



**COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL E PLENÁRIO DO INSTITUTO
DOS ADVOGADOS BRASILEIROS (IAB)**

INDICAÇÃO Nº 22 DE 2020

**EMENTA: PROJETO DE LEI Nº 2.699 DE 15 DE
MAIO DE 2020 DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.
MEDIDAS EMERGENCIAIS DE REGULARIZAÇÃO
IMIGRATÓRIA INDOCUMENTADA. CONTEXTO
DA PANDEMIA DA COVID-19. AUTORIZAÇÃO DE
RESIDÊNCIA. ACOLHIDA HUMANITÁRIA.
SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE
POTENCIALIZADA. ACESSO AOS DIREITOS
HUMANOS E FUNDAMENTAIS. SAÚDE.
ASSISTÊNCIA SOCIAL. MORADIA. TRABALHO.
CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E
CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.**

Palavras Chave:

**Constitucionalidade. Regularização Migratória.
Pandemia. Covid-19.**

I – DO RELATÓRIO

O Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) solicita ao presente relator¹, em atenção à Indicação nº 22 de 2020 levada a efeito formalmente, no dia 24 de julho de

¹ Mestrando em Direitos Humanos e Políticas Públicas pelo NEPP/UFRJ. Pós-graduado em Direito Público pela UCAM. Pós-graduado em Direito Privado pela UCAM. Especialista em Direito Público pela FESUDEPERJ. Especialista em Direito Privado pela FESUDEPERJ. Bacharel em Direito pela FND/UFRJ. Professor da Pós-graduação da UCAM. Professor do Curso Degrau Cultural. Analista Jurídico da DPERJ. Advogado. Mediador em Solução de Conflitos e Justiça Restaurativa. Ex-Professor Substituto da FND/UFRJ. Membro da Comissão de Direito Constitucional do IAB.



2020, pelo membro da Comissão de Direito Constitucional Jorge Folena, que o Projeto de Lei nº 2.699 de 15 de maio de 2020 da Câmara dos Deputados seja passado em revista, considerando os valores constitucionais que guiam o nosso Estado Democrático de Direito para que haja uma manifestação quanto ao juízo de constitucionalidade formal e material desse PL.

Dessa forma, podemos afirmar que esse Projeto, dispõe, sobretudo, sobre a autorização de residência para acolhida humanitária e o acesso aos direitos humanos e fundamentais dos imigrantes indocumentados e seus desdobramentos, com isso apresentamos os arts. 1º, III, 3º, I, IV e 4º, II, VIII, IX e 5º, *caput* da Constituição que serão tomados como norte dentro dessa manifestação. Por conseguinte, nossa ênfase será dada nas regras constitucionais da dignidade da pessoa humana, da solidariedade social, da vedação a qualquer tipo de discriminação, inclusive de origem, da prevalência dos direitos humanos, do repúdio ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e da isonomia substancial entre nacionais e não nacionais.

Para cumprir essa missão de melhor entendimento desse PL deveremos nos sustentar na Lei nº 13.455/2017 ou Lei de Migrações, no seu ato normativo regulamentar que é o Decreto Federal nº 9.199/2017, na Lei nº 9.474/1997 ou Estatuto dos Refugiados e na Lei nº 13.684/2018 ou Lei de Assistência Emergencial para Acolhimento a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade decorrente de fluxo Migratório provocado por Crise Humanitária. Outrossim, se dialogará com a Lei nº 8.080/1990 ou Lei do Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei nº 13.979/2020 ou Lei de Enfrentamento ao COVID-19, a Lei nº 13.982/2020 ou Lei do Auxílio Emergencial durante a pandemia do COVID-19, a Lei nº 14.017/2020 ou Lei Aldir Blanc e a Lei nº 14.010/2020 ou Lei do Regime Jurídico Emergencial para o Direito Privado.

Com esse substrato brasileiro alinhavado impera também que façamos referência aos documentos e manifestações internacionais regionais e mundiais. Assim, temos a



Resolução nº 04/2019 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular da Organização Internacional das Migrações (OIM) de Marraquexe de 2018, a Declaração de Nova Iorque para os Refugiados e Migrantes de 2016 da Organização das Nações Unidas (ONU) e a Opinião Consultiva nº 18/2003 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Outros textos significativos nesse campo internacional das migrações são as Convenções nº 97, 118 e 143 da Organização Internacional de Trabalho (OIT) e a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990 da ONU que são expoentes paradigmáticos nesse estudo, ainda que se atenham com mais força nos trabalhadores migrantes.

Como se percebe o tema é deveras rico, plural e cheio de menções à diferentes textos legais do Brasil, referências a documentos internacionais, devendo ser levado em conta também o aprendizado que advém de experiências de outros países, notadamente Portugal, Espanha, Itália e França que já confrontaram esse problema dentro das suas respectivas realidades e por essa miríade de fontes essa abordagem traz um desafio extra. Malgrado haja essa dificuldade é uma temática que grita por urgência devido a atual situação delicada dos imigrantes indocumentados no Brasil. Nesse traçado a análise desse Projeto de Lei estará vertida dentro dos dispositivos constitucionais supracitados e nesses textos nacionais e não brasileiros que se comunicam com o objeto de estudo desse parecer.

De forma didática precisamos nos posicionar de acordo com o melhor vocabulário a ser mobilizado ao longo desse constructo, pois será utilizado o termo imigrante indocumentado para se referir a um não nacional que adentrou o território de outro país sem cumprir os requisitos formais estabelecidos previamente por esse Estado. Essa terminologia é a mais consentânea com os Direitos Humanos, porque não existe ser



humano ilegal, irregular ou clandestino, sendo esse também o ponto de vista dos analistas Luiz Rosado Costa e Antônio Hilário Aguilera Urquiza².

Nessa congruência é obrigatório que alinhavemos integralmente as minúcias do Projeto de Lei nº 2.699/2020 da Câmara dos Deputados. Devido a sua extensão e complexidade, sendo nosso fito evitar que ele seja picotado em seu exame, optamos por colocá-lo no final desse parecer de forma completa, em anexo, sendo nosso desejo que ele possa ser lido na sua completude, longe de qualquer leitura e hermenêuticas retalhadas que por ventura possam mal versar a inteligência desse PL.

É o relatório.

II - DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19) E SEUS EFEITOS NEGATIVOS APLICADOS AOS IMIGRANTES INDOCUMENTADOS

Com essa breve introdução apresentada sobre a proposta de trabalho e o recorte metodológico desse escrito devemos fazer algumas considerações sobre a pandemia do coronavírus (COVID-19) e os seus efeitos aplicados à população imigrante indocumentada. A verdade é que esse vírus é tão novo que estamos desvendando os seus mistérios de forma que o conhecimento humano sobre ele ainda está se construindo, com isso consignaremos nesse escrito os dados que temos até o presente momento, embora, saibamos que outras descobertas sobre o coronavírus possam surgir muito em breve.

Dessa forma, podemos dizer que o COVID-19 faz parte de uma grande família de vírus que teriam origens científicas comuns, sendo que o coronavírus, em especial, é

² COSTA, Luiz e URQUIZA, Antônio Hilário. Migrantes Indocumentados, Direitos Humanos E Alteridade. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho/PR, Brasil, nº 30, p. 157-177, 2019, p. 161.



uma doença infecciosa que teria aparecido no final do ano de 2019 na China, na região de Wuhan. Esse flagelo faz com as pessoas doentes tenham o trato respiratório atacado, semelhante a um resfriado comum, porém, com alta e rápida letalidade, sobretudo, entre as pessoas que estão dentro do considerado grupo de risco como idosos, pessoas hipertensas, doentes cardiovasculares, pessoas diabéticas e pessoas com doenças pré-existentes (pessoas com comorbidades).

Os sintomas mais comuns são febre, tosse, dificuldade para respirar, cansaço, dores no corpo, mal estar em geral, congestão nasal, dor de garganta, dor no peito, dentre outros. As duas principais formas de transmissão acontecem quando uma pessoa infectada tosse, espirra ou fala, mesmo quando ela apresenta sintomas leves ou não se sente doente ou ainda quando essas gotículas ficam depositadas em objetos ou locais que são tocados por outras pessoas que em seguida levam a mão à boca, olhos e nariz, são essas algumas das lições expostas pelo nosso Ministério da Saúde³.

A profilaxia passa por lavar as mãos regularmente com água e sabão, bem como limpar com álcool em gel, manter os ambientes ventilados, evitar o compartilhamento de objetos pessoais como talheres, pratos e copos, não tossir ou espirrar perto de outras pessoas sem cobrir a boca e o nariz com o antebraço ou cotovelo e usar a máscara em todos os espaços, todas prevenções sugeridas pela Organização Mundial da Saúde⁴. Por esse motivo as medidas de isolamento social nos domicílios, cancelamento de viagens domésticas e internacionais não vitais e preferir não sair de casa para atividades facultativas são atitudes essenciais para evitar ser acometido por essa praga ou ainda para propagar o COVID-19.

No Brasil os casos escalaram de forma muito célere e estão se mantendo em um patamar elevado, sendo que essa marcha está acompanhada de um número significativo

³ Acessado no dia 23 de julho de 2020 às 18h 04m no sítio eletrônico: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46540-saude-anuncia-orientacoes-para-evitar-a-disseminacao-do-coronavirus>

⁴ Acessado no dia 23 de julho de 2020 às 18h 32m no sítio eletrônico: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875



de falecimentos que já se estendem desde março de 2020 o que é bastante preocupante, uma vez que hoje não existem medicamentos cientificamente eficazes direcionados para guerrear ou eliminar essa peste, sendo que existe hoje apenas tratamento que evita o agravamento da doença e reduz o desconforto, podendo haver inclusive recuperação. Como medida mais vigorosa existe a esperança que uma vacina comece a ser difundida em largas proporções ainda no final de 2020 ou no início de 2021 para dar mais segurança para as pessoas.

Dessa maneira, é vultoso dizer com base nas estatísticas⁵ que a pandemia de COVID-19 já matou no Brasil, até o fechamento desse redigido, mais de 90 mil pessoas, sendo que projeções já colocam que chegaremos no triste número de mais 100 mil mortes ainda no mês de agosto de 2020. Quanto ao número⁶ de infectados o Brasil já atingiu a lamentável marca de mais de 2 milhões e 500 mil pessoas contaminadas pelo odioso coronavírus. No que tange à taxa de contaminação⁷ esse referencial está alto, sendo que a pandemia já atingiu todos os Estados-federados, sem exceção, e quase todos os municípios do Brasil.

Com esse resumo sobre COVID-19 edificado devemos cruzar esses dados com a seara dos imigrantes indocumentados. Portanto, lembramos que os imigrantes indocumentados estão de forma presumida em uma situação de vulnerabilidade como sujeitos internacionais de direitos humanos. Essa explicação é fácil de ser feita, pois a ausência ou a escassez de cuidados em relação a eles é notória quando comparamos a realidade deles em relação ao contexto dos nacionais e dos imigrantes documentados. Dessa forma, podemos tratar da óbvia situação de vulnerabilidade a que os imigrantes indocumentados são submetidos, pois é flagrante que os Poderes Públicos dão preferência

⁵ Acessado no dia 30 de julho de 2020 às 11h 12m no sítio eletrônico: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/07/29/casos-e-mortes-por-coronavirus-no-brasil-em-29-de-julho-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml>

⁶ Acessado no dia 30 de julho de 2020 às 11h 17m no sítio eletrônico: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51713943>

⁷ Acessado no dia 30 de julho de 2020 às 11h 19m no sítio eletrônico: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/07/brasil-completa-3-meses-com-transmissao-acelerada-de-coronavirus-mostram-calculos.shtml>



para os brasileiros e em segundo plano para os imigrantes documentados na construção de políticas públicas e destinação de recursos financeiros.

Em outra vertente vale tratar o parcial desconhecimento estatístico estatal no que tange ao número dos imigrantes indocumentados que estão no Brasil. Esse fenômeno fica estampado quando as nossas próprias autoridades tem dificuldade para mensurar o tamanho dos imigrantes indocumentados no Brasil, como ressalta a especialista Marden Barbosa de Campos⁸ que arremata:

“Com relação aos imigrantes internacionais vivendo no Brasil, a principal fonte de informação são os Censos Demográficos do IBGE. É provável, entretanto, que esses dados não relatem o número real de imigrantes, dado que parte considerável destes vive ilegalmente no País e pode resistir a prestar informação ou mesmo omitir sua situação migratória”. (Grifos Nossos).

Nesse mesmo giro podemos dizer que somos um país em que faltam, estudos robustos, números confiáveis e saber a cidade e/ou região onde os imigrantes indocumentados se concentram, de forma que existem apenas estimativas genéricas sobre essa população. Não negamos que esse levantamento é espinhoso de ser feito, porém, ele é necessário, visto que os imigrantes indocumentados já estão em uma situação muito fragilizada dentro da normalidade, pois, eles estão mais naturalmente sujeitos à condições análogas à escravidão, tráfico de pessoas, sequestros, prostituições forçadas, superexploração da sua mão de obra, dentre outras mazelas sociais e laborais.

E isso se agrava em um contexto de pandemia, uma vez que além dessas causas lamentavelmente “naturalizadas” aparecem outros fatores de vulnerabilidade que não

⁸ CAMPOS, Marden Barbosa de. Estimativas de Migração Internacional No Brasil: Os Velhos E Os Novos Desafios. Estudos e Análises Informação Demográfica e Socioeconômica - Número 1. Reflexões sobre os Deslocamentos Populacionais no Brasil. Organizadores: Luiz Antonio Pinto de Oliveira Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira. Rio de Janeiro, 2011, p. 72.



existiam antes e nesse quesito a doutrinadora Patrícia Villen⁹ sobre os imigrantes indocumentados ratifica a nossa ignorância: “*No Brasil, essa modalidade **indocumentada de imigrar existe, embora de forma silenciada, desde pelo menos quatro décadas, com um aumento nítido após a eclosão da crise em 2007.***” (Grifos Nossos). Para que tenhamos mais dados sobre esse assunto vamos recorrer ao advogado Antônio Celso Alves Pereira¹⁰, que com sapiência, nos apresenta o perfil social de grande parte dos imigrantes, muitos indocumentados, que vem para o Brasil tentar uma vida melhor:

“Todavia, não se pode esquecer que, em geral, a maioria das pessoas que emigra provém dos grupos sociais em que a exclusão social, em todas as suas manifestações, se apresenta com maior crueldade em seus Estados de origem. **São indivíduos com baixa escolaridade e sem qualificação profissional, que, forçados a emigrar, têm grande dificuldade de adaptação cultural nos países para os quais se transferiram, em razão do desconhecimento da língua e das estruturas políticas, sociais e jurídicas desses lugares em que passaram a trabalhar**”. (Grifos Nossos).

Nesse contexto fica fácil perceber que o coronavírus trouxe efeitos destrutivos para uma parte muito significativa dessas pessoas que estão no Brasil, sendo que é importante salientar que os imigrantes indocumentados sofreram ainda mais com a COVID-19 do que um brasileiro ou que um imigrante documentado. Nessa escala de prejuízos os imigrantes indocumentados foram os mais atingidos, porque têm dificuldade para acessar a rede pública de saúde preventiva e para se internar em um hospital público, para pleitear o auxílio emergencial e outros direitos ligados à seguridade social, pois não

⁹ VILLEN, Patricia. “Fronteiras Porosas” E A Explosão Da Mobilidade Indocumentada. *Argumentum*, vol. 8, núm. 3, setembro-dezembro, pp. 29-39, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, Brasil, 2016, p. 35.

¹⁰ PEREIRA, Antônio Celso Alves. Direitos do Trabalhador Imigrante Indocumentado. *Revista OAB/RJ* nº 1, v. 24. Rio de Janeiro: Ordem dos Advogados do Brasil/ Rio de Janeiro, 2008, p. 44.



têm documentos brasileiros, renovar e honrar com seus contratos de aluguel, estadia ou hospedaria, pois estão com dificuldade para trabalhar.

No labor temos um gargalo tangível, pois a regra, é que o trabalho dos imigrantes indocumentados seja forçosamente fora das suas casas ou nas ruas, sendo incomum que eles exerçam alguma forma de teletrabalho. Isso faz com que eles estejam mais expostos para contrair a COVID-19 e ao mesmo tempo como houve isolamento social por certo período em muitos municípios e em outros *lockdown* é muito provável que eles estejam, sobrevivendo com muitas agruras durante esse tempo, dependendo de reservas próprias, que às vezes inexistem, doações e caridade de amigos, conhecidos e entidades caritativas como informa o sítio eletrônico Brasil de Direitos¹¹.

Nesse campo do trabalho e renda as Professoras Daniela Wernecke Padovani e Mirta G. Lerena Misailidis¹² quanto aos imigrantes indocumentados são cirúrgicas quando nos lembram que temos um problema muito sério em nossas mãos, pois essa população entre os vulneráveis são os mais vulneráveis dentro do mercado de trabalho, sendo que isso foi piorado com a pandemia, tendo em vista que a eles são negados ou pouco conferidos os Direitos Humanos laborais mais triviais:

“A vulnerabilidade desses trabalhadores, por estarem em situação irregular com documentação insuficiente ou com período de permanência vencido no território nacional, somada às dificuldades decorrentes do choque cultural, propiciam um cenário de exploração laboral e de marginalização de direitos. **De uma lado, esses trabalhadores temem a fiscalização dos órgãos oficiais brasileiros**

¹¹ Acessado no dia 26 de julho de 2020 às 19h 10m no sítio eletrônico: <https://www.brasildedireitos.org.br/noticias/581-covid-19-sem-conseguir-renda-emergencial-imigrantes-criam-redes-de-apoio-mtuo>

¹² PADOVANI, Daniela Wernecke e MISAILIDIS, Mirta G. Lerena. Direitos Fundamentais Sociais dos Imigrantes no Neoconstitucionalismo: Eficácia Jurídica e Social. *CONPEDI Law Review*. Braga – Portugal. v. 3, nº 2, p. 1 – 20, jul/dez, 2017, p. 03.



que, em última instância, podem concluir pela prisão administrativa e deportação do trabalhador; de outro lado, ante a necessidade de sobrevivência, submetem-se, na clandestinidade, à relações laborais com supressão de direitos fundamentais e com extremo aviltamento da dignidade humana”. (Grifos Nossos).

Em suma, o coronavírus é uma doença terrível que tem um gigantesco potencial para causar muito dano a todas as pessoas, sem qualquer distinção, sendo que os imigrantes documentados são mais débeis que os brasileiros diante desse mal e por sua vez os imigrantes indocumentados estão mais gravemente sensíveis aos efeitos agressivos da pandemia do que qualquer outro agrupamento. Nesse sentido é mandamental que os Poderes Públicos tomem medidas emergenciais para sanear (ou pelo menos minorar) essa situação, e nisso devemos seguir a ordem ética universal de proteção dos Direitos Humanos de todos as pessoas em situação de vulnerabilidade e não importa se estamos a cuidar de imigrantes indocumentados, pois a sua condição de pessoa humana, por si só, já lhe estende todos os direitos para o exercício de uma vida digna.

III – DO ENFRENTAMENTO FEITO POR OUTROS PAÍSES À PANDEMIA DA COVID-19 E DA PROTEÇÃO HUMANITÁRIA APLICADA ÀS MIGRAÇÕES INDOCUMENTADAS INTERNACIONAIS

Nesse tópico citaremos as vivências de outros países no que tange à luta contra os efeitos danosos da pandemia de COVID-19, especificamente aplicado aos imigrantes indocumentados. Com isso em nossa pesquisa conseguimos ver que alguns países como Portugal, Espanha, Itália e França tiveram que se pronunciar a respeito dessa crise sem precedentes no que diz respeito à regularização dos imigrantes indocumentados.

Por consequência, esse esforço tentado com o Projeto de Lei nº 2.699/2020 do Estado brasileiro está inserido em um contexto mundial, sendo que podemos elencar



como exemplo inaugural o paradigmático caso de Portugal que optou, em apreço aos valores humanitários e solidários, conceder a autorização de residência para os imigrantes que já estavam em território português até o início da pandemia de coronavírus e o intuito aqui era evitar que qualquer pessoa, não importando o status migratório, ficasse sem proteção social.

A visão que se sagrou vencedora no país lusitano é que essa regularização retiraria o véu de invisibilidade que eventualmente poderia estar sob os imigrantes, assim, poderiam eles acessar, principalmente, os direitos humanos e fundamentais como o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia e o direito ao trabalho, dentre outros direitos. Todos esses direitos são essenciais e imprescindíveis para que qualquer pessoa, sobretudo para que um imigrante indocumentado, possa enfrentar com o mínimo de dignidade os efeitos deletérios produzidos pela pandemia de COVID-19.

A França, por sua vez, inspirando-se no caso português, tenta fazer valer essa tese por meio de um movimento da Assembleia Nacional Francesa que pede ao primeiro ministro francês que faça a regularização dos imigrantes indocumentados. Nesse sentido citamos um trecho dessa carta-requerimento feita pelos parlamentares desse país que foi capitaneada pelo deputado francês François-Michel Lambert e ratificada por outros 116 congressistas¹³:

“Nous avons déjà alerté plusieurs fois le gouvernement sur la situation dramatique des sans papier et des sans abris. La gravité de la crise

¹³ Em uma tradução livre: “Já alertamos o governo várias vezes sobre a dramática situação dos migrantes indocumentados e sem abrigo. A seriedade da crise da saúde torna ainda mais crucial levar em consideração suas condições de vida e as de seus filhos.

Pedimos solenemente ao governo francês que tome as mesmas medidas que o governo português. A catástrofe de saúde pela qual estamos passando nos obriga a agir com responsabilidade e sem demora, como nossos amigos portugueses fizeram. (...)

Essa regularização também permitirá melhorar a gestão da crise da saúde, garantindo que as pessoas que estão em uma situação que não lhes permita acessar os cuidados ou mesmo que estejam fora das redes de ajuda mútua possam ser atendidas o mais rapidamente possível em caso de doença”.



sanitaire rend encore plus cruciale la prise en compte de leurs conditions de vie et de celles de leurs enfants.

Nous demandons solennellement au gouvernement français de prendre les mêmes mesures que le gouvernement portugais. La catastrophe sanitaire que nous subissons nous obligé à agir avec responsabilité et sans délai, comme nos amis Portugais l'ont fait. (...)

Cette régularisation permettra em outre d'améliorer la gestion de la crise sanitaire, en nous assurant que les personnes qui sont dans une situation qui ne leur permet pas d'accéder aux soins, voire qui sont hors des réseaux d'entraide, puissent être prises en charge au plus tôt en cas de maladie".

Ademais, é necessário salientar que a Itália¹⁴ também fez a sua regularização e isso pode ser explicado pela sensibilidade que os imigrantes indocumentados produzem, pois como eles não estão regularizados no país uma parte generosa dos direitos humanos e fundamentais lhe é cerceada. Por conseguinte, o Estado italiano entendeu que isso supera divergências ideológicas, uma vez que estamos vivendo um declínio sanitário, social, econômico e laboral e com isso está pronto um cenário de emergência que justificaria essa regularização para que essas pessoas possam usufruir de algum patamar de dignidade.

Na Espanha o Decreto Real nº 8/2020 de 17 de março de 2020 foi um pacote de várias atitudes distribuídas em vários setores para tentar mitigar os efeitos perversos do coronavírus dentro do Estado espanhol e nele há uma modalidade especial de regularização de imigrantes indocumentados. Apesar da liderança europeia quanto a esse fenômeno importa avultar que esse movimento não é um caso isolado de um continente, porquanto existem solicitações de organizações de imigrantes em pelo

¹⁴ Acessado no dia 21 de julho de 2020 às 17h 07m no sítio eletrônico: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/ansa/2020/05/13/italia-anuncia-regularizacao-de-imigrantes-e-gera-polemica.htm>



menos quatro¹⁵ países da América Latina, além do Brasil, que clamam por projetos semelhantes aos que aconteceram na Europa em seus respectivos Estados, são eles: Argentina, Bolívia, Chile e Peru.

Após termos passado pela apresentação de como outros países estão lidando com essa situação podemos avançar para os documentos e decisões internacionais que se debruçam sobre o tema dos imigrantes indocumentados direta ou indiretamente. Com espírito ilustrado e humanista a Resolução nº 04/2019 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos é taxativa ao prever no seu Princípio 5: *“Incentivo a la regularidad migratória: Los Estados deben incentivar la **regularización de la migración** evitando, en especial, la precariedad de las condiciones de trabajo y **otras consecuencias de la irregular situación migratoria**”*¹⁶. (Grifos Nossos).

Outro documento exemplar que merece ser detalhado nesse compilado é a Declaração de Nova Iorque para os Refugiados e Migrantes de 2016 no seu item III trata dos compromissos em relação aos migrantes, independentemente do patamar migratório dessa pessoa, sendo que destacamos o dispositivo 41: *“We are committed to **protecting the safety, dignity and human rights and fundamental freedoms of all migrants, regardless of their migratory status, at all times. We will cooperate closely to facilitate and ensure safe, orderly and regular migration (...)**”*¹⁷ (Grifos Nossos).

¹⁵ Acessado no dia 20 de julho de 2020 às 14h 19m no sítio eletrônico: <https://www.migramundo.com/imigrantes-no-brasil-e-mais-4-paises-fazem-campanha-por-regularizacao-migratoria-em-resposta-a-covid-19/>

¹⁶ Em uma tradução livre: “Incentivar a regularização migratória: Os Estados devem incentivar a regularização da migração evitando, em especial, a precariedade das condições de trabalho e outras consequências da situação migratória indocumentada”.

¹⁷ Em uma tradução livre: “Nós nos comprometemos é, proteger a segurança, dignidade humana, os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos os migrantes, não importando o seu status migratório. Nós vamos cooperar firmemente para facilitar e assegurar segurança, Organização e migrações regulares (...)”.



Nesse mesmo pique é impreterível que vejamos a Opinião Consultiva nº 18/2003 da Corte Interamericana de Direitos Humanos que foi solicitada pelo México, versando detalhadamente sobre os trabalhadores imigrantes indocumentados. Desse jeito, precisamos trazer a informação que essa foi uma manifestação de grande felicidade por louvar os direitos humanos e fundamentais dos imigrantes indocumentados, reforçando que pouco importa o status migratório, porque a condição de pessoa já basta para lhe franquear os direitos para uma existência digna e nisso expomos fragmento da parte dispositiva dessa excelente obra:

“6. Que a obrigação geral de respeitar e **garantir os direitos humanos** vincula os Estados, **independentemente de qualquer circunstância ou consideração, inclusive o status migratório das pessoas.**

(...).

8. **Que a qualidade migratória de uma pessoa não pode constituir uma justificativa para privá-la do desfrute e do exercício de seus direitos humanos, entre eles os de caráter trabalhista.** O imigrante, ao assumir uma relação de trabalho, adquire direitos por ser trabalhador, que devem ser reconhecidos e garantidos, **independentemente de sua situação regular ou irregular no Estado receptor.** Estes direitos são consequência da relação trabalhista”. (Grifos Nossos).

Nesse mesmo ritmo se percebe que essa manifestação da Corte foi um divisor de águas no estudo, principalmente, dos imigrantes indocumentados. Com altivez os Professores Caio Cezar Paiva e Thimotie Aragon Heeman¹⁸ fazem os seguintes

¹⁸ PAIVA, Caio Cezar e HEEMAN Thimotie Aragon. *Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos*. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora CEI, 2017, p. 718.



comentários em relação à Opinião Consultiva nº 18/2003 da Corte Interamericana de Direitos Humanos:

“Segundo a Corte IDH, a não discriminação e a igualdade são princípios básicos e indispensáveis à proteção internacional dos direitos humanos e devem ser aplicados para todos os indivíduos, independentemente de origem ou status migratório. Ainda segundo a Corte Interamericana, esses princípios são normas de *jus cogens* e devem ser cumpridos de maneira peremptória pelos Estados”.

Nessa mesma toada devemos tratar do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular da Organização Internacional das Migrações (OIM) de Marraquexe de 2018 que também foi pródigo em admitir um maior espaço de proteção da pessoa migrante e sua família. Nesse sentido o Brasil em 2018 se comprometeu com esse Pacto, porém, lamentavelmente, em 2019 o nosso país se retirou dele, em evidente retrocesso, como foi noticiado pela própria Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁹.

De forma adicional é nosso dever informar que esse Pacto foi adotado por 164 Estados-membros na época, tendo sido endossado por consenso pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 2018, tendo em vista que ele foi construído durante 18 meses de negociações entre os países, ou seja, há significativa legitimidade democrática na edificação desse texto, apesar de ele não ter a natureza jurídica de um tratado internacional formal propriamente dito.

Conquanto o Brasil tenha saído do elenco dos Estados que se obrigaram com esse Pacto nós podemos utilizar esse diploma como farol, porque ele é um mecanismo

¹⁹ Acessado no dia 21 de julho às 08h 00m no sítio eletrônico: <https://news.un.org/pt/story/2019/01/1654722>



precioso produzido pela comunidade internacional que dita o rumo a ser seguido pelos países. Desse modo, podemos citá-lo como referência, tendo ele envergadura de *soft law*, por isso, não podemos deixar de fazer menção ao seu teor que é iluminado por desejar desenvolver no objetivo 15: “*Provide access to basic services for migrants*” (providenciar aos migrantes acesso aos serviços básicos), por exemplo, o direito à saúde²⁰:

“Incorporate the **health needs of migrants** in national and local health care policies and plans, such as by strengthening capacities for service provision, facilitating affordable and **non-discriminatory access**, reducing communication barriers, and training health care providers on culturally-sensitive service delivery, in order to promote physical and mental health of migrants and communities overall, including by taking into consideration relevant recommendations from the WHO Framework of Priorities and Guiding Principles to Promote the Health of Refugees and Migrants”. (Grifos Nossos).

Com esse mesmo âmago de vanguarda está a Organização Internacional do Trabalho²¹ (OIT) ao firmar o entendimento que deve haver a consagração de Direitos Humanos aos imigrantes indocumentados, inclusive direitos sociais, como por exemplo o direito à saúde²²:

²⁰ Em uma tradução livre: “Incorporar as necessidades de saúde dos migrantes nas políticas e planos nacionais e locais de assistência à saúde, fortalecendo as capacidades de prestação de serviços, facilitando o acesso não discriminatório, reduzindo as barreiras de comunicação e treinando os prestadores de serviços de saúde nos serviços culturalmente sensíveis, a fim de promover a saúde física e mental dos migrantes e das comunidades em geral, inclusive levando em consideração as recomendações relevantes da Estrutura de Prioridades e Princípios Orientadores da Organização Mundial da Saúde (OMS) para Promover a Saúde dos Refugiados e Migrantes”.

²¹ Derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes: Lagunas y desafíos en materia de protección en 5 países de América Latina y el Caribe / Organización Internacional del Trabajo, Oficina de la OIT para el Brasil. - Brasília: OIT, 2016, p. 44.

²² Em uma tradução livre: “A perspectiva dos direitos deve ser complementada com as recomendações sobre o acesso a outros direitos sociais, o que inclui os trabalhadores migrantes e membros de seu grupo familiar, que devem ter a seu favor a defesa dos direitos trabalhistas. Nesse sentido, o acesso aos serviços



“La perspectiva de derechos debe complementarse con recomendaciones en torno **al acceso a otros derechos sociales**, que comprenden tanto a los trabajadores y trabajadoras migrantes como a los integrantes de su grupo familiar, que deben situarse a la par de la defensa de los derechos laborales. **En este sentido, el acceso a los servicios de salud, la garantía del acceso a la educación o el acceso a la justicia, deben estar en el centro de una política migratoria respetuosa de los derechos humanos**”. (Grifos Nossos).

Nesse mesmo compasso devemos tratar também das Convenções nº 97, 118 e 143 da Organização Internacional de Trabalho e da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990, que foi adotada pela Resolução nº 45/158 da Assembleia Geral da ONU. Esses últimos são textos valiosos, embora, eles sejam mais específicos para os trabalhadores imigrantes.

Dessarte, notamos que existe uma estrada que está sendo pavimentada na Europa e na América do Sul, sendo que também podemos inserir o Brasil nessa cena, tendo em vista que o nosso país está sendo fortemente atingido pela pandemia de coronavírus e as pessoas imigrantes indocumentadas que aqui estão também estão experimentado as suas mesmas consequências deletérias ou até mesmo lesões mais sérias. Em verdade, a regra é que para os imigrantes indocumentados existe um ocaso potencializado pelas suas próprias condições pessoais, assim, haveria uma crise dentro da crise para essas pessoas.

de saúde, garantindo o acesso à educação, à justiça, deve estar no centro de uma política de migração que respeite os direitos humanos”.



Em síntese, há um sensível fluxo na esfera internacional no sentido de caminharmos em prol da regularização dos imigrantes indocumentados nesse contexto de pandemia que agrava ainda mais a situação deles que presumidamente já se encontram em situação de vulnerabilidade devido à dificuldade que existia antes é que durante a pandemia se acentuou para acessar os sistemas de saúde pública, requerer assistência social como o auxílio emergencial e outros direitos vinculados à seguridade social, renovar ou assinar ou mesmo adimplir um contrato de locação de um bem imóvel ou hotel e trabalhar.

IV – DA AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA PARA ACOLHIDA HUMANITÁRIA, DO ACESSO AOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS DA SAÚDE, ASSISTÊNCIA SOCIAL, MORADIA, TRABALHO E DA REINTERPRETAÇÃO DOS DOCUMENTOS PESSOAIS À LUZ DA DIGNIDADE HUMANA DOS IMIGRANTES INDOCUMENTADOS

a) Da Introdução às Regularizações Imigratórias no Brasil:

Com essas concepções básicas apresentadas precisamos rememorar que o fenômeno migratório no Brasil e no mundo pode ser lido à luz de três modelos: a) Securitário, b) Benefícios Compartilhados e c) Humanitário. Nisso podemos dizer que o Estatuto do Estrangeiro de 1980 que se debruçava sobre essa temática até 2017 trabalhava em grande parte com o viés securitário como regra e eventualmente com o padrão de benefícios compartilhados. Isso somente foi modificado de forma expressiva com a valorosa Lei nº 13.455/2017 que revolucionou esse horizonte.

Assim, com o advento da Lei de Migrações de 2017 estamos vivendo um momento de maior força da última posição que enaltece a dignidade da pessoa humana de todos, a solidariedade social entre os povos para o progresso da humanidade, a vedação a qualquer tipo de discriminação inclusive de origem, a defesa dos direitos humanos e do rechaço ao racismo e a isonomia substancial entre nacionais e não

**IAB****INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS**
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

nacionais como primados. Isso é extremamente salutar, porque essas diretrizes são alguns dos pilares pétreos de nosso sistema constitucional e que sustentam todos os institutos jurídicos e que devem ser as pedras angulares de todos os operadores jurídicos, sobretudo, na área das pessoas imigrantes, mormente, os imigrantes indocumentados.

Em complementação ao que estamos expondo o art. 3º da Lei de Migrações é de uma clareza meridiana ao ditar que a política migratória brasileira será regida pelos seguintes princípios da: “*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*”; (Grifos Nossos). Isto é, o Brasil assumiu o dever tanto com base na Constituição quanto na Lei nº 13.455/2017 de não discriminar quanto aos status do imigrante, facilitar a regularização dos indocumentados e dar a acolhida humanitária aos que necessitarem.

Ainda nesse mesmo art. 3º da Lei de Migrações, que é de excelente técnica à luz do fenômeno migratório, traz outros postulados basilares que forçam os Poderes Públicos a inserir socialmente o imigrante (não importa se indocumentado), bem como garantir que essa pessoa imigrante tenha pleno acesso aos direitos humanos e fundamentais, sendo que em um contexto de pandemia a saúde, o trabalho, a moradia e a assistência social são os sustentáculos de uma vida com o mínimo de dignidade: “*X - inclusão social, (...) migrante por meio de políticas públicas; XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais (...)*” (Grifos Nossos).

Nessa mesma toada o art. 4º, VIII da Lei nº 13.455/2017 é irretocável, porque presta um serviço preciso aos imigrantes indocumentados lhes proporcionando: “*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*”. (Grifos Nossos). Dessa maneira, não temos dúvida após uma leitura, mesmo que superficial, desses dispositivos que há um direito humano e fundamental que com lastro na Constituição e na Lei de Migrações coage todos os Poderes Constituídos a



fornecerem o direito líquido e certo à saúde e assistência social aos imigrantes indocumentados ou documentados.

Em giro próximo devemos trazer à baila a informação que o Brasil tem um longo histórico legislativo nos últimos trinta e nove anos de fazer regularizações de imigrantes indocumentados em situações que inexistia emergência e assim aconteceu com a Lei nº 6.964/1981, a Lei nº 7.685/1988, a Lei nº 9.675/1998 e a Lei nº 11.961/2009. Como se percebe, mesmo sem uma situação de pandemia, já é normal em nosso caminhar migratório que a cada 9 anos e meio, em média, façamos uma regularização dos imigrantes indocumentados. Dessa forma, nesse exato momento em que vivemos, porque não fazer uma regularização com um argumento urgentíssimo de salvar a vida de milhares de imigrantes indocumentados da marginalização social e da precarização no gozo de direitos humanos e fundamentais?

Devemos mostrar que essa tradição brasileira iluminista de promover regularizações migratórias de tempos em tempos infelizmente não ocorreu com a Lei nº 13.455/2017 ou Lei de Migrações, porquanto o seu art. 118 foi vetado pela Presidência da República, *in verbis*: “*Será concedida autorização de residência aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requeiram no prazo de 1 (um) ano após a entrada em vigor desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia*”.

Isso demonstra que estamos há 11 anos sem uma regularização migratória e isso pode significar que o número de imigrantes indocumentados seja maior ainda quando comparamos com outros períodos de nossa história recente. Para melhor ilustrar esse parecer citamos o quadro feito pela mestra Jacqueline Lobo de Mesquita²³ que nos

²³ MESQUITA, Jacqueline Lobo de. Lei de Imigração no Brasil e Processos de Anistia: O Olhar do Imigrante Boliviano. Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Seropédica/RJ, 2016, p. 41.



mostra de forma esquematizada os números de imigrantes indocumentados que requereram a sua regularização nas quatro últimas vezes em que esses projetos foram conduzidos:

Lei	Nº de imigrantes que requereram.
Lei nº6964, de 9 de dezembro de 1981	27.000
Lei nº7685, de 2 de dezembro de 1988	36.990
Lei nº9675/98, regulamentada pelo decreto nº2.2771/98	40.909
Lei nº 11.961/2009	Entre 43 e 45.000

Dito de outra forma, perdemos uma boa oportunidade em 2017 de retirar da informalidade migratória milhares de pessoas que talvez hoje não precisariam estar nessa situação de vulnerabilidade social. Assim, não fizemos o nosso dever de casa e quebramos o nosso longo costume de quase 4 (quatro) décadas de promover essas regularizações que tem apenas cunho humanitário de inserir no acesso aos direitos humanos e fundamentais pessoas que são esquecidas pelo Estado e invisíveis aos seus olhos. Isso hoje traz uma responsabilidade acentuada de não vacilarmos em nosso compromisso com o modelo migratório humanitário adotado pelo nosso país e com a defesa intransigente da dignidade da pessoa humana. Por isso é imperativo que façamos essa regularização dos imigrantes indocumentados, porque a pandemia pode estar ceifando muitas vidas de imigrantes indocumentados.

b) Da Autorização de Residência para uma Acolhida Humanitária:

De mais a mais, é significativo reforçar que o presente PL em nada afronta o arcabouço jurídico posto pela Lei de Migrações ou o Decreto Federal nº 9.199/2017 e da mesma maneira não promove uma abertura irrestrita para todas as pessoas que queiram entrar no Brasil nesse exato momento emergencial de pandemia, sendo imprescindível esclarecer que o ponto abordado pelo Projeto de Lei não se debruça sobre isso. Com isso devemos aclarar que nunca se tratou de abrir as fronteiras de forma atabalhoada até mesmo porque o Brasil está com seus acessos cerrados e em estado de atenção de forma que a entrada de não nacionais está limitada ou impedida como demonstra a Portaria



Federal Interministerial nº 340 de 30 de junho 2020, que está em vigor, e que vem sendo renovada por meio de outras Portarias Federais Interministeriais desde março de 2020.

Logo, é inevitável elucidar que somente serão regularizados aqueles que tiverem ingressado no território nacional até a data de início de vigência do PL e da mesma forma, ninguém conseguirá essa regularização automática, devendo o interessado requerer expressamente por meio do procedimento estabelecido pelo Projeto de Lei. Reforça-se mais uma vez que não há incongruência com a Lei de regência, pois o art. 30, § 5º da Lei de Migrações já enaltece o caminho a ser seguido, lastreando-se no permissivo para admitir que haja a autorização de residência para acolhida humanitária, mesmo que o não nacional imigrante não tenha entrado documentadamente: *“Poderá ser concedida autorização de residência independentemente da situação migratória”*.

Por isso, o Projeto de Lei de forma inteligente consegue conciliar valores caros à política migratória para que seja garantido às pessoas imigrantes indocumentadas, que aqui estejam no momento da pandemia, a regularização da sua situação migratória por meio da autorização de residência para acolhida humanitária que tem previsão legal nos arts. 14, § 3º e 30, I, c da Lei nº 13.455/2017 e no art. 142, I, c do Decreto Federal nº 9.199/2017 para que não lhes seja negado saúde, assistência social, moradia e trabalho. Diante dessas colocações para que o assunto fique mais bem desenhado nos valermos das palavras do juiz federal Daniel Chiaretti e da defensora pública federal Fabiana Galera Severo²⁴ que assim pontificam sobre o instituto da acolhida humanitária:

“Mais abrangente, contudo, é a hipótese da acolhida humanitária, a qual poderá ser concedida ‘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

²⁴ CHIARETTI, Daniel e SEVERO, Fabiana Galera. Comentários ao Estatuto dos Refugiados. Belo Horizonte: Editora CEI, 2018, p.17.



de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma do regulamento’ (art. 14, § 3º da Lei de Migração). Esta categoria se relaciona diretamente com a chamada proteção complementar, instituto voltado àqueles imigrantes que embora não se enquadrem nas hipóteses do refúgio, ainda assim necessitam de alguma forma de proteção. Este instituto pode ser fundamentado em normas internas, tratando de direitos humanos ou mesmo princípios mais gerais de fundo humanitário, levando a uma ampliação da base legal protetiva e dos sujeitos protegidos”.

O PL ainda permite que nesse momento de crise econômica e de grande número de desempregados formais em que a pobreza está crescendo em sentido inverso ao acesso à renda que a autorização de residência para acolhida humanitária seja levada de forma gratuita o que é uma norma razoável nesse cenário emergencial de pandemia em que as pessoas brasileiras e não nacionais estão com dificuldade para se sustentar plenamente, sendo que para os imigrantes indocumentados isso ainda é mais grave, pois eles sequer puderem dar entrada no pedido de auxílio emergencial ou outros direitos atrelados à seguridade social, dado que a maioria deles ou a totalidade não tem CPF (cadastro de pessoa física) junto à Receita Federal. Com esse mesmo rumo os escritores Amanda Cristina Mayer, Jeniffer Riscielly de Souza e Fabrício Bittencourt da Cruz²⁵ asseveram:

“Não há como negar a precariedade social em que se encontram os imigrantes em situação ‘irregular’ no País. Também é evidente a informalidade das relações de trabalho a envolver imigrantes com situação documental inadequada, visto não haver como estar incluídos

²⁵ MAYER, Amanda Cristina, SOUZA Jeniffer Riscielly de e CRUZ, Fabrício Bittencourt da. A Lei De Migração: O Veto Presidencial À Anistia Para Imigrantes Indocumentados. II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas, 2017, p. 03.



formalmente no mercado de trabalho (...) **A autorização de residência seria um mecanismo não apenas de regularização documental, mas de inclusão social, trabalhista e previdenciária**". (Grifos Nossos).

Isso se mostra importante, porquanto conforme o Anexo I do Decreto Federal nº 9.199/2017 há a cobrança de serviços prestados por meio de taxas em caso de processamento e avaliação de pedidos de autorização de residência que soma R\$ 168,13 (cento e sessenta e oito reais e treze centavos) e a emissão de carteira de identidade de imigrante que totaliza R\$ 204,77 (duzentos e quatro reais e setenta e sete centavos) como demonstra o art. 131, I e II, respectivamente, do mesmo Decreto Federal nº 9.199/2017. Em outras palavras, o vulto de R\$ 372,90 (trezentos e setenta e dois reais e noventa centavos) que é o somatório dos dois valores anteriores pode impactar seriamente na vida financeira de um imigrante indocumentado que já conta com pouco ou nenhum dinheiro.

Quando excepcionalmente é dispensado a comprovação de renda ou o meio de sustentar-se há proporcionalidade nesse dispositivo, porque os empregos foram veemente afetados com a pandemia de COVID-19, sem contar que muitos imigrantes indocumentados não teriam como fazer isso por estarem no mercado informal. Isso é corroborado pelos números²⁶ de julho de 2020 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que chegam no dado de que haveria no Brasil algo em torno de 12,4 milhões de desempregados e que o nosso país estaria em uma recessão econômica²⁷ que talvez seja a pior da nossa história, enquanto país independente.

²⁶ Acessado no dia 26 de julho de 2020 às 20h 11m no sítio eletrônico: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/07/17/desemprego-diante-da-pandemia-volta-a-ter-alta-apos-leve-queda-aponta-ibge.ghtml>

²⁷ Acessado no dia 26 de julho de 2020 às 20h 19m no sítio eletrônico: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/06/29/por-que-brasil-ja-pode-ter-atingido-fundo-do-poco-da-recessao-e-o-que-isso-significa.ghtml>

**IAB****INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS**
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

Nesse compasso o presente PL está dialogando com ordenamento jurídico posto já que no art. 145, III e V do Decreto Federal nº 9.199/2017 já conseguimos ver que o espírito nessa seara é de proteção da vida humana: “*A **autorização de residência para fins de acolhida humanitária** poderá ser concedida ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de: (...) III - **calamidade de grande proporção**”*. (Grifos Nossos). Como se percebe a situação colocada pela pandemia do coronavírus no Brasil se ajusta bem nas balizas de calamidade de grave proporção. Talvez seja difícil ou quase impossível não encaixar a atual situação como uma calamidade de grande proporção, devido aos seus sérios impactos na vida de todas as pessoas.

De forma complementar o PL anda muito bem ao franquear que essas regras possam ser estendidas aos refugiados que assim solicitarem, já que as pessoas em situação de refúgio são um tipo especial de imigrante que tem regras específicas que o normatizam consoante a Lei nº 9.474/1997 ou Estatuto dos Refugiados e a Convenção Internacional dos Refugiados de 1951. Essa norma pode ser interessante, por exemplo, para um solicitante de refúgio que esteja precisando com urgência que seus documentos sejam emitidos pelas autoridades migratórias brasileiras ou para prolongar a sua autorização de residência que esteja por expirar ou ainda para requerer o auxílio emergencial.

Ademais, precisamos divulgar que o PL não inova também, pois os dois anos como prazo inicial de autorização para residência para acolhida humanitária como já faz o art. 142, § 2º do Decreto Federal nº 9.199/2017. Destarte, apenas haverá a interiorização formal nos quadros oficiais de imigração de pessoas que já estão no território nacional de forma que não haverá o inchaço da imigração, pois essas pessoas já estão aqui. O objeto desse PL é facilitar o instituto da autorização de residência para acolhida humanitária dos imigrantes indocumentados que já estavam no Brasil quando do início da pandemia de maneira que não trará nenhum dano aos sistemas públicos já estabelecidos.

**IAB****INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS**
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

De forma parecida em um passado próximo, nos últimos 10 anos, o Brasil vem chancelando um regime especial humanitário para haitianos, sírios e os venezuelanos. Assim, podemos dizer que esse acontecimento não é novidade para o nosso país que se notabilizou no plano internacional por ter uma política pública migratória de união do modelo humanitário que confere uma maior e melhor salvaguarda da pessoa humana. Nisso é importante ressaltar que os motivos de haitianos, sírios e os venezuelanos são os mais diferentes, a saber, respectivamente, desastre ambiental, guerra civil e crise sócio-economia aguda.

Quanto aos haitianos a sua vinda aconteceu em grande parte devido ao terremoto que atingiu fortemente o Haiti em 2010 e como o Brasil e o mundo ainda não trabalha com uma concepção de refugiado ambiental, apesar das pesadas críticas doutrinárias, essas pessoas puderem entrar em nosso território por meio de uma sistemática que mobilizava o visto humanitário. Com isso o dado vital é que da mesma forma que o PL nº 2.699/2020 essa política específica para os haitianos não foi cuidadosamente planejada, pelo contrário, ela simplesmente foi tomada de forma emergencial para que os haitianos não fossem sumariamente deportados como estava acontecendo até a edição da Resolução Normativa nº 97/2012 do CNIg (Conselho Nacional de Imigração).

No que diz respeito aos sírios em 2013 devido a experiência exitosa com os haitianos o Brasil se dispôs a fazer uma espécie de proteção adicional com bases humanitárias por meio da Resolução Normativa nº 17/2003 do CONARE (Comitê Nacional dos Refugiados) que permitiu a concessão de visto humanitário aos sírios para facilitar o acesso deles ao procedimento de refúgio no Brasil. Em outras palavras, nessa hipótese o visto humanitário aqui foi instrumentalizado para desburocratizar as formalidades excessivas descomplicando a entrada de sírios, e nisso ainda se isentou a obrigatoriedade de apresentação: de carta-convite, passagem de ida e volta, comprovação



de renda, emprego ou atividade econômica como coloca a internacionalista Camila de Carli Cardoso de Oliveira²⁸.

No caso venezuelano se utilizou o Decreto Federal nº 9.285/2018 é a Lei nº 13.684/2018 que reconheceram em específico a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado pela crise humanitária na Venezuela. Deve-se invocar também a Resolução Normativa nº 126/2017 do CNIg que tratou da concessão de residência temporária por até dois anos para nacionais de países vizinhos que não fazem parte do MERCOSUL, mas não se deve olvidar que a nossa primeira resposta foi trabalhar mais uma vez com o visto humanitário por meio da Resolução Normativa nº 125/2017 do CNIg que logo depois de ser publicado foi revogada.

Após vermos os expedientes adotados pelo Brasil nesses três casos nos parece que temos uma tradição consolidada e bem estabelecida em desdobrar os argumentos humanitários. Nisso não nos parece razoável tratar de forma muito diferente casos que tem um fundo semelhante, uma vez que nos três casos circunscritos até aqui há um momento em que os Direitos Humanos são inescusáveis, sendo que no caso do PL em tela os imigrantes indocumentados já estão no Brasil, ou seja, não se pode usar a ideia que isso inflaria demasiadamente as cidades brasileiras.

Assim, ao seguirmos essa estrada vemos que o caminho natural seria a regra da reciprocidade, dado que devemos adotar a mesma política que alguns Estados mais progressistas da Europa já estão fazendo, pois é aquilo que gostaríamos que fizessem com os brasileiros que emigraram indocumentados para a Europa, EUA, Japão e outros países. Nesse traçado é nosso dever seguir esse ciclo virtuoso e garantir que imigrantes

²⁸ OLIVEIRA, Camila de Carli Cardoso de. O Brasil e a Proteção Complementar Humanitária. *Mural Internacional*. v. 8. nº 1. jan-jul, 2017, p. 127.



indocumentados que no Brasil estejam possam ter acesso aos direitos mais básicos e não perecer nessa crise social, econômica, laboral, cultural e sanitária causada pela pandemia de COVID-19 até mesmo para podermos conversar com esses outros países que possuem muitos brasileiros indocumentados e solicitar a consagração da mesma regra.

Isso fica latente nos números quando comparamos os brasileiros emigrantes (aqueles que estão fora do Brasil) com os imigrantes (não nacionais que estão no Brasil), pois existem dados comprovados pelo Ministério das Relações Exteriores²⁹ que demonstram que existe algo em torno de 3 (três) milhões de brasileiros emigrantes em outros países do mundo, muitos deles indocumentados, e algo próximo de 750 mil imigrantes não nacionais no Brasil. Isto é, o saldo é maior de saídas do que de entradas e isso já deveria direcionar os nossos gestores públicos e legisladores no sentido de dar maior atenção a esse tema.

Exemplo disso é que nos Estados Unidos da América muitos brasileiros indocumentados estão passando muitas dificuldades devido também as crises conduzidas pelo COVID-19 como atestam os sítios eletrônico de notícia da BBC³⁰ e da UOL³¹. Nesse país o problema para os imigrantes indocumentados é mais grave, porque o sistema de saúde pública não é universal, sendo que quase tudo é pago e normalmente as despesas médicas são muito caras. Sem contar que os imigrantes indocumentados nesse país trabalham em grande parte no setor de serviços e em atividades domésticas que foram muito afetadas com o isolamento social feito pela pandemia.

²⁹ Acessado no dia 23 de julho de 2020 às 20h 53m no sítio eletrônico: <https://www.uol/noticias/especiais/imigrantes-brasil-venezuelanos-refugiados-media-mundial.htm#o-brasil-tem-pouco-imigrante>

³⁰ Acessado no dia 27 de julho de 2020 às 11h 31m no sítio eletrônico: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-5225218>

³¹ Acessado no dia 27 de julho de 2020 às 11h 34m no sítio eletrônico: <https://operamundi.uol.com.br/coronavirus/65660/brasileiros-indocumentados-que-vivem-nos-eua-temem-covid-19-e-deportacao>



Por tudo que foi exposto até aqui conseguimos notar com clareza que a autorização de residência para fins humanitários não pode ser interpretado da mesma forma que outros temas ligados à migração, já que aqui a conveniência e oportunidade de promover ou não esse programa está em um nível mínimo de discricionariedade, tendo em vista que estamos lidando com a sobrevivência da vida humana e isso fica mais alardeado quando lembramos que estamos em um ambiente pandêmico. Pelo exposto, acreditamos que se trata de uma verdadeira obrigação jurídica, moral, ética e social de permitir que os imigrantes indocumentados no Brasil possam alcançar a autorização de residência devido a fins humanitários, pois sem isso haverá um agravamento totalmente evitável da situação de vulnerabilidade desse grupo já enfraquecido.

Consequentemente se fizermos essa regularização esses imigrantes indocumentados deixarão a invisibilidade social e a marginalização quanto ao gozo de direitos humanos e fundamentais como, em rol exemplificativo, a saúde, a assistência social, a moradia e o trabalho que talvez sejam os direitos mais valiosos do ser humano nessa altura da crise, já que estruturam o mínimo existencial mais rarefeito quando pensamos que os imigrantes indocumentados dificilmente tem um emprego formal, não conseguem pedir direitos ligados à seguridade social e com isso podem estar com em débito com os aluguéis das suas residências. Isso ao desprezarmos que se eles ficarem doentes terão medo de pedir ajuda em uma instituição médica pública, pois temem serem deportados. E por isso devido a gravidade desse assunto dos direitos ele será examinado com mais vagar no próximo tópico desse texto.

c) Do Acesso aos Direitos Humanos e Fundamentais (Saúde, Assistência Social, Moradia e Trabalho):

Como já vimos os imigrantes indocumentados estão em uma situação delicada no Brasil, porquanto ao mesmo tempo que devem se furtar das autoridades migratórias e policiais para não serem deportados tem que expor a sua saúde para ganhar o seu sustento nesse ambiente sanitário arriscado. Nessa cena de ocaso criada pelo COVID-19 muitos



perderam seus trabalhos e fontes de renda, que muitas vezes já eram informais, como regra, e não raro muitos estão sob o risco de não ter casa para morar, habitar ou ficar devido à falta de renda para pagar os aluguéis ou estadias e por não terem documentos como CPF também não puderam dar entrada no auxílio emergencial ou em outros direitos atrelados à estrutura da seguridade social.

Isso sem contar que se algum imigrante indocumentado adquirir coronavírus ele provavelmente não terá condições financeiras de ingressar em um hospital particular e ainda corre o risco de doente ter a sua entrada no serviço público nosocomial negado por não ter documentos brasileiros válidos. Vemos que são muitas as causas de vulnerabilidade que deságuam em dificuldades quase insolúveis para que os imigrantes indocumentados acessem os serviços públicos mais básicos como saúde, assistência social, moradia e trabalho. Com esse mesmo pensar a estudiosa Juliana Marques e Gomes³² pontua com argúcia:

“Os imigrantes indocumentados que residem no Brasil, no geral, possuem seus direitos humanos violados não por disposições legais expressas nesse sentido, mas pela realidade clandestina em que se encontram, determinada pela impossibilidade de se adequarem às imposições da política imigrantista do país. Assim, devido à situação irregular, esses imigrantes têm sua mão de obra superexplorada, através de um trabalho que se assemelha à escravidão. Os direitos econômicos e sociais geralmente são os mais vulnerados pela situação irregular do migrante. (...)”. (Grifos Nossos).

Talvez na área do acesso à saúde pública estejam os mais sérios empecilhos. Isso se explica, pois aparenta que tanto na prevenção às doenças quanto na eventual internação nos hospitais públicos para tratar da COVID-19 ou outras mazelas vigora relativo

³² GOMES, Juliana Marques E. Imigrantes Indocumentados No Brasil: Uma Análise Sob O Enfoque Do Direito Do Trabalho. Monografia apresentada ao final do Curso de Graduação em Direito da Universidade de Brasília como requisito à obtenção do grau de Bacharel em Direito, 2013, p. 69.



desconhecimento e até mesmo discriminação preconceituosa por parte dos profissionais médicos contra os imigrantes indocumentados. Nesse sentido o próprio Projeto de Lei nº 2.699/2020 é impecável e em sua justificativa e nos apresenta um dado que devemos levar em consideração para tentar resolver e evitar que alguém sofra dessa maneira:

“No entanto, muitos imigrantes não conseguem sacar seus benefícios, acessar o Sistema Único de Saúde (SUS), ou emitir ou regularizar seus CPFs por ausência de uma instrução clara sobre a necessidade de aceitação de documentos estrangeiros pela Caixa Econômica Federal e pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; ou sobre a irrelevância da documentação e status migratório para atendimento no SUS”. (Grifos Nossos).

Isso é realmente uma excrescência jurídica e social em um horizonte de severa crise sanitária impedir que alguém seja cuidado nos aparelhos públicos de saúde pelo simples fato de não estar em dia com seus documentos. Desse modo, esse proceder é evidentemente inconstitucional, sendo uma ofensa peremptória aos arts. 194, parágrafo único, I e 199, *caput* que são incontestáveis em assegurar o direito universal de todos a ter acesso à saúde pública, independentemente de qualquer condição pessoal ou status migratório.

Dessa forma, é interessante que estudemos a Lei 8.080/1990 que também é conhecida como Lei do SUS que garante acesso universal e indiscriminado a todas as pessoas, nacionais ou não, aos serviços de saúde. Entretanto, esse serviço, não raro, é restringido quando a pessoa não tem documentos ou ainda se ele tem apenas documentos de outros países e nenhum documento brasileiro. Desse jeito, não é incomum que o imigrante indocumentado em certos casos fique sem assistência no que tange a sua saúde.



Esse é o testemunho dos juristas Anderson Medeiros de Moraes, Rafael Lamera Giesta Cabral e Ulisses Levy Silvério dos Reis³³:

“Assim como o acesso à informação e a dificuldade com o idioma, os obstáculos para conseguir a regularização migratória acabam expondo os migrantes indocumentados a situações abusivas. **O acesso aos serviços públicos, muitas vezes, é dificultado pelo fato do estrangeiro não possuir uma identificação formal.** Além disso, outros casos de abusos são frequentemente relatados contra os estrangeiros e, em muitos deles, **a vulnerabilidade imposta pela falta de regularização documental é a principal causa de tais transtornos**”. (Grifos Nossos).

Nessa senda documental é nossa obrigação lembrar que um documento pessoal não passa de um papel ou de uma carteira ou qualquer outra forma escolhida e assim não se pode esquecer que em situações normais já seria temerário obstar que alguém pratique algum direito pelo simples fato de não ter um documento ou estar ele vencido ou ainda por ser um documento não brasileiro. Isso se agrava ainda mais em uma situação de emergência em que a vida humana está em sério risco e quanto a isso, de forma brilhante, a arquivista Patrícia Wu Martinho³⁴ trata do super valor que damos ao documento e como isso não pode ser um fim em si mesmo, tampouco atrapalhar o exercício dos Direitos Humanos:

³³ MORAIS, Anderson Medeiros de, Giesta, Rafael Lamera Cabral e REIS, Ulysses Levy Silvério dos. Trabalhador Migrante Indocumentado: Conhecer: Debate Entre O Público e o Privado, p. 79-107, 2019, p. 96.

³⁴ MARTINHO, Patricia Wu. Arquivo e Ausência: A Situação dos Imigrantes Indocumentados no Processo De Luta Por Direitos. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Arquivologia). Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017, p. 30 e 34.



“O caso dos imigrantes indocumentados é ainda mais complicado, pois a condição necessária para que exerçam direitos vai além da capacidade de gestão sobre seus próprios arquivos. **As formas de exploração se sobrepõem quando não há o documento para se recorrer. Isso abre precedente para diversos abusos por parte dos cidadãos locais. (...)**

Segundo a tradicional abordagem formal normativa, temos direitos pelo fato de sermos humanos, independente das condições materiais ou sociais em que estamos inseridos. No entanto, os exemplos vivenciados pelos imigrantes indocumentados mostram que na prática pode não haver interesse político ou condições materiais em concretizar os direitos”. (Grifos Nossos).

Podemos atribuir em parte esse cerceamento de direitos em relação aos imigrantes indocumentados ao fato de a ojeriza ao não nacional (que é outra causa de vulnerabilidade que enfraquece ainda mais a vida do imigrante indocumentado) estar crescendo progressivamente em nosso país. Desse jeito, é importante desmitificar a lenda de que o nosso Estado abraça fraternalmente todas as pessoas, inclusive imigrantes indocumentados, visto que estatisticamente os casos de xenofobia³⁵ no Brasil aumentam assustadoramente, sendo isso ratificado pelos doutos Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth e Jeannine Tonetto de Aguiar³⁶.

Por conseguinte, o PL atento a esse gargalo tenta resolver esse problema e com isso vale dizer que é positiva a orientação dada por ele aos agentes do Sistema Único de Saúde (SUS) para que não neguem atendimento ao imigrante indocumentado ou que

³⁵ Acessados no dia 25 de julho de 2020 às 14h 22m nos sítios eletrônicos: <https://oglobo.globo.com/brasil/denuncias-de-xenofobia-no-disque-100-crescem-633-em-2015-18554954> e <https://www.noticiasaoiminuto.com/mundo/1425848/covid-19-xenofobia-contra-orientais-cresce-no-brasil>

³⁶ WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi e AGUIAR, Jeannine Tonetto de. Direitos Humanos e Políticas Migratórias Brasileiras do Estatuto do Estrangeiro À Nova Lei de Migrações, Rupturas e Continuidades. Revista Culturas Jurídicas, Vol. 5, Núm. 10, jan./abr., 2018, p. 245.

**IAB****INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS**
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

esteja com seus documentos vencidos, até porque algumas agências brasileiras que emitem documentos pessoais como a Receita Federal, Polícia Federal e outras estão trabalhando em regime de revezamento o que diminui a velocidade na produção dos documentos e da mesma forma não estão agendando ou ainda designando datas muito protraídas no tempo para que os imigrantes possam recolher seus respectivos documentos de identificação emitidos por autoridade do Brasil.

d) Da Reinterpretação dos Documentos Pessoais À Luz da Dignidade Humana dos Imigrantes Indocumentados:

Nesse mesmo compasso no que tange aos documentos o Projeto de Lei é feliz também ao prever a possibilidade de envio preferencial da documentação pela via digital o que evita o aumento da chance de contágio, todavia, não exige que sejam realizados pessoalmente no caso de limitações de acesso a internet pelo requerente. Dito de outro jeito, objetiva-se criar mecanismos para evitar ou minorar as aglomerações em repartições públicas que podem corroborar a disseminação da COVID-19, bem como evitar deslocamentos que possam ser resolvidos pela via digital sem o uso de transporte público.

Com esse mesmo teor de vanguarda o PL é elogiável também quando permite de forma excepcional que os passaportes ou documentos de identificação não nacionais sejam aceitos pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) para que essas instituições possam pagar o auxílio emergencial. Nessa mesma sintonia se permitirá que possa ser feito o depósito do bolsa família pela Caixa aos imigrantes indocumentados. Nesse mesmo sentido que a Receita Federal faça a emissão de CPF no ato da solicitação em agência, sem necessidade de procedimentos secundários como o reagendamento para outro dia, o que dispensaria a ida do imigrante indocumentado na localidade mais uma vez para apenas colher o documento.



De mais a mais, devemos lembrar ainda que medidas emergenciais já foram tomadas no acesso à renda básica e no campo da cultura. Com isso enaltecemos a consagração da Lei nº 13.982/2020 ou Lei do Auxílio Emergencial durante a pandemia do COVID-19 e a Lei nº 14.017/2020 ou Lei Aldir Blanc que foram vitais nesse momento de perda de renda e de crescimento do desemprego. Isso foi primordial para que muitas pessoas não sofressem mais ainda com o risco real de miséria, despejo, fome e outras mazelas geradas pelo pauperismo. Nisso o zelo com os imigrantes indocumentados deve ser o mesmo que já tivemos com pessoas sem acesso à renda e com profissionais que trabalham na área da cultura.

Ademais, o Direito Civil e os seus prazos também foram contemplados com um expediente de medidas para combater a COVID-19, sendo que a Lei nº 14.010/2020 ou Lei do Regime Jurídico Emergencial para o Direito Privado é o maior representante desse esforço para tentar suavizar as consequências danosas da pandemia no mundo civil. Assim, se até a legislação civil já teve o seu mini estatuto para se abrigar do coronavírus, porque ainda estamos em mora com os imigrantes indocumentados que são pessoas que precisam urgentemente do agasalho da Lei?

Nesse sentido o presente Projeto de Lei de Regularização dos Imigrantes Indocumentados faz justiça à uma população que é marginalizada social, cultural, laboral e economicamente e que nesses tempos presentes vive uma decadência sanitária. Logo, nunca é demais reiterar que esse grupo de pessoas, conquanto numerosos, são invisíveis aos olhos dos legisladores e gestores públicos que somente tomam conhecimento da existência dos imigrantes indocumentados em situações episódicas. Isso é explicado em parte pela falta de peso político desse grupo que sequer pode votar ou ser votado, assim, isso esvazia a sua envergadura, fazendo com que não se pratique nenhuma ou que se adote poucas políticas públicas para os imigrantes indocumentados.

**IAB****INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS**
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

V - DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DO PROJETO DE LEI Nº 2.699 DE 15 DE MAIO DE 2020 DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Pelas razões que foram expostas vamos avançar para fechar nosso parecer com nossas considerações finais quanto à constitucionalidade formal e material do Projeto de Lei nº 2.699/2020 da Câmara dos Deputados que institui medidas emergenciais de regularização migratória no contexto da pandemia de COVID- 19.

No que tange à constitucionalidade formal não repousam maiores celeumas por isso vale frisar que é legítima a iniciativa parlamentar haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa da Presidência da República (art. 61 e ss. da Constituição). Sendo assim, é adequado tratar a seguinte matéria por meio de lei federal, visto não haver exigência que essa mudança se dê por reforma da Constituição da República ou que o assunto seja veiculado por lei complementar. Logo, não há vício formal quanto à iniciativa ou quanto à forma escolhida para levar adiante o proposto Projeto de Lei nº 2.699/2020 da Câmara dos Deputados. Desse jeito, o presente PL é formalmente constitucional, cumprindo o devido processo legal legislativo de nossa Constituição.

Quanto à constitucionalidade material do Projeto de Lei nº 2.699/2020 é mandamental que ele seja aprovado na sua integralidade por valorizar os arts. 1º, III, 3º, I, IV e 4º, II, VIII, IX e 5º, *caput* da Constituição, nessa ordem: dignidade da pessoa humana, solidariedade social, vedação a qualquer tipo de discriminação, inclusive de origem, prevalência dos direitos humanos, repúdio ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e isonomia substancial entre nacionais e não nacionais. Todas essas diretrizes constitucionais citadas são cláusulas pétreas e fundantes do nosso Estado Democrático de Direito de forma que são necessariamente obrigatórias de serem desdobradas diante desse Projeto de Lei em questão.



Há também fina harmonia com o ordenamento jurídico legal brasileiro já estabelecido para o tema das migrações, notadamente, a Lei nº 13.455/2017 ou Lei de Migrações, o Decreto Federal nº 9.199/2017, a Lei nº 9.474/1997 ou Estatuto dos Refugiados e a Lei nº 13.684/2018 ou Lei de Assistência Emergencial para Acolhimento a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade decorrente de fluxo Migratório provocado por Crise Humanitária. Esse arcabouço reunido forma no Brasil uma espécie de micro estatuto para as migrações de forma que todos os novos atos normativos na seara das migrações podem se inspirar nesse agregado normativo.

No que diz respeito às legislações sanitárias temos não só congruência, mas uma outra possível Lei que reafirmará o estado de emergência em que nos encontramos e o nosso dever de tratar esse tema com o devido carinho. Assim, elencamos o rol de Leis que são fraternas em relação ao presente PL, a saber, Lei nº 8.080/1990 ou Lei do Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei nº 13.979/2020 ou Lei de Enfrentamento ao COVID-19, a Lei nº 13.982/2020 ou Lei do Auxílio Emergencial durante a pandemia do COVID-19, a Lei nº 14.017/2020 ou Lei Aldir Blanc e a Lei nº 14.010/2020 ou Lei do Regime Jurídico Emergencial para o Direito Privado.

No que diz respeito às normativas internacionais regionais e mundiais o Projeto de Lei nº 2.699/2020 anda muito bem e está em concórdia com as premissas da Resolução nº 04/2019 da CIDH, do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular da OIM de Marraquexe de 2018, da Declaração de Nova Iorque para os Refugiados e Migrantes de 2016 da ONU, da Opinião Consultiva nº 18/2003 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, das Convenções nº 97, 118 e 143 da OIT e da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990 da ONU.



Nesse cenário o tema dos imigrantes indocumentados não pode ser entendido de forma estática e tradicional, dado que é imprescindível que se faça uma leitura sob os auspícios dos Direitos Humanos. Isso está fulcrado na natureza vulnerável dos imigrantes indocumentados que existia antes da pandemia e que se tornou quase insustentável com esse fenômeno sanitário que repercutiu gravemente, pelo menos, nos aspectos social, cultural, laboral e econômico. Dessa forma, não podemos fugir da verdade inconveniente, estamos em débito com os imigrantes indocumentados, já que até agora já protegemos muitos grupos e setores da sociedade brasileira, contudo, estamos olvidando um corpo social que talvez seja um dos mais vulneráveis nesse horizonte do coronavírus.

Por essa razão urge que sigamos o exemplo português que na Europa lançou as bases de um padrão humanitário que deveria ser perseguido por todos os países que se encontrem em situação similar. A causa dessa afirmação está na esfera da dignidade priorizada no epicentro dos epicentros, tendo em mente que se elegeu o ser humano, não importando em nada o status migratório, como o bem jurídico mais pesado de todos e em um juízo de ponderação outros valores perdem ou diminuem o seu valor. Nisso fica evidente que sem medida jurídica e política milhares de pessoas não vão ter dinheiro para comer, serão desalojadas de suas habitações e possivelmente irão morrer por fome, extremo frio, acentuado calor, violências contra desabrigados ou devido à doenças, porque faltam recursos financeiros ou por medo de ser deportado para dar entrada em um hospital público.

É necessário avivar que esse é um PL de extrema gravidade que deseja atualizar o tema dos imigrantes indocumentados em apreço ao periclitante momento em que vivemos, sendo que é forçoso que esse Projeto de Lei seja consumado devido aos efeitos violentos proporcionados pelo coronavírus na população imigrante indocumentada. Trata-se de conferir segurança jurídica a esse grupo que se encontra espremido na tênue linha entre o risco de deportação, a possibilidade de adquirir o coronavírus e ter dificuldade para ingressar em um hospital público e a real chance de não ter o que comer e depender de caridade, ser expulso do seu local de moradia devido ao não pagamento

**IAB****INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS**
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

por conta da dificuldade para acessar renda seja pelo trabalho ou devido a ausência de algum programa de seguridade social.

Em última instância não se trata de abrir as fronteiras de forma desorganizada, uma vez que esse PL somente objetiva dar salvaguardas a população imigrante indocumentada que no Brasil totaliza um número expressivo e que está sofrendo com os efeitos deletérios da crise econômica, laboral, cultural, sanitária e social causada pela pandemia de COVID-19. O objetivo do Projeto de Lei não é beneficiar pessoas que estão fora do território brasileiro, porquanto a sua meta é proteger as pessoas imigrantes indocumentados que já estão no Brasil, às vezes há muitos anos, e que hoje podem estar desalentadas por falta de recursos financeiros, morando de favor ou em situação de rua e impedidos de entrar em um nosocômio público em caso de necessidade ou pedir algum direito ligado à seguridade social por falta de documentos.

Dessa forma, a autorização de residência para acolhida humanitária é um instrumento consoante ideias humanitárias que evita o agravamento das situações de vulnerabilidade, uma vez que ele levanta o véu da invisibilidade, fazendo com que o imigrante indocumentado passe a “existir” para o Estado brasileiro. Nesse fluxo o imigrante indocumentado se transforma em imigrante documentado e passa a ter de forma mais robusta os direitos à saúde, assistência social, moradia e trabalho. Conquanto isso seja uma evolução isso não deveria existir, pois nesse momento de pandemia e sempre o mero patamar de ser humano já deveria lhe franquear todos os direitos necessários para uma vida digna.

Em giro paralelo nos parece óbvio que nesse ambiente republicano e arejado não é possível conceber que os documentos pessoais de identificação sejam nesse exato tempo de pandemia um óbice para o imigrante indocumentado possa entrar em um hospital público e ser atendido. Vale observar que em uma fase em que não há emergência o



simples negar ou limitar o atendimento médico a uma pessoa pelo mero fato de ela não ter um documento brasileiro, por si só, já seria absurdo, no entanto, quando pensamos que isso pode ocorrer com uma pandemia mortal em curso isso, com certeza, causa espécie em qualquer ser humano com o mínimo de amor ao próximo.

Dessa forma, o entendimento do que pode ser visto como documento válido deve ser reinterpretado para se admitir que qualquer documento de identificação, isto significa aceitar documentos não brasileiros como por exemplo passaportes, identidades e carteiras de trabalho do respectivo país do não nacional e até mesmo documentos brasileiros vencidos como protocolos de refúgio e carteira de não nacional que precisem ser renovadas. Isso é ocasionado porque as autoridades que emitem esses documentos como Polícia Federal, Receita Federal e outras estão com seu atendimento mais moroso devido a pandemia o que dificulta a apresentação a contento desses documentos pelos não nacionais. Além disso, é forçoso rememorar que sem documentos em dia não é possível ingressar com pedidos para usufruir da seguridade social como o auxílio emergencial, bolsa família e outros e também não é viável que aquele imigrante consiga um labor formal com carteira assinada. Em complemento, em alguns casos, também é preciso que ele esteja com os documentos devidamente emitidos para que ele possa assinar contratos e assumir compromissos civis como, por exemplo, honrar com a locação de um bem imóvel ou adentrar em uma pousada ou hotel.

Todas essas cautelas em relação aos imigrantes indocumentados não são luxos, pelo contrário, são todas impreteríveis para que eles tenham o mínimo de dignidade. Desse jeito, isso nada mais é do que valorizar a nossa própria humanidade e o melhor que há dentro de nós, porque deixar ao relento imigrantes indocumentados que precisam de assistência nesse exato momento e não depois, sob pena de chegarem a óbito beira a crueldade e a falta de empatia ao próximo. Nesse tema vale observar que não se trata de seguir certa corrente política ou aquela ideologia, já que o que está em jogo é a vida humana na sua essência, tendo em mente que a doença não evita atingir certos grupos



IAB INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

ela simplesmente ataca a todos, sem preconceitos sociais, culturais, étnicos ou migratórios.

Em resumo, o Projeto de Lei nº 2.699 de 15 de maio de 2020 da Câmara dos Deputados deve prosperar em nosso ordenamento jurídico constitucional, devendo entrar em nossa sistemática legal por ter virtudes constitucionais inigualáveis que valorizam as normas constitucionais no seu aspecto formal e no seu viés material. Isso demonstra que o tal PL não ofende as vigas mestras estabelecidas pela Carta Magna, em sentido oposto, reafirma o nosso compromisso inarredável com os Direitos Humanos e o Estado Democrático de Direito, sobrelevando os arts. arts. 1º, III, 3º, I, IV e 4º, II, VIII, IX e 5º, *caput* da Constituição da República de 1988.

Por fim, aventa-se a possibilidade, após discussão e deliberação do Plenário, que o Instituto dos Advogados Brasileiros divulgue às autoridades competentes o conteúdo dessa manifestação do Plenário do IAB. Por conseguinte, requer-se que sejam enviados ofícios, contendo o inteiro teor desse parecer, à Presidência da República, à Presidência do Senado Federal, à Presidência da Câmara dos Deputados, à Presidência do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, para todos os Deputados Federais Relatores que subscreveram o Projeto de Lei nº 2.699/2020 da Câmara dos Deputados, para a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos para que tomem as providências que entenderem cabíveis.

É o parecer, *sub censura*.

Rio de Janeiro, 30 de julho de 2020.

PEDRO TEIXEIRA PINOS GRECO

Membro da Comissão de Direito Constitucional do IAB



ANEXO

Projeto de Lei nº 2.699/2020 da Câmara dos Deputados

Institui medidas emergenciais de
regularização migratória no contexto
da pandemia de COVID- 19
e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É concedida autorização de residência com fundamento na acolhida humanitária, em razão da pandemia de COVID-19 e seus impactos socioeconômicos, ao imigrante que, tendo ingressado no território nacional até a data de início de vigência desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia, assim o requeira.

§ 1º O imigrante que requerer autorização de residência nos termos deste artigo está isento do pagamento de quaisquer multas, taxas e emolumentos consulares;

§ 2º O imigrante com processo de regularização migratória em tramitação pode optar por ser beneficiado por esta Lei, assim como o solicitante de refúgio que manifestamente expressar sua opção pela solução migratória prevista neste artigo.

§ 3º O prazo para apresentação do requerimento de autorização de residência previsto neste artigo se inicia na data de publicação desta Lei e encerra-se dezoito meses após a sua regulamentação pela autoridade competente.

Art 2º A autorização de residência com fundamento na hipótese do Art. 1º é concedida inicialmente pelo prazo de até dois anos.

§ 1º Decorrido o prazo da autorização de residência por tempo determinado, o imigrante que tenha se regularizado na hipótese prevista pelo Art. 1º pode solicitar a alteração do prazo de residência para prazo indeterminado.



§ 2º Em razão da pandemia de COVID-19 e seus impactos socioeconômicos, para a solicitação a que se refere o parágrafo anterior não é necessário que o imigrante comprove meios de vida e subsistência ou re-apresente documentação já fornecida no ato da solicitação que deu origem a sua autorização de residência por tempo determinado.

§ 3º O disposto no parágrafo anterior também se aplica a qualquer imigrante que possua autorização de residência por tempo determinado com base em qualquer uma das hipóteses previstas no Art. 30 da Lei nº 13.445 de 2017 e que, findado o prazo determinado, requeira a alteração de sua autorização para tempo indeterminado dentro do prazo que se inicia na data de publicação desta Lei e encerra-se dezoito meses após a regulamentação da mesma pela autoridade competente.

Art 3º O procedimento referente ao requerimento de autorização de residência referido no Art. 1º deve ser realizado em uma única ocasião, na qual serão apresentados o requerimento e a documentação complementar e realizadas a coleta de identificação biométrica, garantindo-se que as instalações e procedimentos respeitem as determinações das autoridades sanitárias para a prevenção do contágio da COVID-19, priorizando-se os procedimentos pela via digital sem prejuízo de que sejam realizados pessoalmente no caso de limitações de acesso a internet pelo requerente.

Parágrafo único - O requerimento que se enquadre nas hipóteses do § 2º do Art. 1º será processado mediante manifestação escrita submetida física ou eletronicamente à autoridade migratória, não sendo necessário que o requerente forneça novamente os documentos já apresentados em sua solicitação de regularização migratória anterior ou no ato de sua solicitação de refúgio, tampouco tendo que repetir a coleta de identificação biométrica.

Art 4º A autoridade migratória pode solicitar somente os seguintes documentos do imigrante que requerer autorização de residência por acolhida humanitária nos termos do Art. 1º:

I - requerimento à autoridade migratória, o qual deve estar disponível ao requerente nas formas física e eletrônica;



II - passaporte, documento de identificação expedido pelo país de origem ou outro documento de viagem, não importando a data de validade dada a impossibilidade de renovação dos documentos durante a pandemia de COVID-19;

III - uma foto 3x4, recente, colorida, com fundo branco, em papel liso, de frente;

IV - declaração de endereço eletrônico e demais meios de contato;

V - comprovante de entrada no Brasil ou outra prova de que seu ingresso no território nacional se deu antes da data de aprovação desta Lei.

§ 1º A autoridade migratória notificará o imigrante sobre a necessidade de retificação ou de complementação dos documentos apresentados, tendo este um prazo de trinta dias para fazê-lo.

§ 2º Decorrido o prazo sobre o qual dispõe o parágrafo anterior, caso o imigrante não se manifeste ou caso a documentação permaneça incompleta, o processo de avaliação do requerimento será automaticamente extinto, sem prejuízo da utilização, em novo processo, dos documentos que foram apresentados.

§ 3º Verificada a falsidade das informações prestadas, poderá se processar a perda ou cancelamento da autorização de residência, observando-se as garantias de ampla defesa e contraditório e sendo notificada a Defensoria Pública da União, podendo ser iniciado de ofício por autoridade competente do Poder Executivo federal ou mediante representação fundamentada, assegurado o prazo para recurso de sessenta dias contado da notificação da decisão e preservada a regularidade migratória no curso do processo.

§ 4º No caso de não haver filiação nos documentos mencionados no inciso II do caput deste artigo, o imigrante poderá apresentar certidão de nascimento, certidão de casamento, certidão consular, ou documento análogo, sendo dispensada a legalização ou tradução de qualquer uma das certidões se acompanhada por declaração do requerente, sob as penas da lei, a respeito da autenticidade do documento.

§ 5º Se, para comprovação de filiação, for verificado que o imigrante está impossibilitado de apresentar os documentos previstos no parágrafo anterior, os dados de filiação serão



autodeclarados pelo requerente, sob as penas da lei, em conformidade com o Art. 20 da Lei nº 13.445 de maio de 2017.

§ 6º Se o requerente for indígena nacional de país fronteiriço e não possuir os documentos elencados no inciso II do caput deste artigo, serão aceitos os documentos de que o imigrante dispuser, acompanhado de autodeclaração de filiação, em conformidade com o Art. 20 da Lei nº 13.982 de abril de 2020.

Art 5º Para garantir o cumprimento do disposto no inciso VIII do caput do Art. 4º da Lei nº 13.445 de maio de 2017, o Poder Executivo expedirá em caráter de máxima urgência instrução, para que passaportes ou documentos de identificação estrangeiros sejam aceitos:

I - pela Caixa Econômica Federal, pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos ou qualquer outra instituição autorizada, para o pagamento da Renda Básica Emergencial, instituída pela Lei nº 13.982 de abril de 2020;

II - pela Caixa Econômica Federal e pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para a emissão de CPF no ato da solicitação em agência, sem necessidade de procedimentos secundários junto à Receita Federal;

III - pela Caixa Econômica Federal, para pagamento do Programa Bolsa Família.

Parágrafo único - Constará na instrução prevista pelo caput deste artigo, necessariamente:

I - orientação aos agentes do Sistema Único de Saúde (SUS) sobre a irrelevância da documentação do imigrante ou de sua situação migratória para emissão do Cartão SUS e para todo e qualquer atendimento;

II - que documentos emitidos em outros países que apresentem data de validade vencida devem ser aceitos nos casos previstos pelos incisos do caput deste artigo, dada a impossibilidade de sua renovação durante a pandemia de COVID-19.

Art 6º Para assegurar máxima efetividade no cumprimento do disposto por esta Lei, autoridade competente expedirá, em caráter de máxima urgência, regulamento,

**IAB****INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS**
NA VANGUARDA DO DIREITO DESDE 1843

orientações, e plano de regularização migratória com metas e indicadores, observando-se o total respeito aos princípios e regras gerais da Lei nº 13.445 de maio de 2017.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.