



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO
Setor Bancário Norte, Quadra 01, Bloco F, Edifício Palácio da Agricultura - Bairro Asa Norte - CEP 70040-908 - Brasília - DF -
www.dpu.def.br
Sede da Defensoria Pública da União

RECOMENDAÇÃO Nº 7110893 - DPGU/DNDH

Ao Senhor

Enrique Ricardo Lewandowski

Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública
por protocolo eletrônico

Ao Senhor

Mauro Luiz Iecker Vieira

Ministro de Estado das Relações Exteriores
pelo e-mail ministro.estado@itamaraty.gov.br

Ref. Processo nº 08038.020181/2021-16

A **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**, vem por meio desta, por atuação da Defensoria Nacional de Direitos Humanos em cooperação com seu Grupo de Trabalho Nacional para Migrações, Apatridia e Refúgio, com fundamento no art. 44, X e no art. 4º, II, VII, X e XI da Lei Complementar nº 80/1994, **apresentar recomendação**, pelas razões abaixo descritas:

I - Do objeto da recomendação

O objeto da presente recomendação é a implementação do direito de acolhida humanitária em favor de nacionais do Afeganistão mediante a emissão de vistos temporários para essa finalidade, a rediscussão do modelo de patrocínio privado prévio para a concessão de tais vistos e a criação de forma de autorização de residência prévia e visto temporário de reunião familiar em caso de chamantes nacionais do Afeganistão já residentes em território nacional, tudo nos termos da Lei nº 13.445/2017 e das Portarias Interministeriais nºs 12/2018, 38/2023 e 42/2023.

II - Da necessidade de rediscussão do modelo de patrocínio privado prévio para a concessão de vistos para fins de acolhida humanitária (Portaria Interministerial nº 42/2023)

O Brasil reconheceu situação de grave crise institucional no Afeganistão após a subida ao poder do grupo fundamentalista Taliban, em 2021, e atendeu a recomendação da DPU para a concessão da acolhida humanitária prevista na Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração). Esse direito foi materializado

pela Portaria Interministerial MJ/MRE nº 24/2021, que garantiu a possibilidade de emissão de vistos em favor de pessoas de nacionalidade afegã em embaixadas brasileiras predeterminadas.

A acolhida humanitária é um princípio e uma diretriz que rege a política migratória brasileira, prevista na Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração). A legislação prevê a possibilidade de emissão do visto temporário ao imigrante que dê entrada no Brasil com intenção de fixar residência por tempo determinado, devendo se enquadrar em ao menos uma das hipóteses citadas no rol disposto no artigo 14 da Lei de Migrações, entre elas, para os fins de acolhida humanitária, conforme aduz:

§ 3º O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento.

Em setembro de 2023, devido a alta demanda de requerimentos para a concessão do visto humanitário e os problemas decorrentes da acolhida aos nacionais afegãos que desembarcavam no Aeroporto Internacional de Guarulhos desde o ano anterior, o Governo Federal suspendeu novos agendamentos de entrevista nas embaixadas brasileiras e promoveu uma alteração no procedimento, por meio da Portaria Interministerial nº 42/2023. O texto da Portaria instituiu que novos vistos só poderiam ser concedidos mediante prova de patrocínio local por organizações da sociedade civil, que arcariam com as despesas de assistência e integração das pessoas beneficiárias. Essas organizações seriam selecionadas mediante edital de chamada, a cargo do Ministério da Justiça.

Esse novo modelo de acolhida humanitária, inédito no Brasil e conhecido como *sponsorship*, de acordo com o *Global Refugee Sponsorship Initiative*, é realizado por meio de programas que capacitam grupos de indivíduos para acolherem refugiados em seu meio, tornando-os parte da comunidade. Cabem a esses grupos a recepção, inclusão e oferecimento de suporte emocional, financeiro e a inserção dos refugiados por tempo determinado para adaptarem ao novo país.

No entanto, passados mais de seis meses do anúncio desse modelo de acolhida humanitária, não houve publicação de edital para a celebração de acordo de cooperação entre organizações da sociedade civil com a União. Informações extraoficiais indicam que sua elaboração estaria a cargo das agências internacionais com atuação no tema (OIM e ACNUR), mas as mudanças ministeriais e da equipe da Secretaria Nacional de Justiça parecem ter feito a questão sair da agenda de prioridades. Com isso, uma política que por definição exige tratamento emergencial - a acolhida humanitária de vítimas de situação de grave violação de direitos humanos - está suspensa.

