



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/>

PETIÇÃO

Ao Senhor

José Ricardo Pataro Botelho de Queiroz

Diretor-Presidente da ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil

Setor Comercial Sul - Quadra 09 - Lote C - Edifício Parque Cidade Corporate - Torre A - 1º andar
Brasília - DF – CEP: 70.308-200

Assunto: Recomendação de alteração da Resolução ANAC nº 400/2016 e/ou edição de normas técnico-operacionais complementares

Referência: Processo nº 08038.002856/2019-12

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, por intermédio do Grupo de Trabalho Nacional "Migrações, Apatridia e Refúgio", valendo-se de suas atribuições constitucionais e com fundamento no art. 4º, incisos I, II, III, X e XI, da Lei Complementar nº 80/94, vem pelo presente instrumento apresentar RECOMENDAÇÃO de alteração normativa da Resolução ANAC nº 400/2016 e/ou a edição de normas técnico-operacionais complementares, nos seguintes termos:

I - EXPOSIÇÃO DO PROBLEMA

No exercício de seu dever de prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados econômicos, previsto pelo art. 134 da Constituição da República, a Defensoria Pública da União viu-se convocada a promover a defesa tanto individual como coletiva de direitos não apenas de nacionais brasileiros, mas também de estrangeiros visitantes e imigrantes em território nacional. Por essa razão, criou estruturas regionais de atendimento à população imigrante em situação de vulnerabilidade social, como ocorre em sua unidade de São Paulo, mas também um Grupo de Trabalho nacional para atuação estratégica em casos de migração, apatridia ou refúgio.

Além da discussão de temas jurídicos e referentes a acesso a direitos por parte de imigrantes, a DPU promove missões especiais de diagnóstico e proteção de grupos específicos, sendo de se destacar a presença em Corumbá/MS, quando foi identificado o fluxo retido de mais de uma centena de haitianos por restrições documentais, em Manaus/AM e Belém/PA, para atendimento a indígenas venezuelanos de etnia "warao", e, por fim, à missão permanente da DPU em Pacaraima/RR, na fronteira

com a Venezuela, onde presta assistência jurídica a imigrantes no controle migratório, com especial atenção a crianças e adolescentes separados e indocumentados.

Conforme se poderá deduzir da leitura do relatório da denominada "Missão Pacaraima", a DPU recebeu, por força de Resolução Conjunta entre ela e outros três órgãos (CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, CNIG - Conselho Nacional de Imigração e CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados) a incumbência de promover a representação legal, para fins de regularização migratória, de todas as crianças e adolescentes não nacionais que estejam separadas (com adulto acompanhante, em geral familiar extenso, que não é o pai ou a mãe) ou desacompanhadas (sem acompanhamento de nenhum adulto) em território nacional. Ao longo de todo o segundo semestre de 2018, mais de mil entrevistas com crianças e adolescentes na região de fronteira foram realizadas, sendo constatada não apenas a grave situação dos separados ou desacompanhados, mas ainda um número significativo de crianças que se apresentam para a imigração, seja para o Brasil ou utilizando o território como trânsito para outros países, sem documento de viagem ou mesmo qualquer documento com foto.

Em síntese, constatou-se, dentro do fluxo de migração venezuelana, que nenhuma criança com menos de 10 (dez) anos possui a cédula de identidade do país, por ausência de previsão legal. Mesmo nos casos de crianças que completaram 11 (onze) ou 12 (doze) anos, não vem ocorrendo a emissão de cédulas, já que o serviço competente na Venezuela alega não possuir mais papel-moeda para essa finalidade. Além disso, a obtenção de passaporte é praticamente impossível, pelo alto custo de emissão e, em muitos casos, pela necessidade de recurso dos imigrantes a despachantes no "mercado negro" que se estabeleceu com a grave crise econômica pela qual passa aquele país.

A questão da indocumentação generalizada de crianças venezuelanas foi largamente explorada em recomendação feita pela DPU aos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores para a alteração das normas infralegais que tratam da autorização de residência, facilitando o acesso ao Registro Nacional Migratório sem a exigência de documento de viagem, e aguarda-se decisão. Por outro lado, percebe-se que diariamente ingressam por via terrestre crianças que, acompanhadas dos pais ou de outros familiares devidamente autorizados, com passagens aéreas compradas para voos domésticos que partem de Boa Vista ou Manaus, com destino a cidades da Região Sul como, Porto Alegre/RS e Foz do Iguaçu/PR, ou crianças cujos pais já adquiriram passagens aéreas para seus futuros destinos de residência, onde promoverão a regularização migratória, e não podem fazer previamente a solicitação de refúgio, única forma possível de obtenção imediata de documento com foto.

