

# O DIREITO DOS REFUGIADOS NO BRASIL E A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO: AS INOVAÇÕES DA LEI 13.445/17 NA PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

*Kallytha Stefany de Oliveira*\*

*Roberto de Almeida Luquini*\*\*

**RESUMO:** O presente artigo busca realizar um estudo acerca da aplicação da Nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017) no tratamento jurídico dos refugiados residentes no país, de forma a demonstrar os avanços trazidos pelo novo diploma quanto à proteção desta categoria de imigrantes. Por meio de uma análise histórico-normativa, são apresentados os principais aspectos no tocante ao regime jurídico dos refugiados no país, com ênfase nas disposições da Lei 9.474/97, que regula todo o procedimento desde o reconhecimento do status de refugiado até as soluções duráveis ao refúgio, analisando-as comparativamente aos artigos da Nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017). Assim, conclui-se que o novo diploma estabelece uma política migratória inovadora, reforçando, ampliando e regulamentando os direitos e garantias que já eram conferidas aos refugiados residentes no país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Internacional dos Refugiados. Refúgio. Nova Lei de Migração.

**SUMÁRIO:** 1 Introdução; 2 A proteção internacional aos refugiados; 2.1O Alto Comissariado da ONU para Refugiados e a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados; 3 O Direito internacional dos Refugiados e o Brasil; 3.1 O Estatuto dos Refugiados: Lei número 9.474/97; 3.2 A nova Lei de Migração brasileira; 3.3 A Lei de Migração e o Estatuto dos Refugiados: as inovações em relação aos refugiados no Brasil; 4 Conclusão; Referências bibliográficas.

## 1 INTRODUÇÃO

A concessão de proteção a pessoas vítimas de perseguições é uma prática antiga, sendo que existem registros da concessão de refúgio em textos escritos há mais de 3.500 anos, durante o crescimento dos grandes impérios do Oriente Médio. No entanto, a

---

\* Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Viçosa. E-mail: kallytha.oliveira15@gmail.com.

\*\* Doutor pela Universitat de València. E-mail: robertoluquini@ufv.br.

institucionalização da proteção a pessoas refugiadas teve início apenas na segunda metade do século XX, tendo como marco principal a fuga de milhões de pessoas de seus países de origem em decorrência dos desastres causados pela Segunda Guerra Mundial.

Em que pese os conflitos ocorridos anteriormente, os quais também geraram grandes contingentes de refugiados – como a Primeira Guerra Mundial – certamente a Segunda Guerra foi o evento que gerou o maior número de deslocamentos forçados na história da humanidade, atingindo um contingente de cerca de 40,5 milhões de pessoas que foram obrigadas a fugir de seus países de origem ou de residência, divididos entre judeus e pessoas que “voluntariamente” abandonaram seus países em virtude das perseguições sofridas.

Esse contingente de refugiados foi considerado, num primeiro momento, como um problema pontual, uma situação indesejável que a sociedade internacional se recusava a enxergar como uma questão permanente. Todavia, após o final da Segunda Guerra e com o crescente, e contínuo, aparecimento de novos refugiados, percebe-se a necessidade de se criar regras tanto para a proteção dessas pessoas, quanto para a proteção interna dos Estados de acolhida, que se viram recebendo milhares de pessoas refugiadas sem que houvesse um sistema organizado de proteção.

Nesse contexto, sob o auspício da recém criada Organização das Nações Unidas (ONU), inaugura-se uma nova fase na proteção internacional dos refugiados com a instituição do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em 1950, o que proporcionou uma ampla divulgação da temática dos refugiados, propiciando a inserção do tema nas legislações internas dos Estados

No Brasil, a proteção dos refugiados é tratada pela Lei 9.474/97, denominada Estatuto dos Refugiados. Com a promulgação do diploma, o Brasil passa a ser considerado país de destaque na proteção aos direitos humanos dos refugiados, tendo em vista que o Estatuto dos Refugiados foi o primeiro diploma legal a tratar especificamente da temática do refúgio na América Latina, além de possuir caráter nitidamente humanitário.

O Estatuto dos Refugiados pode ser considerado como uma das primeiras conquistas quanto à preservação dos direitos humanos dos refugiados no cenário nacional, tanto pela abrangência na conceituação de refugiado, quanto pela busca de soluções duráveis para a questão do refúgio, além de estabelecer mecanismos para a participação da sociedade civil como parceira dessa missão.

No entanto, apesar da moderna legislação aplicável aos refugiados, os migrantes nas demais situações migratórias no Brasil não contavam com a mesma proteção. A situação jurídica dos estrangeiros no país era regulada pela Lei 6.815/80, denominado Estatuto do Estrangeiro. O antigo diploma foi concebido no período histórico de ditadura militar, cuja perspectiva partia da defesa da segurança nacional. Tratava-se, dessa forma, de uma lei com viés discriminatório, que se tornou obsoleta a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Em virtude da discordância do antigo diploma com os preceitos constitucionais, foram travados diversos debates a respeito da necessidade de uma lei que regulasse a questão dos migrantes no Brasil. Assim, no ano de 2013 foi instaurada pelo Ministério da Justiça uma comissão formada por juristas e especialistas na área de migração para elaborar uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e promoção dos direitos dos migrantes no Brasil, o que culminou na promulgação da Lei 13.445, em 24 de maio de 2017, completamente concebida de acordo com os princípios da Constituição, em que se prioriza a proteção dos direitos humanos dos migrantes.

Logo, diante da promulgação da Nova lei de Migração e dos diversos avanços quanto à situação jurídica do não nacional residente no país, o presente artigo busca realizar um estudo acerca do impacto do novo diploma na proteção específica aos refugiados no Brasil. Primeiramente, serão apresentadas as principais questões relacionadas ao refúgio, abordando o surgimento e desenvolvimento do instituto. Em seguida, serão apresentados os principais mecanismos de proteção internacional aos refugiados, destacando-se a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Por fim, demonstrar-se-ão os mecanismos internos de proteção aos refugiados, ocasião em que serão abordadas as inovações da Nova Lei de Migração no âmbito de proteção aos refugiados residentes no país.

## **2 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS REFUGIADOS**

Inicialmente, cumpre ressaltar que o Direito Internacional dos Refugiados nasce com a difícil missão de pacificar duas premissas opostas: de um lado, a ideia de soberania estatal, pela qual cabe aos Estados definir quem pode ou não cruzar as suas fronteiras; e, de outro, a necessidade de proteção aos refugiados, pessoas que foram forçadas a deixar seu país de origem para buscar proteção em outro Estado. Dessa forma, toda a evolução do Direito Internacional dos Refugiados relaciona-se com uma certa mitigação no princípio da soberania,

uma vez que impôs aos Estados a recepção dessas pessoas em seus territórios em nome da proteção aos direitos humanos (SARTORETTO, 2018: 19).

Desde a década de 20, os países europeus já observavam a necessidade de proteção aos deslocados forçados provenientes de conflitos armados<sup>1</sup>. Sob a égide da Liga das Nações, foram criadas diversas instituições com o intuito de abordar a temática dos deslocamentos forçados, como o Escritório Internacional Nansen para Refugiados (1931-1938), o Escritório do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (1939-1946) e o Comitê Intergovernamental sobre Refugiados (1938-1947). No entanto, deve-se ressaltar que estas instituições possuíam atuação muito limitada, sofrendo diversas restrições por parte dos Estados, especialmente financeiras.

Durante essas primeiras manifestações do Direito Internacional dos Refugiados, um dos atos mais significativos para o desenvolvimento deste ramo do direito foi a assinatura da Convenção de 1933 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, a qual tinha por objetivo garantir estabilidade jurídica a esses indivíduos.

O tratado buscou a criação de um sistema vinculante de proteção aos refugiados, estabelecendo importantes medidas, como a positivação do princípio do *non-refoulement*<sup>2</sup>, o direito ao acesso à justiça e à inserção do mercado de trabalho. Percebe-se que, certamente, a Convenção de 1933 serviu de modelo para a Convenção de 1951, relativa à proteção dos refugiados (SARTORETTO, 2018: 47).