Ao que se percebeu nos primeiros meses de 2024 não há movimentações concretas para que a Portaria Interministerial nº 42 seja aplicada, ou estas não foram tornadas públicas e sujeitas ao escrutínio da comunidade atingida, das organizações da sociedade civil e das instituições nacionais de direitos humanos, como a Defensoria Pública da União.

Por outro lado, o modelo de patrocínio privado prévio acima mencionado é alvo de severas e justificadas críticas desde sua divulgação, por não estar de acordo com o caráter universalista da Lei de Migração e promover uma restrição drástica de sua eficácia, sem que tenha havido discussão prévia com a rede de organizações pretensamente participantes ou qualquer sinalização de meios de custeio e financiamento. Segue abaixo o texto de pronunciamento conjunto de 38 (trinta e oito) organizações da sociedade civil, projetos de extensão e cátedras universitárias contra a medida:

Nota Pública sobre a Portaria Interministerial que dispõe sobre a concessão de vistos e autorização de residência humanitários para pessoas afetadas pela situação no Afeganistão

As organizações da sociedade civil abaixo-assinadas vêm publicamente manifestar sua preocupação com a Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 42, de 22 de setembro de 2023, publicada hoje (26/09/2023) no Diário Oficial da União. Menos de uma semana após o anúncio feito pela Secretaria Nacional de Justiça (SENAJUS) sobre a realização da segunda Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (COMIGRAR) em 2024, dentro de um contexto promissor instituído pelo governo Lula para a construção de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, fomos surpreendidas pela edição da Portaria ora mencionada, uma vez que ela restringe consideravelmente o direito de migrar e de buscar proteção internacional da população afetada por uma das principais emergências mundiais: a situação de grave perseguição, violência e instabilidade no Afeganistão, indo em sentido completamente oposto a medidas importantes adotadas pelo atual governo sobre o tema.

A nova Portaria, em seu artigo 3º, condiciona a concessão de visto temporário à existência de capacidade de abrigamento por organizações da sociedade civil com acordo de cooperação com o governo. Isso, além de atacar diretamente o princípio da acolhida humanitária disposto na Lei de Migração brasileira e o direito de buscar proteção internacional no marco da Lei de Refúgio, coloca as pessoas afegãs em uma posição ainda mais vulnerável, dependendo da disponibilidade e capacidade dessas organizações. Além disso, é de domínio público que restrições de entrada não evitam que as pessoas deixem de sair de seus países em busca de salvar suas vidas e de suas famílias, mas sim as expõem ainda mais a situações de exploração pelas redes de contrabando de migrantes. Esse modelo certamente privilegiará grupos e pessoas com maior capital social e financeiro e aumentará o risco de facilitação da emissão de vistos e apoio mediante a pagamentos e favorecimento de rotas irregulares.

Como inovação, o mesmo artigo 3º da Portaria prevê que o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) enviará ao Ministério das Relações Exteriores lista nominal das pessoas que serão entrevistadas, com base no resultado do edital de chamamento público de organizações da sociedade civil que se propuserem a abrigá-las. Isto é, a sociedade civil e o MJSP passam a participar do trâmite de solicitação do visto humanitário, porém, não há detalhamento sobre como se dará o fluxo criado. Sabe-se que existem milhares de afegãos aguardando a reabertura de novas datas para agendamento de entrevistas nas Embaixadas, e a criação de novas etapas para o pedido e concessão do visto humanitário tornará o processo ainda mais dificultoso e excludente.

Além disso, o parágrafo 1º do artigo 2º da nova Portaria também apresenta um retrocesso em relação à anterior, já que determina que o visto será concedido exclusivamente pelas Embaixadas brasileiras em Teerã e Islamabad, reduzindo potencialmente a capacidade para a análise dos pedidos e aumentando a fila de solicitantes, uma vez que anteriormente as Embaixadas em Ancara, Moscou, Doha e Abu Dhabi também estavam habilitadas a prestar esse serviço. Não parece razoável a retirada da habilitação da Embaixada em Ancara de conceder o visto humanitário, por exemplo, já que seria a terceira Embaixada mais procurada pela população afegã que busca pelo visto para acolhida humanitária. Adicionalmente, a Turquia não tem se mostrado um país acolhedor para nacionais do Afeganistão, além de termos notícias de já ter deportado milhares de pessoas afegãs, ignorando a situação humanitária.

Cabe ressaltar ainda que a Portaria não reserva nenhum artigo para tratar sobre a necessária facilitação da reunião familiar para pessoas afegãs que já estejam no Brasil, tema de grande importância que precisa ser encaminhado com urgência, para evitar a separação das famílias por tempo desarrazoado. Também levanta preocupação o fato de que a desistência ou renúncia tácitas ou automáticas, conforme consta no art. 10º, restringem o poder de escolha das pessoas em relação aos seus status legais.

Infelizmente, a tentativa de impor barreiras à migração de pessoas afegãs não é uma novidade. Apesar de na Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 24, de 03 de setembro de 2021, publicada na gestão Bolsonaro, não constar previsão de apoio financeiro de organizações da sociedade civil a solicitantes do visto humanitário, algumas Embaixadas brasileiras na região aplicaram esse requisito inicialmente, divulgando em seus sites listas com exigências de comprovação desde apoio com hospedagem a custos de revalidação de diplomas. As organizações e a Defensoria Pública da União (DPU) reagiram prontamente, alegando que não só as exigências eram ilegais, como impediriam na prática a obtenção do visto por afegãos que buscam proteção contra o regime do Talibã. Na ocasião, o Itamaraty voltou atrás e respondeu que passaria orientações às Embaixadas de que as exigências não deveriam afetar pedidos individuais.

Posteriormente, novos problemas apareceram durante a última gestão, como a suspensão de agendamentos de entrevistas nas Embaixadas, a morosidade no processo de emissão dos vistos, indeferimentos de solicitações sem justificativa fundamentada e negativas de emissão de documento de viagem emergencial, os quais foram criticados pelas organizações, que continuaram em contato com o Itamaraty para reivindicar melhorias. Porém, mesmo diante de tantas dificuldades, faz-se necessário reconhecer que em nenhuma dessas oportunidades houve uma alteração da Portaria, de forma tão restritiva, como a que tomamos conhecimento ontem.

Esperamos que o Ministério da Justiça e de Segurança Pública e o Ministério das Relações Exteriores estejam abertos ao diálogo com a sociedade civil e possam repensar os critérios presentes na Portaria nº 42/2023, para adequá-los aos princípios de direitos humanos, tão reverenciados nas Leis de Migração e Refúgio brasileiras e que têm guiado o governo federal até o momento em sua atuação sobre o tema. Solicitamos especialmente que o disposto no artigo 3º seja rapidamente revogado e que o poder público

assuma sua responsabilidade primordial diante do acolhimento da população migrante e refugiada.

(Disponível em https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2023/09/Nota-publica-Portaria-42_2023-5.pdf)

Ante o exposto, recomenda-se a rediscussão pública do modelo de patrocínio privado prévio para a concessão de vistos para fins de acolhida humanitária, ou a retomada do modelo anterior com o fim da suspensão de emissão de novos vistos em vigor desde setembro de 2023.

III - Da necessidade de criação de forma específica de visto temporário para fins de reunião familiar em favor de nacionais do Afeganistão

Ao longo dos primeiros meses do ano, constatou-se um aumento de demanda na DPU/São Paulo, que conta com área especializada em migrações, de pedidos de orientação para obtenção de vistos para fins de reunião familiar, uma vez que os vistos para acolhida humanitária estão com emissão suspensa. Nesse caso, adota-se o procedimento padrão de fornecimento do rol de documentos exigidos com base na Portaria Interministerial MJ/MRE nº 12/2018, que é genérico para todos os casos e não contempla qualquer peculiaridade para chamantes beneficiários de acolhida humanitária. Ou seja, não existe uma "reunião familiar para acolhida humanitária".

No caso de pessoas nacionais afegãs que, ao chegarem ao Brasil, optaram pela solicitação do reconhecimento como refugiadas e tiveram seus pedidos deferidos pelo CONARE, a situação guarda uma diferença. Antes do requerimento de visto, a pessoa chamante já reconhecida como refugiada deve fazer uma manifestação prévia de vontade ao CONARE, nos termos de sua Resolução Normativa nº 27/2018, cabendo ao Comitê remetê-la ao posto consular indicado. Após isso, a pessoa chamada faz o requerimento de visto, e se aplica também a Portaria Interministerial nº 12, embora, ao menos em tese, deva ser respeitado um rol de familiares mais amplo por força da Resolução.

No atual momento, diante da impossibilidade de emissão de novos vistos para os nacionais afegãos, é entendido que o melhor modo de promover a acolhida humanitária desse grupo vulnerável, seria por meio da edição de uma terceira portaria criando uma forma específica de visto de acolhida humanitária com a finalidade de reunião familiar. Tal modalidade deve ser de modo simplificado, constando um rol de documentos menor para tanto os casos de chamantes beneficiados por acolhida humanitária e quanto para os refugiados reconhecidos, não impondo distinções entre eles.

A Portaria Interministerial nº 12/2018, no art. 3º, prevê um rol exaustivo de documentos que devem ser apresentados junto com o requerimento de visto temporário para a reunião familiar:

Art. 3º O requerimento de visto temporário para reunião familiar deverá ser apresentado à Autoridade Consular e instruído com os seguintes documentos:

I - documento de viagem válido;

II - certificado internacional de imunização, quando assim exigido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa;

III - comprovante de pagamento de emolumentos consulares, quando aplicável;

IV - formulário de solicitação de visto preenchido;

V - comprovante de meio de transporte de entrada no território nacional;

VI - atestado de antecedentes criminais expedido pelo país de origem, ou, a critério da autoridade consular, atendidas às peculiaridades do país onde o visto foi solicitado, documento equivalente;

VII - certidão de nascimento ou casamento para comprovação do parentesco entre o requerente e o brasileiro ou imigrante beneficiário de autorização de residência ou documento hábil que comprove o vínculo;

VIII - certidão ou documento hábil que comprove vínculo de união estável entre o requerente e o brasileiro ou imigrante beneficiário de autorização de residência;

IX - declaração conjunta de ambos os cônjuges ou companheiros, sob as penas da lei, a respeito da continuidade de efetiva união e convivência;

X - documento de identidade do brasileiro ou imigrante beneficiário de autorização de residência com o qual o requerente deseja a reunião;

XI - declaração, sob as penas da lei, de que o chamante reside ou passará a residir no Brasil;

XII - documentos que comprovem a dependência econômica, quando for o caso; e

XIII - documentos que comprovem a tutela, curatela ou guarda de brasileiro, quando for o caso.

§ 1º A comprovação da união estável mencionada no inciso IX do caput poderá se dar pela apresentação de:

I - atestado de união estável emitido por autoridade competente do país de procedência do chamado; ou

II - comprovação de união estável emitida por juízo competente no Brasil ou autoridade correspondente no exterior.

§ 2º Não sendo possível a apresentação dos documentos mencionados no § 1º, a união estável poderá ser comprovada pela apresentação de:

I - certidão ou documento similar emitido por autoridade de registro civil nacional, ou equivalente estrangeiro; e

II - declaração, sob as penas da lei, de duas pessoas que atestem a existência da união estável e, no mínimo, um dos seguintes documentos:

a) comprovação de dependência emitida por autoridade fiscal ou órgão correspondente à Receita Federal;

b) certidão de casamento religioso;

c) disposições testamentárias que comprovem o vínculo;

d) apólice de seguro de vida na qual conste um dos interessados como instituidor do seguro e o outro como beneficiário;

e) escritura de compra e venda, registrada no Registro de Propriedade de Imóveis, em que constem os interessados como proprietários, ou contrato de locação de imóvel em que figurem como locatários;

f) conta bancária conjunta;

g) certidão de nascimento de filho estrangeiro do casal; e

h) outro documento apto a comprovar a união estável.

Ocorre que o próprio Estado brasileiro, desde seu primeiro reconhecimento da situação de acolhida humanitária para nacionais do Afeganistão em 2021 com a edição da Portaria Interministerial nº 24, já reconheceu a impossibilidade de apresentação de tais documentos, pelo que a canalização de pedidos pela via ordinária da reunião familiar seria inócua para a proteção das pessoas beneficiárias.

Nesse viés, o art. 20 da Lei nº 13.445/2017, aduz que a identificação civil de solicitante de refúgio para acolhimento humanitário pode ser promovida com a apresentação da documentação que o migrante possuir. Portanto, de acordo com a força legislativa emanada pela Lei de Migração, recomenda-se a edição de uma nova portaria que verse sobre a emissão de visto humanitário para a reunião familiar, que institua um processo simplificado, dispensando a entrevista no posto consular no intuito de acelerar a emissão de vistos e que exija o rol menor de documentos a serem apresentados pelos solicitantes.

Em relação aos familiares que podem ser contemplados pela reunião familiar, é necessária, para a padronização do serviço consular, a substituição dos critérios de vínculo familiar previstos na Portaria Interministerial nº 12/2018 pelo rol ampliado de familiares da Resolução Normativa CONARE nº 27/2018 disposto no art. 2º:

Art. 2º Os efeitos da condição de refugiado serão estendidos aos seguintes familiares, desde que se encontrem em território nacional:

I - cônjuge ou companheiro(a);

II - ascendentes e descendentes, de acordo com o Art. 1.591 do Código Civil;

III - demais integrantes do grupo familiar na linha colateral até o quarto grau, de acordo com o Art. 1.592

do Código Civil, que dependam economicamente do refugiado; e

IV - parentes por afinidade, conforme o Art. 1.595 do Código Civil, que dependam economicamente do refugiado.

Da mesma forma, deve haver a equiparação de tratamento entre as pessoas chamadas que tenham pessoas afegãs chamantes em diversas condições, tais como refugiadas, solicitantes de refúgio e detentoras de autorização de residência para fins de acolhida humanitária, com prazo determinado ou indeterminado, por se considerar que a situação de fundo vivenciada é idêntica, independentemente da canalização para o sistema de refúgio ou para a proteção complementar conferida em âmbito doméstico com base na Lei de Migração.

Em termos operacionais, deve-se destacar que o Ministério da Justiça possui um mecanismo já testado para a concessão de autorizações de residência prévia para fins de acolhida humanitária somada à reunião familiar, e que pode ser aplicado para diminuir o impacto no serviço consular de concessão de vistos. Trata-se de plataforma MigranteWeb, atualmente utilizada para mesma finalidade em favor de nacionais do Haiti com base na Portaria Interministerial nº 38/2023. Com isso, poderá ser aumentada a capacidade de emissão pela dispensa de entrevistas e o compartilhamento do ônus de análise, considerando-se ainda que a situação administrativa nas principais embaixadas brasileiras envolvidas (Islamabad e Teerã) é sensivelmente melhor que a localizada em Porto Príncipe, cujo serviço está suspenso por razões de segurança.

Por fim, em consulta com representantes da comunidade afegã e da ARRO - Afghan Refugees Rescue Organization, principal organização da sociedade civil com atuação no tema, foi salientado que há um grupo de mulheres solteiras jovens que está sozinha no país e em grande vulnerabilidade. Por força da questão cultural envolvida e do direito de reunião familiar em jogo, entende-se que deva se dar prioridade a solicitações promovidas com chamantes mulheres, e, dentre elas, uma avaliação de perfil para favorecer especialmente mulheres afegãs solteiras e jovens no Brasil.

IV - Dos pedidos e recomendações

Com base no acima reportado, a Defensoria Pública da União **RECOMENDA**, com fundamento no art. 4º, II, VII, X e XI da Lei Complementar nº 80/1994:

a) a revisão e reabertura de discussão sobre o modelo de patrocínio privado prévio para concessão de vistos com base na Portaria Interministerial nº 42/2023;

b) independentemente da decisão a ser tomada quanto ao primeiro item, a criação de forma simplificada de visto temporário para fins de reunião familiar para nacionais do Afeganistão com chamantes em território brasileiro, com adoção dos seguintes parâmetros:

i) utilização do mecanismo de autorização de residência prévia análogo ao da Portaria Interministerial nº 38/2023, com requerimento pelo sistema MigranteWeb, publicação no Diário Oficial da União, dispensa de entrevista no posto consular indicado e emissão acelerada dos vistos;

ii) redução do rol de exigências documentais da Portaria Interministerial nº 12/2018, adaptando-o à realidade da acolhida humanitária nos termos do art. 20 da Lei nº 13.445/2017 e normas similares;

iii) utilização do rol ampliado de familiares da Resolução Normativa CONARE nº 27/2018 em substituição ao da Portaria Interministerial nº 12/2018;

iv) fim das distinções entre pessoas chamantes beneficiárias de autorização de residência para fins de acolhida humanitária com prazo determinado ou indeterminado, solicitantes de refúgio e pessoas já reconhecidas como refugiadas pelo CONARE; e

v) priorização de casos em que sejam chamantes as mulheres afegãs solteiras ou desacompanhadas no Brasil.

A resposta deverá ser direcionada aos e-mails gtmigracoesrefugio@dpu.def.br e gabinete.dndh@dpu.def.br, com indicação do número de referência acima. Com base no art. 44, X da LC nº 80/94, concede-se o prazo de 15 (quinze) dias para resposta, ainda que não satisfativa.

Por fim, a Defensoria Pública da União salienta que as recomendações constantes dessa petição têm o propósito de promover a solução extrajudicial de conflitos e aumentar a eficiência e transparência do serviço público, mas também constituem em mora a União quanto as obrigações já identificadas e não excluem outras atuações quanto a direito de pessoas migrantes.

EDUARDO VALADARES DE BRITO

Defensor Público Federal

Defensor Nacional de Direitos Humanos Substituto

JOÃO FREITAS DE CASTRO CHAVES

Defensor Público Federal

Coordenador do Grupo de Trabalho Nacional para Migrações, Apatridia e Refúgio da DPU



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Valadares de Brito, Defensor Nacional de Direitos Humanos Substituto**, em 15/05/2024, às 15:45, 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 **7110893** e o código CRC **A0A801B4**.