



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 5186748 - DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU

À Senhora

Maria Helena Guimarães de Castro

Presidente do Conselho Nacional de Educação

Às Senhoras e aos Senhores

Dirigentes de Instituições de Ensino Superior

Assunto: Equiparação de pessoas migrantes venezuelanas detentoras de outras formas de autorização de residência e solicitantes de refúgio a refugiadas em editais de acesso à educação superior e validação de diplomas estrangeiros

A **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, dos necessitados, com fundamento no art. 5º, LXXIV, e no art. 134 da Constituição da República, bem como nos art. 3º-A, I, II e III, art. 4º I, II, III, X, X e XVIII, da Lei Complementar nº 80/1994, vem apresentar **recomendação** pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1. Do objeto da recomendação

Com a presente recomendação, pretende-se promover o acesso de pessoas migrantes venezuelanas às instituições de ensino superior, compreendendo-se que se faz necessária a equiparação da situação de vulnerabilidade de pessoas venezuelanas não-refugiadas à das refugiadas ante o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, para fins de concorrência em editais de acesso à educação superior e validação de diplomas.

2. Das razões de fato e de direito

a) Da garantia do acesso de pessoas migrantes à educação

A Lei nº 13.445, publicada em 24 de maio de 2017, foi corretamente denominada de Lei de Migração e substituiu o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980). A normativa regulamenta a situação dos migrantes no Brasil e busca combater o anacronismo da norma anterior, refletindo mudança de paradigmas, enaltecendo a condição de sujeito de direitos dos migrantes, de modo a promover direitos e oportunidades com vistas a sua integração no país. Nesse sentido, em consonância com os blocos de constitucionalidade e convencionalidade, a Lei de Migração consagra em favor de pessoas não nacionais uma série de direitos e impõe ao Poder Executivo princípios e diretrizes para a gestão da mobilidade humana.

A normativa estipula como orientações da política migratória brasileira, dentre outros, os princípios de não-discriminação, da não criminalização da migração, da igualdade de tratamento, do acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (art. 3). Sobre o reconhecimento de direitos aos migrantes, a nova lei declara um amplo rol que inclui, dentre outros, o direito à reunião familiar, o amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos e a isenção das taxas para as pessoas em condições de hipossuficiência econômica. **No tocante a direitos sociais, a lei expressamente prevê a garantia do direito à educação pública, sendo proibida a discriminação motivada pela nacionalidade e condição migratória.** Nesse sentido:

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:

[...]

X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

[...]

Ora, o arcabouço jurídico brasileiro, ante a égide da nova Lei de Migração, afirma o direito à educação pública e proíbe a discriminação em razão da nacionalidade e condição migratória. Nesse sentido, o paradigma hodierno declara o atributo universal do direito à educação estabelecendo veredas para a garantia de seu conteúdo constitucional.

b) Da publicação de editais para o acesso ao ensino superior e para a validação de diplomas estrangeiros

Tendo em vista a condição particular e as características inerentes à situação de deslocamento forçado — quando o elemento volitivo do deslocamento é inexistente ou minimizado, sendo exemplos o refúgio, o asilo, o tráfico internacional de pessoas, e a falta de efetivação de direitos econômicos, sociais ou culturais — algumas universidades públicas brasileiras, a partir de sua autonomia e independência, corretamente disponibilizam processos seletivos específicos para pessoas em situação de refúgio, apatridia e para pessoas portadoras de autorização de residência concedida por razões humanitárias. Afortunadamente, dezenas de universidades brasileiras contam com procedimentos de ingresso facilitados para graduação e pós-graduação. Outras universidades contam também com processos específicos de validação de diplomas de graduação expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior para migrantes deslocamentos forçadamente ao Brasil. **É salutar, portanto, o comprometimento genuíno das universidades públicas brasileiras, conscientes de seu papel educacional e social, com a questão humanitária.**

Ocorre, entretanto, que a despeito da relevância e reverência de publicação de tais editais, diversos são exclusivamente direcionados a pessoas cujo *status* de refugiado foi reconhecido ou a pessoas beneficiárias de acolhida humanitária. Uma repercussão direta desta medida, é que indivíduos provenientes de determinados movimentos migratórios, como é o **caso específico da migração venezuelana, apesar de encontrarem-se igualmente em contexto de deslocamento forçado, por eventualmente contarem com *status* migratório diverso do instituto do refúgio ou da acolhida humanitária, acabam por não ser igualmente beneficiados por tais medidas.**

c) Do reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela

Desde 2015, o fluxo migratório de venezuelanos/as para o Brasil apresentou um aumento significativo em decorrência do agravamento da crise humanitária na Venezuela. Fator relevante neste movimento migratório em particular é a sua composição mista. Dada a situação política, social e econômica da Venezuela, não é possível determinar uma única razão que levou parcela tão considerável da população a deixar forçadamente seu país. Em levantamento feito pela Organização Internacional para as Migrações (OIM)^[1] para monitoramento do fluxo migratório venezuelano, são apontadas como fatores decisivos para a emigração: (i) questões econômicas e laborais; (ii) falta de acesso a alimentos e serviços médicos; (iii) violência e insegurança; (iv) razões familiares; e, (v) perseguições. Destarte, de modo geral, neste grupo são encontrados migrantes econômicos/laborais — deslocados em razão da falta de efetivação de direitos econômicos, sociais ou culturais —, e deslocados forçados em razão de perseguição.

Ante esta perspectiva, o governo brasileiro, mediante publicação do Decreto nº 9.285/2018, reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na Venezuela.

Além disso, Lei de Refúgio brasileira incorpora as diretrizes estabelecidas pela Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, considerando como refugiado todo indivíduo que sai do seu país de origem devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas imputadas. Também o Estado brasileiro incorporou em sua legislação o conceito de pessoa refugiada proposto pela Declaração de Cartagena, dispondo que será reconhecido como refugiado/a aquele/a que *“devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade e buscar refúgio em outro país”*. Por tal definição, portanto, a lei brasileira ampliou o prisma de proteção para vítimas de migração forçada:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

[...]

No ano de 2019, o Brasil reconheceu a **grave e generalizada violação de direitos humanos no contexto venezuelano**, hipótese prevista no art. 1º, III da Lei de Refúgio. Reconhece-se a condição de pessoa refugiada, portanto, não através de aferição do temor individualizado de perseguição, mas a partir da constatação coletiva da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Esta compreensão foi pautada a partir do Estudo de País de Origem sobre a Venezuela, elaborado pelo Ministério de

Justiça e Segurança Pública para o CONARE, conforme Nota Técnica nº 3/2019)[2]. Nesse sentido, constou da conclusão o Estudo:

[...] Diante da extensa pesquisa de país de origem, analisada à luz dos critérios de Cartagena, reconhecidos pela comunidade internacional, considero que a **Venezuela apresenta grave diagnóstico institucional com múltiplas violações dos direitos humanos** e, com fulcro no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474/97, submeto à apreciação do Comitê Nacional para os Refugiados que reconheça a **situação e Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos em todo o território da Venezuela**, com base nos critérios inspirados na Declaração de Cartagena, bem como ouvida a consideração do MRE.

d) Da equiparação da situação de vulnerabilidade de pessoas venezuelanas não-refugiadas ao reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, para concorrência em editais de acesso à educação superior e validação de diplomas

Tendo em vista o quadro acima descrito, é preciso recordar, como ora apontado, que a comunidade venezuelana no Brasil é composta por pessoas cujos status migratórios são diferentes.

Dentre as pessoas venezuelanas aqui residentes, há aquelas cuja condição de refugiada foi declarada por decisão administrativa do CONARE — órgão responsável por analisar e julgar os pedidos de refúgio no Brasil: são as pessoas formalmente reconhecidas como **refugiadas**, número que alcança hoje cerca de 38 (trinta e oito) mil pessoas cujos processos de solicitação de reconhecimento foram objeto de decisão pelo CONARE, com publicação no Diário Oficial da União.

Há, ainda, aquelas cujo processo administrativo perante o CONARE ainda está pendente: são as pessoas **solicitantes de refúgio**.

Por fim, há também aquelas que ostentam **autorização de residência para o atendimento de interesses da política migratória nacional, regulamentada pela Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 19/2021**, com direito equivalente ao anteriormente previsto pela Portaria Interministerial nº 09/2018 e pela Resolução Normativa nº 126 do CNIg. Esta forma de autorização de residência gera direitos civis semelhantes, mas é desprovida de caráter humanitário e é uma forma paralela, embora não contrária, ao sistema de refúgio brasileiro.

A despeito das diferentes situações migratórias, é necessário ter em conta que o Brasil, tal como apontado no item anterior, reconheceu o contexto de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, entendendo, portanto, que a situação de violação maciça de direitos humanos não se aplica a um indivíduo em particular, mas a toda a coletividade de pessoas originárias daquele país. Portanto, é razoável compreender que, ainda que as pessoas disponham da capacidade e do arbítrio para optar pelo *status* migratório que lhes convenha — seja a solicitação de refúgio, seja a autorização de residência via Portaria Interministerial nº 19/2021 —, **todas, para fins de consideração de sua vulnerabilidade, podem ser equiparadas à situação de refúgio, uma vez que originárias de um mesmo contexto reconhecidamente como de violação de direitos humanos**.

Esta equiparação, **no que tange ao acesso à educação superior e validação de diplomas por pessoas venezuelanas, permite a adequada consideração da condição particular e das características inerentes à situação de deslocamento forçado venezuelano**, garantindo procedimentos de ingresso facilitado para graduação e pós-graduação e validação de diplomas estrangeiros **a todas as pessoas nacionais da Venezuela, independentemente de sua forma de regularização migratória**.

e) Da necessidade de flexibilização documental em favor de todas as pessoas venezuelanas no país

O ingresso à universidade pública brasileira e, particularmente, o procedimento de revalidação de diplomas pressupõem a apresentação de um rol de documentos pessoais e referentes à vida escolar do indivíduo. Costuma ser usual que este ato simples para muitas pessoas seja extremamente complexo ou até mesmo inviável para quem realizou um deslocamento forçado. Sobre o tema, a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, reconhece, em seu art. 6º, que, em razão da peculiar situação dos/as refugiados/as, os/as quais muitas vezes deixam seus países em situação de fuga, urgência ou sem qualquer preparação prévia, os Estados podem **flexibilizar as exigências que seriam feitas de estrangeiros que não adentraram o país em tais circunstâncias excepcionais.**

Art. 6º. A expressão "nas mesmas circunstâncias": Para os fins desta Convenção, os termos "nas mesmas circunstâncias" implicam que todas as condições (e notadamente as que se referem à duração e às condições de permanência ou de residência) que o interessado teria de preencher, para poder exercer o direito em causa, se ele não fosse refugiado, devem ser preenchidas por ele, com exceção das condições que, em razão da sua natureza, não podem ser preenchidas por um refugiado.

Compreendendo corretamente esta dificuldade, a Lei de Refúgio brasileira ao versar sobre integração local, prevê o abrandamento das exigências feitas quanto à apresentação de documentos por parte dos/as refugiados/as, expressamente estabelecendo a **necessidade de se levar em consideração a situação atípica das pessoas refugiadas quando da apresentação de documentos, inclusive na hipótese de ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis:**

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e **o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis** deverão ser **facilitados**, levando-se em consideração a **situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.**

Corroborando com este raciocínio, a nova Lei de Migração arremata toda a discussão em tela e estipula, de forma expressa sobre a flexibilização documental, com reiteração pelo Decreto nº 9.199/2017, como se apreende do texto:

Lei 13.445/2017: Art. 20. A identificação civil de **solicitante de refúgio**, de asilo, de reconhecimento de apatridia e de acolhimento humanitário poderá ser realizada **com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser.**

Decreto 9.199/2017: Art. 68. O registro de dados biográficos do imigrante ocorrerá por meio da apresentação do documento de viagem ou de outro documento de identificação aceito nos termos estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública. (...) § 2º O registro e a identificação civil das pessoas que tiveram a condição de refugiado ou de apátrida reconhecida, daquelas a quem foi concedido asilo ou daquelas beneficiadas com acolhida humanitária poderão ser realizados **com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser.**

Decreto 9.199/2017. Art. 121. No exercício de seus direitos e deveres, **a condição atípica do refugiado será considerada pelos órgãos da administração pública federal quando da necessidade de apresentação de documentos emitidos por seu país de origem ou por sua representação diplomática ou consular.**

Tendo em vista tal perspectiva, **de modo igualmente salutar, recentemente diversas universidades públicas brasileiras expressamente incorporaram em seus procedimentos a hipótese de flexibilização documental para pessoas refugiadas.** Não obstante o comprometimento com a questão humanitária, duas considerações devem ser feitas.

A primeira, no sentido de que se deve lembrar que para o/a solicitante de refúgio não se exige a apresentação de documento de viagem, já que a aludida exigência não se coaduna com as circunstâncias

excepcionais da condição de refugiado/a, embora possa ser considerada proporcional para estrangeiros/as que entraram no país em situação de normalidade. Portanto, **a situação das pessoas solicitantes de refúgio deve se equiparar, na prática, à das beneficiárias do refúgio, e pela mesma razão devem fazer jus à proteção complementar como garantia de acolhimento nos casos assemelhados.**

É válido destacar que o CONARE — órgão responsável por analisar e julgar os pedidos de refúgio no Brasil — não tem tido capacidade, com a sua atual estrutura, de dar vazão a todos os novos procedimentos de forma célere e eficaz. Dessa forma, com o aumento do número de pedidos dos últimos anos, o procedimento de solicitação de refúgio tornou-se vagaroso e demorando, por vezes, muitos anos. **Sob esse contexto fático, deve-se garantir à pessoa solicitante, em caráter analógico, todas as garantias também concedidas ao/à refugiado/a, sob pena de submeter milhares de indivíduos a um tratamento injusto, por conta de uma morosidade alheia às suas vontades.**

A segunda consideração deve ser feita no sentido também de se **conferir tratamento análogo para ingresso e aplicar a flexibilização documental a pessoas venezuelanas não refugiadas detentoras de autorização de residência Portaria Interministerial nº 19/2021, por analogia à situação de refúgio em razão do reconhecimento, pelo governo brasileiro, do contexto de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela.** Mediante a ausência ou impossibilidade de apresentação de documentos para fins de ingresso à universidade pública ou validação de diplomas, é necessária uma compreensão extensiva e adequada, conjugando os dispositivos específicos com um viés democrático, lastreado nos princípios da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana, **permitindo-se a flexibilização documental a pessoas migrantes de origem venezuelana de modo geral.**

Em síntese, seguindo esse entendimento, todas as pessoas venezuelanas, independentemente do tipo de autorização de residência que ostentem - refugiadas com reconhecimento individual pelo CONARE, solicitantes de refúgio ou detentoras de autorização de residência no interesse da política migratória conforme Portaria Interministerial nº 19/2021 - devem ser reconhecidas como refugiadas em caráter geral para o fim específico de participação em editais de ingresso em universidades ou, ainda, em processos de revalidação de diploma obtido no exterior, por força da previsão dos arts. 43 e 44 da Lei nº 9.474/1997 e do art. 20 da Lei nº 13.445/2017.

3. Da recomendação

Pelos motivos expostos, a **Defensoria Pública da União RECOMENDA, para concorrência em editais de acesso à educação superior e procedimentos de reconhecimento ou revalidação de diplomas, que o tratamento mais favorável concedido a refugiados pelo art. 43 da Lei nº 9.474/1997 e pela Lei nº 13.445/2017 seja estendido a todas as pessoas venezuelanas, incluindo as solicitantes de refúgio ou detentoras de autorização de residência no interesse da política migratória conforme Portaria Interministerial nº 19/2021, especialmente ante a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos do país de origem.**

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.

Por fim, a Defensoria Pública da União dispõe-se desde já a prestar quaisquer esclarecimentos que se façam necessários sobre sua recomendação acima exposta, bem como fornecer subsídios e construir debate público acerca do tema nela abordado.

Brasília/DF, 05 de maio de 2022.

João Freitas de Castro Chaves

Defensor Público Federal

Lutiana Valadares Fernandes Barbosa

Defensora Pública Federal

[1] OIM. DTM Brasil – N°1 Monitoramento do Fluxo Migratório Venezuelano. 2018. Disponível em: <https://migration.iom.int/system/tdf/reports/MDH_OIM_DTM_Brasil_N1_0.pdf?file=1&type=node&id=3522>. Acesso em: 01 mai. 2020.

[2] MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Nota Técnica n.º 3/2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf>. Acesso em 01 mai. 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Lutiana Valadares Fernandes, Membro do GT**, em 05/05/2022, às 19:59, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **João Freitas de Castro Chaves, Membro do GT**, em 06/05/2022, às 11:53, 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 10/05/2022, às 13:37, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Matheus Alves do Nascimento, Coordenador do GT**, em 10/05/2022, às 13:45, 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 **5186748** e o código CRC **EC6D6F91**.