Ocorre que, com o advento da Segunda Guerra Mundial e o grande contingente de refugiados advindos deste conflito, as organizações até então voltadas para a proteção dos refugiados entram em colapso, especialmente em virtude das limitações que eram impostas pelos Estados. Nesse momento, a Liga das Nações já havia sido extinta, e assim, sob a égide da recém-criada Organização das Nações Unidas, é instituída a Organização Internacional dos Refugiados, em 1947, que foi criada com termo certo para encerramento, concluindo suas atividades em 1950.

---

<sup>1</sup> Conflitos como os conflitos dos Balcãs (1912-1913), a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a guerra do Cáucaso (1918-1921) e a guerra Greco-Turca (1919-1922) causaram um grande número de refugiados, que foram forçados a deixar a União Soviética e territórios da Europa e Ásia entre os anos de 1918 e 1922.

<sup>2</sup> O princípio do *non-refoulement* preceitua que um Estado não pode obrigar uma pessoa a retornar a um território onde possa estar sujeita à perseguição. O princípio, norma de *jus cogens* no direito internacional, figura como princípio básico e pedra angular do Direito Internacional dos Refugiados (PAULA, 2007: 51).

Todavia, as ações do referido órgão não exauriram toda a problemática relativa aos refugiados, de forma que se sentiu a necessidade da criação de um órgão, também vinculado à ONU, para tratar especificamente e de modo mais abrangente a questão do refúgio. Assim, surge o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, adiante ACNUR (NASCIMENTO, 2014: 34).

## **2.1 O Alto Comissariado da ONU para Refugiados e a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados**

Como ressaltado anteriormente, o ACNUR nasce no contexto pós Segunda Guerra Mundial, a fim de atender ao grande contingente de pessoas deslocadas e refugiadas advindas do continente europeu. Em 14 de dezembro de 1950, a agência inicia sua missão institucional. Originalmente, o ACNUR nasce com um mandato de apenas três anos e com a finalidade específica de solucionar a questão relativa aos refugiados na Europa. No entanto, a questão do deslocamento forçado não diminuiu em 1953, de forma que seu mandato foi renovado por mais três anos (SARTORETTO, 2018: 50) e somente após o reconhecimento pela sociedade internacional do deslocamento forçado enquanto um fenômeno universal e permanente, O ACNUR é criado como um órgão permanente subsidiário da ONU, sendo uma agência de cunho humanitário e social.

A importância da criação do ACNUR reside, principalmente, em seu caráter universal, o que tornou a proteção aos refugiados um tema também global. Isso causou uma melhora das condições de recepção dos refugiados pelos países de acolhida, o que proporcionou uma ampla divulgação da temática dos refugiados (JUBILUT, 2007: 28).

Certamente, a criação do ACNUR foi um impulso à positivação dos direitos dos refugiados, promovendo uma modificação no sistema originalmente eurocêntrico de proteção aos mesmos. No entanto, apesar da importância da criação da agência para o desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados, inicialmente sua atuação sofreu diversas limitações (SARTORETTO, 2018: 66).

Ao longo dos anos, o âmbito de proteção do ACNUR foi se expandindo em virtude das novas necessidades vivenciadas pela sociedade internacional. Com o aumento do número de refugiados decorrente dos conflitos da descolonização da África, na década de 60, a necessidade de proteção de refugiados advindos de outras partes do mundo mostra-se cada vez mais latente. Percebeu-se, desse modo, que as normas reguladoras do ACNUR não eram

suficientes para a proteção de refugiados oriundos do Terceiro Mundo. Assim, tendo em vista as novas necessidades que se apresentavam à sociedade internacional, o ACNUR buscou maneiras de reformular sua atuação a fim de que a proteção aos refugiados fosse realizada de forma mais abrangente (SARTORETTO, 2018: 68).

Assim, um ano após a criação do ACNUR, em 28 de julho 1951, foi celebrada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada por 144 países, o qual permanece sendo o principal instrumento internacional de proteção aos refugiados (ANNONI, 2013: 120).

Em seu artigo 1º, é estabelecida a definição clássica do termo refugiado, indicando como critério essencial a existência de fundado temor de perseguição em virtude de motivos étnicos, religiosos ou políticos. Essa definição estabelecia uma limitação temporal e geográfica, de modo que somente poderiam ser considerados refugiados as pessoas deslocadas em virtude dos acontecimentos ocorridos antes de janeiro de 1951, na Europa<sup>3</sup>.

Em virtude dessas limitações e dos novos fluxos migratórios forçados, oriundos principalmente do Terceiro Mundo, foi elaborado o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, o qual tinha a missão primordial de extinguir as reservas temporal e geográfica da definição de refugiado apresentada pela Convenção. Assim, com a alteração conceitual realizada pelo Protocolo, permitiu-se aos Estados acolher refugiados de outros continentes e advindos de outros conflitos além dos acontecidos até a data limite, o que tornou a definição, em tese, universal.

Em que pesem as restrições estabelecidas na definição de refugiado, certamente a Convenção representou um grande avanço na proteção jurídica conferida aos refugiados, uma vez que estabeleceu os requisitos fundamentais para o reconhecimento da condição de refugiado, além de consagrar o regime jurídico que deve ser seguido pelos Estados no tratamento dos refugiados e solicitantes de refúgio.

No entanto, a complexidade da temática dos refugiados faz com que a definição clássica estabelecida pela Convenção de 1951 e o seu Protocolo não conseguisse abarcar todas as situações relacionadas à migração forçada. Isso porque a definição clássica de refugiado,

---

<sup>3</sup>Art. 1º - Definição do termo "refugiado": A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: 2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

desde sua gênese, oferecia uma proteção eurocêntrica para uma questão que sempre foi universal.

Além disso, a definição não consegue abarcar toda a proteção necessária aos refugiados e solicitantes de refúgio, em decorrência das novas causas de deslocamento forçado, entre as quais destacam-se os conflitos internos, os desastres ambientais, as violações generalizadas de direitos humanos, mudanças climáticas e outras que demonstram a incapacidade do direito internacional dos refugiados clássico de atender a necessidade de todos esses indivíduos.

Em virtude dessas novas causas, atualmente existem definições mais progressistas, as quais tentam abranger novas formas de deslocamento forçado que não são previstas pela definição original de refúgio, o que demonstra uma lenta, porém constante evolução do Direito Internacional dos Refugiados (SARTORETTO, 2018: 20).

Atualmente, o ACNUR oferece proteção a cerca de 68,5 milhões de pessoas de todo o mundo que foram forçadas a deixar suas casas em virtude de conflitos, perseguições ou violência generalizada, sendo que destes são 25,4 milhões de refugiados, 40 milhões de deslocados internos e 3,1 milhões de solicitantes de asilo<sup>4</sup>.

No âmbito do sistema interamericano de Direitos Humanos, a Declaração de Cartagena estabelece a definição ampliada de refugiado, indicando a possibilidade de reconhecimento da condição de refugiado em decorrência de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, além das situações previstas pela Convenção de 1951 (CHIARETTI; SEVERO: 2019: 27).

### **3 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O BRASIL**

#### **3.1 O Estatuto dos Refugiados: Lei número 9.474/97**

No âmbito interno, a norma que regulamenta a situação jurídica dos refugiados é a Lei 9.474, promulgada em 22 de julho de 1997, que foi a primeira lei do ordenamento jurídico brasileiro a incorporar um Tratado Internacional, qual seja, a Convenção sobre o Estatuto de Refugiado de 1951. Certamente, a entrada em vigor do diploma foi um passo importante para consagrar o comprometimento do país com a temática do refúgio (ALMEIDA, 2001: 374).

---

<sup>4</sup> ACNUR. 5 dados sobre refugiados que você precisa conhecer. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/04/09/5-dados-sobre-refugiados-que-voce-precisa-conhecer/>.

A importância do diploma reside especialmente em sua própria existência, por se tratar de uma lei que trata exclusivamente sobre a temática do refúgio, o que propicia a adequação do texto legal às necessidades dos refugiados que vivem especificamente no país (JUBILUT, 2007: 191).

A referida norma, além de estabelecer os critérios para que haja reconhecimento do *status* de refugiado e os direitos daí decorrentes, também determina o procedimento para o reconhecimento da condição de refugiado, institui o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e determina suas competências, tratando das hipóteses de expulsão e extradição, bem como da cessação e da perda da condição de refugiado, além de estabelecer as soluções duráveis ao refúgio.

Um dos aspectos mais importantes do diploma é a adoção da conceituação ampliada de refugiados, em conformidade com a Declaração de Cartagena<sup>5</sup>, adotando a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos como hipótese de reconhecimento do status de refugiado. Principalmente porque a adoção do conceito demonstra que o Estado brasileiro buscou proteger as pessoas vítimas de violações a direitos fundamentais, o que evidencia a responsabilidade internacional do país com a questão (JUBILUT, 2007: 189).

Dessa forma, com o advento do Estatuto dos Refugiados, o Brasil cria um sistema justo e extremamente ligado às necessidades atuais do país, que tem servido de paradigma para a uniformização da prática de refúgio em toda América do Sul (JUBILUT, 2007: 196).

### 3.2 A nova Lei de Migração brasileira

A promulgação da nova Lei de Migração – Lei 13.445/17 – representou um grande avanço quanto às questões migratórias no Brasil, que, até então, eram regidas pelo Estatuto do Estrangeiro – Lei 6.815/80 – que preconizava a ideia de “segurança nacional” como princípio motor de toda a política migratória brasileira. No entanto, com a redemocratização e a

---

<sup>5</sup> Com o constante surgimento de novas e complexas causas de migração forçada, após a promulgação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, sentiu-se a necessidade de se reconhecer outras categorias de migrantes forçados como refugiados internacionais. Nesse sentido, no âmbito do sistema latino-americano de direitos humanos, é promulgada a Declaração de Cartagena de 1984, que veio ampliar expressamente a abrangência da proteção aos refugiados. Certamente, o aspecto mais importante da Declaração de Cartagena foi a ampliação do conceito de refugiado, visto que passou a proteger as pessoas obrigadas a saírem de seus países por situação de violação grave e generalizada de direitos humanos ou perturbação da ordem pública. Assim, é evidente o caráter aberto do texto de Cartagena, que alargou efetivamente à proteção jurídica daqueles que perderam a proteção de seus Estados, permitindo tratamento mais adequado para estas novas situações surgidas na sociedade internacional (REDIN, 2014: 33).

promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estatuto do Estrangeiro tornou-se obsoleto, surgindo a necessidade da promulgação de uma lei que regulamentasse a questão migratória em conformidade com os preceitos constitucionais.

Assim, partindo do paradigma de proteção aos direitos humanos, a Lei 13.445/17 apresenta um rol muito amplo de princípios e diretrizes que retratam a síntese de políticas que já vinham sendo adotadas no Brasil nos últimos anos, como por exemplo, os institutos da acolhida humanitária e da reunião familiar (NUNES, 2018: 43). Tais princípios e diretrizes da Lei de Migração estão dispostos em seu artigo 3<sup>o</sup><sup>6</sup>.

Dentre os princípios asseverados pelo diploma, tem especial importância o princípio da não discriminação. Nota-se que, em virtude deste princípio, que é também norma de *jus cogens*, estendem-se aos estrangeiros os mesmos direitos de que gozam os cidadãos brasileiros, sendo vedada qualquer forma de discriminação quanto à sua religião ou país de origem (CHIARETTI; SEVERO, 2018: 44).

Destaca-se, também, o princípio da não criminalização da migração, que preconiza que os imigrantes indocumentados não podem ser presos unicamente por sua situação migratória. Logo, estabelece a nova Lei que eventuais deportações deverão ser precedidas de notificação pessoal do migrante para que regularize sua situação documental, estando resguardado seu direito à livre circulação em território nacional durante o período, em conformidade com o artigo 50 do diploma<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; III - não criminalização da migração; IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; V - promoção de entrada regular e de regularização documental; VI - acolhida humanitária; VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil; 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>7</sup> Art. 50. A deportação é medida decorrente de procedimento administrativo que consiste na retirada compulsória de pessoa que se encontre em situação migratória irregular em território nacional.

Outro princípio de destaque na interpretação da nova política migratória brasileira é o princípio da isonomia, que assegura igualdade de tratamento entre brasileiros e estrangeiros residentes no país, sendo aplicável também no caso dos imigrantes indocumentados, ampliando o disposto no caput do art. 5º da Constituição Federal, que estabelece igualdade de direitos entre os nacionais e os não nacionais residentes no país (CHIARETTI; SEVERO, 2018: 48).

Os princípios da nova Lei de Migração têm importância essencial na mudança de paradigma quanto ao tratamento dispensado aos migrantes, em relação ao Estatuto do Estrangeiro. A visão humanitária da nova Lei acerca da questão migratória só se deu a partir da escolha de seus princípios, e são exatamente estes que vão contribuir para a efetivação da proteção dos direitos humanos dos migrantes no território brasileiro.

Além dos princípios e diretrizes da política migratória, a nova lei de Migração inova também ao mudar a terminologia utilizada para se referir aos não nacionais. Enquanto o termo estrangeiro fazia referência ao indivíduo que é natural de outro país, que não faz parte do grupo, a terminologia de “migrante” adotada pelo novo diploma traz a ideia de que o indivíduo não nacional não é um estranho, um forasteiro, mas um indivíduo que deve ser incluído socialmente (GUERRA, 2017: 98).

Essa mudança de nomenclatura trazida pela nova Lei de Migração é destacada por diversos pesquisadores<sup>8</sup> como sendo uma das mais importantes inovações quanto à mudança de paradigma operada na transição do Estatuto de Estrangeiro para a Lei 13.445/2017:

Ao estabelecer uma tipologia jurídica do *migrante*, a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 regulamentada pelo Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017 abandona o conceito de *estrangeiro* (do latim *extraneus*, com sentido comum de alheio, esquivo, estranho ou impróprio), não apenas de conotação pejorativa em nossa cultura, mas também juridicamente consagrado na lei vigente como um sujeito de

---

§ 1º A deportação será precedida de notificação pessoal ao deportando, da qual constem, expressamente, as irregularidades verificadas e prazo para a regularização não inferior a 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogado, por igual período, por despacho fundamentado e mediante compromisso de a pessoa manter atualizadas suas informações domiciliares.

<sup>8</sup> Sidney Guerra (2017) considera que a mudança na conceituação do termo estrangeiro para migrante carrega uma grande carga axiológica, uma vez que o termo estrangeiro denota a um indivíduo nacional de outro país, um indivíduo que pertence a outro grupo. Nada obstante, a figura do migrante segue a política de consagração e proteção dos direitos humanos porque faz com que o indivíduo não nacional não seja entendido e tratado como alguém estranho ao local em que se encontra, como um forasteiro. No mesmo sentido, Simone Batista e Luci Mendes Bonini (2017) aduzem que a substituição do Estatuto do Estrangeiro pela nova Lei de Migração demonstra também o abandono de uma designação do passado, onde o estrangeiro era uma ameaça a segurança nacional, e o migrante é um sujeito de direito, que deixa de ser considerado um objeto.

segunda classe, privado, sem justificação plausível num regime democrático, de parcela significativa dos direitos atribuídos aos nacionais (BRASIL, 2018: 765).

É importante considerar que o documento de identificação dos migrantes também foi modificado pela nova Lei de Migração. O novo diploma estabelece que o documento deixa de ser denominado como Registro Nacional de Estrangeiro para se chamar Registro Nacional Migratório<sup>9</sup>. Além disso, é assegurada a isenção de taxas e emolumentos para a concessão de vistos ou documentos de regularização dos migrantes que comprovem estar em situação de vulnerabilidade ou hipossuficiência econômica. (BATISTA; BONINI, 2017).

Além disso, a Lei de Migração estabelece uma série de direitos e garantias aos migrantes, concentrados em seu art. 4º<sup>10</sup>. Como depreende Sidney Guerra:

Diante de um cenário obscuro, preocupante, tenso e indiferente pelo qual passa o mundo, com tantos conflitos e violações aos direitos humanos, o Estado brasileiro, que preconiza a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental, bem como a prevalência dos direitos humanos, concebe a nova Lei de Migração em excelente hora, plenamente em consonância com o princípio da não indiferença, que se propõe a servir como axioma para a construção de uma sociedade que seja cada vez mais justa, inclusiva e protetiva dos direitos inerentes à pessoa humana (GUERRA, 2017: 111).

Assim, a Lei de Migração estende aos migrantes os direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal, como: o direito a educação pública, o acesso a serviços públicos de saúde e à seguridade social, o direito ao trabalho, moradia e serviço bancário (BATISTA; BONINI, 2017). Quanto ao direito ao trabalho, este é garantido inclusive ao estrangeiro que

---

<sup>9</sup> Art. 117. O documento conhecido por Registro Nacional de Estrangeiro passa a ser denominado Registro Nacional Migratório.

<sup>10</sup> Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados: I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; II - direito à liberdade de circulação em território nacional; III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; V - direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; VI - direito de reunião para fins pacíficos; VII - direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; XII - isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento; XIII - direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#); XIV - direito a abertura de conta bancária; XV - direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e XVI - direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

tenha visto temporário<sup>11</sup>. Também se garante o direito de residência, que se estende aos refugiados, asilados e apátridas, inclusive aos solicitantes que ainda não tiveram o pedido de refúgio ou asilo analisado.<sup>12</sup>

Além do amplo rol de princípios e diretrizes e dos direitos e garantias elencados pela nova Lei de Migração, ressaltam-se, também, outras inovações importantes, notadamente por meio da institucionalização da política de vistos humanitários, a desburocratização do processo de regularização migratória, e a não criminalização por razões migratórias.

No tocante à regularização migratória, a nova Lei de Migração facilitou o processo de obtenção de documentos para legalização da situação do imigrante no país, o que se coaduna com o princípio da não criminalização da migração consagrado no art. 3º do diploma.

Assim, percebe-se que a nova lei brasileira, por meio dos seus princípios e garantias, começa a atribuir importância para aqueles que, por motivos diversos, tiveram de abandonar seu país de origem. Com a nova Lei de Migração, o migrante deixa de ser considerado um assunto de segurança nacional para ser entendido como um tema/sujeito de direitos humanos. A nova Lei concede ao migrante a oportunidade de ser incluído socialmente, e não apenas ter sua entrada admitida no país (GUERRA, 2017, 111).

### **3.3 A Lei de Migração e o Estatuto dos Refugiados: as inovações em relação aos refugiados no Brasil**

Como já foi ressaltado, a Lei de Migração representou um grande avanço na proteção aos direitos dos migrantes no Brasil, estabelecendo uma política migratória com ênfase na garantia dos direitos humanos. Dessa forma, o novo diploma tem impacto, também, na situação jurídica dos refugiados no Brasil, tendo em vista que esta categoria de migrante

---

<sup>11</sup> Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:

I – O visto temporário tenha como finalidade:

- a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;
- b) tratamento de saúde;
- c) acolhida humanitária;
- d) estudo;
- e) trabalho;
- f) férias-trabalho;
- g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário;
- h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural;
- i) reunião familiar;
- j) atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado;

<sup>12</sup> Art. 30. § 4º O solicitante de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida fará jus a autorização provisória de residência até a obtenção de resposta ao seu pedido.

necessita de um sistema ainda mais forte de proteção do Estado em decorrência de sua presumida vulnerabilidade.

Primeiramente, urge destacar que a Lei de Migração não se sobrepõe ao Estatuto dos Refugiados, em virtude da especialidade do segundo diploma. Assim, a Lei de Migração tem o papel de complementar a proteção garantida aos refugiados pela Lei 9.774/97, possuindo aplicação subsidiária<sup>13</sup>.

Quanto ao reconhecimento da condição de refugiado, o Estatuto dos Refugiados garante o direito de todos os estrangeiros em território nacional de solicitar a proteção como refugiado<sup>14</sup>. Essa solicitação é formalizada a qualquer tempo perante a autoridade migratória. Assim, o direito de solicitar o refúgio é imediato e universal<sup>15</sup>, sendo garantido ao solicitante, enquanto pendente a apreciação, o direito de não ser deportado para o país em que esteja sendo perseguido.

Essa proibição decorre do princípio do *non-refoulement*, consagrado no Estatuto dos Refugiados, pelo qual não ocorrerá a deportação do solicitante de refúgio para o país em que sua vida ou liberdade estejam ameaçadas. A importância do princípio é reforçada pela Lei de Migração, que, além de consagrar a não devolução enquanto uma das diretrizes da política migratória brasileira, também estabelece que não será aplicada medida de devolução para país ou região que possa representar risco à vida, integridade pessoal ou liberdade<sup>16</sup>.

Além disso, a Lei de Migração também proíbe a extradição de pessoa beneficiária de refúgio. Evidentemente, o princípio do *non-refoulement*, por sua própria natureza, impede a extradição de qualquer indivíduo beneficiário de refúgio, no entanto, a nova Lei de Migração brasileira reforça o princípio de Direito Internacional ao estabelecer expressamente que não se

---

<sup>13</sup> Art. 2º 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>14</sup> O Estatuto dos refugiados estabelece que o princípio do *non-refoulement* não pode ser invocado pelo refugiado perigosos à segurança nacional. Contudo, essa exceção ao acesso universal do pedido de refúgio deve ser interpretada restritivamente. O fundamento de perigo à segurança do país deve ser constatado no caso concreto, mediante processo que resguarde a ampla defesa e o processo legal, não sendo permitido presunções baseadas na origem do solicitante (CHIARETTI; SEVERO, 2018: 66).

<sup>15</sup> O Estatuto dos refugiados estabelece que o ingresso irregular no território brasileiro não impede a solicitação de refúgio. Não há necessidade de apresentação de visto para a formalização do pedido de refúgio. O pedido de refúgio é, portanto, um direito garantido inclusive ao imigrante indocumentado.

<sup>16</sup> Art. 49: § 4º Não será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito, ao menor de 18 (dezoito) anos desacompanhado ou separado de sua família, exceto nos casos em que se demonstrar favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família de origem, ou a quem necessite de acolhimento humanitário, nem, em qualquer caso, medida de devolução para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa.

concederá extradição quando o extraditando for beneficiário de refúgio<sup>17</sup>. Dessa forma, a Lei 13.445/17 amplia e reforça a proteção que já era conferida aos refugiados (BRASIL, 2017)

Por outro lado, deve-se ressaltar que o princípio da não devolução também opera como limitador dos dispositivos da nova Lei de Migração, especialmente quanto às medidas de retirada compulsória. A Lei 13.445/17 estabelece a retirada compulsória, por meio da repatriação, do imigrante que ingresse no país sem autorização ou em qualquer hipótese legal de impedimento de ingresso. No entanto, em virtude do referido princípio, se o imigrante se identificar como refugiado, o Estado não pode proceder à sua repatriação. Ao contrário, o Estado deve formalizar a solicitação de refúgio, permitindo o ingresso do país até a apreciação do pedido<sup>18</sup>

Outra limitação imposta pelo princípio do *non-refoulement* à Lei de Migração reside nas consequências à entrada irregular no país. De acordo com a Lei de Migração, as consequências da entrada irregular no Brasil são a aplicação de multa e a deportação. No entanto, apresentado o pedido de refúgio, os processos administrativos ou penais devem ser suspensos. Esse aspecto tem importância especial porque devido às circunstâncias em que os solicitantes de refúgio deixam seu país, é comum a entrada no país sem documentos, com documentos precários, ou mesmo falsos (CHIARETTI; SEVERO, 2018: 78).

Além do procedimento, em tese, simplificado para a formalização do pedido de refúgio, para que haja o reconhecimento do *status* de refugiado e todos os direitos daí decorrentes, a Lei 9.474/97 adota uma conceituação ampla do termo refugiado, delimitada em seu artigo 1º. O diploma não se limita a reproduzir a hipótese estabelecida na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, estabelecendo três casos em que o refúgio será concedido<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Art. 82. Não se concederá a extradição quando: IX - o extraditando for beneficiário de refúgio, nos termos da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, ou de asilo territorial

<sup>18</sup> § 4º Não será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito, ao menor de 18 (dezoito) anos desacompanhado ou separado de sua família, exceto nos casos em que se demonstrar favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família de origem, ou a quem necessite de acolhimento humanitário, nem, em qualquer caso, medida de devolução para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa.

<sup>19</sup> É imperioso destacar que, em que pese a definição ampla adotada pelo diploma, legislador também se preocupou em estabelecer as hipóteses de exclusão da condição de refugiado. Não podem, portanto, ter seus pedidos de refúgio reconhecidos os indivíduos que já contam com proteção por parte de outro organismo internacional, os indivíduos que não necessitam de proteção, isto é, que se enquadram nas hipóteses para concessão de refúgio, mas que não carecem de proteção por já contarem com a maior parte dos direitos assegurados aos nacionais do país de acolhida. Também são excluídos da condição de refugiado os indivíduos que não merecem a proteção. Essa cláusula tem o objetivo de evitar que indivíduos que tenham cometido crimes graves recebam a proteção do refúgio, para que o instituto não seja usado como meio para escapar de sanções. São esses indivíduos os que cometeram crimes relativos ao Direito Penal

Ressalta-se que, em decorrência da amplitude do conceito adotado pelo Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474/97), o diploma é considerado inovador, vanguardista, posto que reconheceu como refugiadas as pessoas que fugiram de seus países em decorrência de graves violações de direitos humanos (MOREIRA, 2014: 93). Como aduzem Carlet e Milesi (2006: 134), o diploma figura como uma política pública muito significativa, uma vez que propiciou o amadurecimento legislativo e o debate acerca da temática dos refugiados.

A primeira hipótese para o reconhecimento da condição de refugiado é inspirada na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967. De acordo com o inciso I do art. 1º do Estatuto dos Refugiados, considera-se refugiado aquele que tem “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”.

Assim como na Convenção, nota-se a presença de dois elementos no Estatuto dos Refugiados: o elemento objetivo, referente aos fundamentos da alegação de perseguição; e o subjetivo, consubstanciado no temor de perseguição. É necessário, ainda, que este temor não seja fundamentado no risco de punição pelo sistema judicial por infração comum praticada no país de origem, salvo se a infração estiver sendo utilizada pelo Estado como ferramenta de perseguição. Em qualquer situação, deve-se considerar as circunstâncias pessoais do solicitante e a estrutura institucional do país de origem. (CHIARETTI, SEVERO, 2018: 20).

A segunda hipótese para o reconhecimento da condição de refugiado estabelece que a situação de refúgio deve reconhecida àquele que não possui nacionalidade, e que não possa ou não queira voltar ao país de residência, por este ser incapaz de garantir a proteção do solicitante.

Sendo assim, fica estabelecido o direito de ser reconhecido como refugiado ao apátrida que, por motivos de perseguição, não possa retornar ao seu país de residência. É importante ressaltar, nesse sentido, que a institucionalização do refúgio surge de forma atrelada a um contingente de pessoas que perderam sua cidadania e, conseqüentemente, a proteção de seus Estados. Assim, a proteção dos apátridas é um ponto de especial importância para o desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados.

---

Internacional, como crime contra a paz, de guerra ou contra a humanidade, e crimes comuns graves, sendo que, nesta hipótese, devem ser analisadas as circunstâncias concretas do delito.

Para solicitar o refúgio, o apátrida deve estar sob situação de fundado temor de perseguição sem poder retornar para seu lugar de residência habitual<sup>20</sup>. Caso não se enquadre na hipótese para concessão de refúgio, o apátrida ainda poderá contar com a proteção garantida aos apátridas pela Lei de Migração<sup>21</sup>.

Nesse sentido, a Lei de Migração é inovadora ao estabelecer a conceituação e os mecanismos de proteção aos apátridas, tratando de forma ampla a sua situação, com ênfase na sua proteção e na facilitação da concessão de nacionalidade. De acordo com o novo diploma, o apátrida é a pessoa que não seja considerada nacional de nenhum Estado, segundo sua legislação, ou assim reconhecida pelo Estado Brasileiro<sup>22</sup>.

Nota-se que ambos os critérios apresentados pelo Estatuto dos Refugiados para a concessão de refúgio relacionam-se com a Convenção de 1951 e, portanto, possuem uma concepção eurocêntrica acerca do direito dos refugiados, conforme já ressaltado. Daí, surge a necessidade de ampliação do conceito de refugiado, que ocorre com a Declaração de Cartagena de 1984, que determina a possibilidade de se considerar a grave e generalizada situação de violação de direitos humanos como uma das hipóteses para a reconhecimento do status de refugiado.

Assim, em conformidade com a supracitada Declaração, o Estatuto dos Refugiados permite o reconhecimento da condição de refugiado à pessoa que se encontra em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, independentemente de um agente perseguidor. A adoção dessa conceituação torna o Estatuto dos Refugiados, portanto, mais avançado que a Convenção de 1951 e o seu respectivo protocolo, uma vez que amplia as hipóteses de reconhecimento da situação de refúgio.

Ressalte-se, por outro lado, que a hipótese não aduz a situação individualizada de perseguição, mas a situação objetiva de conflitos generalizados no país de origem. Além disso não há deferimentos de pedidos de refúgio fundados em situação de grave e generalizada

---

<sup>20</sup> Nota-se que nem todo apátrida é refugiado. Refugiado será apenas o apátrida que se encontre fora de seu país de residência habitual em virtude de perseguição pelos motivos descritos na lei.

<sup>21</sup> O procedimento para reconhecimento da situação de apatridia é regulamentado pelo artigo 26 da Lei 13.445/2017. Além disso, também há possibilidade de ser concedido visto de acolhida humanitária ao apátrida vindo de 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.

<sup>22</sup> Art. 1º: 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.

violação de direitos humanos decorrentes de contextos de miséria ou desastres ambientais naturais<sup>23</sup>.

Nesse aspecto, a Lei de Migração também vem solucionar a lacuna jurídica existente quanto às pessoas que não se enquadravam nas hipóteses para reconhecimento da condição de refugiado, mas que necessitam de proteção jurídica estatal. Assim, esses casos passaram a ser solucionados pelas vias de proteção complementar, como a acolhida humanitária. Nos termos da Lei 13.447/17, o visto temporário de acolhida humanitária é concedido a nacional de qualquer país em situação de grave e iminente instabilidade institucional, conflito armado, calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário<sup>24</sup>. Nota-se que o instituto da acolhida humanitária se trata de uma ampliação ao princípio do *non-refoulement*, garantindo que indivíduos que necessitam de proteção sejam acolhidos e protegidos no território nacional, ainda que não se encaixem na categoria de refugiados (CHIARETTI; SEVERO, 2018: 68). O instituto é aplicável, portanto, aos migrantes forçados que não se enquadram nas hipóteses legais para reconhecimento do pedido de refúgio, garantindo também a sua proteção.

