

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO**

**ANA PAULA MATOS MARCZALEK**

**A SITUAÇÃO DA APATRIDIA NO BRASIL À LUZ DA LEI DE MIGRAÇÃO**

**PORTO ALEGRE**

**2019**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO**

**ANA PAULA MATOS MARCZALEK**

**A SITUAÇÃO DA APATRIDIA NO BRASIL À LUZ DA LEI DE MIGRAÇÃO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Direito, junto à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Daniela Copetti Cravo

**PORTO ALEGRE**

**2019**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO**

**ANA PAULA MATOS MARCZALEK**

**A SITUAÇÃO DA APATRIDIA NO BRASIL À LUZ DA LEI DE MIGRAÇÃO**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Daniela Copetti Cravo  
(Orientadora)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Juliane Sant'Ana Bento

---

Prof.<sup>a</sup> Me. Tatiana Bruhn Parmeggiani

**PORTO ALEGRE**

**2019**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais pela vida, minha mãe Gicelda e o meu pai Júlio (*in memoriam*), pelo carinho e incentivo nos estudos. Também, ao meu irmão Eduardo e cunhada Amanda, aos tios Lúcia e Charles, Zeneida e Martin e avó Rosalina.

Agradeço aos amigos queridos da Química – UFSM; Gustavo e Lílian que me ajudaram na revisão textual. Wilian, Pamela, Pablo, Stephanie, parceiros sinceros de todos os momentos.

E, aos amigos que esta graduação me possibilitou conhecer, seja nas festas da faculdade ou nos estágios acadêmicos. Em especial; Alessandro, Bruna, Bruno, Cassia Daiane, Gabrielli, Roberto, Sabrina e aos demais colegas que me ajudaram no aprendizado das atividades acadêmicas.

Agradeço aos professores que, cordialmente, foram amigos ao longo da minha trajetória de estudante, docentes do ensino fundamental e médio, dos quais lembro em diversas oportunidades de suas citações, às vezes engraçadas, às vezes orientadoras, porém sempre motivadoras.

Agradeço a minha orientadora Daniela Copetti Cravo, que buscou ser proativa e atenciosa para o desenvolvimento desta monografia.

Por oportuno, muitíssimo grata aos trabalhadores deste país, que, por manterem esta Universidade Federal, me permitem neste momento da minha graduação, defender meu trabalho de conclusão, desempenhado com muita dedicação, em uma faculdade que muitas vezes seus filhos não puderam estar.

Agradeço, a todos pelo empenho em manter a qualidade da Faculdade. Todos os professores da Faculdade de Direito da UFRGS e os servidores. Esta casa que, com certeza, tem uma história revigorante a todos que buscam o conhecimento e a evolução do ensino no Brasil, com a perspectiva de ver o país ser mais igual, social e financeiramente, através do exercício dos direitos e da aplicabilidade das normas jurídicas.

Por fim, não poderia deixar de agradecer aos meus dois grandes mestres dos meus últimos quatro anos, cruciais para que eu pudesse chegar até aqui com saúde, equilíbrio e entusiasmo de enxergar cada dia mais longe, Dr. Neurologista Alexandre Guerreiro e Psicoterapeuta Corporal Cristiane Garbini.

“O homem do século XVIII se emancipou da história. A história e a natureza tornaram-se ambas, alheias a nós, no sentido de que a essência do homem já não pode ser compreendida em termos de um nem de outra. Por outro lado, a *humanidade*, que para o século XVIII, na terminologia kantiana, não passava de uma ideia reguladora, tornou-se hoje de fato inelutável. Esta nova situação, na qual a “humanidade” assumiu de fato um papel antes atribuído à natureza ou à história, significaria nesse contexto que o *direito a ter direitos*, ou o direito de cada indivíduo de pertencer à humanidade, deveria ser garantido pela própria humanidade. Nada nos assegura que isso seja possível.” (...)

**Hannah Arendt - Origens do Totalitarismo – Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo. 1989.**

“Sabemos que é necessário ter leis e tratados internacionais em vigor como garantia contra as futuras desgraças desse tipo [crimes cometidos em *Auschwitz*, Alemanha], mas também temos visto que as atrocidades continuam, apesar deles. Muito mais eficaz e importante do que as leis é o nosso respeito pelos sentimentos dos outros de um simples ponto de vista humano.”

