

A evolução legislativa da política de imigração brasileira e a (in)constitucionalidade do impedimento de ingresso, repatriação e deportação de imigrantes prevista na Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019 (*)

The legislative evolution of the brazilian immigration policy and the (in)constitutionality of the impediment to the entry, repatriation and deportation of immigrants foreseen in the ordinance nº 666, of july 25th, 2019

La evolución legislativa de la política de inmigración brasileña y la (in)constitucionalidad del impedimento a la entrada, repatriación y deportación de inmigrantes previsto en la Ordenanza nº 666, de 25 de julio de 2019

Anaís Matos Torres¹

Marcelo Fernando Quiroga Obregón²

Sumário: Introdução. 1. Do antigo Estatuto do Estrangeito à nova Lei de Migração: O tratamento conferido aos imigrantes pela

(*) Recibido: 16/09/2019 | Aceptado: 02/04/2020 | Publicación en línea: 30/04/2020.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

¹ Acadêmica da Faculdade de Direito de Vitória – FDV.
anaismt10@hotmail.com

² Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais na Faculdade de Direito de Vitória - FDV, Mestre em Direito Internacional e Comunitário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Especialista em Política Internacional pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, Graduado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo, Coordenador Acadêmico do curso de especialização em Direito Marítimo e Portuário da Faculdade de Direito de Vitória - FDV -, Professor de Direito Internacional e Direito Marítimo e Portuário nos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Direito de Vitória - FDV.
mfqobregon@yahoo.com.br

legislação brasileira. 2. (In)constitucionalidade do impedimento de ingresso, repatriação e deportação de imigrantes prevista na Portaria nº 666/19. 3. Análise comparativa: A política de migração europeia. – Considerações finais. – Referências.

Resumo: O fenômeno da globalização ocasionou inúmeras mudanças no contexto social dos países, promovendo a intensificação das relações internacionais. Entre as alterações advindas do referido fenômeno, é de rigor ressaltar o movimento migratório, que vem se consolidando ao longo dos anos. Nesse cenário, o Brasil conquistou posição de grande destaque entre os países escolhidos como destino de imigrantes, tendo em vista fatores como sua projeção econômica, alta recepcionalidade dos brasileiros e uma política de imigração pautada na imagem de um país acolhedor, principalmente após ser sancionada, em 2017, a Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017). Diante disso, o presente artigo tem como objetivo analisar a evolução legislativa referente a política de imigração brasileira e em que medida a Portaria nº 666/19 representa um retrocesso ao estabelecer novas hipóteses de impedimento de ingresso, repatriação e deportação de imigrantes. Para a elaboração do presente trabalho, serão utilizados como base teórica artigos científicos de diversos autores, entre eles Flávia Piovesan e Luiz Regis Prado, bem como textos legais e pesquisas de dados realizadas pela Organização das Nações Unidas.

Palavras-chave: política de imigração, globalização, Portaria nº 666/19, Lei de Migração.

Abstract: The phenomenon of globalization has brought about countless changes in the social context of countries, promoting the intensification of international relations. Among the changes resulting from this phenomenon, the migratory movement, which has been consolidating over the years, should be emphasized. In this scenario, Brazil has conquered a prominent position among the countries chosen as destinations for immigrants, taking into account factors such as its economic projection, high receptivity of Brazilians and an immigration policy based on the image of a welcoming country, especially after the Migration Law (Law no. 13,445, of May 24, 2017) was sanctioned in 2017. In light of this, the purpose of this article is to analyze the legislative evolution regarding the Brazilian immigration policy and to what extent Ordinance no. 666/19 represents a step backwards in establishing new hypotheses of impediment to the entry, repatriation and deportation of immigrants. For the elaboration of the present work, scientific articles by several authors, including Flávia Piovesan and Luiz Regis Prado, as well as legal texts and data

research carried out by the United Nations will be used as theoretical basis.

Key words: immigration policy, globalization, Ordinance No. 666/19, Migration Law.

Resumen: El fenómeno de la globalización ha provocado innumerables cambios en el contexto social de los países, promoviendo la intensificación de las relaciones internacionales. Entre los cambios resultantes de este fenómeno, cabe destacar el movimiento migratorio, que se ha ido haciendo constante a lo largo de los años. En este escenario, Brasil ha conquistado una posición destacada entre los países elegidos como destino de los inmigrantes, teniendo en cuenta factores como su proyección económica, la alta receptividad de los brasileños y una política de inmigración basada en la imagen de un país acogedor, especialmente después de que se sancionara la Ley de Migración (Ley nº 13.445, de 24 de mayo de 2017) en 2017. A la luz de esto, el propósito de este artículo es analizar la evolución legislativa en relación con la política de inmigración brasileña y en qué medida la Ordenanza nº 666/19 representa un paso atrás en el establecimiento de nuevas hipótesis de impedimento a la entrada, repatriación y deportación de inmigrantes. Para la elaboración del presente trabajo se utilizaron como base teórica artículos científicos de varios autores, entre ellos Flávia Piovesan y Luiz Regis Prado, así como textos jurídicos e investigaciones de datos realizados por las Naciones Unidas.

