

O fronteiriço na legislação migratória brasileira

The border resident in Brazilian migration legislation

Daniel Chiaretti¹

Universidade de São Paulo (SP – Brasil)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4775192577264031>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8285-594X>

RESUMO: O artigo trata da evolução jurídica do instituto do residente fronteiriço na legislação migratória brasileira, analisando as transformações normativas desde o Decreto-Lei nº 7.967/1945 até a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017). Objetiva investigar como os diferentes paradigmas políticos, da segurança nacional aos direitos humanos, se refletiram no tratamento legal do fronteiriço e como a regulamentação atual tem sido implementada pelo Poder Executivo. Emprega metodologia de pesquisa bibliográfica e documental, com análise qualitativa da legislação nacional, acordos internacionais, decretos regulamentares e produção doutrinária especializada. Conclui que a Lei de Migração promoveu mudança paradigmática significativa ao reconhecer a realidade complexa das regiões fronteiriças, ampliando direitos e facilitando a integração regional, embora persistam desafios na implementação prática dos direitos do residente fronteiriço, especialmente quanto à articulação federativa para garantia de serviços públicos essenciais e à necessidade de políticas específicas que considerem as peculiaridades das dinâmicas transfronteiriças.

PALAVRAS-CHAVE: Direito migratório; fronteiriço; lei de migração; direitos humanos; integração regional.

¹ Doutor em Filosofia pela Universidade de São Paulo (2024). Mestre em Filosofia pela Universidade de São Paulo (2017). Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (2005). Juiz Federal.

ABSTRACT: The article addresses the legal evolution of the border resident institute in Brazilian migration legislation, analyzing normative transformations from Decree-Law No. 7,967/1945 to the Migration Law (Law No. 13,445/2017). It aims to investigate how different political paradigms — from national security to human rights — were reflected in the legal treatment of border residents and how current regulation has been implemented by the Executive Branch. It employs bibliographic and documentary research methodology, with qualitative analysis of national legislation, international agreements, regulatory decrees, and specialized doctrinal production. It concludes that the Migration Law promoted significant paradigmatic change by recognizing the complex reality of border regions, expanding rights and facilitating regional integration, although challenges persist in the practical implementation of border residents' rights, especially regarding federative articulation to guarantee essential public services and the need for specific policies that consider the peculiarities of cross-border dynamics.

KEYWORDS: migration; border resident; migration law; human rights; regional integration.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 O fronteiriço no paradigma da segurança nacional. 3 Acordos regionais. 4 A Lei de Migração e o paradigma dos direitos humanos. 5 O fronteiriço na Lei de Migração. 6 Considerações finais. Referências.

1 Introdução

Do ponto de vista jurídico-político, uma fronteira estabelece o limite físico do território de um dado Estado e, conseqüentemente, o alcance do exercício da soberania. Apesar dessa concepção ter sido, de certa forma, naturalizada – principalmente em razão do frequente uso de acidentes naturais para sua definição –, sua origem está na modernidade, especificamente nos Tratados de Paz da Westfalia que, no século XVII, consolidaram a ideia de um Estado que conta com um território delimitado no qual é exercida a soberania.

Todavia, para além dessa concepção jurídico-política, fronteira possui uma pluralidade de sentidos, dentre os quais podemos destacar o de uma região – e não propriamente um limite – de “interação, proteção, defesa, expansão ou perda territorial” (Albuquerque, 2017, p. 342). Neste contexto, a fronteira deixa de ser apenas um local onde se opera uma mudança de jurisdição para ser compreendida também como um espaço de interação. Por essa razão, embora as fronteiras criem espaços diferenciados do ponto de vista jurídico, político, cultural e social, existem certas zonas transitórias nas quais essas relações são mais fluídas.

É justamente nestes locais que a figura do fronteiriço ganha destaque, representando uma das questões mais complexas do Direito migratório brasileiro, vez que situada na interseção entre soberania nacional e integração regional. Diferentemente do migrante comum, o fronteiriço desenvolve atividades cotidianas que transcendem limites territoriais, mantendo residência habitual em um país enquanto trabalha, estuda ou exerce atos da vida civil em território brasileiro. Esta realidade, presente em extensas áreas de fronteira do Brasil com seus vizinhos sul-americanos, demanda tratamento jurídico específico que reconheça a fluidez das relações transfronteiriças.

A relevância do tema justifica-se pela transformação paradigmática operada pela Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que substituiu o restritivo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) por uma legislação fundamentada nos direitos humanos. Esta mudança impactou diretamente o tratamento jurídico do residente fronteiriço, ampliando direitos e criando desafios interpretativos e operacionais para o sistema de justiça. A complexidade aumenta quando se considera que o Brasil possui cerca de 16.000 quilômetros de fronteira terrestre com dez países, abrangendo 588 municípios em 11 estados, configurando um dos maiores sistemas fronteiriços do mundo.