**Dalai Lama - Uma Ética para o Novo Milênio, 2006.**

## RESUMO

A presente monografia tem por objetivo analisar a Lei de Migração nº 13.445/2017, que trouxe um novo conceito de estrangeiro para o ordenamento jurídico brasileiro, o apátrida. A referida lei revogou o antigo diploma, o Estatuto do Estrangeiro, e passou a estabelecer relação com, a proteção dos direitos humanos, o direito fundamental da nacionalidade e os preceitos constitucionais. Especificamente, serão analisados, os dispositivos da Lei de Migração, que dispõe de proteção aos apátridas, e como o processo de naturalização dessas pessoas ocorre, a partir da vigência da nova regra. Para tanto, traça-se, inicialmente, uma perspectiva geral da garantia dos direitos humanos, com ênfase na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto de San José da Costa Rica, documentos internacionais que visam à proteção do ser humano. Assim como, apreciados os pressupostos de proteção dos apátridas disciplinados nas Convenções sobre Apátridas de 1954 e na Convenção para Redução dos Casos de Apátridas de 1961. Para o caso desta pesquisa sobre os apátridas, a garantia de que a pessoa tenha uma nacionalidade é preceito encontrado como forma de proteção, e de responsabilidade dos países que assumem os compromissos com esses dispositivos internacionais. Em sequência, examina-se o instituto da nacionalidade na Constituição Federal do Brasil de 1988, bem como os casos de apatridia que o país já enfrentou, como dos “brasileirinhos apátridas”, fato que gerou Emendas Constitucionais. Ainda, apresentam-se outros dois casos, a fim de elucidar a situação da ausência de reconhecimento da condição de apátrida, ilustrando, em um deles como o Poder Judiciário compreendeu a apatridia e, no outro, o caso das irmãs apátridas que recebem a nacionalidade através da vigência da Lei de Migração. Por fim, faz-se uma análise crítica da adequação dos diplomas inseridos na lei vigente, os quais preveem um processo simplificado de aquisição da nacionalidade brasileira, pelas pessoas apátridas, à luz da visão sobre a acolhida humanitária prevista na Lei de Migração. Sugere-se então, que o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) tenha as suas competências ampliadas para passar a tratar das questões dos apátridas, a fim decidir sobre o reconhecimento do *status* desses indivíduos, pressuposto necessário para concessão da nacionalidade aos apátridas.<sup>1</sup>

**Palavras-chave:** Apátrida, Lei Brasileira de Migração – Nº 13.445/17, nacionalidade, direitos fundamentais.

---

<sup>1</sup> BICHARA, Jahyr-Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração. Entre avanços e retrocessos. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 2, 2017.

## ABSTRACT

The purpose of this monograph is to analyze the Migration Law 13455/2017, which brought a new concept of foreigner to the Brazilian legal system, the stateless person. The abovementioned law repealed the former statute, the Alien Statute, and established a relationship with the protection of human rights, the fundamental right to nationality and constitutional precepts. Specifically, we will analyze the provisions of the Migration Law, which provides protection to stateless persons, and how the process of naturalization of these persons occurs, from the validity of the new rule. In order to do so, a general overview of the guarantee of human rights, with emphasis on the Universal Declaration of Human Rights and the Pact of San José of Costa Rica, is outlined, international documents that aim at the protection of the human being. As well as appreciating the protection requirements of stateless persons in the Conventions on Stateless Persons of 1954 and the Convention on the Reduction of Stateless Persons of 1961. In the case of this research on stateless persons, the guarantee that the person has a nationality is a precept as a form of protection, and responsibility of the countries that assume the commitments with these international devices. In sequence, the institute of nationality is examined in the Federal Constitution of Brazil of 1988, as well as the cases of statelessness that the country has already faced, such as the "stateless Brazilians", a fact that generated Constitutional Amendments. In addition, two other cases are presented in order to elucidate the situation of the lack of recognition of stateless status, showing in one of them how the Judiciary understood statelessness and, on the other, the case of stateless sisters who receive nationality through the validity of the Migration Law. Finally, a critical analysis is made of the adequacy of the diplomas inserted in the current law, which provide for a simplified process for the acquisition of Brazilian nationality by stateless persons, in the light of the vision about the humanitarian reception provided for in the Migration Law. It is therefore suggested that the National Committee for Refugees (CONARE) should have expanded its powers to deal with statelessness issues in order to decide on the recognition of the status of these individuals, a necessary precondition for granting nationality to stateless persons

