



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 N° 3 - DPGU/SGAI DPGU/CTE PACARAIMA DPGU

Em 31 de janeiro de 2022.

NOTA TÉCNICA SOBRE A RESOLUÇÃO CONJUNTA CONANDA/CONARE/CNIG/DPU N° 01, DE 09 DE AGOSTO DE 2017

1. Do objeto da nota técnica

Trata-se de nota técnica elaborada no âmbito do Comitê Temático Especializado Pacaraima da Defensoria Pública da União (DPU) com o objetivo de realizar análise da Resolução Conjunta CONANDA/CONARE/CNIG/DPU n° 01, de 09 de agosto de 2017 (doravante “Resolução Conjunta”), considerando as lacunas identificadas a respeito desse ato normativo, a partir da experiência acumulada pela DPU no fluxo migratório de Pacaraima desde 2018.

Na elaboração da nota foram considerados conhecimentos e experiências adquiridas a partir de diálogo com a população atendida, autoridades que atuam na fronteira, órgãos públicos envolvidos na Operação Acolhida, agências internacionais e entidades da sociedade civil. Além disso, foram realizadas reuniões do Comitê Temático, produzido um Informe Defensorial sobre a situação dos direitos humanos em Pacaraima e executadas missões técnicas de monitoramento, isoladamente e em conjunto com instituições parceiras.

Dentre os diversos temas de atenção do grupo especializado, foram destacados: a) a contextualização e a aplicação da Resolução Conjunta; b) a atuação da DPU com base na Resolução Conjunta; c) o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente do Brasil; e, d) os principais problemas identificados na aplicação da Resolução Conjunta.

2. Contextualização e a aplicação da Resolução Conjunta n. 01/2017

A Resolução Conjunta CONANDA/CONARE/CNIG/DPU n° 01, de 09 de agosto de 2017, foi estruturada para garantir o atendimento a crianças e adolescentes separados ou desacompanhados em ponto de fronteira, tendo por base a necessidade de garantia da proteção integral e da prioridade absoluta.

A sua base normativa repousa sobre a Constituição Federal (art. 227), Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, Convenção Internacional Relativa ao Estatuto dos Refugiados, e, Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90), Lei n. 9.474/1997. Ademais, tem como diretriz o Comentário Geral n. 06, de 01 de setembro de 2005, do Comitê dos Direitos da Criança e do Adolescente, que estabelece o tratamento de crianças desacompanhadas e separadas fora do seu país de origem.

O objetivo principal da resolução é enfrentar as situações de vulnerabilidade a que são expostas crianças e adolescentes desacompanhados ou separados que buscam proteção em ponto de fronteira. Desacompanhada é a criança ou adolescente que não possui nenhuma pessoa adulta acompanhando-lhe no momento de seu ingresso em território nacional. Separada é a criança ou adolescente que está acompanhada por pessoa adulta que não é o responsável legal que detenha o poder familiar no momento do seu ingresso em território nacional.

O poder familiar é o conjunto de direitos e obrigações quanto à pessoa e bens do filho menor não emancipado^[1]. É exercido em igualdade de condições por ambos os pais para o interesse e a proteção dos filhos (art. 1.631, Código Civil c/c art. 21, ECA). Na falta ou impedimento do pai ou da mãe, o outro o exerce com exclusividade. Desse modo, a Resolução compreende como separada toda criança que não esteja acompanhada por um dos pais, ainda que no momento do ingresso esteja com familiar extenso^[2].

A Resolução prevê que a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente será aplicada em sua integralidade, sem qualquer discriminação e em igualdade de condições, a toda criança e adolescente de outra nacionalidade ou apátridas, em ponto de fronteira brasileiro. Os processos devem tramitar com absoluta prioridade e agilidade, devendo ser considerado o interesse superior da criança ou do adolescente na tomada de decisão.

Conforme art. 4º, é vedada a aplicação de medida de retirada compulsória para território em que a vida ou a liberdade esteja ameaçada, ou ainda seus direitos fundamentais em risco, respeitados os princípios da convivência familiar e da não devolução. Ao longo do processo, a criança ou o adolescente deve participar, ser consultado e mantido informado, de maneira adequada à sua etapa de desenvolvimento, sobre os procedimentos e as decisões tomadas sobre si ou seus direitos.

A partir do seu terceiro capítulo a Resolução inicia a parte operacional, prevendo que seja realizada a identificação imediata de criança ou adolescente desacompanhado ou separado ao ingressar em território brasileiro, buscando que o atendimento seja feito em uma linguagem comprehensível e adequada à sua idade e identidade cultural (Art. 8º). Conforme artigo 9º, é a autoridade de fronteira, no momento do controle migratório, quem deve tomar as primeiras providências ao receber uma criança ou adolescente desacompanhado ou separado, sendo essas:

I - registrar a ocorrência;

II - realizar identificação biográfica preliminar que compreenderá o nome, gênero, data de nascimento, filiação e nacionalidade, extraídos dos documentos que a criança ou adolescente portar ou mediante declaração;

III - realizar a identificação biométrica para fins de consulta a órgãos internacionais de investigação criminal e a bancos de dados visando localização dos responsáveis legais;

IV - proceder ao registro de entrada no controle migratório;

V - notificar a Defensoria Pública da União;

VI - notificar representação do Conselho Tutelar para adoção das medidas protetivas cabíveis; e

VII - notificar o Juízo e a Promotoria da Infância e Juventude.

Na legislação nacional, autoridade de fronteira é a Polícia Federal, cabendo a esta adotar as primeiras providências no atendimento da criança ou do adolescente migrante. Dentre essas, a identificação biográfica e biométrica. Tais dados serão extraídos dos documentos que a criança ou o adolescente portar ou mediante declaração. No caso de indocumentados, por exemplo, durante o primeiro atendimento a autoridade de fronteira colherá esses dados por meio das declarações fornecidas.

Ato subsequente, cabe à Polícia Federal proceder ao registro de entrada no controle migratório, conforme inciso IV. Como estabelece a norma nacional e internacional sobre a matéria, não é dado à autoridade da fronteira promover a deportação sumária da criança ou do adolescente. Ao revés, sua obrigação é promover a entrada no controle migratório para que, a partir de um atendimento especializado, seja possível definir a medida de proteção que melhor atenda aos seus interesses.

Após promover a entrada no controle migratório, a Defensoria Pública da União e outros órgãos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente deverão ser notificados do ingresso da criança ou do adolescente desacompanhado ou separado. Dessa premissa se pode constatar que o atendimento da DPU tem grande relevância como medida de proteção, mas **não** subtrai os deveres e responsabilidades dos demais órgãos de garantia dos direitos da criança e do adolescente.

3. Da atuação da DPU com base na Resolução Conjunta Conanda/Conare/CNIG/DPU nº 01

Com base na Resolução, a DPU é responsável pelos pedidos de regularização migratória, solicitação de documentos e análise de proteção. Por meio do Formulário para Análise e Proteção (FAP), promove encaminhamentos imediatos em termos de regularização migratória ou proteção à criança e adolescente migrante separado/a, desacompanhado/a e indocumentado/a, sem depender necessariamente de um processo judicial de guarda.

