



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

RECOMENDAÇÃO

Assunto: Análise da situação dos candidatos a refúgio no Brasil. Fluxo migratório, com chegada a partir do Aeroporto Internacional André Franco Montoro, em Guarulhos-SP. Restrições indevidas ao direito de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado. Ilegalidade da Nota Técnica n. 18/2024 do Departamento de Migrações do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Violação à dignidade humana. Responsabilidade tripartite de companhias aéreas, de concessionárias da infraestrutura aeroportuária federal e do Estado brasileiro.

1. Contextualização

Chegou ao conhecimento da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) que grupos de migrantes recém-chegados ao Brasil em busca de refúgio humanitário se encontravam retidos no Aeroporto Internacional de Guarulhos, após enrijecimento das normas atinentes à recepção de estrangeiros em trânsito no país.

A situação tem sido amplamente veiculada pela imprensa. A exemplo, no último dia 27 de agosto de 2024, a Agência Brasil informou que 480 imigrantes sem visto estavam retidos no aeroporto internacional de Guarulhos após a alteração das normas, havida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, que impedia a solicitação de refúgio por estrangeiros em trânsito no Brasil.¹

Já em 9 de setembro deste ano, o Jornal Nacional apresentou matéria em que divulga que um grupo de 42 pessoas oriundas de outros países se encontrava no aeroporto internacional de São Paulo “sem um destino certo” após o “endurecimento das regras de refúgio para passageiros em trânsito”, ou seja,

¹Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-08/com-nova-norma-cai-chegada-de-imigrantes-ao-aeroporto-de-guarulhos>. Acesso em 09.10.2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

embarcados em voos que teriam como destinos finais outros países que não o Brasil².

Dias antes, em 4 de setembro do corrente ano, o Jornal Globo divulgou o falecimento do migrante Evans Osei Wusu, de 39 anos, nas dependências do aeroporto de Guarulhos, onde, segundo seus familiares, ele esteve desde o dia 4 de agosto, em busca de refúgio para tratar de um problema na coluna. Segundo é narrado na reportagem, o cidadão ganense teria falecido em virtude de infecção generalizada, conforme atestado em sua certidão de óbito. O migrante foi enterrado no Cemitério Municipal Necrópole do Campo Santo. Consta da matéria que sem o conhecimento e autorização de sua família³.

No âmbito da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, foi instaurado o Procedimento 1.00.000.008021/2024-01, para apuração e tomada de providências cabíveis quanto à questão.

Durante a 82ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, ocorrida em 12 e 13 de setembro de 2024, da qual participou o Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto Paulo Thadeu Gomes da Silva, debateu-se a situação dos migrantes, sendo discutido o recente normativo elaborado pelo Ministério da Justiça, por meio do qual se sugere a inadmissão de pessoas que cheguem ao território nacional com voos destinados a outros países.

A PFDC também recebeu o documento intitulado "Refúgio no Brasil: o que está em jogo com a nova decisão do governo para a situação dos migrantes inadmitidos no Aeroporto Internacional de Guarulhos?", subscrito pela Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude - ASBRAD, pela Caritas Arquidiocesana de São Paulo, pelo Programa de Atendimento a Refugiados da Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e pela Missão Paz, em que as entidades da sociedade civil questionam e demonstram a gravidade das medidas que vêm sendo implementadas nos aeroportos desde a elaboração da Nota Técnica n. 18/2024, do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

²Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/09/09/grupo-de-imigrantes-que-chegou-ao-brasil-depois-da-mudanca-nas-regras-para-conceder-refugio-esta-retido-no-aeroporto-de-guarulhos.ghtml>.

³ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/09/04/imigrante-que-morreu-apos-passar-mal-no-aeroporto-de-sp-tentou-pedir-ajuda-e-foi-enterrado-no-brasil-sem-autorizacao-diz-familia.ghtml>. Acesso em: 09.10.2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

No último dia 8 de outubro, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e representantes de instituições convidadas (comitiva indicada no documento anexo) realizaram visita técnica ao Aeroporto Internacional André Franco Montoro, em Guarulhos⁴, para verificar a situação dos migrantes inadmitidos face a mudança de entendimento relacionada à aplicação da Nota Técnica n. 18/2024 da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Naquele dia, 109 (cento e nove) pessoas se encontravam retidas nas dependências do aeroporto, conforme informado pelo delegado federal responsável pelo acompanhamento dos visitantes. O detalhamento das violações ali encontradas será realizado adiante, em tópico específico.

O presente documento analisa as ilegalidades existentes na Nota Técnica n. 18/2024 do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública, bem como as violações de direitos fundamentais que desse entendimento e aplicação equivocada derivam, assim como a responsabilidade por essas ações e omissões.

A presente recomendação acha-se estruturada da seguinte forma:

- resumo da Nota Técnica n. 18/2024 do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- da impossibilidade de que seja conferida força de lei a uma Nota Técnica;
- da violação ao direito fundamental de petição;
- da violação ao devido processo legal;
- da violação ao direito à igualdade e não discriminação e da ilegalidade do julgamento prévio e indistinto quanto às razões para ingresso no país;
- da violação do direito à individualização do migrante;
- da violação à vedação de expulsão coletiva;
- da violação à vedação à devolução de estrangeiro a lugar não seguro e a aceitação do *refoulement* pelo Estado brasileiro;
- da violação à vedação a tortura e a tratamento desumano;

⁴ Relatório de visita técnica apensado à presente Nota.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

- a situação verificada no aeroporto internacional de Guarulhos após realização de visita técnica pelo Ministério Público Federal (PFDC); violação à dignidade da pessoa humana;
- responsabilidade tripartite do Estado brasileiro, das companhias aéreas e das concessionárias do serviço aeroportuário federal;
- CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS

2. Resumo da Nota Técnica n. 18/2024 do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública

O Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública elaborou, em 25 de julho de 2024, Nota Técnica para analisar a situação do grande fluxo migratório irregular no Aeroporto Internacional André Franco Montoro, em Guarulhos, São Paulo, a partir de solicitações de refúgio por passageiros que não possuíam visto. Referida Nota Técnica foi aprovada pelo Secretário Nacional de Justiça, mediante despacho n. 1423/2024.

Consta dessa Nota que informações prestadas pelas companhias aéreas e por servidores da Polícia Federal em atuação no Aeroporto de Guarulhos registravam que parcela significativa dos migrantes chegados ao país possuíam bilhetes aéreos emitidos com destino final a outros países sul-americanos e que, uma vez em território nacional, esses migrantes desistiam do trecho final de suas viagens, permanecendo no Brasil.

Em razão da ausência do visto necessário para permanecer no país, os migrantes eram inadmitidos e, para terem franqueado o acesso ao território nacional solicitavam o reconhecimento da condição de refugiado.

Consta da Nota que *"fica evidente que o objetivo de tais migrantes não é solicitar a proteção do Estado Brasileiro sob a égide do instituto do Refúgio; mas, sim, seguir rota rumo ao norte das Américas, notadamente sentido Estados Unidos da América - EUA e/ou Canadá"* (pg. 02) e que evidências davam conta de que, em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

sua maioria, os migrantes estavam fazendo uso da conhecida rota que seguia, a exemplo, de São Paulo ao Acre, para dali acessar o Peru em direção à América Central e finalmente adentrar nos Estados Unidos.

A Nota aponta, ainda, que o fato de a maioria das pessoas que solicitaram refúgio não ter buscado a obtenção do Registro Nacional Migratório revelava “*o uso abusivo do Instituto do Refúgio com a finalidade única de seguir em rotas migratórias irregulares*” (pg. 05).

O documento conclui que “*está consolidada rota de migração irregular, com forte atuação de atores envolvidos no contrabando de migrantes e, quiçá, no tráfico de pessoas; e um [SIC] uso abusivo e fraudulento do instituto do refúgio*”. (pgs. 07 e 08).

A partir dessas considerações, o documento, subscrito pela sra. Diretora do Departamento de Migrações do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Luana Maria Guimarães Castelo Branco Medeiros, sugere, como ação imediata, que:

“[...] em observância do disposto no Art. 45, VII, da Lei de Migrações, sejam efetivamente inadmitidas em território nacional as pessoas que cheguem ao Aeroporto de Guarulhos com voos com destino a outros países, uma vez que foi positivado o interesse de seguir a outro local que não o Brasil, sendo que sua permanência em território nacional viola não apenas apenas [SIC] a Lei de Migrações, mas a própria soberania nacional no que concerne à decisão sobre quais nacionalidades necessitam ou não de visto de entrada no país. Ante o flagrante abuso do instituto do refúgio por indivíduos e grupos criminosos que apenas desejam utilizar o Brasil como rota de migração irregular, como evidenciado por esta Nota Técnica, **sugere-se que não seja possível aos migrantes inadmitidos com fundamento no Art. 45, VII, da Lei de Migrações, o protocolo de pedidos de reconhecimento da condição de refugiado**”. (Pg. 14).

Adicionalmente, a Nota sugere “o fortalecimento da sensibilização e da comunicação sobre o contrabando de migrantes, visando a sua prevenção” (pg. 15) e, ainda: a) medidas de melhorias nos espaços físicos e atendimento a essa população no Aeroporto de Guarulhos, b) intensificação das ações de repressão aos crimes de tráfico de pessoas e contrabandos de migrantes, com reforço à capacidade de atuação da Polícia Federal, c) aprimoramento do monitoramento e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

resposta ao contrabando nas fronteiras e d) análise de conveniência e oportunidade, pelo Itamaraty, da realização de articulação regional com os países da América do Sul, em especial aqueles do Mercosul, para discussão de temas relativos ao enfrentamento da imigração irregular.

Referida Nota Técnica, aprovada em 2.8.2024 pelo sr. Secretário Nacional de Justiça Jean Keiji Uema, está em plena utilização pela Polícia Federal no Aeroporto Internacional de Guarulhos, apesar da pendência de pareceres da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e da Secretaria de Comunidades Brasileiras e Assuntos Consulares e Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores.

3. Da impossibilidade de que seja conferida força de lei a uma Nota Técnica

A Nota Técnica cujo teor foi anteriormente descrito contém sérias ilegalidades. A primeira que se vislumbra é justamente o fato de o documento regulamentar (extrapolando os limites de sua própria natureza) a Lei n. 13.445/2017 (Lei de Migrações), especificamente em seu art. 45, VII. Esse artigo da Lei de Migrações dispõe o seguinte:

Art. 45. Poderá ser impedida de ingressar no País, após entrevista individual e mediante ato fundamentado, a pessoa:

[...]

VII - cuja razão da viagem não seja condizente com o visto ou com o motivo alegado para a isenção de visto;

[...]

A partir disso, a Nota indica que todas as pessoas com destino final a outros países sejam efetivamente inadmitidas em território nacional, pois, a partir da compra de bilhetes destinados a outros países estaria "positivado" o interesse de não permanecer no país. Para tanto, estatui que sequer seja permitido a essas pessoas recém-chegadas ao país o protocolo de pedidos de reconhecimento da condição de refugiado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Em resposta ao pedido de informações⁵ apresentado pela Defensoria Pública da União, quanto à edição de outro instrumento normativo, para além da Nota Técnica em uso, a ser utilizado para a implementação de novas medidas de restrição de solicitação ou impedimento de ingresso de migrantes, o Departamento de Migrações do Ministério da Justiça e Segurança Pública esclarece que "[C]onsiderando tratar-se de entendimento sobre a legislação vigente, entende-se não ser necessária a produção de novo normativo"⁶ (pg. 02).

Entretanto, diferentemente do posicionamento adotado pelo Departamento de Migrações, plasmado nessa Nota Técnica, inexistente, na legislação vigente, indicativo de impedimento genérico a que os migrantes requeiram o reconhecimento de sua condição de refugiado.

Pelo contrário, a Lei n. 9.474/1997, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências, preceitua o seguinte:

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

Ou seja, independentemente das condições de chegada do estrangeiro, a lei garante expressamente a sua manifestação de vontade. O ordenamento jurídico não prevê nenhum condicionamento ao direito de solicitação da condição de refugiado à regularidade de ingresso no território.

