



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

**O PROCURADOR FEDERAL DOS DIREITOS DOS CIDADÃOS**, no exercício de suas atribuições legais, vem até Vossa Excelência oferecer

**R E P R E S E N T A Ç Ã O**

com vistas ao questionamento, junto ao Supremo Tribunal Federal, via **arguição de descumprimento de preceito fundamental**, da omissão inconstitucional do Estado brasileiro em assegurar o direito a requerer o reconhecimento da condição de refugiados(as) a migrantes retidos no Aeroporto Internacional de Guarulhos – SP.

Para efeito de contextualização, pede-se vênia para fazer referência aos fundamentos lançados na **recomendação** em anexo, de 15.10.2024, por meio da qual o PFDC recomendou ao sr. Ministro de Estado da Justiça 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.

Conforme ali destacado, 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 Guarulhos<sup>4</sup>, 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

acompanhamento dos visitantes. O detalhamento das violações ali encontradas será realizado adiante, em tópico específico.

O quantitativo de pessoas retidas elevou-se nos últimos meses.

Passados quase dois meses da data da recomendação, o Ministério da Justiça não se posicionou junto à PFDC, muito embora hajam sido solicitadas informações.

Conforme exposto na recomendação acima mencionada, 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, também, 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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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 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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e da Secretaria de Comunidades Brasileiras e Assuntos Consulares e Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores.

A inação do Estado brasileiro em reação à análise de pedidos de refúgio decorre de indevida inovação no ordenamento jurídico, ante a concessão de *status* de lei a uma nota técnica e, principalmente, implica violação ao direito fundamental de petição; violação ao devido processo legal; violação ao direito à igualdade e não discriminação e da ilegalidade do julgamento prévio e indistinto quanto às razões para ingresso no país; violação do direito à individualização do migrante; violação à vedação de expulsão coletiva; violação à vedação à devolução de estrangeiro a lugar não seguro e aceitação do *refoulement* pelo Estado brasileiro; e violação à vedação a tortura e a tratamento desumano.

### - Da violação ao direito fundamental de petição

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 País<sup>1</sup> 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

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

---

1 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

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.

**- 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 outra natureza.”

Sobre a garantia do devido processo legal aos imigrantes, a Comissão



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Interamericana de Direitos Humanos<sup>2</sup> ressalta:

[...]el derecho al debido proceso, [...] se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en 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 rememorar que no paradigmático caso Vélez Loor vs. Panamá, julgado no ano de 2010, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, definiu, enquanto *standard* de tratamento às pessoas migrantes a garantia de revisão judicial das detenções migratórias justamente em atenção ao devido processo legal. Guimarães Silva et al<sup>3</sup> esclarecem que:

"Esse standard adveio do fato de o Sr. Vélez Loor 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 jurisdicional".

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

- 2 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.
- 3 SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. GUIMARÃES SILVA, Bianca. O caso Vélez Loor 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

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 conterá 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 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).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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 Ramos<sup>4</sup>, 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 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.

**- 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

---

4 RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos, 11<sup>o</sup> ed. Saraiva jur, 2024. pg. 1130 e 1131.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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 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:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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

A Constituição Federal assim assegura:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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.

**- Da violação do direito à individualização do migrante**

A discriminação dos estrangeiros em trânsito que adentram ao país através



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

do aeroporto internacional de Guarulhos desemboca em outras inúmeras violações.

Uma delas se refere 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)<sup>5</sup>, 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 individuais, além de configurarem prática discriminatória, ferem, sobremaneira, o direito à individualização do migrante, assegurado pela legislação brasileira.

---

5 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

**- Da violação à vedação de expulsão coletiva**

Do princípio – e direito – à individualização da situação do migrante 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 como<sup>6</sup>:

*"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 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*

---

6 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

*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.

**- 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. Não Desse modo, o estrangeiro não pode ser direcionado a país em que tema ser perseguido em razão de sua raça, crença, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

Esse princípio 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 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-*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

*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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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 que *"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*, pois 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.

#### **- 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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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, 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.

**A situação acima apontada evidencia grave omissão do Estado brasileiro, configurando violação a preceitos fundamentais, sem que haja outro remédio idôneo à solução da lesão anunciada.**

Impõe-se enfatizar, em outro passo, que, muito embora a situação retratada decorra de retenções de mais de centena de pessoas, não se trata, aqui, de busca tutela de interesses meramente individuais. Os atributos da generalidade, abstração e impessoalidade se fazem presentes, haja vista que a Nota Técnica editada pelo Ministério da Justiça indica tratar-se de uma diretriz a ser adotada pelo Estado brasileiro em situações desse jaez, em evidente descompasso com a regularidade da política migratória, num contexto de violação de direitos fundamentais.

**- Do agravamento da situação retratada na recomendação: decisão da Presidência do Superior Tribunal de Justiça (SLS n. 3522)**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A permanência dos migrantes em solo brasileiro, aguardando a garantia do refúgio decorria de decisões liminares em *habeas corpus* na Terceira Região da Justiça Federal.

Todavia, **na data de hoje (2.12.20214)**, a PFDC tomou conhecimento de decisão do Exmo. Ministro Presidente do Superior Tribunal de Justiça, proferida ontem, suspendendo liminar "no Habeas Corpus n. 5029663-44.2024.4.03.0000, até o seu trânsito em julgado, estendendo os efeitos desta decisão para proibir, também, a concessão de eventuais outras liminares de idêntico teor em ações individuais ou coletivas de qualquer espécie, nas quais se autorize a permanência ou o ingresso de postulantes de refúgio e de asilo no Brasil, estejam elas já propostas ou não."

Como decorrência dessa decisão, o poder público federal está, na prática, autorizado a proceder à restituição sumária de migrantes sem que a eles(as) tenha sido assegurada, ao menos, a garantia de solicitação de refúgio mediante análise individualizada.

Esse cenário evidencia a urgência na análise dos termos desta representação e, se assim entender Vossa Excelência, a postulação junto ao Supremo Tribunal Federal de medida liminar para assegurar aos estrangeiros retidos o exercício de direitos assegurados na Constituição Federal e nas Convenções supramencionadas, das quais o Brasil é signatário.

São estes os termos em que pede e aguarda deferimento.

Brasília, 4.12.2024

**NICOLAO DINO**  
Subprocurador-Geral Pública  
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão