

## LEI DE MIGRAÇÃO: O ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO COMO INOVAÇÃO LEGISLATIVA E AVANÇO NA GARANTIA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

MIGRATION LAW: HUMANITARIAN RECEPTION AS AN INNOVATION AND ADVANCEMENT IN GUARANTEEING AND PROTECTING HUMAN RIGHTS

Isabella Arrais Araujo<sup>1</sup>  
Vitor Goulart Nery<sup>2</sup>  
Alvaro de Azevedo Gonzaga<sup>3</sup>

**RESUMO:** Objetivo deste artigo é analisar a mudança de tratamento jurídico concedido ao migrante com a Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017) em comparação com o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980), em especial a substituição de visão de meramente de segurança nacional e interesses do Estado para uma perspectiva de Direitos Humanos pautado pela proteção da dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, o propósito será estudar a previsão legal da acolhida humanitária como uma inovação e avanço inserida na Lei de Migração.

**Palavras-chave:** Lei de Migração. Acolhida humanitária. Visto humanitário. Direitos humanos.

1456

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to analyze the change in the legal treatment granted to migrants with the Migration Law (Law No. 13.445/2017), in particular the replacement of a vision of merely national security and State interests for a perspective of Human Rights guided by the protection of the dignity of the human person. In this context, the purpose will be to study the legal provision of humanitarian reception as an innovation and advancement inserted in the Migration Law.

**Keywords:** Migration Law. Humanitarian Reception. Human Rights.

<sup>1</sup>Advogada formada pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (2018). Mestranda em Direito Internacional das Relações Econômicas pela mesma faculdade.

<sup>2</sup>Advogado graduado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (2014). Mestre e Doutorando pela mesma Universidade.

<sup>3</sup>Professor do Departamento de Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Livre-Docente em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-Doutorados em Direito pela Universidade de Coimbra e pela Universidade Clássica de Lisboa. Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Coordenador Geral da Enciclopédia Jurídica da PUCSP e do tomo de Teoria Geral e Filosofia do Direito.

## I. INTRODUÇÃO

O deslocamento humano entre regiões do planeta é algo intrínseco a história da humanidade e foi motivado, ao longo do tempo, por diversas questões atreladas às guerras, conflitos, contexto histórico, social, econômico, político e climático. Independente das razões que impulsionam o fluxo migratório, a busca por melhores condições de vida ou até mesmo da própria sobrevivência está sempre presente. Por isso, quando se estuda o tema de migração não se pode olvidar que o pano de fundo de qualquer discussão é, primordialmente, o direito à vida e de usufruir de todos os aspectos ligados à dignidade da pessoa humana como ter acesso à alimentação, moradia, saúde e educação.

Embora a mobilidade humana não seja novidade, atualmente ela assume contornos complexos e chega a números impressionantes. Em 2021, o mundo tinha 281 milhões de migrantes internacionais (3,60% da população mundial) (IOM, 2022) e, segundo a ACNUR, no final de 2022, 108.4 milhões de pessoas foram forçadas a migrar (UNHCR, 2023).

É evidente, portanto, que o deslocamento populacional tem repercussão para os Estados, com desdobramentos nos campos social, político, cultural e econômico, dentre outros, de modo que há vários aspectos que precisam ser regulados pelo direito.

No Brasil, esse tema era regulado, até a entrada em vigor da Lei de Migração, pelo Estatuto do Estrangeiro e, a partir de 1997, também pela Lei do Refúgio. No entanto, justamente pelo aumento da complexidade do tema alinhado à um estatuto obsoleto e discriminatório, e a uma gama de situações de vulnerabilidade que a Lei do Refúgio não disciplina de forma expressa, deixando lacunas para proteção daqueles que, por exemplo, migram por questões econômicas, a dizer fome e extrema pobreza, e ambientais, uma mudança legislativa era imprescindível.

O objetivo deste trabalho é analisar a transição ordenamento jurídico em que se revogou o Estatuto do Estrangeiro por meio construção e promulgação da a Lei de Migração, regulamentada pelo Decreto nº 9.199/2017, além de explorar as principais inovações, dentre elas a positivação da acolhida humanitária como um princípio da política migratória no país.

A importância desse estudo é devido a sua atualidade e complexidade, pois é um tema que impacta diversas searas do país, como a social e a econômica, que implica, sem dúvidas, a atuação dos do direito. Com efeito, este artigo faz uso do exame da legislação, da literatura

jurídica e de informações e dados disponíveis pelas organizações internacionais focadas no tema de migração.

## 2. CONTEXTO LEGISLATIVO ANTES DA LEI DE MIGRAÇÃO

Embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 13.2, estabeleça que “todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a esse regressar,” os seres humanos não podem circular livremente pelas fronteiras dos Estados que possuem soberania para legislar sobre as suas políticas migratórias.

No Brasil, até a entrada em vigor da Lei de Migração, em 2017, as questões jurídicas envolvendo migrantes estavam previstas no Estatuto do Estrangeiro, que entrou em vigor no período da ditadura civil militar e da Guerra Fria. Nesse diploma, o imigrante era visto ou como uma mera mão de obra especializada para impulsionar a produtividade, segundo a Política Nacional de Desenvolvimento, nos termos do artigo 16, parágrafo único do estatuto<sup>4</sup>, ou um potencial inimigo para os interesses do país, visão que permeava a normatividade jurídica da época.

Assim, o Estatuto do Estrangeiro tinha como pilares, expresso nos artigos 2 e 3<sup>5</sup>, a segurança nacional, a organização institucional e interesses nacionais. Logo, esse diploma, que era responsável por definir a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, tinha como foco proteger os interesses do país e a segurança nacional e não o migrante, se distanciando da garantia e proteção dos Direitos Humanos.

Esse distanciamento em relação à proteção do migrante e à garantia de direitos pode ser verificada em muitos dos artigos do estatuto. Por exemplo, o mencionado artigo 16, parágrafo único, e o artigo 26<sup>6</sup>, onde afirmam que o visto era uma mera expectativa de

---

<sup>4</sup> O dispositivo possui a seguinte redação: “Art. 16 O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil. Parágrafo único. A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos.”

<sup>5</sup> Os dispositivos possuem a seguinte redação: “2. 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. 3. A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais”.

<sup>6</sup> O dispositivo possui a seguinte redação: “Art. 26. O visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do artigo 7º, ou a inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça. § 1º O estrangeiro que se tiver retirado do País sem recolher a multa devida em virtude desta Lei, não poderá reentrar sem efetuar o seu pagamento, acrescido de correção monetária. § 2º O impedimento de qualquer dos integrantes da família poderá estender-se a todo o grupo familiar.”

direito, podendo a entrada, estadia e registro do estrangeiro ser obstado, dentre outras hipóteses, na ocorrência de inconveniência de sua presença no país. Por conseguinte, a situação do estrangeiro estava vinculada a uma simples questão de conveniência para os interesses nacionais. Ou seja, não havia qualquer especificação de critérios objetivos para regular a situação jurídica do estrangeiro que ficava à mercê da subjetividade dos interesses do Estado.

Embora o estatuto tenha sido revogado somente em 2017, diante das alterações do contexto tanto nacional quanto mundial, inclusive com promulgação da Constituição Federal de 1988 - que passou a se preocupar de forma mais incisiva com direitos e garantias fundamentais -, era notório que o estatuto se colocava em direção oposta a essa preocupação, pois apresentava-se como um diploma discriminatório e contrário aos princípios que norteiam a Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, antes da entrada em vigor da Lei de Migração, o ordenamento jurídico brasileiro já vinha apresentando alterações congruentes ao respeito dos direitos e garantia fundamentais. É o que se verifica com a Lei do Refúgio de 1997 (Lei nº 9.474/1997).

A Lei do Refúgio define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, sendo seu escopo de aplicação limitado àqueles que se enquadram na situação de refugiado, isto é, se aplica às pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados, de acordo com seu artigo 1º<sup>7</sup>.

Nota-se, portanto, que há uma gama de situações de vulnerabilidade que a Lei do Refúgio não disciplina de forma expressa, deixando lacunas para proteção daqueles que, por exemplo, migram por questões econômicas, a dizer fome e extrema pobreza, e ambientais.

Importante dizer que, mesmo tendo trazido mais proteção aos migrantes em certas situações de vulnerabilidade, não revogou o estatuto, de forma que a situação jurídica do

---

<sup>7</sup> O dispositivo possui a seguinte redação: “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”.

estrangeiro no Brasil, de modo geral, continuava tendo como alicerce a lógica dos interesses e segurança nacional em detrimento da proteção dos direitos humanos.