Portanto, ao dispor que apenas os estrangeiros que possuam passagens compradas tendo o Brasil como destino final possam protocolizar o pedido de reconhecimento da condição de refugiado (itens 3.16 e 3.17), a Nota Técnica não apenas esboça entendimento sobre a lei, **mas inova indevidamente no ordenamento jurídico**, criando verdadeiro óbice à solicitação de refúgio.

Não fosse a clarividência do dispositivo já citado, o artigo 8º da referida Lei também busca evitar quaisquer impedimentos a que o estrangeiro possa

⁵ Ofício n. 7372587/2024 - GTMAR DPGU.

⁶ Ofício n. 104/2024/Gab-DEMIG/DEMIG/SENAJUS/MJ.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

requerer refúgio no país, ao aduzir que “[O] ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”.

A legislação sobre a matéria evidencia que a Nota Técnica em questionamento, em verdade, tenta substituir uma opção legislativa, sob o inválido argumento de “flagrante abuso do instituto do refúgio” por estrangeiros.

Causa espécie, ainda, a orientação do Departamento de Migrações do MJSP no sentido de que não serão “inadmitidos nacionais de países para os quais o Comitê Geral para os Refugiados – Conare reconhece situação de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos, quais sejam: Afeganistão, Burkina Faso, Iraque, Mali, Síria e Venezuela (este último já não seria afetado pela medida em razão da isenção de vistos de entrada no país); e os nacionais de países para os quais o Brasil possui políticas específicas de Acolhida Humanitária: Afeganistão, Haiti, Síria e Ucrânia (este último já não seria afetado pela medida em razão da isenção de vistos de entrada no país)” (vide ofício-resposta n. 104/2024/Gab-DEMIG/DEMIG/SENAJUS/MJ, dirigido à Defensoria Pública da União, em 27.8.2024). Claro que os egressos desses países se enquadram em critérios de admissibilidade de refúgio. Entretanto, para além disso, essa diretriz implica tratamento discriminatório, com a prévia adoção de critérios distintos, consoante a nacionalidade, contrariando a Lei de Migração (art. 45), assim como a Lei n. 9.474/1997, arts. 9º e 12), no ponto concernente ao exame de condições e características particulares de cada pessoa estrangeira que venha postular refúgio no país. Violado, também, neste particular, o art. 3º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, segundo o qual os “[E]stados contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça ou ao país de origem.”

Nem se diga, por outro lado, que o disposto no artigo 45, VII da Lei 13.445/2017 sustentaria as imposições pretendidas pela Nota Técnica quanto à inadmissão de estrangeiros que não possuem voo com destino final para o Brasil. Isso porque o dispositivo estabelece que “**poderão**” ser impedidos de ingressar no país aqueles estrangeiros cuja razão da viagem não seja condizente com o visto ou



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

com o motivo alegado para a isenção de visto. Trata-se, à obviedade, de uma possibilidade, cuja análise dependerá de decisão da autoridade migratória após entrevista individual e mediante ato devidamente fundamentado, conforme consta da norma.

Portanto, não há respaldo legal para que “sejam efetivamente inadmitidas em território nacional as pessoas que cheguem ao Aeroporto de Guarulhos com voos com destino a outros países”, como aduz a Nota.

Está evidenciado que a Nota Técnica em questão não denota mero entendimento acerca da legislação vigente, senão cria, por via transversa, imprópria e descabida, regulamentação própria, restritiva de direitos e violadora de garantias fundamentais (como se verá adiante) a qual é, inclusive, destoante da previsão normativa existente.

4. Da violação ao direito fundamental de petição

Para além da já aventada ilegalidade da Nota Técnica n. 18/2024 do Departamento de Migrações do MJSP, a qual ultrapassa completamente seus limites ao verdadeiramente legislar sobre a matéria, passa-se à abordagem, neste tópico, da violação ao direito fundamental de petição, em face das diretrizes postas naquele documento.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, estabelece o seguinte:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País⁷ a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder

⁷ Como anota André de Carvalho Ramos: “De início a CF/88 limitou ao “estrangeiro residente” a titularidade de direitos fundamentais. Ocorre que tal restrição ofende os princípios basilares de um Estado Democrático de Direito (art 1º) pois permitiria, *ad terrorem*, a privação do direito à vida e à integridade física do turista estrangeiro, por exemplo. Como visto, é pacífica na doutrina a extensão da titularidade de direitos fundamentais a todos os estrangeiros”. RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos, 11º ed. Saraiva jur, 2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Trata-se do direito de petição, que nada mais é do que a abertura da possibilidade de invocação do Estado, na pessoa de seus agentes públicos, para a tomada das providências cabíveis ao resguardo de direitos ou cessação de uma violação a eles.

Esse direito – fundamental – é possibilitado a todos, brasileiros ou estrangeiros (residentes ou não no país), de forma indistinta e independentemente do pagamento de quaisquer taxas. Trata-se de um direito de insurgência (de cobrança da prestação positiva) ou de resistência, utilizado para garantir liberdades individuais ou coletivas, e que se encontra intrinsecamente relacionado à salvaguarda da cidadania e ao resguardo da dignidade.

A já citada Lei n. 9.474/1997 (arts. 7º e 8º), como não poderia deixar de ser, tendo em vista tratar-se de direito fundamental, reconhece e ratifica a previsão constitucional do direito de petição.

A Nota Técnica n. 18/2024 ao obstar ao estrangeiro a possibilidade de requerer reconhecimento da condição de refugiado, viola, portanto, a Constituição Federal e a legislação nacional que trata de migrações.

5. Da violação ao devido processo legal

As diretrizes propostas na Nota Técnica em comento também violam o devido processo legal ao impossibilitar que determinado grupo de estrangeiros requeiram o reconhecimento de sua condição de refugiado.

O direito ao devido processo se encontra consagrado no art. 8º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) (Decreto n. 678/1992), que disciplina, em seu art. 8º, item 1, que:

“Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

outra natureza”.