A pesquisa sobre o regime jurídico relativo ao fronteiriço na legislação brasileira revela-se ainda mais necessária diante da escassa produção acadêmica específica sobre o tema e da ausência de estudos que analisem sistematicamente a evolução normativa desde o período militar até a atual Lei de Migração. Esta lacuna na literatura jurídica compromete a compreensão adequada do instituto e dificulta sua aplicação prática pelos operadores do Direito que lidam com questões migratórias em regiões fronteiriças.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a evolução do tratamento jurídico do residente fronteiriço na legislação migratória brasileira, investigando como os diferentes paradigmas políticos se refletiram na regulamentação normativa. Como objetivos específicos, busca-se: a) examinar o instituto do fronteiriço durante o paradigma da segurança nacional, especialmente no Estatuto do

Estrangeiro; b) identificar os avanços promovidos pelos acordos regionais de integração; c) analisar as inovações introduzidas pela Lei de Migração sob o paradigma dos direitos humanos; e d) avaliar como a regulamentação infraconstitucional tem concretizado os direitos do residente fronteiriço.

A metodologia empregada consiste em pesquisa bibliográfica e documental, com análise da legislação nacional, acordos internacionais, regulamentos do Poder Executivo e produção doutrinária especializada. O método é essencialmente qualitativo, utilizando-se de técnicas de análise de conteúdo para examinar a evolução normativa de um ponto de vista histórico e seus fundamentos político-jurídicos. O tema ganha especial relevância no contexto da integração sul-americana e dos fluxos migratórios contemporâneos, exigindo dos operadores jurídicos conhecimento especializado sobre os direitos e limitações aplicáveis aos residentes fronteiriços.

O artigo está estruturado em quatro seções principais, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, analisa-se o tratamento do fronteiriço durante o paradigma da segurança nacional, com foco no Estatuto do Estrangeiro. Em seguida, examinam-se os acordos regionais que promoveram avanços na integração fronteiriça. A terceira seção dedica-se à Lei de Migração e ao novo paradigma dos direitos humanos. Por fim, analisa-se especificamente o instituto do residente fronteiriço na atual legislação e sua regulamentação.

2 O fronteiriço no paradigma da segurança nacional

O fronteiriço foi regulamentado pela primeira vez na legislação migratória brasileira no Decreto-Lei nº 7.967/1945, que sucedeu o Decreto-Lei nº 406/1938, considerada a primeira norma a regulamentar de forma ampla a situação jurídica dos migrantes no Brasil². De acordo com o artigo 87, “[a]os nacionais dos Estados limítrofes o órgão competente poderá permitir a entrada e livre circulação nos municípios fronteiriços dos seus respectivos países. Bastará, para esse fim, a prova de identidade”. Ademais, o parágrafo único dispunha sobre a possibilidade do exercício do trabalho remunerado em igualdade de tratamento com os demais estrangeiros temporários.

Apesar do Decreto-Lei nº 941/1969 ter adotado disposição semelhante, mantendo a exigência apenas da prova da identidade para a livre circulação nos municípios fronteiriços, esta legislação, promulgada já durante a ditadura militar, incorporava diversos conceitos abertos de densidade política para fins de controle migratório, como a não concessão de visto aos estrangeiros “nocivos

² Segundo Thelma Thais Cavarzere (1995, p. 202-224), o Brasil contou com sucessivos Estatutos do Estrangeiro. O primeiro foi o Decreto-Lei nº 406/1938, que recebeu modificações nos anos seguintes, em especial após o início da Segunda Guerra Mundial, quando o Brasil adotou uma legislação mais restritiva. O segundo estatuto foi o Decreto-Lei nº 7.967/1945, que incorporou ideais racistas de “preservação da ascendência europeia” em seus princípios. O terceiro estatuto foi o Decreto-Lei nº 941/1969, mais extenso que os anteriores. Ainda durante a Ditadura Militar houve a promulgação da Lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), o qual, como mencionado, só foi substituído pela Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração).

à ordem pública” (art. 5º, II). O texto desta norma foi utilizado para a redação do projeto de lei que redundaria na Lei nº 6.815/1980 (Sprandel, 2015, p. 151).

O Estatuto do Estrangeiro não só mantém os marcos autoritários da legislação migratória aprovada durante a ditadura militar, como a aprofunda em diversos pontos. Isso ocorre, em parte, pelo fato de a legislação ter sido aprovada sob influência da doutrina da segurança nacional, originária principalmente dos trabalhos da Escola Superior de Guerra (ESG), que teve um papel fundamental para o suporte ideológico da ditadura militar. A esse respeito, Heloisa Starling e Lilia Schwarcz tecem as seguintes considerações:

A ESG foi criada pelo Alto-Comando das Forças Armadas, em 1949, tinha inspiração no *National War College* norte-americano e pretendia aproximar militares e empresários, construindo um caminho comum que levaria ao crescimento industrial do país. A partir dos anos 1950, a ESG dedicou-se a elaborar uma concepção de desenvolvimento e de segurança nacional adequada ao cenário da Guerra Fria: não circunscrita ao conceito tradicional de defesa e orientada por uma noção de guerra interna que redirecionava o papel das forças militares para o controle da sociedade, propunha um modelo de desenvolvimento econômico para o país e enfatizava a importância da atividade de inteligência e informação para maior eficiência do Estado (Schwarcz; Starling, 2015, p. 440).

