

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 N° 7142284 - DPGU/DNDH

Ao Senhor

Enrique Ricardo Lewandowski

Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública

por protocolo eletrônico

Ref. processo nº 08184.000117/2024-70

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 o acesso de pessoas migrantes em situação de cumprimento de pena ou gozo de liberdade provisória ao direito de autorização de residência previsto no art. 30, II, "h" da Lei nº 13.445/2017, atualmente disciplinado pela Portaria Interministerial nº 03/2018, mediante a edição de portaria ministerial específica.

II - Da necessidade de edição de portaria ministerial específica sobre a autorização de cumprimento de pena e liberdade provisória (art. 30, II, "h" da Lei nº 13445/2017)

A autorização de residência para fins de cumprimento de pena e liberdade provisória foi prevista na Lei de Migração como sucessora da Resolução Normativa CNIG nº 110/2014, que garantia bastante flexibilidade na sua concessão em razão das peculiaridades do caso. Três pontos eram evidentes desde aquele primeiro regramento: a) o fato de ser uma autorização de residência destinada a pessoas que estão compulsoriamente no país, e não por sua vontade; e b) as dificuldades de obtenção de documentos do país de origem, pelo mesmo motivo; e c) a vinculação do fato gerador do direito com processos judiciais de conhecimento (ação criminal) e de execução penal.

Após a entrada em vigor da Lei, a referida autorização de residência foi assim disciplinada pelo Decreto nº 9.199/2017:

Art. 159. A autorização de residência poderá ser concedida à pessoa que esteja em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no País.

§ 1º O prazo de residência para o imigrante em liberdade provisória será de até um ano, renovável por meio

da apresentação de certidão expedida pelo Poder Judiciário que disponha sobre o andamento do processo.

§ 2º Na hipótese de imigrante sentenciado, o prazo de residência estará vinculado ao período da pena a ser cumprido, informado pelo juízo responsável pela execução criminal.

§ 3º Na instrução do requerimento de autorização de residência com fundamento no disposto neste artigo, deverá ser apresentada, além dos documentos a que se refere o art. 129, decisão judicial da concessão da liberdade provisória ou certidão emitida pelo juízo responsável pela execução criminal do qual conste o período de pena a ser cumprida, conforme o caso.

§ 4º Na ausência da apresentação do documento a que se refere o inciso II do caput do art. 129, deverá ser apresentado ofício emitido pelo juízo responsável do qual conste a qualificação completa do imigrante.

Em sequência, foi editada a Portaria Interministerial nº 03/2018, com o seguinte teor:

Art. 1º A presente Portaria estabelece procedimentos a serem adotados em relação à tramitação dos requerimentos de autorização de residência, registro e emissão da Carteira de Registro Nacional Migratório, especifica a documentação necessária para instrução dos pedidos e define o procedimento de registro de autorizações de residência concedidas a refugiados, apátridas e asilados.

Parágrafo único. São regulados por esta Portaria os procedimentos de:

(...)

XV - autorização de residência do imigrante que se encontra em liberdade provisória ou em cumprimento de pena;

XVI - renovação do prazo de residência de imigrante que se encontra em liberdade provisória ou em cumprimento de pena;

(...)

Art. 2º Os requerimentos de que trata o parágrafo único do art. 1º deverão ser apresentados à Polícia Federal, acompanhados de documentação correspondente ao procedimento solicitado, conforme previstos nos Anexos.

§ 1º Apresentado o requerimento à Polícia Federal, enquanto pendente a confecção da Carteira de Registro Nacional Migratório, será entregue protocolo ao imigrante, que garantirá acesso aos direitos disciplinados na Lei nº 13.445, de 2017, até decisão final.

§ 2º Na hipótese de necessidade de retificação ou complementação dos documentos apresentados, a Polícia Federal notificará o imigrante para assim o fazê-lo no prazo de trinta dias.

(...)

Art. 10. Os requerimentos de que tratam esta Portaria serão processados e decididos no âmbito da Polícia Federal.

(...)

ANEXO XV AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA DE IMIGRANTE QUE SE ENCONTRA EM LIBERDADE PROVISÓRIA OU EM CUMPRIMENTO DE PENA

O requerimento de autorização de residência ao imigrante que se encontra em liberdade provisória ou em cumprimento de pena deverá ser instruído com a seguinte documentação:

1 - documento de viagem ou documento oficial de identidade;

2 - duas fotos 3x4;

3 - certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular, quando os documentos mencionados no item 1 não trouxerem dados sobre filiação;

4 - comprovante de pagamento das taxas de autorização de residência e de emissão da Carteira de Registro Nacional Migratório, quando aplicáveis;

5 - formulário de solicitação preenchido;

6 - certidões de antecedentes criminais ou documento equivalente emitido pela autoridade judicial competente de onde tenha residido nos últimos cinco anos;

7 - declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes criminais em qualquer país, nos últimos cinco anos; e

8 - decisão judicial da concessão da liberdade provisória ou certidão emitida pelo juízo responsável pela execução criminal do qual conste o período de pena a ser cumprida, conforme o caso.

