



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00316595/2016

Nota Técnica nº 10/2016

*Projeto de Lei nº 2516 de 2015 – Nova Lei de Migração –
Propostas de Emendas – Zona de Fronteira Primária*

Trata-se do Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que visa dispor sobre os direitos e deveres do migrante, regular a sua entrada e estada no País, estabelecer princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante, entre outras providências.

Através da subscrição de tratados ou outros de compromissos internacionais e em virtude de preceitos constitucionais, o Brasil mantém o compromisso com a proteção internacional de pessoas, bem como com a preservação da dignidade humana, independentemente da nacionalidade.

Para assegurar o cumprimento desta obrigação, o país tem identificado oportunidades para o estabelecimento de mecanismos que assegurem a não devolução de pessoas não nacionais para os locais onde sua vida, liberdade ou integridade física estejam em perigo, em virtude de perseguições individuais ou de conflitos armados, em razão de circunstâncias de tráfico internacional de pessoas, risco de tortura, vulnerabilidade de crianças ou outras situações.

O conteúdo do art. 60, do presente projeto de lei, é um forte demonstrativo de que o tema do *non refoulement* conquista um espaço pertinente na construção do novo sistema migratório brasileiro, consoante as escolhas constitucionais e os compromissos firmados pelo Brasil no plano internacional.

A presente proposta de emenda ao texto do Projeto de Lei destina-se aperfeiçoar o tratamento desta temática no âmbito das zonas de fronteira primária – áreas altamente sensíveis para a garantia do direito à não devolução, conforme o que ficou consignado na Declaração de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Brasília e no Plano do Ação do Brasil de dezembro de 2014 - ambos firmados pelos países da América Latina e Caribe, em celebração aos 30 anos da Declaração de Cartagena.¹

Uma vez que o tratamento dado a não nacionais nas zonas de fronteira primária não esteja adequadamente previsto em lei, perde-se a oportunidade de estabelecer regras claras sobre a ação de autoridades públicas ou agentes privados (como companhias transportadoras), cujas decisões são determinantes para a imediata retirada de pessoas do território nacional e, consequentemente, para eventual descumprimento do princípio do *non refoulement*.

A percepção da especial sensibilidade das zonas de fronteira primária ao tema tem se aprofundado com a experiência acumulada a partir do estabelecimento do TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICO-INSTITUCIONAL sobre a proteção e promoção de soluções humanitárias e solidárias para situações de migrantes inadmitidos no aeroporto de Guarulhos – acordo que foi firmado em janeiro de 2015 entre o Ministério Público Federal – Procuradoria

¹Do Preâmbulo da Declaração de Brasília: “Reconhecemos os desenvolvimentos da jurisprudência e da doutrina da Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos países em que se aplicam, no que diz respeito ao conteúdo e ao alcance do direito de solicitar e receber asilo incluído nos instrumentos regionais de direitos humanos, sua vinculação com os instrumentos internacionais sobre refugiados, ao caráter *ius cogens* do princípio da não devolução, incluindo a não rejeição na fronteira e a devolução indireta, bem como a integração das normas do devido processo nos procedimentos para determinação da condição de refugiado, de modo que estes sejam justos e eficientes”

Do Capítulo 2 do Plano de Ação do Brasil: “Durante as consultas subregionais, expressou-se a necessidade de continuar o trabalho para consolidar espaços fronteiriços e de trânsito seguros por meio de ações voltadas para a identificação oportuna de solicitantes de asilo e outras pessoas com necessidades de proteção, o respeito ao princípio da não devolução, a atenção oportuna dessas pessoas mediante sua referência imediata às instituições nacionais de proteção e à satisfação de suas necessidades diferenciadas de proteção. As consultas também recomendaram desenvolver e implementar fórmulas práticas que permitam estabelecer um equilíbrio entre as legítimas preocupações de segurança dos Estados e um enfoque de direitos. (...)”