Assim, diante de um estatuto que estava obsoleto, da Lei de Refúgio, que é uma norma para um grupo de migrantes delimitado, do aumento do fluxo migratório para o Brasil e de um cenário da migração que demandava respostas céleres, as soluções dos casos concretos vieram, primeiramente, pelas resoluções do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e de portarias interministeriais dos ministérios da Justiça, do Trabalho e das Relações Exteriores. Um exemplo dessas soluções foi a concessão dos chamados vistos humanitários para os haitianos, que será melhor estudado nos capítulos seguintes deste trabalho.

No entanto, era cada vez mais evidente a necessidade de uma mudança legislativa efetiva que alterasse o regime jurídico que disciplinava a situação do estrangeiro no Brasil. Nesse aspecto, é certo que cada Estado tem soberania para legislar sobre migração, mas não significa que as normas e princípios internacionais podem ser desconsiderados. Segundo Marli Marlene Moraes da Costa e Patrícia Thomas Reusch:

Cada um dos Estados controla a sua imigração, dentro do domínio de sua soberania, permitindo ou negando acesso ao seu território. Contudo, faz-se necessário observar as normas e princípios dos direitos humanos internacionais, assim, restando a soberania estatal de imigração sujeita a tais direitos, muitos conflitos acabam sendo gerados (COSTA; REUSCH, 2016).

Para assegurar a observância das normas e princípios dos direitos humanos internacionais, era imprescindível, portanto, revogar do Estatuto do Estrangeiro para que se pudesse, de fato, mudar a visão sobre a migração como uma mera questão de segurança nacional e interesses do Estado para uma perspectiva de proteção da dignidade humana.

Foi nesse contexto que ocorreu a transição do ordenamento jurídico com construção e promulgação da a Lei de Migração, regulamentada pelo Decreto nº 9.199/2017, a qual representou um avanço significativo em prol dos direitos humanos, na medida que o migrante passou a ser visto não só como sujeito de obrigações e limitações da sua vida civil (CLARO, 2020), mas também como de direitos que precisa ser integrado a sociedade por meio de doção de políticas públicas que possam propiciar a sua integração.

### 3. LEI DE MIGRAÇÃO

As diferenças entre a Lei de Migração e o Estatuto do Estrangeiro estão estampadas logo no início dos diplomas. Enquanto esta traz, em seus 3 primeiros artigos, como explicado, aspecto voltados ao interesse e à segurança nacional, aquela, em seu primeiro artigo já esclarece que a lei trata dos deveres, mas, mais importante, dos direitos dos migrantes e visitantes no Brasil, determinando os princípios e diretrizes que devem reger a política migratória brasileira.

De plano, a Lei de Migração substitui a terminologia estrangeiro para migrante. Se por um lado o estatuto se preocupava tão somente com a figura do imigrante e o via como o “outro”, o “estranho”, o “alienígena”, a lei passa a ter como premissa a acolhida da pessoa em mobilidade. Ou seja, ainda que de certa forma a palavra “estrangeiro” e “migrante” possam ser tratadas como sinônimas, aquela é mais restrita, uma vez que se refere à apenas o indivíduo que não tem a nacionalidade do Estado em cujo território se encontra presente (CLARO, 2020).

Assim, ao contrário do Estatuto do Estrangeiro, a Lei de Migração se destina à cinco situações diferentes de pessoas em mobilidade: (i) o imigrante; (ii) o emigrante; (iii) o residente fronteiriço; (iv) o visitante; e (v) o apátrida, conforme definições estabelecidas no artigo 1º, parágrafo 1º, da lei<sup>8</sup>.

Com efeito, a ampliação do rol dos sujeitos destinatários deixa claro que o legislador se preocupou em estabelecer deveres e, principalmente, direitos da pessoa migrante, em consonância com os fundamentos de proteção dos direitos humanos.

Cumprido esclarecer que a Lei de Migração não revogou a Lei do Refúgio, tampouco prejudicou a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre asilados, agentes

---

<sup>8</sup> O dispositivo possui a seguinte redação: “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante. § 1º Para os fins desta Lei, considera-se: I - (VETADO); II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil; III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior; IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho; V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional; VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.”

e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares, de acordo com o artigo 2 da lei<sup>9</sup>.