Sobre a garantia do devido processo legal aos migrantes, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos⁸ ressalta:

[...]el derecho al debido proceso, [...] se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse em las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado, adoptado por cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que pueda afectarlos.

Como resultado, las garantías mínimas del debido proceso legal se aplican en la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter” y “cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”, incluidos los procedimientos para identificar las necesidades de protección internacional y reconocer la condición de persona refugiada.

Não é demais lembrar que no paradigmático caso Vélez Lóor vs. Panamá, julgado no ano de 2010, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, enquanto *standard* de tratamento às pessoas migrantes, definiu a garantia de revisão judicial das detenções migratórias, justamente em atenção ao devido processo legal. Guimarães Silva et al⁹ esclarecem que:

“Esse *standard* adveio do fato de o Sr. Vélez Lóor não ter sido posto à disposição de nenhum juiz ou autoridade legalmente autorizada para exercer funções judiciais durante os dez meses que restou detido, de modo que a sua privação de liberdade não gozou de qualquer controle jurisdiccional”.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Debido proceso em los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria. Doc. 255. Cidh.org. 2020, pgs. 13 e 14.

⁹ SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. GUIMARÃES SILVA, Bianca. O caso Vélez Lóor vs. Panamá da Corte Interamericana de Direitos Humanos como paradigma para a construção de parâmetros migratórios latino-americanos. Revista Brasileira de Políticas Públicas. UNICEub, volume 2, número 02, 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A Constituição Federal também apregoa que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (art. 5º, LIV).

Além disso, como já apontado em mais de uma oportunidade, a legislação pátria garante a todos o direito de petição. Aos estrangeiros candidatos a refúgio no país, a lei possibilita que, ao chegarem no Brasil, expressem sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira (art. 7º da Lei n. 9.474/1997).

Consta da norma que a autoridade a quem for apresentada a solicitação deve ouvir o interessado e preparar termo de declaração, o qual conterà as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem (art. 9º).

A autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, ato este que marcará a data de abertura dos procedimentos. Cabe também à autoridade informar ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR a existência do processo de solicitação de refúgio e facultar a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem o seu andamento (art. 18 da Lei n. 9.474/1997).

Além das declarações – prestadas, se necessário com ajuda de intérprete –, o estrangeiro deverá preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, com sua identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e dos membros do seu grupo familiar e o relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes (art. 19 da Lei n. 9.474/1997).

A análise do pedido e declaração de reconhecimento da condição de refugiado compete ao Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça (Lei n. 9.474/1997, art. 12, I).

Uma vez recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal deverá emitir um protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada do grupo até a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

decisão final do processo.

Proferida a decisão, serão notificados o solicitante e o Departamento de Polícia Federal, para as medidas administrativas cabíveis (Lei n. 9.474/1997, art. 27). Se a decisão for positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar cédula de identidade pertinente (art. 28). Se for negativa, cabe direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação. Enquanto pendente a análise do recurso, será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no território nacional (art. 29).

Como se vê, a legislação disciplina e detalha o procedimento a ser respeitado quando da chegada no Brasil do estrangeiro que externar a sua vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado.

O art. 45 da Lei n. 13.445/2017 admite ser possível o impedimento a que um estrangeiro entre no território quando ele se enquadrar em alguma das situações descritas em seus incisos. Uma delas é que a razão da viagem não seja condizente com o visto ou com o motivo alegado para a isenção desse visto (art. 45, VII).

Entretanto, ainda nesses casos é garantido que o interessado seja devidamente ouvido e que a autoridade fundamente o ato de inadmissão. André de Carvalho Ramos¹⁰, em obra doutrinária, explica:

“A Lei regulamentou o chamado “impedimento de ingresso”, buscando reduzir arbitrariedades de agentes públicos na admissão de migrantes no território nacional. Exige-se agora que o impedimento seja feito após: (i) entrevista individual e mediante (ii) ato fundamentado, o que já assegura o controle pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário Federais para prevenir e punir atos de abuso”.

Não é o que vem acontecendo. A Nota Técnica questionada obsta o procedimento administrativo previsto na legislação vigente desde a sua origem, ao negar ao interessado a formulação do próprio pedido de reconhecimento de sua

10 RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos, 11^o ed. Saraiva jur, 2024. pg. 1130 e 1131.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

condição de refugiado e ao estabelecer, antes de qualquer oitiva dos interessados, que os migrantes sejam direcionados aos países que constam como destino final em seus bilhetes.

6. Da violação ao direito à igualdade e não discriminação e da ilegalidade do julgamento prévio e indistinto quanto às razões para ingresso no país

A Nota Técnica elaborada pelo Departamento de Migrações e aprovada pelo Secretário Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, parte de premissas assim alinhadas:

- a)** “o objetivo de tais migrantes [em trânsito] não é solicitar a proteção do Estado Brasileiro sob a égide do instituto do Refúgio; mas, sim, seguir rota rumo ao norte das Américas, notadamente sentido Estados Unidos da América - EUA e/ou Canadá” (pgs. 02);
- b)** “estes migrantes, em sua maioria, estão fazendo uso da conhecida – e extremamente perigosa – rota que segue, por exemplo, de São Paulo até o Acre, para, a partir daí, acessar o Peru em direção da América Central continental até, finalmente, acessar os EUA através de sua fronteira Sul” (pgs. 03);
- c)** o baixo número de solicitações para a obtenção do Registro Nacional Migratório e Cadastro de Pessoa Física frente a quantidade de pedidos de reconhecimento de refúgio revelava que o intuito único desses imigrantes era seguir em rotas migratórias irregulares (pgs. 05 e 06);
- d)** “está consolidada rota de migração irregular, com forte atuação de atores envolvidos no contrabando de migrantes e, quiçá, no tráfico de pessoas” (pgs. 07 e 08)

As premissas acima listadas são discriminatórias, pois não garantem a igualdade de tratamento estabelecida na Constituição Federal, nos normativos de direito internacional a que o Brasil se obrigou a respeitar e na legislação vigente relativa aos estrangeiros recém-chegados no país.

