto e os Debates que Antecederam a Aprovação da Lei de Migrações de 2017 .....	16
2.2.2 A Mensagem Presidencial N.º 163 de 2017 e os Vetos ao Projeto Aprovado .....	20
2.2.3 Os Avanços dos Direitos Humanos na Lei N.º 13.445 de 2017 .....	24
<b>3 OS OBSTÁCULOS ENFRENTADOS PELOS IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL</b> .....	30
<b>3.1 Direito Humano a Migrar e o Decreto N.º 9.199 de 2017: o Primeiro Bloqueio</b> .....	31
<b>3.2 O Fechamento da Fronteira: o Caso do Estado de Roraima e a Disputa entre a Segurança Nacional e o Direito Humano a Migrar</b> .....	36
3.2.1 A Ação Cível Originária N° 3.121/RR e o Posicionamento do Supremo Tribunal Federal .....	36
3.2.2 A Ideologia de Segurança Nacional e o Estado de Roraima .....	41
<b>3.3 A Migração Venezuelana Durante a Pandemia da COVID-19: Quando o Estado Brasileiro Ignora Sua Própria Decisão Política</b> .....	46
3.3.1 A Nota Técnica N.º 3 de 2019 (CONARE) e a Operação Acolhida.....	46
3.3.2 A Portaria N.º 120 de 2020 e o Fechamento da Fronteira Brasileira aos Venezuelanos .....	49
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	53
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	56

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos da ditadura civil-militar no Brasil, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815 de 1980) representou a consolidação da ideologia de segurança nacional no ordenamento jurídico brasileiro. Sob a ótica deste documento a pessoa migrante é qualificada como estrangeiro, ou seja, um estranho e, potencialmente, um inimigo da nação. A lógica por trás do dispositivo coadunava-se com os interesses do regime ditatorial, pois, despersonalizada a pessoa do imigrante, cria-se a figura ampla e abstrata de um “inimigo da nação”, a quem não caberiam direitos, justificando-se, portanto, a repressão pelo estado.

Apesar de o Estatuto do Estrangeiro ter se tornado anacrônico com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, seguiu produzindo efeitos até a aprovação da Lei de Migração (Lei nº 13.445 de 2017). Este novo marco legal se afasta da lógica de segurança nacional, reconhecendo o direito humano a migrar e percebendo a pessoa em situação de migração como sujeito de direitos. No entanto, diversos fatores mitigaram o direito humano a migrar em favor da segurança nacional, dentre os quais cabe destacar: a substituição do anteprojeto da Comissão Especial instituída pelo Ministério da Justiça, no qual constava a proposta de criação de uma autoridade civil encarregada de recepção e regularização migratória no país, pelo Projeto de Lei n.º 288/2013, encaminhado pelo Senador Aloysio Nunes; os vetos propostos por meio da Mensagem Presidencial n.º 163 de 2017 e aprovados pelo Congresso Nacional; bem como a promulgação do Decreto Regulamentador n.º 9.199 de 2017.

Embora os efeitos dessa disputa entre direito humano a migrar e ideologia de segurança nacional afete todos os imigrantes no território nacional, o presente trabalho analisa a perspectiva a partir do massivo fluxo imigratório venezuelano no Brasil nos últimos anos. Nesse sentido, entraram no território nacional entre 2017 e 2022 mais de 717.947 venezuelanos<sup>1</sup> e se encontram no país o total de 337.248

---

<sup>1</sup> BRASIL. Subcomitê Federal Para Recepção, Identificação E Triagem Dos Imigrantes Migração Venezuelana Janeiro 2017 - Março 2022. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10964246> >. Acesso em: 26 de abril 2022

refugiados e migrantes da Venezuela<sup>2</sup>, números muito expressivos no contexto da imigração brasileira. Ademais, outros pontos analisados serão o fechamento das fronteiras no Estado de Roraima em vista do advento do Decreto estadual n.º 25.681, de 1ª de agosto de 2018, bem como, novamente, em decorrência da Portaria n.º 652 de 2021, com justificativa na pandemia da Covid-19, apesar do reconhecimento do caráter de refúgio na imigração venezuelana pelo governo federal em 2019.

Nesse sentido, o estudo desenvolvido nas próximas páginas buscará avaliar se a Lei n.º 13.445 de 2017 produziu os efeitos esperados como um instrumento de superação da ideologia de segurança nacional no Brasil, em benefício ao direito humano de migrar.

Para tanto, este trabalho pretende analisar a consolidação da ideologia de segurança nacional com o advento do Estatuto do Estrangeiro em 1980, o processo que resultou na aprovação da Lei de Migrações de 2017 e como ela protege o direito humano a migrar, assim como os demais obstáculos enfrentados pelos imigrantes venezuelanos, como a promulgação do Decreto n.º 9.199/2017, o Decreto estadual n.º 25.681/RR de 2018 e a Portaria n.º 120/2020 durante a pandemia da COVID-19.

---

<sup>2</sup> BRASIL. Subcomitê Federal Para Recepção, Identificação E Triagem Dos Imigrantes Migração Venezuelana Janeiro 2017 - Março 2022. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10964246> >. Acesso em: 26 de abril 2022

## **2 MIGRAÇÃO E IDEOLOGIA DE SEGURANÇA NACIONAL: A TRANSIÇÃO ENTRE O ESTATUTO DO ESTRANGEIRO E A LEI DE MIGRAÇÃO**

Neste capítulo é analisado como a consolidação da segurança nacional, por meio da promulgação do Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º 6.815 de 1980), foi de suma importância para a continuidade dos ideais que representaram o regime militar brasileiro (1964-1984). Ainda, em um segundo momento, observar-se-á o processo de aprovação da Lei de Migração de 2017, o qual buscou suprir a demanda social por uma nova legislação migratória que, em acordo aos direitos humanos previstos na Constituição Federal de 1988, viesse a perceber a pessoa em situação de migração como sujeito de direitos.

### **2.1 A Consolidação da Ideologia da Segurança Nacional com o Advento do Estatuto do Estrangeiro**

Inicialmente, é importante estabelecer que a ideologia de segurança nacional não desembarcou no Brasil com o Estatuto do Estrangeiro, bem como não foi a partir da sua aprovação que o regime militar passou a atuar na repressão dos migrantes, no entanto, a sua aprovação em 1980, quase ao final da ditadura militar brasileira, representou a consolidação desta lógica, viabilizando que ela viesse a se infiltrar no período democrático, visto que foi utilizada durante 37 anos, apesar de ter se tornado anacrônica com a Constituição Federal de 1988.

Quanto ao significado da segurança nacional, é proveitoso nos voltarmos para um dos estudos mais importantes sobre o tema, no qual Joseph Comblin descreve o conceito da segurança nacional como terrivelmente simplista, e que, no entanto, capaz de apagar uma série de diferenciações que pareciam fazer parte da herança da civilização, alterando profundamente toda a sabedoria política tradicional<sup>3</sup>. Em seu livro “A ideologia da Segurança Nacional – O Poder Militar na América Latina”, o autor explica quais seriam essas diferenciações suprimidas:

---

<sup>3</sup> COMBLIN, Joseph. **A ideologia da Segurança Nacional – O Poder Militar na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. P. 54

Em primeiro lugar, suprime a diferença entre a violência e a não-violência, isto é, entre os meios de pressão não-violentos e os meios de pressão violentos. A segurança é a força do Estado aplicada a seus adversários: qualquer força, violenta ou não. A segurança é uma coisa que pode ser obtida indiferentemente por meios violentos ou não, isso não tem importância. Quem busca a segurança não questiona os meios. Chegamos, portanto, à conclusão de que os Objetivos Nacionais têm que ser procurados ou defendidos por todos os meios, indistintamente. No plano da política externa isso significa apagar a fronteira entre a guerra e a diplomacia: a tarefa é a segurança nacional e, dependendo das circunstâncias, passa-se de uma coisa à outra, ou melhor, tudo se confunde, violência e pressões econômicas e psicológicas: tudo constitui um único comportamento. No plano da política interna a segurança nacional destrói as barreiras das garantias constitucionais: a segurança não conhece barreiras: ela é constitucional e anticonstitucional; se a Constituição atrapalha, muda-se a Constituição.<sup>4</sup>

Ou seja, como a segurança nacional é necessária, justifica-se o uso de qualquer método para alcançá-la. Assim, todos os métodos disponíveis se confundem, logo, todos devem ser instrumento na luta pela segurança, inclusive aqueles percebidos como não-violentos, como é o caso da diplomacia e da Constituição. Continuando a leitura:

Em segundo lugar, a segurança nacional desfaz a distinção entre política externa e política interna. O inimigo, o mesmo inimigo, está ao mesmo tempo dentro e fora do país; o problema, portanto, é o mesmo. Dependendo das circunstâncias, os mesmos meios podem ser empregados tanto para os inimigos externos quanto para os internos. Desaparece a diferença entre polícia e exército: seus problemas são os mesmos. Ora, a doutrina tradicional fazia uma distinção capital. Reconhecia que, quanto às relações entre as nações, o reinado da lei não conseguira dominar o reinado da força, porém ela acreditava que no interior da nação havia-se conseguido controlar até certo ponto o reinado da força e criar assim pelo menos algumas ilhas de vida social, onde as relações eram determinadas pelo Direito e os conflitos resolvidos segundo métodos<sup>1</sup> convencionais, previstos por leis e mais ou menos racionais. Isso desaparece de uma só vez, diante das necessidades da segurança nacional.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> COMBLIN, Joseph. **A ideologia da Segurança Nacional – O Poder Militar na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. P. 55.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p.55.

Desse ponto de vista, firmada a ideia ampla e vaga de um inimigo do Estado, a própria sociedade é dividida entre os amigos e os inimigos do Estado, os bons e os maus. Portanto, o próprio cidadão nacional está sujeito a repressão estatal, em outras palavras, a segurança oferecida não é para todos. Completando o texto:

Em terceiro lugar, a segurança nacional apaga a distinção entre a violência preventiva e a violência repressiva. Dentro do conceito de defesa nacional, a doutrina tradicional tentava restringir o emprego da violência entre as nações a casos de agressão: o uso da força armada era uma resposta a uma agressão caracterizada. Em compensação, a segurança nacional defende mesmo de modo preventivo os interesses nacionais, a fim de afastar possíveis ameaças futuras: a segurança não opõe barreiras à guerra preventiva. Na política interna passa-se o mesmo. O conceito de segurança interna do Estado era uma repressão à violência, a atos que pusessem em perigo a ordem pública. A segurança, pelo contrário, exige intervenções tanto em casos de suspeita de um possível perigo quanto em casos de delitos caracterizados.<sup>6</sup>

Conforme o exposto pelo autor, se a ideologia de segurança nacional tem no horizonte a segurança total para os interesses nacionais, o Estado pode agir preventivamente para impedir a entrada no território nacional de possíveis inimigos da nação. Sintetizando o conceito, veremos que o uso de todos os meios disponíveis, a repressão interna e a ação preventiva, resultam na total insegurança dos integrantes da sociedade.

Com este entendimento sobre a lógica da segurança nacional, é possível perceber a importância que a aprovação de uma legislação imbuída com essa ideologia teve para a agenda do governo militar brasileiro, mesmo num momento em que o regime militar acenava para uma abertura política e o retorno de eleições democráticas.

O tema é central para a continuidade da repressão e dos objetivos militares brasileiros, mesmo após o final do regime, porque o inimigo criado ainda precisará ser combatido. Segundo Baggio e Sartoretto:

A segurança nacional precisaria continuar sendo defendida pela classe militar mesmo que estivesse fora do comando governamental e, para tanto, a manutenção da áurea fantasiosa e abstrata das

---

<sup>6</sup> COMBLIN, Joseph. **A ideologia da Segurança Nacional – O Poder Militar na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. P. 55 – 56.

ameaças futuras por parte dos estranhos que “vinham de fora” como modo de tornar constante a “guerra preventiva” era essencial.<sup>7</sup>

Os objetivos do Estatuto do Estrangeiro são nítidos, evidenciados com a utilização do termo “estrangeiro”, caracterizando a pessoa migrante como um estranho no país e, em decorrência, um possível inimigo dos interesses nacionais. O instrumento busca controlar a entrada no território nacional a partir do discurso da necessidade de segurança, elencada em posição de destaque no seu artigo 2<sup>o</sup>.

Conforme observado por Baggio e Sartoretto (2019), a própria fundamentação do projeto de lei já a orientava no sentido de reduzir o afluxo de estrangeiros aos estritamente úteis e necessários ao desenvolvimento do Brasil, evitando-se a imigração indiscriminada. O projeto, no que tange à política externa, era construir uma verdadeira barreira aos imigrantes, com o intuito de promover uma suposta defesa ao mercado de trabalho nacional, por meio de critérios utilitaristas e orientados para o desenvolvimento econômico do país.

Nesse sentido, é relevante analisar a estratégia empregada pelos militares, uma vez que, em defesa dos trabalhadores e dos bons cidadãos, o migrante é posto numa posição ameaçadora. Esse discurso alimenta a ideia popular de que o migrante é um competidor do nacional na procura de emprego, aumentando a sensação de disputa interna e de insegurança dos cidadãos.

Além dos dispositivos que tratam da retirada de imigrantes do território nacional, bem como das dificuldades impostas à regularização, o Estatuto do Estrangeiro prevê institutos como o previsto no artigo 18<sup>o</sup> da Lei n.º 6.851 de 1980, demonstrando a sujeição do imigrante ao poder estatal, visto que a sua movimentação é restringida a determinada região do país, mesmo após a obtenção do visto permanente.

---

<sup>7</sup> BAGGIO, Roberta Camineiro; SARTORETTO, Laura Madrid. **O processo de construção do novo marco legal migratório no Brasil: entre a ideologia da segurança nacional e o direito humano a migrar**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, vol.24, n. 3, p. 27-59, set/dez de 2019, p. 32.

