



Lei de Migração, Lei do Refúgio e acesso a direitos

João Chaves

joao.chaves@dpu.def.br



I – Noções gerais



Pontos de partida:

As migrações: espontânea, dirigida, voluntária, forçada, econômica, pendular

Os imigrantes: imigrante econômico, solicitante de refúgio, refugiado, apátrida, regular/irregular

Termos a evitar: migrante ilegal, clandestino, fugitivo; invasão migratória; estrangeiro, alienígena

Migrantes, refugiados e solicitantes de refúgio

Migrantes: deslocamento voluntário com pretensão de fixar residência; podem retornar a seu país de origem sem riscos; contam com proteção do país de origem; Lei nº 13.445/17.

Refugiados: forçados a deixar seu país, porque a vida ou integridade física corre risco; não podem voltar a seu país de origem; não contam com proteção do país de origem; possuem direito de flexibilização de exigências documentais no Brasil; dependem de ato declaratório do CONARE; Lei nº 9.474/97.

Solicitantes de refúgio: pessoas que requerem o reconhecimento da condição de refugiados/as, mas aguardam decisão do CONARE a esse respeito; podem ou não contar com proteção do país de origem; não possuem direito de flexibilização de exigências documentais no Brasil; autorização de residência provisória (sub judice); Lei nº 9.474/97.

Outros grupos vulneráveis de imigrantes

Apátridas: sem vínculo jurídico de nacionalidade com qualquer Estado.

Acolhida humanitária: país de origem em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário. Reconhecimento por ato infralegal geral. Exemplo único: nacionais ou apátridas residentes no Haiti (Portaria Interministerial nº 10/2018)

Crianças e adolescentes separados e desacompanhados: Desacompanhado: não possui nenhuma pessoa adulta a acompanhar-lhe. Separado: acompanhado por uma pessoa adulta que não é o responsável legal que detenha poder familiar

Asilados: perseguidos por um Estado por suas crenças, opiniões e filiação política ou por atos que possam ser considerados delitos políticos.

II – A Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração)



Antecedentes da Lei de Migração

Marco normativo: Lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro)

- Lei marcada pelo paradigma autoritário da época
- Migração como espaço de exercício da soberania estatal e tema de segurança nacional
- Defasagem frente aos direitos fundamentais da CF/88 e instrumentos internacionais
- Ausência de devido processo legal (opacidade e falta de contraditório)
- Ausência de participação social
- Modelo complexo de regularização migratória e “colcha de retalhos” normativa
- **Ausência de previsão específica de direitos**
- **Migrante como ameaça à comunidade e ao sistema de direitos**

Diretrizes da nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017)

- Não criminalização da migração
- Impossibilidade de prisão por razões migratórias
- Acolhida humanitária e reunião familiar como princípios
- Compromisso com a erradicação da apatridia
- Universalização do conceito de autorização de residência vinculada a fundamentos, inspirada no Acordo de Residência do Mercosul
- Desvinculação entre modos de entrada, vistos e autorizações de residência
- **Acesso pleno a direitos sem discriminação da condição migratória**
- **Migrante como sujeito de direitos**

Inovações da Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017)

- Garantia de ampla defesa em casos de repatriação, deportação e expulsão
- Vedação a deportações e expulsões coletivas
- Medida de expulsão com prazo determinado
- Autorizações de residência (aprox. 20 formas) com caráter objetivo e vinculante. Ex: reunião familiar, estudo, saúde, acordos bilaterais, cumprimento de pena, trabalho etc.
- Criação de “cláusulas abertas de residência”: acolhida humanitária (Haiti), razões de política migratória (Venezuela) e "casos especiais"
- Isenção de taxas e multas por hipossuficiência econômica e vulnerabilidade
- Novo sistema de gestão de entradas e saídas migratórias (ex: “admissão excepcional”)
- **Ponto negativo: veto presidencial à anistia migratória**
- **Resumo: indicativo de construção de um devido processo legal migratório**