Definido os sujeitos destinatários, a Lei de Migração estrutura uma seção inteira, artigos 3<sup>o</sup> e 4<sup>o</sup>, dedicada a elencar os princípios e diretrizes para políticas migratórias e os direitos fundamentais dos migrantes, em notória inovação e avanço na perspectiva de proteção ao migrante em comparação ao Estatuto do Estrangeiro.

Desse modo, entre as principais mudanças introduzidas pela Lei de Migração estão a desburocratização do processo de regularização migratória, a não criminalização por razões migratórias, o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e qualquer forma de

---

<sup>9</sup> Dispositivo com a seguinte redação: “Art. 2<sup>o</sup> Esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares”.

<sup>10</sup> Dispositivo com a seguinte redação: “Art. 3<sup>o</sup> A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; III - não criminalização da migração; IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; V - promoção de entrada regular e de regularização documental; VI - acolhida humanitária; VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil; VIII - garantia do direito à reunião familiar; IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante; XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas; XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante; XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço; XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; XVIII - observância ao disposto em tratado; XIX - proteção ao brasileiro no exterior; XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas; XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.”

<sup>11</sup> Dispositivo tem a seguinte redação: “Art. 4<sup>o</sup> 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; 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 n<sup>o</sup> 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. § 1<sup>o</sup> 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 § 4<sup>o</sup> deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte. § 2<sup>o</sup> (VETADO). § 3<sup>o</sup> (VETADO). § 4<sup>o</sup> (VETADO).”

discriminação, a institucionalização da política de vistos humanitários, além de garantir, em condições de igualdade com os nacionais, à inviolabilidade à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como assegurar uma série de direitos que não eram previstos no Estatuto do Estrangeiro.

Vale dizer ainda que, segundo Sidney Guerra:

A lei de migração chegou para contribuir, não apenas para com aqueles que encontram-se fora de seu país de origem, mas também para o Estado Brasileiro, que além de possibilitar o ingresso e acesso incondicional para os imigrantes, tornando-os visíveis, proporcionará, por meio da participação dos mesmos, maior crescimento e inserção do país no cenário internacional (...) (GUERRA, 2017).

Portanto, a Lei de Migração representa um importante marco legislativo para dar concretude ao artigo 5º da Constituição Federal, na medida que consagra o princípio da igualdade entre os brasileiros e não brasileiros, e para a proteção dos direitos humanos em matéria de migração, inclusive com a inovação legislativa na positivação do princípio da acolhida humanitária, como se verá a seguir.

## 4. ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO

### 4.1 Retrospecto do visto humanitário

Como visto anteriormente, a Lei do Refúgio é restrita àqueles que se enquadram na definição de refugiado estabelecida em seu artigo 1º, sendo certo que há uma gama de pessoas vulneráveis que saem de seus países em busca de melhores condições de vida, e até mesmo de sobrevivência, que estão à margem das premissas determinadas na Lei de Refúgio, mas que também precisam de acolhimento e proteção diante de circunstâncias diversas como climáticas e econômicas do país de sua nacionalidade.

Ainda que haja debates sobre a Lei de Refúgio no sentido de ser mais ou menos restrita a interpretação do seu artigo 1º, inciso III<sup>12</sup>, e, por consequência, a amplitude de seu alcance na determinação de quem é um refugiado, fato é que antes de entrar em vigor a Lei de Migração, havia uma lacuna no ordenamento jurídico para migrantes nas situações acima mencionadas, o que não obstava a ocorrência de fluxos migratórios para o Brasil.

---

<sup>12</sup> O dispositivo tem a seguinte redação: “Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.”

Tanto que o visto humanitário surgiu desse contexto de lacuna legislativa em conjunto com o aumento de imigrantes vindo do Haiti a partir do ano de 2010/2011. Em uma breve contextualização, após o terremoto em 2010, grupos dispersos de haitianos começaram a chegar na fronteira do norte do Brasil e, em 2011, esse fluxo se intensificou. Contudo, em razão do deslocamento ter sido por questões ambientais, os haitianos tinham seus pedidos de reconhecimento de *status* de refugiado recusados sistematicamente (FERNANDES; FARIA, 2017), embora o cenário visto no país fosse de destruição, incompatível com o mínimo necessário para uma vida digna de sua população.

Em janeiro de 2012, diante da situação precária dos haitianos, da ausência de dispositivo que tratasse especificamente de migração ambiental, e da pressão das organizações da sociedade civil que auxiliavam os imigrantes, o CNIg editou a Resolução nº 97/2012, que estabeleceu a concessão de vistos de permanência para os haitianos por razões humanitárias, entendidas como razões “resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010”<sup>13</sup>.

