



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO

SBS Quadra 02, Bloco H, Lote 14 - Bairro Asa Sul - CEP 70070-120 - Brasília - DF - <http://www.dpu.gov.br/>

## **NOTA TÉCNICA Nº 4 - DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU**

Em 15 de abril de 2019.

**Exma. Sra. Dra. Maria Hilda Marsiaj Pinto,**

**DD. Secretária Nacional de Justiça, Presidente do Comitê Nacional para os Refugiados.**

A **Defensoria Pública da União**, por intermédio do Grupo de Trabalho Migrações, Apatridia e Refúgio - GTMAR, vem apresentar **NOTA TÉCNICA** para contribuir com os debates a respeito da minuta da Resolução Normativa n. 29, que pretende disciplinar a utilização do Sisconare, sistema informatizado para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei 9.474/97.

A metodologia da presente nota técnica é a de apreciação da proposta por pontos de interesse, e não artigo por artigo.

Propõe-se um exame de constitucionalidade, convencionalidade e legalidade da minuta.

### **1. Das considerações introdutórias.**

A Resolução Normativa 29 foi apresentada aos membros e observadores do CONARE na última reunião plenária, realizada em 29 de março de 2019. Pretende disciplinar a utilização do Sisconare.

Sob a roupagem de regulamentação do Sisconare, que se está a instituir como novo sistema informatizado para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, pretende-se estabelecer modificações absolutamente profundas no procedimento que, até o momento, vem sendo disciplinado pela Resolução Normativa 18, de 30 de abril de 2014, e suas subsequentes alterações.

Nesse sentido, questionamos o fato de a anunciada disciplina de um sistema informatizado levar a alterações procedimentais profundas, que serão adiante especificadas. Parece-nos que essas alterações deveriam ser debatidas com o devido destaque, e não abordadas sob o pretexto de se disciplinar a utilização do sistema informatizado. Em verdade, não há qualquer relação lógica entre a disciplina do sistema informatizado e as alterações profundas que se pretende instituir. O sistema poderia ser regulado, perfeitamente, sem as restrições que se pretende estabelecer.

## 2. Do exame pontual do texto

### 2.1. Da revogação do artigo 1º da RN 18. Do refúgio por procuração. Da importância da previsão de acesso universal ao procedimento de refúgio.

O artigo 10 da minuta apresentada propõe a revogação do artigo 1º da RN 18, que tem a seguinte redação:

*Artigo 1º O estrangeiro que se encontre em território nacional e que desejar pedir refúgio ao Governo brasileiro deverá dirigir-se, pessoalmente ou por seu procurador ou representante legal, a qualquer Unidade da Polícia Federal, onde receberá e/ou entregará preenchido o Termo de Solicitação de Refúgio constante do Anexo I da presente Resolução, devendo a Polícia Federal fornecer ao solicitante cópia de todos os termos.*

*Parágrafo único. O acesso ao procedimento de solicitação de refúgio é universal e não depende da demonstração prévia de quaisquer dos requisitos contidos no art. 1º da Lei 9.474, de 1997.*

Além disso, a nova minuta nada prevê sobre o refúgio por procuração ou representação legal. Como consequência, é possível concluir que se está a revogar dito instituto.

O texto que regulamenta o Sisconare prevê algumas formalidades para o peticionamento: i) cadastro no sistema, oportunidade em que são apresentados os dados pessoais e de contato; ii) preenchimento eletrônico do termo de solicitação de refúgio; iii) comparecimento a uma das unidades da Polícia Federal para a efetivação do recebimento do pedido, com a colheita dos dados biométricos ou equivalentes e emissão do protocolo.

Entende a Defensoria Pública da União que o procurador ou representante legal poderia i) efetivar o cadastro do solicitante no sistema, ii) preencher o termo de solicitação de refúgio, iii) promover a entrega do termo em unidade da Polícia Federal e iv) retirar o protocolo de refúgio. Evidentemente, apenas não seria possível substituir o solicitante na colheita dos dados biométricos ou equivalentes.

Em consistindo o mandato e a representação legal em institutos de Direito Civil, a lógica a prevalecer é a de que tudo o que não for proibido pode ser feito por mandato.

No caso da solicitação de refúgio, a única restrição recai sobre a colheita dos dados biométricos ou equivalentes, que constitui ato personalíssimo, a ser praticado exclusivamente pelo solicitante.

Todavia, a colheita de dados biométricos ou equivalentes constitui apenas uma das etapas do peticionamento, e não o peticionamento em si, que, como visto, em outras etapas, poderá ser realizado por meio de procurador ou representante legal.

Em verdade, em diversas hipóteses, o mandante ou representado poderá, perfeitamente, acompanhar o mandatário ou representante legal à Polícia Federal para a colheita do material biométrico ou equivalente. Para as hipóteses em que isso não ocorrer, será necessário instituir uma notificação ao representante ou mandatário para a providência. Se não for atendida, não se terá a efetivação do recebimento do pedido.

O tema apresenta outros contornos, quando o solicitante, por razões de doença ou prisão, exemplificativamente, devidamente comprovadas, encontrar-se impossibilitado de deslocamento à Polícia Federal.

Nessas hipóteses, não havendo a possibilidade física de o solicitante atender ao cadastramento biométrico ou equivalente, será necessário estabelecer-se um prazo exíguo para a Polícia Federal deslocar-se ao encontro do solicitante, ainda que mediante agendamento próprio. É importante assegurar-se o cumprimento desse prazo, considerando que, da colheita dos dados biométricos ou equivalentes, depende a emissão do protocolo de refúgio.

Do contrário, criar-se-iam hipóteses discriminatórias em que a pessoa que padeça de algum agravo físico ou esteja em situação de prisão simplesmente não teria acesso ao pedido de refúgio, em razão de sua condição.

Assim, para a observância dos pontos ora indicados, sugerem-se as seguintes adaptações redacionais, indicadas em vermelho:

a) Alteração do caput do art. 1º

Art. 1º As solicitações de reconhecimento da condição de refugiado deverão ser realizadas por meio do Sisconare, **inclusive por meio de mandatário ou representante legal**.

b) Alteração do caput do art. 3º

Art. 3º O interessado em apresentar solicitação de reconhecimento da condição de refugiado ao Estado Brasileiro deverá cadastrar-se no Sisconare, **inclusive por meio de mandatário ou representante legal**, oportunidade em que apresentará seus dados pessoais e de contato.

c) Alteração do caput do art. 4º e inclusão dos §§ 3º e 4º.

Art. 4º O Termo de Solicitação de Refúgio deverá ser preenchido eletronicamente no Sisconare, **inclusive por meio de mandatário ou representante legal**.

**§ 3º Comprovada a impossibilidade de deslocamento físico do solicitante de refúgio a alguma unidade da Polícia Federal, deverá a autoridade policial deslocar-se ao encontro do solicitante, no prazo de 5 dias.**

**§ 4º Descumprido o prazo previsto no § 3º, deverá a Polícia Federal emitir o protocolo de refúgio, com as informações de que dispuser, podendo, a qualquer tempo, colher os dados biométricos ou equivalentes.**

No presente tópico, é importante registrar que a revogação do artigo 1º da RN 18, promovida pelo artigo 10 da minuta, abarca a revogação do parágrafo único daquele dispositivo, segundo o qual *o acesso ao procedimento de solicitação de refúgio é universal e não depende da demonstração prévia de quaisquer dos requisitos contidos no art. 1º da Lei 9.474, de 1997.*

Essa previsão, embora possa ser depreendida da lei, não está nela consagrada em formato tão claro quanto consta na RN 18.

Em diversas discussões, o CONARE defende que algumas regras previstas nos normativos apresentam uma função precipuamente informativa, e não propriamente normativa. É o caso, por exemplo, do parágrafo único do art. 3º da minuta, segundo o qual o solicitante de refúgio deverá manter seus dados atualizados no sistema. Cuida-se de previsão óbvia, uma vez que as notificações serão realizadas pelo mesmo sistema. Porém, a regra não deixa de ser importante, na medida em que desvela, de forma clara, a necessidade de atualização dos dados.

A manutenção da regra ora revogada submete-se à mesma lógica. Embora óbvia, é essencial, especialmente em termos informativos, quando se imagina a capilaridade da Polícia Federal e o número de agentes policiais que se relacionam ao refúgio.

Assim, para a observância do ponto ora indicado, sugerem-se as seguintes adaptações redacionais, indicadas em vermelho:

a) Inclusão de novo § 1º no art. 1º, com a renumeração dos atuais §§ 1º e 2º

§ 1º O acesso ao procedimento de solicitação de refúgio é universal e não depende da demonstração prévia de quaisquer dos requisitos contidos no art. 1º da Lei 9.474, de 1997.

## **2.2. Da revogação do artigo 2º da RN 18. Da revogação da previsão de emissão de CPF com base no protocolo de refúgio.**

O artigo 10 da minuta apresentada propõe a revogação do artigo 2º da RN 18, o que abrange o § 3º, segundo o qual *o protocolo dará ao solicitante de refúgio o direito de obter o CPF, bem como Carteira de Trabalho e Previdência Social, tendo este prazo de validade prorrogável sempre em correspondência com a validade do mencionado protocolo.*

A previsão da possibilidade de emissão de CTPS com base no protocolo não é diretamente afetada pela revogação, por estar legalmente respaldada pelo § 1º do art. 21 da Lei 9.474/97. Ainda assim, para fins informativos, entende-se importante a manutenção do dispositivo infralegal. Além disso, é necessário prever-se um prazo de validade da CTPS para se evitar argumentos de que não haveria suficiente regulamentação do § 1º do art. 21 da Lei 9.474/97.

De outro lado, a Lei 9.474/97 nada prevê sobre a emissão de CPF. Por isso, a revogação poderá levar a entendimentos equivocados de que o protocolo não permitiria obter o CPF. Nesse sentido, parece igualmente importante manter o atual dispositivo da RN 18.

Assim, para a observância dos pontos ora indicados, sugerem-se as seguintes adaptações redacionais, indicadas em vermelho:

a) Inclusão de novo § 4º no art. 5º, com a renumeração dos §§ seguintes

§ 4º O protocolo dará ao solicitante de refúgio o direito de obter o CPF, bem como Carteira de Trabalho e Previdência Social, tendo esta prazo de validade prorrogável sempre em correspondência com a validade do mencionado protocolo.

**2.3. Da revogação do artigo 4º da RN 18. Da exclusão da obrigatoriedade da entrevista de elegibilidade do solicitante de refúgio. Da importância de assegurar a possibilidade de juntada de documentos, bem como a adoção, em sentido geral, de procedimentos cabíveis.**

O art. 10 da minuta propõe a revogação do art. 4º da RN 18, que guarda a seguinte redação:

*Artigo 4º Recebido o processo, a CGARE:*

*I - no prazo de 05 (cinco) dias úteis, informará ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, aos representantes da sociedade civil colaboradores do CONARE que guardem relação com o caso, bem como à Defensoria Pública da União acerca da solicitação e decisões tomadas no âmbito do processo;*

*II - determinará o agendamento da entrevista pessoal do solicitante, notificando-o da data, local e horário do mencionado ato;*

*III - informará ao solicitante a possibilidade de ser entrevistado pelos organismos da sociedade civil, bem como os locais do seu funcionamento;*

*IV - dará cumprimento aos demais procedimentos cabíveis, a serem consignados nos autos;*

*V - efetivará a juntada de toda documentação trazida pelo solicitante ou qualquer dos membros do CONARE;*

*VI - comunicará à Polícia Federal, ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, aos representantes da sociedade civil colaboradores do CONARE que guardem*

*relação com o caso, bem como à Defensoria Pública da União todas as decisões proferidas durante a tramitação do processo de refúgio;*

A minuta ora sob exame não consagra, em qualquer parte, a obrigatoriedade de realização de entrevista de elegibilidade do solicitante de refúgio. Persiste, no art. 5º, § 1º, da minuta, previsão, que já existe na RN 18, segundo a qual as informações contidas no termo de solicitação equivalerão ao termo de declarações. Persiste, no § 2º do art. 5º da minuta, previsão, que já existe na RN 18, segundo a qual a Polícia Federal *poderá*, e não *deverá*, proceder à oitiva complementar do solicitante.

Em conclusão, a minuta proposta está a extinguir a obrigatoriedade da entrevista de elegibilidade do solicitante de refúgio, equiparando-a, em regra, ao termo de solicitação. A oitiva foi relegada ao plano da possibilidade, de acordo com a conveniência da Polícia Federal.

Essa medida é ilegal.

O art. 9º da Lei 9.474/97 prevê a necessidade de a autoridade a quem for apresentada a solicitação de refúgio i) ouvir o interessado e ii) preparar o termo de declaração. Observe-se que o texto adota a expressão *deverá ouvir e preparar*, valendo-se, pois, de um sentido imperativo que consagra a obrigatoriedade das medidas.

Portanto, não há como dispensar a entrevista de elegibilidade, que não poderá simplesmente ser substituída pelo termo de solicitação.

Acrescente-se que a garantia do solicitante de refúgio de ser ouvido condensa os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Deveras, a entrevista constitui a oportunidade em que o solicitante de refúgio faz-se ouvir. É o momento de que ele dispõe para apresentar sua versão e demonstrar a perseguição que alega.

Ademais, a entrevista não apresenta equivalência com o termo de solicitação, tal como se está a propor. De fato, não são raras as vezes em que o solicitante de refúgio apresenta uma versão no termo de solicitação e, depois, por ocasião da entrevista, altera a sua versão, apresentando justificativas plausíveis para a modificação, tais como o temor quando do ingresso em território nacional e a incerteza sobre a recepção que lhe seria dedicada no Brasil. Além disso, há as hipóteses de refúgio *sur place*, quando o contexto caracterizador do refúgio desenha-se após o ingresso no território nacional. Nesses casos, a versão original, que se faz constar no termo de solicitação, eventualmente não caracteriza o refúgio, mas a entrevista, em momento posterior, permite que se o caracterize.

Outro ponto a ser debatido diz respeito à autoridade que deverá realizar a entrevista. Atualmente, sabe-se que a Polícia Federal não dispõe de estrutura ou interesse para tanto. A realização da entrevista é feita pelo oficial de elegibilidade que elabora o parecer a ser apreciado pela plenária do CONARE.

O fato de o oficial de elegibilidade realizar a entrevista e elaborar o parecer permite que o profissional habilitado a identificar o refúgio, que se dedica apenas a essa tarefa, possa qualificar a sua atuação, opinando a partir da vivacidade dos fatos que se lhe desenham na oitiva.

Além disso, com o novo sistema Sisconare, a Polícia Federal deixa de ser a autoridade a quem é apresentada a solicitação. Não mais há o recebimento pela Polícia Federal via sistema SEI próprio e posterior envio ao sistema SEI do CONARE para o processamento do pedido de refúgio. Com o novo sistema, unificado e gerenciado pelo próprio CONARE, o Comitê transforma-se na autoridade a quem é apresentada a solicitação. A Polícia Federal participa do processo, ultimando o recebimento do pedido com a colheita dos dados biométricos ou equivalentes e expedindo o protocolo de refúgio, mas não detém ou gerencia o sistema, que, como dito, pertence ao CONARE.

Nesse sentido, além da exigência legal de manutenção da entrevista de elegibilidade, é indispensável que, tal como ocorre atualmente, o CONARE continue realizando-a.

A revogação do art. 4º abarca os incisos IV e V. O inciso IV prevê a adoção, em sentido geral, de procedimentos cabíveis. O inciso V prevê a juntada de documentação trazida pelo solicitante ou qualquer dos membros do CONARE.

De outro lado, a minuta não reitera esses dispositivos, permitindo a compreensão de que não subsistiria a possibilidade de adotar medidas gerais de instrução do feito ou mesmo de se promover a juntada de documentos.

Ora, a adoção de atos de instrução, incluída a possibilidade de juntada de documentos, constitui medida que condensa os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Por fim, registre-se a importância de se prever a competência da Coordenação-Geral para promover a notificação dos diversos atos do processo.

Para a observância dos pontos ora indicados, sugere-se a inclusão de dispositivo próprio que cuide de providências a cargo da Coordenação-Geral, após iniciado o processo, que constituiria um novo art. 6º da minuta, com a renumeração dos subsequentes:

a) Inclusão de novo art. 6º, com a renumeração dos artigos seguintes

**Art. 6º A Coordenação-Geral:**

**I – efetivará a juntada de toda documentação trazida pelo solicitante ou qualquer dos membros ou observadores do CONARE;**

**II – agendará e realizará entrevista pessoal do solicitante, notificando-o da data, local e horário do mencionado ato;**

**III - promoverá a notificação dos diversos atos do processo;**

**IV - dará cumprimento aos procedimentos cabíveis, a serem consignados nos autos.**

## 2.4. Das considerações finais.

São essas as contribuições da Defensoria Pública da União, sem prejuízo de outras que venham a surgir, considerado o contínuo exame do texto da minuta e as discussões que serão travadas no âmbito do CONARE.

Atenciosamente,

**Gustavo Zortéa da Silva,**

Coordenador do Grupo de Trabalho Migrações, Apatridia e Refúgio da Defensoria Pública da União.



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Zortéa da Silva, Coordenador(a)**, em 15/04/2019, às 22:41, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://www.dpu.def.br/sei/conferir\\_documento\\_dpu.html](http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html) informando o código verificador **2935001** e o código CRC **77E58DE2**.