



A LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA NA PERSPECTIVA DAS INFRAÇÕES E DAS PENALIDADES ADMINISTRATIVAS

THE STANDPOINTS OF VIOLATIONS AND ADMINISTRATIVE PENALTIES OF THE BRAZILIAN MIGRATION LAW

Mirela Guimarães Gonçalves Couto*

Deilton Ribeiro Brasil**

Resumo: O tema investigado neste trabalho diz respeito às infrações e as penalidades administrativas na Lei de Migração brasileira. A lei foi introduzida ao ordenamento jurídico pátrio para assegurar direitos e combater a discriminação com o migrante, e para fazer valer os princípios e os preceitos do Estado Democrático de Direito. O objetivo geral é analisar os aspectos positivos e os negativos, levando-se em consideração a razoabilidade dos novos dispositivos, a aplicabilidade e as possíveis contradições. A pesquisa é predominantemente bibliográfica e documental, com análise da legislação atual e antiga em um estudo comparado. A metodologia adotada foi a indutiva. Os resultados alcançados foram no sentido de que é nítido o avanço normativo da legislação migratória brasileira no quesito infrações e penalidades administrativas na defesa da dignidade da pessoa humana sem distinção de sua origem e proibindo quaisquer mecanismos de discriminação. Da mesma forma, denota-se a intenção do legislador em efetivar os novos parâmetros de tratamento acolhedor ao

migrante é a imposição de penalidades administrativas de cunho econômico elevado, visando a observância das regras protetivas e impedindo a exploração do trabalho ilegal. Entretanto, existem incongruências tanto na Lei nº 13.445/2017 quanto no Decreto nº 9.199/2017 como é o caso da conversão da multa em redução equivalente ao período de estada para o visto de visita. **Palavras-Chave:** Lei de Migração; Infrações; Penalidades administrativas; Dignidade da pessoa humana; Direitos humanos.

Abstract: The hardcore researched in this paper concerns about administrative infringements and penalties in the Brazilian Migration law. The Migration Law was introduced into the national legal system to ensure rights and implement measures to counter discrimination against migrants and to enforce the principles and precepts of Rule of Law. The general target of this work is to analyze the positive and negative aspects, taking into account the reasonableness of the new enforcement

Recebido em: 20.01.2020

Aprovado em: 11.12.2021

* Mestranda do PPGD - Mestrado e Doutorado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna-MG. Advogada.

** Pós-doutor em Direito pela Università degli Studi di Messina, Itália. Doutor em Direito pela UGF/RJ. Professor da Graduação e do PPGD - Mestrado e Doutorado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna (UIT) e das Faculdades Santo Agostinho (FASASETE).

aids, the applicability and possible contradictions. The research is predominantly bibliographic and documentary, with an analysis of new and old legislation in a comparative study. The methodology adopted was inductive. The results achieved were in the sense that the strengthening of the legal framework of Brazilian migration law is clear in terms of administrative infringements and penalties in the defense of the dignity of the human being, regardless of their origin and prohibiting any mechanisms of discrimination. Similarly, the intention of the lawmaker to implement the new parameters of welcoming treatment to migrants is the imposition of

administrative penalties of high economic nature, aiming at the observance of protective rules and preventing the exploitation of illegal labor. However, there are conflicts and inconsistencies in both Migration Act 13.445/2017 and Decree 9.199/2017, such as the conversion of the fine into a reduction equivalent to the period of for the visiting visa. **Keywords:** Migration Law; Infringements; Administrative penalties; Dignity of the human being; Human rights.

SUMÁRIO: Introdução. 2. Algumas considerações sobre o fluxo migratório e a proteção dos direitos humanos. 3. Os aspectos positivos em relação às infrações e às penalidades administrativas na lei de migração brasileira. 4. Os aspectos negativos em relação às infrações e às penalidades administrativas do marco legal da migração. Considerações finais.

INTRODUÇÃO

O objeto de investigação busca estudar a nova previsão de penalidades administrativas pecuniárias com valores altíssimos previstos pelo legislador, utilizadas como instrumento de coação ao cumprimento das novas diretrizes normativas, seja pelos indivíduos que ingressam no país, seja pelas empresas que utilizam de mão-de-obra estrangeira no seu quadro laboral, evitando o seu enriquecimento com base em exploração do trabalho estrangeiro, principalmente, de maneira até então ilegal.

A Lei de Migração traz a reafirmação dos princípios constitucionais no tocante às penalidades amplamente consideradas, estando a criar um novo paradigma, em sintonia com o Estado Democrático de Direito e com a Constituição Federal de 1988. Se antes o revogado Estatuto do Estrangeiro estabelecia que as multas seriam apuradas em processos administrativos, a Lei de Migração brasileira estabelece que todas as infrações serão apuradas em processos administrativos, processos esses, complementa, a serem realizados com plena observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (artigo 107 da Lei nº 13.445/2017).

A escolha do tema se justifica por contemplar atual e relevante discussão no que concerne a real situação dos imigrantes no território nacional, salientando a necessidade de adequação dos processos migratórios, repudiando a xenofobia e acolhendo os indivíduos de maneira justa e igualitária.

O método utilizado para a realização do trabalho foi o indutivo com a abordagem de categorias consideradas fundamentais para o desenvolvimento do tema das infrações e das penalidades administrativas com base na Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017 e no Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Os procedimentos técnicos utilizados na pesquisa para coleta de dados foram essencialmente a pesquisa bibliográfica.

O levantamento bibliográfico forneceu as bases teóricas e doutrinárias a partir de livros e textos de autores de referência, tanto nacionais como estrangeiros. Enquanto o enquadramento bibliográfico utiliza-se da fundamentação dos autores sobre um assunto, o documental articula materiais que não receberam ainda um devido tratamento analítico. A fonte primeira da pesquisa é a bibliográfica que instruiu a análise da legislação constitucional e a infraconstitucional, bem como a doutrina que informa os conceitos de ordem dogmática.

A estrutura do artigo foi organizada da seguinte forma. Primeiramente, foram realizadas algumas considerações sobre o fluxo migratório e a proteção de direitos humanos. Em seguida, abordou-se sobre os aspectos positivos em relação às infrações e às penalidades administrativas na Lei de migração brasileira. Por último, foram analisados os aspectos negativos em relação às infrações e às penalidades administrativas da Lei de migração.

2 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O FLUXO MIGRATÓRIO E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

O movimento migratório tem sido alvo de grandes estudos em virtude da crescente população que vive em países diferentes do de origem, esse movimento migratório só é comparável à grande onda migratória do início do século 20, para se ter uma ideia, somente nos Estados Unidos, o número de imigrantes era de 44 milhões, em 2017, que correspondia a um quarto de todos os imigrantes do mundo naquele ano¹.

¹ HADFORD, J. & NOE-BUSTAMANTE, L. Facts on U.S. Immigrants, 2017 - Statistical portrait of the foreign-born population in the United States. **Pew Research Center**. June 3, 2019. Disponível em:

A migração é um fenômeno antigo de grande repercussão para o Estado e seus efeitos se desdobram nos mais amplos setores, como por exemplo, o social, o cultural, o econômico, o jurídico e o político. Ela pode ocorrer por motivos diversos sendo as mais comuns em razão de guerras civis, questões religiosas e pela busca de um indivíduo por uma vida mais digna.

A mobilidade humana assume contorno complexo na atualidade e alcança o impressionante número de mais de 244 milhões de pessoas que se encontram fora do seu país de origem, ou seja, mais de 3,4% da população mundial, segundo dados das Nações Unidas (ONU) referentes ao ano de 2015².

Uma das principais características dessa mobilidade mais global é sua complexidade, em comparação com os paradigmas clássicos, que tendiam a ser bilaterais, com fluxos bem definidos e com motivação clara. Segundo esses paradigmas, seria facilmente possível distinguir entre voluntariedade e compulsoriedade. Para ilustrar essa realidade cada vez mais complexa do fenômeno migratório passou-se a falar, por exemplo, de jornadas fragmentadas, realçando o fato de que os migrantes nem sempre estão seguros do destino para o qual se movem, sendo que o local almejado pode ser modificado ao longo do trajeto, inclusive por circunstâncias alheias à sua vontade³.

Dessa forma, a migração é um tema multidisciplinar e também multidimensional. Muitas áreas de estudo dedicam uma análise a esse fenômeno e seus reflexos. Atualmente, as normas destinadas ao controle migratório constituem um campo autônomo de estudo, o Direito Migratório, totalmente conectado com o Direito Constitucional, Direito Internacional, Direitos Humanos, Direito Civil, Direito Penal, Direito Administrativo e o Direito do Trabalho.

No Brasil, século XXI, tornou-se necessária uma evolução do Direito para amparar melhor a migração e todas suas questões específicas.

<http://www.pewresearch.org/hispanic/2019/06/03/facts-on-u-s-immigrants-current-data/> Acesso em: 26 dez. 2021.

² GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 9, nº 4. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/28937/21967>. Acesso em 07 out. 2020.

³ ANSELMO, Caio Alexandre Capelari. Migração forçada e categorização: entre a ampliação da proteção e a exclusão. **PERIPLOS, Revista de Pesquisa sobre Migrações**, vol. 5, nº 1, 2021, p. 132. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/34738/29127. Acesso em: 27 dez. 2021.

Os Estados podem colher bons e maus frutos em virtude da imigração e da emigração. Portanto, conquanto a retórica sobre a salvaguarda dos direitos humanos reverbera constante e onipresentemente, a discussão não é pacífica. Em momentos de crise econômica, os governos tendem a adotar medidas restritivas em relação ao imigrante e as normas se tornam mais rígidas e seletivas [...] Quando o mundo assiste simultaneamente a crise nos países receptores e agravamento dos problemas nos locais “exportadores de pessoas”, o acolhimento de estrangeiros se torna questão ainda mais delicada. De qualquer forma, a migração pode gerar efeitos positivos e negativos. Evidentemente, a realidade de cada país é determinante na formulação e ou execução das políticas migratórias⁴.

Em 1980, com a prevalência de regimes autoritários na região, o governo brasileiro, na contramão da realidade dos processos migratórios que passavam a vigor no país, caracterizados pela emigração, decide regular o marco legal das migrações internacionais, editando a Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980⁵, que ficou conhecida como o Estatuto do Estrangeiro. Esse arcabouço jurídico enquadrava o imigrante como ameaça à segurança nacional, colocando a marca de indesejáveis naqueles que pretendessem viver no Brasil sem que tivessem sido convidados⁶.

Entre outros dispositivos, destacam-se, logo de partida, o artigo 2º, onde estava explícito que a lei atendia à segurança nacional e à proteção ao trabalhador nacional; bem como, o inciso II, do artigo 7º, assinalando que não seria concedido visto a quem fosse considerado nocivo à ordem pública. Essa aparente carga de subjetividade da redação legal, em realidade, suportava critérios bem definidos, apesar de não explicitados. Nesse ponto, a mera suspeita de participação em algum tipo de movimento social ou vinculação partidária,

⁴ NUNES, Paulo Henrique Faria. **Lei de migração**: novo marco jurídico relativo ao fluxo transnacional de pessoas. 2. ed. Goiânia: Edição do Autor, 2018. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=eJxqDwAAQBAJ&pg=PA31&lpg=PA31&dq=infra%C3%A7%C3%B5es+penalidades+e+medidas+administrativas+nova+lei++do+migrante&source=bl&ots=nmcvDcAhSk&sig=ACfU3U0fgAayK7xtIld0czHYeTT_FDHiGw&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjlpvv4zP7mAhUelrkGHdNCCvA4ChDoATABegQIBxAB#v=onepage&q=infra%C3%A7%C3%B5es%20penalidades%20e%20medidas%20administrativas%20nova%20lei%20do%20migrante&f=false. Acesso em 03 jan. 2020.

⁵ BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Publicada no **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 ago. 1980, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm. Acesso em: 14 jan. 2020.

⁶ OLIVEIRA, Tadeu. A transição na legislação migratória: um estudo empírico para o período 1980-2019. **PÉRIPLoS, Revista de Pesquisa sobre Migrações**, vol. 4, nº 2, 2020, p. 38. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/34680/28624. Acesso em: 26 dez. 2021.

ligadas a espectros ideológicos contrários ao governo, seriam motivos suficientes para a negação do visto de entrada⁷.

O artigo 38 vedava a possibilidade de regularização daqueles que se encontravam “clandestinos”, bem como da transformação de status de que tem tivesse ingressado como temporário, turista ou trânsito. Outros dispositivos, com caráter restritivo estão relacionados à dimensão da segurança, como por exemplo: o artigo 47, que obrigava hotéis e similares, imobiliárias, locatários e síndicos a fornecerem dados de identificação dos imigrantes; o artigo 67, que previa a expulsão do migrante antes que o processo estivesse transitado em julgado; além do artigo 107, que restringia a participação política⁸.

Dessa forma, a Lei nº 6.815/80⁹ ditou as regras da política migratória no país por quatro décadas possuía um nítido caráter protecionista do Estado e preocupava-se com os interesses nacionais. Encontrava-se em descompasso com os tratados internacionais de Direitos Humanos e com princípios consagrados na Constituição Federal de 1988¹⁰, como o princípio da dignidade da pessoa humana.

Em contrapartida, a Lei nº 13.445/2017¹¹ adotou uma política de acolhida ao migrante, pautada na inclusão e no respeito.

A mudança de perspectiva global no tratamento dos migrantes passa, necessariamente, pela mudança legislativa interna de países, como o Brasil, que consigam entender a problemática das migrações como uma realidade indiscutível e desafiadora, mas que, além das questões meramente controladoras, policiais e estatais, deve ser visto como uma questão social, sob o paradigma do respeito aos direitos humanos em sua totalidade¹².

⁷ OLIVEIRA, Tadeu. A transição na legislação migratória: um estudo empírico para o período 1980-2019. **PÉRIPOS, Revista de Pesquisa sobre Migrações**, vol. 4, nº 2, 2020, p. 38. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/34680/28624. Acesso em: 26 dez. 2021.

⁸ OLIVEIRA, Tadeu. A transição na legislação migratória: um estudo empírico para o período 1980-2019. **PÉRIPOS, Revista de Pesquisa sobre Migrações**, vol. 4, nº 2, 2020, p. 40. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/34680/28624. Acesso em: 26 dez. 2021.

⁹ BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Publicada no **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 ago. 1980, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁰ BRASIL. Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Publicada no **Diário Oficial da União**, 05 out. 1988, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 jan. 2020.

¹¹ BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Publicada no **Diário Oficial da União**, 25 maio 2017, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 07 out. 2020.

¹² BRASIL, Deilton Ribeiro. As dimensões políticas, sociais e econômicas da nova lei de migração brasileira e os direitos humanos em uma sociedade globalizada. **Revista Argumentum**, Marília-SP, vol.19, p.757-774, set- dez.

Bem verdade, a legislação migratória recebeu vetos importantes por parte da Presidência da República e experimentou regulamentação restritiva em alguns dos pontos positivos previstos na Lei, limitando assim os avanços pretendidos, o que foi materializado com a edição do Decreto de Regulamentação nº 9.199/2017¹³. Além de refutar o termo “estrangeiro”, de conotação pejorativa, a Lei “propugna pela isonomia e integração dos migrantes e refugiados à sociedade brasileira como sujeitos de direitos e deveres, fundamentos que estão em sintonia com os princípios e regras estabelecidos pela Constituição Federal de 1988”¹⁴.

O Brasil adotou na Constituição Federal de 1988 uma sociedade fraterna, ao estabelecer em seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma *sociedade fraterna*, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil¹⁵.

Da mesma forma o artigo 3º, inciso I da Constituição Federal de 1988, constituiu como um dos seus objetivos fundamentais “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, garantindo, segundo o artigo 5º, a igualdade aos brasileiros e estrangeiros, sem distinção de qualquer natureza e a punição a qualquer discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais.

2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/573/322>. Acesso em: 26 dez. 2021.

¹³ OLIVEIRA, Tadeu. A transição na legislação migratória: um estudo empírico para o período 1980-2019. **PÉRIPOS, Revista de Pesquisa sobre Migrações**, vol. 4, nº 2, 2020, p. 38. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/34680/28624. Acesso em: 26 dez. 2021.

¹⁴ BRASIL, Deilton Ribeiro. As dimensões políticas, sociais e econômicas da nova lei de migração brasileira e os direitos humanos em uma sociedade globalizada. **Revista Argumentum**, Marília-SP, vol.19, set- dez. 2018, p. 771. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/573/322>. Acesso em: 26 dez. 2021.

¹⁵ BRASIL. Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Publicada no **Diário Oficial da União**, 05 out. 1988, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 jan. 2020.

A solidariedade, assim como a fraternidade traz em seu âmago, a preocupação para com o outro, ou seja, a solidariedade que impõe que uma pessoa se preocupe com o outro e que cada um se preocupe com o todo, assim como a fraternidade, que traz a ideia de preocupação com o irmão, a união, exige uma responsabilidade do indivíduo para com a sociedade.

Como um valor fundamental que é também um princípio constitucional, a dignidade humana funciona tanto como justificação moral quanto como fundamento jurídico-normativo dos direitos fundamentais. Sendo assim, ela vai necessariamente informar a interpretação de tais direitos constitucionais ajudando a definir o seu sentido nos casos concretos. Além disso, nos casos envolvendo lacunas no ordenamento jurídico, ambiguidades no direito, colisões entre direitos fundamentais e tensões entre direitos e metas coletivas, a dignidade humana pode ser uma bússola na busca da melhor solução. Mais ainda, qualquer lei que viole a dignidade, seja em abstrato ou em concreto, será considerada nula¹⁶.

Em outras palavras, o princípio da dignidade humana é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência da vida em comunhão com os demais seres humanos¹⁷.

A autonomia é o elemento ético da dignidade humana. É o fundamento do livre arbítrio dos indivíduos, que lhes permite buscar, da sua própria maneira, o ideal de viver bem e de ter uma vida boa. A noção central aqui é a de autodeterminação: uma pessoa autônoma define as regras que vão reger a sua vida. A autonomia pressupõe o preenchimento de determinadas condições, como a razão (a capacidade mental de tomar decisões informadas),

¹⁶ BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 64-66.

¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 63.

a independência (a ausência de coerção, de manipulação e de privações essenciais) e a escolha (a existência real de alternativas). A autonomia, portanto, corresponde à capacidade de alguém tomar decisões e de fazer escolhas pessoais ao longo da vida, baseadas na sua própria concepção de bem, sem influências externas indevidas. Quanto às suas implicações jurídicas, a autonomia está subjacente a um conjunto de direitos fundamentais associados com o constitucionalismo democrático, incluindo as liberdades básicas (autonomia privada) e o direito à participação política (autonomia pública). Por fim, ínsito à ideia de dignidade humana está o conceito de mínimo existencial, também chamado de mínimo social, ou o direito básico às provisões necessárias para que se viva dignamente¹⁸.

Dessa forma, dentre os pressupostos necessários e fundamentais do Direito Fraterno, pode-se estabelecer: a) não pode ser imposto, mas pactuado entre iguais, b) espaço independente das delimitações políticas ou geográficas, c) centraliza-se na humanidade como lugar comum, d) paradoxo da humanidade ou desumanidade, e) direito não-violento, f) eliminação de dogmas, g) direito inclusivo e h) aposta na diferença¹⁹. Para tanto, este compromisso deverá ter como foco a prevalência do diálogo, da não-violência, o respeito às diferenças, pois “fraternidade implica em um compartilhar”²⁰.

Assim, verifica-se que o princípio da fraternidade encontra embasamento teórico na estruturação da Lei de Migração que estabelece disposições sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, além da regulamentação de sua entrada/estada no país e princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante²¹.

¹⁸ BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 81-85.

¹⁹ MARTINI VIAL, Sandra Regina. Direito fraterno na sociedade cosmopolita. **RIPE - Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru-SP, vol. 1, nº 46, jul./dez., 2006, p. 122.

²⁰ MARTINI VIAL, Sandra Regina. Direito fraterno na sociedade cosmopolita. **RIPE - Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru-SP, vol. 1, nº 46, jul./dez., 2006, p. 132.

²¹ CALGARO, Cleide; BÓS E SILVA, Débora; ERCOLANI, Kamilla Machado. A fraternidade como vetor principiológico do novo marco migratório brasileiro sob a ótica dos direitos humanos. In: BRASIL, Deilton Ribeiro; *et al.* (orgs.) **Lei de Migração Brasileira**: um diálogo necessário com os direitos humanos e o direito europeu [recurso eletrônico], Porto Alegre-RS: Editora Fi, 2021, p. 200.

3 OS ASPECTOS POSITIVOS EM RELAÇÃO ÀS INFRAÇÕES E ÀS PENALIDADES ADMINISTRATIVAS NA LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA

O primeiro ponto a ser destacado é sobre a Lei de migração. Se comparada com o vetusto Estatuto do Estrangeiro, que tinha disposto apenas quatro artigos sobre as infrações e penalidades pode-se dizer que a referida lei é mais completa e detalhada. Além dos seus dispositivos, a Lei nº 13.445/2017²² permite a observância e aplicação do Decreto nº 9.199/2017²³. A lei autoriza o Decreto regulamentador a dispor sobre o procedimento de apuração e processamento das infrações administrativas e sobre a fixação e atualização das multas (artigo 106 da Lei nº 13.445/2017). O Decreto nº 9.199/2017 por sua vez, regulamenta sobre o assunto nos seus artigos 300 até o artigo 311.

Assim, aparentemente, a legislação migratória pretende que os migrantes e as empresas contratantes de migrantes, aumentem o zelo com as informações e observâncias das normas voltadas ao processo migratório brasileiro, evitando a obtenção de qualquer vantagem econômica com a entrada ou permanência ilegal de pessoas no país. As sanções administrativas que são elencadas na Lei nº 13.445/2017²⁴ e ratificadas no Decreto nº 9.199/2017²⁵ podem ser aplicadas tanto para as pessoas físicas (migrantes), quanto a pessoas jurídicas (empresas), em valores elevados que podem chegar a cinco milhões de reais²⁶.

²² BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Publicada no **Diário Oficial da União**, 25 maio 2017, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 07 out. 2020.

²³ BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Publicado no **Diário Oficial da União**, 21 nov. 2017, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm. Acesso em: 07 out. 2020.

²⁴ BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Publicada no **Diário Oficial da União**, 25 maio 2017, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 07 out. 2020.

²⁵ BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Publicado no **Diário Oficial da União**, 21 nov. 2017, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm. Acesso em: 07 out. 2020.

²⁶ CAMBUY, Jéssica Duque. BRASIL, Deilton Ribeiro. Diretrizes não discriminatórias da nova Lei de Migração e o implemento de severas penalidades administrativas de cunho econômico. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca-SP, ano 22, nº 36, jul./dez., 2018, p. 298. Disponível em: <http://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>. Acesso em: 27 dez. 2021.

Ainda em relação às infrações administrativas, o Decreto institui que será observada subsidiariamente a legislação que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, aplicando a Lei nº 9.784/1999²⁷.

É oportuno destacar que em relação às infrações e às penalidades administrativas devem-se observar vários outros princípios, sendo dois deles o do interesse público e o da proporcionalidade, conforme se verifica nestes termos:

Artigo 2º da Lei 9.784/99. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência²⁸.

Para José dos Santos Carvalho Filho a publicidade que deve estar presente em todos os processos administrativos, inclusive os que envolvam o poder de punir do Estado. Melhor explicando,

Outro princípio mencionado na Constituição é o da publicidade. Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento de o princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem²⁹.

A questão da cumulação das sanções cabíveis e o limite ao poder de punir do Estado merece uma atenção especial, vez que se trata de uma inovação da Lei de migração. Portanto, não havia qualquer correspondência da matéria no antigo Estatuto do Estrangeiro, que se limitava apenas a descrever o valor máximo e o mínimo a ser cobrado a título de multa de cada infração individualmente considerada, sem nada dispor sobre o limite da multa nos casos de cumulação de sanções.

Tanto a Lei como o Decreto sobre Migração permitem expressamente a possibilidade da cumulação das sanções cabíveis em um caso concreto na condição de que sejam

²⁷ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Publicada no **Diário Oficial da União**, 01 fev. 1999, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

²⁸ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Publicada no **Diário Oficial da União**, 01 fev. 1999, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

²⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.

respeitados os limites legalmente estabelecidos, quais sejam, o valor mínimo de R\$100,00 e máximo de R\$ 10.000,00 quando se tratar de multa aplicada à pessoa física, e o valor mínimo de R\$1.000,00 e máximo de R\$ 1.000.000,00 para infrações cometidas por pessoa jurídica, por ato infracional (artigo 107, §1º da Lei nº 13.445/2017 e artigo 300, §1º do Decreto nº 9.199/2017).

Para a individualização da pena pecuniária, a Lei prevê que deve ser considerada a situação econômica daquele que está sendo penalizado, bem como a reincidência da conduta, para que seja eficaz a penalidade aplicada. Portanto, inclusive quanto aos procedimentos de penalização previstos na legislação migratória, pode ser observada uma inovação legislativa que visa, aparentemente, em razão das severas penalizações pecuniárias, conferir aplicabilidade às novas regras mediante a imposição de penalidades de cunho econômico alto, para compelir o cumprimento das medidas previstas³⁰.

Nesse contexto, é possível cumular sanções. Mas devem ser observados os limites expressamente descritos na Lei nº 13.445/2017. Percebe-se que a *mens legislatoris* é no sentido de limitar o poder estatal de punição. Outro avanço significativo se deu em relação à possibilidade da entrada no país do migrante em dívida. O antigo Estatuto do Estrangeiro inadmitia expressamente a entrada de migrante em virtude de dívida. Com postura oposta, a legislação vigente permite nova entrada no país desse migrante.

Ainda nesse sentido, há ainda a previsão sobre a possibilidade de conversão da multa atribuída por dia de atraso ou por excesso de permanência em redução equivalente no período de autorização de estada para o visto de visita no caso de nova entrada no país (artigo 107, §2º da Lei nº 13.445/2017 e artigo 300, §2º do Decreto nº 9.199/2017).

Logo, o pagamento da multa só obstará o impedimento de ingresso no país, por uma questão óbvia, se o visitante já houver excedido o prazo de estada disponível no ano migratório. Outra novidade que merece destaque foi a criação de um dispositivo próprio para orientar a Polícia Federal a definir o valor da multa a ser aplicada nos casos de cometimento de infrações, com critérios que eram inexistentes no antigo Estatuto do Estrangeiro. O artigo

³⁰ CAMBUY, Jéssica Duque. BRASIL, Deilton Ribeiro. Diretrizes não discriminatórias da nova Lei de Migração e o implemento de severas penalidades administrativas de cunho econômico. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca-SP, ano 22, nº 36, jul./dez., 2018, p. 299. Disponível em: <http://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>. Acesso em: 27 dez. 2021.

não se limita a trazer em seu bojo o patamar mínimo e máximo de valor, mas também dispõe sobre algumas obrigações a serem consideradas pela autoridade acima referida no caso concreto (artigo 108 da Lei nº 9.199/2017 e artigo 301 do Decreto nº 9.199/2017).

O artigo presente nas legislações traz que para a definição do valor da multa aplicada, a Polícia Federal deverá observar as hipóteses individualizadas na lei, portanto, a autoridade policial deve agir na estrita legalidade; a atualização periódica; a condição econômica do infrator (adotando uma prática mais humanizada), a reincidência (demonstrando razoabilidade) e a gravidade da infração (sendo proporcional).

No que diz respeito a atualização periódica a Lei de migração preceitua que a mesma se dará conforme estabelecido em regulamento. O Decreto, por sua vez, regulamenta a questão e define que a atualização periódica se dará conforme estabelecido em ato do Ministro de Estado da Justiça e da Segurança Pública.

Em relação à observância da condição econômica do infrator deve-se salientar que se trata da política humanitária adotada pela Lei de migração brasileira. A Polícia Federal juntamente com o Núcleo de Polícia de Imigração vem cumprindo com a determinação legal e têm surtido bons resultados práticos de acolhida com o migrante, conforme se verifica na ementa da decisão de recurso de multa nº 11671504/2019, processo 08115.002977/2019-02:

[...] 2. Síntese. Pleiteia a anulação da multa constante do auto de infração em tela, por entender irregular a referida penalidade. Mais ainda, a fim de comprovar as alegações, afirma estar em situação de hipossuficiência econômica [...] 3. Fundamentos [...] Também a alegação de hipossuficiência econômica merece acolhida à luz das peculiaridades da crise econômica social vivenciada pela Venezuela e do fluxo migratório no âmbito do Estado de Roraima e da cidade de Pacaraima [...] artigo 308 do decreto 9199/2017, no que se refere à condição de hipossuficiência do migrante ou do visitante [...] Ademais, para fins de análise da referida tese jurídica, deve-se considerar o que prevê o artigo 312 do decreto 9199/2017, mormente no que se tange à condição de hipossuficiência do migrante ou do visitante. Art. 312: Taxas e emolumentos consulares não serão cobrados pela concessão de vistos ou para a obtenção de documentos para regularização migratória aos integrantes de grupos vulneráveis e aos indivíduos em condição de hipossuficiência econômica; §7º. A avaliação da condição de hipossuficiência econômica para fins de isenção de taxas e para pedido de obtenção de documentos de regularização migratória será disciplinada pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública. Nessa linha de pensar, destaque-se ainda o teor da portaria 218 de 27 de fevereiro de 2018 do Ministro da Justiça e Segurança Pública que estabelece em seu artigo 3º: A condição de hipossuficiência econômica será declarada pelo solicitante, ou por seu representante legal,

de acordo com o que estabelece o art. 1º da Lei 7.115, de 29 de agosto de 1983, e conforme modelos previstos nos Anexos I e II. Quanto a essa declaração, convém trazer a baila o previsto na Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983, art. 1º: A declaração destinada a fazer prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes, quando firmada pelo próprio interessado ou por procurador bastante, e sob as penas da Lei, presume-se verdadeira. [...] Dessa forma, o ato administrativo ora atacado pela presente via recursal não merece prosperar, pois que destoa do quadro fático delineado, na medida em que não se presta ao fim que se destina, mormente pela condição de vulnerabilidade econômico-social que se encontra a recorrente. No caso em comento, em que pese não se vislumbre vício formal ou material apto a macular o ato administrativo, forçoso reconhecer da declaração de hipossuficiência econômica alegada pela recorrente para julgar insubsistente o auto de infração. 3. Conclusão. Ante o exposto, verifico fundamento capaz de anular o Auto de Infração e afastar a multa aplicada, defiro o pedido formulado e julgo insubsistente o auto de infração nº 1223 00516 2019 da DPF/PAC/RR³¹.

Por sua vez, o Decreto nº 9.199/2017 determina que para a fixação da multa será considerada a situação econômica do autuado. E mais, permite que o valor da multa seja aumentado até o máximo previsto em lei se a autoridade considerar que, em decorrência da situação econômica do autuado, a aplicação do valor mínimo individualizável será considerada ineficaz (artigo 305 do Decreto nº 9.199/2017).

Também o Decreto informa que a reincidência se configura quando um indivíduo comete qualquer das infrações descritas em seu artigo 307 no prazo de 12 (doze) meses. Será, portanto, desconsiderada para efeitos de reincidência, a autuação ocorrida depois de transcorrido um ano de outra. No mais, deixa entendido que o critério utilizado para a pessoa jurídica na aferição da reincidência é a repetição da conduta, e não o número de estrangeiros autuados (artigo 302, 303, §1º, 2º do Decreto nº 9.199/2017).

O Decreto nº 9.199/2017 elenca fatores que deverão ser considerados em relação à gravidade da infração para a fixação da multa. São eles: os fatos e as circunstâncias diretamente relacionadas ao cometimento da infração; o fato da infração ter sido cometida após o recebimento de esclarecimentos ou comando direto prestados previamente pela

³¹ BRASIL. **Serviço Público Federal**. Polícia Federal, 2019. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/lei-de-migracao/publicacoes/roraima/welitzdia-elinor-gonzalez-rivero-decisao.pdf>. Acesso em 19 ago. 2020.

autoridade migratória; e a destruição de barreira ou obstáculo diretamente relacionado com o cometimento da infração (artigo 306 do Decreto nº 9.199/2017).

De igual sorte, o Decreto também trata da questão da prescrição da multa que em nenhuma outra oportunidade havia sido prevista pelo legislador. Estabeleceu-se a prescrição quinquenal. Após 05 (cinco) anos da data da prática do ato prescreve a multa decorrente da infração. Na hipótese de infração permanente ou continuada a prescrição ocorre em 05 (cinco) anos contados da data em que houver cessada a infração (artigo 304 do Decreto nº 9.199/2017).

Assim, verifica-se que mudanças positivas e expressivas ocorreram em relação às infrações e às penalidades administrativas na lei de migração. Na vigência do Estatuto do Estrangeiro entrar em território nacional sem estar autorizado gerava pena de deportação, diferente de hoje que com o Decreto nº 9.199/2017 a sanção de deportação só ocorre caso o migrante não saia do país ou não regularize sua situação migratória em prazo estabelecido; se antes transportar para o Brasil migrante que estivesse sem a documentação em ordem gerava multa cumulada com a retirada do migrante do território brasileiro, na nova legislação gera apenas a multa³².

O antigo Estatuto do Estrangeiro considerava ato infracional empregar ou manter ao seu serviço estrangeiro em situação irregular ou impedido de exercer atividade remunerada. A legislação de migração de forma mais protetiva ao migrante não recepcionou tal dispositivo. O revogado Estatuto previa pena de detenção de 01 (um) a 03 (três) anos para quem introduzisse estrangeiro clandestinamente ou ocultasse clandestino ou irregular. A lei de migração conferiu atenção especial a esse assunto e alterou o Código Penal Brasileiro com a criação de um novo tipo penal sobre promoção de migração ilegal *in verbis*:

Artigo 232-A. Promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a entrada ilegal de estrangeiro em território nacional ou de brasileiro em país estrangeiro.

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§1º Na mesma pena incorre quem promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a saída de estrangeiro do território nacional para ingressar ilegalmente em país estrangeiro.

§2º A pena é aumentada de 1/6 (um sexto) a 1/3 (um terço) se:

³² BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Publicado no **Diário Oficial da União**, 21 nov. 2017, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm. Acesso em: 07 out. 2020.

I - o crime é cometido com violência; ou II - a vítima é submetida a condição desumana ou degradante.

§3º A pena prevista para o crime será aplicada sem prejuízo das correspondentes às infrações conexas

Trata-se do único dispositivo penal da Lei de migração (que, aliás, tem um caráter nitidamente humanista), o qual cuidou de criminalizar a conduta dos denominados “coiotes” - termo pelo qual são conhecidos os agentes que, mediante retribuição, promovem os meios para que migrantes, de maneira clandestina, transponham as fronteiras de um território estrangeiro³³.

Outro acerto da legislação migratória foi no sentido de tratar sobre os recursos em relação às infrações e as penalidades administrativas, matéria que não foi sequer mencionada no Estatuto do Estrangeiro revogado. A Lei de migração garante que as penalidades aplicadas sejam objeto de pedido de reconsideração e recurso, nos termos do Decreto regulamentador. Por sua vez, o Decreto completa que os recursos se darão nos termos do regulamento e de ato de dirigente máximo da Polícia Federal (artigo 110 da lei nº 13.445/2017 e artigo 308 do Decreto nº 9.199/2017). O Decreto nº 9.199/2017 regulamenta toda a questão recursal. Nos termos de seu artigo 309, §8, o prazo para recurso é de 10 (dez) dias a contar da data da publicação da decisão do processo administrativo no sítio eletrônico da Polícia Federal.

4 OS ASPECTOS NEGATIVOS EM RELAÇÃO ÀS INFRAÇÕES E ÀS PENALIDADES ADMINISTRATIVAS DO MARCO LEGAL DA MIGRAÇÃO

Tanto a Lei nº 13.445/2017 e o Decreto nº 9.199/2017 ao estabelecerem patamares para aplicação de multa, com valores mínimos e máximos demonstraram de maneira inequívoca a intenção do legislador de estabelecer limites ao poder de punir do Estado. No entanto, ao estabelecer esses limites, acabaram por agir sem razoabilidade e proporcionalidade na criação dos patamares de valores de multa.

Conforme disposto no artigo 108 da Lei de Migração, o valor das multas considerará o valor mínimo individualizável de R\$100,00 (cem reais); o valor mínimo de R\$100,00 (cem

³³ SILVA SANTOS, Regina Cândido Lima e; BRASIL, Deilton Ribeiro. O tipo penal brasileiro de promoção de migração ilegal e o princípio da não criminalização da mobilidade humana. In: **Revista de Direito Internacional**, Brasília, vol. 17, nº 2, 2020, p. 339-340. Disponível em: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/6463/pdf>. Acesso em: 27 dez. 2021.

reais) e o máximo de R\$10.000,00 (dez mil reais) para infrações cometidas por pessoa física; o valor mínimo de R\$1.000,00 (mil reais) e o máximo de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) para infrações cometidas por pessoa jurídica, por ato infracional.

Artigo 108. O valor das multas tratadas neste Capítulo considerará: [...] IV - o valor mínimo individualizável de R\$100,00 (cem reais); V - o valor mínimo de R\$ 100,00 (cem reais) e o máximo de R\$10.000,00 (dez mil reais) para infrações cometidas por pessoa física; VI - o valor mínimo de R\$1.000,00 (mil reais) e o máximo de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) para infrações cometidas por pessoa jurídica, por ato infracional³⁴.

Dessa forma, o objetivo do legislador em estabelecer um limite geral para as multas não foi alcançado. É sabido que nos casos de cumulação das sanções o artigo 300, §1º do Decreto nº 9.199/2017³⁵ impõe observância a esses limites estabelecidos em lei. Ocorre que uma pessoa física pode chegar a pagar R\$10.000,00 (dez mil reais) pelo cometido de infrações.

Para João Marques da Fonseca, presidente da Emdoc, consultoria de mobilidade global que, em parceria com a Rede Brasil do Pacto Global das Nações Unidas (ONU), editou o guia "Nova Lei de Migração - Inovações e riscos empresariais", a legislação trouxe avanços, mas também "multas pesadíssimas e alto risco empresarial". "Antigamente, o estrangeiro que trabalhasse ilegalmente era multado em R\$828,00. Hoje, pode chegar a R\$10 mil", compara³⁶.

A situação chega a ser ainda mais caótica em relação à pessoa jurídica, que interpretando o artigo 108 da Lei nº 13.445/2017, pode pagar até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) por ato infracional, ou seja, não possui teto máximo de valor no caso de cumulação de sanções. É certo que cada infração pode ter como valor máximo de multa o correspondente a um milhão de reais (o que já é abominável), mas a pessoa jurídica continua sem limitação no caso de soma dos valores das multas das infrações, nos casos de cumulação de sanções.

³⁴ BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Publicada no **Diário Oficial da União**, 25 maio 2017, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 07 out. 2020.

³⁵ BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Publicado no **Diário Oficial da União**, 21 nov. 2017, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm. Acesso em: 07 out. 2020.

³⁶ SANDER, Isabella. **Descumprir lei de migração pode gerar multa milionária e prisão**. 2018. Disponível em: http://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/geral/2018/07/640475-descumprir-lei-de-migracao-pode-gerar-multa-milionaria-e-prisao.html. Acesso em: 08 out. 2020.

Trata-se de altos valores, ainda mais quando comparados com os valores das multas previstas no antigo Estatuto do Estrangeiro, o que gera um grande o impacto social em razão de valores de multas. A sanção que tem como função principal a regularização dos migrantes que vivem em situação irregular passa a gerar efeito inverso. Muitos migrantes continuam a viver na irregularidade por não possuírem meios financeiros para arcar com os valores exacerbados de multas previstos na legislação sobre migração.

A multa elevada inviabiliza a regularização dos migrantes que muitas vezes se encontram em situação de vulnerabilidade social. Tal situação ocorreu em 2019 com um angolano que veio para o Brasil em busca de uma vida melhor e recebeu R\$ 10.000,00 (dez mil reais) de multa em razão de sua situação irregular. Quando chegou ao país o imigrante passou a viver nas ruas e por isso teve dificuldades em obter seu passaporte junto ao Consulado de Angola, e não conseguia pagar o devido valor. Com ajuda da Defensoria Pública do Rio de Janeiro juntamente com o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH) o angolano conseguiu reduzir a taxa para R\$100,00 (cem reais).

Hoje, o angolano vive com a mulher e três filhos. A renda da família não passa de R\$ 1,5 mil. A defensora pública Gislaine Kepe, que atuou no caso, explicou que ele não teria como pagar a multa. Por isso, o NUDEDH entrou em contato com os órgãos competentes a fim de resolver a situação de forma extrajudicial. O resultado foi a adequação da taxa a ser paga ao um valor proporcional a situação de hipossuficiência e vulnerabilidade social da pessoa imigrante³⁷.

Os valores exagerados das multas também estão presentes nos casos de reincidência. Assim como no vetusto Estatuto do Estrangeiro, o Decreto nº 9.199/2017 permite que nos casos de reincidência as multas sejam aumentadas do dobro em até 05 (cinco) vezes. Ocorre que diferente do antigo estatuto, as novas multas na Lei nº 13.445/2017 já são bastante elevadas. A reincidência agravará muito mais a situação, que por si só é lamentável (Brasil, 2017).

Dessa forma, o valor mínimo individualizável da pena será dobrado na primeira reincidência; o valor mínimo individualizável da pena será triplicado na segunda reincidência;

³⁷ BRASIL. **Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro**. A DPRJ reduz multa aplicada a imigrante em situação irregular. 2019. Disponível em: <http://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/9170-DPRJ-reduz-multa-aplicada-a-refugiado-em-situacao-irregular>. Acesso em: 15 ago. 2020.

o valor mínimo individualizável da pena será quadruplicado na terceira reincidência; da quarta reincidência em diante, o valor será multiplicado por 05 (cinco).

Outro aspecto que possui correspondência direta com o Decreto nº 9.199/2017 consiste no fato de que é de conhecimento geral no âmbito jurídico que os decretos correspondem a uma legislação no sentido amplo da palavra, sendo consideradas normas jurídicas. Assim, são expedidos pelo Chefe do Poder Judiciário com a intenção de pormenorizar as disposições gerais da lei. Em outras palavras, o decreto é a norma responsável por regulamentar as abstrações de uma determinada lei. Assim, o Decreto nº 9.199/2017 ao regulamentar a Lei nº 13.445/2017 peca pela burocratização no que se refere às infrações e penalidades administrativas.

O avanço que se deu em relação à permissão de entrada no país do migrante em dívida. Como visto, a legislação de migração prevê a possibilidade de conversão da multa atribuída por dia de atraso ou por excesso de permanência em redução equivalente no período de autorização de estada para o visto de visita no caso de nova entrada no país.

Artigo 107, § 2º da Lei 13.445/2017. A multa atribuída por dia de atraso ou por excesso de permanência poderá ser convertida em redução equivalente do período de autorização de estada para o visto de visita, em caso de nova entrada no país³⁸.

Ocorre que o Decreto nº 9.199/2017 ao regulamentar sobre essa questão em particular, acabou criando uma condição para que possa se aplicar tal redução prevista no artigo 107, § 2º da Lei nº 13.445/2017. O Decreto ao tratar da possibilidade dessa conversão prevê que seja realizada conforme disposto em ato do dirigente máximo da Polícia Federal, senão vejamos,

Artigo 300, § 2º A multa atribuída por dia de atraso ou por excesso de permanência poderá ser convertida em redução equivalente do prazo de estada do visto de visita, na hipótese de nova entrada no País, conforme disposto em ato do dirigente máximo da Polícia Federal³⁹.

³⁸ BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Publicada no **Diário Oficial da União**, 25 maio 2017, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 07 out. 2020.

³⁹ BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Publicado no **Diário Oficial da União**, 21 nov. 2017, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm. Acesso em: 07 out. 2020.

Por essa razão, os migrantes encontram dificuldades para fazer a conversão da multa. Apesar do artigo 107, §2º da Lei nº 13.445/2017 autorizar a conversão da multa, o Decreto nº 9.199/2017 de forma burocrática e protelatória condicionou tal conversão à uma disposição em ato do dirigente máximo da Polícia Federal, ato este ainda inexistente.

Em 2018 a holandesa Dorien Irene Dolman apresentou defesa perante o Serviço Público Federal em face do auto de Infração e notificação nº 1325 00025 2018. Foi-lhe aplicada pela prática da infração prevista no artigo 109, II, da Lei nº 13.445/2017 uma multa no valor de R\$ 7.900,00 (sete mil novecentos reais). A imigrante havia ultrapassado setenta e nove dias o seu prazo de estada legal no país. Requereu, baseando-se no artigo 107, §2º da Lei nº 13.445/2017, a conversão da penalidade de multa a ela aplicada em redução equivalente do prazo de estada para visto de visita. Seu pedido foi indeferido.

A decisão foi no seguinte sentido:

Serviço Público Federal. MESP- Polícia Federal. Delegacia de polícia de imigração- DELEMIG/DREX/SR/PF/PA. Decisão nº 6863400/2018. Processo 08360.002682/2018-45 [...] Quanto à conversão do valor em redução de prazo, o art. 107, §2º, da Lei 13.445/2017 prevê que “a multa atribuída por dia de atraso ou por excesso de permanência poderá ser convertida em redução equivalente do período de autorização de estada para o visto de visita, em caso de nova entrada no país”. No entanto, o §2º do artigo 300 do Decreto 9.199/2017, ao tratar dessa possibilidade, prevê que a conversão será realizada “conforme disposto em ato do dirigente máximo da Polícia Federal, ato este ainda inexistente. Frisa-se, ainda, que a existência de multa não inviabiliza o retorno da parte interessada ao país, pois, a partir da entrada em vigor da Lei 13.445/2017, deixou de existir a causa de impedimento de entrada em virtude do não pagamento de multa, que era previsto no artigo 26, §1º, do revogado Estatuto do Estrangeiro. Diante do exposto, indefiro os pedidos formulados pela interessada e mantenho íntegro o Auto de Infração nº 1325 00025 2018. Notifique-se a interessada, encaminhando a presente decisão ao e-mail informado em sua defesa, bem como mediante publicação no sítio eletrônico da Polícia Federal, nos termos do art. 309 e seus parágrafos do Decreto 9.199/2017, para, querendo, interpor recurso, no prazo de dez dias, conforme previsto no artigo 309, §8º do Decreto 9.199/2017⁴⁰.

Fato idêntico ocorreu com Brian Michael Seyum, de nacionalidade alemã. O referido apresentou defesa contra Auto de Infração e Notificação nº 1360 00054 2018, lavrado no dia

⁴⁰ BRASIL. **Serviço Público Federal**. Polícia Federal, 2018. Disponível em: http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/lei-de-migracao/publicacoes/para/delemig-drex-sr-pf-pa/autos-de-infracao/sei_08360-002682_2018_45.pdf. Acesso em 19 ago. 2020.

7 de abril de 2018, que lhe aplicou uma multa no valor de R\$9.100 (nove mil e cem reais) por ter infringido o disposto no artigo 109, II, da Lei nº 13.445/2017, ao ter ultrapassado em 91 (noventa e um) dias o prazo de estada legal no país. A decisão da Polícia Federal se deu nos seguintes termos:

Serviço Público Federal. MESP- Polícia Federal. Delegacia de polícia de imigração- DELEMIG/DREX/SR/PF/PA. Processo 08430.011307/2018-15 [...] O art. 107, §2º, da Lei 13.445/2017 prevê que “a multa atribuída por dia de atraso ou por excesso de permanência poderá ser convertida em redução equivalente do período de autorização de estada para o visto de visita, em caso de nova entrada no país”. No entanto, o §2º do artigo 300 do Decreto 9.199/2017, ao tratar dessa possibilidade, prevê que a conversão será realizada “conforme disposto em ato do dirigente máximo da Polícia Federal, ato este ainda inexistente [...] Ante o exposto, indefiro o recurso administrativo referido, mantendo subsistente o Auto de Infração nº 1360 0054 2018 e a aplicação de pena de multa a BRIAN MICHAEL SEYUM, em razão de ultrapassar em 91 dias o prazo de estada legal no país. Frise-se, por fim, que se por um lado aumentou os valores de multa cobrada pela infração de ultrapassar o prazo de estada no país, por outro, a Lei 13.445/2017 deixou de prever o impedimento à entrada de estrangeiro em função de não pagamento de multa, o que era previsto no artigo 26, §1º do revogado Estatuto do Estrangeiro⁴¹.

O Decreto burocratizou a possibilidade de conversão da multa atribuída por dia de atraso ou por excesso de permanência pela redução equivalente do período de autorização de estada para o visto de visita no caso de nova entrada no país. É de se dizer, portanto, que a possibilidade da conversão da multa restou condicionada ao ato do dirigente máximo da Polícia Federal. E tal ato, ainda é inexistente.

A Lei de migração, portanto, no que se refere às penalidades previstas, segue todas as suas diretrizes constitucionais anteriormente exploradas, buscando conferir efetividade ao ordenamento protetivo por meio da previsão de sanções administrativas pecuniárias que podem causar altos prejuízos às empresas. Busca, ainda, com relação às pessoas físicas migrantes, evitar o cometimento de infrações na apresentação de documentação, permanência ou residência ilegal no país, o que ao longo da história denota a exploração do

⁴¹ BRASIL. **Serviço Público Federal**. Polícia Federal, 2018. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/lei-de-migracao/publicacoes/rio-grande-do-sul/brian-michael-seyum.pdf>. Acesso em 19 ago. 2020.

trabalho do migrante sem o devido respeito às condições de dignidade constitucionalmente previstas⁴².

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Migração mostra o quanto o Brasil evoluiu enquanto nação na busca pela efetivação dos Direitos Humanos ao conceber na ordem jurídica interna uma Lei que preza pela dignidade do migrante e que com respeito regulamenta os aspectos importantes e necessários para a condução da vida do não nacional. A Lei nº 13.445/2017 contribui não só com o migrante, mas principalmente com o próprio Estado brasileiro que ao legislar sobre a questão migratória em todas as suas modalidades, combate às irregularidades (inclusive, para isso, é grande a contribuição das infrações e das penalidades administrativas). Permite, assim, maior crescimento interno do país e também o engrandecimento do Estado no cenário internacional.

A legislação migratória é mais completa e detalhada do que o antigo Estatuto do Estrangeiro; é preocupada com o limite dos valores das multas nos casos de cumulação de sanções; não impede a entrada do migrante no país em virtude de dívida; criou um dispositivo para orientar a Polícia Federal a observar, para a aplicação das multas, a situação financeira do migrante; trata sobre os recursos administrativos; além de vários outros aspectos positivos.

Como resultados alcançados, verificou-se que o marco regulatório da migração busca atender as exigências expressas em tratados de Direito Internacional, inclusive, dos quais o Brasil é signatário, que prezam pelo respeito à dignidade da pessoa humana sem distinção de sua origem e proibindo quaisquer mecanismos de discriminação visando a observância das regras protetivas e impedindo a exploração do trabalho ilegal. Nesse sentido, a legislação migratória brasileira inova, inclusive, com o estabelecimento de penalidades administrativas pecuniárias altas para as pessoas físicas e jurídicas, demonstrando, aparentemente, buscar conferir efetividade às diretrizes estabelecidas na Lei de Migração propiciando a garantia de acesso ao trabalho digno na medida em que faz expressa menção quanto a indivisibilidade

⁴² CAMBUY, Jéssica Duque. BRASIL, Deilton Ribeiro. Diretrizes não discriminatórias da nova Lei de Migração e o implemento de severas penalidades administrativas de cunho econômico. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca-SP, ano 22, nº 36, jul./dez., 2018, p. 299. Disponível em: <http://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>. Acesso em: 27 dez. 2021.

dos direitos humanos, dos direitos econômicos, sociais e culturais, da garantia de cumprimento de obrigações contratuais trabalhistas e de aplicação das normas protetivas.

Apesar de tudo, as multas previstas nos casos de cometimento das infrações são extremamente elevadas e desproporcionais. O Decreto nº 9.199/2017 ainda falha ao tentar regulamentar essas questões e vem apenas burocratizá-las, como é o caso da conversão da multa em redução equivalente ao período de estada para o visto de visita. A possibilidade que estava prevista na Lei nº 13.445/2017 foi dificultada em virtude da regulamentação do Decreto regulamentador.

REFERÊNCIAS

ANSELMO, Caio Alexandre Capelari. Migração forçada e categorização: entre a ampliação da proteção e a exclusão. **PERIPLOS, Revista de Pesquisa sobre Migrações**, vol. 5, nº 1, 2021, p. 132. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/34738/29127. Acesso em: 27 dez. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. 4. reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

BRASIL. **Senado Federal**. Migração: nova lei assegura direitos e combate à discriminação. Agência Senado. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/migracao-nova-lei-assegura-direitos-e-combate-a-discriminacao>. Acesso em: 07 out. 2020.

BRASIL. Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Publicada no **Diário Oficial da União**, 05 out. 1988, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL, Deilton Ribeiro. As dimensões políticas, sociais e econômicas da nova lei de migração brasileira e os direitos humanos em uma sociedade globalizada. **Revista Argumentum**, Marília-SP, vol.19, p.757-774, set- dez. 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/573/322>. Acesso em: 26 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Publicada no **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 ago. 1980, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Publicada no **Diário Oficial da União**, 01 fev. 1999, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Publicada no **Diário Oficial da União**, 25 maio 2017, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 07 out. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Publicado no **Diário Oficial da União**, 21 nov. 2017, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm. Acesso em: 07 out. 2020.

BRASIL. **Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro**. A DPRJ reduz multa aplicada a imigrante em situação irregular. 2019. Disponível em: <http://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/9170-DPRJ-reduz-multa-aplicada-a-refugiado-em-situacao-irregular>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. **Serviço Público Federal**. Polícia Federal, 2019. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/lei-de-migracao/publicacoes/roraima/welitzdia-elinor-gonzalez-rivero-decisao.pdf>. Acesso em 19 ago. 2020.

BRASIL. **Serviço Público Federal**. Polícia Federal, 2018. Disponível em: http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/lei-de-migracao/publicacoes/para/delemig-drex-sr-pf-pa/autos-de-infracao/sei_08360-002682_2018_45.pdf. Acesso em 19 ago. 2020.

BRASIL. **Serviço Público Federal**. Polícia Federal, 2018. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/lei-de-migracao/publicacoes/rio-grande-do-sul/brian-michael-seyum.pdf>. Acesso em 19 ago. 2020.

CALGARO, Cleide; BÓS E SILVA, Débora; ERCOLANI, Kamilla Machado. A fraternidade como vetor principiológico do novo marco migratório brasileiro sob a ótica dos direitos humanos. In: BRASIL, Deilton Ribeiro; *et al.* (orgs.) **Lei de Migração Brasileira: um diálogo necessário com os direitos humanos e o direito europeu** [recurso eletrônico], Porto Alegre-RS: Editora Fi, 2021. Disponível em: <http://drive.google.com/file/d/1dioz7MQ5xfNPT5kLgMGIhIbNZWo30ZZb/view>. Acesso em: 28 dez. 2021.

CAMBUY, Jéssica Duque. BRASIL, Deilton Ribeiro. Diretrizes não discriminatórias da nova Lei de Migração e o implemento de severas penalidades administrativas de cunho econômico. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca-SP, ano 22, nº 36, jul./dez., 2018, p. 298. Disponível em: <http://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>. Acesso em: 27 dez. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.

GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 9, nº 4. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/28937/21967>. Acesso em 07 out. 2020.

HADFORD, J. & NOE-BUSTAMANTE, L. Facts on U.S. Immigrants, 2017 - Statistical portrait of the foreign-born population in the United States. **Pew Research Center**. June 3, 2019. Disponível em: <http://www.pewresearch.org/hispanic/2019/06/03/facts-on-u-s-immigrants-current-data/> Acesso em: 26 dez. 2021.

MARTINI VIAL, Sandra Regina. Direito fraterno na sociedade cosmopolita. **RIPE - Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru-SP, vol. 1, nº 46, jul./dez., 2006

NUNES, Paulo Henrique Faria. **Lei de migração: novo marco jurídico relativo ao fluxo transnacional de pessoas**. 2. ed. Goiânia: Edição do Autor, 2018. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=eJxgDwAAQBAJ&pg=PA31&lpg=PA31&dq=infra%C3%A7%C3%B5es+penalidades+e+medidas+administrativas+nova+lei++do+migrante&source=bl&ots=nmcvDcAhSk&sig=ACfU3U0fgAayK7xtIld0czHYeTT_FDHIGw&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjlpvv4zP7mAhuElrkGHdNCCvA4ChDoATABegQIBxAB#v=onepage&q=infra%C3%A7%C3%B5es%20penalidades%20e%20medidas%20administrativas%20nova%20lei%20do%20migrante&f=false. Acesso em 03 jan. 2020.

OLIVEIRA, Tadeu. A transição na legislação migratória: um estudo empírico para o período 1980-2019. **PÉRIPOS, Revista de Pesquisa sobre Migrações**, vol. 4, nº 2, 2020. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/34680/28624. Acesso em: 26 dez. 2021.

SANDER, Isabella. **Descumprir lei de migração pode gerar multa milionária e prisão**. 2018. Disponível em: http://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/geral/2018/07/640475-descumprir-lei-de-migracao-pode-gerar-multa-milionaria-e-prisao.html. Acesso em: 08 out. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA SANTOS, Regina Cândido Lima e; BRASIL, Deilton Ribeiro. O tipo penal brasileiro de promoção de migração ilegal e o princípio da não criminalização da mobilidade humana. In: **Revista de Direito Internacional**, Brasília, vol. 17, nº 2, 2020, p. 339-340. Disponível em: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/6463/pdf>. Acesso em: 27 dez. 2021.