A despeito de outros debates sobre a complexidade desse fluxo migratório e dos desafios que foram colocados ao Estado brasileiro, não só a concessão desse visto representou um significativo avanço para a proteção dos direitos humanos, mas também demonstrou a necessidade de aprofundar a discussão acerca do tema de migração e a imperiosa revisão dos mecanismos legais então vigentes para a adaptação a realidade de que as pessoas se deslocam por diversas razões, não devendo ser excluídas de proteção tão somente por que sua condição não se coaduna com uma interpretação restritiva da Lei de Refúgio.

#### 4.2 Previsão expressa da acolhida humanitária na lei de migração

Conforme exposto, a figura do visto por razões humanitárias já havia sido aplicada antes da Lei de Migração. Entretanto, além de sua previsão há época ser apenas de natureza infralegal, não se tinha como princípio da política migratória a acolhida das pessoas que

---

<sup>13</sup> O artigo 1º da Resolução nº 97/2012: “ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro. Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.”

estavam em situações de agravamento de suas condições de vida, o que também caracteriza, no nosso entender, uma viola aos direitos humanos.

Isso porque, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigos 23 e 25, o direito à vida do ser humano não pode ser entendido como apenas o direito de sobreviver, mas sim o direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, e o direito a trabalhar.

Assim, a positivação do princípio da acolhida humanitária e a previsão em lei do visto de acolhida humanitária, nos artigos 3º, inciso VI, e 14, inciso I, alínea c, respectivamente, não só afastou precariedade da norma infralegal e aumentou a possibilidade de sua concessão (DUPAS, 2018) como também assegurou à política migratória uma maior amplitude de proteção dos direitos humanos.

Nesse sentido, alinhado ao viés de proteção e garantia de direitos aos migrantes, o legislador deixou claro que a política migratória brasileira deve pautar-se pelo acolhimento das pessoas em mobilidade, não podendo se limitar àquelas que se enquadram como refugiados.

Nota-se que o instituto da acolhida humanitária se assemelha a condição de refugiado, pois assegura proteção àqueles em situação de conflito armado e de grave violação aos direitos humanos.

Não obstante, a acolhida humanitária amplia esse escopo de proteção, porque, nos termos do artigo 14º, parágrafo 3º, da Lei de Migração<sup>14</sup>, e artigo 36, *captu*, do Decreto 9199/2017<sup>15</sup>, assegura que nacional de qualquer país, ou o apátrida, 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, possa solicitar entrada no Brasil.

Veja-se que essa previsão legal se trata de uma inovação legislativa, pois, a pessoa que não conseguir entrar no Brasil como refugiado, pode solicitar a entrada como acolhido, o que diminui as chances de ter sua entrada recusada por ausência de dispositivo legal.

<sup>14</sup> O dispositivo tem a seguinte redação: § 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.

<sup>15</sup> O dispositivo tem a seguinte redação: Art. 36. O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário.

No tocante à regulamentação da acolhida humanitária, depreende-se do parágrafo 1º do artigo 36, do Decreto 9199/2017<sup>16</sup>, que a concessão de visto para tal finalidade depende de ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho que definirá as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto.

Além disso, nos termos do parágrafo 3º do mesmo artigo, será reconhecido ao imigrante que tenha concedido o visto por acolhida humanitária a possibilidade de livre exercício de atividade laboral<sup>17</sup>. Outros dois artigos da Lei de Migração que regulamenta a acolhida humanitário são o artigo 68, que trata do registro e identificação civil<sup>18</sup>, e o artigo 312 que dispõe sobre as taxas e emolumentos<sup>19</sup>.

Importante pontuar também que a emissão de visto de acolhida humanitária ainda dependerá de ato dos ministérios que analisará caso a caso. Assim, não se pode olvidar que muitos obstáculos podem ser encontrados na discussão desses casos e na efetividade desse instituto.

Por todo o exposto, pode-se concluir que a previsão legal da acolhida humanitária foi um avanço na legislação quanto à proteção do migrante como sujeito de deveres e direitos, em especial a garantia dos direitos humanos. Assim, se coaduna com o entendimento de que migrante merece a proteção do Estado brasileiro independente se sua motivação para o deslocamento seja, por exemplo, fugir de conflito armado ou de um desastre natural.