Palabras clave: política de inmigración, globalización, Ordenanza Nº 666/19, Ley de migración.

Introdução

A história do Brasil é, em grande parte, associada ao fenômeno da imigração, tendo em vista que a própria formação do país foi diretamente influenciada pelas ondas migratórias. Nesse contexto, é de rigor reconhecer que a identidade nacional brasileira foi moldada, tanto em seu aspecto cultural quanto econômico, com base no diálogo entre diversos povos e culturas.

Segundo o último relatório realizado pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, em 2015, o número de migrantes internacionais alcançou a marca de 244 milhões, o que representa um

aumento de 41% em relação ao ano 2000³. Em 2019, a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) divulgou o relatório “Tendências Globais”, revelando que, em 2018, o número de pessoas deslocadas por guerras, violência ou perseguições era de 70,8 milhões⁴.

Diante disso, é evidente a repercussão de temas relacionados ao impacto do processo de imigração, uma vez que o número de migrantes internacionais tem crescido exponencialmente, seja em razão de crises políticas e econômicas ou por própria escolha individual. Nesse cenário, faz-se necessário o debate a respeito da política de imigração brasileira, a fim de definir de que forma o país deve se posicionar frente às ondas migratórias.

Assim, a partir do pressuposto de que a imigração crescente já se apresenta como uma nova realidade, o presente artigo pretende analisar a evolução legislativa brasileira no que tange a política de imigração. Tal análise perpassa pelo contexto social em que foi pensada e promulgada a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, bem como o período de transição entre o referido diploma legal e a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, denominada Lei de Migração.

Ademais, a discussão abrange uma das mais recentes medidas adotadas pelo governo federal, representada pela Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019, que se associa intimamente ao tema ao dispor sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoas consideradas perigosas ou que tenham praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.

Após a análise da medida supramencionada, a ser feita sob o parâmetro constitucional, será possível realizar a comparação entre o posicionamento adotado pelo Brasil e pelos países europeus, com o objetivo de determinar os aspectos positivos e negativos que devem ser almejados ou rejeitados. Logo, buscando delimitar os parâmetros de uma política migratória que se aproxime do ideal, tem-se como foco da presente pesquisa responder a seguinte indagação: em que medida a Portaria nº 666/19 representa um retrocesso ao estabelecer novas hipóteses de impedimento de ingresso, repatriação e deportação de imigrantes?

³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Número de migrantes internacionais chega a cerca de 244 milhões, revela ONU**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/numero-de-migrantes-internacionais-chega-a-cerca-de-244-milhoes-revela-onu/>> Acesso em: 15 set. 2019

⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório Tendências Globais**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#_ga=2.83994777.1225343878.1560779393-685702386.1530279534> Acesso em: 15 set. 2019

1. Do antigo Estatuto do Estrangeiro à Nova Lei de Migração: O tratamento conferido aos imigrantes pela legislação

O reflexo de ondas migratórias deve ser considerado tema de grande relevância no que tange ao contexto social brasileiro, uma vez que o processo de imigração acompanha a evolução histórica do país desde sua descoberta. Diante disso, é interessante notar que o desenvolvimento do Brasil foi marcado por “momentos distintos nos quais processos de atração e/ou repulsão atuaram privilegiando a imigração e a emigração” (FERNANDES, 2015, p. 20).

Assim, nota-se que o movimento de imigração e emigração supramencionado está intimamente associado à história do Brasil, acompanhando seu crescimento econômico, social e político. Desse modo, torna-se indubitável o fato de que a população imigrante assume demasiada importância no tocante aos aspectos sociais do país, contribuindo para a própria identidade cultural brasileira, razão pela qual é pertinente determinar de que forma o Brasil tem lidado com as questões relativas à imigração ao longo dos anos.

Inicialmente, o fluxo de migração tinha o objetivo de promover a própria ocupação do país, atendendo às necessidades inerentes à colonização. Nesse contexto, há que se reconhecer a ascensão do processo de migração em direção ao Brasil, com a crescente entrada de imigrantes se estendendo até o marco da 2º Guerra Mundial. Sobre o tema, Duval Fernandes (2015, p. 21) afirma que

No período pós 2ª Guerra Mundial, os fluxos migratórios em direção ao Brasil foram se reduzindo de forma sensível até chegar à década de 1970, durante a qual houve registros de poucas entradas e, ao mesmo tempo, de baixa emigração, o que poderia caracterizar, grosso modo, uma população fechada à migração.

