

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO**

**IMIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA RORAIMA: BASE PARA UM
ESTUDO DA LEI 13.445/17, LEI DE MIGRAÇÃO.**

**JUIZ DE FORA
2018**

JOEL LOPES

**IMIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA RORAIMA: BASE PARA UM ESTUDO
DA LEI 13.445/17, LEI DE MIGRAÇÃO.**

Trabalho apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como pré-requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em direito sob orientação do Professor Orfeu Sergio Ferreira.

JUIZ DE FORA

2018

JOEL LOPES

IMIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA RORAIMA: BASE PARA UM ESTUDO
DA LEI 13.445/2017, LEI DE MIGRAÇÃO.

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade Federal de Juiz de Fora,
como pré-requisito parcial a obtenção do
grau de Bacharel em Direito submetida à
Banca Examinadora composta pelos
membros:

Aprovado em: Juiz de Fora, 12 de junho de 2018

Banca Examinadora

Professor Mestre Orfeu Sergio Ferreira - Orientador – UFJF

Professor Mestre – Bruno Amaro Lacerda - UFJF

Professor Mestre. Bruno Stigert de Souza - UFJF

Dedico essa obra aos que confiaram em minhas propostas, que sempre ofertaram palavras de incentivo e fizeram-me corrigir passos vacilantes. O próprio tema induz uma reflexão aos que passam por momentos de desconforto e vivem na incerteza. Tive também momentos de desconforto e persistem algumas incertezas, mas essas diminuem e se tornam insignificantes quando as confronto com o conhecimento adquirido e certeza do dever cumprido.

*“Também não oprimirás o estrangeiro;
pois vós conheceis o coração do
estrangeiro, pois fostes estrangeiro na
terra do Egito”*

Ex 23,9

RESUMO

Esse trabalho aborda a questão da situação do estrangeiro no território nacional à luz da Lei 13.445/2017 denominada Lei de Migração. O recente e descontrolado fluxo de migrantes venezuelanos para o estado de Roraima, em plena Floresta Amazônica e as ações de Estado empreendidas por seus Poderes Constituídos, serão, respectivamente, a base espacial e parâmetro para analisar o novel diploma e sua estrutura como norma. Remete o estudo ao contexto do reconhecimento jurídico dos Direitos Humanos e a importância de múltiplos Tratados e Declarações cujo móvel foi proteger a dignidade humana em domínios os mais diversos.

Palavras chaves: Lei de Migração, Direitos Humanos e Fundamentais, Constitucionalismo, Tratados, Ações de Governo, Refugiados.

ABSTRACT

This paper addresses the issue of the situation of the foreigner in the national territory in the light of Law 13.455/2017, called the Migration Law. The recent uncontrolled flow of Venezuelan migrants to the state of Roraima, in the middle of the Amazon Forest, and the state actions undertaken by their constituted branches will be, respectively, the spatial basis and parameter for analyzing the novel diploma and its structure as a norm. It refers the study to the context of the legal recognition of Human Rights and the importance of multiple Treaties and Declarations whose purpose has been to protect human dignity in a wide range of domains.

Keywords: Migration Law, Human Rights and Fundamental Rights, Constitutionalism, Treaties, Government Actions, Refugees

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	08
2 AÇÃO CIVIL ORDINÁRIA 3121 STF	09
3 A POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL	11
4 A LEI DE MIGRAÇÕES.....	13
4.1 Descrições da norma.....	14
5 AÇÕES DO ESTADO	20
6 CONCLUSÃO.....	21
7 REFERÊNCIAS	23

1-INTRODUÇÃO

Em 13 do mês de abril de 2018 foi interposta ao STF, onde recebeu a numeração 3121, uma Ação Civil Ordinária*, pelo Estado de Roraima em face da União Federal, tendo como pedido mediato o fechamento de sua fronteira com a vizinha República da Venezuela. A causa de pedir residia no grave risco a ordem pública supostamente provocada pelas hordas de desesperados em fuga da crise econômica que se instalou no Estado vizinho. Algumas cidades próximas à linha de fronteira e mesmo a capital do estado Boa Vista subitamente passaram a conviver com uma massa de pessoas que demandavam por trabalho e meios de prover suas necessidades básicas.