Por outro lado, deve-se ressaltar que todo o procedimento para o reconhecimento da condição de refugiado, bem como para a concessão da acolhida humanitária, é condicionado à decisão por parte do Estado, que possui autonomia para decidir questões dentro de seu território. Nesse sentido, apesar da ampla proteção legal aos refugiados, estes ainda estão submetidos à deliberação estatal, o que indica a relativa fragilidade do Instituto do Refúgio, consistente na mera expectativa de direito (REDIN, 2014: 38).

Outro aspecto importante do Estatuto dos Refugiados refere-se à possibilidade de extensão da condição de refugiado por meio do instituto da reunião familiar, pelo qual se estende a condição de refugiado aos membros da família. A importância do instituto reside, principalmente, no fato de que, diversas vezes, pessoas solicitantes de refúgio se veem obrigadas a deixar todos os aspectos de sua vida, como seu emprego, o seu modo de vida, a

---

<sup>23</sup> Nestes casos, tratam-se de migrações forçadas, que ocorrem quando não há o elemento volitivo do migrante devido a situações exteriores ao indivíduo. A migração forçada clássica é o refúgio, que consiste na saída de pessoas de seu país de origem devido a fundado temor de perseguição ou por grave e generalizada violação de direitos humanos. Mas, além dos refugiados, também são migrantes forçados os deslocados internos por questões de conflitos armados, desastres ambientais ou violações de direitos humanos. As migrações ambientais são causadas devido a um meio ambiente temporária ou permanentemente degradado. Diferentemente das vítimas de perseguição, os deslocados ambientais podem valer-se da ajuda do próprio Estado, motivo pelo qual não são considerados refugiados (JUBILUT, 2010: 284).

<sup>24</sup> Art. 14, § 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.

sua língua e cultura, para buscar proteção em outro país. Nesse contexto, a possibilidade de reunião familiar em refúgio é, muitas vezes a única chance de reconstrução dessas famílias que foram separadas pelo deslocamento forçado. Assim, o instituto da reunião familiar em refúgio é essencial no sistema de proteção internacional aos refugiados, sendo que as hipóteses de extensão da condição de refugiado são amparadas, também, pela Constituição Federal, que estabelece a proteção à família enquanto base da sociedade<sup>25</sup> (CHIARETTI; SEVERO, 2018: 32).

O procedimento para a reunião familiar pode ocorrer quando o solicitante chega ao território nacional com sua família, ou quando o indivíduo já reconhecido como refugiado pelo Estado brasileiro pretende trazer sua família para o território nacional<sup>26</sup>. Em ambos os casos se presume a dependência econômica do familiar ao solicitante principal, em se tratando de cônjuge ou companheiro e ascendentes ou descendentes. No entanto, há exigência de comprovação de dependência econômica para irmãos e enteados menores de 18 anos ou estudante menor de 24 anos, restrição esta flexibilizada pela Resolução 28/2018 do CONARE.

Já quanto a outros membros do grupo familiar, a dependência econômica deve ser comprovada, o que configura uma dificuldade incompatível com o instituto do refúgio e uma visão de família extremamente eurocêntrica e patriarcal, que ignora outras formas de constituição familiar que não são pautadas pelo modelo monogâmico ocidental (CHIARETTI; SEVERO, 2018: 34). A importância da reunião familiar foi destacada também pela nova Lei de Migração, que reforça o direito a reunião familiar como um dos princípios da política migratória brasileira e estabelece as hipóteses em que será concedido o visto ou autorização de residência para fins de reunião familiar<sup>27</sup>.

Além de assegurar o direito à reunião familiar, uma das mais importantes conquistas no campo do direito dos refugiados alcançada pela Lei de Migração foi a definição dos direitos e deveres dos refugiados, que não eram elencados especificamente pelo Estatuto dos Refugiados. Este é, inclusive, um dos aspectos negativos da Lei 9.474/97, uma vez que o

<sup>25</sup> Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

<sup>26</sup> Em que pese a legislação brasileira garantir o direito a reunião familiar, a demora para a apreciação dos pedidos de refúgio dificulta a pretensão de reunião familiar quando o solicitante não chega acompanhado de sua família, visto que apenas o refugiado tem direito a reunião familiar, não se estendendo ao solicitante de refúgio.

<sup>27</sup> Art. 37. O visto ou a autorização de residência para fins de reunião familiar será concedido ao imigrante: I - cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma; II - filho de imigrante beneficiário de autorização de residência, ou que tenha filho brasileiro ou imigrante beneficiário de autorização de residência; III - ascendente, descendente até o segundo grau ou irmão de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; ou IV - que tenha brasileiro sob sua tutela ou guarda.

diploma apenas faz referência aos direitos assegurados pela Convenção de 1951 (JUBILUT, 2007: 195).

Com a nova Lei de Migração, em virtude do princípio da não-discriminação<sup>28</sup>, estendem-se aos refugiados, bem como aos solicitantes de refúgio, todos os direitos e garantias aplicáveis aos brasileiros. Logo, os refugiados e solicitantes de refúgio, mesmo antes de ser concedido o *status* de refugiado, devem ter os mesmos direitos de que gozam os cidadãos brasileiros, sem nenhuma discriminação quanto à sua raça, religião ou país de origem.

Além disso, é também princípio vetor da interpretação dos direitos dos refugiados o princípio da igualdade, consagrado na Constituição Federal, que assegura igualdade de tratamento entre brasileiros e estrangeiros residentes no país, garantindo a sua aplicação inclusive aos imigrantes indocumentados. Não apenas, a Constituição também estabelece o princípio da dignidade da pessoa humana, que figura como fundamento constitucional para a aplicação do instituto do refúgio no ordenamento jurídico pátrio (MENDONÇA; PACÍFICO, 2010: 172).

Assim, a partir da promulgação da Lei de Migração, amplia-se o alcance do que dispõe o *caput* do artigo 5º da Constituição Federal, sem limitação quanto à residência formal concedida pela autoridade migratória. Essa interpretação do princípio da igualdade, em conjunto com o art. 21 do Estatuto dos Refugiados<sup>29</sup>, que determina o direito de residência enquanto pendente o procedimento de reconhecimento da condição de refugiado garante aos solicitantes de refúgio os mesmos direitos dos refugiados que já tiveram seus pedidos apreciados.

Quanto aos direitos em espécie, a Lei de Migração estabelece o acesso igualitário e livre do imigrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (CHIARETTI; SEVERO, 2018; 48). Assim, os refugiados, por gozarem de condição análoga à de imigrantes, devem ter o mais amplo acesso possível a serviços públicos, em especial, por se tratar de um princípio protetivo, que deve levar em conta a situação específica dos

---

<sup>28</sup> Consagrado no art. 3º, §4º do diploma, o princípio da não discriminação, além de ter sido reforçado com o advento da Lei de Migração, é também considerado norma de *jus cogens* no Direito Internacional.

<sup>29</sup> Art. 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.

imigrantes refugiados, que demandam uma proteção ainda maior por parte do Estado em virtude da sua situação de vulnerabilidade

É garantido, também, o direito à seguridade social, que compreende o direito à saúde, à previdência social e à assistência social, sendo devidos aos imigrantes, independentemente de situação migratória. Em relação à assistência social, há uma ressalva quanto ao benefício assistencial de prestação continuada, que foi restringido aos imigrantes residentes no país. Assim, aplica-se aos refugiados, mas não aos solicitantes de refúgio, por ainda não terem reconhecido o direito de residência no país.

Além disso, a Lei 13.445/17 garante amplo acesso à justiça e assistência jurídica integral gratuita aos imigrantes que comprovarem hipossuficiência. Nada obstante, a assistência jurídica dos imigrantes e refugiados será prestada pela Defensoria Pública, independentemente do critério de renda, visto que a instituição tem atribuição ampla para a tutela de grupos vulneráveis.