Além disso, ao fazer a categorização dos migrantes a partir do destino



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

final para o qual adquiriam seus bilhetes aéreos: destino final o Brasil – aptos a requererem o reconhecimento da condição de refugiados e destino final em outros países – inaptos ao protocolo do pedido; a Nota Técnica parte de uma visão genérica e preconceituosamente concebida, reputando todos os estrangeiros em trânsito candidatos a refúgio no Brasil como objetos de contrabando ilegal de pessoas, sugerindo, até mesmo, que se esteja diante de tráfico humano.

Sobre o direito à igualdade e à não discriminação, são os normativos internacionais:

Declaração Universal dos Direitos Humanos

Artigo 1

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (Decreto n. 5.215/1961)

Artigo 3º

Não-discriminação

Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem.

Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Decreto n. 678/1992)

Artigo 1

Obrigações de Respeitar os Direitos

Os Estados partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

Artigo 24



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Igualdade Perante a Lei

Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei.

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto n. 592/1992)

Artigo 2, I

Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra condição

Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (Decreto n. 65.810/1969)

Artigo 1

Nesta Convenção, a expressão "discriminação racial" significará qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano, (em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública.

Artigo 2, I

Os Estados Partes condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar, por todos os meios apropriados e sem tardar uma política de eliminação da discriminação racial em todas as suas formas e de promoção de entendimento entre todas as raças e para esse fim:

a) Cada Estado Parte compromete-se a efetuar nenhum ato ou prática de discriminação racial contra pessoas, grupos de pessoas ou instituições e fazer



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

com que todas as autoridades públicas nacionais ou locais, se conformem com esta obrigação; [...]

A Constituição Federal assim assegura:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

A Lei de Migração, a seu turno, é regida pelas seguintes diretrizes:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

- I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
 - II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
 - III - não criminalização da migração;
 - IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- [...]

A norma, em seu art. 4º, ainda ratifica o seguinte:

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

Ao discriminar os recém-chegados ao país, impedindo-os de solicitar o reconhecimento de sua condição de refugiado, a Nota Técnica n. 18/2024/Gab-DEMIG/SENAJUS/MJ, ora analisada, viola todos os normativos acima citados.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

7. Da violação do direito à individualização do migrante

A discriminação dos estrangeiros em trânsito que adentram ao país através do aeroporto internacional de Guarulhos desemboca em outras inúmeras violações.

Destaque-se, neste tópico, a ofensa à **garantia de individualização** da condição do migrante.

Ao dispor, genérica e indistintamente, que as pessoas candidatas ao refúgio no Brasil que não adquiriram trechos tendo esse país como destino final estariam “abusando” e fazendo uso fraudulento do instituto de refúgio (pgs. 15), e sua verdadeira intenção era ter o país como rota de migração irregular (pgs. 14) a Nota Técnica n. 18/2024/Gab-DEMIG/SENAJUS/MJ, além de criminalizar o migrante e sua situação (prática vedada pela Lei de Migrações)¹¹, fere o seu direito a um tratamento individualizado, em absoluto e absurdo desacordo à previsão legal.

O art. 9º da Lei 9.474/1997 estabelece que o interessado seja devidamente ouvido pela autoridade a quem for apresentada a solicitação, a qual preparará um termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à sua entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.

Nesse mesmo sentido, o art. 45 da Lei de Migração determina que todo estrangeiro seja **individualmente entrevistado**, e que o possível impedimento a seu ingresso se dê por **ato fundamentado**.

É tal a individualização do migrante que a Lei não autoriza que pessoas que se enquadrem nas condições dos incisos I a IX do art. 45 sejam, de plano, impedidos de entrar no país. O artigo citado, ao tempo em que norteia a atuação dos agentes públicos de modo a evitar abuso quanto à fundamentação das razões para impedimento do ingresso de estrangeiro no país, ao fazer uso do termo “poderão ser impedidos”, abre margem a que, ainda nesses casos, a decisão seja pautada por critérios individualizados, sopesando-se outras necessidades e garantias a serem observadas concretamente.

As conjecturas em que se funda a Nota Técnica, dissociadas dos casos

¹¹ A não criminalização da migração é princípio constante na Lei de Migrações, em seu art. 3º, III.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

individuais, além de configurarem prática discriminatória, ferem, sobremaneira, o direito à individualização do migrante, assegurado pela legislação brasileira.

8. Da violação à vedação de expulsão coletiva

Do direito à individualização da situação do migrante, previsto na Lei, decorre a vedação à expulsão coletiva, também violada pela Nota Técnica n. 18/2024/Gab-DEMIG/SENAJUS/MJ.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos define expulsão coletiva como¹²:

"toda medida de expulsión de una persona extranjera que no sea basada en criterios individuales, sino en consideraciones de grupo, aunque el grupo en cuestión no sea numeroso".

E evidencia que:

"las expulsiones colectivas, además de violar el derecho de residencia y tránsito, cuentan con el potencial de violar muchos otros derechos, entre ellos, la vida, la seguridad, la libertad, así como el principio de no devolución y el derecho de buscar y recibir asilo; ya que implican la expulsión de personas sin la realización de un estudio individualizado de su situación migratoria, con independencia de que estas padezcan de persecución o amenaza a alguno de sus derechos".

A expulsão coletiva se caracteriza exatamente pela não realização da aferição individual da situação de cada migrante, o que importará numa decisão arbitrária e com potencial de colocar em risco a integridade do estrangeiro em busca de refúgio. A prática é vedada pelo ordenamento jurídico pátrio.

Nesse sentido, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Decreto

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Debido proceso em los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria. Doc. 255. Cidh.org. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

n. 678/1992) também estabelece, em seu art. 9º, que **“é proibida a expulsão coletiva de estrangeiros”**

O art. 61 da Lei de Migração ratifica que “não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão coletivas”.

A providência estabelecida pela Nota Técnica n. 18/2024/Gab-DEMIG/SENAJUS/MJ, no sentido de que aos migrantes em trânsito não seja conferida a possibilidade de protocolo de pedidos de reconhecimento da condição de refugiado, e que seja efetivado o trânsito até o país do destino final do voo (pgs. 13 e 14), representa, na prática, expulsão coletiva, o que é antijurídico.