Esta concepção peculiar de segurança nacional foi incorporada no Decreto-Lei nº 314/1967, a Lei de Segurança Nacional. Como mostra Marcia Sprandel (2015, p. 147-148), o repúdio ao estrangeiro e sua associação à subversão permeiam toda a Lei de Segurança Nacional, que se volta tanto a “inimigos” internos quanto externos, sendo que, neste último caso, estão presentes figuras como “grupos estrangeiros” ou agentes que instigam o conflito interno.

A ideologia da segurança nacional, neste contexto, influenciou a elaboração do próprio Estatuto do Estrangeiro. Como afirma Pedro Henrique Kenicke (2016, p. 30-39), quando da propositura e aprovação do Estatuto do Estrangeiro em 1980, a segurança nacional pensada nos moldes da ESG ainda fazia parte da linguagem política do regime, o que levou à aprovação de uma legislação com restrições de direitos e seletiva do ponto de vista migratório.

No decorrer dos debates parlamentares que levaram à aprovação da legislação, houve um embate muito claro entre legisladores que propunham uma maior abertura a imigrantes e aqueles que defendiam a adesão ao modelo de segurança nacional.

No primeiro grupo, parlamentares criticavam o abuso de expressões vagas, como “interesse nacional”, bem como uma hostilidade à migração que estaria em desacordo com o histórico do Brasil nesta temática. Argumentavam, ainda, que o projeto dava poderes em excesso à Polícia Federal, que poderia atuar de forma arbitrária na expulsão ou deportação de imigrantes. Foi pontuado, também, o risco que isso gerava para diversos asilados políticos que, após a aprovação da lei, poderiam ser deportados para ditaduras vizinhas. Ademais, estava muito presente, o debate sobre missionários atuantes no Brasil, especialmente na região norte, e que estariam estimulando os brasileiros a lutarem por seus próprios direitos, o que seria visto pelo regime militar como subversivo (Sprandel, 2015, p. 152-162). A legislação terminou aprovada, em

que pese as diversas críticas tanto no âmbito do legislativo quanto da opinião pública, tendo permanecido em vigor até 2017.

Especificamente com relação ao fronteiriço, o Estatuto do Estrangeiro manteve a estrutura geral do modelo anterior, mas de certa forma aprofundando a relação com o paradigma da segurança nacional que marcou essa legislação. O artigo 21 da Lei nº 6.815/1980 assim dispunha sobre o tema:

Art. 21. Ao natural de país limítrofe, domiciliado em cidade contígua ao território nacional, respeitadas os interesses da segurança nacional, poder-se-á permitir a entrada nos municípios fronteiriços a seu respectivo país, desde que apresente prova de identidade.

§ 1º Ao estrangeiro, referido neste artigo, que pretenda exercer atividade remunerada ou freqüentar estabelecimento de ensino naqueles municípios, será fornecido documento especial que o identifique e caracterize a sua condição, e, ainda, Carteira de Trabalho e Previdência Social, quando for o caso.

§ 2º Os documentos referidos no parágrafo anterior não conferem o direito de residência no Brasil, nem autorizam o afastamento dos limites territoriais daqueles municípios.

Percebe-se, portanto, que apesar da estrutura geral acompanhar o modelo anterior, há algumas mudanças que não são desprezíveis. Em primeiro lugar, há referência expressa à necessidade de obtenção de um documento especial, sendo insuficiente a apresentação de documento de identificação, para fins de exercício de atividade remunerada ou educação. Em segundo lugar, e mais digno de atenção, o *caput* do artigo 21 traz uma previsão expressa sobre a possibilidade de limitação de ingresso em caso de risco à segurança nacional, mostrando mais uma vez a relação da legislação com a referida doutrina.

Este paradigma securitário foi, de certa maneira, naturalizado no instituto. Comentadores da legislação, em regra, não apresentaram maiores considerações sobre o tema, limitando-se a reproduzir o comando legal sem problematizar o emprego de um conceito vago em um contexto de ditadura militar (neste sentido, *v.g.*: Cahali, 2010, p. 121; Henrique, 2006, p. 73-76; Lopes, 2009, p. 430-441). E não se trata de uma disposição trivial. Vale registrar, por exemplo, que poucos meses após a aprovação do Estatuto do Estrangeiro, foi decretada a expulsão do padre italiano Vito Miracapillo, por ter se recusado a ministrar missas, que seriam dedicadas ao feriado de 7 de setembro, com base em motivos políticos. Sua recusa ensejou a instauração de um inquérito de expulsão, o qual foi considerado legal pelo Supremo Tribunal Federal, tendo sido sua expulsão efetivada.

3 Acordos regionais

Em que pese o Estatuto do Estrangeiro tenha adotado um modelo restritivo com base na doutrina da segurança nacional e na proteção do mercado de trabalho interno (art. 2º da Lei nº 6.815/1980), mesmo durante sua vigência foram estabelecidos diversos acordos importantes a respeito de regiões de fronteira.

Um avanço importante nesta temática pode ser identificado na “Declaração Sociolaboral do Mercosul”, também conhecida como “Carta Social do Mercosul”, a qual consiste em um acordo assinado entre os países membros com o objetivo de promover a harmonização das legislações trabalhistas e garantir melhores condições de trabalho na região. A declaração foi adotada em 1998 e estabelece princípios e diretrizes para a promoção do trabalho decente, a proteção dos direitos dos trabalhadores e a melhoria das condições de trabalho nos países membros.

A Declaração traz ainda algumas disposições específicas sobre os fronteiriços em seu artigo 4º. Essas disposições garantem que os trabalhadores possuem, independentemente da nacionalidade, “direito à ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidos aos nacionais do país em que estiver exercendo suas atividades, em conformidade com a legislação profissional de cada país” (art. 4º, 1). A Declaração aponta ainda que os Estados se comprometem a estabelecer medidas que busquem assegurar a proteção dos direitos e melhorar as condições de trabalho dos fronteiriços, promovendo a integração na região do Mercosul (art. 4º, 2).

Outra importante medida de integração regional é o “Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul”, firmado em 2002, promulgado no Brasil por meio do Decreto nº 6.964/2009, com o objetivo de facilitar a livre circulação e a residência de cidadãos dos países membros no território da região. O acordo estabelece que esses cidadãos têm o direito de residir, trabalhar e estudar legalmente em qualquer um desses países, facilitando o ingresso e a permanência, os direitos de residência e de trabalho, bem como a igualdade de tratamento.

Além deste acordo, há ainda dois outros dignos de nota que, de certa forma, reforçam esse incremento de uma mobilidade mais livre na América do Sul. Em primeiro lugar, deve-se mencionar o acordo de residência que engloba países que não fazem parte do Mercosul: Bolívia, Chile, Colômbia e Equador (Decreto nº 6.975/2009). Em segundo lugar, há a autorização de residência para nacional de país fronteiriço onde não esteja em vigor o acordo de residência para nacionais dos estados partes do Mercosul e países associados (Venezuela, Suriname, Guiana), regulamentada por meio da Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 19/2021, que tem como principal objeto a regulação do fluxo migratório de venezuelanos em razão da grave crise humanitária que atinge o país.

Todavia, estes normativos não consistem propriamente em mecanismos de livre trânsito ou de cidadania regional. São, na verdade, mecanismos facilitados de regularização migratória, que facilitam o acesso ao território e a direitos de maneira mais abrangente, porém não consagram propriamente uma mobilidade regional mais ampla. Desse modo, durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro, os fronteiriços seguiram restritos pelo modelo, caso optassem por não solicitar a documentação com base nos Acordos de Residência. No entanto, ao romper com o modelo excessivamente restritivo do Estatuto do Estrangeiro, o Brasil abre-se para fluxos migratórios e integração regional.

Especificamente com relação a tratados envolvendo fronteiriços, deve-se mencionar quatro casos. Em primeiro lugar, temos o Decreto nº 5.105/2004, que promulga o acordo sobre os fronteiriços que residem entre o Brasil e o

Uruguai³. O acordo define os requisitos e procedimentos para o registro e a regularização migratória dos estrangeiros que residem em áreas fronteiriças, prevendo inclusive a possibilidade de emissão de um documento especial de fronteira e o acesso a direitos como residência, trabalho e educação.

Já o Decreto nº 6.737/2009 estabelece o regime para os fronteiriços entre o Brasil e a Bolívia. O decreto facilita o movimento de pessoas, bens e serviços entre esses países, buscando a promoção do desenvolvimento econômico e o bem-estar social nas áreas de fronteira⁴. Também há previsão para a concessão de um documento especial de fronteira, o qual garante direitos como residência na localidade vizinha, exercício de trabalho e frequência a estabelecimentos de ensino públicos ou privados (arts. I e II).

O Decreto nº 8.636/2016, por sua vez, tem por objeto a fronteira Brasil-Argentina⁵. Segundo o decreto, os estrangeiros fronteiriços podem obter uma carteira de trânsito vicinal fronteira, a qual dá acesso a direitos relativos ao mercado de trabalho formal, saúde, educação e comércio (art. III).

Por fim, a Portaria MJ nº 1.512/2014 estabelece um regime para os fronteiriços franceses residentes em Saint George de L'Oyapock (Guiana Francesa) ingressarem no município do Oiapoque, mediante um documento de identificação específico, a ser fornecido pela Delegacia de Polícia Federal, permitindo que:

[...] [o] nacional francês com domicílio na cidade de Saint Georges de L'Oyapock, na Guiana Francesa, dentro dos limites territoriais de aplicação determinados no Acordo referido no art. 1º, observado o bem comum e critérios de reciprocidade, poderá ingressar no Município de Oiapoque, no Estado do Amapá, por período não superior a setenta e duas horas ininterruptas, sem limite no número de ingressos, mediante a apresentação da cédula de identidade de fronteira original. (art. 2º)

4 A Lei de Migração e o paradigma dos direitos humanos

Depois de anos de uma tramitação marcada por uma ampla participação deliberativa de diversos setores da sociedade, foi aprovada a Lei nº 13.445/2017, que institui a Lei de Migração. A nova legislação não se limitou a substituir a Lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), tendo adequado o tratamento legislativo desta temática à Constituição Federal de 1988 e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Esta necessidade decorria,

³ As seguintes localidades estão vinculadas ao acordo: Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (Brasil) a Chuy, 18 de Julho, Barra de Chuy e La Coronilla (Uruguai); Jaguarão (Brasil) a Rio Branco (Uruguai); Aceguá (Brasil) a Aceguá (Uruguai); Santana do Livramento (Brasil) a Rivera (Uruguai); Quaraí (Brasil) a Artigas (Uruguai); Barra do Quaraí (Brasil) a Bella Unión (Uruguai).