Por outro lado, e mais além da questão específica das crianças venezuelanas, a Defensoria Pública da União pode perceber diversos aspectos de omissão normativa sobre as regras de embarque para pessoas não nacionais em voos domésticos no Brasil, em grande medida decorrentes da defasagem entre a normativa regulatória vigente sobre o tema - a Resolução ANAC nº 400/2016 - e as novas terminologias utilizadas pela Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), que lhe é posterior. Ademais, há casos bastante específicos com potencial de geração de impasses no embarque, e que podem ser solucionados normativamente em caráter preventivo, com grande eficácia.

Assim, apresenta-se abaixo os principais fundamentos para a alteração das regras de embarque para não nacionais, com especial ênfase ao caso das crianças venezuelanas.

II - FUNDAMENTOS PARA A RECOMENDAÇÃO

a) a insuficiência da redação atual da Resolução ANAC nº 400/2016

Ao que se conseguiu detectar em pesquisa, a norma mais relevante sobre o tema das regras de embarque em voos domésticos é a Resolução ANAC nº 400/2016, que, em seu art. 16, preceitua o seguinte:

Art. 16. O passageiro deverá apresentar para embarque em voo doméstico e internacional documento de identificação civil, com fé pública e validade em todo o território brasileiro, observado o disposto no Decreto nº 5.978, de 4 de dezembro de 2006.

§ 1º Uma vez que assegure a identificação do passageiro e em se tratando de voo doméstico, deverá ser aceita a via original ou cópia autenticada do documento de identificação civil referido no caput deste artigo.

§ 2º O passageiro estrangeiro deverá apresentar para embarque passaporte estrangeiro válido ou outro documento de viagem, nos termos do Decreto nº 5.978, de 2006.

§ 3º O passageiro menor de 12 (doze) anos poderá ser admitido para o embarque em voo doméstico mediante a apresentação de sua certidão de nascimento, observados os requisitos constantes da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

§ 4º Nos casos de furto, roubo ou extravio de documento de identificação do passageiro, deverá ser aceito o Boletim de Ocorrência em voo doméstico, emitido por autoridade de segurança pública competente.

Da forma como está apresentada, a Resolução não dá solução efetiva a vários elementos envolvidos na gestão do embarque de não nacionais em voos, sejam eles internacionais ou domésticos. Quanto aos primeiros, é evidente a prioridade de cumprimento das normas constantes no sistema da IATA - International Air Transport Association, que permitem o conhecimento das regras documentais e especialmente do regime de vistos em cada país de destino ou trânsito dos voos internacionais. No entanto, mesmo para voos nacionais o texto da Resolução é insuficiente. Não se previu, por exemplo, que a criança imigrante possa estar desprovida de documento de viagem, ou mesmo que o imigrante, adulto ou criança/adolescente, esteja em posse de documento de viagem (passaporte ou cédula de identidade) expirado, mas materialmente idôneo para provar sua identidade.

Portanto, nota-se que, para garantir o acesso dos imigrantes ou, de modo geral, não nacionais aos serviços públicos concedidos de transporte aéreo, é necessário promover alteração no dispositivo acima indicado.

b) elementos para alteração da Resolução

b.1) atualização do rol de documentos mencionados: o §3º do art. 16 menciona que, indistintamente, o estrangeiro deverá apresentar "passaporte estrangeiro válido ou outro documento de viagem". No entanto, não observa a hipótese do não nacional imigrante em situação regular, ou seja, que já reside no Brasil e ostenta documentos brasileiros, utilizar sua CRNM - Carteira de Registro Nacional Migratório, seu DP-RNM - Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, o protocolo provisório de solicitação de refúgio ou mesmo documentos gerais que também são utilizados por brasileiros, como a CNH, a CTPS ou carteiras de identificação funcional diversas. Importa ressaltar que o protocolo provisório de solicitação de refúgio é documento de identificação válido conforme determina o art. 21 da Lei nº 9.474/1997.

b.2) embarque de crianças não nacionais apenas com certidão de nascimento: a leitura conjunta entre os §§2º e 3º do art. 16 evidencia uma gritante antinomia, com efeitos evidentes para a prática dos agentes aeroportuários. Por um lado, exige-se passaporte ou documento de viagem ao passageiro estrangeiro ou, como se prefere atualmente, não nacional. De outro, estipula que a criança abaixo de 12 (doze) anos pode ser admitida mediante a apresentação de sua certidão de nascimento e segundo os ditames do ECA sobre acompanhantes e autorização. Não se pensou, contudo, na situação específica das crianças migrantes, especialmente as crianças venezuelanas que sequer possuem o direito de possuir cédula de identidade de seu país. Por essa razão, deve haver, no plano normativo, a consideração da criança migrante prioritariamente como criança para fins jurídicos, o que materializa o princípio da proteção integral contido tanto na Constituição como no ECA.

b.3) desnecessidade de exame da validade do passaporte ou documento de viagem: o §2º registra a expressão "passaporte estrangeiro válido" como requisito de embarque. Não considera, assim, aptos ao embarque os detentores de passaportes ou cédulas de identidade que são materialmente idôneos e servíveis para a identificação civil, apenas não sendo aptos à utilização para os casos de viagem

internacional. Há ainda casos em que o não nacional ingressou em território brasileiro e, no curso de sua estada, houve perda de validade do passaporte, sendo por razões diversas impossível sua renovação no local onde estiver. Ao se eliminar a discussão sobre a validade, o embarque torna-se bem mais seguro e previsível, além de seguir o entendimento já firmado pelo CONTRAN ao permitir, por seu Ofício Circular nº 02/2017, o uso de CNH com prazo de validade expirado para outras finalidades.

b.4) estabelecimento de cláusula para não nacional com notificação de saída voluntária:

ao final do artigo, o §4º consagra o costume jurídico brasileiro de admitir, para casos de roubo, furto ou extravio, a utilização de Boletim de Ocorrência policial para embarque, em substituição ao documento indisponível. Para o caso dos não nacionais, é sem dúvida possível utilizar esse dispositivo, quando pertinente; a questão específica é a possibilidade de um não nacional estar no território brasileiro sem documentação, mas, por força de lei, estar no prazo concedido para regularização por qualquer meio ou saída voluntária, o que se comprova com notificação do Departamento de Polícia Federal para essa finalidade, tudo conforme o art. 60, §§ 1º e 2º da Lei nº 13.445/2017 (*§ 1º A deportação será precedida de notificação pessoal ao deportando, da qual constem, expressamente, as irregularidades verificadas e prazo para a regularização não inferior a 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogado, por igual período, por despacho fundamentado e mediante compromisso de a pessoa manter atualizadas suas informações domiciliares. § 2º A notificação prevista no § 1º não impede a livre circulação em território nacional, devendo o deportando informar seu domicílio e suas atividades*) e do art. 176 do Decreto nº 6.199/2017 (*Art. 176. O imigrante que estiver em situação migratória irregular será pessoalmente notificado para que, no prazo de sessenta dias, contado da data da notificação, regularize a sua situação migratória ou deixe o País voluntariamente.*).

b.5) desnecessidade de regularidade migratória:

a Lei de Migração não estabeleceu quaisquer restrições de locomoção ao visitante ou imigrante em situação de estada irregular, cabendo a notificação e as sanções dela decorrentes exclusivamente ao Departamento de Polícia Federal e ao Ministério da Justiça. Assim, não podem as autoridades aeroportuárias promover controle migratório posterior ao ingresso em território nacional, como, por exemplo, conferir a duração do visto ou o período de estada, ou ainda questionar os motivos da não solicitação de autorização de residência. Uma vez apresentado quaisquer dos documentos válidos para embarque - passaporte, outro documento de viagem aceito ou documento emitido no Brasil - deverá o embarque do não nacional ser aceito.

c) conclusão: proposta de redação para o art. 16 da Resolução ANAC nº 400/2016

Com base nas considerações trazidas no item "b" e seus tópicos, propõe-se, e aproveitando a técnica legislativa anterior, a seguinte alteração da Resolução ANAC nº 400/2016:

Art. 16. O passageiro brasileiro deverá apresentar para embarque em voo doméstico e internacional documento de identificação civil, com fé pública e validade em todo o território brasileiro, observado o disposto no Decreto nº 5.978, de 4 de dezembro de 2006.

§ 1º Uma vez que assegure a identificação do passageiro e em se tratando de voo doméstico, deverá ser aceita a via original ou cópia autenticada do documento de identificação civil referido no caput deste artigo.

§ 2º (REVOGADO)

§ 3º O passageiro menor de 12 (doze) anos poderá ser admitido para o embarque em voo doméstico mediante a apresentação de sua certidão de nascimento, observados os requisitos constantes da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

§ 4º Nos casos de furto, roubo ou extravio de documento de identificação do passageiro, deverá ser aceito o Boletim de Ocorrência em voo doméstico, emitido por autoridade de segurança pública competente.

Art. 16-A. O passageiro não brasileiro deverá apresentar para embarque passaporte estrangeiro ou outro documento de viagem, ainda que com data de validade expirada, nos termos do Decreto nº 5.978, de 2006, ou documento de identificação civil brasileiro aceito para essa finalidade.

§ 1º Uma vez que assegure a identificação do passageiro e em se tratando de voo doméstico, deverá ser aceita a via original ou cópia autenticada do documento de identificação civil referido no caput deste artigo.

§ 2º O passageiro não brasileiro menor de 12 (doze) anos poderá ser admitido para o embarque em voo doméstico mediante a apresentação de sua certidão de nascimento, observados os requisitos constantes da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 e dispensada a legalização e tradução para nacionais de países fronteiriços ou membros do Acordo de Residência Mercosul.

§ 3º Nos casos de furto, roubo ou extravio de documento de identificação do passageiro, deverá ser aceito o Boletim de Ocorrência em voo doméstico, emitido por autoridade de segurança pública competente.

§4º No caso de não nacional notificado para saída voluntária por ato do Departamento de Polícia Federal, nos termos da Lei nº 13.445/2017, deverá ser aceita a notificação, emitida pela autoridade competente, ainda que o passageiro não possua documento de viagem.

§5º A situação de irregularidade migratória ou expiração do prazo de estada fixado pela autoridade migratória competente não impedirá o embarque.

§6º Ato administrativo do setor competente da ANAC poderá estipular critérios específicos para embarque de passageiros não nacionais, com base em situações não previstas pela presente Resolução.

Por outro lado, compete ainda ao setor técnico competente da Agência a avaliação sobre a possibilidade de normas técnico-operacionais de hierarquia inferior, como instruções normativas ou circulares, que garantam a efetividade do regulamento, e exponham de modo claro ao agente aeroportuário as peculiaridades do embarque de passageiros não nacionais, sejam eles imigrantes ou apenas visitantes, e como se poderá proceder ao embarque em hipóteses mais específicas.

III - RECOMENDAÇÃO

Ante o exposto, a Defensoria Pública da União RECOMENDA:

a) a alteração da Resolução ANAC nº 400/2016, a partir dos parâmetros acima indicados e da sugestão de nova redação de seu art. 16, com a especial finalidade de adaptar as regras de embarque à Lei nº 13.445/2017 e dar tratamento favorecido à criança não nacional, visitante ou imigrante, e garantir o direito de locomoção a todos os não nacionais, regulares ou não, em território brasileiro;

b) a instauração de grupo técnico ou elaboração de normas técnico-operacionais específicas para o detalhamento de outros atos normativos.

Em atenção à necessidade de resposta dessa Agência quanto à aceitação da recomendação, e com base no direito de petição disposto na Lei nº 9.051/95 e no poder de requisição de informações estipulado como prerrogativa da Defensoria Pública por força do art. 44, X da Lei Complementar nº 80/94, requer-se o fornecimento de resposta ao endereço constante do cabeçalho, ou ao email assessoriagts@dpu.def.br, no prazo de 30 (trinta) dias.

A Defensoria Pública da União dispõe-se desde já a prestar quaisquer esclarecimentos que se façam necessários sobre sua recomendação acima exposta, bem como fornecer subsídios e construir debate público acerca do tema nela abordado.

Brasília, 2 de maio de 2019.

GABRIEL FARIA OLIVEIRA

Defensor Público-Geral Federal

LÍGIA PRADO DA ROCHA

Defensora Pública Federal

Secretaria de Direitos Humanos da Defensoria Pública da União

JOÃO FREITAS DE CASTRO CHAVES

Defensor Público Federal

Membro do Grupo de Trabalho "Migrações, Apatridia e Refúgio"



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Faria Oliveira, Defensor Público-Geral Federal**, em 09/05/2019, às 18:13, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Lígia Prado da Rocha, Secretária de Direitos Humanos-SDH**, em 10/05/2019, às 11:32, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **João Freitas de Castro Chaves, Coordenador(a)**, em 13/05/2019, às 11:57, 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 informando o código verificador **2955149** e o código CRC **6481DE93**.