



28503101



08018.041170/2024-42



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional de Justiça
Gabinete do Departamento de Migrações

NOTA TÉCNICA Nº 18/2024/Gab-DEMIG/DEMIG/SENAJUS/MJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08018.041170/2024-42

INTERESSADO: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Polícia Federal, Ministério das Relações Exteriores

1. INTRODUÇÃO

1.1. A presente Nota Técnica tem como escopo analisar o grande incremento no fluxo migratório que vem ocorrendo no Aeroporto Internacional André Franco Montoro - Aeroporto de Guarulhos (GRU), uma das maiores fronteiras de entrada no território brasileiro.

1.2. Com a recente retomada dos fluxos migratórios no período pós-pandêmico, uma nova rota de migração ao Brasil tem chamado a atenção das instâncias governamentais, das Organizações Internacionais e das organizações da sociedade civil que atuam no tema. Trata-se do pronunciado aumento no número de nacionais oriundos de países do sudeste asiático; em particular, nepaleses, vietnamitas, paquistaneses e indianos, que têm chegado ao país por meio do Aeroporto Internacional de Guarulhos.

1.3. Informações prestadas pelas companhias aéreas e por servidores da Polícia Federal que atuam no Aeroporto de Guarulhos registram que parcela significativa dos referidos migrantes tem seus bilhetes aéreos emitidos com destino final a outros países sul-americanos. Os países de destino destes migrantes, por sua vez e ao contrário do Brasil, não exigem vistos de entrada para as referidas nacionalidades, o que permite o embarque dessas pessoas sem maiores embaraços. Ocorre que, uma vez em território brasileiro, em situação de escalas e/ou conexões, esses migrantes desistem do trecho final de suas viagens (muitas vezes desfazendo-se até mesmo de seus cartões de embarque originais), permanecendo no Brasil de forma irregular.

1.4. Uma vez que não possuem visto necessário a sua admissão em território nacional, estes migrantes acabam sendo impedidos de entrar no

país, conforme o disposto no Art. 45, VII, da [Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017](#) (Lei de Migrações). Tal cenário tem se repetido com frequência cada vez maior e tem sido amplamente divulgado pela imprensa, tal como se observa pelas seguintes reportagens:

- a) "Chegada de vietnamitas em massa ao Brasil dispara alerta sobre redes de coiotes" - <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/12/chegada-de-vietnamitas-em-massa-ao-brasil-dispara-alerta-sobre-redes-de-coiotes.shtml> (21/11/2022);
- b) "Brasil entra na rota de imigração de países asiáticos para os EUA" - <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/406852/brasil-entra-na-rota-de-imigracao-de-paises-sul-as.htm> (26/04/2023);
- c) "Dezenas de migrantes da Índia e Vietnã estão retidos no Aeroporto de Guarulhos" - <https://istoedinheiro.com.br/dezenas-de-migrantes-da-india-e-vietna-estao-retidos-no-aeroporto-de-guarulhos/> (14/06/2024);
- d) "Aumento das prisões de 'mulas' no Aeroporto de Guarulhos" - <https://abrir.link/ZIBRX> (14/07/2024)
- e) "PF investiga chegada de vietnamitas ao Aeroporto de Guarulhos" - <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-12/pf-investiga-chegada-de-vietnamitas-ao-aeroporto-de-guarulhos> (08/12/2023);
- f) "PF e Interpol investigam rede de coiotes por chegada em massa de vietnamitas em Guarulhos" - <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/pf-e-interpol-investigam-rede-de-coiotes-por-chegada-em-massa-de-vietnamitas-em-guarulhos/> (07/12/2023);
- g) "Dezenas de migrantes da Índia e Vietnã estão retidos no Aeroporto de Guarulhos" - <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2024/06/14/dezenas-de-migrantes-da-india-e-vietna-estao-retidos-no-aeroporto-de-guarulhos.htm> (14/06/2024).

1.5. Uma vez na área de inadmitidos, o mecanismo utilizado pelos migrantes em questão para ter franqueado o acesso ao território nacional é a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado. Ocorre que, segundo investigações realizadas pela Polícia Federal - Informação 28325345, fica evidente que o objetivo de tais migrantes não é solicitar a proteção do Estado Brasileiro sob a égide do instituto do Refúgio; mas, sim, seguir rota rumo ao norte das Américas, notadamente sentido Estados Unidos da América - EUA e/ou Canadá. Observe que, além dos dados globais apresentados pela Polícia

Federal na Informação citada, notificações individuais dessa rota são frequentemente identificadas e comunicadas a este Ministério da Justiça e Segurança Pública, como demonstram os Ofícios 28326952 e 28326952, oriundos do Centro de Cooperação em Controle Migratório - CCCOM, órgão da Polícia Federal responsável pelo monitoramento e construção de estudos de inteligência a respeito da matéria.

1.6. Evidências dão conta de que estes migrantes, em sua maioria, estão fazendo uso da conhecida – e extremamente perigosa – rota que segue, por exemplo, de São Paulo até o Acre, para, a partir daí, acessar o Peru em direção da América Central continental até, finalmente, acessar os EUA através de sua fronteira Sul.