⁴ O acordo abrange as seguintes localidades: Brasiléia a Cobija, Guajará-Mirim a Guayeramirim, Cáceres a San Matías e Corumbá a Puerto Suarez.

⁵ As localidades fronteiriças vinculadas ao acordo são: Foz do Iguazu - Puerto Iguazú, Capanema - Andresito, Barracão/Dionísio Cerqueira - Bernardo de Irigoyen, Porto Mauá - Alba Posse, Porto Xavier - San Javier, São Borja - Santo Tomé, Itaqui - Alvear, Uruguiana - Paso de los Libres e Barra do Quaraí - Monte Caseros.

como já exposto, do fato do Estatuto do Estrangeiro pautar-se por princípios ligados à segurança nacional e mitigação de direitos de imigrantes, estando em um claro descompasso com o aparato institucional posterior à redemocratização.

A Lei de Migração, em conjunto com outros instrumentos legais importantes, em especial o Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474/1997), e o progressivo respeito pelos precedentes da jurisprudência internacional, leva o Brasil a uma consolidação de uma mudança de paradigma no tratamento dos imigrantes e refugiados.

Uma das maiores inovações da nova Lei de Migração foi a incorporação da mudança de paradigma na política migratória exigida pela Constituição Federal de 1988 e pelos tratados internacionais de direitos humanos incorporados pelo Brasil. Enquanto o artigo 2º da Lei nº 6.815/1980 dispunha que a legislação deveria ser aplicada levando-se em conta a segurança nacional, a organização institucional e os interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem como a defesa do trabalhador nacional (art. 2º), a nova Lei de Migração traz diretrizes bem distintas (art. 3º da Lei nº 13.445/2017).

Em que pese seja desnecessário, para o propósito desse texto, elencar todos os princípios da nova lei, alguns merecem destaque para analisar o modo como o fronteiriço é tratado no novo marco. Inicialmente, consagra-se a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (art. 3º, I), o que mostra a convergência da Lei de Migração com tratados internacionais de direitos humanos. Isto demonstra a mencionada mudança de paradigma, já que não é mais possível fazer uma cisão entre os direitos dos nacionais e dos imigrantes, visto que os direitos humanos incidem de forma indistinta. Conseqüentemente, quaisquer distinções feitas pela legislação não poderão implicar violações ao núcleo essencial de direitos.

Estes princípios estão de acordo com outros que garantem o repúdio à xenofobia e ao racismo (art. 3º, II), igualdade de tratamento e oportunidade (art. 3º, IX), acesso a bens e programas públicos (art. 3º, XI), participação do imigrante na formulação da política migratória (art. 3º, XIII), proteção integral à criança e ao adolescente migrante (art. 3º, XVII), entre outros. Além disso, esses princípios são densificados em uma série de garantias individuais que vão desde direitos básicos de primeira geração (art. 4º, *caput*) até uma série de direitos de índole social, dentre os quais merece atenção o direito de acesso a serviços públicos essenciais, em especial seguridade social, educação pública e acesso à justiça (art. 4º, VIII, IX e X).

Estes princípios e garantias trouxeram enormes avanços. No Estatuto do Estrangeiro não havia regras sobre o acesso a serviços públicos em geral, de modo que as restrições eram frequentes. Além de dificuldades de acesso à saúde e à educação, havia, por exemplo, enormes dificuldades no acesso à bancarização, o que ensejou tanto a formulação de políticas públicas específicas quanto a judicialização do tema. Ademais, sob a nova legislação, os direitos e garantias independem de situação migratória regular, não sendo possível, em regra, a restrição a imigrantes indocumentados (art. 4º, VIII e § 1º).

Isso não implica necessariamente o acesso irrestrito a todos os serviços públicos, pois o poder público pode estabelecer regras específicas. No entanto, estas restrições devem estar de acordo com a legislação e com a Constituição Federal, de modo que o acesso ao mínimo existencial não pode ser sonogado

aos imigrantes, mesmo aqueles em situação migratória irregular. Como exemplo, podemos incluir o acesso a serviços de saúde, educação e assistência social básica.

Por fim, nesta abordagem geral sobre a temática, merece destaque o dispositivo que garante o “cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória” (art. 4º, XI). Esta garantia tem uma importância considerável já que contribui para suprir a lacuna existente em razão da não ratificação pelo Brasil da “Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias”, de 1990.⁶

Este documento internacional, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 18 de dezembro de 1990, atingiu o número mínimo de ratificações para vigência apenas em 1º de julho de 2003. A convenção apresenta uma série de direitos e garantias importantes para imigrantes, merecendo destaque a proteção independentemente da condição de regularidade (art. 25.3). Talvez justamente em razão desse extenso rol de garantias a convenção tem encontrado dificuldades para ser ratificada por um número considerável de países, inclusive pelo Brasil (Amado, 2017, p. 22)⁷.