[...] No início da década de 1980, outro processo teve início e o Brasil experimentou, pela primeira vez, fluxos migratórios negativos, passando, assim, de um país de imigração, do início do século, para um país com forte movimento de saída de seus naturais.

Dessa forma, considerando o contexto que se instala após a 2º Guerra Mundial, infere-se que após o período de guerra se deu a transformação do cenário referente ao fluxo migratório, uma vez que o Brasil deixa de ser o destino de imigrantes, ao mesmo tempo em que se intensifica o processo de emigração, com a saída de brasileiros em direção a outros países. Nessa conjuntura é promulgada a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, denominada Estatuto do Estrangeiro, “produzida no contexto de uma ditadura militar, norteadas por princípios de segurança nacional, na qual o

estrangeiro é visto como uma ameaça em potencial, sendo negados seus direitos de organização e representação” (SPRANDEL, 2015, p. 41).

Assim, a partir do pressuposto de que o cenário político era marcado pela noção de segregação, entende-se que a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, foi extramamente influenciada pela ideologia militar, pautando-se na ideia de supremacia do interesse nacional e repulsa ao estrangeiro, já que esse era visto como a personificação da ameaça ao bem estar de brasileiros natos. Uma vez estabelecida as diretrizes políticas, tornam-se evidentes os princípios basilares da legislação que se propõe a regulamentar as condições de vida de imigrantes no Brasil.

Diante disso, é inevitável associar as diretrizes da Lei nº 6.815/80 com o contexto social e político no qual o referido diploma legal se insere. Destarte, considerando a ideologia disseminada no período da ditadura militar, que se estendeu de 1964 até 1985, resta claro a influência dos princípios estabelecidos por militares na política de migração adotada pelo Brasil. Nesse quadro, cabe esclarecer que

A Doutrina da Segurança Nacional [...], foi uma formulação teórica que decorreu da ideia de defesa do Estado e de sua nação, e esteve presente principalmente nos escritos de pensadores militares. O termo indeterminado “segurança nacional” é anterior à doutrina porque fora editado em algumas leis, decretos e, inclusive, Constituições brasileiras, o que veio a influenciar os atos normativos de exceção criados sob o ordenamento jurídico inaugurado pelo golpe civil-militar de 1964. Um desses atos normativos que exemplifica o recorrente uso dessa expressão, que deve ser entendida mais como o resultado de uma construção histórica de um projeto político para o país do que apenas um standard jurídico, é o Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980). (KENICKE, 2016, p. 18-19)

Pelo exposto, nota-se que o Estatuto do Estrangeiro é pautado em noções associadas a ideia de Segurança Nacional, que remete a ideia de defesa do Estado e sua nação, de forma a estabelecer normas extramamente restritivas no que se refere às condições do imigrante no Brasil, visto recorrentemente como ameaça. É o que se infere dos artigos 2º e 3º da Lei nº 6.815/80, *in verbis*

Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais. (grifo nosso)

Constata-se, portanto, que a defesa do Estado e a prioridade do interesse nacional, alçados como princípios basilares da Lei nº 6.815/80, fazem surgir uma política de imigração brasileira que vê o estrangeiro como uma

constante ameaça, ocasionando movimento de repulsa no tocante à entrada de imigrantes no país. Logo, nota-se que o governo brasileiro se posiciona de forma a criar condições desfavoráveis à alteração do fluxo migratório, fechando às portas para imigrantes, que agora são vistos como inimigos da nação.

Nesse cenário, cidadãos de outras nacionalidades que residissem no Brasil estariam fadados à marginalização no âmbito das políticas públicas para o desenvolvimento da sociedade, tendo em vista serem considerados indivíduos alheios ao interesse nacional. Entretanto, é importante destacar que

O papel dos migrantes é imprescindível na interpretação da realidade e dos desafios que as migrações apresentam às políticas públicas. A tradição já consolidada de uma abordagem às migrações internacionais a partir dos medos e dos interesses da segurança nacional em período de ditadura militar, a qual não reconhece aos sujeitos migrantes efetiva subjetividade legítima no país, inviabiliza a participação dos migrantes em processos de formulação de políticas públicas. (LUSSI, 2015, p.58)

Assim, a partir do pressuposto de que a ideologia disseminada no período militar tende a segregar e excluir estrangeiros, torna-se evidente o caráter prejudicial da abordagem às migrações internacionais realizadas em tal período, uma vez que não reconhece o imigrante como sujeito detentor de direitos e garantias fundamentais.

Ademais, é de rigor constatar o aspecto negativo do conjunto de normas que compõem o Estatuto do Estrangeiro e consolidam a Doutrina da Segurança Nacional, na medida em que, de acordo com Carmem Lussi (2015, p.62), “o desenvolvimento do país tem perspectivas claras sobre a necessidade de integração de mão de obra imigrante e é mundialmente reconhecido como as migrações são fatos de desenvolvimento econômico”. Dessa forma, a relevância do imigrante no contexto social, político e econômico é fato incontroverso, que deveria ter sido assumido pelo governo brasileiro desde sua origem.

Logo, considerando a importância de se estabelecer um cenário favorável à entrada de estrangeiros no país, tendo em vista sua relevância no âmbito econômico e social, bem como o fato de ser inconcebível a violação de direitos fundamentais, que tem caráter universal, é indubitável que

[...] as políticas públicas devem ser universais, obrigatoriamente precisam incluir a população migrante. A política que quer dar respostas às especificidades deste fenômeno não vai pensar políticas para migrantes, mas políticas para o país, para que também migrantes (e refugiados) tenham direitos garantidos, acesso aos serviços e possam contar com perspectivas de

vida, de integração e de participação com equidade, pois o princípio constitucional da isonomia de direitos não pode ser descumprido. De fato, Direitos Humanos assegurados aos cidadãos nativos precisam ser garantidos também àquelas pessoas que nasceram em outro território, e isto independentemente de sua condição migratória. (LUSSI, 2015, p. 57)

Diante disso, a garantia aos Direitos Humanos, acima mencionada, deve ser prioridade no que tange a política de migração adotada pelo país, tendo em vista a necessidade de promover a equidade em relação aos direitos e garantias fundamentais, assegurando tais direitos à todos, sem distinção. Tal pressuposto passa a ser propagado em um novo cenário, no qual tem fim o período da ditadura militar, em 1985, e se inicia um momento de preservação e valorização da democracia e dos direitos humanos.

É nesse novo cenário que a Constituição Federal de 1988 passa a ser considerada “a primeira Constituição brasileira a elencar o princípio da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II, da CF/1988), como princípio fundamental a reger o Estado brasileiro nas relações internacionais” (PIOVESAN, 2011, p. 208). Desse modo, nota-se que os direitos humanos assumem posição de grande destaque e relevância no tocante ao posicionamento do país frente às relações internacionais, o que abrange o tratamento concedido aos imigrantes em território brasileiro.

Logo, com o fim da ditadura militar, promove-se a lenta alteração do contexto político e econômico brasileiro, sendo abandonada, aos poucos, a ideia de que o estrangeiro representa uma ameaça ao país e aos nacionais. Outrossim, fatores externos, exemplificados principalmente pela crise econômica mundial de 2008, contribuíram para nova transformação no que tange ao fluxo migratório internacional.

Nesse novo contexto, o impacto da crise econômica teve por consequência o redirecionamento de imigrantes, tendo em vista o ambiente inóspito que se instalou em países que antes eram vistos como os mais atrativos e promissores em relação às condições de emprego e qualidade de vida. Assim, a condição político-econômica de países desenvolvidos, imersos em uma crise de dimensão internacional, somada a fatores como a crescente economia brasileira e um cenário político favorável à imigração, fez com que o Brasil voltasse a ser destino de cidadãos de diversas nacionalidades.

Ainda sobre as condições propícias à inversão do fluxo migratório, é necessário ressaltar que

Ao se iniciar o século XXI, foi eleito um Presidente que propunha um programa de governo calcado na inclusão social, com abertura ao diálogo com a sociedade e que deu especial atenção à questão migratória. Quando acontece a crise mundial em 2008, o país estava em plena efervescência econômica, via investimentos privados e governamentais na área de construção civil

pesada e prospecção de petróleo. Ao mesmo tempo, a política de transferência de renda e inserção laboral de uma parcela da população que se encontrava marginalizada contribuiu para a criação de um considerável mercado interno que ampliou o poder de compra da população. Essa situação permitiu que o impacto da crise econômica mundial fosse pouco sentido e que, nos anos seguintes, as taxas de crescimento do PIB levassem o país a ocupar um lugar de destaque no cenário da economia mundial. (FERNANDES, 2015, p. 24)

Assim, infere-se que o novo cenário político brasileiro, principalmente após as eleições de 2002, teve como resultado a alteração gradativa da política de migração. Isso porque o país assumiu o desafio de se tornar cada vez mais acolhedor, promovendo a inclusão social e conferindo especial atenção às condições de vida dos imigrantes no Brasil.

Diante disso, foram propostos diversos textos legais com o objetivo de modificar a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Não obstante, os primeiros passos em direção à alteração do Estatuto do Estrangeiro, entre eles o Projeto de Lei nº 5.655, de 2009, não representavam uma mudança substancial para a população migrante que chegava ao país. Importante ressaltar que

Entidades da sociedade civil, como o Fórum Social pela Integração e Direitos Humanos dos Migrantes no Brasil, entenderam que, na nova proposta, os procedimentos administrativos permanecem extremamente burocratizados e o interesse e a segurança nacional ainda prevalecem sobre os Direitos Humanos. (SPRANDEL, 2015, p. 47)

Pelo exposto, cabe esclarecer que a transformação da política de migração adotada pelo Brasil não ocorreu de forma imediata, sendo um processo lento e gradativo, que perpassa pelo abandono de uma mentalidade excessivamente nacionalista e segregacionistas. Nesse contexto, pode-se constatar a necessidade de que o amadurecimento dos poderes Executivo e Legislativo seja acompanhado da prontidão da sociedade civil organizada e da academia, para que assim torne-se possível qualquer alteração legislativa (SPRANDEL, 2015, p. 48). Isso porque a integração entre os poderes e a sociedade é a única solução que proporciona efetivamente a alteração da realidade política e social, considerando que imposições legislativas, em sua maioria, não são capazes de atingir seus objetivos sem a cooperação daqueles que são os destinatários das normas legais.

Ainda no tocante a necessidade de modificar o texto legal que estabelecia as diretrizes da política de imigração brasileira, é de rigor reconhecer que tal alteração

Representa a superação de um “déficit de direitos” gerado por sucessivos regimes autoritários durante o século XX no Brasil que trataram o imigrante como inimigo da segurança nacional e antagonista dos mecanismos de

proteção econômica e laboral, cujas consequências sobreviveram à redemocratização. (LUSSI, 2015, p. 59)

Assim, nota-se que a urgência da alteração legislativa surge de um contexto histórico marcado por governos autoritários, pautados na ideia de segurança nacional, consolidando, ao longo dos anos, a supressão de direitos dos imigrantes, vistos como inimigos do Estado e ameaças aos brasileiros. Diante disso, a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, conhecida como Lei de Migração, pode ser vista como uma quebra de paradigma, rompendo com uma ideologia que se perpetuou durante longo período da história do Brasil.

O referido diploma legal, vigente até os dias atuais, aproxima-se, de forma evidente, de princípios que se associam intimamente à garantia de direitos fundamentais e ao tratamento digno e igualitário destinado aos imigrantes. Exemplo disso é o que dispõe os artigos 3º e 4º da referida lei, que elencam uma série de direitos a serem assegurados aos estrangeiros que residem em território brasileiro.

Nesse sentido, resta claro que a promulgação da Lei nº13.445/17 representa um enorme avanço no que tange à política de migração brasileira, uma vez

⁵ 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;

[...]

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;

[...]

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;

[...]

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

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 [...]

que os princípios basilares do diploma legal supramencionado concedem aos imigrantes diversos direitos necessários à efetivação de condições dignas de vida. Assim, constata-se que a Lei de Migração tem como escopo a preservação dos direitos humanos, abordando de forma plena as garantias fundamentais daqueles que escolhem o Brasil como nova morada.

Importante ressaltar, ainda, que

[...] a Carta de 1988 introduz inovações extremamente significativas no plano das relações internacionais. Se, por um lado, esta Constituição reproduz tanto a antiga preocupação vivida no Império no que se refere à independência nacional e à não intervenção como reproduz ainda os ideais republicanos voltados à defesa da paz, a Carta de 1988 inova ao realçar uma orientação internacionalista jamais vista na história constitucional brasileira. A orientação internacionalista se traduz nos princípios da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, do repúdio ao terrorismo e ao racismo e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, nos termos do art. 4º, inciso II, III, VIII e IX. (PIOVESAN, 2016, p. 109-110)

Diante disso, é evidente o fato de que a Lei de Migração acompanha as inovações constitucionais acima referidas, consolidando a cooperação entre povos de diversas nacionalidades ao assegurar direitos fundamentais ao imigrante. Assim, entende-se que a Lei nº 13.445/17 está inserida em um processo de modificação do olhar lançado ao imigrante, que passa a ser visto como sujeito de direitos.

Pelo exposto, infere-se que a lei supramencionada está em consonância com o que dispõe a Constituição Federal de 1988, uma vez que sustenta-se em princípios e diretrizes que corroboram com a noção de universalidade dos direitos humanos. Assim, há que se reconhecer que a Lei n 13.445/17 é composta por normas que em nada afrontam a Constituição, sendo um modelo de legislação voltada para a regulamentação das condições de imigrantes.

2. (In)constitucionalidade do impedimento de ingresso, repatriação e deportação prevista pela Portaria nº 666/19

Estabelecida a aproximação entre a Lei nº 13.445/17 e os princípios constitucionais, bem como delimitados os problemas inerentes ao texto legal anterior, disposto na Lei nº 6.815/80, torna-se possível analisar e situar a posição atual do governo brasileiro em relação à questão migratória. Nesse sentido, faz-se necessário abordar a mais recente medida relacionada ao tema, que consiste na Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019.

O referido ato administrativo dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado

ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. Ocorre que, a partir da simples leitura de seu objetivo, torna-se possível concluir que a Portaria supramencionada remete à visão ultrapassada e anteriormente explicitada de que o imigrante representa uma ameaça à nação.

Isso porque são vagos e imprecisos os requisitos para que determinado indivíduo seja considerado pessoa perigosa, tendo em vista o fato de que o art. 2º da Portaria nº 666/196 conceitua como tal aqueles que sejam suspeitos de envolvimento em terrorismo, grupo criminoso organizado, associação criminosa armada ou que tenha armas à disposição, tráfico de drogas, pornografia ou exploração sexual infantojuvenil e, por fim, torcida com histórico de violência em estádios. Logo, infere-se que a referida norma dispensa qualquer comprovação de envolvimento nos referidos crimes, bastando que o indivíduo seja suspeito para que medida grave como a deportação seja desencadeada.

Assim, é perceptível que o referido artigo cria espaço propício à aplicação subjetiva da norma, o que pode resultar em consequências práticas desastrosas, a partir da instauração de um processo que viola uma série de garantias fundamentais consagradas na Constituição Federal de 1988. Entre tais garantias, destaca-se, em um primeiro momento, o princípio da presunção de inocência, estabelecido no art. 5º, inciso LVII da Constituição.

Segundo o princípio supracitado, “são incompatíveis com a Constituição normas que impõem a prisão do acusado antes do trânsito em julgado da sentença penal condenatória” (NERY JUNIOR, 2013, p. 312), razão pela qual entende-se que qualquer sanção imposta ao indivíduo antes que seja judicialmente confirmada sua culpabilidade deve ser considerada inconstitucional. Diante disso, sustenta-se que o art. 2º da Portaria nº 666/19, ao prever a possibilidade de que o imigrante seja estigmatizado como pessoa perigosa em decorrência de suspeita ainda não concretizada, deve ser considerado uma violação à princípio constitucional.

Nesse sentido, cabe esclarecer que a previsão de instauração de processo administrativo não representa qualquer garantia aos direitos inerentes à

⁶ Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, são consideradas pessoas perigosas ou que tenham praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal aqueles suspeitos de envolvimento em:

I - terrorismo, nos termos da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016;

II - grupo criminoso organizado ou associação criminosa armada ou que tenha armas à disposição, nos termos da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013;

III - tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo;

IV - pornografia ou exploração sexual infantojuvenil; e

V - torcida com histórico de violência em estádios.

dignidade da pessoa humana, tutelados pela Constituição Federal. Isso porque a Portaria nº 666/19 segue violando, mais especificamente nos artigos 3º e 4º⁷, o princípio do devido processo legal, que

É, por assim dizer, o gênero do qual todos os demais princípios e regras constitucionais são espécies.

Assim é que a doutrina diz, por exemplo, serem manifestações do “devido processo legal” a publicidade dos atos processuais, a impossibilidade de utilizar-se em juízo de prova obtida por meio ilícito, assim como os postulados do juiz natural, do contraditório e do procedimento regular. (NERY JUNIOR, 2013, p. 92)

Pelo exposto, considerando que o princípio processual do contraditório e ampla defesa surge como espécie do devido processo legal, sendo ambos princípios constitucionais, é possível constatar que o art. 3º da Portaria nº 666/19 representa, também, violação à garantia constitucional. Insta salientar que o direito ao contraditório deve ser entendido, dentre outras formas, como “a possibilidade de as partes reagirem aos atos que lhe sejam desfavoráveis” (NERY JUNIOR, 2013, p. 222). Ou seja, devem ser efetivamente proporcionadas as condições para que aquele envolvido em qualquer processo, tanto administrativo quanto judicial, tenha a oportunidade de se manifestar.

Diante disso, a partir da análise do referido artigo, que estabelece o prazo máximo de quarenta e oito horas para que a pessoa sobre quem recai a medida de deportação apresente sua defesa, é de rigor reconhecer a violação ao princípio do contraditório e ampla defesa, tendo em vista ser praticamente impossível, em termos práticos, que o imigrante se manifeste de forma plena em relação à ato que lhe é claramente desfavorável. Do mesmo modo o art. 4º da Portaria nº 666/19, ao determinar o prazo máximo de vinte e quatro horas para interposição de recurso, viola na mesma medida e pelo mesmo motivo, o princípio em tela.

Cabe esclarecer que a própria Constituição Federal, bem como todos os seus princípios, tem como fundamento máximo o princípio supremo da dignidade

⁷ Art. 3º A pessoa sobre quem recai a medida de deportação de que trata esta Portaria será pessoalmente notificada para que apresente defesa ou deixe o País voluntariamente, no prazo de até quarenta e oito horas, contado da notificação.

§ 1º Na ausência de defensor constituído, a Defensoria Pública deverá ser notificada, preferencialmente por meio eletrônico, para manifestação no prazo mencionado no caput.

§ 2º Findo o prazo para apresentação de defesa, a ausência de manifestação do deportando ou de seu defensor não impedirá a efetivação da medida de deportação.

Art. 4º Da decisão de deportação caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de até vinte e quatro horas, contado da notificação do deportando ou de seu defensor.

Parágrafo único. A decisão em grau recursal não será passível de novo recurso administrativo.

da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CF/88). Logo, é indubitável que “toda lei que viole a dignidade da pessoa humana deve ser reputada como inconstitucional” (PRADO, 2015, p. 113), ou seja, qualquer lei ou norma que não esteja em consonância com a proteção à dignidade da pessoa humana não estará, por óbvio, em consonância com todo o texto constitucional, que é inteiramente baseado no referido princípio.

Nesse sentido, insta salientar ainda que

[...] seja no âmbito internacional, seja no âmbito interno (à luz do Direito Constitucional ocidental), a dignidade da pessoa humana é princípio que unifica e centraliza todo o sistema normativo, assumindo especial prioridade. A dignidade humana simboliza, desse modo, verdadeiro superprincípio constitucional, a norma maior a orientar o constitucionalismo contemporâneo, nas esferas local e global, dotando-lhe de especial racionalidade, unidade e sentido. (PIOVESAN, 2016, p. 101)

Assim, depreende-se do exposto que a proteção à dignidade humana surge como norte para toda e qualquer disposição normativa, sob pena de ser declarada sua inconstitucionalidade. Diante disso, é incontroverso o fato de que as violações à princípios constitucionais, decorrentes do que dispõem os artigos 2º, 3º e 4º da Portaria nº 666/19, anteriormente mencionadas, tem como consequência lógica e direta a inconstitucionalidade do referido ato normativo.

Nesse contexto, é possível concluir que a Portaria em questão representa um retrocesso no que tange ao desenvolvimento de uma política de migração brasileira que se aproxime dos preceitos constitucionais, inevitavelmente atrelados aos direitos humanos e à cooperação entre os povos.

3. Análise comparativa: a política de migração europeia

A proximidade geográfica entre a Ásia, Europa e o norte da África, proporcionada pelo mar mediterrâneo, tem como principal consequência o intenso fluxo migratório entre tais continentes. Assim, entende-se que essa região é, historicamente, uma área marcada pela migração.

Não obstante, é possível constatar que o perfil de imigrante tem se alterado ao longo dos anos. Segundo o relatório Tendências Globais⁸, publicado pela Agência da ONU para refugiados, o número de refugiados vem crescendo exponencialmente desde 2015, ano em que se deu o auge do fluxo migratório em direção à Europa.

⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório Tendências Globais. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#_ga=2.83994777.1225343878.1560779393-685702386.1530279534> Acesso em: 15 set. 2019

Nesse contexto, nota-se que os países europeus, principalmente Grécia e Itália, tornaram-se o destino de uma quantidade cada vez maior de refugiados, que buscam asilo em razão de estarem submetidos, em seu país de origem, a situações de guerra, conflitos e perseguições. Cabe esclarecer que a condição de refugiado é tratada de forma mais cautelosa pelo direito internacional, de forma a resguardar os direitos e garantias daqueles que estão em situação de risco e deslocamento forçado.

Diante disso, é importante analisar a forma com que a União Europeia passou a lidar com a nova realidade que se instalou a partir de 2015. Nesse sentido, insta salientar que “a integração política na Europa supôs o fechamento das fronteiras externas do território que conforma a União Europeia e a abertura progressiva das fronteiras internas para a livre circulação dos cidadãos europeus” (SILVA, AMARAL, 2013, p. 238).

Logo, infere-se que a aproximação política e econômica entre os países europeus ocasionou o isolamento em relação aos países dos quais se origina o fluxo migratório, com o consequente fechamento das fronteiras. Desse modo, é possível constatar que a postura adotada pela União Europeia sugere práticas como reforçar a política de fronteira, aumentar o controle e dificultar a entrada de imigrantes refugiados.

Como consequência de tal posicionamento, pode-se citar o fato de que

A criminalização da imigração irregular, com o objetivo de garantir um espaço de segurança, liberdade e justiça, criou também condições oportunas para a ação delitiva das redes internacionais de tráfico de pessoas e demais violações de direitos humanos.

A estratégia europeia dos programas de integração para imigrantes implanta um fragmentado sistema de educação de caráter unidirecional, no qual predomina uma forte dose de reforça das identidades nacionais dos estados membros, onde os diversos métodos empregados subsomem a integração em uma série de técnicas difusas de acomodação de sujeitos às normas e interesses nacionais. (SILVA, AMARAL, 2013, p. 253)

Assim, entende-se que a política de migração europeia teve consequências desastrosas no que tange à preservação de direitos humanos, uma vez que as medidas tomadas com a intenção de fechar as fronteiras com outros países tiveram por consequência uma série de violações à direitos e garantias fundamentais. Isso porque, como exposto acima, o controle de migração com o objetivo de dificultar a entrada de refugiados fez surgir condições propícias ao desenvolvimento de redes internacionais de tráfico de pessoas, bem como a supressão cultural dos refugiados que conseguiam superar todos os obstáculos e adentrar em território europeu.