**Keywords:** Stateless, Brazilian Migration Law – No. 13.445/17, nationality, fundamental rights.

## **LISTA DE FIGURAS**

**Figura 1 – Mapa mundial dos Estados partes das Convenções sobre os Apátridas..... 28**



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas

ANM – Autoridade Nacional de Migração

COMIGRAR – Conferência Nacional de Migração e Refúgio

CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

FSMM – Fórum Social Mundial de Migrações

OEA - Organização de Estados Americanos

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAM - Programa Alimentar Mundial

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSL – Projeto de Lei do Senado

SNJ – Secretaria Nacional de Justiça

STF - Supremo Tribunal Federal

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para Infância

UNIFEM - Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2. APATRIDIA: DA ANÁLISE CONCEITUAL À CRIAÇÃO DA LEI DE MIGRAÇÃO.....</b>	<b>14</b>
2.1 O <i>STATUS</i> DE APÁTRIDA.....	14
2.2 O APÁTRIDA À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL.....	18
2.3 OS COMPROMISSOS ESTATAIS NOS CASOS DA APATRIDIA.....	24
2.4 O APÁTRIDA NO BRASIL À LUZ DO DIREITO À NACIONALIDADE.....	29
2.5 A INCLUSÃO DO APÁTRIDA NA LEI Nº 13.445/2017.....	35
<b>3. OS PRIMEIROS CASOS DE APÁTRIDAS DECLARADAS BRASILEIRAS E A ANÁLISE DA LEI DE MIGRAÇÃO Nº 13.445/2017 NO BRASIL.....</b>	<b>43</b>
3.1 DA MISSÃO DO ACNUR COMO ÓRGÃO ESSENCIAL A APATRIDIA.....	49
3.2 UMA BREVE ANÁLISE DA LEI Nº 13.445/2017 NA PROTEÇÃO AOS APÁTRIDAS.....	54
3.3 DO PROCESSO DE RECONHECIMENTO DO APÁTRIDA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	61
3.4 DA EFICÁCIA DOS MEIOS UTILIZADOS PARA NACIONALIDADE SIMPLICAFICADA DA LEI Nº 13.445/2017.....	65
<b>4. A REFORMA DA LEI DO REFÚGIO (Nº 9.474/1997) COMO SOLUÇÃO DA APATRIDIA: A AMPLIAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DO CONARE .....</b>	<b>70</b>
4.1 DA CRIAÇÃO DO CONARE.....	70
4.2 DA ATUAÇÃO DO CONARE NA REDUÇÃO DOS CASOS DE APÁTRIDAS.....	73
4.3 A AMPLIAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS COMO ALTERNATIVA PARA O RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE APÁTRIDA.....	78
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>83</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>85</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A presente monografia tem por finalidade expor a situação das pessoas denominadas apátridas<sup>2</sup>, devido à mudança no ordenamento jurídico brasileiro que trata dos estrangeiros, a qual ocorreu com a Lei de Migração nº 13.445/2017. Essa lei apresenta uma inovação, ao mencionar, no artigo 1º, §1º, inciso VI<sup>3</sup>, o apátrida segundo a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954. Com esta transformação normativa, ocorreram dois casos de concessão de nacionalidade brasileira às duas libanesas apátridas, privilegiando-as de modo ímpar, através do reconhecimento da figura do apátrida, que assume importância para o Estado e refletiu na garantia de direitos fundamentais.

Como objetivo, busca-se conhecer e apresentar os conceitos de apátridas, e como esta problemática vinha sendo tratada no Brasil, sendo paulatinamente trabalhada no ordenamento interno até que ocorresse a sua inclusão expressa na Lei de Migração, pelo artigo 1º, como já mencionado e ainda, a concessão da nacionalidade brasileira pelo processo simplificado, em razão da acolhida humanitária, referida no artigo 26 e seus parágrafos. Sendo possível realizar um paralelo entre o Estatuto do Estrangeiro (revogado pela Lei de Migração), o Anteprojeto de Lei com a Lei de Migração, a fim de apontar seus aspectos relevantes para a questão dos apátridas no Brasil.

