

# A nova Lei de Migração e a proteção conferida ao apátrida: alinhamento brasileiro ao padrão internacional de direitos humanos\*

## The new Migration Law and protection granted to stateless people: brazilian alignment to international standard of human rights

Pedro Henrique de Faria Barbosa\*\*

Sylvio Loreto\*\*\*

### RESUMO

O presente artigo insere-se no campo de estudo dos direitos humanos, enfocando a aplicação deste a respeito da proteção aos apátridas. Seu objetivo principal é a análise do tratamento do tópico no cenário internacional e como o Brasil aborda tal tópico no contexto da nova Lei de Migração, partindo da hipótese de que o país, ao inovar seu ordenamento jurídico, buscou aproximar-se dos padrões internacionais sobre a matéria. Tal análise é desenvolvida por meio de uma abordagem histórico-jurídica da proteção aos apátridas no regime internacional de direitos humanos, principalmente no que se refere à atuação do ACNUR. Em sequência, são feitas considerações sobre a atual configuração da proteção aos apátridas no direito brasileiro com a promulgação da nova Lei de Migração, utilizando como metodologia abordagem indutiva-dedutiva das fontes normativas internacionais sobre o tema em comparação com o direito brasileiro, aplicando o método hermenêutico da interpretação sistemática e teleológica para avaliar a aplicabilidade das inovações legislativas no contexto nacional. Desse estudo resulta a verificação dos desafios para a adequada aplicabilidade dos direitos e garantias previstos aos apátridas no contexto nacional. O estudo aponta para conclusões no sentido da necessidade de maior atenção aos mecanismos de concretização de tais garantias no país.

**Palavras-chave:** Regime Internacional de Direitos Humanos. Apátridas. ACNUR. Tratados Internacionais. Lei de Migração. Ministério da Justiça.

### ABSTRACT

The present article is inserted in the field of study of human rights, focusing in its application in the protection of stateless people issue. Its main objective is to analyze how the topic is treated in the international scenario and how Brazil approaches such topic in the context of the new Migration Law, starting from the hypothesis that the country, by innovating its legal system, sought to approach the international standards in the subject. Such

\* Recebido em: 14/11/2018  
Aprovado em: 14/12/2018

\*\* Doutorando em Direito do Comércio Internacional Pela Universidade Federal de Pernambuco. Atualmente realiza uma Estada de Investigação como Pesquisador na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra sob o Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior vinculado à CAPES. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Pernambuco. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Membro do Núcleo de Estudo de Política Internacional (NEPI) da UFPE. Coordenador do Curso de Direito da Faculdade Santa Helena (FSH). Professor de Ciência Política na Faculdade Santa Helena (FSH). E-mail : pedrohfb@hotmail.com

\*\*\* Graduação em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (1952), Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (1954). Atualmente é professor titular da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: sylvioloreto@uol.com.br

analysis is developed through a legal-historical approach of stateless people protection in the international human rights regime, mainly with regard to the performance of the ACNUR. In sequence, considerations are made about the current configuration of stateless people protection within Brazilian's legal system with the promulgation of the new Migration Law, utilizing as methodology an inductive-deductive approach of international normative sources in the subject in comparison to the Brazilian law, applying the hermeneutic method of systematic and teleological interpretation to evaluate the applicability of the legal innovations in the national context. From such study results the verification of the challenges for the adequate application of rights and guarantees predicted in the national context and points toward conclusions in the sense of the need of a greater attention to the mechanisms of achievement of such guarantees in our country.

**Keywords:** International Human Rights Regime. Stateless People. ACNUR. International Treaties. Migration Law. Justice ministry.

## 1. INTRODUÇÃO

O direito internacional consagrou, durante muito tempo, a figura do Estado como seu principal sujeito, considerando o atributo da soberania um aspecto central na relação internacional, de modo que demandas internacionais de interesse dos indivíduos cabiam à tutela de seu respectivo Estado Soberano. Com a complexificação do sistema internacional e a consequente evolução do direito internacional, observou-se a consagração de outros sujeitos de direito internacional, notadamente o indivíduo, que passou a poder atuar na esfera internacional sem depender, necessariamente, da tutela Estatal.

Verifica-se, portanto, que há tendência à crescente participação dos indivíduos nos foros internacionais. Tal fenômeno explica-se não apenas por haver hodiernamente uma rediscussão acerca do real escopo do conceito de soberania, bem como quais são as formas com que os Estados podem exercê-la, como também por ser crescente, no cenário internacional, o surgimento de temas nos quais os interesses dos indivíduos e os dos Estados possuem dimensões distintas, às vezes divergentes. Desse modo, é necessário que haja espaço no direito internacional para que o indivíduo possa expressar-se

de maneira direta, livre da intermediação Estatal.

Com a multitude de crises humanitárias, convulsões sociais internas e desastres ambientais, cada vez mais ganha relevo a figura do indivíduo que não conta com a tutela de seu Estado de origem, ou mesmo não possui vínculos diretos com nenhum Estado. Sem dispor da proteção conferida por nenhuma nacionalidade, há enorme preocupação da sociedade internacional em garantir a esse indivíduo a proteção de seus direitos humanos mais básicos.

O tratamento do apátrida, ou heimatlos, é um dos grandes temas de discussão da temática dos direitos humanos. Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em seu art. 15, já previa que “Todo homem tem direito a uma nacionalidade” e “Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.”<sup>1</sup>, porém, a concretização de tais garantias ainda hoje enfrenta grandes dificuldades.

Inicialmente, a definição clara de quais indivíduos são enquadrados na definição de apátrida ainda não é uma questão pacífica na doutrina internacional. Uma das principais fontes utilizada para clarificar tal assunto é a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, que traz, em seu art. 1º, que “para os efeitos da presente Convenção, o termo ‘apátrida’ designará toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado, conforme sua legislação”<sup>2</sup>. Com base nesse conceito, uma série de reuniões e documentos internacionais foram elaborados para interpretar o alcance de tal definição.

Há de se distinguir, de mesmo modo, a noção de apátrida de outros cenários de vulnerabilidade do indivíduo no contexto internacional, notadamente a condição de refugiado. Em diversos contextos, há associação entre a figura do apátrida e a do refugiado, inclusive, tendo diversos países instituído órgãos comuns para tratar das duas situações, como o exemplo francês com o *Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPROA)*, ou mesmo na esfera internacional, onde não raro ocorre associação no tratamento das duas questões, a exemplo

1 DECLARAÇÃO Universal dos Direitos do Homem de 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2018.

2 BRASIL. *Decreto N° 4.246, de 2002*. Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/decreto/2002/D4246.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/decreto/2002/D4246.htm). Acesso em: 15 mar. 2018.

do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o qual é um dos principais atores internacionais a tratar dos temas de apatridia e refúgio.

Ainda assim, verifica-se que, diferente do refugiado *strictu sensu*, o apátrida encontra-se em uma situação bastante específica, em que não é possível atribuir o elo de nacionalidade com qualquer país, o que muitas vezes contribui para a dificuldade em sua identificação e promoção de seus direitos, sendo tal questão, inclusive, apontada no preâmbulo do Estatuto dos Apátridas que considerou que “[...] a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951 compreende apenas os apátridas que são também refugiados, e que existem muitos apátridas aos quais a referida Convenção não se aplica”. Nesse sentido, aponta Kate Darling:

Estados são o mecanismo almejado por meio do qual indivíduos acessam os direitos conferidos pelos direitos humanos internacionais. Por não terem nenhum Estado obrigado a garantir tais direitos, apátridas podem facilmente ser excluídos do alcance desse corpo legislativo. Em alguns casos, apátridas devem contar inteiramente com o regime jurídico internacional para refugiados para conseguir a proteção dos direitos aos quais eles estão intitulados. Em tais casos, esses indivíduos estão plenamente expostos a qualquer redução nas proteções que tal regime oferece. Mesmo no seu âmbito mais generoso, o regime internacional de proteção aos refugiados requer mais dos apátridas do que dos nacionais que buscam o status de refugiados. (tradução nossa)<sup>3</sup>

Verifica-se, portanto, que a questão do apátrida não é nada pacífica no direito internacional, dependendo, muitas vezes, da forma com que ela é tratada por cada Estado. Há uma preocupação da sociedade internacional, principalmente expressa na Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do ACNUR, em uniformizar, ou ao menos harmonizar, as garantias conferidas ao apátrida nos diversos países, porém, diversas questões internas influenciam a abrangência e efetividade de

tais garantias dentro de cada Estado.

No cenário brasileiro, observa-se que o país lida com uma situação bastante peculiar no que se refere ao regime de direitos humanos e à busca da redução da apatridia, principalmente quando se considera o ordenamento jurídico nacional sob a vigência da hodierna Carta Maior. Com o fim do regime de exceção e a redemocratização, tomando como base sua plena ocorrência com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a inserir-se não apenas em um novo contexto político/jurídico nacional, mas em um contexto internacional bastante diverso daquele experimentado nas décadas anteriores.

A restauração da ordem democrática brasileira foi acompanhada do fim da Guerra Fria e de uma onda de renovação dos organismos internacionais e de adesão a tratados e regimes internacionais, principalmente em temas comuns aos indivíduos e costumeiramente tratados em bases soberanas pelos Estados, podendo ser citados como exemplos temas como meio ambiente, direitos humanos, migrações, entre outros. Nesse diapasão, a reformulação da política nacional e a consequente mudança constitucional brasileira contribuiu para que o país passasse a integrar-se no âmbito internacional a diversos regimes internacionais.

O embaixador Gelson Fonseca Jr. considera que há esforço brasileiro de “renovação de credenciais”<sup>4</sup>, ou seja, de superação da posição soberanista brasileira em certos temas debatidos internacionalmente, notadamente não proliferação, meio ambiente e direitos humanos.

Ao integrar-se a um regime internacional, observa-se que, mais do que uma mera manifestação de vontade soberana do Estado, há um processo de integração a um sistema de tomada de decisões que ultrapassa as barreiras nacionais. Nesse sentido, é notória a conceituação acerca de regimes de Stephen Krasner, que bem os define como “[...] princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores.”(Tradução nossa)<sup>5</sup>.

3 DARLING, Kate. Protection of stateless persons in international asylum and refugee law. *International Journal of Refugee Law*, oct. 27, 2009. Doi: 10.1093/ijrl/cep024. p. 743. No original: States are the intended mechanism through which individuals access the rights conferred by international human rights law. Having no state obliged to ensure those rights, stateless persons can easily be excluded from the purview of that body of law. In some cases, stateless persons must rely entirely on the international refugee law regime for the protection of the rights to which they are entitled. In such cases, these individuals stand fully exposed to any reduction in the protections that this regime offers. Even at its most generous, the international refugee protection regime requires more of stateless persons than it does of nationals who seek refugee status.

4 FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 355.

5 KRASNER, Stephen D. *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables in international regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1982. p. 2. No original: [...] sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures

Desse modo, percebe-se que há transbordamento das expectativas acerca do tratamento do Estado sobre determinado tema, não mais se limitando às fronteiras nacionais, o que, necessariamente, passa por uma reinterpretção da noção tradicional de soberania nacional. Portanto, é necessário que ocorra um processo de adaptação do Estado que busque tratar temas em sintonia com elementos de regimes internacionais, de modo a garantir que ele possa, efetivamente, convergir com as expectativas dos demais atores e indivíduos. Quanto maior for a resistência em afastar a mentalidade soberana previamente aplicada, mais sensível é tal processo de convergência.

Debruçando-se, especialmente, sobre um desses regimes internacionais, verifica-se que um dos principais temas sensíveis do ordenamento jurídico brasileiro dizia respeito à proteção aos direitos humanos, especificamente considerando a proteção do apátrida e a redução da apatridia. No âmbito internacional, as principais convenções e tratados sobre o tema foram elaborados na década de 50, mas o Brasil apenas concluiu o processo de internalização destes a partir do período de renovação de credenciais, principalmente a partir dos anos 2000.

Há uma constante preocupação da sociedade internacional sobre a efetiva aplicação de tais normas por parte dos Estados. Nesse sentido, são recorrentes as reuniões de especialistas e a elaboração de manuais, principalmente capitaneados pelo ACNUR, tratando da situação do apátrida, de modo a garantir que a normatização sobre o tema não se limite a meras normas programáticas despidas de um conteúdo prático capaz de proteger tais indivíduos que se encontram em situação de tanta vulnerabilidade jurídica.

Assim, a relação brasileira na promoção dos direitos humanos e, principalmente, na proteção do apátrida e redução da apatridia vem nos últimos anos passando por uma crescente atenção normativa. Exemplo disso no direito constitucional é a presença da prevalência dos direitos humanos como um dos princípios que, expressamente, rege as relações internacionais brasileiras, conforme art. 4º, II da Constituição Federal.<sup>6</sup>

around which actors' expectations converge in a given area of international relations.

6 Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

II - prevalência dos direitos humanos;

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do*

No âmbito infraconstitucional, para além da adesão às convenções internacionais sobre o tema, grandes mudanças no tratamento aos apátridas surgiram com a promulgação da Lei nº 13.445/2017, a nova Lei de Migração, a qual trouxe avanços na codificação da temática, prevendo uma série de garantias específicas ao apátrida e consagrando, inclusive, a possibilidade de utilização de um mecanismo simplificado de naturalização do mesmo no Brasil.

É importante ressaltar, contudo, que a celebração de um tratado ou a publicação de uma lei por si só, ademais de sua importância normativa, muitas vezes não é suficiente para garantir eficácia real a certos direitos e garantias. Desse modo, é necessário observar quais os meios de concretização de tais direitos são empregados no Brasil para garantir que a proteção ao apátrida não se limite a um grupo de normas programáticas despidas de efetividade.

Nesse contexto, o presente artigo busca analisar qual a real dimensão da proteção conferida ao apátrida conferida pelo ordenamento jurídico brasileiro, tomando por base as mudanças surgidas com a nova Lei de Migração. Para fazer tal análise, parte-se da hipótese de que o país, ao inovar seu ordenamento jurídico, buscou aproximar-se dos padrões internacionais sobre a matéria. Para a verificação de tal hipótese, o artigo é elaborado utilizando como metodologia uma abordagem indutiva-dedutiva das fontes normativas internacionais sobre o tema em comparação com o direito brasileiro, aplicando o método hermenêutico da interpretação sistemática e teleológica para avaliar não apenas a aproximação da legislação brasileira do sistema internacional, mas principalmente qual a aplicabilidade de tais inovações legislativas no contexto nacional.

Para tanto, inicialmente é necessário examinar a evolução do tema na esfera internacional, verificando em que momento o Brasil passou a integrar as principais convenções acerca da proteção dos apátridas. Em sequência, será analisada a nova Lei de Migração, debruçando-se, principalmente, nos novos direitos e garantias previstos aos apátridas no ordenamento jurídico pátrio. Por fim, pretende-se buscar, tomando como escopo o presente momento desse estudo, quais os meios de efetiva concretização desses direitos, inclusive analisando,

*Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoacompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoacompilado.htm). Acesso em: 15 mar. 2018.

criticamente, se a atuação administrativa de fato permite que o apátrida tenha ferramentas mais céleres para reduzir sua situação de vulnerabilidade.

O direito à nacionalidade é um direito humano previsto desde as primeiras formulações sobre a matéria, sendo um tema recorrente em qualquer discussão internacional que trate de direitos humanos. Ainda assim, há muito de se aprimorar para alcançar-se cenário internacional em que de fato seja possível a todo indivíduo obter uma nacionalidade. No atual contexto internacional de migrações, países de grande relevo como o Brasil devem buscar um constante aprimoramento para o tratamento jurídico da matéria.

## 2. CONVENÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE APÁTRIDAS

Sem alagar-se, excessivamente, no referencial histórico a ponto de traçar as origens romanas no direito das gentes, pode-se considerar que o marco inicial no sistema internacional das discussões da nacionalidade como parte dos direitos humanos é, sem muitas divergências por boa parte da doutrina, a Declaração Universal dos Direitos dos Homens de 1948. Há outras menções, primariamente presentes em normas internas dos Estados, acerca da questão do tratamento de indivíduos sem nacionalidade, bem como que direitos eles poderiam invocar internamente, porém a relevância e enorme amplitude da Declaração Universal trazem à tona a questão dos apátridas no sistema da ONU, a qual vem sendo uma das principais instituições a capitanear a matéria durante todo seu desenvolvimento.

Em dezembro de 1950, foi criado o ACNUR, com sede em Genebra, tendo muitas de suas funções inspiradas no contexto da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. Já nesse momento inicial da tratativa multilateral da questão do refúgio, ocorreram discussões para incluir, nas atribuições do ACNUR, também a figura do apátrida, discutindo-se, inclusive, a criação de um estatuto dos apátridas, porém, não houve, naquele contexto, acordo para a realização de um protocolo sobre medidas para promover a redução da apatridia. Desse modo, apenas em 1954 o ECOSOC adotou Resolução para convocar uma Conferência de Plenipotenciários com o intuito de regular e melhorar a condição dos apátridas mediante um acordo internacional.

É resultado dessa Conferência a criação da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, a qual entrou em vigor em 1960 e hodiernamente conta com 88 signatários. O Brasil aprovou o texto da Convenção por meio do Decreto Legislativo no 38, de 5 de abril de 1995, entrando em vigor em 13 de novembro de 1996 e concluiu seu processo de internalização no ordenamento jurídico brasileiro por meio do ato presidencial consubstanciado no Decreto nº 4.246 de 22 de maio de 2002.

Uma das principais contribuições desse tratado, conforme supracitado, foi a definição do termo apátrida presente em seu artigo 1. Tal definição é tão relevante para a temática que a abrangência e real sentido da mesma ainda é discutida hodiernamente. Nesse sentido, a Reunião de Especialistas organizada por parte do escritório do ACNUR em 2010 traz importantes conclusões sobre o tema, quando, interpretando o referido artigo, define que:

3. De acordo com o artigo 1(1) o assunto não depende de o indivíduo ter uma nacionalidade efetiva e sim ter uma nacionalidade de fato. Mesmo que às vezes possa haver uma linha muito tênue entre ser reconhecido como nacional, mas não ser tratado como tal, e diretamente não ser reconhecido como nacional, os dois problemas são conceitualmente distintos. O primeiro problema está relacionado com os direitos inerentes à nacionalidade enquanto o segundo problema está relacionado com o direito à nacionalidade em si.<sup>7</sup>

A análise da existência de reconhecimento factual ou não da nacionalidade é um dos grandes pontos de discussão na questão dos apátridas. Isso porque há um debate bastante relevante sobre a possibilidade de um indivíduo ser considerado apátrida mesmo que não se encontre na situação jurídica expressamente prevista no supracitado artigo 1 do Estatuto dos Apátridas. Surge, portanto, o conceito de apátrida *de facto*, que, em linhas gerais, está ligado à noção da impossibilidade de exercício efetivo dos direitos inerentes à nacionalidade. Ademais, o tema não é pacífico na doutrina internacional, tendo a pluralidade de interpretações desse conceito sido objeto de discussão da referida Reunião de Espe-

7 ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Reunião de Especialistas. *O conceito de pessoa apátrida segundo o direito internacional*: resumo das conclusões. Prato, Itália: 27-28 maio 2010. p. 2. Disponível em: [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O\\_Conceito\\_de\\_Pessoa\\_Apatrida\\_segundo\\_o\\_Direito\\_Internacional.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O_Conceito_de_Pessoa_Apatrida_segundo_o_Direito_Internacional.pdf?view=1). Acesso em: 24 mar. 2018.

cialistas, que trouxe à tona duas noções distintas:

A) Definição de “apátrida de facto”

1. A apatridia de facto tem sido tradicionalmente ligada à noção de nacionalidade efetiva. Alguns participantes consideraram que a nacionalidade de uma pessoa pode não ser efetiva dentro ou fora do país de sua nacionalidade. Por conseguinte, uma pessoa poderia ser apátrida de fato mesmo no país de sua nacionalidade. No entanto, houve um amplo apoio dos outros participantes para a abordagem definida no documento de discussão preparado para a reunião que define um apátrida de facto, com base em uma das principais funções da nacionalidade no direito internacional, a disposição de proteção por um Estado aos seus nacionais no exterior.

2. A definição é a seguinte: os apátridas de facto são pessoas fora de seu país de nacionalidade que devido a motivos válidos não podem ou não estão dispostas a pedir proteção a este país. A proteção, neste sentido, se refere ao direito de proteção diplomática exercida pelo Estado de nacionalidade a fim de corrigir um ato internacionalmente ilícito contra um dos seus nacionais, bem como a proteção diplomática e consular e assistência geral, inclusive com relação ao retorno para o Estado de nacionalidade.<sup>8</sup>

Desse modo, verifica-se que a própria definição de um indivíduo como apátrida passa por uma interpretação muitas vezes difícil de ser realizada por parte das autoridades do Estado onde ele se encontra. Isso porque, conforme mencionado anteriormente, os direitos de nacionalidade em geral são matérias bastante atreladas ao conceito de soberania, de modo que a verificação por um Estado de que um indivíduo deva ser considerado como apátrida pode esbarrar na soberania de outro Estado onde ele inicialmente possuía nacionalidade.

É necessário, portanto, que haja cuidado em não utilizar conceitos amplos ou mesmo indeterminados. Assim, quando se busca definir a figura do apátrida, sempre deve haver preocupação com o cenário concreto e factualmente verificável, que possa servir de balizas para a atuação das autoridades estatais.

Prosseguindo sobre o tema, analisa também a referida reunião que “[...] a maneira pela qual um indivíduo tornou-se um apátrida pode ser relevante para o seu

tratamento após o reconhecimento e para determinar a solução mais adequada.”<sup>9</sup>. É interessante ressaltar o interesse com a maneira pela qual ocorreu a apatridia como questão relevante e que pode auxiliar na solução da situação, inclusive em situações onde naturalmente há mais espaço para interpretações conflituosas, como na figura do apátrida *de facto*.

Há, portanto, uma condição jurídica bastante singular na figura do apátrida, em que, quando possível, deve-se buscar institutos jurídicos num ordenamento jurídico que anteriormente tutelava suas relações pessoais, porém muitas das relações jurídicas terão de ser regidas, numa prática comum do direito internacional, pela lei do local de domicílio ou residência. É o que está definido no artigo 12 do Estatuto dos Apátridas, que dispõe:

Artigo 12

Estatuto Pessoal

1. O estatuto pessoal de todo apátrida será regido pela lei do país de seu domicílio ou, na falta de domicílio, pela lei do país de sua residência.

2. Os direitos anteriormente adquiridos pelo apátrida e que decorrem do estatuto pessoal, notadamente os que resultem do casamento, serão respeitados por todo Estado Contratante, ressalvado, se for o caso, o cumprimento das formalidades previstas pela legislação do referido Estado, desde que, todavia, o direito em causa seja daqueles que seriam reconhecidos pela legislação do referido Estado, se o interessado não se houvesse tornado apátrida.

A preocupação em buscar o país de domicílio como opção inicial para reger o estatuto pessoal do apátrida permite estabelecer um elemento de conexão do indivíduo com algum Estado. Assim, um rol de direitos básicos concedidos a qualquer estrangeiro no país é estendido, também, ao apátrida ao ingressar no território de algum Estado. Busca-se desse modo consagrar um princípio comum do direito internacional. Conforme avalia Jahyr-Philippe Bichara:

Todos esses direitos devem ser concedidos em condições não menos favoráveis do que aquelas asseguradas, nas mesmas circunstâncias, ao estrangeiro em geral ou aos nacionais do Estado de acolhimento. Essa preocupação por parte dos redatores da Convenção em comento tinha como

8 ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Reunião de Especialistas. *O conceito de pessoa apátrida segundo o direito internacional*: resumo das conclusões. Prato, Itália: 27-28 maio 2010. p. 6-7. Disponível em: [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O\\_Conceito\\_de\\_Pessoa\\_Apatrida\\_segundo\\_o\\_Direito\\_Internacional.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O_Conceito_de_Pessoa_Apatrida_segundo_o_Direito_Internacional.pdf?view=1). Acesso em: 24 mar. 2018.

9 ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Reunião de Especialistas. *O conceito de pessoa apátrida segundo o direito internacional*: resumo das conclusões. Prato, Itália: 27-28 maio 2010. p. 4-5. Disponível em: [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O\\_Conceito\\_de\\_Pessoa\\_Apatrida\\_segundo\\_o\\_Direito\\_Internacional.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O_Conceito_de_Pessoa_Apatrida_segundo_o_Direito_Internacional.pdf?view=1). Acesso em: 24 mar. 2018.

propósito não gerar algum tipo de injustiça, ao dar preferência a uma categoria de pessoas mais necessitadas. Para tanto, os direitos fundamentais garantidos no Estatuto do Apátrida estão fixados no princípio da igualdade administrativa entre os componentes da população, seja qual for a sua origem.<sup>10</sup>

Ocorre, todavia, que, muitas vezes, o apátrida não possui um domicílio definido. Em verdade, a depender da maneira com que ocorreu a apatridia, é possível que o indivíduo não conte com nenhum documento de identificação pessoal ou elemento tradicional do direito internacional de conexão com algum Estado.

A permeabilidade das fronteiras e a facilidade com que indivíduos mudam de país no contexto internacional atual tornam ainda mais complexa a questão do enquadramento correto do indivíduo que ingressa no território do Estado. Casos em que ocorrem migrações forçadas ou irregulares tornam-se cada vez mais comuns e muitas vezes geram a figura de migrantes indocumentados, aos quais não é possível descobrir sua nacionalidade originária. Mais que isso, muitas vezes a própria migração irregular ocorrida nesse cenário é decorrente da não efetivação de direitos básicos da nacionalidade do indivíduo, nesse sentido, analisou a Reunião de Especialistas:

D) Migrantes Indocumentados

10. Migrantes irregulares que não tem documentos de identidade podem ou não ser capazes ou não querer recorrer à proteção do seu país de nacionalidade. Como norma deveria haver uma solicitação para, e como rejeição a proteção antes de que se possa estabelecer que uma pessoa é apátrida de facto. Por exemplo, o país A pode estabelecer que um indivíduo é um nacional do país B, e pode buscar o retorno do indivíduo para o país B. Se o indivíduo é ou não é um apátrida de facto dependerá da disponibilidade do país B em cooperar no processo de identificação da nacionalidade do indivíduo e/ou permitir o seu regresso. Portanto, uma não cooperação prolongada, na qual o país de nacionalidade não responda aos comunicados do país de acolhida, também pode ser considerada como uma negação da proteção nesse contexto.<sup>11</sup>

10 BICHARA, Jahyr-Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: entre avanços e retrocessos. *Revista de Direito Internacional*, v. 14, n. 2, 2017. Doi: 10.5102/rdi.v14i2.4619. p. 244.

11 ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Reunião de Especialistas. *O conceito de pessoa apátrida segundo o direito internacional*: resumo das conclusões. Prato, Itália: 27-28 maio 2010. p. 8. Disponível em: [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O\\_Conceito\\_de\\_Pessoa\\_Apatrida\\_segundo\\_o\\_Direito\\_Internacional.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O_Conceito_de_Pessoa_Apatrida_segundo_o_Direito_Internacional.pdf?view=1). Acesso em: 24 mar. 2018.

Assim, o tratamento do apátrida no cenário atual deve estar bastante próximo das regulamentações de migração. Reconhecer, de maneira célere, e efetiva em que casos os imigrantes irregulares devem enquadrar-se em situações especiais, como refugiados ou apátridas, é uma das principais tarefas das autoridades administrativas de migração e fronteira. Apesar disso, esse trabalho é bastante dificultado pela natural dificuldade em quantificar o real número de migrantes e formular políticas públicas adequadas baseadas nesses números. É o que aponta Beatriz Coutinho, ao analisar o cenário de migrações internacionais nos últimos anos no Brasil, quando diz que:

Precisar dados quantitativos acerca dos imigrantes presentes no território brasileiro, assim como suas trajetórias migratórias e suas motivações em transladar-se é tarefa árdua, uma vez que grande parte desses indivíduos está sob o status jurisdicional de clandestino e deixa de responder as pesquisas censitárias.<sup>12</sup>

Não é fácil promover uma adequada proteção ao apátrida, ainda mais considerando as dificuldades hodiernas decorrentes do cenário internacional mencionadas. Ainda assim, verifica-se que um dos mecanismos mais efetivos de solução da situação de apatridia é a promoção de meios facilitados de naturalização desses indivíduos. Conforme aponta o Estatuto do Apátrida:

Artigo 32

Naturalização

Os Estados Contratantes facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos apátridas. Esforçar-se-ão notadamente para acelerar o processo de naturalização e reduzir, na medida do possível, as taxas e despesas desse processo.

A preocupação em criar institutos que facilitem a redução dos casos de apatridia foi além das previsões contidas no Estatuto do Apátrida. Tratando, especificamente, sobre o tema, no bojo das discussões promovidas pelas Nações Unidas, foi elaborada a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, firmada em Nova Iorque, em 30 de agosto de 1961. O Brasil aprovou o texto da Convenção por meio do Decreto Legislativo nº 274, de 4 de outubro de 2007, entrando em vigor em 23 de janeiro de 2008, e concluiu seu processo de internalização no ordenamento jurídico brasileiro por meio do ato presidencial consubstanciado no Decreto nº 8.501 de 18 de agosto de 2015.

12 COUTINHO, Beatriz Isola. Migração internacional e integração regional: diálogos entre o MERCOSUL e a UNASUL. *Cader- nos de Campo: Revista de Ciências Sociais*, Araraquara. n. 17, 2013. p. 61.

A Convenção traz, já em seu primeiro artigo, o comprometimento dos Estados contratantes em oferecer sua nacionalidade a qualquer apátrida, descrevendo um rol amplo de cenários em que não é possível definir a nacionalidade originária do indivíduo, nesse sentido, dispõe que:

Artigo 1.

4. Todo Estado Contratante concederá sua nacionalidade a qualquer pessoa que do contrário seja apátrida e que não pôde adquirir a nacionalidade do Estado Contratante em cujo território tiver nascido por ter passado da idade estabelecida para a apresentação de seu requerimento ou por não preencher os requisitos de residência exigidos se no momento do nascimento do interessado um de seus pais possuía a nacionalidade do Estado Contratante inicialmente mencionado. Se seus pais não possuíam a mesma nacionalidade no momento de seu nascimento, a legislação do Estado Contratante cuja nacionalidade estiver sendo solicitada determinará se prevalecerá a condição do pai ou da mãe. Caso seja necessário requerimento para tal nacionalidade, tal requerimento deverá ser apresentado à autoridade competente pelo interessado ou em seu nome, conforme prescrito pela legislação do Estado Contratante. Nos termos do disposto no parágrafo 5 do presente Artigo, nenhum requerimento poderá ser indeferido.<sup>13</sup>

Ressalta-se, assim, a importância da concessão de nacionalidade como principal meio para reduzir os casos de apatridia. Busca-se com isso garantir que os Estados assumam compromissos internacionais que estimulem a proteção a tais indivíduos tão vulneráveis. É sabido que a escolha de concessão de nacionalidade é um ato soberano do Estado, contudo garantir o direito à nacionalidade é uma garantia das mais importantes no rol de direitos humanos.

Por incluir-se no rol de tais direitos, a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia ressalta, em seu artigo 9, que “Os Estados Contratantes não poderão privar qualquer pessoa ou grupo de pessoas de sua nacionalidade por motivos raciais, étnicos, religiosos ou políticos”. Essa previsão coaduna-se com a ideia do direito à nacionalidade como algo inerente a qualquer indivíduo, independentemente de suas condições particulares. Os ordenamentos jurídicos nacionais devem sempre se pautar por tal norma para garantir que não haja um seletivismo que apenas prejudica o apátrida.

13 BRASIL. *Decreto N° 8.501, de 2015*. Convenção Para a Redução dos Casos de Apatridia (1961). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8501.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8501.htm). Acesso em: 15 mar. 2018.

Para além da importância das supramencionadas Convenções como fundamento jurídico internacional para a proteção e redução dos casos de apatridia, é sabido que boa parte das garantias aos apátridas dependem do tratamento que estes recebem dentro dos Estados. Reconhecendo esse fato, a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia reconhece a aplicabilidade plena de legislações nacionais, ou mesmo acordos internacionais bilaterais, quando mais benéficas ao apátrida, ao afirmar que:

Artigo 13

Nenhuma disposição da presente Convenção será interpretada de modo a restringir a aplicação de disposições mais favoráveis relativas à redução da apatridia por ventura existentes na legislação nacional que esteja em vigor ou que entre em vigor em qualquer Estado Contratante, ou que constem de qualquer outra convenção, tratado ou acordo que esteja em vigor ou que entre em vigor entre dois ou mais Estados Contratantes.

Desse modo, é necessário dar especial atenção ao tratamento legislativo que cada Estado dá ao apátrida, sempre tomando por base as referidas convenções internacionais. No contexto brasileiro, o país recentemente passou por uma grande atualização no tratamento da matéria, mudança essa que, apesar de apontar para uma evolução na proteção da figura do apátrida, traz à tona importantes discussões sobre mecanismos para a concretização de certos direitos.

### 3. O APÁTRIDA E A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

A Lei n° 13.445, de 24 de maio de 2018, instituiu a nova Lei de Migração. Atualização legislativa há muito necessária, sua promulgação revogou a Lei n° 818/49, que regulava a aquisição, perda e re aquisição da nacionalidade e as perdas dos direitos políticos e a Lei n° 6.815/80, que tratava da condição jurídica do estrangeiro, denominada Estatuto do Estrangeiro.

Inicialmente, foi de grande importância o surgimento de uma nova legislação sobre a temática dentro do contexto da nova realidade constitucional e de tratamento dos direitos humanos no Brasil, inclusive buscando superar o argumento de que o Estatuto do Estrangeiro teria sido formulado contendo um caráter demasiado soberanista e mesmo autoritário. Além disso, a nova legislação busca acompanhar mais de perto os padrões internacionais de proteção aos apátridas consagrados nas evoluções das últimas décadas acerca do tema.



Logo em seu artigo 1º, a Lei de Migração traz uma série de definições pertinentes a sua temática. Além de trazer a definição de apátrida em consonância ao previsto no Estatuto dos apátridas, é salutar observar que a legislação, quando vai descrever a figura do imigrante e do visitante, reconhece que os mesmos podem não apenas ser nacionais de outros Estados, mas também apátridas. Nesse sentido, dispõe a Lei de Migração:

Art. 1 Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se:

II – imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;

V – visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI – apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.<sup>14</sup>

Essas previsões confirmam que a Lei de Migração foi formulada no sentido de assegurar que o apátrida conte, no mínimo, quando não contar com direitos especiais mais benéficos a este, com o mesmo tratamento ao estrangeiro nacional de outro Estado que ingresse no país, conteúdo este que é reproduzido em todo curso da Lei. É possível encontrar exemplo de tal situação em que há um tratamento, mas benéfico na situação presente no Capítulo V<sup>15</sup>, que trata das medidas de retirada

14 BRASIL. *Lei nº 13.445/2017*. Institui a Lei de Migração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm). Acesso em: 15 mar. 2018.

15 CAPÍTULO V

DAS MEDIDAS DE RETIRADA COMPULSÓRIA

Seção I

Disposições Gerais

Art. 46. A aplicação deste Capítulo observará o disposto na Lei no 9.474, de 22 de julho de 1997, e nas disposições legais, tratados, instrumentos e mecanismos que tratam da proteção aos apátridas ou de outras situações humanitárias.

[...]

Seção III

Da Deportação

Art. 52. Em se tratando de apátrida, o procedimento de deportação dependerá de prévia autorização da autoridade competente.

compulsória. Determina-se, em tal capítulo, que, num cenário de retirada compulsória, sejam observados os regulamentos pertinentes de proteção ao apátrida, bem como sua eventual deportação apenas ocorra quando autorizada por autoridade competente.

Outra situação de grande importância ao apátrida, assim como ao refugiado ou outro indivíduo em situação de vulnerabilidade, é a previsão, quando dispõe sobre o visto temporário, da possibilidade de requerimento de um visto temporário para acolhida humanitária, o que permite ao apátrida ou estrangeiro estabelecer residência por tempo determinado no Brasil, conforme presente na Lei de Migração, em seu artigo 14, alínea c, parágrafo terceiro<sup>16</sup>. O mecanismo de obtenção desse visto deve ser condizente com a necessidade de celeridade que muitas vezes ocorre para tais indivíduos.

Mas do que a concessão da residência por tempo determinado decorrente da acolhida humanitária, a Lei de Migração previu, também, em seu artigo 30<sup>17</sup>, uma situação especial para concessão de autorização de residência ao refugiado, asilado ou apátrida, o que se coaduna com as previsões internacionais das Convenções que tratam da situação de apatridia.

Tal cenário foi devidamente regulamentado com a publicação da Portaria Interministerial MJ/MESP nº 3, de 27 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre os proce-

16 Subseção IV

Do Visto Temporário

Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:

c) acolhida humanitária;

§ 3o O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país 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, na forma de regulamento.

17 Seção IV

Da Autorização de Residência

Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses:

II – a pessoa:

e) seja beneficiária de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida;

f) seja menor nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, que se encontre nas fronteiras brasileiras ou em território nacional;

§ 4o O solicitante de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida fará jus a autorização provisória de residência até a obtenção de resposta ao seu pedido.

dimentos a serem adotados em relação à tramitação dos requerimentos de autorização de residência, registro e emissão da Carteira de Registro Nacional Migratório, específica a documentação necessária para instrução dos pedidos e define o procedimento de registro de autorizações de residência concedidas a refugiados, apátridas e asilados. Tais requerimentos, nos termos do art. 2º da Portaria “[...]deverão ser apresentados à Polícia Federal, acompanhados de documentação correspondente ao procedimento solicitado[...]”<sup>18</sup>.

Quando feita uma análise dos mecanismos acima citados em comparação às tratativas do tema perante o sistema internacional, verifica-se que há maior aproximação do ordenamento jurídico brasileiro dos padrões internacionais na matéria. A própria designação expressa da figura do apátrida na Lei de Migração é uma importante evolução no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, com a inserção de uma definição que deixa de ser apenas um conceito empregado por parte da doutrina e nos acordos internacionais e passa a ser juridicamente prevista na legislação interna, garante-se que possa haver maior conhecimento por parte da sociedade brasileira acerca da figura do apátrida e, aspecto ainda mais importante, maior proteção conferida a tais indivíduos.

Sem menosprezar a relevância dessa nova previsão expressa do apátrida na Lei de Migração e de todas esses direitos e garantias conferidos a ele e a outros indivíduos em situação de vulnerabilidade supramencionados, sem dúvidas o ponto central que apresenta quais as novas diretivas do Estado brasileiro para o tratamento do apátrida na Lei de Migração está presente na Seção II do Capítulo III da Lei, a qual trata da proteção do apátrida e da redução da apatridia. Tão importante é o artigo 26 e seus parágrafos para a temática que cabe colacioná-lo por inteiro para que seja possível realizar uma observação em sua íntegra, conforme é feito a seguir:

#### Seção II

18 BRASIL. Ministério da Justiça; Ministério Extraordinário da Segurança Pública. *Portaria Interministerial MJ/MESP nº 3*. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em relação à tramitação dos requerimentos de autorização de residência, registro e emissão da Carteira de Registro Nacional Migratório, específica a documentação necessária para instrução dos pedidos e define o procedimento de registro de autorizações de residência concedidas a refugiados, apátridas e asilados. Brasília: MJ; MESP, 27 fev. 2018. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Copenhague/en-us/file/Portaria%2003-2018%20vitem%20xi%20reuniao%20familiar.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

Da Proteção do Apátrida e da Redução da Apatridia

Art. 26. Regulamento disporá sobre instituto protetivo especial do apátrida, consolidado em processo simplificado de naturalização.

§ 1º O processo de que trata o caput será iniciado tão logo seja reconhecida a situação de apatridia.

§ 2º Durante a tramitação do processo de reconhecimento da condição de apátrida, incidem todas as garantias e mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social relativos à Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, promulgada pelo Decreto no 50.215, de 28 de janeiro de 1961, e à Lei no 9.474, de 22 de julho de 1997.

§ 3º Aplicam-se ao apátrida residente todos os direitos atribuídos ao migrante relacionados no art. 4º.

§ 4º O reconhecimento da condição de apátrida assegura os direitos e garantias previstos na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto no 4.246, de 22 de maio de 2002, bem como outros direitos e garantias reconhecidos pelo Brasil.

§ 5º O processo de reconhecimento da condição de apátrida tem como objetivo verificar se o solicitante é considerado nacional pela legislação de algum Estado e poderá considerar informações, documentos e declarações prestadas pelo próprio solicitante e por órgãos e organismos nacionais e internacionais.

§ 6º Reconhecida a condição de apátrida, nos termos do inciso VI do § 1º do art. 1º, o solicitante será consultado sobre o desejo de adquirir a nacionalidade brasileira.

§ 7º Caso o apátrida opte pela naturalização, a decisão sobre o reconhecimento será encaminhada ao órgão competente do Poder Executivo para publicação dos atos necessários à efetivação da naturalização no prazo de 30 (trinta) dias, observado o art. 65.

§ 8º O apátrida reconhecido que não opte pela naturalização imediata terá a autorização de residência outorgada em caráter definitivo.

§ 9º Caberá recurso contra decisão negativa de reconhecimento da condição de apátrida.

§ 10. Subsistindo a denegação do reconhecimento da condição de apátrida, é vedada a devolução do indivíduo para país onde sua vida, integridade pessoal ou liberdade estejam em risco.

§ 11. Será reconhecido o direito de reunião familiar a partir do reconhecimento da condição de apátrida.

§ 12. Implica perda da proteção conferida por esta Lei:

I – a renúncia;

II – a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de apátrida; ou

III – a existência de fatos que, se fossem conhecidos por ocasião do reconhecimento, teriam ensejado decisão negativa.

Dois grandes mecanismos de proteção ao apátrida surgem de tal artigo: o processo de reconhecimento da condição de apátrida e o processo de naturalização simplificada do apátrida. Conforme analisado anteriormente, tais mecanismos coadunam-se diretamente com as convenções internacionais sobre os apátridas. Inicialmente, com o processo de reconhecimento, atende-se à necessidade de um procedimento célere e que conceda de plano, nos termos do art. 26, §2º da Lei de Migração, todas as garantias necessárias para enquadrar o indivíduo na condição de apátrida. Ressalte-se que a Lei prevê, expressamente, que, durante esse trâmite, ele goza de todas as garantias previstas no Estatuto dos Apátridas e no Estatuto dos Refugiados e seus mecanismos de implementação.

Mais que isso, conforme consta no Estatuto dos Apátridas e na Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, a naturalização é o meio mais efetivo para reduzir a apatridia, de modo que a criação de um mecanismo simplificado para que o apátrida a obtenha é um importante passo para o ordenamento jurídico brasileiro na matéria, acompanhando a perspectiva internacional dos direitos humanos, sendo, inclusive, temática reiterada nas reuniões do ACNUR.

A naturalização deve ser uma decisão exclusiva do indivíduo, conforme mencionado no art. 26, §6º da Lei de Migração, porém, mesmo no caso de escolha negativa, devem ser conferidas garantias especiais ao apátrida. Por esse motivo, a legislação prevê que, mesmo que opte pela não naturalização, o apátrida obterá a autorização de permanência definitiva no território brasileiro, nos termos de seu art. 26, §8º.

Por fim, para além de todos esses direitos, a Lei de Migração, em seu art. 26, §11, lembra de ressaltar a garantia do direito de reunião familiar do apátrida, o que não poderia ser diferente, uma vez que muitas vezes os núcleos familiares dessas pessoas são fragmentados ainda em seus Estados de origem, de modo que garantir a reunião familiar é medida importante para amenizar um pouco mais a imensa vulnerabilidade de tal indivíduo.

Reunir famílias, inclusive garantindo aos demais

membros destas a possibilidade de naturalização em situações de apatridia, comprovou-se como um dos principais mecanismos para assegurar a inclusão e socialização do indivíduo em seu novo contexto nacional. Não por acaso, diversas Organizações Não Governamentais (ONGs) dedicam-se, exclusivamente, a assegurar os procedimentos de reunião familiar de indivíduos em situações de vulnerabilidade, como é o caso do apátrida, sendo um importante passo do governo brasileiro trazer tal previsão expressa em sua legislação nacional.

Apesar de todos esses importantes avanços supra-mencionados, inicialmente houve duras críticas por parte da doutrina à Lei de Migração, especificamente na seção da proteção ao apátrida e da redução da apatridia. Isso porque o texto legislativo não definiu, de forma clara, os trâmites administrativos para a concretude de tais direitos, bem como não mencionou quais órgãos seriam os responsáveis por medidas de tanta importância. Nesse sentido, assinalou Jahyr-Philippe Bichara, considerando o conteúdo da Lei quando da sua promulgação:

[...] mantém-se o vazio jurídico em relação ao órgão responsável pelos apátridas, na legislação atual, constituindo-se um significativo retrocesso em relação ao Anteprojeto, pois, por meio do art. 26, caput, e seu subsequente § 1º, a Lei de Migração explicitou os meios administrativos de proteção do apátrida que deverão ser prestados pelo Estado brasileiro, coincidentes, inclusive, com o art. 25 do antigo Anteprojeto, mas sem explicar qual instância seria responsável por fazê-lo, tornando todo o resto, então, irrelevante, na medida em que não oferece nenhum caráter prático para o apátrida que precisa de proteção e, ao chegar no Brasil, deve procurar o órgão responsável pela sua condição.<sup>19</sup>

De fato, não adianta uma formulação normativa que conceda uma série de benefícios ao indivíduo se ela não é acompanhada de mecanismos claros e acessíveis para sua execução. Insere-se, desse modo, na situação em que a norma criada para assegurar direitos humanos essenciais ao indivíduo não passa de uma positivação figurativa, permanecendo alheia à realidade dos fatos.

Tais questões apenas começaram a ser aclaradas com base na publicação da Portaria Interministerial MJ/MESP nº 5, de 27 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre o procedimento de reconhecimento da condição de apatridia e da naturalização facilitada dela decorrente. Tal portaria simplifica diversos procedimentos da nova

19 BICHARA, Jahyr-Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: entre avanços e retrocessos. *Revista de Direito Internacional*, v. 14, n. 2, 2017. Doi: 10.5102/rdi.v14i2.4619. p. 248.

Lei de Migração. Dessa forma, ficam definidos quais são os documentos e as medidas necessárias, bem como perante quais órgãos da administração pública ocorrem os distintos trâmites para a regularização migratória de refugiados, apátridas e asilados no Brasil.

A portaria detalha o processo de reconhecimento, que é iniciado por solicitação do interessado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública ou à Polícia Federal. Para além das garantias mencionadas anteriormente do art. 26, §2º da Lei de Migração, durante a tramitação do processo, o solicitante tem direito a todas as garantias e mecanismos de proteção e de facilitação da inclusão social, como documento de identidade, acesso à educação e aos serviços de saúde. Nesse sentido, dispõe a referida portaria que:

#### CAPÍTULO II

##### DO PROCEDIMENTO DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE APATRIDIA

Art. 3º O requerimento de reconhecimento da condição de apatridia, previsto no Anexo I, será endereçado ao Ministério da Justiça, devendo ser apresentado em uma das unidades da Polícia Federal.

§1º O solicitante de reconhecimento de condição de apatridia será submetido a processo de identificação civil, inclusive por registro fotográfico e coleta de impressões digitais.

§2º Quando o solicitante do reconhecimento da condição de apatridia for também solicitante de refúgio, será registrada essa informação no formulário dirigido ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, nos termos do procedimento previsto na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, sem prejuízo da análise da apatridia pelo Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça.<sup>20</sup>

Outra medida publicada na portaria diz respeito à naturalização simplificada decorrente do mencionado reconhecimento da condição de apátrida. Após reconhecida sua condição, caso o beneficiário opte pela naturalização brasileira, o Ministério da Justiça publicará, no prazo de 30 dias, portaria de instauração de processo simplificado de naturalização com os atos necessários à

sua efetivação. O solicitante deverá comprovar residência em território nacional pelo prazo mínimo de dois anos, dentre outros requisitos. Nos termos da Portaria Interministerial nº 5:

#### CAPÍTULO IV

##### DA NATURALIZAÇÃO

Art. 16. Aquele que tiver reconhecida sua condição de apatridia poderá requerer a naturalização ordinária, desde que:

I - seja civilmente capaz, segundo a lei brasileira;

II - tenha residência, no mínimo, há dois anos em território nacional, observado o disposto no parágrafo único do art. 99 e no art. 221, do Decreto nº 9.199, de 2017;

III - inexistir condenação penal ou haja comprovação de reabilitação, nos termos da legislação vigente; e

IV - tenha capacidade de se comunicar em língua portuguesa, consideradas suas condições, comprovada por meio do Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa (Celpe-Bras), emitido pelo Ministério da Educação, independente do nível alcançado.

É assegurado ao solicitante dessa condição a residência provisória, cuja autorização tem seu trâmite na Polícia Federal, o que torna o processo mais célere e simplificado para o imigrante. A decisão sobre o pedido fica delegada ao secretário nacional de Justiça do Ministério da Justiça. Os imigrantes que não têm recursos para custear a regularização migratória poderão declarar condição de hipossuficiência econômica que os isentará de taxas e de pagamentos de multas. De acordo com a portaria, a condição de hipossuficiência econômica poderá ser justificada em razão da ausência de renda ou então adequação do perfil de renda familiar de até meio salário mínimo per capita ou total de até três salários mínimos.

Assim, verifica-se que os direitos previstos no art. 26 da Lei de Migração não permaneceram em um vazio jurídico, despidos de aplicabilidade. Mesmo a data de promulgação da referida portaria, poucos meses após o início da vigência da Lei de Migração, apontam para um esforço real por parte da Administração brasileira em assegurar que as novas garantias aos apátridas possam funcionar e que o país acompanhe as evoluções da temática presentes no sistema internacional.

Ainda há muito que se aprimorar na proteção que o Brasil confere aos apátridas, porém, sem dúvidas é possível observar evoluções decorrentes da promulgação

20 BRASIL. Ministério da Justiça; Ministério Extraordinário da Segurança Pública. *Portaria Interministerial MJ/MESP nº 5*. Dispõe sobre o procedimento de reconhecimento da condição de apatridia e da naturalização facilitada dela decorrente. Brasília: MJ: MESP, 27 fev. 2018. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2018/11593>. Acesso em: 22 mar. 2018.

da Lei de Migração, principalmente por aproximar mais o ordenamento jurídico das garantias que a sociedade internacional busca assegurar na matéria. Sobre o tema, analisa Jahyr-Philippe Bichara:

De qualquer forma, ao reconhecer a figura do apátrida, mesmo que de forma limitada na Lei de Migração, o Estado brasileiro admite a sua obrigação de assegurar direitos mínimos de tais indivíduos. Destarte, a Lei prevê que à pessoa que requerer o status de apátrida seja garantido o direito de residir no Brasil até a obtenção da resposta ao seu pedido. Nesse aspecto, reconhece-se um avanço significativo do direito interno. Acrescenta-se ainda que a Lei alinha-se ao standard internacional no que concerne à facilitação de aquisição de nacionalidade do país de acolhimento.<sup>21</sup>

Exemplo disso é o tratamento acerca da matéria que vem sendo consolidado no ordenamento jurídico brasileiro com iniciativas tais quais as portarias ministeriais supramencionadas. Não por acaso, também, em junho de 2018, poucos meses após o início da vigência da Lei de Migração e da publicação das referidas Portarias Interministeriais, o Brasil, pela primeira vez, reconheceu a condição de apátrida a dois indivíduos, marco histórico que serve de sinal claro de que há real funcionamento da nova normatização da proteção ao apátrida. Ainda é cedo para definir se tal exemplo é um caso isolado ou a indicação de uma nova tendência da abordagem do Brasil no tema, bem como para mensurar o grau de abrangência e efetividade dos direitos previstos na Lei de Migração, porém, sem dúvidas, passos importantes foram tomados no sentido de proteger a figura do indivíduo apátrida.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A superação da atribuição do Estado como figura única do sistema internacional consagrou a presença do indivíduo como sujeito de direito internacional. A crescente importância deste no cenário internacional foi acompanhada, também, da verificação da necessidade de ações de proteção aos apátridas, indivíduo que não conta com a tutela de seu Estado de origem, ou mesmo não possui vínculo direto com nenhum Estado.

Sem dispor da proteção de nenhuma nacionalidade,

surgiu a preocupação da sociedade internacional em garantir a tal indivíduo a proteção aos mais básicos direitos humanos. Com a preocupação cada vez maior da sociedade internacional com cenários de crises humanitárias, convulsões sociais internas e desastres ambientais, tornam-se de grande importância temas nos quais os interesses dos indivíduos e dos Estados possuem dimensões distintas, por vezes divergentes. É exemplo disso o atual estágio da proteção ao apátrida, principalmente de indivíduos que perdem suas nacionalidades originárias.

Desse modo, as mudanças no cenário internacional do pós-guerra e a crescente internacionalização de diversos temas tradicionalmente exclusivos dos direitos internos, ainda em uma lógica soberana, contribuiu para que os direitos humanos, especialmente os temas de proteção dos apátridas, tornassem-se cada vez mais relevantes. É certo que a proteção conferida ao apátrida já se faz presente no cenário internacional não apenas no campo da abstração, porém, considerar que há consolidação plena de tais direitos ainda é uma afirmação prematura.

Conclui-se, nesse sentido, que é possível observar que a temática do tratamento dos apátridas não se limitou ao momento histórico de elaboração de convenções internacionais de proteção ao apátrida, tendo sido dado prosseguimento às discussões sobre o tema por parte da sociedade internacional, inclusive, com uma constante preocupação em aprimorar a definição de certos conceitos vagos e buscar que a interpretação que os países confirmam a certos direitos e garantias sejam condizentes com os standards internacionais. A atuação internacional na temática é sem dúvida capitaneada por parte da ONU, por meio de seu ACNUR, contudo, é importante recordar que a maior inserção do indivíduo como sujeito de direito internacional foi essencial para a evolução da temática.

Quando há a transposição da normatização internacional para sua similitude com o ordenamento jurídico brasileiro, verifica-se que foi dado importante passo nesse sentido com a promulgação da Lei de Migração. A atenção especial da referida Lei com o processo de reconhecimento da condição de apátrida e seu processo simplificado de naturalização, consolidados com a publicação da Portaria Interministerial nº 5 regulando-os, é um importante indicativo da consolidação do ordenamento jurídico brasileiro na proteção do apátrida e

21 BICHARA, Jahyr-Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: entre avanços e retrocessos. *Revista de Direito Internacional*, v. 14, n. 2, 2017. Doi: 10.5102/rdi.v14i2.4619. p. 242-243.

redução dos Casos de apatridia. Sem dúvida são cabíveis críticas às referidas normativas e o Brasil ainda está em uma fase inicial de harmonização de sua legislação aos standards internacionais, porém, conforme foi verificado no curso do presente trabalho, as leis que surgiram recentemente não permaneceram como conceitos jurídicos vagos e sem aplicabilidade, tendo sido tomadas iniciativas reais para garantir sua aplicabilidade.

Demonstra-se, portanto, que o Brasil vem desempenhando esforço tangível para superar posições soberanistas e de desconfiança com a aplicação internacional dos direitos humanos que porventura estiveram presentes em períodos pretéritos do país. É certo que a vigência da Lei de Migração iniciou-se em período bastante recente e ainda há muito que se aprimorar na aplicação da mesma no ordenamento jurídico nacional, porém, é possível que sejam verificados esforços concretos em garantir ao indivíduo que não conta com nenhuma nacionalidade mecanismos céleres e humanitários para assegurar que não apenas ele tenha direitos fundamentais básicos assegurados, mas também possa contar com a proteção do direito da nacionalidade brasileira. Fruto desses esforços, inclusive, podem ser constatados factualmente com os recentes casos de reconhecimento de indivíduos como apátridas, marco histórico na tratativa do tema por parte do ordenamento brasileiro.

O papel do indivíduo no sistema internacional é, cada vez mais, o de protagonista, de modo que também a legislação estatal deve buscar acompanhar essa nova realidade internacional e garantir que direitos fundamentais tão importantes sejam assegurados ao mesmo. Estados e indivíduos não devem estar em posições antagonicas na promoção de direitos internacionais, mas sim convergirem em seus esforços para permitir que o sistema internacional de direitos humanos possa solucionar de maneira efetiva os grandes desafios globais.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Reunião de Especialistas. *O conceito de pessoa apátrida segundo o direito internacional*: resumo das conclusões. Prato, Itália: 27-28 maio 2010. p. 8. Disponível em: [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O\\_Conceito\\_de\\_Pessoa\\_Apatrida\\_segundo\\_o\\_Direito\\_Internacional.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O_Conceito_de_Pessoa_Apatrida_segundo_o_Direito_Internacional.pdf?view=1). Acesso

em: 24 mar. 2018.

BICHARA, Jahyr-Philippe. Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil: tratamento jurídico dos refugiados e apátridas. *Revista de Informação Legislativa*, v. 209, 2016.

BICHARA, Jahyr-Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: entre avanços e retrocessos. *Revista de Direito Internacional*, v. 14, n. 2, 2017. Doi: 10.5102/rdi.v14i2.4619.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. *Decreto Nº 4.246, de 2002*. Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm). Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. *Decreto Nº 8.501, de 2015*. Convenção Para a Redução dos Casos de Apatridia (1961). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8501.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8501.htm). Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.445/2017*. Institui a Lei de Migração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm). Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça; Ministério Extraordinário da Segurança Pública. *Portaria Interministerial MJ/MESP nº 3*. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em relação à tramitação dos requerimentos de autorização de residência, registro e emissão da Carteira de Registro Nacional Migratório, especifica a documentação necessária para instrução dos pedidos e define o procedimento de registro de autorizações de residência concedidas a refugiados, apátridas e asilados. Brasília: MJ: MESP, 27 fev. 2018. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Copenhagen/en-us/file/Portaria%2003-2018%20vitem%20xi%20reuniao%20familiar.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça; Ministério Extraordinário da Segurança Pública. *Portaria Interministerial MJ/MESP nº 5*. Dispõe sobre o procedimento de reconhecimento da condição de apatridia e da naturalização facilitada dela decorrente. Brasília: MJ: MESP, 27

fev. 2018. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2018/11593>. Acesso em: 22 mar. 2018.

COUTINHO, Beatriz Isola. Migração internacional e integração regional: diálogos entre o MERCOSUL e a UNASUL. *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais*, Araraquara. n. 17, 2013.

DARLING, Kate. Protection of stateless persons in international asylum and refugee law. *International Journal of Refugee Law*, oct. 27, 2009. Doi: 10.1093/ijrl/eep024.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos do Homem de 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2018.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

KERSTING, Wolfgang. *Universalismo e direitos humanos*. Porto Alegre: EdPUCRS, 2003.

KRASNER, Stephen D. *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables in international regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1982.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2004.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1999. v. 2.