Dessa forma, é perceptível traço marcante associado à mesma ideia de supremacia nacional que acompanha normas como àquelas dispostas no antigo Estatuto do Estrangeiro e na Portaria nº 666/19. Assim, ao assumir posicionamento traduzido pela referida Portaria, o Brasil se aproxima, de forma negativa, da política de migração adotada pela União Europeia, de forma a possibilitar violações aos direitos humanos conferidos aos imigrantes, em especial aos imigrantes refugiados.

Considerações finais

A evolução legislativa relacionada à política de migração brasileira atingiu seu ápice com a promulgação da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, conhecida como Lei de Migração. Denota-se que a postura adotada pelo Brasil nem sempre traduziu a imagem de um país acolhedor e igualitário, que prezasse pela efetivação de direitos e garantias fundamentais dos imigrantes.

Isso porque as normas anteriores, compiladas no Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980), remetiam à Doutrina da Segurança Nacional, fundamentada na supremacia do interesse nacional. Diante disso, o imigrante era visto como uma ameaça constante à nação, razão pela qual encontrava-se marginalizado no que tange à promoção de políticas públicas.

Assim, a Lei de Migração surge como um meio de quebrar paradigmas, rompendo com a ideologia militar e aproximando-se de forma significativa dos preceitos constitucionais previstos na Constituição Federal de 1988, principalmente a proteção aos direitos humanos. Não obstante, apesar do avanço advindo da Lei nº 13.445/17, a Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019, representa um retrocesso no tocante à política de migração brasileira, uma vez que se associa mais uma vez às ideias inerentes à legislação anterior.

Ademais, a medida supramencionada teve por consequência a violação à diversos princípios constitucionais, sendo possível citar, a título de exemplo, o princípio do devido processo legal, do contraditório e ampla defesa e da presunção de inocência. Nesse cenário, há que se reconhecer o aspecto retrógrado e prejudicial da Portaria nº 666/19, que se coloca em caminho contrário ao avanço legislativo representado pela Lei de Migração.

Por fim, a análise da política de migração europeia, caracterizada principalmente por medidas que visam dificultar a entrada de imigrantes, torna possível associar o posicionamento dos países europeus à ideia traduzida pela Portaria nº 666/19. Assim, resta claro que o novo contexto político brasileiro, no qual se insere a referida medida, tem como consequência o retrocesso em termos de política migratória, o que faz surgir ambiente propício à violação de direitos e garantias fundamentais já concedidos aos imigrantes e refugiados pelo direito internacional.

Referências

- BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm Acesso em: 11 set. 2019
- BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm Acesso em: 11 set. 2019
- BRASIL. **Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019.** Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569> Acesso em: 11 set. 2019
- FERNANDES, Duval. O Brasil e a migração internacional no século XXI – Notas introdutórias. In: PRADO, Erlan José Peixoto do; COELHO, Renata (org). **Migrações e trabalho.** Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015. p. 19-41. CANDIDO, Mônica Tse. **A repatriação de refugiados afegãos: do Paquistão ao leste do Afeganistão (2002-2013).** 2014. 91 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2014.
- KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. **O Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migrações: Entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano.** 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- LUSSI, Carmem. Formulação legal e políticas públicas no trato das migrações nacionais e internacionais. In: PRADO, Erlan José Peixoto do; COELHO, Renata (org). **Migrações e trabalho.** Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015. p. 55-69.
- NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal: Processo civil, penal e administrativo.** 11. ed., rev., ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Número de migrantes internacionais chega a cerca de 244 milhões, revela ONU.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/numero-de-migrantes->

internacionais-chega-a-cerca-de-244-milhoes-revela-onu/> Acesso em: 15 set. 2019

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório Tendências**

Globais. Disponível em:

<https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#_ga=2.83994777.1225343878.1560779393-685702386.1530279534> Acesso em: 15 set. 2019

PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito brasileiro. In: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (org). **Proteção internacional dos direitos humanos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 199-211.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 16. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro: Parte Geral e Parte Especial**. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

SILVA, Wanise Cabral; AMARAL, Nemo de Andrade do. A imigração na Europa: a ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias. **Revista Sequência**. Florianópolis, n. 66, p. 235-259, jul. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2177-70552013000100010&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 15 set. 2019.

SPRANDEL, Marcia Anita. Marcos legais e políticas migratórias no Brasil. In: PRADO, Erlan José Peixoto do; COELHO, Renata (org). **Migrações e trabalho**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015. p. 41-55.