Em síntese, compete à DPU, após entrevista direta com a criança ou adolescente migrante em ponto de fronteira, promover análise de proteção em formulário próprio e representá-la legalmente **para fins de solicitação de medida de regularização migratória**. São hipóteses de regularização migratória, por exemplo, os pedidos de autorização de residência (Portaria Interministerial nº 9/2018) ou de concessão do refúgio (Lei nº 9.474/97).

É importante ressaltar que a Resolução não transforma a DPU em tutora, curadora ou guardiã da criança. Trata-se apenas de uma **curadoria especial para fins migratórios, com natureza emergencial**, para crianças e adolescentes separados ou desacompanhados.

Com base nessa normativa, a partir de 14 de agosto de 2018, a DPU implantou atendimento ininterrupto aos migrantes e refugiados com a presença de 02 Defensores/as Públicos/as na fronteira entre o Brasil e a Venezuela, localizada na cidade de Pacaraima, juntando-se aos esforços do Governo Federal, Agências das Nações Unidas e mais de 100 entidades da sociedade civil na chamada Operação Acolhida.

Trata-se de atuação inovadora, uma vez que se implantou um núcleo de defesa dos direitos humanos e assistência jurídica em um local que não é sede da Justiça Federal para atuação primordial na seara extrajudicial em atenção ao intenso fluxo de pessoas em situação de vulnerabilidade. Esta estratégia de busca ativa na região de fronteira visa a alcançar aqueles que teriam inúmeras barreiras para acessar o modelo tradicional de prestação de assistência jurídica, tendo em vista que a unidade da Defensoria Pública da União em Roraima fica aproximadamente 200 km distante da região fronteiriça. Essa metodologia de atuação é também conhecida como *outreach legal services*^[3].

Na porta de entrada terrestre dos migrantes e refugiados venezuelanos, em Pacaraima, a DPU atua precipuamente para garantir a regularização migratória das crianças e adolescentes desacompanhados/as ou separados/as de seus pais e monitorar possíveis violações de direitos humanos.

Entre maio de 2019 e março de 2020, a Missão Pacaraima da DPU prestou assistência jurídica a aproximadamente 5.880 crianças e adolescentes, em sua maioria portadoras de certidão de nascimento (40,1%), do sexo masculino (50,4%), não-indígena (96,3%), entre 13 e 17 anos (42,7%) e separadas (67,35%). 27,5% de todas as crianças atendidas estavam acompanhadas pela mãe e, em 60,6% dos atendimentos, a indicação de regularização migratória foi a modalidade refúgio^[4].

Em março de 2020, com o advento da pandemia de COVID-19 e a proibição de efetivação de regularização migratória a partir da publicação da Portaria Interministerial n. 120/2020, a DPU não poderia mais realizar o atendimento voltado à regularização migratória na fronteira. Ademais, em razão das medidas de prevenção sanitária, o atendimento presencial foi temporariamente suspenso. Após a retomada dos processos de regularização migratória a partir da edição da Portaria Interministerial nº 655, em julho de 2021, a DPU retornou o atendimento presencial com a participação de 01 Defensor/a por cada missão de 10 dias. De julho/2021 até o momento, a Defensoria Pública da União atendeu 2.057 crianças e adolescentes separados/as, desacompanhados/as ou indocumentados/as.

O atendimento é iniciado por membro/a da Defensoria Pública da União, mediante entrevista reservada com a criança/adolescente e, quando for o caso, com o acompanhante. O relato é um ponto importante para apurar situações de exploração de crianças ou adolescente ou tráfico de pessoas. É através desse também que se apura o vínculo de socioafetividade entre a criança e o autodeclarado responsável/tutor. Inexistindo indícios de vulneração da criança, passa-se à análise da documentação e ao preenchimento do formulário de análise de proteção.

O modelo de formulário consta como anexo na Resolução Conjunta e indica as seguintes possíveis necessidades de proteção da criança ou adolescente: i) retorno à convivência familiar, conforme parâmetros de proteção integral e atenção ao interesse superior da criança e do adolescente; ii) medida de proteção por reunião familiar; iii) proteção como vítima de tráfico de pessoas; iv) Outra medida de regularização migratória, ou proteção como refugiado ou apátrida, conforme a legislação em vigor.

Em algumas situações, não é possível aferir se há vínculo familiar entre os presentes pela entrevista ou pelos documentos que portam. Nesses casos, a DPU recebe apoio de assistente social e psicóloga do Ministério da Cidadania para realizar a escuta qualificada. Vale ressaltar que as profissionais acumulam essa atividade com muitas outras que possuem na Operação Acolhida, o que pode gerar uma sobrecarga de demandas e, por consequência, trazer morosidade ao processo.

A preocupação imediata é garantir que essa criança ou adolescente não seja deportada e encontre os caminhos para a regularização migratória e a proteção integral no Estado brasileiro. Essa análise no ponto de fronteira permite que a criança ou adolescente separado ou desacompanhado possa seguir viagem

de forma segura e controlada. Evita-se o contingenciamento desse público nas localidades fronteiriças que, por vezes, possuem estruturas deficitárias de proteção à infância.

Nesse sentido, a atividade defensorial não encerra – pelo contrário, inaugura - o rol de medidas de proteção que devem ser disponibilizadas à criança ou ao adolescente, envolvendo todos os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

4. Do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente do Brasil.

Como abordado anteriormente, a Resolução Conjunta tem como um de seus pilares normativos o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Dessa premissa se constata que a proteção integral mencionada na Resolução precisa ocorrer de acordo com os princípios e as regras do **Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente**.

Esse sistema representa a articulação e integração entre os diversos atores do Estado e da sociedade civil na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (art. 1º, Resolução CONANDA n. 113/2006).

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral, assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Como previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

O ECA determina que a autoridade a que se refere na Lei é o Juiz da Infância e da Juventude, ou o juiz que exerce essa função, na forma da lei de organização judiciária local (art. 146). O órgão judicial possui, assim, uma posição central dentro do Sistema de Garantia dos Direitos, contando com equipe interprofissional (art. 9º, Resolução CONANDA n. 113/2006) que dentre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornece subsídios por escrito, mediante laudos, ou verbalmente, na audiência, e bem assim desenvolve trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamento, prevenção e outros, tudo sob a imediata subordinação à autoridade judiciária, assegurada a livre manifestação do ponto de vista técnico.

A lei ainda assegura, sob pena de responsabilidade, prioridade absoluta na tramitação dos processos e procedimentos previstos no ECA, assim como na execução dos atos e diligências judiciais a eles referentes (art. 152).

Desse modo, é indispensável que qualquer instrumento normativo estruturado para a defesa, a promoção e controle da efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente – bem como qualquer prática que daí decorra – esteja inserido em e harmônico com o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. **O atendimento da criança e do adolescente migrante na região de fronteira, portanto, deve ter como norte a inserção no Sistema de Garantia como mecanismo de enfrentamento da vulnerabilidade.**

Quando tratamos desse Sistema de Garantia estamos nos referindo ao conjunto de órgãos públicos e organizações civil que o integram e devem exercer suas funções em rede a partir dos eixos estratégicos de defesa, promoção e efetivação dos direitos humanos. Nesse ponto, destacam-se os papéis das Varas da Infância e da Juventude e das equipes multiprofissionais a essas vinculadas; das Promotorias e Defensorias da Infância e Juventude; dos Centros de Apoio Operacional; das Delegacias de Polícia Especializadas, dos Conselhos Tutelares, dos Conselhos de Direitos da Crianças e do Adolescente e das entidades não governamentais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente define como a política de atendimento da criança e do adolescente um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. São linhas de ação da política de atendimento as **políticas sociais básicas**, os serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências; os serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; o serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos, dentre outras.

Compõem diretrizes da política de atendimento a **integração operacional** de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional; **especialização e formação continuada** dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil; e formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersectorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral.

Dessa forma, **sob pena de injustificável tratamento discriminatório**, a criança ou o adolescente separado ou desacompanhado dos pais que seja atendido em área de fronteira **não pode ser excluído da política de atendimento**. Essa premissa traz consigo a conclusão inequívoca que o atendimento de crianças migrantes ou refugiadas deve ser dirigido à inserção no Sistema de Garantias como forma de prevenção e proteção em face de violações de direitos humanos como as situações de exploração ou tráfico de pessoas.

À luz desses pontos, torna-se necessário avaliar se os mecanismos e as práticas decorrentes da Resolução Conjunta observam esse paradigma. A necessidade de um fluxo de atendimento célere **não** pode criar um sistema paralelo ao Sistema de Garantias, sob pena de colocar em risco a proteção integral e o superior interesse da criança ou do adolescente.

5. Análise dos problemas identificados na aplicação da Resolução Conjunta n. 01/2017

5.1. Do conceito de separados/as e desacompanhados/as

A Resolução prevê a aplicação de suas normas na hipótese de criança ou adolescente de outras nacionalidades ou apátridas desacompanhados ou separados em ponto de fronteira. Para tanto, define como **desacompanhado** aquele que não possui nenhuma pessoa adulta acompanhando-lhe no seu ingresso em território nacional; e **separado** aquele que está acompanhado por uma pessoa adulta que não é o responsável legal que detenha poder familiar, no seu ingresso em território brasileiro.

Essa definição, porém, está em desacordo com o **Comentário Geral nº 6/2005**, do Comitê dos Direitos da Criança e do Adolescente da Organização das Nações Unidas (ONU), que define:

- **Crianças e adolescentes desacompanhados:** estão separados de ambos os pais e de outros parentes e não estão aos cuidados de um adulto a quem, por lei ou costume, incumbe essa responsabilidade;

- **Crianças e adolescentes separados:** estão separados de ambos os pais e de seus tutores legais ou habituais, mas não necessariamente de outros parentes, podendo, portanto, estar acompanhados por outros membros da família.

Desse modo, para a correspondência entre a orientação da ONU e a previsão normativa da Resolução, torna-se necessário verificar no momento do ingresso se o adulto integra a família extensa ou ampliada da criança ou adolescente.

A família extensa é aquela que se estende para além da unidade de pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade (art. 25, ECA)

Essa definição não envolveria o critério genérico de acompanhamento por pessoa adulta sem qualquer avaliação prévia sobre o seu relacionamento com a criança ou adolescente em análise. Valorizaria tanto o critério de representação legal pelos genitores quanto a proteção prioritária pelo núcleo familiar extenso ou ampliado, em detrimento da proteção de menor envergadura provida por pessoa adulta. Além disso, permitiria compreender como desacompanhada aquela criança ou adolescente que estava na companhia de adulto que não integre a família extensa, o que significa maior vulnerabilidade social[5].

5.2. Da situação de crianças e adolescentes indocumentados

A Resolução Conjunta não trouxe previsão de aplicação da Resolução para criança ou adolescente indocumentado, o que a experiência de atuação da DPU na fronteira demonstrou ser uma situação frequente. Conforme estudo publicado a partir de parceria entre a DPU e a Universidade de Brasília (UNB), 32,6% das crianças ou adolescentes atendidos estavam indocumentados[6].

No caso da migração venezuelana, os dados condizem com os relatos das pessoas atendidas sobre a dificuldade para a emissão de documentos na Venezuela. A lei do país de origem fixa a identificação de toda criança menor de 09 (nove) anos por meio da certidão de nascimento[5]. O documento de identidade com foto, desse modo, somente poderá ser emitido após alcançar essa faixa etária. Uma das poucas alternativas oficiais é a obtenção de passaporte, mas poucas pessoas conseguem esse documento em razão dos custos para a emissão e o longo período de espera, segundo relatos.

Assim, crianças e adolescentes sem qualquer documento original são encaminhados pela Polícia Federal para o atendimento na Defensoria Pública Federal. Denota-se, nesse ponto, a ampliação dos casos de encaminhamento fora da Resolução, quando a autoridade migratória questiona a inexistência de documento original.

Na maioria dos casos essas crianças e adolescentes estão acompanhados dos pais - o que se percebe normalmente a partir da entrevista, da demonstração de vínculos de afeto, registros em redes sociais, etc.

Portanto, poderá ocorrer de o adulto ser o próprio responsável legal ou detentor do poder familiar, mas não haver registro documental nesse sentido. Nesses casos a Defensoria Pública da União tem sido notificada pela Polícia Federal para a realização da entrevista individual com a criança e seus pais. Ocorre que, sem uma regulamentação sobre tais hipóteses, existe um vácuo normativo que gera insegurança jurídica.

Além disso, considerando que a relação de paternidade/maternidade é apurada por meio de entrevista de caráter interdisciplinar, depreende-se que a identificação do vínculo deveria ser aferida a partir da declaração acompanhada de entrevista interdisciplinar com psicólogos/as e assistentes sociais. Uma vez constatada tal relação, a própria genitora ou o genitor teria condições de solicitar a regularização migratória da criança ou do adolescente eis que, nessa hipótese, não se trataria de situação de desacompanhado ou separado dos pais.

Nesse contexto, a situação das crianças e adolescentes indocumentados precisa ser objeto de avaliação e regulamentação, o que impele mudanças nos dispositivos e no procedimento da Resolução Conjunta, seja para incluir outras formas de verificação de parentalidade, seja para regulamentar a aplicação de medidas de proteção e da regularização migratória.

Vale notar que na Colômbia, por exemplo, admite-se o registro civil de nascimento de crianças nascidas no exterior, desde que seus pais residam no país, conforme Decreto n. 1.260/1970. Nesse caso, ainda que a criança ingresse indocumentada, caso não tenha sido ainda registrada, é possível que seja expedida sua certidão de nascimento. No caso das crianças colombianas, foram estabelecidas medidas excepcionais para o registro extemporâneo do nascimento, conforme Circulares nº 121/2016, 216/2016, 025/2017, 064/2017, 145/2017 e 087/2018.

No Brasil, inexiste previsão na Lei n. 6.015/1973 sobre o registro de nascimento de crianças nascidas no exterior e filhas de não nacionais, ainda que estes residam no país. Tal circunstância reforça a importância do primeiro atendimento no caso de crianças indocumentadas, bem como, quando houver indício de situação de risco, encaminhamento à autoridade judicial para a adoção de medidas de proteção.

O Provimento n. 28/2013, do Conselho Nacional de Justiça, estabelece o procedimento do registro tardio de nascimento, por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, nas hipóteses que disciplina.

No provimento, exige-se a presença de 2 (duas) testemunhas. Admitem-se como testemunhas, além das demais pessoas habilitadas, os parentes em qualquer grau do registrando (art. 10). Não tendo o interessado moradia ou residência fixa, é considerado competente o Oficial de Registro Civil das Pessoas

Naturais do local onde se encontrar.

A Lei de Registros Públicos e o Provimento do CNJ não vedam expressamente o registro tardio de não nacionais, entretanto, ainda não existe no ordenamento jurídico brasileiro forma de emissão de Certidão de Nascimento nesses casos. A dificuldade de registro de nascimento e de documentação no país de origem, reforça a importância da entrevista interdisciplinar com psicólogos/as e assistentes sociais para o reconhecimento da parentalidade. Nesse caso, caberia ao próprio genitor ou à genitora a apresentação do pedido de regularização migratória, podendo se valer das orientações fornecidas pela Defensoria Pública da União.

Portanto, é preciso fortalecer a presença de equipe multiprofissional do Ministério da Cidadania e do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos para a identificação de contextos de parentalidade comprovada ou de situações de risco que indicariam o envolvimento da rede de proteção.

5.3. Das crianças e adolescentes com documentos sem foto

Conforme apontado, as crianças venezuelanas de até 9 (nove) anos não possuem cédula de identidade, mas apenas certidão de nascimento, a qual não possui fotografia da criança.

Por vezes, a Polícia Federal solicita a aplicação da Resolução a fim de sanar dúvida acerca da identidade da criança. Trata-se de hipótese não prevista, já que a criança encontra-se documentada, com possibilidade de autorização de residência pela Portaria nº 19/2021, e na presença dos pais.

5.4. Da ausência de filiação na cédula de identidade venezuelana

O documento hábil a comprovar a identidade dos venezuelanos com 9 (nove) anos ou mais é a cédula de identidade, a qual é expedida com a entrega da certidão de nascimento. Contudo, a cédula de identidade não registra a filiação do portador.

Assim, embora a criança ou adolescente estejam identificados, com documento com foto, e estejam acompanhados de seus pais, não é incomum que surjam dúvidas acerca do parentesco, especialmente quando os sobrenomes não são coincidentes.

Em tais hipóteses, a DPU é acionada pela PF a aplicar a Resolução em hipótese não prevista. Veja-se que a criança ou adolescente, acompanhada do genitor, possui documento de viagem – cédula venezuelana, de forma que não se encontra separada nem desacompanhada.

5.5. Dos genitores indocumentados

Outra situação corriqueira é a impossibilidade de confirmação documental da filiação em razão da ausência de documento pelo genitor. Há hipótese em que a criança ou adolescente estão plenamente documentados, seja com certidão de nascimento, cédula de identidade ou passaporte, e, no entanto é o genitor que não possui documentação. Dessa forma, não é possível confirmar os vínculos.

Então, a DPU é chamada a atuar para a aplicação da Resolução, a fim de permitir a atuação da PF na regularização migratória.

5.6. Da entrada de crianças e adolescentes para curta permanência no Brasil

Situação bastante corriqueira é a presença de crianças e adolescentes, acompanhadas pelos pais ou por membro da família extensa, especialmente avô, para passar curtos períodos no Brasil, como, por exemplo, férias escolares, com familiares que já se estabeleceram no Brasil. Embora a saída da Venezuela represente, de certa forma, proteção à criança ou adolescente, a não intenção de aqui residir, na ótica da PF, impede a aplicação da autorização de residência, prevista na Portaria nº 9/2018.

A PF, a fim de permitir a entrada regular para turismo da criança ou adolescente no País, caso não haja comprovação documental do parentesco, solicita a aplicação da Resolução.

5.7 Da aplicação da Resolução em pontos de fronteira. Da prevenção ao tráfico de pessoas. Da inafastabilidade do Sistema de Garantia dos Direitos.

Como se sabe, a Resolução Conjunta foi editada e aprovada antes do reconhecimento da situação de crise humanitária na Venezuela e da criação da Operação Acolhida. Originou-se, assim, em contexto de fluxo migratório bastante diverso do que hoje é experenciado no Estado brasileiro.

Ao longo dos anos, com o incremento exponencial do fluxo de pessoas na cidade de Pacaraima, em Roraima, a Resolução Conjunta teve destaque por sua aplicação em favor de crianças e adolescentes separados e desacompanhados encontrados em ponto de fronteira (art. 1º, caput).

Nada obstante, também já foram registrados casos de encontro com crianças e adolescentes de outras nacionalidades ou apátridas desacompanhados ou separados dentro do território nacional. Eles/as ainda estavam em situação de irregularidade documental, o que em tese permitiria a aplicação do formulário de análise e proteção (art. 16). Ocorre que a natureza do formulário tem por objetivo garantir a regularização migratória e inserir a criança ou o adolescente no Sistema de Garantia dos Direitos. **Não se pode pensar em utilizar o formulário como sucedâneo para regularização de guarda ou outra medida de proteção do ECA sem o conhecimento do Sistema de Garantia de Direitos.** Daí porque a sua aplicação além dos pontos de fronteira, sem o conhecimento da autoridade judicial, poderá resultar em violação dos direitos humanos da criança e do adolescente.

Outra preocupação relevante diz respeito à efetiva prevenção e repressão ao tráfico de crianças e adolescentes. Nos termos do art. 13, da Resolução Conjunta, a Defensoria Pública da União atua não apenas com objetivo de dar encaminhamentos imediatos em termos de regularização migratória, mas também na indicação de medidas de proteção integral e atenção ao interesse superior da criança e do adolescente, com destaque para a possibilidade de proteção como vítima de tráfico de pessoas.

São evidentes a preocupação e os desafios que o movimento de crianças e adolescentes migrantes, sobretudo desacompanhados/as ou separados/as que ingressam no Brasil, provoca nas políticas públicas de proteção e enfrentamento ao tráfico de pessoas, em razão dos múltiplos aspectos de vulnerabilidades que se sobrepõem e as coloca em uma situação de potencial de risco de exploração.

Nesse sentido, o Comentário Geral n.º 6/2005 do Comitê sobre os Direitos da Criança reconhece a situação de particular vulnerabilidade experimentada pelas crianças migrantes não acompanhadas e separadas que atravessam as fronteiras internacionais e salienta que essas crianças estão mais expostas aos riscos de exploração ou abuso sexual, recrutamento militar, trabalho infantil ou cerceamento de liberdade, com ênfase para o papel que a interseccionalidade entre as perspectivas de idade e gênero exerce para reconhecer as violações de direitos humanos das crianças migrantes.

Ocorre que, não obstante os esforços realizados pela Resolução Conjunta no que se refere à análise de proteção e ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, a experiência da DPU no fluxo migratório venezuelano no Estado de Roraima demonstra que, ao invés de proteger, a aplicação da Resolução Conjunta, dissociada das medidas de proteção e garantia da criança e do adolescente, agrava a situação de hipervulnerabilidade de crianças e adolescentes separados ou desacompanhados. Cria-se, então, um caminho perigoso que pode fomentar fluxos paralelos de tráfico de pessoas.

Esse fator tem relação direta com o histórico da norma infralegal, já que a Resolução Conjunta não foi pensada para ser aplicada em um contexto de intenso fluxo migratório nas características da migração venezuelana. Não há estrutura física, tampouco recursos financeiros e humanos capacitados e técnicos para realizar a entrevista individual de forma qualificada e adequada. O tráfico de pessoas é um crime de natureza complexa, multidimensional e variável, motivo pelo qual cada caso deve ser tratado individualmente, através de uma assistência multidisciplinar.

Na prática, a intensidade dos atendimentos associada à falta de capacidade técnica transformou o “Formulário de Análise de Proteção” em mais uma etapa burocrática e com pouca eficácia prática no que toca à identificação de situações de tráfico humano. Recorde-se que, diante da existência de indícios de tráfico de pessoas, delito previsto no art. 149-A, do Código Penal, cabe à Polícia Federal instaurar o correspondente expediente para investigar a ocorrência do delito.

Nesse contexto, aplicar a Resolução Conjunta dissociada da observância conjunta e obrigatória do ECA, além de violar os direitos de crianças e adolescentes, gera um preocupante espaço de desproteção em face do tráfico de pessoas.

Portanto, a Defensoria Pública entende que a medida mais eficaz para o enfrentamento do tráfico de pessoas no que se refere a crianças e adolescentes desacompanhados e separados é o **obrigatório acionamento do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente**, sem exceções, quando da aplicação da Resolução Conjunta, bem como o fortalecimento das políticas públicas locais de proteção e inserção. A isso se acrescente o fortalecimento de campanhas de conscientização, educação e prevenção, buscando diminuir as vulnerabilidades por meio da informação.

É preciso, portanto, que fique bem claro que o objetivo do atendimento em ponto de fronteira é inserir a criança ou o adolescente no Sistema de Garantia dos Direitos. As suas hipóteses de aplicação são em casos de vulnerabilidade quando essa criança está desacompanhada ou separada, motivo pelo qual, assim como ocorreria na situação de uma criança ou adolescente brasileiro, é indispensável a aplicação das medidas de proteção previstas no ECA pela autoridade competente. Recorde-se o que estabelece o texto legal:

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

- I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
- II - **por falta**, omissão ou abuso dos pais ou responsável;
- III - em razão de sua conduta.

As medidas de proteção são previstas em um rol não exaustivo e, dentre essas, inclui-se o encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; a orientação, apoio e acompanhamento temporários; inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; a requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; o acolhimento institucional e a inclusão em programa de acolhimento familiar. O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.

Como desdobramento normativo, a **guarda** também é uma medida a cargo da autoridade judicial destinada a regularizar a posse de fato, podendo ser deferida, liminar ou incidentalmente, nos procedimentos de tutela e adoção, exceto no de adoção por estrangeiros. Ademais, excepcionalmente deferir-se-á a guarda, fora dos casos de tutela e adoção, **para atender a situações peculiares ou suprir a falta eventual dos pais ou responsável**, podendo ser deferido o direito de representação para a prática de atos determinados. Cabe lembrar que a guarda obriga a prestação de assistência material, moral e educacional à criança ou adolescente, bem como confere à criança ou adolescente a condição de dependente, para todos os fins e efeitos de direito, inclusive previdenciários.

Ao atender uma criança ou adolescente desacompanhado ou separado mediante formulário de análise de proteção, se essa/e não for acompanhado por autoridade judicial, corre sério risco de sofrer violações de direitos e garantias. Estando desacompanhado, isto é, sem qualquer pessoa adulta, precisa de acolhimento institucional ou familiar ou, quando for indicado, concessão da emancipação (na falta dos pais), conforme art. 148, VII, alínea ‘e’, do ECA. Caso a criança esteja separada dos pais, é fundamental uma análise interdisciplinar da relação estabelecida com a pessoa adulta que a acompanha, a fim de prevenir ou reprimir hipóteses de exploração, bem como regularizar a guarda ou a tutela quando presentes os elementos autorizadores. Nesse caso, o ECA prevê que:

Art. 148. A Justiça da Infância e da Juventude é competente para:

(...)

Parágrafo único. Quando se tratar de criança ou adolescente nas hipóteses do art. 98, é também competente a Justiça da Infância e da Juventude para o fim de:

- a) **conhecer de pedidos de guarda e tutela;**
- b) conhecer de ações de destituição do poder familiar, perda ou modificação da tutela ou guarda;
- c) suprir a capacidade ou o consentimento para o casamento;
- d) conhecer de pedidos baseados em discordância paterna ou materna, em relação ao exercício do poder familiar;
- e) conceder a emancipação, nos termos da lei civil, quando faltarem os pais;
- f) designar curador especial em casos de apresentação de queixa ou representação, ou de outros procedimentos judiciais ou extrajudiciais em que haja interesses de criança ou adolescente;
- g) conhecer de ações de alimentos;
- h) determinar o cancelamento, a retificação e o suprimento dos registros de nascimento e óbito.

É indene de dúvidas, portanto, que o formulário de análise de proteção não é instrumento hábil para a regularização da guarda ou aplicação de medida de proteção. Na hipótese de sua utilização por adulto ou por entidade/órgão que acompanha a criança como se guarda ou outra medida de proteção fosse, denota-se uma falha grave no Sistema de Garantia dos Direitos, apta a colocar em risco a integridade dessa criança ou adolescente.

Além de essa falha estar em desacordo com a legislação nacional, viola também *standards* internacionais acerca da matéria. O Comentário Geral n. 23, do Comitê Internacional do Direito das Crianças e do Comitê de Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migratórios e seus Familiares, ambos vinculados à ONU, estabelece que:

A juízo dos Comitês, aqueles preocupados com a proteção e o bem-estar das crianças devem ser os principais responsáveis pelas crianças no contexto da migração internacional. Quando uma criança migrante é detectada pela primeira vez pelas autoridades de imigração, os funcionários de proteção e bem-estar infantil devem ser imediatamente informados, e os funcionários de bem-estar infantil devem atender às necessidades de proteção, abrigo e outras necessidades da criança. As crianças desacompanhadas separadas de suas famílias devem ser colocadas em um sistema de cuidados alternativo em nível nacional ou local, de preferência com suas próprias famílias sempre que possível, ou alternativamente em um serviço de assistência social quando uma família não estiver disponível. Essas decisões devem ser adotadas em um quadro com garantias de devido processo e adaptadas às crianças, incluindo o direito da criança de ser ouvida, **ter acesso à justiça e impugnar perante um juiz qualquer decisão que possa privá-la de liberdade**, e deve levar em consideração levar em conta a vulnerabilidade e as necessidades da criança, incluindo aquelas relacionadas ao seu gênero, deficiência, idade, saúde mental, gravidez ou outras condições^[8]. (trad. livre)

Nessa linha, o *Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en el contexto de la migración y/o em necesidad de protección internacional* prevê que a criança ou o adolescente possui direito de acesso à autoridade judicial, que analisará seu caso e adotará as medidas necessárias para a proteção de seus direitos.

Acerca do processo de avaliação dos riscos de vulnerabilidade, o protocolo chileno prevê que a autoridade policial que efetua a primeira acolhida deverá entrevistar a criança em um espaço adequado, utilizando linguagem clara e sensível, empregando serviço de tradução quando necessário e com equipe especializada. Após a entrevista, o protocolo prevê a comunicação imediata à autoridade judicial para que tome conhecimento do atendimento e possa acompanhar o caso, estando também acessível à criança ou ao adolescente. Em seus integrais termos:

Encerrado o primeiro atendimento, o policial deve sempre colocar a criança ou adolescente à disposição do Juiz ou Juiz de Família competente, elaborando o Boletim de Ocorrência correspondente e o envio imediato de todas as informações, inclusive a diretriz para avaliação de risco para violação de direitos de crianças e adolescentes não acompanhados ou separados. Caso não seja horário de expediente, deve ser feito contato telefônico com o Juiz ou Juiz de Família turno competente, informando sobre a violação dos direitos do NNA^[9]. (trad. livre)

Como se nota, a primeira entrevista deve ser realizada pela autoridade policial, a quem competirá acionar órgãos de proteção do Sistema de Garantias, como o juízo da infância e juventude, a Defensoria Pública, o conselho tutelar e o Ministério Público.

A atuação das autoridades e entidades envolvidas deve ser dirigida ao **encaminhamento seguro à autoridade judicial nos casos de crianças desacompanhadas ou separadas**, tendo em vista que se trata de situação de risco que exige a aplicação de medidas de proteção. Por se tratar de rol não exaustivo, é evidente que a regularização migratória se insere como mais uma medida de proteção para a criança ou o adolescente. Não esgota, porém, os deveres que o poder público possui no que tange ao acolhimento e ao acompanhamento para a proteção integral.

Poder-se-ia arguir, então, a dificuldade de operacionalizar esse encaminhamento em razão da precária estrutura de proteção na cidade de Pacaraima, que não possui Vara especializada da Infância e Juventude. Não obstante, após a entrada em território nacional mediante registro pela autoridade de fronteira, essa criança ou adolescente não necessariamente precisará ficar retida na cidade de Pacaraima à espera da aplicação das medidas de proteção.

Como prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente, é possível a viagem da criança ou do adolescente menor de 16 (dezesseis) anos quando acompanhado por ascendente ou colateral maior, até o terceiro grau, comprovado documentalmente o parentesco; pessoa maior, expressamente autorizada pelo pai, mãe ou responsável, conforme artigo 83, §1º, 'b', do ECA. Desse modo, as crianças separadas/indocumentadas poderiam seguir viagem para a regularização de guarda ou aplicação de outra medida de proteção no local de destino, e não necessariamente no ponto de fronteira. Ainda assim, seria necessário que a autoridade migratória desse imediato conhecimento à autoridade judicial da origem e do destino, a fim de que o responsável indicado no primeiro atendimento fosse também responsável por apresentar-se à autoridade judicial de destino tão logo ali chegasse.

Em se tratando de crianças ou adolescentes desacompanhados, a situação é diversa porque não estão acompanhados de pessoa adulta ou esta não integra a família extensa (conforme interpretação já sugerida). Nesse caso, é fundamental o acionamento das redes de proteção local para o acompanhamento do caso e a adoção de medidas seguras para prevenir situação de exploração e garantir que essa criança ou adolescente, quando for o caso, chegue ao local de destino estando ali acompanhada pelo Sistema de Garantia dos Direitos.

Vale lembrar que o ECA equipara o dirigente de entidade que desenvolve programa de acolhimento institucional ao guardião, para todos os efeitos de direito. Desse modo, quando não for possível indicar o guardião, cabe ao dirigente institucional a responsabilidade por garantir os direitos dessa criança, levando ao conhecimento da autoridade judicial toda e qualquer situação de risco que tiver conhecimento. Isso não exclui a necessidade de essa criança ou adolescente ser ouvido e, atento ao superior interesse, ter respeitado o seu direito de participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, sendo sua opinião devidamente considerada pela autoridade judiciária competente, como prevê o artigo 100, §único, XII, em consonância com o artigo 28, §§1º a 4º, todos do ECA.

De toda forma, a experiência da atuação demonstrou que a incidência de crianças ou adolescentes desacompanhados é bem menor do que as hipóteses de separados e/ou indocumentados. Por isso, é necessária a reflexão sobre a aplicação de regras que, sem abdicar da comunicação e do monitoramento pelo Juízo da Vara da Infância e da Juventude, prevejam a continuidade do processo de regularização de guarda e/ou aplicação de medidas de proteção no local de destino.

Noutro vértice, encontrando-se a criança ou adolescente desacompanhado/a já internalizada no território nacional - e não em ponto de fronteira – é corolário lógico e dever legal dos responsáveis por sua localização o encaminhamento ao conhecimento do Sistema de Garantia dos Direitos, como estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente, eis que identifica tal circunstância como situação de risco (art. 98). A regularização migratória é uma dentre outras medidas disponíveis à proteção integral da criança ou do adolescente. O formulário de análise de proteção, contudo, não alcança essas outras medidas, sendo indispensável o encaminhamento à autoridade judicial.

Além disso, para protocolar o pedido de autorização de residência ou solicitação de refúgio, o próprio guardião, com base no art. 33, do ECA, possui poderes para tanto, o que pode ser feito diretamente na Polícia Federal. No caso de crianças ou adolescentes acolhidos, esse poder-dever é conferido ao/à dirigente da entidade de acolhimento (art. 92, §1º, ECA). Em hipótese subsidiária, por se tratar de medida humanitária e de proteção à criança ou ao adolescente, a regularização migratória poderia ser realizada pela autoridade de fronteira de ofício, com base no relatório psicosocial. A medida seria futuramente apreciada pelo Juízo da Infância e da Juventude para consolidação após a fixação da guarda ou, no caso de retorno assistido da criança ou do adolescente, seria revogada junto com o expediente arquivado.

Além dessas hipóteses, recorde-se que o próprio juízo da Infância e Juventude poderá nomear curador especial para o protocolo da solicitação de autorização de residência ou de refúgio, conforme art. 142, §único, do ECA. Concentrar essas funções nos pontos de fronteira ou em unidades do órgão de assistência jurídica integral e gratuita é militar contra a razoável duração do processo, o acesso à justiça e a efetividade da prestação jurisdicional, direitos fundamentais de toda criança e adolescente, independentemente da origem ou da nacionalidade.

Por fim, recorde-se que na atuação em região de fronteira a Defensoria Pública da União não conta atualmente com equipe multidisciplinar com especialização no atendimento de criança e de adolescente em situação de risco. Nesse caso é indispensável que a autoridade de fronteira conte com o suporte de psicólogos/as e assistentes sociais, disponibilizados pela própria Polícia Federal ou por Ministérios que compõem o Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem, a fim de identificar possíveis situações de tráfico, reconhecer a parentalidade ou a condição da pessoa adulta que acompanha aquela criança ou adolescente. Em todo caso, é preciso que no registro de entrada dessa criança ou desse adolescente conste o guardião de fato, com identificação completa e dados de contato, responsável por garantir a apresentação ao Sistema de Garantia de Direitos para a adoção das medidas de proteção.

Em síntese, a aplicação da Resolução da maneira como atualmente posta tem gerado distorções que colocam em risco as crianças e os adolescentes na medida em que o formulário de análise de proteção está sendo equivocadamente utilizado como sucedâneo à notificação da autoridade judicial do Sistema de Garantia dos Direitos para a aplicação de medidas de proteção à criança ou ao adolescente desacompanhado ou separado. Esse encaminhamento não significa necessariamente atraso nos fluxos da Operação Acolhida; pelo contrário, poderá agilizar o atendimento na medida em que a regularização migratória seja promovida no local de destino, evitando-se a concentração de pessoas em ponto de fronteira. Essa reformulação deverá ser acompanhada por medidas de investimento em infraestrutura de pessoal tanto para o primeiro atendimento da criança e do adolescente quanto para o monitoramento, em sistema próprio, da sua apresentação no local de destino pelo guardião de fato que se apresentou em ponto de fronteira. Por evidente, nos casos de suspeita de tráfico de pessoas ou exploração, a pessoa adulta deve ser imediatamente afastada e comunicado o fato à autoridade policial para a investigação, hipótese na qual a guarda de fato caberá ao dirigente da instituição de acolhimento quando não houver pessoa adulta responsável.

5.8. Atuação em favor de crianças e adolescentes desacompanhados e separados indígenas

Em favor das crianças e adolescentes desacompanhados e separados indígenas, o procedimento a ser utilizado é o mesmo previsto na Resolução Conjunta. Todavia, há peculiaridades que devem ser levadas em consideração.

Primeiramente, é importante destacar problemas relacionados à identificação como indígena pela autoridade migratória que recebe a criança ou adolescente. Há relatos em Roraima de autoridades que questionam a condição de indígena autodeclarada. Parece-nos que a melhor saída, de fato, é a autodeclaração, que se fundamenta na utilização da consciência da própria identidade para a determinação dos povos indígenas, nos termos do Artigo 1º, parágrafo 2, da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada pelo Decreto n. 5.051/2004.

É importante destacar que a Resolução Conjunta não considera as garantias jurídicas presentes na legislação específica dos Povos e Comunidades Tradicionais, assim como a autodeterminação, as culturas, os costumes, os valores, as formas de organização social, as línguas e as tradições, nos termos do art. 1º da Resolução n. 181, de 10 de novembro de 2016, do CONANDA.

A DPU entende que devem ser respeitadas as concepções diferenciadas dos diversos povos e comunidades tradicionais a respeito dos ciclos de vida que compreendem o período legalmente estabelecido como infância, adolescência e fase adulta (art. 2º da Resolução n. 181, do CONANDA).

Nesse ponto, sustenta-se que a própria discussão sobre o termo “juventude” ou o uso do conceito de adolescente para o contexto indígena pode ser um importante ponto de partida para a aplicação de olhares interculturais na atenção aos povos indígenas e, em especial, aos povos indígenas migrantes. Para algumas culturas, a transição da infância para a vida adulta é marcada por ritos de passagem, que indicam a capacidade dos indivíduos de assumir responsabilidades da vida adulta, e não propriamente por um critério etário[10].

Por fim, é necessário considerar também a situação de itinerância das crianças e adolescentes indígenas, entendida como aquela decorrente de motivos culturais, políticos, econômicos e de saúde (parágrafo único do art. 4º da Resolução n. 181, do CONANDA). Este é o caso da população indígena venezuelana warao.

Esses três aspectos impactarão diretamente, após a entrevista, a definição do melhor encaminhamento a ser dado à criança ou adolescente, que poderá envolver o retorno à convivência familiar, a regularização migratória no País ou a proteção pela via do refúgio ou solicitação de reconhecimento da condição de apátrida.

6. Conclusão e recomendações

Em face dos apontamentos apresentados, urge a reflexão sobre a eficácia da atual normativa para identificar situações de tráfico de pessoas, bem como sobre o risco de acentuar a vulnerabilidade da criança ou do adolescente se o Formulário de Análise e Proteção for utilizado de forma dissociada do Sistema de Garantia de Direitos. Nesse ponto, apesar da Resolução Conjunta prever expressamente a notificação do Conselho Tutelar, do Juízo e da Promotoria da Infância e Juventude quando a autoridade de fronteira receber a criança ou o adolescente com indícios de estar desacompanhado ou separado, o sistema de justiça local não foi capaz de absorver a demanda, em razão da intensidade do fluxo migratório conjugada à ausência de políticas públicas de fortalecimento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente o que resultou, em grande parte dos casos, na aplicação da Resolução Conjunta dissociada das medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ocorre que, como demonstrado, a Resolução Conjunta não pode ser utilizada como um caminho paralelo ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Por isso, Defensoria Pública da União sugere que a Resolução seja rediscutida pelos órgãos signatários, iniciando-se a partir dos tópicos apresentados nesta Nota Técnica, para realmente alcançar o objetivo de proteger as crianças e adolescentes migrantes e refugiados, com **destaque aos seguintes pontos:**

1. Considerando que a falta dos pais é situação que por si só indica situação de risco (art. 98, ECA), a necessidade de garantir que seja dado conhecimento e acompanhamento pelo Sistema de Garantia dos Direitos de toda criança ou adolescente que ingresse em território brasileiro separada ou desacompanhada dos pais. O conhecimento é feito a partir de notificação dirigida à autoridade judicial de destino da criança ou do adolescente. O acompanhamento deve ocorrer com a instauração de procedimento de aplicação de medidas protetivas de acordo com a situação de risco verificada, as quais devem envolver os demais órgãos e agentes do Sistema. O pedido de regularização migratória, acompanhado ou não do FAP, poderá ser apresentado à unidade da Polícia Federal do local de destino por meio do guardião, provisório ou não, ou de curador especial designado pelo juízo. Nesse cenário, diferentemente do que ocorre hoje, a situação da criança será acompanhada por equipe multiprofissional especializada, conselho tutelar, Ministério Público e Defensoria Pública locais, no âmbito do Sistema de Garantias. Evita-se assim que o FAP seja utilizado como sucedâneo para a não comunicação ao Sistema de Garantias. Para tanto, é necessário que por ocasião do registro de entrada no controle migratório, com apoio de equipe especializada, desde que afastada hipótese de exploração ou tráfico de pessoas em entrevista com a criança ou o adolescente, seja indicado, no caso de crianças separadas, o/a familiar extenso que será responsável por apresentar a criança ou o adolescente no local de destino, devendo assinar compromisso nesse sentido. No caso de crianças desacompanhadas, esse compromisso somente deveria ocorrer no caso de expressa autorização dos pais (art. 83, §1º, 2, ECA). Nos demais casos, deve ser garantida a notificação do Sistema de Garantia de Direitos local para a adoção de medidas de proteção, incluindo, quando for apropriado, a inclusão em acolhimento institucional, familiar ou a concessão de guarda;

2. Para protocolar o pedido de autorização de residência ou solicitação de refúgio, o próprio guardião, com base no art. 33, do ECA, possui poderes para tanto, o que pode ser feito diretamente na Polícia Federal. No caso de crianças ou adolescentes acolhidos, esse poder-dever é conferido ao/à dirigente da entidade de acolhimento (art. 92, §1º, ECA). Em hipótese subsidiária, por se tratar de medida humanitária e de proteção à criança ou ao adolescente, a regularização migratória poderia ser realizada pela autoridade de fronteira de ofício, com base no relatório psicosocial. A medida seria futuramente apreciada pelo Juízo da Infância e da Juventude para consolidação após a fixação da guarda ou, no caso de retorno assistido da criança ou do adolescente, seria revogada junto com o expediente arquivado. Além dessas hipóteses, recorde-se que o próprio juízo da Infância e Juventude poderá nomear curador especial para o protocolo da solicitação de autorização de residência ou de refúgio, conforme art. 142, §único, do ECA;

3. Revela-se imprescindível o fortalecimento da estrutura interdisciplinar e multiprofissional disponibilizada pela União, Estados e Municípios. O primeiro acolhimento, tal como demonstrou a experiência colombiana e chilena, depende de uma escuta qualificada, psicologicamente trabalhada para garantir segurança à criança ou ao adolescente que se encontra em uma situação de risco e vulnerabilidade. Assim, a autoridade de fronteira deve contar com o suporte de psicólogos/as e assistentes sociais para o registro do caso, a identificação da criança e de seu núcleo familiar e o registro de entrada no controle migratório. A partir do relato psicosocial a Defensoria Pública da União e os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos terão melhores condições para a adoção das medidas de proteção;

4. De igual modo, recomenda-se que as equipes que realizam o primeiro atendimento recebam capacitações periódicas sobre o modo de abordagem e diálogo com crianças e adolescentes separados ou desacompanhados em zona de fronteira. Essa capacitação deve incluir os fluxos de atendimento e um protocolo de atuação para cada caso.

5. A inserção no Sistema de Garantia de Direitos é condição indispensável para que a aplicação da Resolução esteja em harmonia com o Estatuto da Criança e do Adolescente e não implique em tratamento discriminatório à criança ou ao adolescente migrante. Para tanto, torna-se necessário estabelecer um sistema célere de notificação e acompanhamento dos juízos da infância e juventude e da rede de proteção do local de destino da criança nas hipóteses autorizativas ou da rede local nas hipóteses de crianças desacompanhadas, a fim de que as medidas de proteção sejam adotadas de forma integral;

6. A revisão da Resolução Conjunta deve abordar a situação das crianças e adolescentes indocumentados. Devem ser discutidas alternativas para a asseguração de seus direitos, bem como uma abordagem culturalmente adequada das crianças e adolescentes indígenas, desde o processo de registro de entrada no controle migratório até a definição das medidas de proteção;

Além dos pontos destacados, caso as sugestões sejam acolhidas e seja dado início ao processo de revisão da Resolução Conjunta, será necessário revisitar perguntas e tópicos do Formulário de Análise e Proteção que durante os atendimentos realizados demonstraram-se tautológicos ou desnecessários. Da mesma forma, será importante acrescentar perguntas, medidas e encaminhamentos que dialoguem com a inserção no Sistema de Garantias e com o plexo de medidas de proteção para a promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente.

¹¹¹ DINIZ, Maria Helena. *Código civil anotado*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1.197.

¹²¹ Família extensa é aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive.

¹³¹ FORELL, Suzie & GRAY, Abigail. Outreach legal services to people with complex needs: what Works?. *Justice issues*, n. 12, 2009.

¹⁴¹ Dados extraídos do Estudo sobre o fluxo Venezuela-Brasil, a partir da atuação da Defensoria Pública da União realizada pela UNB, em 2020.

¹⁵¹ DA SILVA, Gustavo Zortéa. A atuação da Defensoria Pública da União em favor de crianças e adolescentes separados ou desacompanhados e a Resolução Conjunta nº 1/2017.

¹⁶¹ DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU) e UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB). *Migração de crianças e adolescentes: um estudo sobre o fluxo Venezuela-Brasil*, a partir da atuação da DPU, 2020.

¹⁷¹ Artigo 4º, Ley Orgánica de Identificación. Disponível em https://web.oas.org/mla/en/G_Countries_MLA/Ven_multia_leg_esp_4.pdf. Acesso em 16.01.2022.

¹⁸¹ ONU. CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23. Comentário Geral n. 23. 16.11.2017.

¹⁹¹ CHILE. Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.

¹¹⁰¹ Aspectos jurídicos da atenção aos indígenas migrantes da Venezuela para o Brasil/ Erika Yamada, Marcelo Torelly, organizadores. – Brasília: Organização Internaci-



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Saad Travassos do Carmo, Secretário(a)-Geral de Articulação Institucional**, em 01/02/2022, às 15:16, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Ronaldo de Almeida Neto, Assessor Especial da Secretaria-Geral de Articulação Institucional**, em 02/02/2022, às 15:59, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Natália Von Rondow, Defensor(a) Público(a) Federal Representante do Grupo de Trabalho Tráfico de Pessoas**, em 03/02/2022, às 11:08, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Martins Liberato de Oliveira, Defensor(a) Público(a) Federal Representante da unidade da DPU em Boa Vista/RR**, em 03/02/2022, às 12:36, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Roberta Pires Alvim, Secretário(a) de Ações Estratégicas**, em 03/02/2022, às 12:54, 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 **4961100** e o código CRC **FD689885**.