Observação: Na ausência da apresentação do documento a que se refere o item 1, o procedimento poderá ser instruído com informações do juízo responsável a respeito da qualificação completa do imigrante.

ANEXO XVI RENOVAÇÃO DO PRAZO DE RESIDÊNCIA DE IMIGRANTE QUE SE ENCONTRA EM LIBERDADE PROVISÓRIA OU EM CUMPRIMENTO DE PENA

O requerimento de renovação do prazo de residência do imigrante que se encontra em liberdade provisória ou em cumprimento de pena deverá ser instruído com a seguinte documentação:

- 1 - Carteira de Registro Nacional Migratório;
- 2 - comprovante de pagamento da taxa de emissão de nova Carteira de Registro Nacional Migratório, quando aplicável;
- 3 - formulário de solicitação preenchido;
- 4 certidão emitida pelo juízo responsável pela execução penal informando que o imigrante continua em liberdade provisória; e
- 5 - certidão emitida pelo juízo responsável pela execução criminal do qual conste que o período de cumprimento de pena foi revisado.

Ou seja, todo o trabalho normativo após a Lei de Migração foi no sentido de diminuir a complexidade no acesso à autorização de residência. Contudo, o que se constatou nos últimos anos foi a crescente dificuldade e limitação do acesso, por razões acima de tudo operacionais e de falta de capacidade de flexibilização para fins de identificação civil. As dúvidas quanto aos documentos judiciais necessários também tornam difícil ou mesmo impossível para a maioria dos requerentes o acesso ao instituto, o que poderá ser demonstrado em pesquisa futura ao SISMIGRA.

Em um breve resumo, a Portaria Interministerial nº 03/2018, pela Observação no Anexo XV ("Na ausência da apresentação do documento a que se refere o item 1, o procedimento poderá ser instruído com informações do juízo responsável a respeito da qualificação completa do imigrante"), tentou garantir o cumprimento ao Decreto nº 9.199/2017 quanto à substituição de documentos. Ocorre que esse benefício à pessoa requerente não é aplicado de modo uniforme ou mesmo garantido no âmbito do atendimento da DELEMIG/SP, o que pode ser a realidade de outras unidades da Polícia Federal.

Seguem abaixo os dois principais pontos de atenção:

1) Flexibilização da exigência de documentos de identificação do país de origem

Trata-se de um dos principais óbices, que não foi resolvido a contento pela Observação final contida no Anexo XV da Portaria Interministerial nº 03/2018, largamente desconsiderada pela Polícia Federal. Afinal, o dispositivo previu a possibilidade de substituição de documentos como passaporte e certidão contendo filiação por "informações do juízo responsável a respeito da qualificação completa do imigrante". No entanto, não discriminou quais seriam as informações necessárias, o meio de sua apresentação e diversos detalhes que, em sua ausência, geram uma margem significativa de discricionariedade ao agente aplicador.

A experiência da Defensoria Pública da União revela que, apesar de aparentemente benéfica, a dispensa não vem sendo reconhecida na prática. Apesar dos relevantes esforços da Polícia Federal, por meio de sua Coordenação-Geral de Polícia de Imigração, para a melhoria da comunicação pela página da instituição na internet, o *checklist* de documentos para a autorização de residência para fins de cumprimento de pena e liberdade provisória utilizado na DELEMIG/SP, principal unidade de atendimento em regularização migratória do país, contém um erro bastante evidente, que é a ausência de previsão do direito de dispensa ou flexibilização de documentos de identificação pessoal (passaporte, cédula estrangeira ou certidão consular contendo filiação), mediante sua substituição por documentos do processo criminal. Ou seja, o checklist não contempla a Observação final do Anexo XV da Portaria Interministerial nº 03/2018.

Mais que isso, percebe-se que na prática do atendimento essa informação relevante é omitida ou negligenciada, e não há um esforço positivo dos atendentes para explicar o fato. A Polícia Federal, ao menos na DELEMIG/SP mas potencialmente em todas as unidades, utiliza um *checklist* em que sequer se menciona a observação.

2) Dispensa de certidões de antecedentes criminais do Brasil e do país de origem

Além de ser inútil pelo fato de estar a pessoa compulsoriamente no Brasil e serem seus antecedentes criminais no país o fato gerador da autorização de residência, a exigência é praticamente impeditiva do acesso, pela dificuldade de obtenção de certidões junto a embaixadas e consulados. Isso provoca judicializações em tutela individual e já foi objeto de atuação coletiva pela Defensoria Pública da União, com o ajuizamento da Ação Civil Pública nº 5001688-56.2019.4.03.6100, perante a Justiça Federal em São Paulo.