9. Vedação à devolução de estrangeiro a lugar não seguro e a aceitação do *refoulement* pelo Estado brasileiro

O princípio do *non-refoulement*, que norteia o direito internacional dos refugiados, garante, àqueles que por alguma razão não possam ser acolhidos pelo Estado pretendido ao abrigo, o direito mínimo a uma proteção.

Assim, veda que o solicitante do refúgio seja enviado para um lugar a ele não seguro, que ponha em risco sua vida, saúde, liberdade ou integridade. Desse modo, o estrangeiro não pode ser direcionado a país em que ele possa vir a ser perseguido em razão de sua raça, crença, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

Esse postulado foi consagrado na Convenção sobre o Estatuto do Estrangeiro, de 1951, em seu artigo 33, cujo teor é o seguinte:

Artigo 33

Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de forma alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que sua vida ou liberdade seja ameaçada em decorrência da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertença ou opiniões políticas.

2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.

No Brasil vigora, enquanto consectário da dignidade humana, o **non-refoulement absoluto**, pois não há exceção à regra. Assim, ainda que o refugiado seja considerado perigoso à segurança nacional ou tenha sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constituindo ameaça para o país; ele não poderá ser expulso sem a garantia de não perseguição no território para onde será encaminhado.

A propósito, a Lei n. 9.474/1997 previu que “em hipótese alguma” o estrangeiro que chegar em território nacional será deportado para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política (art. 7º).

Referido normativo é ainda mais claro ao dispor que, até mesmo quando da expulsão do refugiado, sua retirada não poderá ser para país que lhe ofereça riscos. É o que diz o art. 37 desse diploma legal:

Art. 37. A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.

A Lei de Migração não discrepa:

Art. 62. Não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão de nenhum indivíduo quando subsistirem razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco a vida ou a integridade pessoal.

A deliberação consubstanciada na Nota Técnica n. 18/2024/Gab-DEMIG/SENAJUS/MJ é no sentido de que todos as pessoas em trânsito



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

sejam encaminhadas aos países cujo destino final consta em seus bilhetes, em evidente desrespeito à vedação de *refoulement*.

Ao dispor que os migrantes sejam enviados a quaisquer países, bastando, para tanto, que tenham adquirido passagem rumo àqueles destinos, a Nota Técnica admite a possibilidade de encaminhamento dos estrangeiros a locais perigosos a si, pois sequer permite que os recém-chegados manifestem suas justificativas para permanecerem no país e os possíveis riscos verificados em outros territórios, até mesmo naqueles para os quais adquiriram o bilhete aéreo. É tal que a própria Nota reconhece “não é possível aferir, em um primeiro momento, a existência de risco iminente de vida ou à liberdade dos passageiros que irão adentrar no país de destino, bem como o risco de repatriação, do país de destino, ao país de origem” (pgs. 13).

O argumento apresentado no documento em análise, longe de representar justificativa às práticas ali sugeridas, tão somente ratifica a aceitação, pelo Estado brasileiro, ao vedado *refoulement*. Ao se eximir de sua responsabilidade de garantir que o estrangeiro não esteja em risco de perseguição no país para onde vai encaminhá-lo, o Brasil assume o completo risco de colocar o migrante em situação de perigo. Vale dizer, verifica-se aí ausência de cautela no sentido de prevenir o chamado *refoulement* indireto, haja vista que a possibilidade de o país de destino devolver o estrangeiro para sua origem, sem que a pretensão de refúgio seja devidamente analisada.

10. Da violação à vedação tratamento degradante e desumano

Sobre a vedação aos tratamentos desumanos, consta da Declaração Universal dos Direitos Humanos que “ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante” (art. 5º).

A Carta Magna dispõe:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

propriedade, nos termos seguintes:

[...]

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

Já a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Decreto n. 40/1991) assim estabelece:

Art. 4º

1. Cada Estado Parte assegurará que todos os atos de tortura sejam considerados crimes segundo a sua legislação penal. O mesmo aplicar-se-á à tentativa de tortura e a todo ato de qualquer pessoa que constitua cumplicidade ou participação na tortura.
2. Cada Estado Parte punirá estes crimes com penas adequadas que levem em conta a sua gravidade.

Sobre a vedação, pelo Brasil, a qualquer prática de tortura ou tratamento cruel ou degradante, não são necessárias maiores digressões, pois o assunto é de conhecimento. Cabe aqui explicar como as medidas que decorrem da Nota Técnica n. 18/2024/Gab-DEMIG/SENAJUS/MJ configuram tratamento cruel e desumano contra os migrantes, que por sua própria condição, estão em situação de vulnerabilidade.

No caso, os migrantes que são público-alvo da Nota Técnica elaborada pelo Ministério da Justiça estão submetidos a tratamento degradante, instalados em condições absolutamente precárias e sem acesso à informação concreta e objetiva quanto à sua situação jurídica.

10.1. A situação verificada no aeroporto internacional de Guarulhos após realização de visita técnica pelo Ministério Público Federal. Violação à dignidade humana



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos, realizou, em 8 de outubro de 2024, visita técnica ao Aeroporto Internacional André Franco Montoro, em Guarulhos, São Paulo, a fim de verificar a situação dos migrantes impedidos de entrar no país, em razão da aplicação da Nota Técnica n. 18/2024/Gab-DEMIG/SENAJUS/MJ.

Naquele dia, 109 estrangeiros em busca de refúgio, que chegaram ao país com bilhetes de trânsito, se encontravam retidos nas dependências do aeroporto divididos em três espaços: o primeiro deles era uma sala menor, com 19 pessoas; o outro o portão de embarque 316 do terminal 3 do aeroporto, com 72 pessoas e o último era o hotel de trânsito do aeroporto, que abrigava 18 pessoas.