Orgãos de gestão migratória

- **DEMIG** – Departamento de Migrações (Ministério da Justiça): decisão, controle, normatização (residências e apatridia)
 - **Polícia Federal**: Controle de fronteira, cadastro e registro, emissão de documentos (protocolos e CRNM – Carteira de Registro Nacional Migratório)
 - **CNIg** – Conselho Nacional de Imigração: residências por migração estritamente laboral, discussão da política migratória nacional
 - **CONARE** – Comitê Nacional para os Refugiados: refúgio
 - **CFAE** – Comitê Federal de Assistência Emergencial: fluxos migratórios derivados de crise humanitária (*migração venezuelana*)
- **DPU** – assistência jurídica gratuita, representação de crianças e adolescentes separados ou desacompanhados

Atenção:

A Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração) não revogou a Lei nº 9.474/97 (Lei do Refúgio). Ambas estão vigentes!

Solicitantes de refúgio e refugiados reconhecidos, como espécies do gênero “imigrante”, têm os mesmos direitos previstos na Lei nº 13.445/2017. A solicitação de refúgio gera uma autorização de residência provisória.

Para o acesso a direitos básicos, não há diferença entre migrantes irregulares ou regulares, ou autorizações de residência provisórias ou definitivas, por tempo determinado ou indeterminado

III – O marco normativo atual para regularização migratória



	Migração geral	Migração laboral	Refúgio
Lei	13.445/2017	13.445/2017	9.474/1997
Decreto	9.199/2017 (regulamento geral) 5.978/06 (documentos de viagem) 6.975/09 (Acordo Mercosul)	9.199/2017	9.277/2018 (documento provisório de identificação)
Normas regulamentares	<ul style="list-style-type: none"> • Portarias Ministeriais • Portarias Interministeriais • Instruções Normativas (Polícia Federal) 	<ul style="list-style-type: none"> • Portarias Ministeriais • Resoluções Normativas do CNIG 	<ul style="list-style-type: none"> • Resoluções Normativas do CONARE

Migração geral	Migração laboral	Refúgio
<p>Portarias Ministeriais: MJ: 218/18 (taxas e multas) 197/19 (AR para crianças e adolescentes separados ou desacompanhados)</p>	<p>Portaria Ministerial: MTE: 85/2018 (emissão de CTPS)</p>	<p>---</p>
<p>Portarias Interministeriais:</p> <p>Nº 3 (aut. de residência em geral) Nº 4 (casos especiais) Nº 5 (apatridia) Nº 6 (cancelamento e perda de autorizações de residência) Nº 7 (visto e AR para fins de saúde) Nº 8 (visto e AR para fins de estudo) Nº 9 (AR por RPM – venezuelanos) Nº 10 (visto e AR por acolhida humanitária – haitianos) Nº 11 (naturalização e nacionalidade) Nº 12 (visto e AR por reunião familiar)</p>	<p>Resoluções Normativas do CNIG (33 após novembro/2017):</p> <p>Nº 1 (procedimento) Nº 2 (vínculo empregatício geral) Nº 23 (situações laborais especiais) Nº 30 (renovação de ART)</p> <p>Resolução Conjunta CONARE-CNIG Nº 1 – (AR de trabalho para solicitantes de refúgio)</p> <p>* As RNs anteriores à Lei nº 13.445/2017 estão revogadas</p>	<p>Resoluções Normativas do CONARE (exemplos): Nº 18 (procedimento) Nº 23 (viagem) Nº 26 (extinção e desistência) Nº 27 (reunião familiar)</p>

Omissões normativas mais relevantes

Tema	Instrumento
AR para vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoas	Portaria MJ
Proteção à infância migrante	Decreto
Proteção a indígenas migrantes	Decreto ou Portaria
Migração laboral de baixo perfil	Resolução Normativa CNIG
Controles de entrada e saída	Instrução Normativa PF



Vistos	Autorizações de Residência
<p><u>Conceito:</u> Documento que dá a seu titular expectativa de ingresso em território nacional (art. 6º, LM)</p>	<p><u>Conceito:</u> Direito de residência em território nacional (art. 30, LM), com <u>natureza vinculada</u></p>
<p><u>Concessão:</u> Representações diplomáticas brasileiras no exterior (art. 7º, LM)</p>	<p><u>Concessão:</u> Após a entrada do imigrante em território nacional, com raras exceções</p>
<p><u>Regulamentação e gestão:</u> Ministério das Relações Exteriores</p>	<p><u>Regulamentação e gestão:</u> Ministérios do Trabalho (AR para fins de trabalho) e Justiça (todas as demais), com delegação parcial de poder (<i>fast track</i>) à Polícia Federal na maioria das hipóteses (art. 2º, §1º da Portaria Interministerial nº 3/2018)</p>
<p><u>Categorias doutrinárias:</u> Prévio, eletrônico/<i>e-visa</i>, na chegada/<i>on arrival</i>, entrada livre/<i>free entry</i></p>	<p><u>Categorias doutrinárias:</u> Provisória ou definitiva, por tempo determinado ou indeterminado</p>

Tipos de visto (art. 12 e ss., LM):

Visita (turismo, negócios, trânsito, atividades artísticas ou desportivas, outros)

Temporário (pesquisa, saúde, acolhida humanitária, estudo, trabalho, férias-trabalho, atividade religiosa, investimentos, reunião familiar, atividades artísticas ou desportivas, tratado bilateral, outros)

Diplomático

Oficial

Cortesia



Tipos de autorização de residência (art. 30, LM):

Pesquisa, ensino ou extensão	Reunião familiar	Criança ou adolescente desacompanhado/a
Tratamento de saúde	Beneficiário de tratado (Ex: Acordo Mercosul)	Vítima de trabalho escravo ou tráfico de pessoas
Acolhida humanitária (<i>Haiti</i>)	Oferta de trabalho	Cumprimento de pena ou liberdade provisória
Estudo	Ex-brasileiro	Razões de política migratória (<i>países fronteiriços - Venezuela e Guianas</i>)
Trabalho	Refúgio	Casos não previstos na lei (“casos especiais”)
Férias-trabalho	Asilo político	
Atividade religiosa	Apatridia	
Investimento		

Autorizações de residência e emissão de CRNM

Emissão imediata pela PF

- Casos previstos no art. 2º, §1º da Portaria Interministerial nº 03/2018, desde que cumpridos os requisitos documentais exatos dos Anexos (*checklists*):

Art. 2º Os requerimentos de que trata o parágrafo único do art. 1º deverão ser apresentados à Polícia Federal, acompanhados de documentação correspondente ao procedimento solicitado, conforme previstos nos Anexos.

§ 1º Apresentado o requerimento à Polícia Federal, enquanto pendente a confecção da Carteira de Registro Nacional Migratória, será entregue protocolo ao imigrante, que garantirá acesso aos direitos disciplinados na Lei nº 13.445, de 2017, até decisão final.

§ 2º Na hipótese de necessidade de retificação ou complementação dos documentos apresentados, a Polícia Federal notificará o imigrante para assim o fazê-lo no prazo de trinta dias.

Emissão sujeita a decisão posterior do MJ ou MTE

- Casos previstos na Portaria Interministerial nº 03/2018, quando não houver cumprimento dos requisitos documentais (“direito de petição”)
- Outros casos não indicados na Portaria (AR para fins de trabalho, por exemplo)

Conclusão: a melhor estratégia é insistir na apresentação do requerimento com a documentação completa, para garantir a emissão de protocolo válido como documento, e não de protocolo simples.

Lei do Refúgio (Lei 9.474/97)

- **Caso especial ou subsistema migratório próprio (migração forçada)**
- Acesso universal e independente de quaisquer provas (solicitação apresentada “com os documentos que possuir”)
- Solicitante dispõe de autorização provisória de residência; se for reconhecido como refugiado, passa a ter autorização definitiva
- Direitos idênticos aos dos imigrantes. Porém, refugiados tem a garantia de documento de viagem, proteção internacional contra expulsão ou extradição e flexibilização na apresentação de documentos do país de origem visando a integração local.

Procedimento do refúgio (versão simplificada)

- Pedido formalizado na Polícia Federal (formulário ou sistema SISCONARE)
- Realização de entrevista de elegibilidade do solicitante, com oficial do CONARE
- Elaboração do parecer de elegibilidade
- Decisão na reunião plenária do CONARE
- Possibilidade de recurso com efeito suspensivo ao Ministro da Justiça

Elementos do refúgio clássico

- 1) Estar fora do país de nacionalidade;
- 2) Ter um temor fundado
- 3) De perseguição
- 4) Por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política

Definição ampliada: grave e generalizada violação de direitos humanos (Declaração de Cartagena e art. 1º, III, da Lei 9.474/97).

Observações finais: o problema da nomenclatura

Com a Lei nº 13.445/2017, diversos termos deixaram de existir. Exemplos: permanência definitiva, permanência por prole, permanência humanitária, visto de permanência, visto por tempo indeterminado, permanência de trabalho, permanência por caso omissis etc.

Evitar o uso da palavra “permanência” e enfatizar “autorização de residência” (muito questionado pelos imigrantes)

Diferenciar “refúgio” em português de “refugio” em espanhol (abrigo). Refúgio em espanhol é “derecho de asilo”.

Erros crassos: “visto de refúgio”, “regularizar visto” etc.



IV – Os direitos do imigrante no Brasil



Direitos previstos na Lei de Migração

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**;

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;

Direitos previstos na Lei de Migração (cont.)

- 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.

Destaques

Saúde

Educação

Assistência
social

Bancarização

Trabalho



V – Efetivação de direitos básicos



Saúde:

- Acesso ao Cartão Nacional de Saúde x regularidade migratória
- Medicamentos e tratamentos de alto custo
- Adaptação cultural e linguística dos serviços
- Saúde materna e infantil
- Subnotificação e baixa procura dos serviços
- Migração como fator de vulnerabilidade da saúde física e mental

Educação:

Third culture kids: “cidadãos de todo lugar e de lugar nenhum”

Bilinguismo e capacitação dos atores envolvidos

Recomendação da DPU ao Conselho Nacional de Educação, Secretarias Estaduais e Secretarias Municipais para edição de norma sobre educação de crianças e adolescentes imigrantes:

- **desnecessidade de apresentação de documentação comprobatória de escolaridade anterior ou de tradução/legalização como requisito para a matrícula de imigrantes aqui residentes**
- possibilidade de **avaliação de equivalência feita diretamente pela escola ou órgão especializado, em caráter contínuo e sem restrição a data ou período determinado do ano letivo, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do/a candidato/a e permita sua inscrição imediata na série ou etapa adequada**
- **a impossibilidade de realização imediata de avaliação educacional para classificação do estudante na série ou etapa que lhe seja mais adequada, de acordo com seu grau de desenvolvimento e experiência, não deverá consistir em óbice à matrícula escolar imediata**
- **as avaliações de equivalência escolar mencionadas nos itens acima, ou quaisquer outros modos de inscrição ou classificação em séries do/a estudante migrante, refugiado ou apátrida, deverão ser adaptadas a sua língua materna e aos conhecimentos já construídos no sistema escolar de seu país de origem.**

Assistência social:

- Adaptação dos serviços do SUAS: CRAS, CREAS e equipamentos de alta complexidade (abrigos)
- BPC/LOAS para imigrantes (decisão do STF no RE nº 587970)
- Cadastramentos no CADÚNICO e Bolsa Família
- Políticas gerais x políticas específicas



Bancarização:

- O caso do menino Bryan e a divulgação do direito
- Adaptação das normas e procedimentos ao novo marco normativo
- O sistema SISMIGRA da Polícia Federal e seu impacto na bancarização
- Acesso a remessas bancárias facilitadas
- Divulgação da Carta Circular BACEN nº 3.813/2017, que indica os documentos hábeis a provar a identidade do imigrante

Trabalho:

- Emissão de CTPS (Portaria SPPE/MTE nº 85/2018)
- Promoção do trabalho decente
- Educação em direitos trabalhistas
- Orientação sobre o mercado de trabalho brasileiro (empregabilidade)
- Revalidação e tradução de diplomas; registros profissionais
- Assistência jurídica individual e acesso à justiça



“De tanto ir e vir, ele já trocava partida por destino. De tanto viver no mar, ele já perdera pátria em terra. Já não era de nenhum lugar. De uma onda, desfeita em espuma: essa era sua pertença” (Mia Couto)

Muito obrigado! Muchas gracias! Jakera!

