



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/>

RECOMENDAÇÃO Nº 4334268 - DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU

MINUTA PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO DE ATUAÇÃO - NÃO CONSTITUI DOCUMENTO PARA USO EXTERNO

Recomendação para viabilizar a formulação de pedidos de reconhecimento da condição de apátrida de direito e de fato nos postos consulares do exterior e assegurar a imediata entrada dos solicitantes no Brasil.

Ref. PAJ nº 2021/XXX-XXXXX

A **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**, pela Defensoria Regional de Direitos Humanos do Estado de XXXXXXXXX e por seu Grupo de Trabalho Nacional Migrações, Apatridia e Refúgio, com fundamento no artigo 134 da Constituição da República, no artigo 3º-A e no artigo 4º, I, II, VII, VIII, X, XI, da Lei Complementar 80/94, vem **apresentar recomendação** ao Ministro das Relações Exteriores, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. Do objeto da recomendação

Com a presente recomendação, pretende-se o seguinte: i) seja viabilizada a formalização da solicitação de reconhecimento da condição de apátrida de direito ou de fato em postos consulares do Brasil no exterior; ii) seja assegurada imediatamente a entrada do solicitante de reconhecimento da condição de apátrida de direito ou de fato no Brasil, mediante a emissão de laissez-passer, quando necessário, e a concessão de visto.

II. Das razões de fato e de direito

O Brasil promulgou a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, por meio do Decreto 4.246, de 22 de maio de 2002, e promulgou a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, firmada em Nova Iorque em 30 de agosto de 1961, por meio do Decreto 8.501, de 18 de agosto de 2015. De maneira inovadora e orientada com os compromissos internacionais assumidos, a Lei

13.445/2017 dedicou a Seção II do Capítulo III à proteção do apátrida e redução da apatridia. Todavia, o tema de acesso a pedidos de apatridia carece de avanços.

O pedido de reconhecimento da condição de apátrida submete-se atualmente a uma limitação espacial, na medida em que apenas pode ser formulado em território nacional, devendo ser apresentado em uma das unidades da Polícia Federal. Ocorre que, como pode ser percebido, essa limitação espacial para a formulação do pedido constitui um entrave praticamente intransponível. A pessoa apátrida, por não manter vínculo de nacionalidade com qualquer país ou estar sujeito a uma condição de subcidadania ainda que formalmente detenha vínculo de nacionalidade, apresenta sérias restrições para emigrar, dada a impossibilidade, ou grande dificuldade, de acesso a documentos do país de origem, incluído o documento de viagem. Como não consegue ter o documento de viagem em diversos casos, termina por não poder obter vistos em caráter regular, ainda que sob a forma de visita, e sua saída do território torna-se impossível. Há, com isso, um impasse praticamente insolúvel pelas vias legais.

A limitação documental é, efetivamente, uma das marcas essenciais da pessoa apátrida, com as vulnerabilidades que daí decorrem, tais como a falta de acesso a direitos básicos, o que lhe retira qualquer traço de cidadania. Deveras, o próprio artigo 20 da Lei 13.445/2017 (Lei de Migração) reconhece essa vulnerabilidade documental, ao prever que a identificação civil do solicitante de reconhecimento de apatridia *poderá ser realizada com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser*.

Nesse sentido, é inócua a existência de uma legislação avançada, como a brasileira, comprometida com a proteção do apátrida e com a redução da apatridia, se há a exigência de formulação do pedido em território nacional. Simplesmente não há meios de vir ao território nacional para obter tal proteção. Tem-se, com todo o respeito, um resgate de traços históricos do arcaísmo jurídico brasileiro, na medida em que se consagra uma legislação "para inglês ver"[\[1\]](#).

Prova disso é a resposta a ofício requisitório da Defensoria Pública da União, fornecida pelo Departamento de Migrações do Ministério da Justiça (**doc. 1**). Segundo informado, a partir de 2018 - quando entrou em vigor a Portaria Interministerial nº 5, de 27 de fevereiro de 2018 - até 2020, foram formulados apenas 24 pedidos de reconhecimento da condição de pessoa apátrida. No mesmo período, apenas 15 solicitações foram deferidas.

Os números, certamente, não entusiasmam e não concretizam o objetivo traçado de contribuir com a comunidade internacional para a proteção do apátrida e a redução da apatridia, compromisso assumido nacionalmente pelo Brasil quando da edição da Lei nº 13.445/2017 e internacionalmente perante diversos organismos e fóruns internacionais de debate, como, por exemplo, o ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

O artigo 3º, *caput*, da Portaria Interministerial nº 5, de 27 de fevereiro de 2018, ao prever que *o requerimento de reconhecimento da condição de apatridia, previsto no Anexo I, será endereçado ao Ministério da Justiça, devendo ser apresentado em uma das unidades da Polícia Federal*, não constitui óbice ao cumprimento da presente recomendação. De fato, a possibilidade de preencher o requerimento e formalizá-lo em postos consulares do exterior não é incompatível com a exigência de endereçá-lo ao Ministério da Justiça e apresentá-lo em uma das unidades da Polícia Federal. Esse comando de apresentação na Polícia Federal, a rigor, não apenas é dirigido ao solicitante, mas, como qualquer regra, tem efeito imediato e geral, direcionando-se, portanto, também ao Poder Público. Assim, atende-se perfeitamente a regra, viabilizando-se a tramitação do pedido à Polícia Federal via Ministério das Relações Exteriores. Basta que se elabore um fluxo para a tramitação desses pedidos formulados no exterior.

Por outro lado, o solicitante não apenas está adstrito a comprovar endereço no Brasil. Poderá utilizar-se de declaração escrita, informando seu atual local de moradia (artigo 6º, I, *b*, da Portaria

Interministerial nº 5/2018). A propósito, a Portaria não poderia mesmo prever limitação espacial para a formulação da solicitação de reconhecimento da condição de apátrida em postos consulares do Brasil no exterior. Afinal, o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, ou a Lei 13.445/2017 não o preveem.

O § 2º do artigo 96 do Decreto nº 9.199/2017, ao estabelecer que a solicitação do interessado seja apresentada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública ou às unidades da Polícia Federal, tampouco é incompatível com uma leitura que viabilize a recepção do pedido nos postos consulares estrangeiros.

Por sua vez, a Lei 13.445/2017, que atribui fundamento de validade ao Decreto 9.199/2017 e à Portaria Interministerial nº 5/2018, não consagra qualquer limitação espacial para a formulação da solicitação.

Por tais razões, entende a Defensoria Pública da União ser indispensável viabilizar a formalização da solicitação de reconhecimento da condição de apátrida em postos consulares do Brasil no exterior, como única forma de garantir a adequação do instituto à Lei nº 13.445/2017 e, especialmente, aos instrumentos internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é parte.

O processo de identificação civil do solicitante (§ 1º do artigo 3º da Portaria Interministerial nº 5/2018) e a expedição do protocolo que documenta a autorização de residência provisória (artigo 4º, *caput*, da Portaria Interministerial nº 5/2018, c/c artigo 96, § 4º, do Decreto 9.199/2017) poderão ser viabilizados no próprio posto consular ou no Brasil, assegurando-se a possibilidade de entrada no País. Deveras, a recepção do pedido nos postos consulares não pode ser dissociada da necessidade de permitir imediatamente a entrada do solicitante de reconhecimento da condição de apátrida no Brasil, quer para a realização da identificação civil e obtenção do protocolo, quer apenas para o acompanhamento do processo e eventual realização de instrução pelo Departamento de Migrações (artigo 9º, II, da Portaria Interministerial nº 5/2018). Ademais, a proteção de pessoas apátridas, migrantes que apresentam sensíveis vulnerabilidades, dada a dificuldade de acesso a documentos e a direitos básicos, seria apenas parcial e insuficiente, se não fosse permitida imediatamente a entrada em território nacional. Sem o ingresso em território nacional, a exposição à situação de vulnerabilidade das pessoas apátridas persistiria, mesmo com a disposição de recepcionar o pedido de reconhecimento da condição de apátrida.

Registre-se que **eventual ausência de passaporte de país estrangeiro não constitui entrave**, considerando a possibilidade de emissão de laissez-passer brasileiro em que poderá ser aposto o visto (§ 3º do artigo 4º do Decreto 9.199/2017).

Além disso, **é possível utilizar-se o visto de visita para situações excepcionais**, previsto no artigo 1º, VI, da Portaria 1.001, de 20 de dezembro de 2017. De fato, a solicitação de reconhecimento da condição de apátrida atribui, por si só, a residência provisória. Em caso de deferimento da solicitação, desponta autorização de residência definitiva por prazo indeterminado (artigo 100, *caput*, do Decreto 9.199/2017). Portanto, não há maiores dificuldades em enquadrar a concessão de visto ao caso de nacional de outro país que disponha de protocolo de pedido de residência no Brasil.

É importante registrar que, em dezembro de 2017, por ocasião da avaliação dos três anos do Plano de Ação do Brasil do ACNUR, realizada em Brasília, formou-se o Grupo de Trabalho Apatridia, que, em resposta ao questionamento sobre se a lei estabelece proteção efetiva aos apátridas, apresentou as seguintes sugestões:

Por fim, ainda no que se refere aos procedimentos, e tendo em vista a presente elaboração de uma nova ferramenta de registro e gestão de casos no âmbito do CONARE, sugere-se: a) usar o futuro SISCONARE

para registrar e encaminhar os pedidos de apátridas e refugiados apátridas de acordo com os procedimentos regrados para cada condição específica; b) o SISCONARE poderia permitir iniciar a solicitação de reconhecimento da condição de apátrida fora do território nacional, ficando a repartição consular brasileira responsável pela emissão de um documento de viagem próprio (por exemplo: laissez-passer). Assim, o solicitante chegaria ao Brasil apenas para o registro como apátrida, ou viria para aguardar a tramitação do processo aqui, facilitando o acesso ao procedimento em um contexto em que muitos apátridas sequer conseguem chegar ao Brasil (**doc. 2, p. 5**).

Dessa forma, além de se viabilizar a formalização da solicitação de reconhecimento da condição de apátrida em postos consulares do Brasil no exterior, é indispensável assegurar imediatamente a entrada do solicitante de reconhecimento da condição de apátrida no Brasil. No entender da Defensoria Pública da União, para uma e outra hipótese, não há a necessidade de qualquer alteração legislativa ou regulamentar. O arsenal de regras atualmente disponível contempla perfeitamente as medidas ora recomendadas.

Por fim, a recepção dos pedidos e a viabilização da entrada do solicitante no País deverão contemplar hipóteses de apatridia de direito e de fato.

Deve-se ter em conta que as pessoas apátridas de fato estão protegidas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Os redatores da Convenção de 1954 reconheceram certa analogia entre as posições de apátrida de direito e de fato, quando se previu que "que todo o Estado Contratante que reconheça como válidos os motivos para um indivíduo ter renunciado à protecção do Estado do qual é cidadão, considerará favoravelmente a possibilidade de conceder a essa pessoa o tratamento que a Convenção concede aos apátridas". Mais que isso, estipulou a igualdade entre apátridas de fato e de direito para fins de auxílio administrativo pelos Estados-partes:

Artigo 25.º

Auxílio Administrativo

1 - Quando o exercício de um direito por um apátrida necessite normalmente do auxílio de autoridades estrangeiras às quais não possa recorrer, o Estado-Contratante em cujo território resida tomará as medidas necessárias para que as suas próprias autoridades lhe proporcionem esse auxílio.

2 - As autoridades a que se refere o parágrafo 1 emitirão ou mandarão emitir aos apátridas, sob fiscalização sua, os documentos ou certificados que normalmente seriam emitidos a um estrangeiro pelas suas autoridades nacionais ou por seu intermédio. [\[2\]](#)

Há, assim, verdadeira analogia entre as situações, que se igualam no essencial. Mais que isso, estabeleceu-se um mandato de documentação aos Estados em favor de pessoas apátridas, sem que se estabeleça qualquer cláusula territorial semelhante à do refúgio. Por esse motivo, deve orientar a discussão o que dispõe a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 sobre auxílios administrativos e o exercício de direitos básicos aos que não possuem documento tido como válido.

A ata final da Convenção de 1961 contemplou uma recomendação que incentiva os Estados a estender as suas disposições aos apátridas de fato, sempre que possível[\[3\]](#). Eis a redação da recomendação:

Recomenda que os apátridas de facto sejam tratados, na medida do possível, como apátridas de direito a fim de que possam adquirir uma nacionalidade efetiva.

A Recomendação CM/Rec(2009)13 sobre a Nacionalidade de Crianças adotada pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa prevê o seguinte:

Com o objetivo de reduzir a apatridia de crianças, facilitar seu acesso a uma nacionalidade e assegurar seu direito a uma nacionalidade, os estados membros devem:

(...)

7. Tratar as crianças que são apátridas de facto, na medida do possível, como apátridas legais (de jure) no que diz respeito à aquisição da nacionalidade^[4].

A própria Lei nº 13.445/2017 não desconhece a proteção ao apátrida de fato. O § 4º do artigo 49 prevê expressamente que *não será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito*.

Dessa forma, as medidas ora recomendadas deverão aplicar-se indistintamente a casos de apatridia de direito ou de fato.

III. Da recomendação e da requisição de informações

Por tais motivos, a Defensoria Pública da União **RECOMENDA** ao Ministro das Relações Exteriores o seguinte:

i) seja viabilizada a formalização da solicitação de reconhecimento da condição de apátrida de direito ou de fato em postos consulares do Brasil no exterior;

ii) seja assegurada imediatamente a entrada do solicitante de reconhecimento da condição de apátrida de direito ou de fato no Brasil, mediante a emissão de laissez-passer, quando necessário, e a concessão de visto.

Além disso, a Defensoria Pública da União **REQUISITA** ao Ministro das Relações Exteriores, com base no artigo 44, X, da Lei Complementar 80/94 e com prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento, seja informado sobre o acatamento ou não da presente recomendação, e as razões para eventual não acatamento, com indicação dos dispositivos normativos supostamente aplicáveis.

Apesar do caráter não vinculativo da recomendação, destaca-se que o presente instrumento i) é relevante meio extrajudicial de prevenção de ações judiciais; ii) torna inequívoca a demonstração da ciência da(s) ilicitude(s) apontada(s); iii) constitui em mora o destinatário quanto às providências recomendadas (art. 397, parágrafo único, do Código Civil); e iv) constitui elemento probatório em ações judiciais.

Adverte-se que a presente recomendação não esgota a atuação da Defensoria Pública da União sobre o tema, não excluindo futuras recomendações ou outras iniciativas pertinentes ao seu objeto, inclusive a adoção de medidas judiciais para assegurar o cumprimento da presente recomendação.

A resposta à requisição poderá ser direcionada aos emails **XXXXXX@dpu.def.br** e **gtmigracoesrefugio@dpu.def.br** com indicação do número PAJ de referência acima.

Salienta-se desde já que a Defensoria Pública da União mantém-se aberta ao diálogo e à construção de soluções para o tema ora posto. Assim, põe-se à disposição por meio dos endereços de email mencionados.

XXXXXXXX, data conforme assinatura eletrônica.

MINUTA PARA ANÁLISE DO ÓRGÃO DE ATUAÇÃO - NÃO CONSTITUI DOCUMENTO PARA USO EXTERNO

XXXXXXX

Defensor/a Público/a Federal

Defensor Regional de Direitos Humanos em XXXXXXXX

JOÃO FREITAS DE CASTRO CHAVES

Defensor Público Federal

Coordenador do GT Nacional "Migrações, Apatridia e Refúgio"

[1] A referência vem a calhar. A expressão foi utilizada para designar a lei que proibia o tráfico negreiro transatlântico, elaborada em 7 de novembro de 1831, como uma resposta do governo brasileiro às pressões britânicas para impedir o tráfico. Nasceu letra morta e não chegou a ser aplicada. Cf. AZEVEDO, Elciene. Para inglês ver? Os advogados e a Lei de 1831. Estudos Afro-Asiáticos, ano 29, n. 1, 2, 3, jan.-dez. 2007, p. 248.

[2] Nacionalidade e Apatridia: manual para parlamentares, ACNUR, p. 11-12. Disponível em https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Nacionalidade_e_Apatridia_-_Manual_para_parlamentares.pdf. Acesso em 26mar2021, às 23h29min.

[3] Idem, p. 13.

[4] Tradução livre. Disponível em <https://www.refworld.org/pdfid/4b83a76d2.pdf>. Acesso em 26mar2021, às 23h29min.



Documento assinado eletronicamente por **João Freitas de Castro Chaves, Coordenador(a)**, em 12/04/2021, às 13:21, 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 **4334268** e o código CRC **F79EB930**.