Sobre o espaço com maior contingente de estrangeiros, o Relatório da visita¹³ descreveu que:

“As condições eram ainda mais degradantes, com as pessoas deitadas no chão do aeroporto, com camas improvisadas feitas por mantas oferecidas pelas empresas aéreas, algumas com forros de papelão.

O local é frio, com ar-condicionado funcionando ininterruptamente, assim como as luzes brancas acesas 24 h por dia. No local existem banheiros, mas não há chuveiros, sendo que alguns migrantes reclamaram que em 30 dias só tiveram a oportunidade de tomar 3 banhos”.

Com o auxílio de tecnologia de tradução simultânea, foi possível, naquela ocasião, dialogar com alguns estrangeiros que, em sua unanimidade, externaram o desejo e a necessidade de se abrigarem no país e se queixaram das condições inadequadas dos locais onde estavam. Os migrantes informaram sobre a falta de higiene, o frio (em um dos espaços), a insuficiência de cobertores (pequenas e finas mantas), a inadequação do alimento a eles fornecido – com pouca oferta nutritiva –, a luz acesa ininterruptamente, entre outras questões.

Uma das pessoas que ali se encontrava, oriunda do Vietnã, afirmou o

¹³ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, RELATÓRIO DA VISITA DA PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO AO AEROPORTO DE GUARULHOS PARA VERIFICAR SITUAÇÃO DAS PESSOAS MIGRANTES INADMITIDAS. Guarulhos, SP, 2024. Anexo a esta Nota Técnica.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

seguinte:

“Somos mais de vinte vietnamitas que esperamos há muito tempo e ainda não vimos uma solução aqui. Está sujo, não temos comida suficiente, não temos comida, só comemos 2 pratos, queremos sair logo e está resolvido. Estamos com frio e não recebemos cobertores. Tivemos que pedir cobertores aos outros”¹⁴.

Também relataram a impossibilidade de acesso ao procedimento para reconhecimento da condição de refugiado e de autorização para deixar a zona de trânsito, da demora no prazo de espera, da falta de esclarecimentos e transparência nas escassas informações prestadas.

As queixas apresentadas pelas pessoas ouvidas, assim como as imagens constantes no Relatório de Visita, não deixam dúvidas acerca da precariedade das condições em que estão sendo expostos os migrantes, em clara violação à dignidade humana, princípio e fundamento do Estado democrático brasileiro.

11. Responsabilidade tripartite: Estado brasileiro, concessionárias do serviço aeroportuário federal e companhias aéreas

Em relação aos fatos narrados no presente documento, vislumbra-se, à partida, três principais responsáveis pela sistemática violação de direitos dos estrangeiros recém-chegados ao país. O primeiro é o Estado brasileiro, a partir da edição do documento técnico expedido pelo Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Segurança do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A citada Nota Técnica n. 18/2024/Gab-DEMIG/SENAJUS/MJ analisou o aumento do fluxo migratório no Aeroporto Internacional de Guarulhos, indicando providências mediatas e imediatas para a resolução da questão.

Enquanto medida a ser tomada imediatamente pela autoridade migratória, a Nota Técnica em questão “positiva” a inadmissão de todos os

14 Id. Imagem de aplicativo de tradução simultânea em tela de celular. Visita Técnica do Ministério Público Federal, às fls. 07.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

passageiros em trânsito no país que almejam o reconhecimento de condição de refugiado. Para tanto, obsta o procedimento administrativo em sua origem, ao prever que “não seja possível aos migrantes inadmitidos com fundamento no art. 45, VII da Lei de Migrações, o protocolo dos pedidos de reconhecimento da condição de refugiado” (pgs. 14).

Como já mencionado, uma vez aprovada pelo Secretário Nacional de Justiça, a Nota Técnica do Departamento de Migrações foi encaminhada às autoridades migratórias aeroportuárias, para implementação das medidas ali constantes.

Não foi outra a razão pela qual, a partir do mês de agosto de 2024, centenas de passageiros vindos de diversos países, que ingressaram no país pelo Aeroporto Internacional de São Paulo, tiveram negado o seu direito de manifestar a intenção de reconhecimento de refúgio e as razões pelas quais foram obrigados a deixar seus territórios de origem, bem como eventuais riscos de perseguição em caso de direcionamento deles a outros países.

Após longo tempo de espera nas dependências do aeroporto, parte dos estrangeiros, entre homens, mulheres e crianças, foram encaminhados, conforme propôs a Nota Técnica, diretamente aos países que constavam como destino final em seus bilhetes aéreos ou devolvidos a seus lugares de origem.

Outros grupos, que se recusam a seguir viagem, permanecem em condições degradantes, na área de trânsito internacional do Aeroporto de Guarulhos.

Entre os direitos fundamentais violados a partir da edição do documento elaborado pelo Ministério da Justiça, destaca-se a ofensa ao direito de petição, ao acesso à informação, ao devido processo legal, à individualização da situação do migrante, à igualdade e à não discriminação, à não expulsão coletiva e à não devolução a lugar não seguro. Repise-se, ademais, que através das medidas propostas e implementadas no Aeroporto de Guarulhos, as pessoas ali retidas estão sendo submetidas a tratamento degradante, tendo sua dignidade completamente ultrajada.

A responsabilidade primária pelos acontecimentos expostos é, portanto,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

do Estado brasileiro, cujas diretrizes dispostas na Nota Técnica n. 18/2024/Gab-DEMIG/SENAJUS/MJ macula os princípios normativos de direito internacional a que o país se obriga a respeitar, bem como a Constituição Federal e a legislação ordinária sobre o tema.

Uma vez retidos na área de trânsito do Aeroporto Internacional, as companhias aéreas, a quem cabe parcela de responsabilidade pelos passageiros embarcados em seus voos até o destino final e desembarque, têm fornecido, de modo escasso e precário, as condições básicas a que os estrangeiros aguardem o desfecho de suas situações. Com efeito, nos termos do Código Brasileiro de Aeronáutica (art. 256), a responsabilidade pela execução do contrato de transporte é objetiva, devendo oferecer assistência material ao passageiro em todo o período. Além disso, nos termos dos artigos 12, 14, § 3º, III, e art. 7º, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor, a responsabilidade do prestador dos serviços, além de objetiva, é solidária.