<sup>8</sup> BRASIL. Estatuto do Estrangeiro: Regulamentação e Legislação. Art. 2º Na aplicação desta Lei **atender-se-á precipuamente à segurança nacional**, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

<sup>9</sup> BRASIL. Estatuto do Estrangeiro: Regulamentação e Legislação. Art. 18. A concessão do visto permanente poderá ficar condicionada, por prazo não superior a cinco anos, ao exercício de atividade certa e à fixação em região determinada do território nacional.

Ao examinar a mensagem presidencial que fundamentou o projeto de lei nº 09 de 1980<sup>10</sup>, na qual constaram os objetivos da legislação, quanto à criação do CNlg, observaram Baggio e Sartoretto<sup>11</sup>:

[...] criação do Conselho Nacional de Imigração (CNlg), que com grandes poderes discricionários ao lado do poder executivo, passaria a ter condições de combater esse estrangeiro (chamado de alienígena!), sem qualquer consideração por supostos direitos, inclusive os vinculados aos laços familiares, afirmando a condição abstrata e despersonalizada do migrante, bem como abarcando a indiferenciação do modo de coerção (violenta ou não-violenta) a ser aplicada no momento decisório de resolução das situações “ilegais.

Assim, a Lei nº 6.815 de 1980 cria o Conselho Nacional de Imigração (CNlg), vinculando-o ao Ministério do Trabalho, concedendo-lhe, conforme *caputs* dos artigos 128 e 129<sup>12</sup>, a atribuição para estabelecer normas de seleção de imigrantes, bem como para dirimir as dúvidas e solucionar casos omissos no que diz respeito à admissão de imigrantes.

Conforme o dispositivo, o CNlg seria presidido por um integrante do Ministério do Trabalho, acompanhando-o um do Ministério da Justiça, um do Ministério das Relações Exteriores, um do Ministério da Agricultura, um do Ministério da Saúde, um do Ministério da Indústria e do Comércio e um do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, bem como um observador do Conselho de Segurança Nacional. Denota-se a partir dessa previsão que, por parte do governo militar, a questão migratória é vista como uma questão essencialmente trabalhista e de grande relevância para a segurança nacional, em sintonia com a previsão descrita anteriormente.

<sup>10</sup> BRASIL. Projeto de Lei da Câmara. Diário do Congresso Nacional, em 27 de maio de 1980, p. 1129.

<sup>11</sup> BAGGIO, Roberta Camineiro; SARTORETTO, Laura Madrid. **O processo de construção do novo marco legal migratório no brasil: entre a ideologia da segurança nacional e o direito humano a migrar**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, vol.24, n. 3, p. 27-59, set/dez de 2019, p. 32.

<sup>12</sup> BRASIL. Lei Nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm)> Acesso em 20 de abril de 2022.

Art 128. 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.

Art. 129. Fica criado o Conselho Nacional de Imigração, vinculado ao Ministério do Trabalho, ao qual caberá, além das demais atribuições constantes desta Lei, orientar e coordenar e fiscalizar as atividades de imigração.

Conforme demonstrado, resta evidente o descaso com que o Estatuto do Estrangeiro tratava a pessoa em situação de migração, motivo pelo qual é espantoso que o dispositivo tenha produzido efeitos no ordenamento jurídico após a promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como considerando-se a adesão do país a diversos tratados internacionais humanistas, destacando-se a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) da OEA<sup>13</sup> e submissão brasileira às diretrizes, orientações e determinações da Corte Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH).

Apesar do processo de redemocratização brasileiro não ter aberto espaço para uma análise do regime que o precedeu, rejeitando a possibilidade de promoção do direito à memória e a verdade, assim como de responsabilização dos agentes do Estado, a promulgação da Constituição de 1988 foi um importante marco civilizatório, humanista e democrático.

No entanto, era de se esperar, considerando as peculiaridades do lento e gradual processo de transição política brasileira, o qual foi conduzido pelo próprio regime militar, que a repactuação social e democrática do Brasil carregasse, consoante Baggio e Sartoretto (2019, p. 34) “o pesado fardo de conformar uma nova ordem jurídico-política que pretendia ser democrática com um considerável legado autoritário”. Assim, institutos anacrônicos como o Estatuto do Estrangeiro ou a Lei de Segurança Nacional<sup>14</sup>, por exemplo, continuaram pautando arbitrariedade muitos anos após a promulgação da Constituição de 1988.

É o caso, por exemplo, dos inconstitucionais artigos 106, inciso VII, e 107<sup>15</sup> da Lei nº 6.851 de 1980, ocasionalmente invocados pela Polícia Federal antes da

<sup>13</sup> **Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** Organização dos Estados Americanos. San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em <  
[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)> Acesso em 25 de abril de 2022.

<sup>14</sup> BRASIL. A Lei de segurança nacional ou Lei 7.170 de 1983 foi revogada foi revogada pela Lei 14.197 de 2021.

<sup>15</sup> BRASIL. Lei Nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm)> Acesso em 20 de abril de 2022.

**Art. 106.** É vedado ao estrangeiro:

[...] VII – participar da administração ou representação de sindicato ou associação profissional, bem como de entidade fiscalizadora do exercício de profissão regulamentada; [...]

**Art. 107.** O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado:

I – organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter

aprovação da Lei nº 13.445 de 2017 como forma de intimidação de imigrantes que participam de protestos com caráter político ou sindical. Inclusive há uma nota da Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF), emitida em virtude de manifestações políticas relativas ao impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, e que, com base nos referidos artigos, promoveria a detenção e expulsão dos imigrantes envolvidos.

Ante todo o exposto, indiscutível a necessidade de superação da ideologia de segurança nacional como integrante nuclear da política migratória brasileira, por meio da revogação do malfadado Estatuto do Estrangeiro em prol de um novo marco legal.

## 2.2 O Processo de Aprovação do Novo Marco Legal Migratório

Inicialmente, é vital demonstrar a necessidade de um novo marco legal migratório para o Brasil. Conforme tratado anteriormente, grande parte do Estatuto do Estrangeiro não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, bastando atentar ao texto do caput do artigo 5<sup>o</sup><sup>16</sup>, para identificar que ao estrangeiro residente é conferida uma pluralidade de direitos em igualdade ao cidadão brasileiro. Ademais, denotando a necessidade de uma norma adequada ao período, Claro<sup>17</sup> analisou o aumento exponencial da legislação migratória brasileira a partir do século XIX até o ano de 2015 e relatou o seguinte:

---

político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de idéias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem;

II – exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a idéias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país;

III – organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo. [...]

<sup>16</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em:

<[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf)>. Acesso em: 27 de abril de 2022.

Art. 5<sup>o</sup> 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: [...] (grifo meu)

<sup>17</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. **As Migrações Internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica**: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. Cadernos OBMIGRA. Brasília, v.1, n. 1, 2015, p. 147.

Mesmo que a grande maioria das 132 normas existentes desde o ano 2000 seja em forma de resoluções de órgãos colegiados (CNIg e CONARE) ou portarias ministeriais, o que importa notar é que: (i) diante de uma legislação migratória defasada, os órgãos administrativos são levados à legislar sobre as lacunas jurídicas, especialmente diante de novas situações e fluxos migratórios, e (ii) a demanda crescente e específica das migrações internacionais no Brasil tem requerido novas disposições normativas de amparo aos estrangeiros.

Desse modo, este trabalho passará a analisar o anteprojeto apresentado pela Comissão Especial do Ministério da Justiça, bem como os debates que antecederam a aprovação do novo marco legal migratório; os vetos impostos à Lei de Migração; e os avanços do novo marco legal migracional.

### 2.2.1 O Anteprojeto e os Debates que Antecederam a Aprovação da Lei de Migrações de 2017

O processo de aprovação do novo marco legal a que me refiro é o iniciado a partir de 2013, ano em que o Ministério da Justiça instituiu, por meio da Portaria n.º 2.162/2013, uma Comissão de Especialistas com a finalidade de apresentar uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, o qual será o objeto principal desta análise.

Entretanto, antes de iniciarmos a referida análise, há um questionamento interessante quanto à existência de movimentações anteriores a 2013 para a substituição da Lei n.º 6.851/1980. No tema das migrações, por exemplo, temos a aprovação da Estatuto dos Refugiados em 1997<sup>18</sup>, o qual implementou o ordenamento previsto na Convenção Internacional de 1951.

Nesse sentido, também houve tentativas de substituição do Estatuto do Estrangeiro em outros momentos durante o período democrático, tal como o projeto

---

<sup>18</sup> Lei Nº 9.474. De 22 de julho de 1997. Estatuto dos Refugiados. Define mecanismos para implementação do Estatuto dos refugiados de 1951 e determina outras providencias. Planalto, Brasília, DF. De 23 de julho de 1997. Disponível em: <[https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm)>. Acesso em 24 abril de 2022.

de lei n.º 5.655/2009<sup>19</sup>. No entanto, apesar de reconhecer a importância dessas movimentações legislativas, bem como da pressão exercida pela sociedade civil organizada<sup>20</sup> e de setores da academia, não aprofundarei o exame por este caminho para não desvirtuar o presente trabalho.

A partir deste ponto, passei a estudar o trabalho realizado pela Comissão de Especialistas. Criada pelo Ministério da Justiça, a empreitada visava uma ampla participação da população, da academia e de instituições relacionadas ao tema na elaboração de um anteprojeto de lei de migrações e promoção dos direitos dos migrantes no Brasil.

Desse modo, entre 25 de julho de 2013 e 30 de maio de 2014, a Comissão realizou sete reuniões presenciais, das quais participaram, além de seus membros<sup>21</sup>, representantes de órgãos do governo<sup>22</sup> e de instituições internacionais, parlamentares, especialistas e acadêmicos convidados, tendo sido promovidas,

---

<sup>19</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.655, de 2009**. O projeto de lei foi arquivado em 06/12/2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>. Acessado em: 26/04/2022

<sup>20</sup> Sobre a sociedade civil organizada, Reis aduz que “os movimentos sociais, organizações não governamentais e pesquisadores no Brasil ao longo dos anos buscaram não apenas sensibilizar o Estado brasileiro para as demandas dos emigrantes estrangeiros, como também construir um consenso sobre a importância das mudanças na lei de imigração brasileira e sua conexão com as demandas dos brasileiros no exterior”. BAGGIO, Roberta Camineiro; SARTORETTO, Laura Madrid. **O processo de construção do novo marco legal migratório no Brasil: entre a ideologia da segurança nacional e o direito humano a migrar**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, vol.24, n. 3, p. 27-59, set/dez de 2019, p. 38.

<sup>21</sup> André de Carvalho Ramos (Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo); Aurélio Veiga Rios (Procurador Federal dos Direitos do Cidadão); Clèmerson Merlin Clève (Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná e da UniBrasil); Deisy de Freitas Lima Ventura (Professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo); João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva (Diretor do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça); José Luís Bolzan de Moraes (Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos); Paulo Abrão Pires Júnior (Secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça); Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari (Diretor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo); Rossana Rocha Reis (Professora do Departamento de Ciência Política e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo); Tarciso Dal Maso Jardim (Consultor Legislativo do Senado Federal) e Vanessa Oliveira Batista Berner (Professora da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro). *Ibidem*, p. 38.

<sup>22</sup> Entre eles, Conselho Nacional de Imigração, Defensoria Pública da União, Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e do Emprego, Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Relatório Final da Comissão de Especialistas para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. 2014. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>>. Acesso em 18 abril de 2022.

também, duas audiências públicas com ampla participação de entidades sociais e da cidadania.

Entre março e abril de 2014, uma primeira versão do anteprojeto foi difundida pela Comissão de Especialistas e submetida à discussão em audiência pública, da qual sobrevieram mais de vinte contribuições escritas de entidades públicas e sociais, bem como individuais de migrantes e de especialistas<sup>23</sup>, além de comentários da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça – SAL/MJ. Outrossim, a Comissão informou<sup>24</sup> ter tomado conhecimento das recomendações da I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – COMIGRAR<sup>25</sup>, a qual ocorreu entre 30 de maio e 1º de junho de 2014 em São Paulo.

Isso posto, passarei a examinar as conclusões da Comissão, exposto em seu relatório final, no qual foram definidas as cinco principais características da sua proposta para o anteprojeto<sup>26</sup>.

A primeira característica seria o imperativo de compatibilidade com a Constituição Federal de 1988 e o respeito ao princípio da convencionalidade. Assim, o que se busca é aportar a legislação migratória ao tratamento constitucional dos direitos humanos e em consonância com os tratados internacionais de direitos

---

<sup>23</sup> Associação Brasileira de Antropologia - ABA, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR Brasil, Casa das Áfricas, CARITAS Brasil, CARITAS de São Paulo, Centro de Atendimento ao Migrante de Caxias do Sul (RS), Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS, CONECTAS Direitos Humanos, Conferência Livre de Santa Maria (RS) - preparatória da COMIGRAR, Defensoria Pública da União, Fórum Social Pelos Direitos Humanos e Integração dos Migrantes no Brasil, Coordenação de Políticas para Imigrantes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, Grupo de Estudos Migratórios e Assessoria ao Trabalhador Estrangeiro - GEMTE, Instituto de Migrações e Direitos Humanos – IMDH, Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, Ministério Público do Trabalho, Presença América Latina e Rede Sul Americana para as Migrações Ambientais - RESAMA.

Antonio Carlos da Costa Silva, Anselmo Henrique Cordeiro Lopes, Diego Acosta Arcarazo, Flávio Carvalho, Landry Heri Imani, Liliansa Lyra Jubilut e Stela Grisotti. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014, p. 4.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Relatório Final da Comissão de Especialistas para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. 2014. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>>. Acesso em 18 abril de 2022.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>25</sup> A COMIGRAR foi organizada pela Secretaria Nacional de Justiça e pelo Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça, com a participação do Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério das Relações Exteriores e apoio da Organização Internacional para Migrações (OIM) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

<sup>26</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Relatório Final da Comissão de Especialistas para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. 2014. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>>. Acesso em 18 abril de 2022. p. 4.

humanos vigentes no Brasil, bem como eliminar da ordem jurídica o “nefasto legado da ditadura militar nesta área, especialmente o Estatuto Estrangeiro”<sup>27</sup>.

O segundo ponto seria promover a mudança de paradigma da legislação migratória brasileira, a qual deixaria de ser considerada uma questão de segurança nacional ou de controle documental de acesso a mercados de trabalho, para ser abordada sobre uma perspectiva dos direitos humanos. Aqui, é frisada a importância de se estabelecer novas tipologias jurídicas, sugerindo abandonar-se o conceito de “estrangeiro”, juridicamente vulnerável à discricionariedade (arbitrariedade) do Estado, para se estabelecer o do termo “migrante”, compreendendo-se nele os imigrantes e os emigrantes. Quanto aos imigrantes, sugere a classificação em: transitórios, com finalidade de turismo, negócios ou curta estada para realização de atividades acadêmicas ou profissionais; e temporários ou permanentes, para os que almejam a residência no país. Posição de destaque também recebeu a questão do “trabalhador fronteiriço”, para designar o trabalhador que conserva a sua residência habitual em um município fronteiriço, a que regressa, em princípio, todos os dias ou, pelo menos, uma vez por semana<sup>28</sup>.

Em terceiro lugar, o anteprojeto prevê “o enfrentamento da fragmentação dos avanços empreendidos pelo Brasil em matéria de regulação migratória, com o objetivo de dotar a ordem jurídica pátria de coerência sistêmica”<sup>29</sup>. Nesse ponto, a primazia da Comissão é garantir aos migrantes o princípio da igualdade de tratamento.

A quarta característica é o acolhimento de demandas históricas de entidades sociais que atuam em defesa dos direitos dos migrantes, dentre elas, a Comissão de Especialistas destaca: a criação de um órgão estatal especializado para atendimento dos migrantes, o qual teria gestão dos processos de regularização migratória; e a supressão das restrições ao exercício de direitos políticos promovidas pelo Estatuto do Estrangeiro<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Relatório Final da Comissão de Especialistas para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. 2014. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>>. Acesso em 18 abril de 2022, p.4.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 4-5.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 6-7.

O quinto ponto é a preparação do Brasil para enfrentar o momento histórico em que estamos inseridos. Aqui procura contabilizar o aumento da mobilidade humana em função da globalização da economia e da evolução tecnológica, pontuando que o migrante nem sempre tem o ânimo de radicação definitiva no território. Desse modo, o anteprojeto considera as novas possibilidades de deslocamentos de curta e média duração, seja para trabalho, reunião familiar ou outra modalidade, assim como apresenta o mecanismo de acolhida humanitária e promove a proteção da pessoa apátrida, visando também a redução da apatridia<sup>31</sup>.

Analisado o teor dos cinco critérios propostos no anteprojeto da Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça, bem como observando que a sua formulação levou em consideração uma pluralidade de contribuições dos mais diversos setores da sociedade, é possível identificar os debates que estavam sendo produzidos em matéria de migração no período prévio à aprovação do novo marco legal migracional.

No entanto, o anteprojeto da Comissão de Especialistas foi preterido, por critério de antiguidade, em favor do projeto de lei n.º 288 de 2013<sup>32</sup>, apresentado pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira ao Senado Federal. Quanto a esse ocorrido, Baggio e Sartoretto ponderam que “o trabalho realizado pela comissão de especialistas, criada em 2013, e o material produzido na COMIGRAR foram utilizados apenas incidentalmente em modificações que o PL 288/13 sofreu ao longo do processo legislativo”.

Ante o exposto, cabe avançar à próxima seção, na qual o estudo será continuado.

### 2.2.2 A Mensagem Presidencial N.º 163 de 2017 e os Vetos ao Projeto Aprovado

---

<sup>31</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Relatório Final da Comissão de Especialistas para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. 2014. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>>. Acesso em 18 abril de 2022, p. 7-9

<sup>32</sup> BRASIL. Senado Federal. PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 288, DE 2013. 11/07/2013. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700>. Acesso em 17 de abril de 2022.

Nesta segunda parte da análise do processo de aprovação do novo marco legal migratório, será examinado o conteúdo dos vetos a Lei de Migração<sup>33</sup> promovidos pelo poder executivo, bem como as justificativas apresentadas na Mensagem Presidencial n.º 163 de 2017<sup>34</sup>, fundamentada no § 1º do artigo 66 da Constituição Federal de 1988<sup>35</sup>.

Ressalto que não será tratada aqui a integralidade da mensagem de vetos, ou mesmo cada veto por sua vez, até mesmo porque as justificativas acabam se repetindo ao longo do documento. Selecionei os principais argumentos da mensagem e tracei uma linha de raciocínio com o objetivo de analisar os vetos a partir da dicotomia entre segurança nacional e direito humano a migrar e quais foram os principais dispositivos retirados da Lei de Migração<sup>36</sup>.

Ao iniciar o exame fica evidente o caráter restritivo das razões para os vetos, atuando para limitar o alcance dos direitos previstos pela lei. Nesse sentido, destaco as razões para o veto ao § 10 do art. 14<sup>37</sup>:

Não se afigura adequado e recomendável permitir-se que o relevante instituto do visto temporário possa ter novas hipóteses, além das definidas nesta lei, criadas por regulamento, com risco de discricionariedade indevida e com potencial de gerar insegurança jurídica.<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> BRASIL. **Lei Nº 13.445**. De 24 de maio de 2017. Lei de Migração. Planalto. Brasília, DF, de 25 de maio de 2017. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113445.htm)>. Acesso em 25 abril de 2022.

<sup>34</sup> BRASIL. **Mensagem Presidencial 163**. De 24 de maio de 2017. Planalto. Brasília, DF. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/msg/vep-163.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/msg/vep-163.htm)>. Acesso em: 19 abril de 2022.

<sup>35</sup> Art. 66. 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. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf)>. Acesso em: 27 de abril de 2022.

<sup>36</sup> BRASIL. **Lei Nº 13.445**. De 24 de maio de 2017. Lei de Migração. Planalto. Brasília, DF, de 25 de maio de 2017. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113445.htm)>. Acesso em 25 abril de 2022.

<sup>37</sup> § 10. Regulamento disporá sobre as demais hipóteses de concessão de visto temporário e sobre as especificidades de suas categorias, definindo condições, prazos e requisitos.

*Ibidem.*

<sup>38</sup> *Ibidem.*

A mensagem presidencial exprime a ideia de que a previsão de se aumentar o leque de possibilidades de concessão de visto temporário é um risco de discricionariedade indevida com potencial de gerar insegurança jurídica. Nesse ponto, Gersztein<sup>39</sup> explica que:

A diferenciação entre discricionariedade e arbitrariedade constitui lição primária quando se estuda o poder (constituído ou instituído). Um “ato discricionário indevido” seria aquele praticado em detrimento da lei, uma ilegalidade. Permitir que a concessão de vistos temporários pudesse ser realizada por regulamento poderia ser simplesmente uma forma garantida pela lei – e, portanto, realizada dentro da margem de discricionariedade juridicamente assegurada – de solucionar situações urgentes nas quais pessoas em trânsito precisam entrar no território nacional. A previsão de que a própria lei garantisse essa possibilidade era, ao contrário do exposto nas razões do veto, uma forma de se assegurar segurança jurídica.

Logo, se o veto não impede a insegurança jurídica, serve apenas para impedir que mais pessoas possam ter acesso ao instituto do visto temporário, restringindo, conseqüentemente, o acesso a direitos. Ainda, é pertinente observar que, havendo situação inovadora, diferente daquelas previstas na Lei de Migração para a concessão de visto temporário, é o próprio veto que causará insegurança jurídica.

Seguindo a análise dos fundamentos da mensagem presidencial, examinemos as razões do veto ao artigo 44<sup>40</sup>:

O dispositivo fragiliza o exercício constitucional do Poder de Polícia brasileiro pelas instituições de natureza migratória, ao esvaziar indevidamente a discricionariedade para exercício da soberania nacional.

Em contraste ao veto analisado anteriormente, tratando-se dos casos de impedimento de ingresso no país, o entendimento demonstrado pelo poder executivo é de que o rol previsto na Lei de Migração não é suficiente para impedir as

---

<sup>39</sup> GERSZTEIN, Paola Coelho. Quando a discricionariedade vale mais que o direito: análise do elemento comum às razões de veto impostas à Lei de Migração. *Mundorama*, revista de Divulgação Científica em Relações internacionais. 17 de agosto de 2017., p. 2

<sup>40</sup> Art. 44. O titular de visto ou a pessoa de nacionalidade beneficiária de tratado ou comunicação diplomática que acarrete dispensa de visto poderá adentrar o território nacional, ressalvadas as hipóteses impeditivas previstas nesta Seção.  
BRASIL. **Lei Nº 13.445**. De 24 de maio de 2017. Lei de Migração. Planalto. Brasília, DF, de 25 de maio de 2017. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113445.htm)>. Acesso em 25 abril de 2022.

peças de entrarem no território nacional. Ademais, no que tange aos tratados e demais atos diplomáticos, Gersztein<sup>41</sup> reforça que também são manifestações soberanas do Estado e que estas não se esgotam no exercício do poder de polícia, “Não há – e não pode haver – dispositivo de lei capaz de fragilizar qualquer ‘exercício constitucional’, já que é a Constituição a fonte formal e material do ordenamento jurídico”<sup>42</sup>.

O último veto que será examinado é referente aos incisos I<sup>43</sup> e IV<sup>44</sup> do artigo 66, por meio dos quais se pretendia estender a possibilidade de naturalização simplificada para naturalização de pessoas originárias de países de língua portuguesa ou de Estado-Parte ou de Estado associado ao Mercado Comum do Sul (Mercosul)<sup>45</sup>. Foram os seguintes motivos para o veto<sup>46</sup>:

Ao não exigir o critério de reciprocidade no processo simplificado de naturalização, instituto cuja consequência é o direito político, de votar e ser votado, o dispositivo teria o condão de ampliar o exercício da cidadania brasileira, podendo fragilizar o processo eleitoral nacional e introduzir elementos com efeitos imprevisíveis sobre a democracia do País.

Em acordo com os demais motivos analisadas, tais razões também configuram uma restrição à aquisição de direitos no país, uma vez que reduz as possibilidades para o uso do processo simplificado de naturalização. Porém, neste veto as intenções do documento ficam ainda mais aparentes, na medida em que se posiciona contra a ampliação do exercício da cidadania brasileira. Em seu estudo sobre as justificativas aqui tratadas, Gersztein<sup>47</sup> dissecou muito bem essa questão, dividindo-a em quatro pontos principais, sendo: i) a previsão constante no inciso I do

---

<sup>41</sup> GERSZTEIN, Paola Coelho. Quando a discricionariedade vale mais que o direito: análise do elemento comum às razões de veto impostas à Lei de Migração. *Mundorama*, revista de Divulgação Científica em Relações internacionais. 17 de agosto de 2017. p. 2

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> I - ser originário de país de língua portuguesa;  
*Ibidem*.

<sup>44</sup> IV - ser natural de Estado-Parte ou de Estado associado ao Mercado Comum do Sul (Mercosul);  
*Ibidem*.

<sup>45</sup> Estados-Parte: Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela (suspensa), além do Brasil; e Estados associados: Bolívia (em processo de adesão), Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname;  
*Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> GERSZTEIN, Paola Coelho. Quando a discricionariedade vale mais que o direito: análise do elemento comum às razões de veto impostas à Lei de Migração. *Mundorama*, revista de Divulgação Científica em Relações internacionais. 17 de agosto de 2017, p. 3

artigo 66 da Lei de Migração já se encontra garantida no inciso II, alínea a, do caput do artigo 12<sup>48</sup> da Constituição Federal; ii) os direitos políticos constituem direitos humanos e isso não deveria ser considerado um problema; iii) somente por uma visão autoritária poderia se considerar uma fragilização do processo eleitoral o reconhecimento àqueles que compõem uma comunidade a possibilidade de participar das decisões que repercutirão em suas vidas; e iv) não há exemplo em que a ampliação da cidadania conduziu ao colapso da democracia.

Terminado o estudo exemplificativo das razões para os vetos contidas na Mensagem Presidencial nº 163 de 2017, prossigo, conforme proposto, à análise do resultado do documento, considerando a relação de oposição entre os campos da segurança nacional e do direito humano a migrar. Nessa lógica, é acertado que os vetos presidenciais atuam no espectro da segurança e do controle das migrações, restringindo os direitos das pessoas migrantes, bem como está orientado no sentido de garantir o máximo de discricionariedade possível à administração do Estado no que tange a evitar a entrada de pessoas.

### 2.2.3 Os Avanços dos Direitos Humanos na Lei N.º 13.445 de 2017

Apesar de ter sido visto na seção 2.2.1 que o anteprojeto da Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça, o qual primava pelo acolhimento de diversas demandas históricas de entidades sociais que atuam em defesa dos direitos dos migrantes e pela produção de uma norma migracional moderna para o Brasil, não foi aproveitado significativamente na aprovação do novo marco legal, bem como, na seção 2.2.2, termos visto que o projeto aprovado sofreu diversos vetos do poder executivo com o intuito de restringir o alcance dos direitos humanos aos migrantes, é importante averiguar se houve avanços no tema trazidos pelo novo regramento legal migracional e, nesse caso, quais foram.

---

<sup>48</sup> a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral; BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.1988. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf)>. Acesso em: 27 de abril de 2022.

Desse modo, este trabalho examinará, nesta seção, os avanços em matéria de direito humano a migrar que efetivamente constaram no texto da Lei de Migrações de 2017. Como na seção anterior, a análise será feita de forma exemplificativa, constatando as principais inovações e subtrações em comparação ao Estatuto do Estrangeiro, o qual foi completamente revogado.

Destacada está a posição do novo marco legal no seu direcionamento aos migrantes, conforme sua própria nomenclatura aduz. Apesar do veto presidencial ao conceito de migrante<sup>49</sup>, distancia-se da terminologia “estrangeiro” e já nas suas disposições gerais, § 1º do artigo 1º<sup>50</sup> apresenta os tipos jurídicos de imigrante, emigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida.

Desse modo, a lei brasileira passa a reconhecer como imigrante todo o nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece no Brasil, inclusive temporariamente, diferenciando-o do visitante, o qual não demonstra a pretensão de se estabelecer no país.

Além disso, o novo marco legal se demonstra mais abrangente às questões migratórias para além de uma divisão entre nacional e estrangeiro, observando as questões atinentes a figura do emigrante, bem como do residente fronteiriço e do apátrida.

Quanto aos princípios que regem a Lei n.º 13.445/2017, consoante o exposto em seu artigo 3º<sup>51</sup>, seguindo o critério exemplificativo proposto, e definitivamente não

---

<sup>49</sup> “ O dispositivo estabelece conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja sua condição migratória, a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional. ”

BRASIL. **Mensagem Presidencial 163**. De 24 de maio de 2017. Planalto. Brasília, DF. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/msg/vep-163.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/msg/vep-163.htm)>. Acesso em: 19 abril de 2022.

<sup>50</sup> BRASIL. **Lei 13.445**. De 24 maio de 2017. Lei de Migração. Planalto. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm)>. Acesso em: 22 de abril de 2022

<sup>51</sup> Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

- I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- III - não criminalização da migração;
- IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- V - promoção de entrada regular e de regularização documental;
- VI - acolhida humanitária;
- VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;

por um critério de importância, destaco os incisos: “I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos” e “XVIII - observância ao disposto em tratado”, como um reconhecimento da relevância de outras fontes para o acesso aos direitos humanos; “VI – acolhida humanitária” e “VIII - garantia do direito à reunião familiar”, os quais demonstram o intuito da lei em simplificar os movimentos migratórios; “XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social”, ponto que busca simplificar a presença e promover a qualidade de vida dos migrantes na sociedade brasileira; “III - não criminalização da migração”, instituto de suma importância para acabar com o absurdo da detenção de migrantes por conta da sua situação migratória; “XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas”, evidenciando o apreço ao devido processo legal.

Já no seu artigo 4<sup>o52</sup>, a legislação elenca os direitos e as garantias previstos a todos os migrantes em território nacional, garantindo a eles “em condição de

---

VIII - garantia do direito à reunião familiar;

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

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

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

XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;

XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;

XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;

XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;

XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;

XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;

XVIII - observância ao disposto em tratado;

XIX - proteção ao brasileiro no exterior;

XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;

XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e

XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

BRASIL. **Lei 13.445**. De 24 maio de 2017. Lei de Migração. Planalto. Disponível em:

<[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13445.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13445.htm)>. Acesso em: 22 de abril de 2022

<sup>52</sup> Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

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

igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade”, reforçando assim a previsão contida no artigo 5º da Constituição Federal, bem como assegurando diversas inovações em matéria legal sobre o tema, como, por exemplo, o direito à liberdade de circulação em território nacional e o direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes, os quais são previstos com caráter mais abrangente no novo texto legal.

No tema da admissão e da retirada compulsória do migrante, Guerra<sup>53</sup> explicou que, assim como o Estatuto do Estrangeiro, a Lei de Migração também dispôs sobre a matéria, procurando, no entanto, apresentar critérios objetivos para garantir, de forma satisfatória, proteção jurídica ao não nacional. Conforme o entendimento exposto, os documentos de viagem aceitos no Brasil segundo a nova

---

II - direito à liberdade de circulação em território nacional;

III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;

IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos;

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

VI - direito de reunião para fins pacíficos;

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

VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

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

X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

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

XII - isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento;

XIII - direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 ;

XIV - direito a abertura de conta bancária;

XV - direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e

XVI - direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

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

BRASIL. **Lei 13.445**. De 24 maio de 2017. Lei de Migração. Planalto. Disponível em:

<[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm)>. Acesso em: 22 de abril de 2022

<sup>53</sup> GUERRA, Sidney. A Nova Lei de Migração no Brasil: Avanços e Melhorias no Campo dos Direitos Humanos. Revista de Direito da Cidade, vol. 09, nº 4, pp. 1717-1737. Outubro de 2017.p. 11-17

legislação, são apresentadas no seu artigo 5º, por meio de rol exemplificativo<sup>54</sup>, em contraposição o rol do artigo 25<sup>55</sup> é taxativo ao descrever os motivos para o cancelamento do documento de autorização do residente fronteiriço.

Outras importantes inovações apresentadas pela A Lei de Migração são aquelas relativas às garantias durante o processo de expulsão, prevista nos artigos 55, 58, 59 e 60<sup>56</sup>, como a apresentação das situações em que não poderá ser procedida a expulsão, garantia de contraditório e ampla defesa, consideração da situação migratória como regular enquanto o processo estiver pendente de decisão e não impedimento de sair do país durante o processo.

Embora fosse possível analisar mais instrumentos inovadores do marco legal migratório, a amostra é suficiente para compreender os diversos avanços no campo dos direitos humanos. Assim, demonstra-se inegável a relevância do novo marco legal e a proteção garantida por ele aos migrantes, as quais o diferenciam muito do Estatuto do Estrangeiro. No entanto, nem sempre os benefícios previstos na

---

<sup>54</sup> Art. 5º São documentos de viagem: [...] IX - outros que vierem a ser reconhecidos pelo Estado brasileiro em regulamento. [...] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.1988. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf)>. Acesso em: 27 de abril de 2022.

<sup>55</sup> Art. 25. O documento de residente fronteiriço será cancelado, a qualquer tempo, se o titular:

- I - tiver fraudado documento ou utilizado documento falso para obtê-lo;
- II - obtiver outra condição migratória;
- III - sofrer condenação penal; ou
- IV - exercer direito fora dos limites previstos na autorização.

<sup>56</sup> Art. 55. Não se procederá à expulsão quando:

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

Art. 58. No processo de expulsão serão garantidos o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º A Defensoria Pública da União será notificada da instauração de processo de expulsão, se não houver defensor constituído.

§ 2º Caberá pedido de reconsideração da decisão sobre a expulsão no prazo de 10 (dez) dias, a contar da notificação pessoal do expulsando.

Art. 59. Será considerada regular a situação migratória do expulsando cujo processo esteja pendente de decisão, nas condições previstas no art. 55.

Art. 60. A existência de processo de expulsão não impede a saída voluntária do expulsando do País. BRASIL. Lei 13.445. De 24 maio de 2017. Lei de Migração. Planalto. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm)>. Acesso em: 22 de abril de 2022

legislação são capazes de alcançar as populações para as quais foram idealizados. Com a compreensão de que é necessário observar os efeitos práticos do novo marco legal, encerro o capítulo.

### 3 OS OBSTÁCULOS ENFRENTADOS PELOS IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL

O questionamento central que este trabalho busca responder é se a aprovação Lei de Migração de 2017 desencadeou a efetivação de direitos para as pessoas em situação de migração no Brasil, em contraste ao marco legal anterior, o Estatuto do Estrangeiro. Enquanto no primeiro capítulo a dicotomia entre direito humano a migrar e a segurança nacional foi caracterizada, no presente capítulo será analisado a prática da nova legislação migratória brasileira. Para tanto, foi eleita a perspectiva dos venezuelanos, por três motivos principais, os quais introduzo a baixo.

Em primeiro lugar, foi considerado o critério de expressividade numérica na imigração venezuelana para o Brasil, onde segundo dados levantados pelo Ministério da Justiça em parceria com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), temos que durante o período de janeiro de 2017 a março de 2022, a quantidade total de migrantes venezuelanos alcançou a marca de 717.947 pessoas, sendo que destas, cerca de 47% permanecem no Brasil e o restante se divide entre 19% que retornaram à Venezuela e 34% que migrou para outros países.

Estima-se que, durante a última década (2011 – 2020), o País tenha recebido o total de 971.806 imigrantes (FONTE: OBMigra. Relatório anual de 2020)<sup>57</sup>, quantidade esta composta predominantemente por migrantes venezuelanos, que compõem cerca de 95% das solicitações de amparo temporário no Brasil. Tais dados corroboram para expressividade numérica abordada como primeiro critério a ser analisado.

O segundo critério observado foi o temporal, tendo em vista que o fluxo migratório de venezuelanos para o território nacional foi mais intenso entre os anos de 2016 e 2020, período propício para comparações entre as mudanças proporcionadas pela alteração da legislação migratória, visto que o início da vigência

---

<sup>57</sup> Cavalcanti, L.; Oliveira, T.; Macedo, M., Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020

da Lei de Migração se deu em 21 de novembro de 2017. Ademais, é possível comparar as mudanças nas políticas migratórias com a posse do atual governo em janeiro de 2019.

No que tange ao terceiro e último critério, trata-se de uma consequência, em algum grau, dos dois critérios anteriores, e diz respeito à especificidade do caso venezuelano. Este ponto observou as ações políticas e legislativas tomadas exclusivamente porque se tratava da imigração venezuelana, de forma que não atingiram outra população.

Explicado o motivo pelo qual este trabalho opta por estudar os obstáculos enfrentados para imigrar ao Brasil a partir da perspectiva da imigração venezuelana, prossigo à divisão do estudo, o qual se dará em três partes: na primeira, será analisado se o Decreto Regulamentador da Lei de Migração representa um bloqueio ao direito humano a migrar; na segunda, será explorado o significado do fechamento da fronteira pelo governo estadual de Roraima na perspectiva da disputa entre direito humano a migrar e segurança nacional; e no terceiro será examinado o entendimento contraditório apresentado pelo Estado brasileiro, no tratamento da imigração venezuelana durante a pandemia de covid-19.

### **3.1 Direito Humano a Migrar e o Decreto N.º 9.199 de 2017: o Primeiro Bloqueio**

Nesta seção do trabalho será analisado, sob a perspectiva da dicotomia entre direito humano a migrar e a segurança nacional, exemplificativamente, em vista da complexidade do tema e de não ser o propósito deste trabalho esgotar a matéria, se o decreto regulamentador observou os princípios e garantias de direitos humanos previstos na Lei de Migração de 2017, conforme foi visto na seção 2.2.3.

O Decreto n.º 9.199 foi publicado pelo poder executivo no dia 20 de novembro de 2017, um dia antes da entrada em vigência da Lei nº 13.445/2017, para regulamentá-la. Se a quantidade de dispositivos de uma norma diz algo sobre a complexidade da matéria por ela tratada, é possível inferir que o decreto regulador, o qual possui 319 artigos, contra 125 artigos da legislação regulada, não veio para simplificar o processo migratório.

Para os fins da análise pretendida, este trabalho recorrerá aos argumentos apontados no artigo<sup>58</sup> de autoria dos onze<sup>59</sup> juristas que integraram a Comissão de Especialistas constituída pelo Ministério da Justiça e que teve a finalidade de elaborar uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações, o qual foi analisado na seção 2.2.1 deste trabalho. Ademais, é relevante apontar que o artigo foi publicado 3 dias após a publicação do Decreto Regulamentador, e, portanto, só atenta a questões legais e de direito. A partir deste ponto, em vista da pluralidade de autores e para facilitar a compreensão do texto, quando me referir a ao grupo usarei a terminologia “Comissão de Especialistas”, porque afinal o são.

A primeira incongruência apontada pela Comissão de Especialistas<sup>60</sup>, trata da previsão contida no artigo 172<sup>61</sup> do Decreto n.º 9.199/2017:

Antes de mais nada, o emprego do termo vulgar “clandestino” ao se referir a uma pessoa humana, que figura artigo 172 do Decreto regulamentador, bem revela suas graves limitações técnicas. No mesmo sentido, ignorando o artigo 123 da nova lei, em virtude do qual “Ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei”, o Decreto abre a possibilidade de prisão do deportando.

---

<sup>58</sup> RAMOS, André de Carvalho, et al. Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. Revista Consultor Jurídico, de 23 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulmento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

<sup>59</sup> Artigo produzido por André de Carvalho Ramos, Aurelio 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.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> Art. 172. A entrada condicional no território nacional de pessoa que não preencha os requisitos de admissão poderá, na impossibilidade de retorno imediato do imigrante impedido ou clandestino, ser autorizada pela Polícia Federal, por meio da assinatura de termo de compromisso, pelo transportador ou por seu agente, que assegure o custeio das despesas com a permanência e com as providências necessárias para a repatriação do imigrante.

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.

BRASIL. Decreto Regulamentador 9.199. De 20 novembro de 2017. Regulamenta a lei Nº 13445, de 24 de maio 2017, que institui a lei de Migração. Planalto. 21 de novembro de 2017. Disponível em: <[https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm)>. Acesso em: 22 abril de 2022.

De fato, o artigo 172 apresenta uma possibilidade temerária ao restringir a liberdade da pessoa em situação de conflito migratório. No entanto, neste ponto, é importante salientar que o instituto da repatriação é complexo, dependente da agilidade de diversos agentes, como a empresa transportadora, a autoridade consular do país de procedência ou de nacionalidade, a Defensoria Pública da União e a Polícia Federal.

Adiante, a Comissão de Especialistas<sup>62</sup> critica o artigo 38, inciso I do § 1º<sup>63</sup>, do Decreto Regulamentador, o qual requisita para a comprovação da oferta de trabalho, prevista no artigo 14 § 5º da Lei de Migração, a apresentação de contrato individual de trabalho ou de contrato de prestação de serviços. Conforme argumenta a crítica, “a lei deixou de proteger um vasto contingente de migrantes, provavelmente os mais vulneráveis, que ainda não possuem oferta de trabalho no Brasil”<sup>64</sup>. Também foi questionada a lógica do dispositivo, ressaltando que “um contrato não constitui uma oferta e sim a consumação de uma relação trabalhista ou de prestação de serviços, o que por certo dificultará sobremaneira a obtenção de tal visto pelos migrantes”<sup>65</sup>.

Tal qual a regulamentação tratada acima, também dificulta ao migrante a requisição de autorização de moradia, a ser concedida pelo Ministério do Trabalho, para obtenção dos vistos temporários de: pesquisa, ensino ou extensão acadêmica, artigo 34, § 6º e § 7º; para trabalho, artigo 38, § 9º e § 10º; para realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica,

<sup>62</sup> RAMOS, André de Carvalho, et al. Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. Revista Consultor Jurídico, de 23 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulmento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

<sup>63</sup> BRASIL. Decreto Regulamentador 9.199. De 20 novembro de 2017. Regulamenta a lei Nº 13445, de 24 de maio 2017, que institui a lei de Migração. Planalto. 21 de novembro de 2017. Disponível em: <[https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm)>. Acesso em: 22 abril de 2022.

Art. 38. O visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade laboral com ou sem vínculo empregatício no País.

§ 1º O visto temporário para trabalho com vínculo empregatício será concedido por meio da comprovação de oferta de trabalho no País, observado o seguinte:

I - a oferta de trabalho é caracterizada por meio de contrato individual de trabalho ou de contrato de prestação de serviços; [...]

<sup>64</sup> RAMOS, André de Carvalho, et al. Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. Revista Consultor Jurídico, de 23 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulmento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

tecnológica ou cultural, artigo 42, § 3º e § 4º; ao imigrante administrador, gerente, diretor ou executivo com poderes de gestão, conforme a previsão legal, artigo 43, § 3º e § 4º; e para atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado, artigo 46, § 5º e § 6º<sup>66</sup>. A Comissão de Especialistas, no tocante ao assunto, manifestou o seguinte<sup>67</sup>:

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

Quanto ao tema do requisito de autorização de moradia prévia, há uma proposta na Câmara Legislativa, o Projeto de Lei n.º 3.642/2019<sup>68</sup>, que visa inserir no artigo 14<sup>69</sup> da Lei de Migração, com a seguinte descrição, o “§ 11. A concessão do visto temporário em quaisquer das hipóteses previstas neste artigo não é condicionada à autorização de residência prévia a sua emissão”. No entanto, a última movimentação do projeto foi a sua retirada de pauta, por acordo, por solicitação do relator em 15 de dezembro de 2021.

<sup>66</sup> BRASIL. Decreto Regulamentador 9.199. De 20 novembro de 2017. Regulamenta a lei Nº 13445, de 24 de maio 2017, que institui a lei de Migração. Planalto. 21 de novembro de 2017. Disponível em: <[https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm)>. Acesso em: 22 abril de 2022.

Para evitar a repetição da mesma previsão para cada tipo de visto temporário, copio apenas aquela referente ao artigo 35:

[...] § 5º Para fins da concessão do visto de que trata o **caput**, será solicitada, junto ao Ministério do Trabalho, autorização de residência prévia à emissão do visto, ressalvadas as hipóteses definidas em resolução do Conselho Nacional de Imigração.

§ 6º A concessão da autorização de residência de que trata o § 5º não implicará a emissão automática do visto temporário de que trata o **caput**. [...]

<sup>67</sup> RAMOS, André de Carvalho, et al. Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. Revista Consultor Jurídico, de 23 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulmento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

<sup>68</sup> Projeto de Lei 3.642 (Origem: PLS 491/2017). De 18 de junho de 2019. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2208694>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

<sup>69</sup> BRASIL. Lei 13.445. De 24 maio de 2017. Lei de Migração. Planalto. Disponível em: <[https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm)>. Acesso em: 22 de abril de 2022.

Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses: [...]

Outra avaliação efetuada pela Comissão de Especialistas<sup>70</sup> concerne a omissão do Decreto n.º 9.199/2017 ao não estabelecer uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia – PNAMRA, conforme previsto no artigo 120 da Lei de Migração<sup>71</sup>, a qual não foi suprida até o momento em que este trabalho foi escrito. Vale ressaltar que uma política integrada de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, poderia ter mitigado o desgaste causado pela Ação Civil Originária n.º 3.121/RR, resultante justamente da falta de integração entre o Poder Executivo federal, o Estado de Roraima e os Municípios de Pacaraima e Boa Vista para receber os imigrantes venezuelanos<sup>72</sup>.

A última observação que será analisada neste trabalho, é referente à discricionariedade permitida pelo Decreto Regulamentador, ao não delimitar o que seria considerado um “ato contrário aos princípios ou aos objetivos da Constituição”, regramento constante nos artigos 28, inciso V; 133, inciso V; e 171, inciso IX. Neste ponto, a Comissão de Especialistas ressalta<sup>73</sup> que a omissão da definição “faz persistir em nossa ordem a perniciosa discricionariedade das autoridades federais em matéria de ingresso no território nacional que caracteriza o Estatuto do Estrangeiro, típico de um regime militar”.

---

<sup>70</sup> RAMOS, André de Carvalho, et al. Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. Revista Consultor Jurídico, de 23 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://conjur.com.br/2017-nov-23/opinio-regulmento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

<sup>71</sup> BRASIL. Lei 13.445. De 24 maio de 2017. Lei de Migração. Planalto. Disponível em: <[https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm)>. Acesso em: 22 de abril de 2022.

Art. 120. A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento.

§ 1º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.

§ 2º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá estabelecer planos nacionais e outros instrumentos para a efetivação dos objetivos desta Lei e a coordenação entre órgãos e colegiados setoriais.

§ 3º Com vistas à formulação de políticas públicas, deverá ser produzida informação quantitativa e qualitativa, de forma sistemática, sobre os migrantes, com a criação de banco de dados.

<sup>72</sup> Essa questão será tratada na seção 3.2.1;

<sup>73</sup> RAMOS, André de Carvalho, et al. Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. Revista Consultor Jurídico, de 23 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://conjur.com.br/2017-nov-23/opinio-regulmento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

Conforme analisado até aqui, percebe-se a tendência do decreto, indo de encontro aos princípios e garantias previstos na Lei n.º 13.445/2017. No entanto, provou-se difícil analisar os efeitos do Decreto n.º 9.199/2017 na prática, em virtude de compartilhar integralmente a vigência com o marco legal que se propõe a regulamentar. Assim, a simultaneidade entre o Decreto Regulamentador e a Lei de Migração dificulta a análise comparativa de dados estatísticos, em razão de não ser possível observar os efeitos práticos da aplicação da Lei de Migração antes e depois da regulamentação de 2017.

### **3.2 O Fechamento da Fronteira: o Caso do Estado de Roraima e a Disputa entre a Segurança Nacional e o Direito Humano a Migrar**

O trabalho prosseguirá com a análise das ações tomadas pelo governo do Estado de Roraima no intuito de conter a intensificação do fluxo migratório de pessoas oriundas da República Bolivariana da Venezuela para o Estado de Roraima.

Desse modo, a análise será realizada em duas partes: na primeira, será examinada a Ação Cível Originária n.º 3.121/RR<sup>74</sup> e o posicionamento do Supremo Tribunal Federal; e, na segunda, será averiguada a influência da ideologia de segurança nacional na atuação do governo estadual de Roraima.

#### **3.2.1 A Ação Cível Originária Nº 3.121/RR e o Posicionamento do Supremo Tribunal Federal**

Nesta seção será examinada a Ação Cível Originária n.º 3.121 Roraima, porém não serão analisados todos os meandros e pontos debatidos no Supremo Tribunal Federal (STF) durante o julgamento da questão, eis que nem todos são pertinentes para o escopo desse trabalho. Primeiro serão estabelecidas as demandas do Estado de Roraima e as suas justificativas, bem como alguns dos argumentos expostos pela União Federal. Após estabelecido o conflito, será

---

<sup>74</sup> BRASIL. Ação Cível Originária n.º 3.121/RR – Roraima. Supremo Tribunal Federal. 13 de outubro de 2020, Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133> Acesso em: 27/04/2022

estudada a questão de fechamento da fronteira, bem como a posição tomada pelo STF no tema.

Em 13 de abril de 2018, o governo do Estado de Roraima propôs a Ação Cível Originária n.º 3.121 no Supremo Tribunal Federal, solicitando, sob tutela de urgência, as seguintes medidas por parte da União: a) promoção de medidas administrativas nas áreas de controle policial, saúde e vigilância sanitária na fronteira, para que se evitasse violações sistêmicas aos direitos humanos relacionado; o imediato envio de recursos adicionais, para suprir os custos suportados pelo estado de Roraima; e o fechamento temporário na fronteira ou, subsidiariamente, a limitação do ingresso de refugiados venezuelanos no país<sup>75</sup>.

Designada a Ministra Rosa Weber para a relatoria da ACO n.º 3.121/RR, deferiu o ingresso como *amicus curiae* a Defensoria Pública da União e como *amici curiae* a Associação Direitos Humanos em Rede – Conectas Direitos Humanos, o Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH, o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante – CDHIC e a Pia Sociedade dos Missionários de São Carlos<sup>76</sup>. Nesse ponto, a própria possibilidade de diversas entidades ligadas aos cuidados com os direitos humanos se manifestarem no processo é significativa, pois indica qual é o principal direito que se pretende proteger durante o julgamento.

Em suas razões, o ente federativo afirmou que a União está se abstendo da observância ao pacto federativo instituído pela constituinte de 1988, na medida em que permite a entrada massiva de refugiados venezuelanos no país, pelo Estado de Roraima, referido como pequeno em dimensão territorial e em renda, não dispondo de recursos para sustentar os desequilíbrios decorrentes do fluxo migratório<sup>77</sup>.

Já a União, em seus argumento, afirmou que: não haveria previsão quanto a atribuição de responsabilidade exclusiva do ente federal pelo custeio de despesas relativas a imigrantes e refugiados, sendo a exclusividade que lhe compete apenas sobre a legislação do tema; para demonstrar que não teria havido omissão de sua

---

<sup>75</sup> BRASIL. Ação Cível Originária n.º 3.121/RR – Roraima. Supremo Tribunal Federal. 13 de outubro de 2020, Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133> Acesso em: 27/04/2022, p.7.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 3.

parte, citou as Medidas Provisórias n.º 820/2018<sup>78</sup> e 823/2018<sup>79</sup> dentre outras “realizações” na questão da imigração de venezuelanos; afirma que o acolhimento da pretensão do Estado de Roraima causaria maior número de violações aos direitos humanos; e que o pedido de fechamento da fronteira seria descabido<sup>80</sup>.

Estabelecidas as características principais do julgamento, bem como evidenciada a proeminência no tratamento da proteção aos direitos humanos, evitarei adentrar na sucessão de atos processuais, dando preferência a partir desse ponto, à análise da decisão proferida no acórdão<sup>81</sup>:

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou a) **improcedente o pedido de compelir a União a fechar temporariamente a fronteira entre o Brasil e a Venezuela ou limitar o ingresso de imigrantes venezuelanos no Brasil** e; b) parcialmente procedente a ação para determinar à União a imediata transferência de recursos adicionais ao Estado de Roraima em quantia correspondente à metade (cinquenta por cento) dos gastos cujo ressarcimento é vindicado pelo autor, conforme se apurar em liquidação, observados como parâmetros máximos os valores documentados nos autos, para assim suprir a metade dos custos que vem suportando com a prestação de serviços públicos aos imigrantes oriundos da Venezuela, ou autorizar a compensação do débito, devendo a transferência se dar sem a submissão ao procedimento do precatório, por se tratar de valor necessário a suplementar gastos imediatos e continuados, dado não cessada a questão migratória massiva e, por fim, **com fundamento no art. 485, VI, do CPC, julgou extinto o pedido incidental feito pela ré quanto ao Decreto estadual nº 25.681/2018 ante sua superveniente revogação pelo Governo de Roraima**, sem condenação em honorários, considerada a solução parcial da demanda (art. 86 do CPC). Tudo nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes e Dias Toffoli, que julgavam improcedente a ação. (grifo meu)

<sup>78</sup> PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, Medida Provisória N.º 820, de 2018 (Refugiados). Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília. Congresso Nacional. 2018. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132234>>. Acesso em 26 abril de 2022.

<sup>79</sup> PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. Medida Provisória N.º 823, de 2018. Brasília. Congresso Nacional. 2018. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132477>> Acesso em 26 abril de 2022.

<sup>80</sup> BRASIL. Ação Cível Originária n.º 3.121/RR – Roraima. Supremo Tribunal Federal. 13 de outubro de 2020, Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133> Acesso em: 27/04/2022, p. 9-26

<sup>81</sup> *Ibidem*, pp. 122-123

No que tange à condenação da União ao pagamento de metade dos gastos vindicados pelo autor, embora a decisão contenha relevância inegável para a divisão de competência em matéria administrativa e a questão tenha sido deslindada em voto muito bem construído pela Ministra Rosa Weber, não caberá analisá-la neste trabalho, eis que foge ao seu escopo.

Quanto às razões para o julgado improcedente pedido para fechamento da fronteira Brasil e a Venezuela ou a limitação de ingresso de imigrantes venezuelanos no Brasil, segue o voto da Ministra Relatora<sup>82</sup>:

O pedido, apreciado em forma de tutela de urgência, foi indeferido nos termos da decisão contida no evento 206. Reapresentado pelo autor na forma de pedido cautelar (evento 228), foi novamente indeferido nos termos da decisão contida no evento 251. Naquelas decisões consignei que *no marco do Estado democrático de direito, as opções disponíveis à solução de crises restringem-se àquelas compatíveis com os padrões constitucionais e internacionais de garantia da prevalência dos direitos humanos fundamentais* para, em seguida, indeferir o referido pleito porque contrário ao disposto nos arts. 4º, II e IX, e 5º, LIV, da Constituição da República, no art. 45, parágrafo único, da Lei nº 13.445/2017 e no artigo XVIII do Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Venezuela. Por estes motivos, reporto-me aos fundamentos contidos nas referidas decisões, que ora incorporo ao presente voto como razões de decidir para, no ponto,  **julgá-lo improcedente com fundamento no art. 487, I, do CPC.** (grifo do autor)

A Ministra Rosa Weber foi categórica ao se posicionar contra o impedimento de acesso ao território nacional, citando, inclusive, a previsão do artigo 45<sup>83</sup>, parágrafo único, da Lei n.º 13.445/2017. Ainda, ao se debruçar sobre o tema da necessidade de acolhimento dos refugiados<sup>84</sup>, citou um extenso arcabouço jurídico,

<sup>82</sup> BRASIL. Ação Cível Originária n.º 3.121/RR – Roraima. Supremo Tribunal Federal. 13 de outubro de 2020, Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133> Acesso em: 27/04/2022, p. 37

<sup>83</sup> BRASIL. Lei 13.445. De 24 maio de 2017. Lei de Migração. Planalto. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm)>. Acesso em: 22 de abril de 2022 Art. 45 – Parágrafo único. Ninguém será impedido de ingressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política.

<sup>84</sup> BRASIL. Ação Cível Originária n.º 3.121/RR – Roraima. Supremo Tribunal Federal. 13 de outubro de 2020, Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133> Acesso em: 27/04/2022, p. 54-57.

dentre os quais: o Protocolo de 1967<sup>85</sup>, relativo à Convenção das Nações Unidas sobre o estatuto dos refugiados, de 1951<sup>86</sup>, e ao princípio do *non-refoulement* (não-devolução)<sup>87</sup>; Declaração de Cartagena de 1984<sup>88</sup> (OEA, 1984) e a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano<sup>89</sup>; o Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça, aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 45/1984<sup>90</sup> e promulgado mediante o Decreto nº 59/1991; a Lei nº 9.474/97 (Estatuto dos Refugiados) e o ACNUR; e a Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), especialmente os princípios contidos no artigo 3º, incisos I, VI, XIV e XV<sup>91</sup>.

Após a extensa leitura dos argumentos apresentados pela Ministra Rosa Weber, observando-se, ainda, que os quatro votos vencidos no julgamento da ACO n.º 3.121/RR, não o foram por mérito, mas sim por julgá-la improcedente, para os fins deste trabalho, considera-se demonstrado pela decisão do Supremo Tribunal Federal que o seu posicionamento é em defesa dos direitos migratórios.

---

<sup>85</sup> Protocolo de 1967, relativo ao estatuto dos refugiados. Disponível em:

<[https://acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo\\_de\\_1967\\_Relativo\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>. Acesso em: 24 de abril de 2022

<sup>86</sup> ACNUR. Convenção das Nações Unidas sobre o estatuto dos refugiados, de 28 de julho de 1951, p. 1 a 21. Disponível em: <<https://acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>> Acesso em 24 de abril de 2022.

<sup>87</sup> ACNUR. Pelo qual refugiados não podem ser obrigados a retornar ao território onde sua vida ou liberdade estão ameaçadas.

<sup>88</sup> Declaração de Cartagena, de 1984. Cartagena das Índias, 22 de novembro de 1984. Disponível em:

<[https://acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf)> Acesso em 25 abril de 2022

<sup>89</sup> ACNUR. Declaração de Brasília sobre a proteção de Refugiados e Apátridas no continente Americano. Brasília, p. 1 a 4, 11 de Novembro de 2010. Disponível em:

<[https://acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_de\\_Brasilia\\_sobre\\_a\\_protecao\\_d\\_e\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas\\_no\\_Continente\\_Americano.pdf](https://acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_protecao_d_e_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf)> Acesso em 19 de abril de 2022.

<sup>90</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto Legislativo Nº 45, de 1984. Caracas, 19 de fevereiro de 1982. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1980-1987/decretolegislativo-45-9-outubro-1984-360807-norma-pl.html>> Acesso em 19 abril de 2022

<sup>91</sup> BRASIL. Lei 13.445. De 24 maio de 2017. Lei de Migração. Planalto. Disponível em: <[https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm)>. Acesso em: 22 de abril de 2022.

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

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;

VI - acolhida humanitária;

XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;

XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;

### 3.2.2 A Ideologia de Segurança Nacional e o Estado de Roraima

Na seção anterior este trabalho analisou o posicionamento do Supremo Tribunal Federal frente a disputa entre o Estado de Roraima e a União Federal, entendendo a decisão proferida como favorável à proteção dos direitos migratórios. Contudo, não é possível repetir tal avaliação ao se observar o posicionamento das partes na ação, as quais ou se esquivaram da responsabilidade pela precariedade da situação enfrentada, ou insistiram em desrespeitar a legislação migratória, solicitando por diversas vezes o fechamento da fronteira. Dessa forma, o trabalho prosseguirá examinando a correlação entre a ideologia de segurança nacional e os atos de enfrentamento à migração venezuelana praticados pelo governo do Estado de Roraima.

Além de propor a Ação Cível Originária n.º 3.121/RR, o ente federativo tentou frear a imigração venezuelana com a edição, em 1º de agosto de 2018, do Decreto estadual n.º 25.961/2018<sup>92</sup>. Contra o conteúdo do decreto, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União moveram uma ação civil pública, da qual sobreveio, em 5 de agosto de 2018, decisão pelo fechamento da fronteira, conforme relatado por Squeff e Weimer<sup>93</sup>:

[...] em 05 de agosto, o juiz federal Helder Girão Barreto, da 1ª Vara Federal de Roraima, ordenou a suspensão da entrada de migrantes venezuelanos no Brasil pela fronteira entre os municípios de Pacaraima e Santa Elena de Uairén, em decisão judicial aos pedidos feitos pelo MPF e pela Defensoria Pública da União para suspender a aplicação do decreto da governadora, Suely Campos, que, em 01º de agosto, entre outras determinações, condicionava a apresentação de passaporte válido pelos venezuelanos para que pudessem ser atendidos pelas redes de saúde e educação do estado, o que, na prática, os impedia de acessar os serviços públicos, já que muitos cruzam a fronteira sem quaisquer documentos [...]

---

<sup>92</sup> BRASIL. Ação Cível Originária n.º 3.121/RR – Roraima. Supremo Tribunal Federal. 13 de outubro de 2020, Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>>

Acesso em: 26 de abril de 2022.

<sup>93</sup> SQUEFF, Tatiana de A F R Cardoso; WEIMER, Sarah Francieli Mello Weimer. **Crise venezuelana, emigração e fechamento de fronteira**: análise da Ação Cível Originária n.º 3121/RR. Revista Pensar, Fortaleza, CE, v.25, n.2. 2020.

Nessa senda, também foi apresentado pela União Federal, na ACO n.º 3.121/RR, um pedido cautelar incidental com suspensão dos efeitos do Decreto estadual nº 25.681/2018, o qual foi apreciado e deferido pela Ministra Relatora. No entanto, o pedido incidental foi extinto, sem análise pela Suprema Corte, porque o ato normativo foi revogado no dia 6 de agosto de 2019<sup>94</sup>.

Considerando a insistência do governo estadual de Roraima em provocar o fechamento ou a limitação do ingresso de venezuelanos ao Estado, é justificada a suspeita de que tais ações seriam orientadas por uma lógica de segurança nacional, seja ela intencional ou não. Logo, é relevante para este trabalho explorar os dispositivos do controverso ato normativo.

Inicialmente, observemos algumas das considerações preambulares do Decreto n.º 25.681-E<sup>95</sup>:

**CONSIDERANDO** a intensificação do fluxo migratório de pessoas oriundas da República Bolivariana da Venezuela para o Estado de Roraima, fato que tem intensificado a presença desses estrangeiros especialmente nos municípios de Pacaraima e Boa Vista;

**CONSIDERANDO** a ineficiência das ações federais no controle de fronteira, permitindo que pessoas que não se enquadram na situação de refugiados ingressem em território nacional de forma indiscriminada e sem as cautelas sanitárias e de antecedentes criminais; [...]

**CONSIDERANDO** as informações de inteligência policial de que estrangeiros estão envolvidos com o surgimento de facções criminosas em território do Estado de Roraima;

**CONSIDERANDO** a situação de vulnerabilidade de idosos e crianças filhas de imigrantes em situação de rua, em desacordo com as normas brasileiras aplicáveis, em especial o Estatuto da Criança e do Adolescente e Estatuto do Idoso, em desacordo com o preconizado pela Operação Acolhida do Governo Federal;

**CONSIDERANDO** que o desrespeito às normas brasileiras pode dar ensejo à perda da condição de solicitante de refúgio ou de refugiado, sujeitando os infratores à deportação e/ou expulsão; [...] (grifo do autor)

Inicialmente, chama a atenção o uso do termo “desses estrangeiros”, por três motivos: a) sozinha a designação “estrangeiro” já carrega um tom pejorativo, de estranho, desconhecido; b) também está presente a ideia de que se fala de um

<sup>94</sup> BRASIL. Ação Cível Originária n.º 3.121/RR – Roraima. Supremo Tribunal Federal. 13 de outubro de 2020, Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>>

Acesso em: 26 de abril de 2022., pp. 37 e 122-123

<sup>95</sup> *Ibidem*.

grupo específico e coeso de estrangeiros, conferindo uma unidade ao grupo; c) não é a eles que o decreto está se dirigindo, mas é “deles” que estão falando.

Informação extremamente vaga fazendo uma conexão perigosa entre o surgimento de facções criminosas e o surgimento de migrantes.

Outro argumento que chama a atenção é a qualificação da eficiência das ações federais no controle da fronteira. Uma ação de fronteira eficiente é aquela que orienta bem os procedimentos e dá cumprimento à legislação migratória, e não aquela que impede o acesso ao território, sem observar a lei. O pedido de refúgio não requer apresentação de antecedentes criminais e, conforme e dos artigos 7<sup>o</sup><sup>96</sup> e 8<sup>o</sup><sup>97</sup> da Lei n.º 9.474/1997, o dever da polícia federal é auxiliar o migrante com o pedido de reconhecimento, bastando a expressão da sua vontade, não podendo ser deportado, conforme o princípio do *non-refoulement*, independente do ingresso regular no território nacional.

O governo do Estado de Roraima insiste em relacionar os problemas de saúde, alimentação, moradia, violência e vulnerabilidade social à chegada de imigrantes venezuelanos. É verdade que há uma relação, porém, a solução não passa por barrar as pessoas que tem fome e precisam de remédios. Conforme o voto da Ministra Rosa Weber no ACO n.º 3.121/RR<sup>98</sup> “no marco do Estado democrático de direito, as opções disponíveis à solução de crises restringem-se àquelas compatíveis com os padrões constitucionais e internacionais de garantia da prevalência dos direitos humanos fundamentais”.

---

<sup>96</sup> BRASIL. Lei Nº 9.474. De 22 de julho de 1997. Estatuto dos Refugiados. Define mecanismos para implementação do Estatuto dos refugiados de 1951 e determina outras providencias. Planalto, Brasília, DF. De 23 de julho de 1997. Disponível em: <[https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm)>. Acesso em 24 abril de 2022.

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

§ 2º O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

<sup>98</sup> BRASIL. Ação Cível Originária n.º 3.121/RR – Roraima. Supremo Tribunal Federal. 13 de outubro de 2020, Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>>

Acesso em: 26 de abril de 2022., p. 37

O Decreto n.º 25.681-E direciona a polícia estadual para o controle dos imigrantes venezuelanos, conforme os artigos 1º<sup>99</sup> e 4º<sup>100</sup>, inclusive nas funções exclusivas da União Federal, consoante artigo 2º<sup>101</sup>, e impõe a prioridade de acesso aos cidadãos brasileiros no atendimento nos serviços públicos, bem como a necessidade de passaporte válido para imigrantes venezuelanos, dentre outros, conforme artigo 3º<sup>102</sup>.

Após a leitura e análise do documento, é possível caracterizar o Decreto n.º 25.681-E como representativo da lógica de segurança nacional aplicada na esfera

---

<sup>99</sup> BRASIL. DECRETO 25.681-E DE 1º DE AGOSTO DE 2018. Roraima. Disponível em <[http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Decretos\\_Estaduais/2018/25681\\_e.pdf](http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Decretos_Estaduais/2018/25681_e.pdf)>. Acesso em 23 de abril de 2022.

**Art. 1º** Fica declarada atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos estaduais em todo o território do Estado de Roraima, provocada pela intensificação do fluxo migratório de indivíduos oriundos da República Bolivariana da Venezuela.

<sup>100</sup> *Ibidem*.

**Art. 4º** Determinar ao Departamento Estadual de Trânsito e à Polícia Militar de Roraima que intensifique as fiscalizações de trânsito e aqueles veículos estrangeiros flagrados em situação irregular de ingresso no país deverão ser recolhidos e encaminhados à Receita Federal do Brasil em Roraima para as providências cabíveis.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

**Art. 2º** Fica autorizado o uso do Posto Fiscal da Secretaria de Estado da Fazenda localizado no Município de Pacaraima para controle de pessoas, bagagens, veículos, bem como verificação de documentação necessária ao trânsito e permanência em território nacional.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

**Art. 3º** Determino que os serviços públicos prestados pelo Governo do Estado de Roraima diretamente à população sejam regulamentados para o fim de salvaguardar aos cidadãos brasileiros o acesso irrestrito a tais serviços.

I – A Secretaria de Estado da Saúde deverá editar Portaria regulamentando o seguinte:

a) controle e regulamentação do serviço público de saúde, especialmente no que tange ao acesso de cidadãos brasileiros e estrangeiros a consultas, exames, atendimento de urgência e emergência e cirurgias;

b) todo paciente que receber alta médica deverá deixar a unidade de saúde em que estava internado, a fim de desocupar o leito o mais brevemente possível.

II – A Delegacia Geral de Polícia Civil deverá editar Portaria regulamentando o seguinte:

a) controle e regulamentação dos serviços prestados aos cidadãos, como emissão de carteira de identidade, serviços do Instituto Médico Legal, registro de ocorrências em delegacias, dentre outros;

III – Outras Secretarias de Estado e unidades da administração indireta também poderão editar portarias a fim de regulamentar o acesso aos serviços públicos por cidadãos brasileiros e estrangeiros.

Parágrafo único. Para acesso aos serviços públicos oferecidos pelo Governo do Estado de Roraima a estrangeiros, com exceção de urgências e emergências, é necessária a apresentação de passaporte válido, a não ser os indivíduos oriundos de Argentina,

estadual, uma vez que o documento suprime as diferenciações civilizatórias estudadas em Comblin<sup>103</sup>.

O Decreto estadual extingue a distinção entre os meios de pressão violentos e não-violentos, direcionando a força do Estado aos seus inimigos, no caso do ato normativo, já nas suas considerações preambulares é possível identificar com clareza o direcionamento dado aos imigrantes venezuelanos. Comblin<sup>104</sup> explica que, dependendo das circunstâncias, quando a tarefa é a segurança nacional, guerra e diplomacia, violência, pressões econômicas e psicológicas se confundem, tudo constitui um único comportamento, a segurança não conhece barreiras, ela é, simultaneamente, constitucional e anticonstitucional.

Também está presente no texto do Decreto n.º 25.681-E, de um modo menos aparente que o anterior, o cerceamento à separação entre política externa e política interna, evidenciado pela determinação de apresentação de passaporte válido para acessar os serviços públicos do Estado. Conforme Comblin<sup>105</sup> no interior da nação era possível controlar o reinado da força, por meio de previsões legais e mais ou menos racionais, criando-se “pelo menos algumas ilhas de vida social, onde as relações eram determinadas pelo direito e os conflitos resolvidos segundo métodos convencionais”.

Também é possível identificar, no ato normativo, a presença do terceiro ponto trabalhado por Comblin<sup>106</sup>, o qual trata do rompimento da separação entre violência preventiva e violência repressiva nos seguintes termos “a segurança (nacional) [...] exige intervenções tanto em casos de suspeita de um possível perigo quanto em casos de delitos caracterizados”.

Ante o exposto, à margem do extenso arcabouço jurídico e legal no tema das migrações, especialmente a Lei de Migrações de 2017, o posicionamento do governo do Estado de Roraima se demonstrou estreitamente conectado à ideologia

---

<sup>103</sup> COMBLIN, Joseph. A ideologia da Segurança Nacional – O Poder Militar na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. Disponível em: <<https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=bibliotbnm&pagfis=5688>>. Acesso em: 22 abr. 2022. p. 54-56.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 55;

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 55;

<sup>106</sup> *Ibidem*. p 55-56.

de segurança nacional, embora sem o poder característico de um estado autoritário. Ainda assim, preocupante.

### **3.3 A Migração Venezuelana Durante a Pandemia da COVID-19: Quando o Estado Brasileiro Ignora Sua Própria Decisão Política**

Nesta seção do trabalho serão examinadas, a partir de uma perspectiva da proteção aos direitos humanos, as ações tomadas pelo Estado brasileiro, durante a pandemia da COVID-19, em relação ao processo migratório venezuelano para o Brasil, em sentido oposto ao que vinha sendo expresso anteriormente quanto a situação de refúgio atribuída aos venezuelanos.

Dessa forma, o trabalho procederá à análise: primeiro, do conteúdo da Nota Técnica n.º 3/2019/CONARE, bem como da atuação da Operação Acolhida no processo de recepção dos imigrantes venezuelanos; em um segundo momento, do fechamento das fronteiras com a Venezuela durante a pandemia da COVID-19.

#### **3.3.1 A Nota Técnica N.º 3 de 2019 (CONARE) e a Operação Acolhida**

Inicialmente, esta seção observará os argumentos expressos na Nota Técnica n.º 3/2019/CONARE<sup>107</sup> para o reconhecimento, pelo governo brasileiro, da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em todo o território da Venezuela. Ademais, será verificada a atuação do governo federal por meio da Operação Acolhida.

Quanto à Nota Técnica n.º 3/2019 do CONARE<sup>108</sup>, trata-se de pesquisa detalhada de Estudo de País de Origem – EPO, visando à análise da situação institucional e fática da Venezuela, à luz dos direitos humanos, bem como da possibilidade de reconhecimento e aplicabilidade de Grave e Generalizada Violação

---

<sup>107</sup> BRASIL. CONARE. disponível em: <[https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei\\_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf](https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf)> acessado em: 27/04/2022

<sup>108</sup> *Ibidem*.

de Direitos Humanos (GGVDH), conforme previsto no artigo 1º, inciso III<sup>109</sup>, do Estatuto dos Refugiados.

Quanto ao método, o estudo observa: as cinco diretrizes de Cartagena, quais sejam os critérios de violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública; bem como as considerações do ACNUR; e do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

O relatório concluiu pelo reconhecimento da situação de GGVDH e recomendou ao Comitê Nacional para os Refugiados<sup>110</sup>:

1. Adotar procedimentos simplificados para a tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refugiado de nacionais venezuelanos;
2. Que seja mantida a indispensabilidade de entrevista de elegibilidade, devendo esta ocorrer ainda que de maneira simplificada;
3. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de excludentes, com base no art. 3º da Lei nº 9.474/97. Sobre este ponto, mister recordar também que a nota de orientação do Acnur reconhece que a condição de refugiado conforme Cartagena não se aplicaria a membros de *colectivos e megabandas, entre outros grupos de guerrilha urbana, bem como* membros de grupos criminosos organizados e pessoas que se beneficiam materialmente das circunstâncias na Venezuela;
4. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de óbices, por parte de qualquer instituição ou de indivíduo;
5. Que seja mantida a indispensabilidade de verificação de permanência em território nacional, inclusive podendo ser provada por meio de entrevista complementar; e
6. Por fim, considerando as mudanças no contexto interno do país, sugere-se que a atualização da decisão seja feita, no mínimo, após transcorridos 12 meses, a contar da data de decisão inicial pelo

<sup>109</sup> BRASIL. Lei Nº 9.474. De 22 de julho de 1997. Estatuto dos Refugiados. Define mecanismos para implementação do Estatuto dos refugiados de 1951 e determina outras providencias. Planalto, Brasília, DF. De 23 de julho de 1997. Disponível em: <[https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm)>. Acesso em 24 abril de 2022.

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

**III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.** (grifo nosso)

<sup>110</sup> BRASIL. CONARE. disponível em: <[https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei\\_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf](https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf)> acessado em: 27/04/2022, p. 13.

Comitê Nacional para os Refugiados, com a ressalva de que pode ser feita a qualquer momento caso haja mudança no contexto fático do país.

Nesses termos, decidiu o CONARE pela simplificação da tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refugiado aos nacionais venezuelanos, representando um relevante instrumento para que os imigrantes venezuelanos recebam a proteção do Estado brasileiro. Tal decisão teve sua validade determinada até agosto de 2021, momento em que foi prorrogada até 31 de dezembro de 2022<sup>111</sup>.

Sobre a Operação Acolhida, nos termos do site da casa civil do governo brasileiro<sup>112</sup>, iniciada em março de 2018, em resposta ao grande fluxo migratório proveniente da Venezuela, devido à crise política, econômica e social, apresenta os seguintes objetivos: ordenamento da fronteira; abrigamento; e interiorização. Ou, conforme descreveu Paiva<sup>113</sup>:

[...]foi um instrumento de ação tomado pelo governo Temer (2016-2018), como resposta ao fluxo de venezuelanos que ingressou no país, para atender às pressões dos governos estadual de Roraima e municipal de Boa Vista, além da repercussão midiática. A referida operação centralizada na esfera federal é designada como “força tarefa logística humanitária em Roraima”, e envolve vários órgãos federais (Ministério da Defesa, Polícia Federal, ANVISA, Ministério da Cidadania, Ministério de Direitos Humanos, Defensoria Pública da União), além de diversas agências internacionais (ACNUR, OIM, UNFPA, UNICEF) na sua organização e participação de entidades da sociedade civil (nacionais e internacionais) e dos demais entes federativos.

Apesar do longo rol de entidades envolvidas na Operação Acolhida, as Forças armadas assumiram posição de protagonismo, uma vez que são elas que organizam os chamados “abrigos humanitários”, nos quais, segundo Paiva<sup>114</sup>, há um híbrido

---

<sup>111</sup> MINISTERIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Prorrogada até 2022 análise simplificada dos processos de reconhecimento da condição de refugiados venezuelanos**. De 06 agosto de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/prorrogada-ate-2022-analise-simplificada-dos-processos-de-reconhecimento-da-condicao-de-refugiados-venezuelanos>> Acesso em 27 de abril de 2022.

<sup>112</sup> <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2> (Site da operação acolhida)

<sup>113</sup> PAIVA, Ariane Rego. Operação Acolhida: entre a militarização e a assistência social. Revista Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social, V.1, n. 1. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/33206>>. Acesso em 27 abril de 2022., pp. 10-11.

<sup>114</sup> *Ibidem*, pp. 11-12.

entre a proteção humanitária internacional e a percepção de que os abrigos atendem uma população que se encontrava em situação de rua, sendo chamado de “usuários” pelos profissionais que atendem nos abrigos.

Sobre o tema da utilização das Forças Armadas na área humanitária, alertou Paiva<sup>115</sup>:

A militarização federal através das forças armadas tem sido utilizada em várias experiências nos estados brasileiros com o argumento de manter a segurança e a ordem pública e tem recebido críticas, inclusive pelas ações negativas, com episódios constantes de violência e violação de direitos dos moradores de determinados territórios. **Sua utilização na área humanitária requer atenção dos organismos democráticos e republicanos já que, além de substituírem o lugar das políticas públicas de modo emergencial, como ocorreu com a assistência social no caso de Roraima, têm reproduzido as formas de dominação de classe que moldaram o Estado brasileiro, sobretudo a partir de 1964, com características autocráticas para conter os conflitos sociais.** (grifo nosso)

Nesse sentido, é interessante a crítica formulada no que tange ao uso das forças armadas ao invés do desenvolvimento de políticas públicas de assistência social e proteção humanitária.

Ante o exposto, examinada a atuação do Estado brasileiro nos dois pontos trabalhados, quais sejam: a decisão do CONARE, a qual simplificou o processo de reconhecimento da condição de refugiado para os imigrantes venezuelanos no Brasil; e a Operação Acolhida, por meio da qual proporcionou aos imigrantes venezuelanos, abrigo e acesso a assistência social, bem como atuou no ordenamento da fronteira e na interiorização de migrantes para outros estados da federação; pode-se, evitando se estabelecer uma relação de motivos, afirmar que contribuíram para a proteção de direitos humanos.

### 3.3.2 A Portaria N.º 120 de 2020 e o Fechamento da Fronteira Brasileira aos Venezuelanos

---

<sup>115</sup> PAIVA, Ariane Rego. Operação Acolhida: entre a militarização e a assistência social. Revista Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social, V.1, n. 1. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/33206>>. Acesso em 27 abril de 2022. p. 13.

Na seção anterior este trabalho examinou as providências tomadas pelo Estado brasileiro frente a imigração venezuelana, uma posição avaliada como benéfica à proteção dos direitos humanos, principalmente no trato com o instituto do refúgio. No entanto, será objeto de estudo, a partir de agora, a Portaria n.º 120/2020, publicada pelo governo brasileiro sob a justificativa de uma medida de saúde em vista da Pandemia da COVID-19, com a finalidade de restringir, em caráter excepcional e temporário, a entrada no território nacional de migrantes oriundos da Venezuela.

Segundo o informe de março de 2022 da Operação Acolhida<sup>116</sup>, após a publicação da Portaria n.º 120/2020 em 17 de março de 2020, houve uma abrupta diminuição nos registros de residência e solicitações de reconhecimento da condição de refugiado na série histórica. Enquanto em março de 2020 foram registrados 9.546 registros e solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, em abril de 2020 foram registrados apenas 605.

Apesar do Estado brasileiro ter reconhecido a situação de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos na Venezuela<sup>117</sup>, bem como ter decidido pela simplificação dos processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, é justamente aos imigrantes venezuelanos que se direciona o fechamento da fronteira, atuando na contramão da proteção decorrente do Estatuto dos Refugiados e ao princípio do *non-refoulement*, que o seu próprio entendimento havia concedido.

Quanto a essa questão é pertinente a nota<sup>118</sup> lançada no dia 20 de março de 2020, pelos membros e parceiros da Rede de Advocacy Colaborativo (RAC)<sup>119</sup>, por

---

<sup>116</sup> BRASIL. **Subcomitê Federal Para Recepção, Identificação E Triagem Dos Imigrantes Migração Venezuelana**. Janeiro 2017 - Março 2022. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10964246>>. Acesso em: 26 de abril 2022.

<sup>117</sup> BRASIL. CONARE. disponível em: <[https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei\\_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf](https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf)> acessado em: 27/04/2022. p. 13.

<sup>118</sup> SERVIÇO JESUITA A MIGRANTES E REFUGIADOS. **Nota Técnica da Sociedade Civil as Portarias Nº120 e 125** (Restrição de Entrada no Brasil), de 20 março de 2020. Disponível em: <<https://sjmrbrasil.org/sjmrbra-nota-tecnica/>> Acesso em 27 abril de 2022.

<sup>119</sup> Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados Brasil; Missão Paz; Conectas Direitos Humanos IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos; Cáritas Arquidiocesana de São Paulo; Cáritas Brasileira; Cáritas Brasileira Regional Paraná; Fundación Avina; CDHIC – Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante; FICAS; CAM – Centro de Atendimento ao Migrante.

meio da qual expuseram, em que pese o reconhecimento da gravidade da pandemia da COVID-19, diversos problemas no ato normativo, especialmente pelo cunho discriminatório, elegendo a fronteira da Venezuela, país sequer reconhecido como área de risco.

Ademais, no que tange à recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) observada pela Portaria n.º 120/2020, os membros e parceiros da Rede de Advocacy Colaborativo (RAC), teceram o seguinte comentário<sup>120</sup>:

6. No caso do Brasil, ainda que na citada Portaria n.º 120 haja menção expressa a uma eventual recomendação da ANVISA nesse sentido, **foram necessárias solicitações formais de órgãos como o Conselho Nacional de Direitos Humanos para que a agência em questão disponibilizasse, tardiamente, sua Nota Técnica n.º 1/2020/SEI/GADIPDP/ANVISA, de 17 de março de 2020.**

7. Com relação à Nota Técnica n.º 1/2020/SEI/GADIP-DP/ANVISA, **é preocupante que nela não haja referência a informes da área técnica do próprio governo de Roraima ou de escritório da ANVISA que tenha ido a campo efetuar análises e estudos.** Causa-nos apreensão também a ausência de referência a estudo que compare o curso de ação tomado a outros cursos de ação possíveis, especialmente considerando a existência de recomendações de organismos internacionais especializados das Nações Unidas, como a OMS – Organização Mundial da Saúde, o ACNUDH – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, OIM – Organização Internacional para as Migrações e ACNUR – Agência da ONU para Refugiados – , no sentido de que medidas de contenção do COVID-19 sejam implementadas sem exclusão do acesso das populações e grupos que se encontram em deslocamento forçado e necessitam de proteção internacional, como é o caso já reconhecido pelo Brasil da população originada da Venezuela. (grifo nosso)

Conforme o exposto, toda a situação aponta para um ato discriminatório contra à imigração venezuelana por parte do governo brasileiro, que seguiu reeditando portarias com a previsão de fechamento da fronteira com a Venezuela até 23 de junho de 2021, quando foi editada a Portaria n.º 655/2021.

Ante o exposto, apesar de não ser possível, pela análise realizada, inferir quais os motivos para a ação do governo brasileiro que o levaram a editar a Portaria

---

<sup>120</sup> SERVIÇO JESUITA A MIGRANTES E REFUGIADOS. **Nota Técnica da Sociedade Civil as Portarias N.º120 e 125** (Restrição de Entrada no Brasil), de 20 março de 2020. Disponível em: <<https://sjmrbrasil.org/sjmrbra-nota-tecnica/> > Acesso em 27 abril de 2022.

n.º 120/2020, é pertinente observar que tão pouco estão alinhadas com o tratamento dado até então ao caso, sendo facilmente identificável a incongruência do Estado brasileiro.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou examinar se há indícios, nos diversos eventos posteriores à aprovação da Lei de Migração de 2017, que demonstram ainda haver a predominância por parte do Estado brasileiro em manejar o tema migracional a partir de uma lógica de segurança nacional.

A ideologia de segurança nacional foi examinada, para que houvesse compreensão de seus artifícios e se estabelecesse os principais pontos para a sua identificação. Assim, observou-se que a ideologia da segurança nacional opera em um processo de supressão de distinções que pareçam fazer parte da herança da civilização. Nessa perspectiva, da lógica da segurança nacional se instaura um sentimento de guerra total, contra um inimigo amplo e vago, para a proteção do sentimento de segurança justifica-se o rompimento com as leis, com a constituição e com os princípios da civilização moderna, desconstituindo o conhecimento político tradicional. Dessa forma, também foi observado a relação da ideologia de segurança nacional com os regimes autoritários. Examinado o Estatuto do Estrangeiro, promulgado durante o regime militar (196-1984), percebe-se que ele concretiza a ideologia de segurança nacional no ordenamento jurídico brasileiro.

Entende-se que o Estatuto do Estrangeiro continua em vigor durante 37 anos, apesar da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não ter recepcionado uma extensa gama de seus dispositivos, percebendo-se a necessidade de um novo marco legal. Acompanha-se o longo processo legislativo até a aprovação Lei de Migração em 2017, passando pelo documento apresentado pela Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça para a finalidade de apresentar uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, o qual levou em consideração uma pluralidade de contribuições dos mais diversos setores da sociedade, permitindo a compreensão do estágio do debate sobre o tema do direito humano a migrar no Brasil. Preterido o anteprojeto em favor de um projeto mais antigo, porém, ainda assim, moderno na perspectiva de proteção ao direito dos migrantes. Analisou-se no conteúdo vetado que as justificativas apresentadas pelo poder executivo foram orientadas para a garantia de discricionariedade da administração apenas nos conteúdos que

possibilitam a restrição de acesso ao território nacional. Estudadas os avanços no campo dos direitos humanos previsto no novo marco legal, constatou-se que, embora não se tenha optado pelo anteprojeto proposto pelo Ministério da Justiça, mais alinhado com os últimos debates no tema das migrações, e apesar dos vetos presidenciais, se trata de um documento de referência no campo da promoção e proteção dos direitos humanos.

A partir da promulgação do novo marco legal em 2017, visando a análise dos seus efeitos, passou-se a examinar os obstáculos enfrentados para a migração dos venezuelanos ao Brasil. Procedeu-se à análise do Decreto Regulamentador da Lei de Migração, da qual se notou uma tendência na regulamentação em sentido contrário aos princípios e garantias previstos na legislação, não sendo possível, comparativamente, mensurar o que isso significa na prática. Examinou-se, ainda, a disputa entre o Estado de Roraima e a União Federal, na Ação Cível Originária 3.121/RR. Na análise da matéria o Supremo Tribunal Federal se demonstrou firme na posição de proteção aos direitos humanos. Em relação a essa disputa foi estudado o Decreto n.º 25.681-E, por meio do qual se observou a lógica da segurança nacional aplicada no contexto do Estado de Roraima. Ainda, examinou-se a contrariedade do Estado brasileiro no tratamento aos migrantes e refugiados venezuelanos. Num primeiro momento atuando para declarar a Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos, possibilitando a simplificação da tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refúgio, e promovendo assistência social por meio da Operação Acolhida, e, num segundo momento, declarando discriminatoriamente o fechamento da fronteira com a Venezuela, indo de encontro aos princípios e garantias do direito migratório e, especialmente, do direito dos refugiados.

Por fim, sugere-se neste trabalho que o novo marco legal representa um grande avanço para a proteção do direito humano a migrar, em harmonia com os princípios constitucionais, especialmente se comparado ao Estatuto do Estrangeiro.

No entanto, atos governamentais como o fechamento da fronteira por meio da edição da Portaria n.º 120/2020, pelo governo brasileiro, e do Despacho n.º 25.681-E, no Estado de Roraima, ambos de cunho autoritário e discriminatório contra os

imigrantes venezuelanos, denotam a resistência da ideologia de segurança nacional no país, sempre a procura de inimigos que a justifiquem.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. **Convenção das Nações Unidas sobre o estatuto dos refugiados**, de 28 de julho de 1951, p. 1 a 21. Disponível em: <<https://acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>> Acesso em 24 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Brasília sobre a proteção de Refugiados e Apátridas no continente Americano**. Brasília, p. 1 a 4, 11 de Novembro de 2010. Disponível em: <[https://acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao de Brasilia sobre a protecao de Refugiados e Apatridas no Continente Americano.pdf](https://acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf)> Acesso em 19 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Cartagena**, de 1984. Cartagena das Índias, 22 de novembro de 1984. Disponível em: <[https://acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos Internacionais/Declaracao de Cartagena.pdf](https://acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf)> Acesso em 25 abril de 2022

\_\_\_\_\_. **Protocolo de 1967**, relativo ao estatuto dos refugiados. Disponível em: <[https://acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados.pdf](https://acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>. Acesso em: 24 de abril de 2022

BAGGIO, Roberta Camineiro; SARTORETTO, Laura Madrid. **O processo de construção do novo marco legal migratório no brasil: entre a ideologia da segurança nacional e o direito humano a migrar**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, vol.24, n. 3, p. 27-59, set/dez de 2019.

BRASIL. **Senado Federal. PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 288**, De 2013. 11/07/2013. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700>. Acesso em 17 de abril de 2022.

BRASIL. DECRETO 25.681-E DE 1º DE AGOSTO DE 2018. Roraima. Disponível em <[http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Decretos Estaduais/2018/25681\\_e.pdf](http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Decretos_Estaduais/2018/25681_e.pdf)>.

Acesso em 23 de abril de 2022

BRASIL. **Ação Cível Originária n.º 3.121/RR – Roraima**. Supremo Tribunal Federal. 13 de outubro de 2020, Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>>

Acesso em: 26 de abril de 2022.

BRASIL. **Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.655, de 2009**. O projeto de lei foi arquivado em 06/12/2016. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>>. Acessado em: 26/04/2022

BRASIL. CONARE. disponível em: <[https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei\\_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf](https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf)> acessado em: 27/04/2022

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Decreto Legislativo Nº 45**, de 1984. Caracas, 19 de fevereiro de 1982. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1980-1987/decretolegislativo-45-9-outubro-1984-360807-norma-pl.html>> Acesso em 19 abril de 2022

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil.1988**. Disponível em:

<[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf)>. Acesso em: 27 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto Regulamentador 9.199**. De 20 novembro de 2017.Regulamenta a lei Nº 13445, de 24 de maio2017, que institui a lei de Migração. Planalto. 21 de novembro de 2017. Disponível em: <[https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm)>. Acesso em: 22 abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Estatuto do Estrangeiro: Regulamentação e legislação.** 2ªed. - Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas. 2013. 104 p.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 6.815.** De 19 de Agosto de 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm)>. Acesso em: 22 abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 9.474.** De 22 de julho de 1997. Estatuto dos Refugiados. Define mecanismos para implementação do Estatuto dos refugiados de 1951 e determina outras providencias. Planalto, Brasília, DF. De 23 de julho de 1997. Disponível em: <[https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm)>. Acesso em 24 abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.445.** De 24 maio de 2017. Lei de Migração. Planalto. Disponível em: <[https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm)>. Acesso em: 22 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.979.** De 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência da saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm)>. Acesso em: 22 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Mensagem Presidencial 163.** De 24 de maio de 2017. Planalto. Disponível em: <[https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/msg/vep-163.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/msg/vep-163.htm)>. Acesso em: 19 abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Portaria CC-PR/ MJSP/ MINFRA/ MS N.º 1.** Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Diário Oficial da União. Brasília, DF. De 29 de julho de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-cc-pr/mjsp/minfra/ms-n-1-de-29-de-julho-de-2020-269235614>>. Acesso em 26 abril de 2022

\_\_\_\_\_. **Portaria interministerial 652**, de 25 de janeiro de 2021. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 26 de janeiro de 2021. Disponível em:

<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-652-de-25-de-janeiro-de-2021-300740786>>. Acesso em 26 de abril de 2022

\_\_\_\_\_. **Portaria Nº 120, DE 17 DE MARÇO DE 2020**. Diário Oficial da União, de 17 março de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-120-de-17-de-marco-de-2020-248564454>> Acesso em 23 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 655**, de 23 junho de 2021. Diário oficial da União. Ed. 117. S. 1. p. 2. De 24 junho de 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-655-de-23-de-junho-de-2021-327674155>> Acesso em: 27 abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei da Câmara nº 9, de 1980**. Senado Federal, disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/19221/pdf>> Acesso em: 25 de abril de 2022.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei 3.642 (Origem: PLS 491/2017)**. De 18 de junho de 2019. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2208694>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **As Migrações Internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica**: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. Cadernos OBMIGRA. Brasília, v.1, n. 1, 2015.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. **Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020

COMBLIN, Joseph. **A ideologia da Segurança Nacional – O Poder Militar na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. Disponível em: <<https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=bibliotbnm&pagfis=5688>>.

Acesso em: 22 abr. 2022.

**Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Organização dos Estados Americanos. San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)> Acesso em 25 de abril de 2022.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS. **Nota à imprensa: estrangeiros que participarem de atos políticos podem ser detidos e expulsos do país**. 16 de abril de 2016. Disponível em:

<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-04/estrangeiro-que-participar-de-ato-politico-pode-ser-detido-e-expulso-do-pais>>. Acesso em: 23 abr. 2022.

GERSZTEIN, Paola Coelho. **Quando a discricionariedade vale mais que o direito: análise do elemento comum às razões de veto impostas à Lei de Migração**. Mundorama, revista de Divulgação Científica em Relações internacionais. 17 de agosto de 2017.

GUERRA, Sidney. **A Nova Lei de Migração no Brasil: Avanços e Melhorias no Campo dos Direitos Humanos**. Revista de Direito da Cidade, vol. 09, nº 4, pp. 1717-1737. Outubro de 2017.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, **Medida Provisória N.º 820**, de 2018 (Refugiados). Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília. Congresso Nacional. 2018. Disponível em:

<<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132234>>.

Acessado em 26 abril de 2022.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. **Medida Provisória N.º 823**, de 2018. Brasília. Congresso Nacional. 2018. Disponível em:

<<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132477>>

Acesso em 26 abril de 2022.

MINISTERIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Prorrogada até 2022 análise simplificada dos processos de reconhecimento da condição de refugiados venezuelanos**. De 06 agosto de 2021. Disponível em:

<<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/prorrogada-ate-2022-analise-simplificada-dos-processos-de-reconhecimento-da-condicao-de-refugiados-venezuelanos>> Acesso em 27 de abril de 2022.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório Final da Comissão de Especialistas para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. 2014. Disponível em:

<<http://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>>. Acesso em 18 abril de 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (ONU); MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (BRASIL). **Informe relatório Imigração Venezuela** – 13 de abril de 2022. Disponível em:

<<https://www.r4v.info/pt/document/analise-conjunta-de-necessidades-jna-brasil2021>>. Acesso em 24 abril de 2022

PAIVA, Ariane Rego. **Operação Acolhida: entre a militarização e a assistência social**. Revista Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social, V.1, n. 1. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/33206>>. Acesso em 27 abril de 2022.

RAMOS, André de Carvalho, et al. **Regulamento da nova Lei de Migração é contra *legem e praeter legem***. Revista Consultor Jurídico, de 23 de novembro de

2017. Disponível em: <<https://conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulmento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

SERVIÇO JESUITA A MIGRANTES E REFUGIADOS. **Nota Técnica da Sociedade Civil as Portarias Nº120 e 125** (Restrição de Entrada no Brasil), de 20 março de 2020. Disponível em: <<https://sjmrbrasil.org/sjmrbra-nota-tecnica/>> Acesso em 27 abril de 2022.

SQUEFF, Tatiana de A F R Cardoso; WEIMER, Sarah Francieli Mello Weimer. **Crise venezuelana, emigração e fechamento de fronteira: análise da Ação Cível Originária n.º 3121/RR**. Revista Pensar, Fortaleza, CE, v.25, n.2. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/10728>>. Acesso em 26 de abril de 2022.

---