#### 4.4 Concessão de vistos humanitários após a entrada em vigor da lei de migração

É incontroverso no meio jurídico de que a Lei de Migração inovou em diversos aspectos e representou um importante avanço na proteção e garantia dos direitos humanos

<sup>16</sup> O dispositivo tem a seguinte redação: “§ 10 Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho definirá as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto mencionado no caput para os nacionais ou os residentes de países ou regiões nele especificados.”

<sup>17</sup> O dispositivo tem a seguinte redação: “§ 30 A possibilidade de livre exercício de atividade laboral será reconhecida ao imigrante a quem tenha sido concedido o visto temporário de que trata o caput, nos termos da legislação vigente.”

<sup>18</sup> “Art. 68. O registro de dados biográficos do imigrante ocorrerá por meio da apresentação do documento de viagem ou de outro documento de identificação aceito nos termos estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública. [...] § 20 O registro e a identificação civil das pessoas que tiveram a condição de refugiado ou de apátrida reconhecida, daquelas a quem foi concedido asilo ou daquelas beneficiadas com acolhida humanitária poderão ser realizados com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser.”

<sup>19</sup> “Art. 312. Taxas e emolumentos consulares não serão cobrados pela concessão de vistos ou para a obtenção de documentos para regularização migratória aos integrantes de grupos vulneráveis e aos indivíduos em condição de hipossuficiência econômica. [...] § 40 Para fins de isenção de taxas e emolumentos consulares para concessão de visto, as pessoas para as quais o visto temporário para acolhida humanitária seja concedido serão consideradas pertencentes a grupos vulneráveis, nos termos estabelecidos em ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho.”

aos migrantes, como já analisado neste trabalho. Após alguns anos de sua vigência, foi possível perceber que esses avanços não se restringiu a teoria ou apenas a letra de lei.

Em relação à inovação que a lei trouxe referente à acolhida humanitária, esse instituto vem se mostrando de suma relevância para a política migratória do país, que se coloca diante do mundo em posição de vanguarda. Isso porque enquanto se verifica na Europa forte movimento de oposição à migração e enrijecimento das políticas migratórias, no Brasil, por meio do princípio do acolhimento humanitário, abriu as portas para receber imigrantes do Haiti<sup>20</sup>, Venezuela<sup>21</sup>, Síria<sup>22</sup>, Afeganistão<sup>23</sup> e, mais recentemente, da Ucrânia<sup>24</sup>.

Nesse sentido, a concessão de vistos humanitários é uma realidade no Brasil que vem sendo aplicada. Contudo, é necessário ressaltar que conceder os vistos não assegura, por si só, a proteção desses indivíduos e a garantia de seus direitos fundamentais, até porque as portarias, embora estabeleça que fica garantida o exercício da atividade laboral, não estipulam como será o recebimento desses imigrantes no país. Assim, as dificuldades que esses imigrantes enfrentam na chegada no Brasil são sabidas. Nas fronteiras do Norte do país com os imigrantes venezuelanos, a interiorização e integração na vida social e econômica no país permanece sendo um desafio de pouca atuação política integrada e eficiente. Da mesma forma, é o cenário dos afegãos que chegam nos aeroportos e ficam por lá alojados, pois não há uma política migratória efetiva para o recebimento dessas pessoas.

Diante disso, a positivação da acolhida humanitária e da concessão de vistos sob esse fundamento foi um inegável avanço para os direitos humanos, no entanto, é imprescindível que se faça a reflexão de como e em quais condições o país está recebendo essa população. A Lei de Migração quando estabelece os princípios e diretrizes vai muito além de estabelecer a mera concessão do visto. Pelo contrário, a acolhida humanitária deve estar integrada a todos os demais princípios elencados na lei, tais como o “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”<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Portaria Interministerial MJSP/ MRE nº 27, de 30 de dezembro de 2021.

<sup>21</sup> Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 19, de 23 de março de 2021.

<sup>22</sup> Portaria Interministerial nº 9, de 08 de outubro de 2019.

<sup>23</sup> Portaria Interministerial nº 24, de 3 de setembro de 2021.

<sup>24</sup> Portaria Interministerial MJSP/ MRE nº 28, de 3 de março de 2022.

<sup>25</sup> Artigo 3º, inciso XI, da Lei de Migração.

Portanto, passados alguns anos da entrada em vigor da Lei de Migração o avanço que se espera é implementação efetiva de seus dizeres.

## 5. CONCLUSÃO

A Lei de Migração representa um importante marco legislativo para dar concretude ao artigo 5º da Constituição Federal, na medida que consagra o princípio da igualdade entre os brasileiros e não brasileiros, e para a proteção dos direitos humanos em matéria de migração, inclusive com a inovação legislativa na positivação do princípio da acolhida humanitária.

Como analisado, a positivação da acolhida humanitária não só afastou precariedade da norma infralegal e aumentou a possibilidade de concessão de vistos humanitários<sup>26</sup>, como também assegurou à política migratória uma maior amplitude de proteção dos direitos humanos.

Nesse sentido, alinhado ao viés de proteção e garantia de direitos aos migrantes, o legislador deixou claro que a política migratória brasileira deve pautar-se pelo acolhimento das pessoas em mobilidade, não podendo se limitar àquelas que se enquadram como refugiados.

Não obstante, é importante ter em mente que os desafios na proteção dos migrantes e na observância de seus direitos e garantias fundamentais não se esgotam na concessão do visto humanitário. É preciso que de fato haja políticas públicas migratórias para promover a integração dessas pessoas na sociedade, tanto no aspecto econômico quanto no social. No entanto, se verifica que até o momento que o Brasil tem apresentado dificuldades para se pensar e implementar políticas públicas eficientes e muitos dos imigrantes que chegam no país ainda enfrentam dificuldades para se alocarem.

A despeito desses desafios, é seguro afirmar que o Brasil se coloca em posição de vanguarda na proteção dos direitos humanos no tocante ao tema migração com a entrada em vigor da Lei de Migração.

---

<sup>26</sup> DUPAS, Elaine. **Nova Lei De Migração: a possibilidade de reconhecimento do imigrante como sujeito de Direitos Humanos no Brasil**. 2018. 140 f. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) - Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados, 2018. Disponível em: <https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/MESTRADO-FRONTIERS/ELAINE%20DUPAS%20-%20NOVA%20LEI%20DE%20MIGRACAO%20-%20DISSERTACAO.pdf>. Acessado em 04.06.2023.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Publicada no **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acessado em 17.05.2023

BRASIL. Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de novembro de 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm). Acesso em 17.05.2023.

BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de maio de 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm). Acesso em: 17.05.2023

BRASIL. Lei n. 6.815, de 19 de agosto 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 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). Acessado em 17.05.2023

CLARO, Carolina de Abreu Santos. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional**. BEPI n. 26, set.2019/abr.2020, p. 41-53.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; REUSCH, Patrícia Thomas. Migrações internacionais: Soberania, Direitos Humanos e Cidadania. **Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 275-292, maio. 2016. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/revistapassagens/artigos/v8n2a42016.pdf>. Acesso em 05.06.2023.

DUPAS, Elaine. **Nova Lei De Migração: a possibilidade de reconhecimento do imigrante como sujeito de Direitos Humanos no Brasil**. 2018. 140 f. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) - Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados, 2018. Disponível em: <https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/MESTRADO-FRONTIEIRAS/ELAINE%20DUPAS%20-%20NOVA%20LEI%20DE%20MIGRACAO%20-%20DISSERTACAO.pdf>. Acessado em 04.06.2023.

FERNANDES, Durval; FARIA, Andressa Virgínia. O Visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Belo Horizonte, v. 34, n.1., p. 145-161, jan./abr.2017. Disponível em <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0012> Acessado em 17.05.2023.

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. INSS 2317-7721, p. 1717a-1737.

IOM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Glossary on migration**. Geneva: 3rd ed., p.78.

MENDES, Aylle de Almeida; BRASIL, Deilton Ribero. A Nova Lei de Migração Brasileira e sua Regulamentação da Concessão de Vistos aos Migrantes. **Sequência estudos jurídicos e políticos**, Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 64-88, abr. 2020. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p64> . Acessado em 17.06.2023.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. [1948]. Disponível em: [http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.html](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html). Acessado em 17.05.2023.

SALIBA, Aziz Tuffi; VALLE, Mariana Ferolla Vallandro do. A proteção internacional dos migrantes ambientais. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 54, n. 213, p. 13-37, jan./mar. 2017. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril\\_v54\\_n213\\_p13](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril_v54_n213_p13) Acessado em 17.05.2023