A Lei de Migração também regulamentou o Estatuto dos Refugiados no tocante à documentação. O Estatuto estabelece o direito à cédula de identidade comprobatória da situação de refugiado, à carteira de trabalho e ao documento de viagem. Nesse sentido, a nova Lei de Migração e o Decreto, nº 9.199/2017 que a regulamenta dispõem que o documento de identidade do refugiado é a Carteira do Registro Nacional Migratório. Estabelece, ainda, que enquanto pendente a solicitação de refúgio, os solicitantes têm direito a outros documentos, como o Cadastro de Pessoa Física, carteira de trabalho e abertura de conta bancária.

Esses direitos, por estarem relacionados ao trabalho e ao exercício da profissão, são assegurados aos solicitantes de refúgio, tendo em vista principalmente que a possibilidade de eventual demora na análise dos pedidos de refúgio, visto que a documentação é essencial para a verdadeira integração do refugiado ao país de acolhida, possibilitando seu ingresso no mercado de trabalho.

O refugiado que já tem seu *status* formalmente reconhecido tem direito, também, de obter o passaporte pelo Estado Brasileiro, sendo resguardada a sua condição de refugiado, pois é necessária autorização de viagem do CONARE para viajar para o país de origem ou para viagens com período superior a 12 meses<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Quanto aos solicitantes de refúgio, também tem o dever de comunicar a viagem, mas seu reingresso está sujeito ao controle migratório brasileiro.

Outro importante instituto regulamentado pelo Estatuto dos Refugiados trata da expulsão<sup>31</sup> do refugiado. O art. 36 da Lei 9.474/97 estabelece que não será expulso o refugiado regularmente registrado, exceto por motivos de segurança nacional ou de ordem pública. Evidentemente, preceitua-se que a eventual expulsão do refugiado do território nacional não poderá ser efetivada com sua transferência para país onde sua vida, liberdade ou integridade física estejam ameaçados, sendo que o país deve ter certeza de sua admissão em país em que não esteja sofrendo perseguição.

Dessa forma, as medidas de retirada compulsória previstas na Lei de Migração, quais sejam, a expulsão, repatriação e deportação devem ser aplicadas em conformidade com a Lei 9.474/97<sup>32</sup>. Não apenas, a Lei de Migração estabelece que não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão coletivas, ou quando subsistirem razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco a vida ou a integridade pessoal<sup>33</sup>. Logo, se não houver condições para a efetivação da medida de retirada compulsória de pessoa refugiada, ela terá o direito de permanecer no país.

Certamente, a previsão tem especial importância na situação jurídica dos refugiados no Brasil, tendo em vista que a Lei 9.474/97 não estabeleceu norma expressa de proibição da expulsão coletiva, apesar de ser uma prática rechaçada pelo direito internacional.

Um dos elementos centrais da proteção aos refugiados no Brasil são as soluções duráveis, que consistem em alternativas que permitem ao refugiado voltar a ter uma vida normal, sendo reintegrado à sociedade. No Estatuto dos Refugiados as soluções duráveis são: a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento.

A repatriação voluntária consiste na volta do refugiado ao seu país de origem decorrente de sua decisão, tomada de maneira livre de vícios, com dignidade e segurança, tanto jurídica, quanto física e material, sendo esta a solução mais benéfica.

Por outra via, o reassentamento é a solução durável consistente na transferência de refugiados para um terceiro país que os acolha nesta condição, garantindo sua proteção. Essa

---

<sup>31</sup> Deve-se ressaltar que, no contexto do estatuto dos refugiados, a expulsão deve ser entendida em sua acepção mais ampla, englobando todas as medidas de retirada compulsória em geral.

<sup>32</sup> Art. 46. A aplicação deste Capítulo observará o disposto na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, e nas disposições legais, tratados, instrumentos e mecanismos que tratem da proteção aos apátridas ou de outras situações humanitárias.

<sup>33</sup> Art. 61. Não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão coletivas.

Parágrafo único. Entende-se por repatriação, deportação ou expulsão coletiva aquela que não individualiza a situação migratória irregular de cada pessoa.

Art. 62. Não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão de nenhum indivíduo quando subsistirem razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco a vida ou a integridade pessoal.

hipótese ocorre com refugiados que não podem permanecer no país de acolhida, buscando a sua integração em outro país.

A integração local, por outro lado, é um processo jurídico, econômico e sociocultural, que busca garantir que o refugiado possa ter permanência definitiva em seu país de acolhida, inclusive, com a naturalização. Busca-se uma maior integração do refugiado a sociedade para que possa retomar sua independência econômica e social e poder reconstruir sua vida. Trata-se de uma estratégia eficaz para os refugiados que vivenciaram traumas no país de origem ou para aqueles que já alcançaram um nível considerável de integração com o país de acolhida. Outrossim, a integração local provê benefícios tanto para os refugiados quanto para os países de acolhida, uma vez que promove maior diversidade cultural, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social das comunidades.

Assim, o processo de integração local abarca questões como o acesso a emprego, moradia, educação, saúde e cultura. Trata-se, portanto, de um termo abrangente, que engloba um conjunto de processos em múltiplas esferas (MOREIRA, 2014: 89).

Quanto ao processo de integração local, a nova Lei de Migração estabelece que a pessoa beneficiária de refúgio tem direito de residência no país, sendo possível a naturalização brasileira após quatro anos de residência, ou de um ano, quando houver filho ou cônjuge brasileiros ou no caso de prestação de serviços relevantes ou capacidade profissional, científica ou artística.

No entanto, deve-se ressaltar que a efetiva integração local de refugiados na sociedade brasileira depende, também, de políticas públicas que ofereçam oportunidades de acesso ao trabalho e inclusão produtiva, enfrentamento ao racismo, à intolerância religiosa e à xenofobia.

Por fim, o Estatuto dos Refugiados garante o direito à isenção de taxas para os refugiados e solicitantes de refúgio em todas as etapas do procedimento para o reconhecimento da condição de refugiado. Com o advento da Lei de Migração, a disposição é ainda mais reforçada, uma vez que esta estabelece a possibilidade de todos os migrantes terem isenção de taxas mediante declaração de hipossuficiência, sendo que essa gratuidade decorre da própria natureza da proteção internacional aos refugiados.

Por todo o exposto, percebe-se que a nova Lei de Migração, apesar de ter aplicação subsidiária em relação ao Estatuto dos Refugiados, propiciou uma ampliação na proteção aos

direitos humanos dos refugiados do Brasil, reforçando os direitos previstos pelo Estatuto, além de estabelecer princípios e garantias que não eram expressos pela Lei 9.474/97.

O quadro a seguir apresenta um comparativo entre os diplomas, de forma a elencar, sistematicamente, as mudanças trazidas pela Nova lei de Migração em relação à situação jurídica dos refugiados no Brasil:

<p><b>ESTATUTO DOS REFUGIADOS</b> <b>(Lei 9.474/97)</b></p>	<p><b>NOVA LEI DE MIGRAÇÃO</b> <b>(Lei 13.445/2017)</b></p>
<p>Não estabelece especificamente os princípios aplicáveis à proteção aos refugiados residentes no país.</p>	<p>Estabelece os princípios da política migratória brasileira com ênfase na proteção aos direitos humanos dos migrantes.</p>
<p>Estabelece conceituação ampla do termo refugiado, em conformidade com a Declaração de Cartagena de 1984.</p>	<p>Os casos de violações de direitos humanos que não se enquadrem no conceito de refugiado estabelecido pelo art. 1º do Estatuto dos Refugiados passam a ser solucionados pelas vias de proteção complementar, como a acolhida humanitária.</p>
<p>Estabelece em seu artigo 5º, que o refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.</p>	<p>Determina a condição de igualdade jurídica entre nacionais e imigrantes, estabelecendo rol de direitos e garantias, estendendo-se aos refugiados e aos solicitantes de refúgio todos os direitos e garantias aplicáveis aos nacionais.</p>
<p>Elenca as hipóteses da extensão da condição de refugiado, garantindo o direito</p>	<p>Estabelece o instituto da reunião familiar, instrumentalizando o disposto no</p>