A esse respeito, mencione-se que, conforme exposto no relatório de visita técnica realizada pelo Ministério Público Federal, os migrantes que se encontravam nas áreas de trânsito do aeroporto àquela data, relataram que a alimentação disponibilizada pelas empresas aéreas era pouca e que não havia oferta nutritiva. Apontaram, ademais, que sentiam frio intenso e não havia cobertores suficientes para os que ali se encontravam. E, ainda, que o local para onde foram encaminhados é sujo, inadequado e sem higiene. Em síntese, os migrantes estão aglomerados em pequenos espaços, sujos, frios, iluminados ininterruptamente, sem oferta de chuveiros, dormindo em cadeiras ou no chão, forrado, quando muito, com cobertores e papelões.

A ausência de prestação positiva adequada por parte das companhias aéreas compromete a dignidade das pessoas. Por isso, cabe também a responsabilização das empresas aéreas pelos fatos aqui narrados, relativamente às condições materiais de sua permanência na área restrita do aeroporto.

A concessionária do serviço aeroportuário federal (GRU Airport) é, de igual modo, responsável pela situação a que os migrantes estão expostos. Apesar de não possuir ingerência quanto às medidas a serem tomadas no âmbito



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

administrativo em relação aos estrangeiros, a manutenção do espaço físico do aeroporto é de sua competência. Quanto a isso, veja-se o disposto no art. 22 da Lei n. 8.078/1990.

E não há, como já dito, salvante o hotel em que ora se encontram as mulheres e crianças, um espaço adequado para abrigar os demais migrantes que aguardam o desfecho da situação.

A própria Nota Técnica n. 18/2024/Gab-DEMIG/SENAJUS/MJ admite que “a estrutura do aeroporto de Guarulhos, neste momento, não está plenamente adequada à recepção destas pessoas, sendo necessário introduzir medidas de melhorias nos espaços físicos e no atendimento a essa população com vistas à assegurar estadia digna”(pág. 16).

Nesse cenário, e sem prejuízo à identificação dos demais responsáveis, direta ou indiretamente, pela situação a que os migrantes estão sendo submetidos no Aeroporto Internacional de Guarulhos, aponta-se a responsabilidade tripartite do Estado, das companhias aéreas e da concessionária do serviço aeroportuário federal.

CONCLUSÃO

A Nota Técnica n. 18/2024/Gab-DEMIG/SENAJUS/MJ inova indevidamente no ordenamento jurídico, frustrando a eficácia e aplicação da Lei de Migração e da Lei n. 9.474/1997 e disposições regulamentares correlatas, que definem os mecanismos necessários à implementação do Estatuto dos Refugiados. Além disso, contraria uma série de direitos fundamentais previstos tanto na Constituição Federal quanto em normas internacionais ratificadas pelo Brasil.

Ainda que não tenha sido essa a intenção, a Nota Técnica n. 18/2024/Gab-DEMIG/SENAJUS/MJ criminaliza a figura do migrante, privando o acesso aos meios de requerer o reconhecimento de sua condição de refugiado, impondo às companhias aéreas o ônus de proceder ao imediato encaminhamento dos migrantes em trânsito aos países que constavam como seus destinos finais, e àqueles territórios a obrigação de tomar as providências, caso solicitada proteção



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

pelos recém-chegados.

A Nota Técnica n. 18/2024/Gab-DEMIG/SENAJUS/MJ infringe, também, os direitos de petição, de acesso à informação, do devido processo legal, de não criminalização do migrante, de igualdade e não discriminação, de *non-refoulement*, e não devolução coletiva.

Expõe, ainda, os migrantes a tratamento incompatível com direitos humanos.

Coloca, enfim, as pessoas que ali se encontram em situação de vulnerabilidade, ao alcance de doenças¹⁵ e dos perigos resultantes de possível retorno a lugares perigosos para si.

À vista de todo exposto, o **Procurador Federal dos Direitos do Cidadão**, resolve, nos termos do art. 6º, XX c/c art. 14 da Lei Complementar n. 75/1993, expedir a presente **RECOMENDAÇÃO** ao sr. Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, a fim de que, na condição de autoridade superior daquele Ministério, determine a imediata cessação dos efeitos da Nota Técnica n. 18/2024/Gab-DEMIG/SENAJUS/MJ – revogando-a ou anulando-a – e, ato contínuo, que assegure o regular processamento de solicitações de refúgio, de forma individualizada e fundamentada, inclusive com a garantia de autorização de estada provisória, nos exatos termos da legislação de regência.

Recomenda-se, ainda, à Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos-SP (GRU Airport) e às Companhias Aéreas responsáveis pelo transporte aéreo (conforme indicação nos encaminhamentos respectivos), que sejam adotadas providências no sentido de assegurar tratamento digno de permanência, assistência material, médica (inclusive psicológica) e alimentação, com direito a banhos regulares, inclusive, às pessoas migrantes que se encontram retidas e aguardando o regular processamento de pedidos de refúgio.

Recomenda-se, por fim, à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC que verifique, junto à concessionária aeroportuária GRU Airport e às companhias aéreas o cumprimento das obrigações acima indicadas, como também que adote as providências inerentes ao seu poder de polícia na matéria (Lei n. 11.182/2005, arts. 15 A esse respeito, em sua visita técnica, o MPF constatou que: “Foi possível observar várias pessoas adoecidas, possivelmente gripadas ou resfriadas, sem uso de máscara ou observância de medidas sanitárias adequadas. Um migrante apresentou um quadro de alergia e/ou coceira na pele”. Documento anexo, fls. 07.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

2º e 8º, XXI).

Dê-se ciência, também, aos seguintes órgãos/autoridades: Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Mauro Vieira; Ministra de Estado da Igualdade Racial, Anielle Franco; Ministra de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania, Macaé Evaristo; Procurador da República no Município de Guarulhos-SP; Conselho Nacional de Direitos Humanos; Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no Brasil.

Brasília, 15 de outubro de 2024

NICOLAO DINO
Subprocurador-Geral da República
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão