DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO
SBS Quadra 02, Bloco H, Lote 14 - Bairro Asa Sul - CEP 70070-120 - Brasília - DF - http://www.dpu.gov.br/

RECOMENDAÇÃO Nº 4657520 - DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU

A Sua Excelência o Senhor
CARLOS ALBERTO FRANÇA
Ministro das Relações Exteriores
ministro.estado@itamaraty.gov.br

A Sua Excelência o Senhor
WALTER BRAGA NETTO
Ministro da Defesa

A Sua Excelência o Senhor
ONYX LORENZONI
Ministro do Trabalho e Previdência

A Sua Excelência o Senhor
ANDERSON TORRES
Ministro da Justiça e Segurança Pública

Referência: PAJ 2021/016-07906

Recomendação dirigida ao Ministro das Relações Exteriores para os seguintes fins: i) concessão de visto para acolhida humanitária em caráter urgente e emergencial, observando-se a possibilidade de identificação do imigrante com os documentos de que dispuser, em favor de nacionais afegãos que desejem vir para o Brasil, independentemente da edição de regulamento; ii) emissão de laissez-passer nos casos em que os nacionais afegãos não disponham de passaporte; iii) adoção de contatos diplomáticos destinados a viabilizar o resgate, por meio aéreo, de nacionais afegãos na cidade de Cabul ou em outros pontos do território afegão; iv) concessão de acolhida humanitária em favor do grupo de 400 afegãos.

Recomendação dirigida ao Ministério da Defesa: mobilização de aeronaves para o resgate aéreo de nacionais afegãos na cidade de Cabul ou em outros pontos do território afegão.

Recomendação dirigida ao Ministério da Justiça e Segurança Pública: não sendo concedido o visto de acolhida humanitária para o grupo de 400 afegãos por parte do Ministério das Relações Exteriores, seja deferida, desde já, a admissão excepcional de tal grupo.

Recomendação dirigida, de maneira conjunta, ao Ministro da Justiça e Segurança Pública, ao Ministro das Relações Exteriores e ao Ministro do Trabalho e Previdência: edição do ato conjunto destinado à emissão do visto para acolhida humanitária em favor de nacionais afegãos (artigo 14, § 3º, da Lei 13.445/2017, c/c artigo 36 do Decreto 9.199/2017), observando-

se a possibilidade de identificação com os documentos de que o imigrante dispuser (artigo 20 da Lei 13.445/2017).

A **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**, pela Defensoria Regional de Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro e por seu Grupo de Trabalho Nacional Migrações, Apatridia e Refúgio, com fundamento no artigo 134 da Constituição da República, no artigo 3º-A e no artigo 4º, I, II, VII, VIII, X, XI, da Lei Complementar 80/94, vem **apresentar recomendação** a Suas Excelências, o Ministro das Relações Exteriores, o Ministro da Defesa, o Ministro do Trabalho e Previdência e o Ministro da Justiça e Segurança Pública, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. Do objeto da recomendação

A presente recomendação tem como pano de fundo a conjuntura no Afeganistão e conjuga medidas direcionadas, de maneira distinta, a Suas Excelências, os Ministros das Relações Exteriores, da Defesa, do Trabalho e Previdência e da Justiça e Segurança Pública.

Dirige-se especificamente ao Ministro das Relações Exteriores para os seguintes fins: i) concessão de visto para acolhida humanitária em caráter urgente e emergencial, observando-se a possibilidade de identificação do imigrante com os documentos de que dispuser, em favor de nacionais afegãos que desejem vir para o Brasil, independentemente da edição de regulamento; ii) emissão de laissez-passer nos casos em que os nacionais afegãos não disponham de passaporte; iii) adoção de contatos diplomáticos destinados a viabilizar o resgate, por meio aéreo, de nacionais afegãos na cidade de Cabul ou em outros pontos do território afegão; iv) concessão de acolhida humanitária em favor do grupo de 400 afegãos, que é objeto da notícia em anexo.

Dirige-se ao Ministro da Defesa para a mobilização de aeronaves para o resgate aéreo de nacionais afegãos na cidade de Cabul ou em outros pontos do território afegão.

Dirige-se ao Ministro da Justiça e Segurança Pública, para que, não sendo concedido o visto de acolhida humanitária para o grupo de 400 afegãos por parte do Ministério das Relações Exteriores, seja deferida, desde já, a admissão excepcional de tal grupo.

Dirige-se, de maneira conjunta, ao Ministro da Justiça e Segurança Pública, ao Ministro das Relações Exteriores e ao Ministro do Trabalho e Previdência, para a edição do ato conjunto destinado à emissão do visto para a acolhida humanitária em favor de nacionais afegãos (artigo 14, § 3º, da Lei 13.445/2017, c/c artigo 36 do Decreto 9.199/2017), observando-se a possibilidade de identificação com os documentos de que o imigrante dispuser (artigo 20 da Lei 13.445/2017).

II. Das razões de fato e de direito

É de conhecimento público a assunção do Talibã ao poder no Afeganistão. Anuncia-se, também, a completa retirada militar dos Estados Unidos daquele país. Há também notícias a respeito da imposição de limites temporais, pelo Talibã, ao resgate aéreo promovido pelos Estados Unidos de nacionais afegãos que, com a nova conjuntura política, correm sérios riscos à vida e à integridade física.

O contexto delineado naquele país justifica a acolhida humanitária, que é princípio e diretriz da política migratória brasileira (artigo 3º, VI, da Lei 13.445/2017) e fundamenta a concessão de visto temporário (artigo 14, I, c, da Lei 13.445/2017), destinado a assegurar o deslocamento seguro para o Brasil, e da autorização de residência (artigo 30, I, c, da Lei 13.445/2017), destinada a assegurar a residência daqueles que já se encontrem em território nacional.

A acolhida humanitária, por si só, remete à simplificação das exigências documentais para a identificação civil do imigrante (artigo 20 da Lei 13.445/2017).

Acrescente-se que o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) já reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos no Afeganistão, antes mesmo da assunção do Talibã ao poder. Essa hipótese de concessão de refúgio, prevista no artigo 1º, III, da Lei 9.474/1997, é objetiva, na medida em que se baseia na situação conjuntural do Afeganistão e dispensa a demonstração de uma perseguição individualizada.

A solicitação de refúgio, por sua vez, dispensa a apresentação de qualquer documento de identificação ou de qualquer comprovação da narrativa caracterizadora do refúgio.

Nesse contexto que fundamenta a acolhida humanitária e caracteriza grave e generalizada violação de direitos humanos, ensejadora do refúgio - institutos que, por si sós, remetem a uma simplificação ou mesmo dispensa de documentação a ser apresentada -, não há dúvidas da necessidade de concessão de visto mediante simplificação das exigências documentais ou mesmo da emissão de laissez-passer, quando o nacional afegão não dispuser de documento de identificação.

Entende a Defensoria Pública da União que, independentemente de regulamentação específica, é possível a concessão de visto para acolhida humanitária de maneira emergencial e urgente. Deveras, a exigência de regulamento, prevista no § 3º do artigo 14 da Lei 13.445/2017, não integra a hipótese que autoriza o visto para acolhida humanitária, o qual depende de situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário precipuamente. O regulamento assegura a forma, não integrando a hipótese de concessão.

Nesse sentido, a Associação de Juízes Federais (AJUFE), por ocasião do I Fórum Nacional de Direitos Humanos (I FONADIRH), editou o enunciado n. 11, segundo o qual *"a regulamentação administrativa da acolhida humanitária poderá ser estendida judicialmente, por analogia, a apátridas e a nacionais de países em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses"*.

A possibilidade de extensão judicial, por analogia, da regulamentação administrativa existente reforça a ideia de que prevalecem as situações caracterizadoras da acolhida humanitária em detrimento da regulamentação específica que reconheça acolhida humanitária para tal ou qual nacionalidade.

Sob outro viés, se o Poder Judiciário federal admite a concessão de visto para acolhida humanitária nesses termos, não há razão para o Poder Executivo federal deixar de fazê-lo.

De qualquer modo, até por se anunciar uma permanência da crise observada no Afeganistão, é também necessário avançar na edição do ato conjunto destinado a definir as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto para acolhida humanitária em favor de nacionais afegãos, de competência dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho (artigo 14, § 3º, da Lei 13.445/2017, c/c artigo 36 do Decreto 9.199/2017), observando-se a possibilidade de identificação com os documentos de que o imigrante dispuser (artigo 20 da Lei 13.445/2017).

Por outro lado, a concessão do visto ou a emissão de laissez-passer, embora indispensáveis, pressupõem uma conjuntura em que seja possível o deslocamento em voos comerciais desde o Afeganistão ou, ainda, a partir de países vizinhos.

Nada obstante, tem-se uma conjuntura em que os voos comerciais estão suspensos, enquanto a fronteira com o Paquistão, que é a fronteira terrestre mais próxima da capital Cabul, foi fechada. Portanto, tornou-se praticamente impossível o deslocamento desde o território afegão, senão por meio dos resgates aéreos promovidos por outros países, em especial os Estados Unidos.

Assim, para assegurar verdadeiramente uma acolhida humanitária ou mesmo a possibilidade de solicitação de refúgio em território brasileiro, não há como dispensar a realização dos resgates aéreos pelo Brasil, de maneira coerente com o princípio e diretriz da política migratória brasileira e mesmo com o reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos no Afeganistão.

Estima-se que esses resgates aéreos possam ser concretizados com a utilização de aviões da Força Aérea Brasileira, o que justifica o direcionamento da presente recomendação ao Ministro da Defesa.

Evidentemente, a medida de resgate, por afetar a soberania do Afeganistão, exigirá tratativas diplomáticas que a viabilizem, a cargo do Ministério das Relações Exteriores, que também detém competência para a emissão de visto e a expedição de laissez-passer.

Por fim, registre-se a situação específica de um grupo de 400 afegãos que está a solicitar a acolhida humanitária ao Brasil para poder deixar o Afeganistão (**doc. 1**). Foi dirigido um pedido formal ao Ministério das Relações Exteriores. Há a peculiaridade de que já existe um voo fretado para deixar Cabul para transportar o grupo para o Brasil.

Nesse caso específico, que ilustra a situação de milhares de afegãos que pretendem deixar o seu país, preocupa a resposta do Ministério das Relações Exteriores, no sentido de que ainda não há base legal para a concessão de visto para acolhida humanitária para cidadãos do Afeganistão. Como visto, a base legal não é a edição de um regulamento, mas a configuração das hipóteses que autorizam a acolhida humanitária, caracterizadas à saciedade e de forma indubitável no Afeganistão.

Além disso, para esse caso, é possível cogitar de outra alternativa, que é, desde já, autorizar a admissão excepcional, prevista no artigo 40, I, da Lei 13.445/2017, e no artigo 174, V, do Decreto 9.199/2017. A admissão excepcional fica a cargo do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

III. Da recomendação e da requisição de informações

Por tais motivos, a Defensoria Pública da União **RECOMENDA** ao Ministro das Relações Exteriores o seguinte:

i) seja concedido visto para a acolhida humanitária em caráter urgente e emergencial, observando-se a possibilidade de identificação do imigrante com os documentos de que dispuser, em favor de nacionais afegãos que desejem vir para o Brasil, independentemente da edição de regulamento;

ii) seja emitido laissez-passer nos casos em que os nacionais afegãos não disponham de passaporte;

iii) a adoção de contatos diplomáticos destinados a viabilizar o resgate, por meio aéreo, de nacionais afegãos na cidade de Cabul ou em outros pontos do território afegão;

iv) a concessão de acolhida humanitária em favor do grupo de 400 afegãos.

RECOMENDA-SE, de maneira conjunta, ao Ministro da Justiça e Segurança Pública, ao Ministro das Relações Exteriores e ao Ministro do Trabalho e Previdência, a edição do ato conjunto destinado à emissão do visto para acolhida humanitária em favor de nacionais afegãos (artigo 14, § 3º, da Lei 13.445/2017, c/c artigo 36 do Decreto 9.199/2017), observando-se a possibilidade de identificação com os documentos de que o imigrante dispuser (artigo 20 da Lei 13.445/2017).

RECOMENDA-SE, também, ao Ministro da Defesa a mobilização de aeronaves para o resgate aéreo de nacionais afegãos na cidade de Cabul ou em outros pontos do território afegão.

RECOMENDA-SE, ainda, ao Ministro da Justiça e Segurança Pública, que, não sendo concedido o visto de acolhida humanitária para o grupo de 400 afegãos por parte do Ministério das Relações Exteriores, defira, desde já, a admissão excepcional de tal grupo.

Além disso, a Defensoria Pública da União **REQUISITA** ao Ministro das Relações Exteriores, ao Ministro da Justiça e Segurança Pública, ao Ministro do Trabalho e Previdência e ao Ministro da Defesa, relativamente aos pontos de recomendação destinados a cada qual, com base no artigo 44, X, da Lei Complementar 80/94 e com prazo de 48 (quarenta e oito) horas a contar do recebimento, seja informado sobre o acatamento ou não da presente recomendação, e as razões para eventual não acatamento, com indicação dos dispositivos normativos supostamente aplicáveis.

Apesar do caráter não vinculativo da recomendação, destaca-se que o presente instrumento i) é relevante meio extrajudicial de prevenção de ações judiciais; ii) torna inequívoca a demonstração da ciência da(s) ilicitude(s) apontada(s); iii) constitui em mora o destinatário quanto às providências

recomendadas (art. 397, parágrafo único, do Código Civil); e iv) constitui elemento probatório em ações judiciais.

Adverte-se que a presente recomendação não esgota a atuação da Defensoria Pública da União sobre o tema, não excluindo futuras recomendações ou outras iniciativas pertinentes ao seu objeto, inclusive a adoção de medidas judiciais para assegurar o cumprimento da presente recomendação.

A resposta à requisição poderá ser direcionada aos emails **01drdhrj@dpu.def.br** e **gtmigracoeserefugio@dpu.def.br** com indicação do número PAJ de referência acima.

Salienta-se desde já que a Defensoria Pública da União mantém-se aberta ao diálogo e à construção de soluções para o tema ora posto. Assim, põe-se à disposição por meio dos endereços de email mencionados.

Rio de Janeiro, data conforme assinatura eletrônica.

Documento assinado eletronicamente por **Edilson Santana Gonçalves Filho**, **Membro do GT**, em 26/08/2021, às 20:57, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Documento assinado eletronicamente por **Thales Arcoverde Treiger**, **Ponto focal do GT**, em 27/08/2021, às 09:24, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Documento assinado eletronicamente por **João Paulo de Campos Dorini**, **Membro do GT**, em 27/08/2021, às 10:29, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Documento assinado eletronicamente por **Renan Vinicius Sotto Mayor de Oliveira**, **Defensor(a) Regional de Direitos Humanos**, em 27/08/2021, às 11:23, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Documento assinado eletronicamente por **Diego Bruno Martins Alves**, **Defensor(a) Público(a) Federal**, em 27/08/2021, às 11:36, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **4657520** e o código CRC **F8F86FA6**.