Figura 1



Fonte: /www.google.com.br/search

Tais fatos ocorrem num período em que a questão de grandes deslocamentos de pessoas está em evidência em escala global. Dizer que as migrações são hoje um fenômeno global, não se refere tanto ao volume destes movimentos que foram significativos também em outros momentos da história, mas ao fato que hoje elas interessam a quase todos os locais do planeta. As migrações internacionais, assim, só existem porque existem as fronteiras. Juridicamente deveriam constituir a exceção no sistema de Estados-nação, que se constrói sobre a tríade: governo, povo e território, em

* STF Disponível em : : <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=375419>>
Acesso em: 14 maio 2018, 08:00

que um povo estável (ou estabilizado), localizado em um território definido, é ligado a um governo e a um ordenamento jurídico que possui jurisdição (poder) sobre aquele território. O migrante é aquele membro de um Estado que se desloca para outro território e, portanto, se coloca sob a jurisdição deste outro Estado. Hoje assistindo nas mídias a escalada de pessoas tidas como miseráveis se aventurando a cruzar fronteiras terrestres de países europeus fugindo de catástrofes diversas. Alguns buscando a via marítima findam como náufragos, desses alguns sequer logram sobreviver à travessia. Os países visados como ponto de chegada oscilam suas políticas migratórias entre ser receptivos aos que mantêm uma rígida política restritiva e mobilizam fortemente o discurso da ameaça à coesão nacional trazido pelo migrante - tendência prevalecente - a exemplo do que ocorre também nos Estados Unidos sob o governo republicano de Donald Trump.

Esse trabalho parte do reconhecimento da existência dos direitos humanos e sua indisponibilidade como alicerce para todas as construções do direito que tangencie as questões migratórias internacionais; não se preocupará com os deslocamentos internos. Propõe a analisar se as ações empreendidas pelo Estado brasileiro quanto ao elevado número de migrantes venezuelanos que se instalam no estado de Roraima estão de acordo com as prescrições da Lei 13.445/2017 Lei de Migrações. A partir dessa constatação se aferirá do novel diploma os atributos de norma jurídica nos parâmetros apontados por Paulo Nader (2014, p.93), bom como, à luz do âmbito do Direito Internacional, se é compatível com a Convenção da ONU de 51, realizada em Genebra protagonizada pela ACNUR[†]. Ao final elencará possíveis obstáculos à plena aplicação dos preceitos normativos. Decorrente da simultaneidade entre a elaboração desse estudo e o desenrolar dos fatos, haverá citações de informações divulgadas pela mídia no intuito de melhor esclarecer o leitor sobre o encaminhamento da questão.

2- AÇÃO CIVIL ORDINÁRIA 3121

A ação proposta pelo governo de Roraima em face da União lançou mais luzes sobre os graves problemas que o intenso e descontrolado fluxo de pessoas oriundas da vizinha República da Venezuela provocaram em várias cidades do Estado, não

[†]ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) instituído em 1950, é o órgão da ONU que tutela os direitos dos refugiados e responsável pelas operações humanitárias de atendimento.

poupando a capital Boa Vista. Fundamenta a competência e cabimento da Inicial com base no Art. 102, inciso I, alínea f da CF/88. Como causa de pedir descreve: a entrada de 50 mil venezuelanos por via terrestre, muitos ocupando praças e imóveis abandonados em diversas cidades. Crescimento da criminalidade, de doenças algumas tidas como já erradicadas e a dificuldade extrema desse membro da Federação em prover as necessidades básicas mesmo para sua população original conclamando medidas assecuratórias. O Governo Federal é citado como ciente da grave situação, mas atuando com insuficiência de resultados.

Ao abordar as questões de direito é destacado na inicial que por força do Art. 22, inciso XV, da CF/88 é de competência privativa de a União legislar sobre emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiro e, por conseguinte, responsável por controle e fiscalização das fronteiras de maneira efetiva. A Lei 8.090/1990 reforça esses deveres da União ao impor que cabe a direção nacional do Sistema de Único de Saúde executar a vigilância sanitária das fronteiras. Essa lide assume importância por ter como objeto o dever de tutelar direitos inerente a grupos humanos sejam os locais ou aquelas que como estrangeiros buscam melhores condições prover suas necessidades básicas. Não por outro motivo a Ministra Relatora Rosa Weber, em seu despacho anuncia:

“Pleitearam ingresso no feito, como amici curiae, a Defensoria Pública da União, 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, PIA Sociedade dos Missionários de São Carlos e o Município de Pacaraima/RR ...”

(STF, SETE DE MAIO, PÁGINA 1)

E após, nos preceitos do artigo 334 do CPC, designou Audiência de conciliação, realizada em 18 de maio do corrente ano, da qual se vinculou na mídia que:

“A audiência de conciliação designada pela ministra do Supremo Tribunal Federal **Rosa Weber** durou cerca de três horas e reuniu representantes do governo federal, do governo de Roraima, da Defensoria Pública da União e de organizações de defesa dos direitos humanos.

A governadora de Roraima, **Suely Campos**, apresentou uma proposta que prevê ressarcimento, por parte do governo federal, de R\$ 184 milhões de reais aos cofres do estado. O valor, segundo ela, é referente a recursos gastos desde 2016 nas áreas de saúde, educação e segurança por causa da migração de venezuelanos.

O governo de Roraima estima que a população de 550 mil habitantes teve um acréscimo de 10% em decorrência do fluxo migratório dos últimos três anos. A advogada-geral da União, Grace Mendonça, se comprometeu a levar as demandas para os ministérios, mas destacou que o governo federal considera inegociável o fechamento da fronteira, proposto pelo governo de Roraima. Durante a reunião no STF, a governadora de Roraima manteve o pedido de fechamento da fronteira com a Venezuela, mas disse estar aberta a negociação.

Uma nova reunião entre o governo federal e o governo de Roraima está marcada para o dia 8 de junho, no Supremo Tribunal Federal.”

Repórter Amazônia Disponível em: < <http://radios.ebc.com.br/revista-amazonia/2018/05/em-audiencia-no-stf-governo-de-roraima-pede-ressarcimento-milionario-por>> Acesso em: 20 maio 2018, 08:00.

3- A POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL.

A elaboração do projeto de lei que resultou na edição da Lei de Migrações ocorreu num cenário ainda incipiente em debates a respeito do tema, envolvendo poucos atores, dos quais a referência a direitos do migrante parte de algumas organizações sociais e de alguns parlamentares, sendo ainda predominante o paradigma da soberania e interesse nacional. Tal modelo reflete um modelo preponderante no mundo, em que os Estados refutam em sujeitar-se a normas vinculantes que imponham deveres de garantia a direitos fundamentais aos imigrantes. Assim, os direitos dos imigrantes assemelham-se mais a benefícios concedidos pelo Estado do que a direitos. No Brasil, a promulgação da Constituição Cidadã em 1988 significou uma guinada em direção ao atendimento aos Direitos Humanos, assegurando direitos políticos, civis e sociais, ainda que substancialmente o passado colonial baseado no latifúndio e na escravidão tenha marginalizado alguns grupos. De qualquer modo havia uma demanda humanística a ser pôr em prática, e os migrantes, ainda que formalmente não gozassem o status da cidadania (seja nos requisitos do jus sanguinis, do jus soli ou uma combinação entre eles) tinham na universalização do reconhecimento dos Direitos Humanos por parte da comunidade internacional apoio para suas demandas subjetivas.

Se fizermos uma retrospectiva das políticas migratórias no Brasil teremos como ponto de partida alguns anos antes da abolição da escravatura, em que o Estado promoveu a vinda de colonos para trabalhar nas fazendas e para povoar áreas ainda não exploradas, a escolha recaiu sobre os europeus, impregnando fortemente sua cultura na região meridional do país.

No final do século XIX o Darwinismo Social está sob luzes na Europa e deságua em nosso país impondo um discurso racista que propunham políticas de branqueamento da população brasileira. Com esta política, entre 1877 e 1930, o Brasil recebeu cerca de quatro milhões de imigrantes europeus segundo Levi (1974, p.104 apud BARALDI,2014 p.103)

Se na conjuntura atual, face aos acordos de integração regional (Ex: Mercosul), é mais fácil um sul-americano estabelecer-se no Brasil, ainda permanece no imaginário a superioridade que um migrante europeu seria mais apto ao progresso do que os negros e índios. De qualquer jeito não há dispositivos legais que privilegie um ou outro grupo étnico.

O Estado Novo, ideologicamente nacionalista extremado, passou a identificar no agrupamento de imigrantes uma ameaça e seus projetos. Camila Bibiana Baraldi, em sua tese de doutorado, sobre esse período assinala que:

“Nesse sentido o artigo 121 da Constituição de 1934 disciplinava que:
 § 6º - A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.
 § 7º - É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena.”

O Decreto-Lei 7.967 de 1945 e a Constituição de 1946 mantiveram esse objetivo, entendendo-se como interesse nacional.

Chegam-se as duas últimas Constituições: 1967 e 1988. Ambas explicitando a competência da União para legislar sobre emigração, migração, entrada e expulsão de estrangeiros. Aquela virtuosa por abandonar os preceitos racistas, essa, apesar de democrática e garantista, não impôs importantes inovações sobre imigração, quiçá omissa no assunto.

A baixa densidade normativa nas últimas constituições foi suprida pela imposição da lei ordinária pertinente ao assunto, a Lei 6.185 de 1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro. Ora, esse dispositivo foi esculpido num período em que inexitem demandas colonizadoras e predominava então questões de controle e segurança. Dispõe seu artigo 2º:

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

Além do aspecto restritivo ao ingresso o Estatuto trata o estrangeiro como elemento perigoso e impunha barreiras para a inserção do estrangeiro em atividades

econômicas, como a vedação do artigo 106, que afastava a possibilidade desses serem proprietários de empresas jornalísticas e sequer ser o responsável pela linha editorial.

Uma rápida leitura na inicial interposta pelo Governo de Roraima liga indubitavelmente a causa de pedir ao escopo desse Estatuto, não é outra a motivação em descrever o estado de inconstitucionalidade suscitado decorrente da incapacidade de enfrentamento da crise local. Ocorre que se vivem outros tempos, tempos de uma ordem mundial transnacional que desafiam as fronteiras nacionais, em que os direitos subjetivos da pessoa humana são tutelados e se estendem aos estrangeiros conforme previsão de diversos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

De acordo com a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, esta fonte de Direito Internacional, conforme seu artigo primeiro se caracteriza por ser um: “Um acordo internacional celebrado entre Estados e regido pelo direito internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação particular”. Nesse ambiente globalizante de relações há três principais diplomas que tutelam direitos aos que juridicamente reconhecidos como refugiados, cuja descrição literal desvirtuaria o objetivo do trabalho e resultaria numa enfadonha leitura. Mas os que lidam o assunto não poderão abster-se do contato com:

1º Convenção 51, feita em Genebra em 1951, que serviu de base para uniformidade do reconhecimento de refúgio internacional e o importante princípio do Direito Internacional dos Refugiados do *non-refoulement*, pelo qual os indivíduos não podem ser mandados contra sua vontade para um território no qual possam ser expostos a perseguição ou tenham sua integridade física ou vida ameaçada;[‡]

2º Protocolo de 1967 ampliou as possibilidades de reconhecimento do status de refugiados, não só para acontecimentos ocorridos após 1951, que a luz do anterior diploma não seria tutelados, como também lida com novas categorias;

3º Convenção Americana de Direitos Humanos em 1969 - pacto de San José da Costa Rica. O qual impôs a exigência de uma lei autorizativa para o ato e expulsão de um estrangeiro (Art.22 § 6º).

De qualquer modo, esses diplomas tem como critério fundamental na definição a existência de perseguição em virtude de motivos étnicos, religiosos e políticos. O conceito legal abrange todos aqueles que estão ameaçados de sanções por lutarem para

[‡] Conforme artigo 1º.

proteger direitos humanos. O reconhecimento desses parâmetros é decisivo para caracterizar as obrigações contratuais ou convencionais dos Estados que são signatários desses instrumentos, submetendo o indivíduo ao amparo da Convenção e impondo ao Estado o já citado princípio do non-refoulement.

Outro aspecto importante é o fato de que as definições da Convenção e do Protocolo foram adotadas por muitas legislações nacionais, a exemplo do revogado Estatuto do Estrangeiro no Brasil.

Coerente com a filosofia humanística desses diplomas, por iniciativa do Poder Executivo, é apresentado o PL2,516 de autoria do Senador Aluysio Nunes que resultou na Lei de Migrações, publicada em 24 de maio de 2017 e que tem nesse contexto jurídico seu primeiro grande teste e possibilita averiguação de seus atributos segundo a doutrina de Paulo Nader.

4- A LEI DE MIGRAÇÕES

As ações do governo no trato do elevado número de venezuelanos que de forma inesperada e intensa ocuparam cidades do estado amazônico de Roraima na região Norte brasileira podem servir de parâmetro para aferir alguns atributos da Lei 13.445 de 24 de maio de 2017. Segundo Paulo Nader (2014,p.93) “a lei é a forma moderna de produção do Direito Positivo. É ato do Poder Legislativo, que se estabelece de acordo com os interesses sociais. Não constitui, como outrora, a expressão de uma vontade individual, o que nos remeteria ao Absolutismo”. Essas normas, das quais enfocamos a de migrações, possuem vários atributos dos quais ressaltam em primeiro a vigência, assegurada não só por observância a *vocatio legis*, mas por estar presente requisitos técnicos-formais que imperativamente se impõem aos destinatários. Em seguida ressaltamos o atributo da efetividade que nas palavras de Luís Roberto Barroso(2009,p.54) “...simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social”. Esses dois citados atributos, uma vez assegurado a uma norma conduz ao entendimento do sempre desejado atributo da eficácia. Nas palavras de Paulo Nader o atributo eficácia significa que a norma jurídica produz realmente os efeitos sociais planejados. O estudo a respeito de inúmeros venezuelanos para o estado de Roraima é nesse sentido é o primeiro teste da eficácia do novel diploma e é evidente que tal qualidade não bastará ser aferida por essa única e não resolvida questão migratória no estado de Roraima, outros eventos deverão ser

considerados e tidos como parâmetros de aferição. Por fim, tendo a norma jurídica incorporada os citados atributos pode-se considerar que a legitimidade se moldou a esse diploma, tendo o legislador alcançado seus objetivos, transferindo as autoridades constituídas o dever de zelar por suas prescrições.

4.1- DESCRIÇÕES DA NORMA

A estrutura formal da Lei de Migrações atende ao preconizado pelo artigo terceiro da Lei Complementar 095/1998, diploma que regula a elaboração das leis em nosso ordenamento. A Lei 13.445/2017 apresenta em sua parte inicial o objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas, ou seja, direitos e deveres do migrante e do visitante, regular a entrada e estada no país além de classificar taxativamente esses imigrantes.

De seu artigo primeiro a Lei 13.445/17 já suscita um questionamento: por que excluiu do rol aquele que pode ser considerado pelos Tratados Internacionais como refugiados? Isso mesmo apresentando em seus artigos terceiro e quarto uma vasta lista de princípios humanísticos e garantias a serem considerada. Talvez a opção legislativa resulte da novidade do tema, pois o Brasil não apresenta um histórico de vinda de refugiado, no máximo um forte fluxo migratório após o período escravocrata.

A seção II do Capítulo I do diploma trata dos Princípios e Garantias. Em seu artigo 3º, que trata dos princípios e diretrizes da política migratória brasileira, destacam-se, entre outros, os seguintes pontos: a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; a promoção de entrada regular e de regularização documental; a acolhida humanitária; a garantia do direito à reunião familiar; a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; 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; a promoção e

difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; a 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; a proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; a proteção ao brasileiro no exterior; a promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

O artigo 4º da Lei parece ter se espelhado no artigo 5º da CF/88, é voltado a estabelecer garantias aos migrantes, assegura: direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; direito à liberdade de circulação em território nacional; direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observadas a legislação aplicável; direito de reunião para fins pacíficos; direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; 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; direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; 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; 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 direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

Ou seja, esses artigos, mesmo não classificando esse migrante como refugiado à luz dos Tratados Internacionais, lhes oferece um amparo de forte viés humanístico, referido no princípio da proibição de expulsão ou repulsão (*non-réfoulement*) que afirma que “nenhum dos Estados-membros expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas” (Art. 33 da Convenção das Nações

Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951). Ao contrário do revogado Estatuto do Estrangeiro priorizava a defesa do Estado, evocado na Inicial da Ação.

O artigo quinto abre o Capítulo II no qual aborda a situação documental do migrante e visitante, em sintonia com as previsões garantidoras do artigo quarto, também recomendado em Tratados e Convenção.

No Capítulo III há conformação da situação jurídica do migrante e visitante, definindo em suas quatro seções as condições para concessão de asilo e autorização para fixação de residência.

O Capítulo IV traz a interessante determinação de quais órgãos devem proceder à fiscalização das áreas de fronteira marítima e terrestre conformando seus padrões de atuação. Numa sequência lógica o Capítulo V trata da retirada do ilegal, respeitando o princípio do non-refoulement, ou seja, proibindo a deportação coletiva.

O Capítulo VI remete ao artigo 12 da Constituição Federal ao abordar a possibilidade e condições para naturalização, no inciso II do artigo há exigência de no mínimo quatro anos para concessão da naturalização, prazo mitigado para apenas um ano se atendido o rol de condições.

No Capítulo VII estão dispostas as Políticas Públicas para os Emigrantes, impondo uma série de ações assistencialistas aos brasileiros que buscam no exterior atendimento a suas necessidades pessoais.

O Capítulo VIII interliga nosso sistema com os demais ao tratar da sensível questão da extradição, impondo requisitos e conformando a concessão do instituto. Nesse ponto consagrou a tradição de nosso Código Penal impedindo a entrega de extraditado sem que o Estado solicitante garanta a inadmissibilidade da tortura ou imputação de pena capital.

Já ao final do diploma estão dispostas as medidas punitivas administrativas no capítulo IX, que se restringe a tímidas sanções pecuniárias visando atingir os que de algum modo permanecem irregulares no território brasileiro ou pessoas físicas ou jurídicas que contribuíram para tal. O derradeiro capítulo X traz uma modificação ao nosso Código Penal, dando uma nova tipificação ao artigo 232, agora acrescentando o

artigo 232-A^{*§}, tendo como hipótese de incidência a conduta de promover, por qualquer meio, no escopo de obtenção de vantagem econômica, a entrada ilegal de migrantes. Conduta dos aliciadores popularmente chamados “coiotes”.

Um dispositivo barrado pelo Executivo quando a Lei foi sancionada tratava da livre circulação de indígenas e populações tradicionais entre fronteiras, em terras tradicionalmente ocupadas. De acordo com o Presidente Temer, isso entraria em confronto com a Constituição, que impõe “a defesa do território nacional como elemento de soberania, pela via da atuação das instituições brasileiras nos pontos de fronteira, no controle da entrada e saída de índios e não índios e a competência da União de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiros”.

De outro lado o Estado brasileiro, num movimento que pode caracterizar a ineficácia da Lei de Migrações em lidar com questões humanitárias de grande monta, edita em 15 de fevereiro de 2018, portanto após a edição da Lei de migração mas anterior à propositura da Ação Civil 3121, uma Medida Provisória cujo objeto é enfrentar a questão de grandes levas de migrantes. De seu corpo destaco:

Figura 2

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 820, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2018.

Exposição de motivos

Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º Esta Medida Provisória dispõe sobre as medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Medida Provisória, considera-se:

*Contemporâneo a elaboração desse trabalho dois brasileiros foram enquadrados nesse tipo penal após um grupo de imigrantes africanos serem resgatados em mares maranhenses em situação calamitosas. Supostamente agiam como intermediários, os denominados “coiotes”.

I - situação de vulnerabilidade - condição emergencial e urgente que evidencie a fragilidade da pessoa, nacional ou estrangeira, no âmbito da proteção social, decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária;

II - proteção social - conjunto de políticas públicas estruturadas para prevenir e remediar situações de vulnerabilidade social e risco pessoal que impliquem em violação dos direitos humanos; e

III - crise humanitária - desastre natural ou conflito causado pelo homem que resulte em violação direta ou indireta dos direitos humanos.

Fonte: www.planalto.gov

A tramitação dessa medida segue os preceitos do Art. 62 da CF/88, mas o debate político no Congresso Nacional não aponta para uma fácil conversão em lei, tendo sido inclusive suscitado incidente de inconstitucionalidade. Há inúmeras acusações de que a medida significaria a possibilidade de implantação de infraestrutura em plena terra indígena, ainda de grandes extensões nessa parte da floresta amazônica. Selecionamos a notícia abaixo publicada em jornal de grande envergadura:

“Os “jabutis”, como são conhecidas as emendas incluídas em MP sem vínculo com seus temas originais, foram apresentados uma semana depois da publicação da MP pelos deputados Jhonatan de Jesus (PRB/RR) e César Halum (PRB/TO).