Registre-se que, naquela ação civil pública, reconheceu-se a jurisprudência dominante nos Tribunais Regionais Federais quanto à desnecessidade de tal certidão. Como fundamento, segue o amento do acórdão:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. DEFENSORIA PÚBLICA. ESTRANGEIRO. PEDIDO DE RESIDÊNCIA. CUMPRIMENTO DE PENA OU LIBERDADE PROVISÓRIA. LEI 13.445/2017. DECRETO 9.199/2017. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DE ANTECEDENTES CRIMINAIS EXPEDIDA PELO PAÍS DE ORIGEM. FLEXIBILIZAÇÃO DOCUMENTAL. APELAÇÃO PROVIDA.

1. Trata-se de ação civil pública ajuizada pela Defensoria Pública da União em face da União, objetivando a dispensa aos imigrantes em cumprimento de pena ou em liberdade provisória da necessidade de apresentação de *“certidões de antecedentes criminais ou documento equivalente emitido pela autoridade judicial competente de onde tenha residido nos últimos cinco anos”*, para fins de autorização de residência, de modo a afastar a exigência do item 6, do Anexo XV, da Portaria Interministerial nº 3, de 27 de fevereiro de 2018.
2. Reconhece-se a legitimidade da Defensoria Pública da União para a propositura da presente ação civil pública, na defesa de direitos individuais homogêneos dos imigrantes que foram condenados criminalmente, cumprem pena no Brasil e requerem residência no país, nos termos do artigo 5º, II, da Lei nº 7.347/1985.
3. O artigo 4º, VII, da Lei Complementar nº 80/1994, estabelece ser função institucional da Defensoria Pública *“promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes”*, como na hipótese dos autos.
4. O ordenamento jurídico permite a flexibilização de regras de cunho migratório em situações de desamparo do imigrante, quando este não consegue os documentos exigidos em lei, conforme disposto nos artigos 43 e 44 da Lei nº 9.474/1997 e no artigo 20 da Lei nº 13.445/2017.
5. A apresentação de certidão de antecedentes criminais do país de origem, para processamento do pedido de residência, encontra, na maioria das vezes, entraves burocráticos perante o Consulado e a Embaixada do país de origem do imigrante, de modo que, ainda que tal exigência tenha por objetivo a proteção de relevantes interesses nacionais, referentes à própria segurança pública, ela não pode se sobrepor a princípios inerentes à mais efetiva proteção possível dos direitos humanos.
6. Ademais, a autorização de residência para os migrantes não se trata de uma vontade individual de se manter no país, mas sim de necessidade de cumprir uma punição imposta pelo próprio Estado brasileiro, e que é impeditiva de sua sada voluntaria do país.
7. Conquanto a decisão de concessão de residência seja dotada de cunho discricionário e político, cujo mérito é insusceptível de revisão judicial, se revela indevida a exigência formal de certidão de antecedentes criminais do país de origem, por violar justamente os princípios da razoabilidade e da isonomia, diante da impossibilidade de obtê-la em território brasileiro e de exigir do imigrante o seu retorno ao país para fins de obtenção de tal documento.
8. Logo, negar o visto de residência é totalmente irrazoável nessa situação, mormente porque, sem a regularização da sua situação migratória em território nacional, o imigrante não terá meios de prover a sua própria subsistência.
9. Apelação provida.

(Processo nº 5001688-56.2019.403.6100, Terceira Turma, Rel. Des. Fed. Nelton dos Santos, julgado em 15/12/2021)

Deve-se, ainda, ressaltar que a possibilidade de dispensa da certidão atende a um imperativo do senso comum, já que a autorização de residência em comento é a única em que a pessoa está no país em caráter compulsório, muitas vezes contra sua vontade, e justamente por possuir histórico

criminal no país, ou processo judicial em curso. Por esse motivo, o art. 132, IV, "e" do Decreto nº 9.199/2017, que regulamenta a Lei de Migração, previu a dispensa de certidões de antecedentes criminais no país ou no exterior para pedidos fundados em cumprimento de pena:

Art. 132. A autorização de residência não será concedida à pessoa condenada criminalmente no País ou no exterior por sentença transitada em julgado, desde que a conduta esteja tipificada na legislação penal brasileira, ressalvados as hipóteses em que:

- I - a conduta caracterize infração de menor potencial ofensivo;
- II - o prazo de cinco anos, após a extinção da pena, tenha transcorrido;
- III - o crime a que o imigrante tenha sido condenado no exterior não seja passível de extradição ou a punibilidade segundo a lei brasileira esteja extinta; ou

IV - o pedido de autorização de residência se fundamente em:

- a) tratamento de saúde;
- b) acolhida humanitária;
- c) reunião familiar;
- d) tratado em matéria de residência e livre circulação; ou
- e) cumprimento de pena no País.**

Parágrafo único. O disposto no caput não impedirá a progressão de regime de cumprimento de pena, nos termos estabelecidos na [Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal](#), hipótese em que a pessoa ficará autorizada a trabalhar quando assim exigido pelo novo regime de cumprimento de pena.

Deve, portanto, ser dispensada a exigência de certidões de antecedentes criminais no caso, especialmente as referentes ao país de origem ou residência anterior à entrada em território brasileiro, novamente sob pena de se criar uma forma de autorização de residência de impossível obtenção e estimular a irregularidade migratória.

3) Outras questões jurídicas de acessibilidade

Além do temas destacados nos itens 1) e 2), devem ser considerados os seguintes aspectos na reformulação da autorização de residência em questão:

a) Dispensa da exigência de certidão de objeto e pé mesmo em caso de execução criminal em curso: há exigência da Polícia Federal em conhecer o andamento do processo de conhecimento criminal, quando esse fato é irrelevante para o caso de autorização de residência para cumprimento de pena. Afinal, o que importa é o andamento do processo de execução, que é demonstrado por certidão ou por ofício do juízo responsável.

b) Atuação ativa da Polícia Federal na instrução: a Polícia Federal exerce um papel passivo de coletar documentos entregues pelas partes, sem que haja uma ação comissiva de fazer consultas ou promover diligências ativas. No entanto, a autorização de residência deve ser vista como um instituto jurídico no interesse tanto da pessoa migrante egressa como do Estado, por força das diretrizes contidas na Lei de Migração. Isso implica ônus à Polícia Federal de consultar sistemas informatizados aos quais tem acesso (Sinapse, Infoseg, PJe, E-Proc, e outros) para que sejam consultadas todas as informações que deseje, ou mesmo que possa requerer certidões. Apesar de prevista essa possibilidade na Instrução Normativa DG-PF nº 142/2018, não se verifica a sua implementação na prática e por isso é relevante inclui-la numa futura normativa.

c) Definição dos conceitos de cumprimento de pena e liberdade provisória: ressaltamos a necessidade de explicitação para que sejam abrangidas questões como a de suspensão condicional da pena, medidas coercitivas em ANPP, outras medidas cautelares (caso das tornozeleiras eletrônicas), prisão domiciliar etc.

d) Possibilidade de requerimento por representante legal: ccm isso, garante-se a atuação mais forte tanto da Defensoria Pública da União como da advocacia, e que pessoas em situação de

privação de circulação que não possam comparecer à unidade da Polícia Federal, tanto em cumprimento de pena (regime fechado) como liberdade provisória (prisão domiciliar, por exemplo), tenham acesso ao direito.

e) Fim de exigências de decisão judicial "atualizada": não é incomum a Polícia Federal exigir decisão recente quanto à liberdade provisória. Isso o que obriga a parte interessada a uma providência burocraticamente descabida de pedir a renovação de decisão, ou uma certidão de sua validade, para que o pedido seja aceito.

f) Possibilidade de autorização de residência após o fim do cumprimento da pena: a criação de um prazo adicional de 06 (seis) meses para que se busque a renovação da autorização de residência por outro fundamento evitaria a contagem de prazo de irregularidade e imposição de multas, maximizando a diretriz de regularização documental prevista na Lei de Migração.

g) Isenção de taxas e multas: a isenção de taxas é necessária pela situação de vulnerabilidade em que se encontram as pessoas beneficiárias da autorização de residência, ainda que não estejam incluídas nos grupos presunidos como vulneráveis pelo art. 312, §5º do Decreto nº 9.199/2017 ("menores desacompanhados, as vítimas de tráfico de pessoas e de trabalho escravo e as pessoas beneficiadas por autorização de residência por acolhida humanitária"). Além disso, é cabível a isenção de multas por força da situação de privação de liberdade anterior, sendo abusivo que se imponha sanção pela irregularidade quando, por sua condição, a pessoa estava impedida de promover requerimento.

III - 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 elaboração, com o suporte técnico do OBMIGRA, de diagnóstico com a quantidade de autorizações de residência por cumprimento de pena e liberdade provisória e suas renovações no período de 2018 a 2024, com informação mês a mês e discriminação de unidade de registro, gênero e país de origem da pessoa requerente;

b) sem prejuízo dessa avaliação, a alteração da normativa pertinente à autorização de residência para fins de cumprimento de pena e liberdade provisória, incorporando-se os temas sugeridos na minuta anexa como proposta de texto para nova Portaria, em que já estão compreendidos os itens acima elencados.

A resposta deverá ser direcionada aos e-mails **gtmigracaoesrefugio@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 30 (trinta) 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 28/05/2024, às 19:10, 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 **7142284** e o código CRC **BB68AECC**.

08184.000117/2024-70

7142284v6