É importante encarar a proteção dos direitos trabalhistas dos imigrantes, inclusive aqueles indocumentados, dentro de um contexto de proteção de direitos humanos. Estudos demonstram que migrantes tendem a ocupar postos de trabalho com mais riscos e que, mesmo em momentos de maior crise econômica, os nacionais tendem a evitar esses empregos (Koser, 2016, p. 32). Portanto, como são postos mais vulneráveis, uma proteção mais robusta é necessária. Além disso, imigrantes vulneráveis tendem a estar mais sujeitos ao tráfico de pessoas e ao trabalho escravo, o que reforça a necessidade de um aparato institucional mais protetivo. Por isso, o dispositivo da Lei de Migração é um reforço extremamente importante.

5 O fronteiroço na Lei de Migração

Além dos princípios gerais mencionados na seção anterior, a Lei de Migração mostra-se inclinada à promoção da integração regional. Nessa perspectiva, um dos princípios regente da política migratória brasileira é a “integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiroço” (art. 3º, XVI). Assim, percebe-se que o tema do residente fronteiroço ganha, na nova legislação, uma amplitude muito distinta do regramento anterior.

⁶ Vale registrar que está em análise o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 405/2022, que visa aprovar a adesão do Brasil à “Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias”.

⁷ A autora destaca, ainda, outros documentos internacionais que podem auxiliar na proteção do imigrante indocumentado, como a Convenção nº 143 e a Recomendação nº 151, ambas da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

De acordo com o artigo 1º, § 1º, IV, o residente fronteiriço é a “pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho”. A condição jurídica do residente fronteiriço, a seu turno, segue, em linhas gerais, o modelo que já estava presente nas leis anteriores, mas com uma ampliação de direitos.

Nesse sentido, permaneceu a necessidade de um requerimento para obtenção de uma autorização para a realização dos atos da vida civil (art. 23), sendo que condições específicas para esse requerimento podem ser especificadas em regulamento ou tratado (art. 23, parágrafo único). A autorização, por sua vez, “indicará o Município fronteiriço no qual o residente estará autorizado a exercer os direitos a ele atribuídos”, bem como o “espaço geográfico de abrangência e de validade da autorização” (art. 24, *caput* e § 2º), o qual constará na Carteira de Registro Nacional Migratório (art. 117). Ficou especificado, ainda, que o “residente fronteiriço detentor da autorização gozará das garantias e dos direitos assegurados pelo regime geral de migração desta Lei, conforme especificado em regulamento” (art. 24, § 1º).

Nesse ponto, o regulamento da Lei de Migração trouxe algumas disposições muito importantes sobre o residente fronteiriço. Segundo o artigo 86 do Decreto nº 9.199/2017, “[a]o residente fronteiriço poderá ser permitida a entrada em Município fronteiriço brasileiro por meio da apresentação do documento de viagem válido ou da carteira de identidade expedida por órgão oficial de identificação do país de sua nacionalidade”. O dispositivo, de certa maneira, reincorpora na legislação aquele permissivo de mobilidade do fronteiriço apenas com o documento de viagem ou carteira de identidade.

Assim, o artigo 23 da Lei de Migração se torna um mecanismo para obtenção de um documento que, conforme expressa disposição legal, facilita a livre circulação do fronteiriço, sem condicioná-la. Esta interpretação é reforçada pelo artigo 87 do Decreto nº 9.199/2017, que dispõe que a autorização serve para a prática de atos da vida civil, facilitando a livre circulação do residente fronteiriço.

Neste sentido, o artigo 89 do regulamento dispõe que “[o] residente fronteiriço que pretenda realizar atos da vida civil em Município fronteiriço, inclusive atividade laboral e estudo, será registrado pela Polícia Federal e receberá a Carteira de Registro Nacional Migratório, que o identificará e caracterizará a sua condição.” A autorização poderá ser concedida pelo prazo de cinco anos, prorrogado por igual período, ao fim do qual poderá ser concedida autorização por prazo indeterminado (art. 90 do Decreto nº 9.199/2017).

Um exemplo prático da importância deste documento pode ser identificado a partir das restrições de mobilidade durante a pandemia Covid-19. Por meio de sucessivas portarias, o Poder Executivo limitou o trânsito de pessoas no período, promovendo assim um fechamento formal das fronteiras brasileiras. Foram estabelecidos, contudo, alguns permissivos para fins de trânsito transfronteiriço, dentre eles o tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas, mediante a apresentação de documento de residente fronteiriço ou de outro documento comprobatório, desde que seja garantida a reciprocidade no tratamento ao brasileiro pelo país vizinho.

Com relação à documentação, o regulamento dispõe que o residente fronteiriço poderá requerer a expedição de Carteira de Trabalho e Previdência

Social e a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (art. 93 do Decreto nº 9.199/2017). Todavia, na CTPS constará a restrição de sua validade ao Município para o qual o imigrante tenha sido autorizado pela Polícia Federal (art. 93, parágrafo único, do Decreto nº 9.199/2017).