1.7. Tal situação tem sido objeto de preocupação deste Ministério da Justiça e Segurança Pública e das demais entidades governamentais, da sociedade civil e de Organismos Internacionais com atuação na área migratória. Insta mencionar, a título de exemplo, a Notícia de Fato nº 1.34.006.000327/2024-73, de lavra do 7º Ofício da Procuradoria da República do Município de Guarulhos, datado de 11/06/2024, que dá conta da "crise humanitária na sala destinada à recepção de migrantes inadmitidos no Aeroporto Internacional de Guarulhos, decorrente da permanência de centenas de cidadãos indianos naquele local".

1.8. As informações colhidas até o momento junto aos diversos órgãos, inclusive autoridades dos países que se encontram na rota entre Brasil e o Norte das Américas, apontam que o fluxo acima descrito representa rota - em crescimento - de migração irregular, sugerindo a atuação grupos envolvidos na prática de contrabando de migrantes e, até mesmo, tráfico de pessoas. Algumas notícias sobre o tema:

a) "Brasil repatria 159 brasileiros retidos em México e Panamá" -

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-04/brasil-repatria-159-brasileiros-retidos-em-mexico-e-panama> - (25/04/2020);

b) "Fronteira entre Colômbia e Panamá tem 19 mil migrantes retidos que pretendem chegar aos EUA" - <https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/fronteira-entre-colombia-e-panama-tem-19-mil-migrantes-retidos-que-pretendem-chegar-aos-eua/> - (22/09/2021);

c) "Brasil manifesta ao Panamá preocupação com situação de migrantes em Darién" - <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2024/07/brasil-manifesta-ao-panama-preocupacao-com-situacao-de-migrantes-em-darien.shtml> (19/07/2024).

1.9. O contrabando de migrantes, além de crime tipificado no ordenamento jurídico nacional (art. 232-A, do Código Penal), é uma

preocupação global que demanda a cooperação efetiva entre atores chaves do Governo e da sociedade civil. O fenômeno envolve a facilitação da entrada irregular de indivíduos em um país, com o intuito de obter benefícios financeiros ou materiais, representando um crime contra o Estado que ameaça os direitos de migrantes.

1.10. A definição de contrabando de migrantes pode ser encontrada no Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, o qual foi promulgado pelo Brasil por meio do Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004 (BRASIL, 2004). Segundo esse instrumento, o tráfico de migrantes (ou contrabando de migrantes, como é conhecido no Brasil) é “a promoção, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado Parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente”.

1.11. Assim, os elementos centrais do contrabando de migrantes, de maneira geral, são: (1) a presença de um indivíduo ou grupo de indivíduos se envolvendo em (2) atos ilícitos de (3) facilitação de entrada de pessoas que não sejam da nacionalidade de um país ou residentes permanentes deste, com a (4) intenção de obter benefícios financeiros ou materiais. Vale notar que o contrabando de migrantes é uma atividade preconizada como ilegal em vários países ao redor do mundo (UNODC, 2020), frequentemente associada a outros delitos como a fabricação de documentos falsos, a corrupção, e a lavagem de dinheiro.

1.12. A partir da Lei nº 13.445/2017, chamada de Lei de Migração (BRASIL, 2017), o Brasil incorporou ao seu Código Penal o artigo 232-A, o qual impõe pena de reclusão de 02 a 05 anos, somada à multa, à pessoa que promova, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a entrada ilegal de estrangeiro em território nacional ou de brasileiro em país estrangeiro. Tal pena pode ser aumentada se a pessoa for exposta à violência ou a condições desumanas e degradantes.

“PROMOÇÃO DE MIGRAÇÃO ILEGAL”

Art. 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: 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.”

1.13. Cabe ressaltar que a Lei de Migração, além de estabelecer o elemento de punição ao crime de contrabando, afirma os direitos humanos da pessoa migrante no território brasileiro, de modo a assegurar que qualquer pessoa objeto de contrabando tenha acesso aos direitos básicos garantidos pelo Estado. Além disso, tanto o Protocolo quanto a Lei de Migração afirmam que a pessoa migrante objeto de contrabando não deverá sofrer quaisquer sanções judiciais; evitando, assim, a criminalização do migrante.

2. CENÁRIO

2.1. Tem-se observado, no últimos anos, um crescimento significativo no número de pedidos de refúgio protocolados no Aeroporto de Guarulhos. Em 2013, o número de pedidos foi de 69; em 2023 os números alcançaram o patamar de 4.239, um crescimento de mais de 61 vezes. Dado ainda mais preocupante é o fato de que apenas no ano de 2024, até 15 de julho, já são 9.082 pedidos de reconhecimento da condição de refugiado protocolados em Guarulhos, representando um crescimento de mais de mais de 100% se comparado a todo o ano anterior. Abaixo podem ser observados os números de pedidos recebidos no Aeroporto de Guarulhos na última década:

| Ano | Número de Pedidos de Refúgio |
|------|------------------------------|
| 2013 | 69 |
| 2014 | 139 |
| 2015 | 494 |
| 2016 | 683 |
| 2017 | 541 |
| 2018 | 1.336 |
| 2019 | 1.325 |
| 2020 | 256 |
| 2021 | 1.486 |
| 2022 | 2.760 |
| 2023 | 4.239 |
| 2024 | 9.082 (até 15/07/2024) |