As emendas preveem que “as obras de infraestrutura de energia elétrica de cunho estratégico a serem instaladas na faixa de domínio de rodovias ou ferrovias já implantadas serão implementados independentemente de consulta a comunidades indígenas envolvidas e à Funai”.

Quando “a consulta aos povos indígenas e tribais” for aplicável, terá que ser realizada no prazo de até 90 dias após apresentação de todas as informações pelo empreendedor.

Borges, André. **O Estado de São Paulo**. Disponível em:

<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mp-da-crise-humanitaria-tem-jabuti-para-liberar-linha-de-transmissao-em-roraima,70002275752> Acesso em: 09 de maio de 2018.”

A questão apesar de suscitar inúmeros debates é estrategicamente incorporada a nesse estudo tão somente como um parâmetro que aponta para uma insuficiência do nosso objeto de estudo: a Lei de Migrações. Parecendo não ter o legislador quando de sua elaboração dimensionado o alcance de suas ações, e o Poder Executivo, desafiado ao enfrentamento de uma situação, numa intensidade e em localização afastada da concentração de seus melhores equipamentos e serviços.

5-ACÕES DO ESTADO

Em cumprimento ao disposto no inciso XXXVI do Art, 5º da CF/88 o Poder Judiciário recebe a Inicial proposta pelo estado de Roraima e, em seu primeiro despacho, a ministra relatora, Rosa Weber assinala:

Ainda em curso o prazo para a contestação, e sem prejuízo de sua regular fruição, considerando a natureza transacionável de parte dos pedidos deduzidos no presente feito e, ainda, a delicadeza do tema envolvido, designo audiência, com vista à tentativa de conciliação, para o próximo dia 18 de maio de 2018 às 14:00 horas, a se realizar na Sala de Audiências do STF, Anexo II-A, Ala A, 2º andar, sala 224, com a presença das partes e do representante da Procuradoria-Geral da República.

(STF, SETE DE MAIO, PÁGINA 2)

Portanto, à época que se elabora esse trabalho não é possível aferir qual tese prevalecerá, mas na Inicial interposta e no despacho inicial simplesmente não há uma única referência a Lei de Migração. A parte autora suscitou prescrições da Lei nº 9.474/1997 e da Convenção dos Refugiados como amparo ao controle e fiscalização nas fronteiras e citou jurisprudência da ADPF 347 para que se caracterize o Estado de coisas Inconstitucional, que resumidamente se constituiria quando presente vulneração massiva e generalizada de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas.

A superação desse estado de vulnerabilidade passa a exigir a adoção de medidas complexas por uma pluralidade de órgãos, envolvendo mudanças estruturais, que podem depender de alocação de recursos públicos, correção de políticas públicas existentes ou formulação de novas políticas. O resultado da primeira Audiência de Conciliação demonstra que o ressarcimento patrimonial tem primazia sobre uma solução que tutelassem os direitos humanos envolvidos.

Nesse ambiente as ações do Poder Executivo estão presentes. Órgãos e equipamento dão destinados ao atendimento dos venezuelanos:

Mais de 200 colchões, cabeceiras e suportes de cama, itens para higiene pessoal, materiais de limpeza e medicamentos foram entregues aos venezuelanos acolhidos em Boa Vista (RR). A ação faz parte do trabalho da Força-Tarefa Logística Humanitária, da Força Aérea Brasileira (FAB).

FAB em Notícia Disponível em < <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2018/05/venezuelanos-recebem-suporte-em-roraima> > Acesso em: 09 maio 2018

Outras medidas também foram postas em prática, porém a dimensão dos esforços nem de longe é capaz de amenizar os graves problemas que se acumulam e gera o temor que possam se disseminar por novas áreas no território brasileiro.

6- CONCLUSÃO

Esse trabalho se propôs a partir dos graves problemas que o intenso fluxo de migrantes venezuelanos para Roraima provocou em várias cidades desse amazônico estado brasileiro e fundamentaram a Inicial proposta contra a União, analisar como seu primeiro grande teste os atributos da lei 14.445 lei de Migrações segundo a doutrina de Paulo Nader. Se ao final a abordagem possa parecer o teste demasiadamente superficial, deve-se a constatação de que no Brasil atual, os discursos referentes a uma política migratória baseada nos direitos humanos são predominantes, mas ainda não estão concretizados. A jovem Lei parece não ter assentado seu lugar e importância no ordenamento jurídico. O que se apreendeu é a existência de uma Lei em plena vigência, cuja constituição obedeceu a todos os preceitos formais desde quanto ao processo legislativo quanto o respeito a *vocatio legis*, porém de efetividade não atingida, de normatividade desconsiderada nos recentes acontecimentos que aportam ao Judiciário sobre imigrantes em nosso território. Tanto na Inicial proposta pelo governo de Roraima, quanto na primeira audiência de conciliação realizada, a Lei de Migrações não foi citada por ambas as partes nem fundamentou os pedidos de ressarcimento pleiteados pelo dispêndio do governo de Roraima em serviços que não se revestem do caráter humanísticos, mas sim gastos que, apesar do incremento na demanda, são comumente prestados pelo governo estadual. Assim sendo, o desuso da norma compromete a efetividade esperada, seu dever normativo está dissociado da realidade dos fatos ao ser preterido por outros diplomas, fatalmente obstaculizando a eficácia esperada. A recente edição da norma e seu desconhecimento por parte de juristas que por muitos anos conviveram com o revogado Estatuto do Estrangeiro, traz a crença que em futuros eventos esse diploma seja mais empregado e possa alçar uma posição de maior destaque na resolução das questões.

O Poder Executivo Federal, no enfrentamento da realidade fática descrita, achou por bem instrumentalizar-se por outro diploma no atendimento a crises resultantes de intensos fluxos migratórios, daí a edição da MP 820 de 15 de fevereiro de 2018. Por lado do Executivo Estadual e Municipal as maiores preocupação estão em obter recursos para fazer frente ao incremento da demanda pelos serviços básicos. Não é

por outro motivo que na primeira audiência de conciliação tenha sido suscitado pleitos de ressarcimento.

O legislador por seu turno foi virtuoso ao revogar o Estatuto do Estrangeiro, diploma anterior que tratava do estrangeiro em nosso país, esculpido com fundamento na Doutrina de Segurança Nacional, mote ideológico no regime dos governos militares, que enxergava o imigrante como perigoso aos interesses nacionais bem como atenderam as formalidades na aprovação e publicação do novo diploma, a Lei de Migrações. Porém seu papel de fiscalizar as ações do Poder Executivo, conforme noção de freios e contrapeso entre os Poderes do Estado idealizado por Montesquieu, não se fez presente para cobrar as preceitos da nova lei.

O novo diploma se ainda pouco empregado apresenta um grande potencial humanístico para equacionar as questões que digam respeito aos grandes deslocamentos de seres humanos em busca de direitos fundamentais, regular as interações com outros sistemas jurídicos, bem como assegurar o bem estar dos nacionais que os recebam, muito embora a difícil situação econômica do país facilite que a denominada “reserva legal” (falta de recursos) seja suscitada por governos das três esferas da Federação para postergar as necessárias ações humanísticas e assim se escusarem em prestar ações assistenciais.

8-REFERÊNCIAS

- 1- ARAÚJO, Nadia de e DE ALMEIDA, Guilherme de Assis. **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**, 1ª ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2001.
- 2- BARALDI, C. B. FREITAS **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e Cidadania Sul-Americana: O Prisma do Brasil e da Integração Sul-americana**. 2014. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Doutor em Ciências – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais .
- 3- Borges, André. MP da Crise Humanitária tem “Jabuti” para Liberar Linha de Transmissão em Roraima. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 19 de abril de 2018.
- 4- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Ordinária 3121**. Relatora Ministra Rosa Weber.
- 5- JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados: e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**, 1ª ed. São Paulo, Método, 2007.
- 6- LEVY, Maris Stella Ferreira. **O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872-1972)**. In: Revista de Saúde Pública, n. 8 (supl.), 1974.
- 7- NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**, 36ª ed. Rio de Janeiro, 2014.