

O ANTEPROJETO DE LEI DE MIGRAÇÕES E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS MIGRANTES NO BRASIL E O DIREITO INTERNACIONAL: O FIM DE ALGUMAS LACUNAS

Jared Wanderson Moura de Sousa

Acadêmico do 6º período do curso de Direito da UFRN

Jahyr-Philippe Bichara

Professor Orientador

RESUMO

O presente artigo trata da situação jurídica atual dos indivíduos demandantes do status de refugiado e/ou apátrida no Estado brasileiro, abordando a normatização internacional dispensada ao tema e sua aplicabilidade no território nacional. Nesse sentido, é posto em xeque o Anteprojeto de lei apresentado por uma comissão de especialistas instituída pelo Ministério da Justiça, que objetiva substituir o antigo Estatuto do Estrangeiro – Lei nº 6.815/80, sanando suas deficiências. Para tanto, se analisou os dados oferecidos pelos organismos pertinentes e a literatura referente ao assunto. Constatou-se que, com o advento dessa novel legislação, algumas imperfeições jurídicas poderão ser solucionadas, como o limbo que aflige aos solicitantes do status de apátrida.

Palavras-chave: Refugiados e apátridas. Direito interno e internacional. Atualidade.

“O homem pode perder todos os chamados direitos do homem sem perder a sua qualidade essencial de homem, sua dignidade humana. Só a perda da própria comunidade é que o expulsa da humanidade”
(Hannah Arendt).

1 INTRODUÇÃO

Com o terror que tomou o mundo após as duas Grandes Guerras Mundiais, assolando um número incomensurável de pessoas das mais diversas nacionalidades, fortaleceu-se no seio da comunidade internacional a preocupação com a questão da proteção dispensada ao exercício dos direitos humanos. Assim, as pautas das minorias foram naturalmente incluídas e discutidas com maior afinco no plano internacional. Dentre estas, encontram-se os refugiados e apátridas, que por sua condição de vulnerabilidade carecem de um zelo especial por parte do Estado.¹

Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados – ACNUR – (agência responsável por cuidar da situação dessas espécies de migrantes a nível internacional), o número de refugiados e apátridas é considerável, chegando, em se tratando destes últimos, a cerca de dez milhões em todo o mundo.² No Brasil, é a quantidade de refugiados e de solicitantes desse *status* que salta mais proeminente. Segundo fora publicado pelo ACNUR, até o ano de 2014, havia, somente no país, 7.289 refugiados reconhecidos, de 81 nacionalidades distintas.

Em resposta a essa demanda, que não é algo novo, foi que diversas normativas internacionais foram elaboradas no âmago da Organização das Nações Unidas (ONU) – através do ACNUR – e pactuadas entre as várias nações,

¹ Alguns doutrinadores, como Ilmar Penna Marinho e Florisbal de Souza, preferem utilizar-se do termo “anacional” ao invés de “apátrida”, por entenderem que ninguém nasce e cresce sem desenvolver um vínculo com o lugar onde reside (sem identificação com uma pátria), mas tão somente podem ser desprovidos de uma subordinação política, isto é, carentes de uma nacionalidade. Não obstante, nos utilizaremos, no presente trabalho, do termo “apátrida”, por ser mais corrente e constar nas normas acerca do assunto.

² O ACNUR foi criado pela Assembleia Geral da ONU, em 14 de dezembro de 1950, com o fito de atender a todos quanto fossem vítimas de perseguição, violência ou intolerância, conforme se depreende da leitura do Capítulo II de seu Estatuto.



inclusive o Brasil, que se comprometeram em observar as prescrições acordadas e, assim, contribuir para o que claramente se traduz em um genuíno passo em direção ao bem comum – aqui entendido, na perspectiva do Papa João XXIII (1961), como sendo o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana.

No plano interno, contudo, a percepção em relação ao órgão competente para tratar dos casos de apatridia é um tanto delicada. Isto porque, no concernente a eles, não, há no ordenamento pátrio, legislação que clarifique a questão de se saber qual o ente administrativo incumbido da tarefa de cuidar da concessão do *status* de apátrida e da proteção aos seus direitos na forma como sua condição de vulnerabilidade jurídica demanda.