Fonte: Polícia Federal/Departamento de Migrações

2.2. Estudos realizados pela Polícia Federal e consubstanciados na Informação 28325345 revelam que, de todos os pedidos recebidos entre 2023 à data de elaboração do estudo (27 de junho de 2024), os quais somavam mais de 8.300, apenas 117 pessoas buscaram a obtenção do Registro Nacional Migratório, carteira disponibilizada a todos os solicitantes de refúgio no Brasil e amplamente demandada e utilizada por este público. Adicionalmente, apenas 262 pessoas solicitaram CPF - documento gratuito, de fácil emissão, e essencial para o exercício da vida civil no Brasil, indispensável, por exemplo,

para acessar os sistemas de saúde, de educação, de assistência social, para exercício de atividades profissionais e para abertura de conta bancária. **O que revela o uso abusivo do Instituto do Refúgio com a finalidade única de seguir em rotas migratórias irregulares.**

2.3. Adicionalmente, a análise do fluxo migratório de tais pessoas no Brasil aponta para inequívoca existência de rota de trânsito pelo país que se inicia no Aeroporto de Guarulhos e finaliza com a saída do país pela fronteira Norte do país. A PF relata: "considerando os 8.327 processos recebidos em Guarulhos/SP, por meio do critério "nome e data de nascimento", foram encontrados 1.501 casos com o último movimento migratório de saída do Brasil. Chama atenção que, em 1.391 casos, o movimento de saída ocorreu em um intervalo inferior a 30 dias do recebimento do pedido". Ainda segundo a PF, 1.090 destes 1.391 casos saíram pela fronteira de Assis Brasil, no Acre. Essencial ressaltar que a fronteira terrestre norte do país é extremamente porosa e que, apesar dos constantes esforços de monitoramento feitos pela Polícia Federal e demais órgãos que atuam na área, a saída do território por postos formais de fronteira é extremamente subnotificada. Abaixo excerto da Informação da Polícia Federal sobre o tema:

9. Corroborar tal conclusão a rota verificada abaixo, com 1.090 casos de processos recebidos em Guarulhos/SP, em que o solicitante saiu do Brasil pelo estado do Acre, ressaltando novamente que a maioria dos migrantes sequer registra a sua saída no sistema STI:



2.4. Sobre o tema, destacamos as seguintes notícias jornalísticas:

- a) "Grupo de 18 vietnamitas é detido enquanto tentava atravessar a fronteira entre Acre e Peru." <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2024/04/05/grupo-de-18-vietnamitas-e-detido-enquanto-tentava-atravesar-a-fronteira-entre-acre-e-peru.shtml> - (05/04/2024);
- b) "PF prende 'coiote' que falsificava documentos para imigração ilegal" - https://www.noticiasominuto.com.br/ultima-hora/1637934/pf-prende-coiote-que-falsificava-documentos-para-imigracao-ilegal#google_vignette (05/09/2020);
- c) "Pequena cidade de Assis Brasil Acre, corre o risco de se

tornar o novo epicentro da crise migratória na América Latina" - <https://oaltoacre.com/pequena-cidade-de-assis-brasil-acre-corre-o-risco-de-se-tornar-o-novo-epicentro-da-crise-migratoria-na-america-latina/> (19/07/2024);

d) "Brazil should help contain migration crisis en Darién, days Panama's President" - <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/world/2024/07/brazil-should-help-contain-migration-crisis-in-darien-says-panamas-president.shtml> (10/07/2024);

e) "Panama do shut down Darién Gap route in deal that will see US pay to repatriate migrants" - <https://www.theguardian.com/world/article/2024/jul/02/panama-to-shut-down-darien-gap-migrants-usa> (02/07/2024).

2.5. De acordo com o relatório "*The Scope of Transcontinental Migrant Smuggling from South Asia to North America*", elaborado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), no âmbito do Projeto STARSOM (Strengthening Transregional Action and Responses against Smuggling of Migrants) (28502836), foram apresentados vários aspectos do contrabando de migrantes ao longo das rotas transregionais entre o Sul da Ásia (Nepal, Sri Lanka, Maldivas), via Península Arábica (Catar, Estados Unidos Emirados Árabes Unidos), via África Ocidental (Gana, Nigéria), América do Sul (Brasil, Colômbia) e América Central e Caribe (Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Turcas e Caicos) em direção ao Canadá. As principais conclusões estão relacionadas com a tipologia de grupos do crime organizado envolvidos em contrabando de migrantes e a amplitude dos seus lucros, *modus operandi*, rotas utilizadas e tendências nos *hubs*, bem como o perfis de migrantes contrabandeados.

2.6. Os principais achados do projeto apontam para a consolidação de centros de trânsito (países de trânsito) e o nível de profissionalização dos contrabandistas que utilizam estas rotas para o transporte de migrantes por via aérea, terrestre e marítima. Os principais aeroportos internacionais são usados como hubs para o trânsito de passageiros que mais tarde se tornariam o objeto de contrabando de migrantes. As pequenas cidades transformaram-se em importantes centros de contrabando, geralmente devido à sua localização perto de pontos de passagem de fronteira amplamente utilizados.

2.7. Importante destacar que a Polícia Federal têm empreendido esforços no sentido de combater os crimes de tráfico de pessoas e de promoção da imigração ilegal, tendo deflagrado inúmeras operações e investigações nos últimos anos, como podemos observar no documento 28325334. O Caráter transnacional, a pulverização dos atores envolvidos no tema e constante alteração das rotas e meios de atuação, em especial no que concerne ao contrabando de migrantes; torna, contudo, tal atuação ainda extremamente complexa e custosa.

2.8. **Diante do exposto, pode-se concluir que está consolidada rota**

de migração irregular, com forte atuação de atores envolvidos no contrabando de migrantes e, quiçá, no tráfico de pessoas; e um uso abusivo e fraudulento do instituto do refúgio. *Mister* faz-se que os órgãos responsáveis pela gestão da Política Migratória Brasileira, pelo Enfrentamento ao Contrabando de Migrantes e ao Tráficos de Pessoas e pela defesa do Instituto do Refúgio, tomem medidas urgentes no sentido de conter tais abusos e proteger a legislação nacional, reconhecida por seu caráter acolhedor e humanitário. É necessário, portanto, propor ações para enfrentamento do problema, sob pena colocar em risco toda a política migratória brasileira, em um cenário internacional que o tema das migrações é central nas discussões políticas e, via de regra, visto de forma negativa, fomentando atitudes racistas e xenofóbicas.

3. SUGESTÕES DE ENCAMINHAMENTOS

3.1. É evidente que o problema aqui enfrentado não possui solução simples, sendo necessária atuação articulada de diversos órgãos e planos de ação que prevejam medidas de curto, médio e longo prazo. Várias das medidas sugeridas abaixo precisam ser implementadas de forma permanente e demandam coordenação de diversos atores.

3.2. Para além das medidas apresentadas nas linhas a seguir, importante ressaltar que, no último dia 02 de julho de 2024, a Secretaria Nacional de Justiça lançou o primeiro **Plano de Ação em Enfrentamento ao Contrabando de Migrantes**. O documento tem base legal nacional e internacional, das quais destacam-se:

- Art. 5º, inc. III, XV, XLIII, e art. 144 § 1º da **Constituição Federal**, promulgada em 05 de outubro de 1988, que versam dos direitos e garantias individuais e da defesa do Estado e das Instituições Democráticas:

*"Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a **preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas** e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:*

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; "

[...]

- **Protocolo das Nações Unidas contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar**, que entrou em vigor em 25 de dezembro de 2003, sendo promulgado no Brasil por meio do Decreto nº 5.016, de 12 de março de 2004. Instrumento Jurídico **que regula internacionalmente o tema do contrabando de migrantes**, cujo objetivo é de promover a cooperação entre os Estados Partes para esse fim, enquanto protege os direitos dos migrantes contrabandeados;

*" Art. 2º objetivo do presente Protocolo é **prevenir e combater o tráfico de migrantes**, bem como promover a cooperação entre os Estados Partes com esse fim, protegendo ao mesmo tempo os direitos dos migrantes objeto desse tráfico."*

*"Art. 4º O presente Protocolo aplicar-se-á, salvo disposição em contrário, à **prevenção, investigação e repressão das infrações** estabelecidas em conformidade com o Artigo 6 (criminalização) do presente Protocolo, **quando essas infrações forem de natureza transnacional e envolvam um grupo criminoso organizado**, bem como à **proteção dos direitos das pessoas que foram objeto dessas infrações.**"*

- **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**, chamada de Lei de Migração, **que regula a entrada e permanência de migrantes e visitantes no Brasil, bem como prevê seus direitos**. A Lei de Migração também incorporou ao Código Penal o artigo 232-A (Decreto-Lei nº 2.848/1940), que tipifica o contrabando de migrantes como crime.

Art. 115. O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte art. 232-A:

"Promoção de migração ilegal

Art. 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:

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."

- **Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016**, que dispõe sobre o tráfico de pessoas e estabelece medidas de prevenção e de repressão ao tráfico interno e internacional, além de medidas de proteção às vítimas. Embora focada no tráfico de pessoas, muitas das disposições e esforços de enfrentamento se aplicam igualmente ao contrabando de migrantes, dada a intersecção desses crimes, que muitas vezes envolve exploração e violação dos direitos humanos. A lei inclui medidas de sensibilização e comunicação como parte das estratégias de prevenção.
- **Decreto nº 11.348, de 1º de Janeiro de 2023**, que aprova a estrutura regimental do MJSP. O artigo 14 do Decreto inclui dentre as competências da Secretaria Nacional de Justiça a coordenação da formulação e implementação da política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. O artigo 16, por sua vez, inclui nas competências do Departamento de Migrações o tema de tráfico de migrantes, termo sinônimo de contrabando de migrantes.

"Art. 16. Ao Departamento de Migrações compete:

[...]

III - atuar para a ampliação e a eficácia das políticas e dos serviços públicos destinados à prevenção da violação de garantias e à promoção dos direitos dos migrantes;

V - negociar termos de acordos e conduzir estudos e iniciativas para o aperfeiçoamento do regime jurídico dos migrantes;

X - receber, processar e encaminhar assuntos relacionados ao tráfico de migrantes".

3.3. O Plano de Ação em Enfrentamento ao Contrabando de Migrantes visa desenvolver e implementar estratégias efetivas para enfrentar o contrabando de migrantes, e se fundamenta em três pilares: (1) prevenção, (2) aprimoramento da resposta e (3) redução dos impactos do crime transnacional, com o intuito de atingir quatro objetivos específicos:

- **(1) Fortalecer a sensibilização e a comunicação sobre o contrabando de migrantes, visando à prevenção:** implementar capacitações, ações comunicativas, campanhas educativas e de sensibilização para informar agentes públicos, representantes da sociedade civil e migrantes sobre como identificar situações de contrabando, conhecendo os riscos e os recursos disponíveis para assistência;
- **(2) Aprimorar o monitoramento e a resposta ao contrabando nas fronteiras:** aperfeiçoar as políticas de

controle de fronteiras e a ação das forças de segurança, de modo a detectar documentos falsificados, identificar atividades suspeitas e coibir a corrupção de agentes públicos e a lavagem de capitais, reforçando as capacidades de coleta, análise, proteção e compartilhamento de dados e informações entre as instituições, visando identificar padrões, rotas e métodos utilizados por redes de contrabando de migrantes;

- **(3) Fortalecer e qualificar a proteção social a migrantes objeto de contrabando em uma perspectiva de direitos humanos:** estabelecer programas de assistência e reintegração destinados aos migrantes contrabandeados, orientados pela afirmação dos direitos humanos, que ofereçam apoio psicológico, jurídico e social;
- **(4) Intensificar a cooperação nacional e internacional:** estabelecer alianças estratégicas e mecanismos de cooperação entre instituições brasileiras e entre os países afetados pelo contrabando de migrantes, promovendo o intercâmbio de informações e melhores práticas entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil, serviços de inteligência e organizações internacionais.

3.4. Cabe ressaltar que cada objetivo específico é estruturado por ações prioritárias classificadas em alta, média e média-baixa prioridade, de acordo com as notas atribuídas pelos atores-chave que participaram de sua elaboração.

3.5. Há também ações estratégicas voltadas a alguns grupos que se tornam ainda mais vulneráveis à violações de direitos humanos no processo de contrabando e, assim, necessitam de ações específicas para aumento de sua proteção e assistência, tais como, mulheres, crianças, adolescentes, população LGBTQIA+, pessoas idosas, pessoas com deficiência, refugiadas, com necessidade de proteção internacional, povos originários, comunidades tradicionais e pessoas em situação de trauma.

INICIATIVAS DE CURTO PRAZO

SUGESTÃO 1

3.6. A Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração) instituiu o visto de visita (art. 12, inciso I, da Lei), uma nova modalidade de visto em substituição aos vistos de trânsito e de turista previstos no antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980). De acordo com o artigo 13 da Lei, o visto de visita poderá ser concedido ao migrante que venha ao Brasil para estada de curta duração, **sem intenção de estabelecer residência**, com a finalidade de turismo, negócios, **trânsito**, atividades artísticas ou desportivas, bem como em situações excepcionais, por interesse nacional, conforme regulamentação do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro

de 2017.

3.7. Ademais, o § 3º do art. 13 da nova **Lei de Migração** traz uma **hipótese de dispensa do visto de visita muito específica relacionada à finalidade de trânsito**, *in verbis*: "o visto de visita não será exigido em caso de escala ou conexão em território nacional, desde que o visitante não deixe a área de trânsito internacional. Observa-se, portanto, que é inserida na nova legislação a possibilidade de não exigência do visto em caso de conexão, condicionada à permanência do passageiro na área destinada ao trânsito internacional".

3.8. Compreende-se que, ao inserir tal disposição, o legislador objetivou facilitar o procedimento de escalas ou conexões nos aeroportos, reduzindo trâmites burocráticos e operacionalizando de forma mais rápida o processo de transferência e/ou parada de passageiros entre trechos internacionais.

3.9. Para atingir tal objetivo, o direito interno brasileiro inseriu, inclusive, tratamento diferenciado a esses passageiros, com possibilidade de dispensa de procedimentos de segurança, nos termos do art. 104 do Decreto nº 11.195, de 8 de setembro de 2022, que dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC). A normativa também traz o conceito de passageiro em trânsito e em conexão:

Art. 5º Para fins do PNAVSEC e dos planos e programas dele decorrentes, em complemento àqueles previstos na [Lei nº 7.565, de 1986](#) - Código Brasileiro de Aeronáutica, consideram-se:

[...]

LXXVI - passageiro em conexão (ou em transferência) - passageiro que efetue conexão direta entre dois voos diferentes;

LXXVII - passageiro em trânsito - passageiro que permanece a bordo da aeronave ou que desembarca em aeroporto intermediário para reembarcar na mesma aeronave;

[...]

Art. 104. Os passageiros e bagagens que tenham sido submetidos ao controle de segurança equivalente no aeroporto de origem dos seus voos poderão ter dispensa de nova inspeção no aeroporto de trânsito ou conexão, conforme regulamentação da ANAC.

3.10. Note-se que o ordenamento prevê um **tratamento diferenciado ao passageiro em trânsito, uma vez que não possui como finalidade o ingresso de fato no território nacional, apenas o trânsito temporário**. Assim, a dispensa do visto de visita é condicionada à permanência na área de trânsito internacional, situação que deve ser observada pelo passageiro ainda no momento de contratação do transporte aéreo, nos termos da Resolução ANAC nº 400, de 13 de dezembro de 2016:

Art. 18. Para a execução do contrato de transporte, o passageiro deverá atender aos seguintes requisitos:

II - atender a todas as exigências relativas à execução do

*transporte, tais como a **obtenção do visto correto de entrada, permanência, trânsito** e certificados de vacinação exigidos pela legislação dos países de destino, escala e conexão;*

3.11. **Dito isso, conclui-se que o passageiro em trânsito está inserido em um contexto normativo diverso aos passageiros com destino final no Brasil, uma vez que tal classificação será definida de acordo com a finalidade do seu voo, no caso, o trânsito temporário.**

3.12. Destaca-se que o visto é o documento que dá a seu titular **expectativa de ingresso** em território nacional (art. 6º, Lei nº 13.445/2017). Trata-se de uma expectativa de ingresso, pois, mesmo em posse do visto, quando do controle migratório podem ainda serem identificadas hipóteses de impedimento de ingresso, nos termos dos arts. 164 e 176 do Decreto nº 9.199/2017.

Art. 164. A entrada no País poderá ser permitida ao imigrante identificado por documento de viagem válido que não se enquadre em nenhuma das hipóteses de impedimento de ingresso previstas neste Decreto e que seja:

I - titular de visto válido;

[...]

Art. 171. Após entrevista individual e mediante ato fundamentado, o ingresso no País poderá ser impedido à pessoa:

[...]

VII - cuja razão da viagem não seja condizente com o visto ou com o motivo alegado para a isenção de visto ou que não possua visto válido, quando exigível;

3.13. No caso em tela, subentende-se que o passageiro em trânsito possui a expectativa de chegada ao seu destino final, e não de permanência em país intermediário, motivo pelo qual o legislador inseriu a possibilidade de dispensa de visto, condicionada à permanência em área restrita. Assim, desde o ato de aquisição do bilhete aéreo, o passageiro sinaliza ao país intermediário apenas a intenção de trânsito pelo território. O país intermediário, então, necessita realizar os procedimentos específicos, definidos em regulamento, para executar a atividade esperada pelo próprio passageiro, ou seja, a conclusão do trecho até o destino final.

3.14. É importante esclarecer que a execução do procedimento de trânsito em sua completude **não importa em violação ao princípio da não devolução, uma vez não se tratar de aplicação de medida de deportação ou repatriação ao país de origem do passageiro, mas, sim, de efetivação do trânsito até o país em que originalmente objetivou-se o ingresso, onde o migrante poderá solicitar proteção, caso assim deseje.** Isso porque não é possível aferir, em um primeiro momento, a existência de risco iminente de vida ou à liberdade dos passageiros que irão adentrar no país de destino, bem como o risco de repatriação, do país de destino, ao país de origem. Cita-se, como exemplo, trecho da decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos no

caso S.S., A.M. e Y.S.M. vs Áustria:

"In the present case the Commission notes that the applicants arrived of their own free will at Vienna airport on 9 March 1990. Thereupon, they were housed in the transit area until 16 March 1990. During this period they were free at any time to leave Austria. Indeed, they were offered the possibility of boarding a plane to leave Austria on 11, 14 and twice on 15 March 1990, but they refused. It is true that in their submissions the applicants claim that they could not leave the transit area as, upon their return to Lebanon, they would have been exposed to the danger of torture and inhuman treatment. However, the Commission notes that the Austrian authorities offered the applicants the possibility of returning to Larnaca in Cyprus from where they had left on 9 March 1990 when they flew to Vienna. In the Commission's opinion, the applicants **have not sufficiently demonstrated that, upon their return to Cyprus, the Cypriot authorities would have expelled them immediately to Lebanon.** In any event, the Commission has just found that the applicants have failed to show that in Lebanon they would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 (Art. 3) of the Convention. In these circumstances it cannot be said that during their stay at the airport transit area the applicants were "deprived of (their) liberty" within the meaning of Article 5 para. 1 (Art. 5-1) of the Convention. This part of the application is therefore also manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 para. 2 (Art. 27-2) of the Convention."

3.15. Ressalta-se que permitir a entrada de tais pessoas no Brasil representa flagrante violação ao Art. 45, VII, da Lei de Migrações, que regulamenta o impedimento da entrada no Brasil quando a razão alegada para entrada no país não condiz com o motivo alegado para a isenção de vistos.

3.16. **Neste sentido, sugere-se, como ação imediata, que, em observância do disposto no Art. 45, VII, da Lei de Migrações, sejam efetivamente inadmitidas em território nacional as pessoas que cheguem ao Aeroporto de Guarulhos com voos com destino a outros países, uma vez que foi positivado o interesse de seguir a outro local que não o Brasil, sendo que sua permanência em território nacional viola não apenas a Lei de Migrações, mas a própria soberania nacional no que concerne à decisão sobre quais nacionalidades necessitam ou não de visto de entrada no país.**

3.17. **Ante o flagrante abuso do instituto do refúgio por indivíduos e grupos criminosos que apenas desejam utilizar o Brasil como rota de migração irregular, como evidenciado por esta Nota Técnica, sugere-se que não seja possível aos migrantes inadmitidos com fundamento no Art. 45, VII, da Lei de Migrações, o protocolo de pedidos de reconhecimento da condição de refugiado.**

3.18. Ressalta-se, ainda, que não há que se falar em violação ao

disposto no parágrafo único do Art. 45 da Lei de Migração, que pondera que "ninguém será impedido de ingressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política", posto que, como já amplamente demonstrado acima, está configurado uso fraudulento do instituto de refúgio, não estando presentes as condições listadas no citado dispositivo legal.

3.19. Nesse sentido, a medida ora proposta é imperativa para que se proteja tão nobre instituto, assegurando seu acesso a pessoas que efetivamente demonstrem interesse em solicitar a proteção internacional por parte do Estado Brasileiro.

SUGESTÃO 2

3.20. Adicionalmente, sugere-se, no curto prazo, e tendo em mente as ações constantes no Plano de Ação em Enfrentamento ao Contrabando de Migrantes, **o fortalecimento da sensibilização e da comunicação sobre o contrabando de migrantes, visando a sua prevenção**. Nesse sentido, podem ser adotadas as seguintes estratégias:

- Fornecer capacitação adequada para agentes de fronteira terrestres, portos, aeroportos e empresas transportadoras, prevenirem, combaterem e erradicarem o contrabando de migrantes, bem como proteger direitos de pessoas migrantes;
- Realizar campanhas de difusão e capacitação destinadas às instituições;
- Chamar atenção aos riscos da utilização de serviços de contrabando de migrantes (p. ex. fraude, extorsão, transporte clandestino, condições degradantes) e às vias regulares de acesso ao território disponíveis que o Brasil proporciona, fazendo campanhas publicitárias divulgadas em canais televisivos e redes sociais voltadas à população migrante;

3.21. Ressalta-se que as ações descritas no item anterior dependem fortemente da articulação do MJSP com outros órgãos envolvidos na matérias como a Defensoria Pública da União, o Ministério Público Federal, a Polícia Federal, além das próprias companhias aéreas e concessionárias do Aeroporto.

INICIATIVAS DE MÉDIO PRAZO

SUGESTÃO 3

3.22. A sugestão 1 acima, caso aceita, permitirá que as autoridades migratórias consigam identificar aqueles passageiros que efetivamente vêm ao Brasil com o intuito de aqui permanecer, ainda que sem um visto de entrada

regularmente emitido.

3.23. Em que pese a entrada no país seja inicialmente vedada a tais migrantes, o histórico dos controle de fronteiras revela que tal situação não é caso isolado, existindo sempre um número - em geral residual - de migrantes que chegam ao território nacional nessas condições. Tais migrantes, a princípio inadmitidos no país, permanecem em área específica do aeroporto, aguardando o deslinde de seus pleitos migratórios ou a repatriação ao local de origem de seus voos.

3.24. Os fatos acima relatados mostram que a estrutura do aeroporto de Guarulhos, neste momento, não está plenamente adequada à recepção destas pessoas, sendo necessário introduzir medidas de melhorias nos espaços físicos e no atendimento a essa população com vistas à assegurar estadia digna, ainda que por curto espaço de tempo, na área do aeroporto. Nesse sentido, são diversas as medidas que podem ser aplicadas; abaixo lista-se rol não exaustivo delas:

a) Ampliação das áreas destinadas a migrantes inadmitidos, com ambientes separados para homens e mulheres/famílias, sendo assegurado acesso a banho, alimentação e itens de higiene;

b) Estabelecimento de protocolos humanizados e céleres de identificação, de atendimento e de referenciamento dos migrantes em situação de inadmissão;

c) Alteração dos fluxos de recebimento dos pedidos de refúgio pela Polícia Federal para que os migrantes que chegam ao país com visto e desejam solicitar a proteção do instituto do refúgio tenham seus pedidos recebidos fora das dependências do Aeroporto, preferencialmente em sua localidade de destino final;

d) Realização de estudos, por parte do Comitê Nacional para Refugiados, sobre a possibilidade de estabelecimento de processamento e decisão acelerados dos pedidos de refúgio apresentados no Aeroporto de Guarulhos.

3.25. Essencial destacar que muitas das medidas sugeridas acima necessitam ser implementadas em articulação com ou diretamente pela empresa concessionária do Aeroporto, tornando necessário iniciar tratativas sobre o tema e envolver os demais órgãos governamentais responsáveis pelo tema.

SUGESTÃO 4

3.26. Intensificação das ações de repressão aos crimes de tráfico de pessoas e contrabando de migrantes, com reforço das capacidades de atuação da Polícia Federal na temática, observando, sempre, o princípio da não

INICIATIVAS DE LONGO PRAZO

SUGESTÃO 5

3.27. No que tange às ações constantes no Plano de Ação em Enfrentamento ao Contrabando de Migrantes, no médio prazo, convém aprimorar o monitoramento e a resposta ao contrabando nas fronteiras. Nesse sentido, serão fomentadas as seguintes estratégias:

- Identificar movimentações financeiras ilegais relacionadas ao contrabando, confiscando os bens e valores dos contrabandistas;
- Identificar, apreender e dar perdimento de meios de transporte e materiais utilizados por contrabandistas;
- Detectar, comprovar e preservar a materialidade da conduta e promover a remoção de conteúdo online produzido por contrabandistas com fins de atrair possíveis migrantes. É importante estar atento à legislação nacional sobre o contrabando, utilizando evidências eletrônicas para processar os contrabandistas e tomar as medidas necessárias para retirar o conteúdo do ar;
- Capacitar órgãos investigativos para utilizar ferramentas contemporâneas de inteligência artificial, processamento de imagem e de linguagem natural para investigar o contrabando de migrantes;
- Criar uma ferramenta de avaliação contínua das rotas de contrabando, gerando assim uma base de dados para melhorar o uso e consulta de informações;
- Fortalecer a atuação do Posto Avançado de Atendimento Humanizado de Guarulhos (PAAHM/GRU);

SUGESTÃO 6

3.28. Sugere-se ao Itamaraty que seja analisada a conveniência e a oportunidade de realização de articulação regional com os países da América do Sul, em especial aqueles do Mercosul, para discussão de temas relativos ao enfrentamento da imigração irregular.

4. CONCLUSÃO

4.1. Todo o exposto na presente Nota Técnica revela conjuntura complexa, que exige atuação articulada, aposição de recursos humanos e financeiros e uniformização de entendimentos sobre a legislação migratória nacional.

4.2. Dito isto, apresentam-se as considerações e sugestões acima sobre o tema para análise e eventual implementação.

Respeitosamente,



Documento assinado eletronicamente por **Luana Maria Guimarães Castelo Branco Medeiros, Diretor(a) do Departamento de Migrações**, em 25/07/2024, às 19:03, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **28503101** e o código CRC **C89A1945**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.



28562812



08018.041170/2024-42



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional de Justiça
Gabinete da Secretaria Nacional de Justiça

DESPACHO Nº 1423/2024/GAB-SENAJUS/SENAJUS

1. Trata-se de Nota Técnica por meio da qual o Departamento de Migrações analisa a situação de grande fluxo migratório irregular no Aeroporto Internacional de Guarulhos a partir de solicitações de refúgio por passageiros que não possuem visto necessário à sua admissão em território brasileiro.
2. Com base em informações da Polícia Federal, do Sistema de Tramitação de Processos de Refúgio no Brasil (SISCONARE) e relatórios de organismos internacionais, a Nota conclui que *“está consolidada rota de migração irregular, com forte atuação de atores envolvidos no contrabando de migrantes e, quiçá, no tráfico de pessoas”* e que *“faz-se que os órgãos responsáveis pela gestão da Política Migratória Brasileira, pelo Enfrentamento ao Contrabando de Migrantes e ao Tráficos de Pessoas e pela defesa do Instituto do Refúgio, tomem medidas urgentes no sentido de conter tais abusos e proteger a legislação nacional, reconhecida por seu caráter acolhedor e humanitário.”* (item 2.8).
3. Como resposta, a Nota sugere que, *“em observância do disposto no Art. 45, VII, da Lei de Migrações, sejam efetivamente inadmitidas em território nacional as pessoas que cheguem ao Aeroporto de Guarulhos com voos com destino a outros países, uma vez que foi positivado o interesse de seguir a outro local que não o Brasil, sendo que sua permanência em território nacional viola não apenas apenas a Lei de Migrações, mas a própria soberania nacional no que concerne à decisão sobre quais nacionalidades necessitam ou não de visto de entrada no país”* (item 3.16), e que *“Ante o flagrante abuso do instituto do refúgio por indivíduos e grupos criminosos que apenas desejam*

utilizar o Brasil como rota de migração irregular, como evidenciado por esta Nota Técnica, sugere-se que não seja possível aos migrantes inadmitidos com fundamento no Art. 45, VII, da Lei de Migrações, o protocolo de pedidos de reconhecimento da condição de refugiado” (item 3.17).

4. Amplamente fundamentada, **APROVO**a **NOTA TÉCNICA Nº 18/2024/Gab-DEMIG/DEMIG/SENAJUS/MJ 28503101**) bem como os encaminhamentos do **DESPACHO Nº 2184/2024/GAB-DEMIG/DEMIG/SENAJUS (28559600)**.

5. Antes, porém, do encaminhamento da Nota para adoção das providências, encaminhem-se os presentes autos, com solicitação de parecer, à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Secretaria de Comunidades Brasileiras e Assuntos Consulares e Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores.

assinado eletronicamente

JEAN KEIJI UEMA

Secretário Nacional de Justiça



Documento assinado eletronicamente por **Jean Keiji Uema, Secretário(a) Nacional de Justiça**, em 02/08/2024, às 17:34, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **28562812** e o código CRC **2CBC2E6D**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.