Por fim, o regulamento explicita que a autorização não confere ao residente fronteiriço o direito de residência no país, nem autoriza o afastamento do limite territorial do Município objeto da autorização (art. 94 do Decreto nº 9.199/2017). Caso queira residir em território nacional, deverá formular pedido específico de autorização de residência.

Além dessa regra geral, há a possibilidade do estabelecimento de acordos que facilitem a obtenção do *status* de residente fronteiriço. Assim, podem ser mencionados os casos já referidos na seção anterior sobre fronteiriços com a Argentina, Bolívia, Uruguai e Guiana Francesa.

É importante destacar, no entanto, que caso o imigrante não tenha o referido documento não há um impedimento de acesso a certos serviços básicos no Brasil. Como já aludido, a Lei de Migração garantiu o acesso a direitos mesmo a migrantes indocumentados. Assim, ainda que o documento de identificação como fronteiriço seja importante para fins de facilitar a mobilidade, a legislação não permite que haja uma vedação de acesso a direitos básicos.

Como já abordado, isso não enseja o acesso a todo e qualquer serviço público, podendo o poder público criar regras específicas, desde que as restrições sejam compatíveis com a legislação e com a Constituição Federal, garantindo o mínimo existencial, mesmo aqueles em situação migratória irregular.

Vale ressaltar que outros direitos podem ser direcionados a determinados grupos, em especial quando há uma solidariedade necessária para acesso a alguns serviços, o que é essencial do ponto de vista do custeio e da reserva do possível. A título de exemplo, consigna-se o benefício de prestação continuada, previsto no artigo 203 da Constituição Federal e no artigo 2º, I, "e", da Lei nº 8.742/1993. Sobre este tema, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que imigrantes fazem jus ao benefício, desde que sejam residentes no país⁸. Neste sentido, os argumentos apresentados pelo relator, Ministro Marco Aurélio:

Descabe o argumento de pertinência do princípio da reciprocidade, ou seja, arguir que o benefício somente poderia ser concedido a estrangeiro originário de País com o qual o Brasil firmou acordo internacional e que preveja a cobertura da assistência social a brasileiro que esteja em seu território. Apesar de a reciprocidade permear a Carta, não é regra absoluta quanto ao tratamento dos não nacionais.

Basta constatar o fato de o Sistema Único de Saúde – SUS ser regido pelo princípio da universalidade e tutelar a saúde, direito fundamental do ser humano. Nessa óptica, ao adentrar em território brasileiro, o estrangeiro tem direito a atendimento médico pelo SUS caso precise de assistência de urgência. Não há necessidade de reciprocidade para garantir tal suporte.

⁸ STF, RE 587.970/SP, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2017. Na ocasião foi fixada a seguinte tese (Tema 173): "Os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais".

Como já consignado, somente o estrangeiro com residência fixa no País pode ser auxiliado com o benefício assistencial, porquanto inserido na sociedade, contribuindo para a construção de melhor situação social e econômica da coletividade. Considere-se que somente o estrangeiro em situação regular no País, residente, idoso, portador de necessidades especiais, hipossuficiente em si mesmo e presente a família, pode se dizer beneficiário da assistência em exame.

Nessa linha de ideias, os estrangeiros em situação diversa não alcançam a assistência, tendo em vista o não atendimento às leis brasileiras, fato que, por si só, demonstra a ausência de noção de coletividade e de solidariedade a justificar a tutela do Estado.

Estas considerações possuem um impacto muito relevante na realidade fronteiriça. Isto porque, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ainda que alguns direitos possam ser excluídos de migrantes não residentes, há um núcleo fundamental que é devido a todos. E, no contexto fronteiriço, o direito à saúde ganha especial relevância, sendo devido independentemente de reciprocidade.

Este direito, por certo, provoca impactos nos municípios fronteiriços. O tema foi, inclusive, tratado pelo Supremo Tribunal Federal no contexto da Ação Cível Originária (ACO) 3121, ajuizada pelo Estado de Roraima no contexto do aumento do fluxo migratório venezuelano. Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal decidiu, com base no federalismo cooperativo, que a União deveria ressarcir parte dos gastos do estado com serviços públicos⁹.

A cooperação federativa e a equalização de recursos para a saúde na fronteira desempenham um papel fundamental na garantia do acesso adequado aos serviços de saúde para os residentes fronteiriços, considerando que cidadãos do país vizinho podem se utilizar dos serviços em território nacional, tendo sido o tema incorporado na "Política Nacional de Fronteiras", a qual coloca o fortalecimento do direito a saúde como um de seus objetivos (art. 5º, IX, do Decreto nº 12.038/2024)

Neste contexto, devido à complexa dinâmica da relação entre os países vizinhos, é necessário um esforço conjunto entre os governos federal, estadual e municipal para promover a integração e a colaboração na área da saúde. Isso inclui o compartilhamento de informações, a coordenação de políticas e a alocação equitativa de recursos no contexto de um federalismo cooperativo, bem como um estímulo para que os fronteiriços promovam a regularização previdenciária no local onde exercem atividades econômicas.

6 Considerações finais

O fronteiriço é uma figura jurídica presente na legislação migratória desde suas primeiras formulações. Todavia, se inicialmente reconheceu-se a possibilidade de livre trânsito para os fronteiriços, a partir da ditadura militar a legislação passou a se orientar pelo paradigma da segurança nacional. Por isso,

⁹ STF, ACO 3121, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Rosa Weber, j. 13/10/2020, Dje 27/10/2020.

o Estatuto do Estrangeiro, em particular, adotou uma abordagem restritiva e seletiva em relação aos migrantes sob o argumento de proteção da segurança nacional e do mercado de trabalho interno. As disposições legais enfatizaram a necessidade de controle e a aplicação de conceitos vagos, como a não concessão de visto a estrangeiros “nocivos à ordem pública”.

No entanto, mesmo durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro, foram estabelecidos acordos regionais, como a “Declaração Sociolaboral do Mercosul” e o “Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul”, que buscaram promover a harmonização das legislações trabalhistas e facilitar a livre circulação e a residência dos cidadãos dos países membros. Esses acordos representaram avanços significativos na integração regional e na proteção dos direitos dos migrantes fronteiriços.

Por sua vez, a Lei de Migração, aprovada em 2017, marcou uma mudança de paradigma, adotando uma abordagem baseada nos direitos humanos e no respeito à dignidade dos migrantes. A nova legislação buscou alinhar-se aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e reconheceu a importância da participação da sociedade civil na formulação das políticas migratórias. Ao romper com o modelo restritivo do Estatuto do Estrangeiro, a Lei de Migração abriu caminho para uma abordagem mais inclusiva, que valoriza a igualdade de direitos, a proteção dos migrantes e a integração regional.

Entretanto, é importante observar que os acordos regionais e a Lei de Migração não estabelecem um regime de livre trânsito ou cidadania regional, mas sim mecanismos facilitadores de regularização migratória ou de circulação local. Embora tenham ampliado o acesso aos direitos e à integração, os migrantes fronteiriços ainda estão sujeitos a restrições e limitações. Desta forma, a Lei de Migração representa um passo importante nessa direção, mas ainda há desafios a serem enfrentados para garantir uma política migratória justa, inclusiva e respeitosa aos direitos dos migrantes no contexto das fronteiras.

Apesar disso, deve-se reconhecer avanços importantes do ponto de vista macro. Em primeiro lugar, “Política Nacional de Fronteiras”, instituída pelo Decreto nº 12.038/2024, a qual tem por objetivo “orientar as ações do Poder Executivo federal para a atuação coordenada com os entes federativos e com as instituições privadas, com vistas à promoção da segurança, do desenvolvimento sustentável, da integração regional, dos direitos humanos, cidadania e proteção social nas fronteiras brasileiras” (art. 2º). Em segundo lugar, houve a instituição da “Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia” (Decreto nº 12.657/2025), a qual deve ser implementada em articulação com a “Política Nacional de Fronteiras” (art. 16, IV).

Ainda que estes dois novos normativos não regulamentem de forma direta a situação do fronteiriço, possuem importância por reforçar políticas orientadas pela Lei de Migração e pela prevalência dos direitos humanos. Nesse contexto, a “Política Nacional de Fronteiras” inova ao elencar expressamente o acolhimento humanitário e a promoção da cidadania das “populações transfronteiriças” como um objetivo específico (art. 5º, X), conferindo visibilidade jurídica a este grupo para além das categorias migratórias tradicionais.

De forma complementar, a “Política Nacional de Migrações” densifica os direitos sociais do fronteiriço ao prever apoio específico para a educação

intercultural e bilíngue em escolas de fronteira (art. 12, IV), reconhecendo a realidade dinâmica de quem reside em um país e estuda ou trabalha no outro. Assim, consolida-se o afastamento do antigo paradigma de segurança nacional, garantindo-se ao residente fronteiriço não apenas a circulação, mas a efetiva fruição de direitos fundamentais em um espaço de integração regional.

Referências

ALBUQUERQUE, José Lindomar Coelho. *Fronteira*. In: CAVALCANTI, Leonardo et al (Eds.). *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: UNB, 2017.

AMADO, Talita Dartibale. A condição jurídica do trabalhador migrante no âmbito normativo internacional. In: FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues de; TORRES, Daniel Bertolucci; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti (Orgs.). *Migração, trabalho e direitos humanos*. São Paulo: Ltr, 2017, p. 15-30.

CAHALI, Yussef Said. *Estatuto do estrangeiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

HENRIQUE, Luciana da Costa Aguiar Alves. Da admissão, entrada e impedimento. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Comentários ao estatuto do estrangeiro e opção de nacionalidade*. Campinas: Millennium, 2006, p. 19-86.

KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. *O estatuto do estrangeiro e a lei de migrações: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano*. Dissertação de Mestrado. Curitiba: UFPR, 2016. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/42884>. Acesso em: 11 ago. 2025.

KOSER, Khalid. *International migration: a very short introduction*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. *Direito de imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2009.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SPRANDEL, Marcia Anita. Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília, v. 23, n. 45, p. 145-168, dez. 2015. Disponível em: <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/551/426>. Acesso em: 11 ago. 2025.

Data de submissão: 23 jul. 2025
Data de aprovação: 24 nov. 2025