Limbo no qual não se encontram os refugiados, posto gozarem de legislação específica disciplinando sua situação no território nacional, a lei nº 9.474, de 1997. Acontece que, a despeito de o Brasil não ter disciplinado a situação jurídica dos apátridas no plano interno, o Estado aderiu às normativas internacionais que se dirigem ao assunto, gerando direitos tanto para os necessitados de refúgio quanto para aqueles que requisitam o *status* de apátrida e o resguardo especial decorrente dessa qualidade. Nesse sentido é que se insere o Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, preparado para sanar as lacunas existentes e harmonizar o direito doméstico com as prescrições internacionais, revogando, inclusive, o Estatuto do Estrangeiro – Lei 6.815/80, publicado no Diário Oficial da União em 23 de julho de 1997.

Toda a questão que se coloca, então, é saber se o Estado brasileiro dotou de eficácia no plano interno os direitos previstos nas normas internacionais pertinentes e, demais disso, se as normas vigentes são realmente eficientes no cumprimento daquilo a que se propõem. A esse respeito é que se debruça precipuamente o presente ensaio acadêmico e sobre esses pontos é que foram tecidas as linhas que se seguem.

2 AS NUANCES DA APLICABILIDADE E EFICÁCIA INTERNA DAS NORMAS DO DIREITO INTERNACIONAL DO REFUGIADO E DO APÁTRIDA

Naturalmente, todo Estado, ao tornar-se signatário de um tratado (em sentido amplo), vincula-se por escolha própria, via de regra, a um conjunto de normas de cunho jurídico. É dizer, por ato que traduz sua liberalidade, o Estado aceita fazer parte de um rol de nações que obrigam-se em relação a um



determinado conteúdo consubstanciado em um instrumento internacional, o qual na mesma medida em que confere prerrogativas aos Estados, lhes impõe o dever de observar determinadas condutas (KELSEN, 2012, p. 360).

Após obrigar-se, nasce para o Estado o dever de observar aquilo o que estabeleceu junto a seus pares e/ou organizações internacionais. Incumbência da qual não pode afastar-se, salvo por intermédio de mecanismos específicos, sob pena de incorrer em responsabilização e possibilidade de sanção – caso haja previsão para tanto. Consequências que se desdobram da regra *pacta sunt servanda*, a qual determina que deve-se cumprir de boa-fé aquilo o que se pactuou. Tal regra encontra-se prevista na Convenção de Viena Sobre Direito dos Tratados, de 1969, promulgada no Brasil em 14 de dezembro de 2009, através do Decreto Presidencial nº 7.030, publicado no Diário Oficial da União em 15 de dezembro de 2009.

Com a existência de convenções e protocolos internacionais disciplinando as condutas dos Estados no tocante aos refugiados e apátridas, é de se esperar que essas figuras recebessem o tratamento devido. Entre ser e dever-ser, no entanto, há um abismo que por vezes é árduo de se ultrapassar (KELSEN, 2012). Por assim ser é que, mesmo contemporaneamente, a experiência de vida das pessoas carentes da certificação de sua condição – refugiada e/ou apátrida – é muitas vezes ácida e lhes corrói amiúde a dignidade humana, em nítida mácula a um dos fundamentos da Constituição Federal de 1988, insculpido logo no inciso III de seu artigo 1º.

2.1 Do Direito Internacional dos Refugiados

Tomando-se por base as convenções internacionais de pretensões universais que tiveram como objeto a situação dos refugiados e dos apátridas, verifica-se na linha histórica, primeiramente, tratativas referentes aos necessitados de refúgio, com o advento da chamada Convenção Sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto Presidencial nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, publicado no Diário Oficial da União em 30 de janeiro de 1961.

Para regulamentar essa convenção, foi produzido, em 1967, o Protocolo Sobre o Estatuto dos Refugiados, aderido pelo Brasil em 07 de abril de 1972, através do Decreto nº 70.946, publicado no Diário Oficial da União em data de 8 de agosto de 1972, quando foi depositado na ONU o instrumento de aquiescência. Outro importante marco tangente à questão dos refugiados é a Declaração de Cartagena.



Com o Estatuto de 1951 e sua incorporação ao ordenamento pátrio, aos refugiados foi reconhecida a possibilidade de ter seus direitos resguardados pelo Estado. Assim, fortaleceu-se o entendimento de que “os seres humanos, apesar de inúmeras diferenças [...], merecem igual respeito, como únicos entes no mundo capazes de amar, descobrir a verdade e criar a beleza” (COMPARATO, 1999, p. 1). No entanto, embora vigentes, a eficácia dessas normas estava intimamente ligada à necessidade de normatização interna. Isso porque somente se encontravam elencados os direitos, sem que houvesse qualquer formulação quanto à maneira como esses direitos seriam garantidos pelo Estado. Logo, uma incerteza jurídica se instalou, num quadro onde existia um rol de direitos sem eficácia. Caso similar ao que ainda hoje se tem em relação aos apátridas.

O protocolo de 1967, em que pese tenha servido de complemento elucidativo da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, somente expurgou algumas dúvidas, sem entrar na maneira como poderia o Estado signatário pôr suas disposições em prática. Tarefa que apenas foi cumprida de fato em 1997, quando a Lei do Refúgio foi promulgada no Brasil.

Uma simples análise sobre os parágrafos anteriores, porém, traz a lume uma indagação deveras pertinente: ora, se o Estatuto dos Refugiados entrou em vigor na década de 60 e a Lei do Refúgio foi promulgada 36 anos após essa ocasião, como se definia o contexto jurídico brasileiro nesse lapso temporal? Essa questão é importante para a compreensão da situação atual dos apátridas, vez que passam por situações bastante parecidas àquelas que acometiam aos refugiados nesse período. Cumpre-nos, portanto, empreender uma pequena incursão histórica.

Como se disse anteriormente, a preocupação internacional com a efetivação dos direitos tidos por fundamentais somente se erigiu com mais força após o término da Segunda Grande Guerra. Em razão disso, as normativas de Direito Internacional voltadas à proteção dos refugiados prestigiavam, notadamente, aos cidadãos que, de algum modo, tiveram sua segurança afligida pela feroz situação que assolou a Europa na época, deixando os demais em um estágio secundário. Assim, logo em seu artigo 1º, o Estatuto dos Refugiados dá ao Estado aderente a possibilidade de adotar uma extensão restrita aos deveres dali decorrentes, privilegiando somente aos indivíduos europeus atingidos (alternativa “a”), ou dar-lhes, se o Estado preferir, um alcance mais amplo, abarcando, também, os indivíduos que, inobstante não serem europeus que tiveram sua situação de vulnerabilidade advinda do acontecido na Europa na referida guerra, veem-se necessitados da mesma



proteção a estes conferida (alternativa “b”).

O Brasil, *a priori*, adotou a abrangência restrita (alternativa “a”), excluindo de seu quadro protetivo as pessoas que não se encaixassem na descrição causal acima. Em virtude de tal escolha, mesmo com o advento do Protocolo de 1967 e sua incorporação ao ordenamento pátrio, o estrangeiro que chegava ao Brasil requisitando o *status* de refugiado até o ano de 1989, recebia, via de regra, um mero visto de turista e era reassentado em outro país, como o Canadá, a Nova Zelândia e a Austrália. Atividade que, aliás, era possível graças à presença, desde 1977, de um escritório do ACNUR no Rio de Janeiro. Nesse período, segundo Fischel de Andrade e Adriana Marcolini (2002, p. 2), aos não-europeus que chegavam ao território brasileiro em busca de refúgio era concedido o *status* de asilado, o que não correspondia às expectativas dos indivíduos. Em 1989, porém, com a promulgação do Decreto nº 98.602, consolidou-se legalmente o pensamento, sedimentado com o tempo, de que essa restrição não deveria existir.

Nesse lapso temporal, compreendido entre a entrada em vigor do Estatuto dos Refugiados e a promulgação do referido Decreto, que pôs fim à restrição territorial de abrangência, alguns fatos são certamente merecedores de nota, posto terem contribuído para que o alcance fosse alarguecido. O primeiro deles foi a alteração da cidade onde se encontrava o escritório do ACNUR, que passou a ser a Capital Federal. Ademais, o Brasil recepcionou, entre 1979 e 1980, aproximadamente 150 vietnamitas, enquanto que, em 1986, sob intermédio do Alto Comissariado, cerca de 200 iranianos foram reassentados no território nacional, na condição de imigrantes (FISCHEL; MARCOLINI, 2002, p. 3).

Daí nota-se que, passo a passo, a definição fechada e tradicional de “refugiado” foi se desenvolvendo. Apta à constatação dessa condição deixou de ser apenas aquela pessoa de nacionalidade europeia atingida na guerra. Nesse âmbito de aprimoramento do conceito, surgiu a Declaração de Cartagena, de 1984, que aponta claramente para o robustecimento da definição de “refugiado”, com a inclusão de todos quantos necessitem desse *status* e do tratamento diferenciado que lhe é atrelado.

2.1.1 Dos meios de cumprimento das obrigações do Estado brasileiro em relação ao refugiado

Naturalmente, como em um avançar escalonado, as normativas internacionais que objetivaram essa situação dos refugiados se ativeram à tentativa jurídica de garantir primeiro o mínimo para que as pessoas carentes



desse tratamento diferenciado pudessem ter sua dignidade preservada, assim como sua vida, liberdade etc.

Para tanto, existe a demanda de mecanismos administrativos capazes de efetivar uma atuação estatal condizente com aquilo o que determinam as normas internacionais pertinentes. Sem isso, essa atuação vê-se prejudicada. A simples incorporação da convenção em apreço e de seu protocolo, todavia, não tinham o condão de promover a criação desses mecanismos administrativos, posto que, para isso, era preciso que o Estado agisse internamente. Nesse sentido, precisas são as palavras de Selma Regina Aragão (2001, p. 186), quando diz que “a lei substantiva dos direitos humanos existe e tem sido desenvolvida. Torna-se necessária a formulação de uma lei processual, a criação de instituições que a sancionem. De nada vale a existência de uma lei que todos reconhecem, mas que ninguém cumpre”.

Por essas razões, foi editada pelo legislativo brasileiro a Lei nº 9.474, de 1997, que visava à regulamentação interna das obrigações assumidas a nível internacional e à criação de um órgão voltado à questão dos refugiados. Nasceu, pois, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), peça fundamental no presente trabalho.

Tendo de garantir uma proteção especial aos indivíduos refugiados, cabe primeiro ao Estado cuidar de verificar se o solicitante realmente preenche os requisitos necessários para tornar-se elegível à qualidade de refugiado. Somente então é que deverá atuar no sentido de prestar-lhe as garantias e facilidades a que se comprometeu no plano internacional e previu em lei interna. Justamente nesse ponto é que se insere o Comitê Nacional para os Refugiados, pois é ele o órgão responsável por esse empreendimento, devendo analisar caso a caso e determinar se, em verdade, aquele solicitante se amolda à definição de refugiado e merece o reconhecimento de tal qualidade.

Definição esta que consta no artigo 1º da Lei em foco e abrange qualquer pessoa que, fundada na existência de perseguição (pelos mais variados motivos, como raça, religião, posicionamento político etc.) ou de grave violação aos direitos humanos, decidiu deixar o Estado de sua nacionalidade ou, mesmo se não tinha nacionalidade reconhecida (caso onde, além de refugiado, o indivíduo se caracteriza como apátrida), tem razoável temor de regressar ao local onde antes residia.

Cabe ao imigrante que chega ao Brasil e deseja ter sua condição de refugiado reconhecida, manifestar sua vontade junto às autoridades competentes, como a Polícia Federal, que levará o caso ao conhecimento do CONARE. Nessa ocasião, receberão o solicitante e sua família, um visto de



residência provisória e, se assim desejar, também uma carteira de trabalho provisória, para que possa exercer atividades remuneradas no país até que o resultado da apreciação do CONARE seja divulgado.

2.1.2 As competências do CONARE

Instituído pelo artigo 11 da Lei nº 9.474/97, o CONARE é órgão de deliberação coletiva vinculado ao Ministério da Justiça. Como se apontou, deve-se sua gênese à necessidade do governo brasileiro de criar uma estrutura que desse vazão aos dispositivos estabelecidos nos tratados internacionais de 1951 e 1967. Teria, então, sob uma perspectiva rasa, competência restrita aos casos de refúgio (refúgio tradicional).

De acordo com o artigo 12 da referida lei, compete ao CONARE, dentre outras coisas, cuidar da concessão ou não do *status* de refugiado, bem como determinar a cessação de tal condição. Senão, vejamos:

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

II - decidir a cessação, em primeira instância, ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Desenvolvendo um papel de verdadeira premissa para a efetivação de um tratamento especial por parte do Estado, o CONARE é hoje um mecanismo sem o qual o refugiado se veria desamparado: tendo um direito válido, mas ineficaz.

2.2 Do Direito Internacional dos Apátridas

Diferentemente do ocorrido com o Estatuto dos Refugiados, o Estatuto dos Apátridas, concebido em 1954, apenas foi incorporado ao



ordenamento brasileiro há cerca de 13 anos, na data de 22 de maio de 2002, por meio do Decreto nº 4.246, publicado no Diário Oficial da União em data de 23 de maio de 2002. A outra convenção a objetivar a situação dos apátridas, Convenção Para Redução dos Casos de Apatridia, de 1961, a seu turno, somente passou a vigor em território brasileiro a partir de 05 de outubro de 2007, quando o Decreto-legislativo nº 274 lhe revestiu de validade.

Não é nova a problemática que circunda os chamados apátridas. Estes, em suma, são aqueles indivíduos afetados pelo fenômeno ou qualidade da apatridia, não gozando, assim, de filiação a qualquer Estado, isto é, não tendo sua nacionalidade reconhecida por nenhuma das nações componentes da sociedade internacional, o que os impossibilita de vários atos da vida civil e política, como votar (ACHIRON, 2005, p. 6). Conceito que traduz uma situação tormentosa para aqueles que com ele se identificam, posto que o vínculo “de uma pessoa a um Estado é fundamental para esta ter a quem recorrer para assegurar o exercício dos seus direitos, protegendo-se de violações, seja de particulares, seja do próprio Estado” (BORGES, 2011, p. 161).

O Estatuto de 1954 foi quem deu início à normatização, a nível internacional, da situação jurídica das pessoas sem pátria. Ateve-se, contudo, à exposição de um rol de direitos que deveriam ser assegurados pelos Estados contratantes, sem determinar, na espécie, como essa empresa deveria ser levada a lume. Também a Convenção para Redução dos Casos de Apatridia, de 1961, assim como a de 1954, não especificou os procedimentos através dos quais se constataria a condição de apátrida, nem tampouco previu a criação de qualquer ente administrativo que pudesse agir nesse sentido. Ateve-se somente àquilo o que sua terminologia sugere, prevendo a obrigação genérica dos Estados de atuarem para pôr fim à presença de apátridas no mundo, dando-lhes a possibilidade de gozar da nacionalidade do Estado contratante. Em outros termos, ambos os instrumentos internacionais restaram pouco frutíferos, tendo em vista sua carência de operacionalidade.

2.2.1 Dos meios de cumprimento das obrigações do Estado brasileiro em relação ao apátrida

Para o cumprimento de suas obrigações face à sociedade internacional, faz-se necessário que o Estado brasileiro promova uma regulamentação interna da matéria, de modo que haja previsão expressa quanto ao ente administrativo responsável por cuidar do processo de concessão do *status* de apátrida, já que essa é uma condição inafastável. Ora,



para que se possa zelar pelos direitos de uma determinada pessoa apátrida, faz-se preciso primeiro saber se essa pessoa é realmente merecedora desse tratamento especial. Isto porque, a rigor, não se pode conceder um tratamento diverso do normal àqueles que não preenchem os requisitos capazes de tornar essa conduta estatal justificável.

Toda a questão, entretanto, é que essa normatização interna jamais foi promulgada. Pode-se dizer que os apátridas, hoje, vivem em um limbo jurídico semelhante àquele onde se encontravam os refugiados até o ano de 1997, quando, finalmente, foi editada a Lei nº 9.474, que os retirou desse estado de incerteza e inexistência (BICHARA, 2013, pp. 78-79). Trata-se, então, de “um indivíduo nacionalmente desprotegido, tal qual o mendigo, que, sem teto, sem família e sem amigos, só pode invocar o vago e impreciso apoio da caridade pública” (MARINHO, 1961, p. 330).

2.2.2 Ausência de uma regulamentação interna (lacuna)

Diante desse quadro, foi sedimentada no Brasil uma situação em que, não obstante haja se reconhecido o direito de pugnar e obter o *status* de apátrida e a consequente proteção a ser prestada pelo Estado, não se verifica, ainda hoje, uma instrumentalização e procedimentalização realmente eficazes dos mecanismos administrativos que atuam nessas duas órbitas (concessão e proteção). Desse modo, há ainda discordância até mesmo quanto ao órgão que deva conhecer dos pedidos de concessão do *status* de apátrida.

Não havendo regulamentação expressa a respeito dos apátridas no texto da lei que define as atribuições do CONARE, o órgão, por comodidade, aduz não ter competência para conhecer dos pedidos de constatação da condição de apátrida, apontando que o CNlg (Conselho Nacional de Imigração) é que deveria tratar desses casos (BICHARA, 2013, pp. 82-86). Entendimento este advindo de uma análise que leva em conta não disposições legais, mas, sim, apenas resoluções administrativas, a saber: a Resolução nº 27, do CNlg, e a Resolução nº 13 do CONARE.

As duas referidas resoluções, em interpretação integrada, levam o leitor desatento a crer que realmente compete ao CNlg, e não ao CONARE, conhecer dos pedidos do *status* de apátrida. Acontece, porém, que, em estudo melhor direcionado, não é difícil perceber que essa atribuição foge do alcance natural do CNlg, aproximando-se muito mais do papel determinado por lei para o CONARE, que, por essa razão, tem maiores possibilidades de desempenhar um bom papel nesse âmbito.



Além disso, deve-se levar em conta, também, que o conceito clássico de refugiado já não atende às demandas atuais. Em outros termos, hoje, não se caracteriza mais como refugiada apenas aquela pessoa que sofre perseguição em um determinado Estado; antes disso, vivemos em uma época de nítida renovação do conceito, onde a figura do apátrida deve poder ser enquadrada sem maiores dificuldades no conceito de refugiado. Nesse sentido, diz-nos Jubilut (2007, p. 135), que “a violação de quaisquer direitos humanos [...], retomando a indivisibilidade dos direitos humanos, pode ensejar a proteção de alguém na condição de refugiado, assegurando-se, de tal modo, o efetivo gozo dos direitos humanos pelos indivíduos”.

Não por outra razão é que novas disposições legais são pensadas e propostas no intuito de dar vazão e eficiência aos órgãos pertinentes, em especial ao CONARE. Nesse sentido é que foi apresentado um Anteprojeto de lei que versa, além de outras coisas, acerca da apatridia e que, a seguir, tem os seus dispositivos esmiuçados e comparados com aquilo o que preceituam as diretrizes dadas pelo Direito Internacional através de seus princípios gerais e de seus tratados a respeito do tema.

3 DAS PROPOSTAS DO ANTEPROJETO EM RELAÇÃO AOS REFUGIADOS E APÁTRIDAS

Da latente necessidade de normatização específica, e no intuito de dirimir as problemáticas já levantadas, uma Comissão de Especialistas foi instituída através da Portaria nº 2.162/2013, do Ministério da Justiça, para criar o Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, o qual foi apresentado recentemente. Tal Conjunto de normas tem o escopo de dar fim a esse limbo jurídico onde atualmente se encontram os apátridas que vem buscar auxílio em território brasileiro, bem como dar maior uniformidade ao tratamento das nuances que perfazem o vasto assunto que é a migração.

Como sua denominação aponta, versa sobre a migração de maneira geral, sejam quais forem as suas modalidades, onde se incluem as figuras do refugiado, do apátrida (maior destaque deste tópico) e do estrangeiro comum, isto é, “todas aquelas pessoas, quer a título permanente, quer a título temporário, que não são nacionais do Estado” (GUERRA, 2013, p. 363).

Logo em seu primeiro artigo, no inciso IV, o Anteprojeto traz a conceituação de pessoa apátrida, dispondo somente adiante acerca dos



refugiados. O que, por si só, denota que, diferentemente do acontecido quando da edição da Lei nº 9.474/97, a apatridia encerra-se como uma temática central nesse Anteprojeto de Lei. Seguindo-se em análise ao art. 2º, tem-se a ratificação da ideia de que as normas ali presentes são passíveis de cumulação com outras normativas: sempre no sentido de proteção aos direitos humanos, em prol do bem comum.

Com seu Título II, o Anteprojeto bastante se assemelha à própria Constituição Federal Brasileira de 1988 em sua estrutura, trazendo um vasto rol de direitos, princípios e garantias. Disposições que muito embora tenham sido previstas nos tratados internacionais de 1951 e 1954 – dos quais o Brasil é signatário – não têm sido ainda observadas corretamente, ao menos em relação a este último, mesmo com o dever jurídico do Estado Brasileiro perante a comunidade internacional tendo surgido há anos.

Dentre as várias previsões de direitos, pode-se citar: a) o direito de não ser discriminado (artigo 4º, caput, do Anteprojeto); b) o direito de professar livremente a sua religião (artigo 4º, inciso I, do Anteprojeto); c) o direito de demandar em juízo tal como um nacional comum (art. 4º, inciso IX, do Anteprojeto); d) o direito de associar-se lícitamente (art. 4º, inciso VII, do Anteprojeto); e) o direito de exercer as variadas formas de profissão (art. 4º, inciso XI, do Anteprojeto). Todos estes com correspondência tanto no Estatuto dos Refugiados quanto no Estatuto dos Apátridas.

Em seu Título III, o Anteprojeto traz um conjunto de determinações que dizem respeito à condição jurídica e à situação documental do imigrante. Nesse título é que se encontra o único capítulo inteiramente direcionado à disciplina dos casos de apatridia. Em que pese tal capítulo goze tão somente de um único artigo (art. 25) e de dois parágrafos, desconstrói grande parte das dificuldades práticas no tocante à concessão do *status* de apátrida, definindo expressamente que cabe ao CONARE conhecer desse tipo de pedido. Com isso, se convertido em lei, a antiga problemática sobre qual seria o órgão competente terá fim, e a dúvida que circunda o CONARE e o CNlg será finalmente dissipada. Por isso, vale transcrição literal: “Art. 25. A pessoa apátrida será destinatária de instituto protetivo especial, consolidado em mecanismo de naturalização expressa, tão logo seja determinada a condição de apátrida pelo Comitê Nacional Para os Refugiados – CONARE”.

O parágrafo 1º, do art. 25, por seu turno, reveste de importante proteção os requerentes do *status* de apátrida, obrigando o executivo a emitir em prol destes uma permissão de residência provisória que, *a priori*, deverá permanecer válida durante todo o processo de reconhecimento da situação



de apatridia.

Na mesma esteira, o parágrafo 2º, do art. 25, aproximando de vez o CONARE dos apátridas, determina que ficará legalmente estabelecido que todas as garantias, mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social relativos à Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados e à Lei nº 9.474/97 passarão a valer também em relação aos apátridas durante a tramitação do processamento da constatação de sua condição.

3.1 Dos mecanismos de pedidos de *status* de refugiados e apátridas

Em se tratando de solicitantes do reconhecimento brasileiro da condição de refugiados, nada mudará se o Anteprojeto tornar-se lei e passar a integrar as normas positivas. Desse modo, o refugiado, que já gozava desses mesmos meios para ter sua condição reconhecida, verá sua esfera jurídica inerte nesse sentido. A inovação é a previsão de que os apátridas serão também partes legítimas para figurar no polo demandante desse *status* junto ao CONARE.

A concessão desse reconhecimento, seja qual for a espécie requisitada, dependerá da decisão do órgão, que apurará se o solicitante é merecedor ou não de todas as garantias e facilidades dadas aos refugiados e apátridas que têm sua condição atestada. Em caso de haver sido dada procedência ao pedido, o refugiado ou apátrida em questão deverá ser registrado junto à polícia federal e, após assinar um termo de responsabilidade, requisitar para que lhe seja providenciada a cédula de identidade pertinente, conforme determina o artigo 28 da Lei do Refúgio, de 1997.

A decisão proferida em primeira instância pelo CONARE não é definitiva. Isso porque, em sendo interesse do solicitante, poderá ele adentrar com um recurso administrativo, que deverá ser apreciado pelo Ministro de Estado da Justiça, que terá o poder de reformar a decisão do órgão ou não, alterando ou mantendo o arbítrio anterior. É o que prevê o artigo 29 do Anteprojeto.

Para que o recurso seja considerado tempestivo, contudo, é preciso que o solicitante o faça dentro do prazo máximo de 15 dias, a contar da data em que recebeu do Comitê a resposta negativa de seu pedido. Em se ultrapassando esse limite, não terá mais o direito subjetivo de requisitar essa reapreciação, de modo que, em momento oportuno, será retirado do território nacional.



3.2 Das imperfeições

Não se quer aqui dizer que em tudo o Anteprojeto objeto deste estudo é impecável. De fato, há medidas, tais como a previsão de criação de uma nova autarquia (Autoridade Nacional Migratória – ANM), que podem ser consideradas desarrazoadas. Perceba-se que, com o advento do Anteprojeto, se ampliará as competências do CONARE, acrescentando-se àquelas previstas na Lei nº 9.474/97 a incumbência de dirigir os processos de apatridia. Também isso poderia ser feito em se tratando dos demais órgãos e entidades da administração pública pertinentes, sem que se incorresse, frise-se, em acúmulo exacerbado de funções.

Com a conversão de parte do numerário que seria disponibilizado para a ANM, ter-se-ia o suficiente para aparelhar os entes já existentes, de modo que cumprissem com primor as demandas que se colocassem. Assim, além de sanar toda a problemática, se resguardaria o erário público para seu investimento em outras áreas, como a educação, a moradia e a segurança. O que beneficiaria, inclusive, os próprios migrantes de maneira geral, não apenas refugiados e apátridas.

Sem esquecer-se da importância do assunto, que se encontra fincada na necessidade de adequação legislativa interna às disposições internacionais e, em última instância, na preocupação com a dignidade da pessoa humana, uma saída à criação da ANM seria a otimização dos órgãos e entidades já existentes e a simples renovação da legislação vigente. Com isso, não haveria a necessidade de majoração das despesas públicas, que já são muitas, e as problemáticas atualmente existentes seriam mitigadas. Afinal, já há uma gama de entes ligados à questão do estrangeiro, onde se destacam o CNIg, o CONARE e os Ministérios.

Por mais relevante que a temática seja, verdade é que não constitui-se em algo que justifique a criação de uma nova entidade nos parâmetros da ANM, que congloba um mecanismo grande e dispendioso, posto haver possibilidades menos nocivas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme dito anteriormente, entre ser e dever-ser há um abismo que somente pode ser ultrapassado através da “concretização”. O Anteprojeto analisado acima, como conteúdo jurídico que é, caracteriza-se como algo afeto



ao dever-ser. Mas não se trata de um algo sem finalidades práticas, muito pelo contrário, foi pensado como resposta às demandas reais e ácidas. A questão que se coloca, então, é se, efetivamente, essa nova legislação, se positivada, terá o condão de resolver as problemáticas levantadas, dentre as quais a principal é a insegurança jurídica que aflige aos solicitantes do *status* de apátrida.

Após tudo o que fora posto, a resposta somente poderia ser uma: sim, em grande medida. Se colocadas em curso todas as disposições previstas no Anteprojeto de lei, muito poderá se esperar na forma de melhorias. Finalmente, apátridas, figuras até então esquecidas e furtadas em seus direitos mais basilares, tornar-se-ão pessoas respaldadas por toda uma legislação nacional fundamentada em princípios internacionais que visam exatamente à proteção da dignidade humana e ao desenvolvimento social.

Se, conforme acentuado, a problemática jurídica mais complexa, no Brasil, a respeito da migração é o caso dos apátridas e, como visto, para a solução desse mister basta que se determine expressamente qual o órgão competente para cuidar do processo de concessão do *status* de apátrida, não demanda muito esforço perceber que, para a solução das demais questões, medidas tão simples quanto essa possam ser executadas. Com isso, refugiados e apátridas poderão receber de modo similar o tratamento especial que merecem.

REFERÊNCIAS

ACHIRON, Marlyn. Nacionalidade e apatridia: manual para parlamentares. **ACNUR**, Genebra, 2005. Disponível em: < http://www.ipu.org/PDF/publications/nationality_p.pdf>. Acesso em: 20 de outubro de 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Dados sobre refúgio no Brasil: uma análise estatística. **ACNUR**, Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 20 e outubro de 2015.

_____. Tendências globais sobre refugiados e pessoas de interesse do ACNUR. **ACNUR**, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/>>. Acesso em: 20 de outubro de 2015.



ANDRADE, José H. F. de; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, jan./jun., 2002.

ARAGÃO, Selma Regina. **Direitos humanos: do mundo antigo ao Brasil de todos**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo** – anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. 3. ed. rev. Trad. de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

BICHARA, Jahyr-Philippe. A Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas de 1954 e sua aplicação pelo Estado brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 84, p. 75-101, jul./set., 2013.

BORGES, Thiago Carvalho. **Curso de direito internacional público e direito comunitário**. São Paulo: Atlas, 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. **Curso de Direito Internacional Público**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

JOÃO XXII. **Mater et Registra**. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html>.



Acesso em: 08 de julho de 2015.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 8. ed. rev. Trad. de João Baptista. Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

MARINHO, Ilmar Penna. **Tratado sobre a nacionalidade**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1961.

(BRASIL). Ministério da Justiça. Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>>. Acesso em: 12 de agosto de 2015.

THE MIGRATION LAW AND PRELIMINARY MIGRANT RIGHTS PROMOTION IN BRAZIL AND INTERNATIONAL LAW: THE END OF SOME GAPS

ABSTRACT

This article attends the actual juridical situation of individuals holders of the refugee status or stateless in Brazilian State, covering in a general way the international normatization regrets about the theme and its applicability on national territory. In these terms, is into the question the preliminary draft presents by a experts commission imposed by the Justice Ministry, which propose substitute the old Foreign Statute - Low nº 6.815/80 - resolving its shortcomings. For this, we analyzed the data offered those relevant bodies and literature Refers By subject. It was found that, with the advent of



this new legislation, some Legal imperfections can be solved, as the limbo that afflicts to requesting the stateless status.

Keywords: Displaced and stateless. Internal and International Law. Current.