A fim de preservar as fronteiras como áreas seguras e de proteção para as pessoas e para os Estados, propõe-se a realização do programa “**Fronteiras Solidárias e Seguras**” a ser implementado por meio de um trabalho conjunto entre o Estado, o ACNUR, outras organizações internacionais e atores da sociedade civil, que inclua as seguintes ações:

- a) Desenvolver, difundir e implementar diretrizes para a identificação, atenção imediata e encaminhamento oportuno de pessoas com necessidade de proteção internacional aos departamentos competentes do governo.
- b) Reforçar a presença das Comissões Nacionais para Refugiados (CONAREs) ou órgãos equivalentes e de outras instâncias competentes de proteção em áreas fronteiriças.
- c) Criar normas e regulamentos operativos sobre medidas alternativas à detenção administrativa migratória de solicitantes de asilo, em particular crianças acompanhadas ou desacompanhadas.
- d) Capacitar de forma contínua os funcionários do Estado em áreas de fronteira sobre os direitos das pessoas, os perfis da população solicitante de asilo e refugiada em situação de vulnerabilidade e as medidas adotadas pelo Estado, através do programa “Fronteiras Solidárias e Seguras”.
- e) Executar amplas campanhas de difusão e informação, tanto em postos fronteiriços como em outros espaços da rota migratória, sobre os riscos e perigos aos quais se expõem as pessoas que viajam em movimentos migratórios mistos e sobre os mecanismos de proteção existentes em cada país.
- f) Melhorar a infraestrutura básica de atenção e ajuda aos solicitantes de asilo e refugiados, assim com o acesso a serviços sociais e comunitários”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Federal dos Direitos do Cidadão, o Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Justiça, o Ministério da Justiça – Comitê Nacional para os Refugiados, a Defensoria Pública da União, o Município de Guarulhos - Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

Por estas razões, considera-se fundamental incluir regras adicionais aos artigos 39 e 119 do Projeto de Lei, com o intuito de assegurar que as autoridades de fronteira e as companhias transportadoras (que exercem um papel relevante na destinação de passageiros que transitam pelo Brasil) encontrem, na Lei, enunciados claros sobre sua parcela de responsabilidade para o cumprimento do princípio da não devolução e do dever de tratar com dignidade as pessoas que permaneçam em área de fiscalização fronteiriça.

Nesse sentido, a presente nota técnica sugere a inclusão dos parágrafos 1º a 5º, do art 39 e os incisos VIII e IX, do art. 109.

No intuito de colaboração com o Congresso Nacional, são essas as propostas da **Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão** em parceria com a **Defensoria Pública da União**, a **Missão Paz**, a **Conectas** e a **Caritas São Paulo** para aperfeiçoamento do PL 2516, de 2015.

Brasília, 7 de novembro de 2016.

JOÃO AKIRA OMOTO
PROCURADOR FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO ADJUNTO



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

EMENDA N. ____/2016

Art. 39. O viajante deverá permanecer em área de fiscalização até que seu documento de viagem tenha sido verificado, salvo os casos previstos em lei.

INCLUSÃO DE NOVO PARÁGRAFO: § 1º Essa permanência não se prolongará por mais de 24 horas, garantindo-se o acesso do migrante à informação sobre os seus direitos em idioma que compreenda, o acesso à Defensoria Pública da União, a manutenção em sua posse de seus documentos e pertences da bagagem de mão, bem como o acesso a tratamento digno e provimento de suas necessidades.

INCLUSÃO DE NOVO PARÁGRAFO: § 2º O prazo referido no parágrafo anterior poderá ser prorrogado por motivo imperioso e mediante decisão fundamentada da autoridade competente, não se podendo, em qualquer caso, repatriar o migrante até o esclarecimento de todas as circunstâncias relevantes.

INCLUSÃO DE NOVO PARÁGRAFO: § 3º As companhias transportadoras têm o dever de comunicar imediatamente à autoridade de fronteira todas as situações em que passageiros em trânsito no Brasil não embarcarem para a sequência de sua viagem, garantindo aos viajantes o contato com as autoridades locais.

INCLUSÃO DE NOVO PARÁGRAFO: § 4º A mesma obrigação do parágrafo aplica-se às companhias aéreas nas situações em que o passageiro não nacional que, tendo passado em trânsito pelo Brasil, seja devolvido ao país por ter sido inadmitido em outro país, na sequência de sua viagem.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

INCLUSÃO DE NOVO PARÁGRAFO: § 5º O transportador ou seu agente responderá pela manutenção e demais despesas do passageiro impedido de ingressar em território nacional ou de embarcar para a sequência de sua viagem, bem como pela sua retirada, quando cabível, do território brasileiro.

JUSTIFICAÇÃO

Os parágrafos foram incluídos visando assegurar a celeridade dos processos de verificação necessários ao ingresso do viajante no Brasil ou ao seguimento de sua viagem, bem como o respeito a seu direito a manter-se na posse de seus documentos pessoais e pertences, o direito a receber informação e assistência jurídica e, finalmente, o direito a ter suas necessidades básicas atendidas dignamente.

Ligada a esse último aspecto, a proposta do parágrafo 5º reinsere a obrigação (prevista na atual legislação) das companhias transportadoras em responder pela manutenção e demais despesas do passageiro em trânsito que não se apresente para a sequência da viagem.

A proposta dos parágrafos 3º e 4º, por sua vez, destina-se a suprir uma lacuna identificada na atual legislação, no que se refere à identificação dos passageiros em trânsito pelo Brasil: sem que as companhias aéreas tenham o dever de informar as autoridades brasileiras sobre a situação de passageiros que tenham sido obstados de seguir viagem ou que tenham sido devolvidos ao Brasil (como conexão de retorno) por outro país na sequência de suas viagens, não é possível ao Brasil verificar se pessoas que estejam em seu território nacional recebem o tratamento adequado e têm a oportunidade de aceder aos procedimentos disponíveis na legislação nacional para a garantia da não devolução. Somente para citar um exemplo, vale narrar que, em diversas situações identificadas recentemente, passageiros que estavam em trânsito no Aeroporto de Cumbica (o maior aeroporto do Brasil) manifestaram temor de serem devolvidos aos seus países de origem no momento em que seriam embarcados de retorno. Em alguns casos, a sequência de suas viagens foi obstada pelas companhias aéreas e, em outros, os passageiros foram devolvidos por outros países,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

na sequência de suas viagens, após eles terem estado em Cumbica, como aeroporto de conexão. Mesmo que esses passageiros tenham o Brasil somente como país de trânsito, ao estarem em território nacional, haveria violação à obrigação assumida pelo Brasil com a não devolução de pessoas em necessidade de proteção internacional caso os passageiros não pudessem ter sido identificados e acedido aos procedimentos de solicitação de refúgio ou outros procedimentos destinados a assegurar o *non refoulement*.

Encontra-se aí a relevância de impor-se às companhias transportadoras (aéreas ou navais) o dever de informar às autoridades de fronteira todas as situações em que passageiros em trânsito no Brasil não embarcarem para a sequência de sua viagem ou foram devolvidos ao país por terem sido inadmitidos em outro país, garantindo aos viajantes o contato com as autoridades locais.

EMENDA N. ____/2016

Art. 109. Constitui infração, sujeitando o infrator às seguintes sanções:

(...)

INCLUSÃO DE NOVO inciso: VIII – Deixar, a empresa transportadora, de atender ao disposto nos parágrafos do art. 39.

Sanção: multa.

INCLUSÃO DE NOVO inciso: IX – Promover, a empresa transportadora, a retirada de passageiro em trânsito pelo Brasil para as fronteiras dos territórios em que a sua vida, sua integridade pessoal ou a sua liberdade seja ameaçada.

Sanção: multa.

JUSTIFICAÇÃO



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Para dar força cogente às obrigações, considera-se relevante estabelecer, pelos incisos VIII e IX do art. 109, do Projeto de Lei, sanções de multa às companhias aéreas que descumprirem os parágrafos 3º, 4º e 5º do art. 39 ou, de qualquer forma, promoverem a retirada de passageiro em trânsito no Brasil para as fronteiras dos territórios em que a sua vida, sua integridade pessoal ou a sua liberdade seja ameaçada.

Por estes fundamentos, requer que sejam acatadas tais alterações e sugestões. Os dispositivos não expressamente indicados permanecem como estão no projeto.

Sala das Sessões, em de novembro de 2016.

DEPUTADO FEDERAL