à reunião familiar em refúgio.	Estatuto dos Refugiados.
Determina expressamente o princípio do <i>non-refoulement</i> , pelo qual não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.	Possui diversos dispositivos que reforçam o princípio do <i>non-refoulement</i> , além de garantir a observância do princípio na aplicação das medidas de retirada compulsória do país, além de proibir expressamente as medidas de repatriação, deportação ou expulsão coletivas.
Determina que enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei.	Em virtude do princípio da não discriminação a Lei de Migração garante também ao solicitante de refúgio, no que couber, igualdade de tratamento em relação aos refugiados.
Proíbe a expulsão do refugiado regularmente registrado do território nacional, salvo por motivos de ordem pública ou de segurança nacional, sendo que, nestas duas hipóteses, a expulsão não pode ocorrer para país onde a vida, liberdade ou integridade física do refugiado possa estar ameaçada.	Determina que as medidas de retirada compulsória devem observar o disposto no Estatuto dos Refugiados e nas disposições e tratados que tratem da proteção aos apátridas ou de outras situações humanitárias. Em conformidade com o Estatuto dos Refugiados, determina também que não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão de nenhum indivíduo quando subsistirem razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco a vida ou a integridade pessoal.
Estabelece as soluções duráveis ao refúgio. Quanto ao processo de integração local, determina que deve ser considerada a situação atípica dos refugiados no exercício de seus direitos quando da necessidade de apresentação de documentos emitidos por seus países de	Determina que a autorização de residência poderá ser concedida ao beneficiário de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida. Dessa forma, verifica-se que o dispositivo estabelece uma das formas de efetivação da integração local do refugiado.

<p>origem ou por suas representações diplomáticas e consulares. Determina também que deve ser considerada a situação dos refugiados para fins de facilitação na obtenção da condição de residente e ingresso em instituições acadêmicas.</p>	
<p>Estabelece que os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente.</p>	<p>Em conformidade com o Estatuto dos Refugiados, elenca entre os princípios da política migratória brasileira a isenção de taxas mediante declaração de hipossuficiência.</p>

#### 4 CONCLUSÃO

O Direito Internacional dos Refugiados inicia seu desenvolvimento, enquanto ramo autônomo do Direito, após a Segunda Guerra Mundial, quando os horrores causados pelo conflito deram origem a um contingente de 40,5 milhões de pessoas refugiadas, as quais não possuíam, até então, um sistema organizado de proteção. Nada obstante ser considerado um problema pontual pela sociedade internacional, a prática demonstrou que a temática dos refugiados é um problema permanente, que enseja a atuação conjunta dos Estados.

Assim, assumindo posição de vanguarda na sociedade internacional, o Brasil editou a Lei 9.474/97, conhecida como Estatuto dos Refugiados, sendo o primeiro diploma legal a tratar especificamente da temática dos refugiados na América Latina. Inspirada em princípios como o *non-refoulement* e a não indiferença, a referida lei trata a temática do refúgio por um viés humanitário, garantindo àqueles que se encontram em situação de refúgio o acesso a um procedimento simplificado para o reconhecimento da condição de refugiado, além de estabelecer diversos direitos e garantias essenciais à recepção dos refugiados no país, como o instituto da reunião familiar e as soluções duráveis ao refúgio.

Com a promulgação da nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017), toda a política migratória brasileira passa a ser tratada por um viés humanitário. Com um extenso rol de princípios e diretrizes, a referida lei estabelece diversos direitos aos migrantes em todas as

situações migratórias residentes no Brasil. Desse modo, a Lei de Migração estende a todos os imigrantes, independentemente da situação migratória, o tratamento com ênfase na proteção dos direitos humanos, que, antes da promulgação do diploma, só era garantido aos refugiados, em virtude da lei específica que tratava o tema.

Além disso, percebe-se que, no tocante aos refugiados, a Lei de Migração ampliou diversos direitos que lhes eram garantidos pelo Estatuto. A nova Lei instrumentalizou diversos institutos que eram regulamentados pelo estatuto dos refugiados, como o direito a reunião familiar. Além disso, o novo diploma normativo especificou os princípios e determinou expressamente os direitos e garantias dos refugiados residentes no país.

Outrossim, a nova Lei de Migração também inovou ao estabelecer o instituto da acolhida humanitária, bem como ao institucionalizar a proteção aos apátridas que não são considerados refugiados, de forma a garantir proteção às pessoas que não se enquadrem na condição de refugiado, mas que necessitam, por outros motivos, de proteção estatal.

Assim, com diplomas como a Lei de Migração e o Estatuto dos Refugiados, o Brasil assume uma política migratória extremamente direcionada à guarda dos direitos humanos dos não nacionais residentes no país.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme Assis de. A lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado. **ARAÚJO, Nadia. O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.**

ANONNI, Daniele; VALDES, Lysian Carolina. O direito internacional dos refugiados e o Brasil. Curitiba: Juruá, 2013.

BATISTA, Simone; BONINI, Luci Mendes de Melo. Lei de migração no Brasil à luz da crise humanitária no mundo. Revista âmbito jurídico, nº 166, ano XX. Nov. 2017. Disponível em: < <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direitos-humanos/lei-de-migracao-no-brasil-a-luz-da-crise-humanitaria-no-mundo/>>. Acesso em: 08 fev. 2020.

BRASIL, Deilton Ribeiro. As dimensões políticas, sociais e econômicas da nova lei de migração brasileira e os direitos humanos em uma sociedade globalizada. Revista *Argumentum* – RA, eISSN 2359-6889, Marília/SP, V. 19, N. 3, pp. 757-774, Set.-Dez. 2018.

BRASIL. LEI Nº 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017. Lei de Migração. Brasília, DF, mai. 2017. 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: 12 fev. 2020

CARLET, F.; MILESI, Rosita. Refugiados e políticas públicas. In: RODRIGUES, Viviane (Org.). *Direitos humanos e refugiados*. Vila Velha/Espírito Santo: Nuares – Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2006. p. 123-150.

CHIARETTI, Daniel; SEVERO, Fabiana Galera. **Comentários ao Estatuto dos Refugiados**. v. 2. Belo Horizonte: Editora Cei, 2018.

GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 9, n. 4, p. 1717-1737, 2017. <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2017.28937>.

GUERRA, S. ALGUNS ASPECTOS SOBRE A SITUAÇÃO JURÍDICA DO NÃO NACIONAL NO BRASIL: DA LEI DO ESTRANGEIRO À NOVA LEI DE MIGRAÇÃO. **Revista Direito em Debate**, v. 26, n. 47, p. 90-112, 21 set. 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra. O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, v. 22, n. 43, p. 85-98, Dec. 2014. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1980-85852014000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852014000200006&lng=en&nrm=iso)>. access on 19 Oct. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004306>.

NASCIMENTO, Luiz Sales do. A cidadania dos Refugiados no Brasil. 2 ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2014.

NUNES, Paulo Henrique Faria. Lei de Migração: no marco jurídico relativo ao fluxo transnacional de pessoas. 2ª ed. Goiânia: Edição do autor, 2018.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco; MENDONÇA, RENATA DE LIMA. A proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 9, n. 1, p. 170-181, 2010.

PAULA, Bruna Vieira de. O princípio do *non-refoulement*, sua natureza *jus cogens* e a proteção internacional dos refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 7, n. 7, p. 2007, 2006.

REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. Proteção dos Refugiados na Declaração de Cartagena de 1984: Uma análise a partir do caso dos haitianos no Brasil. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 4, n. 1, p. 30-45, 2014.

SARTORETTO, Laura Madrid. Direito dos refugiados: do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.