Diante disso, propõe-se pesquisar algumas controvérsias verificadas na legislação vigente, a exemplo, cita-se a supressão de uma entidade administrativa pública para tratar das demandas dos pedidos de reconhecimento dos apátridas, condição necessária para que a nacionalidade possa ser concedida. Para isso, usa-se como parâmetro o trabalho realizado pelo CONARE (Comitê Nacional para Refugiados), o qual se compreende ser um órgão especializado para tratar dos casos de apátridas. Haja vista a pretensão da Lei em implantar métodos mais humanizados de tratamento, este órgão pode ser uma solução a ser reformada na Lei de Migração, ou como será apresentado, através da ampliação das competências do CONARE, disciplinadas na Lei nº 474/1997 (Lei dos Refugiados).

---

<sup>2</sup> Informações obtidas junto ao *website* da ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O mundo desconhecido dos apátridas**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/os-excluidos-o-mundo-desconhecido-dos-apatridas/>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2019.

<sup>3</sup> Art. 1º, 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: 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.

Buscando-se atender aos referidos objetivos, a exposição, assim como a descrição, está posta em três capítulos. Sendo que, no primeiro, visa-se apresentar ao leitor os conceitos de apátridas através das Convenções Internacionais, como a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, a Convenção para Redução dos Casos de Apatridia de 1961. Demonstrando que o Brasil é signatário de ambos os diplomas que prescrevem proteção legal. Assim, também se utilizará dos preceitos regulados em documentos internacionais que disciplinam acerca da nacionalidade como direito fundamental e de acordos referente aos direitos humanos. Por fim, a condição de apátrida na seara do direito interno, como apresentação de casos e de decretos que transformaram o ordenamento jurídico pátrio até a promulgação da Lei Nº 11.445/2017, na qual o fenômeno da apatridia tornou-se relevante suficientemente para ser incluído nos preceitos legais. Mencionados, ainda, os princípios adotados pelo Brasil para consideração de nacionalidade, como *jus soli* e o *jus sanguinis*<sup>4</sup>, assim como aquisição por meio da nacionalização da pessoa pelos critérios da ascendência e da capacidade civil segundo o ordenamento jurídico<sup>5</sup>.

No segundo capítulo, traz-se à baila os recentes exemplos de apátridas, os quais o Brasil reconheceu e concedeu às libanesas, a nacionalidade brasileira<sup>6</sup>. No decorrer de toda jornada de relações de proteção aos direitos humanos, inclusive o direito de pertencer a uma nação, do Pacto de San José da Costa Rica e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ou seja, da pessoa ter direito a nacionalidade. O Brasil, pela primeira vez, concedeu este direito pela sua inovação legal, com fundamento de se solidarizar com acolhida humanitária, da naturalização simplificada para os apátridas. Analisa-se que a situação da calamidade humana, dos direitos e deveres com relação aos indivíduos e aos Estados não são temas recentes, ao contrário, são situações decorrentes desde a 2ª Guerra Mundial e, persistentes até os dias atuais. Os Estados que ratificaram as Convenções convivem com tamanha dificuldade em resolver a legalidade das pessoas, dadas às proporções de indivíduos nesse limbo jurídico, em situações diversas de indignidade, dificultando o cumprimento com os direitos humanos e a dignidade da pessoa humana.

No terceiro capítulo, buscou-se explorar a figura do CONARE, o órgão que efetivamente deve conceder o *status* de apátrida para que seja concedida a nacionalidade ao sem nação. Explorando a sua atuação e melhorias para mediar esta situação através da nova

---

<sup>4</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira, Curso de Direito Internacional Público. **Revista dos Tribunais** São Paulo, 2008.

<sup>5</sup> MELLO, Celso D. De Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

<sup>6</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Método, 2007.

Lei de Migração. Bem assim, ainda, faz-se um paralelo com os órgãos internacionais como OFPRA (*Office for Protection of Refugees and Stateless Persons*), o escritório francês para proteção de refugiados e apátridas, que trabalham de forma semelhante aos CONARE (com participação do ACNUR, ONU, pareceres consultivos), ou seja, uma comparação de como o ambiente interno do Brasil e outras nações têm buscado diminuir e reduzir os casos de apátridas. Faz-se um paralelo da atuação, acerca dos mecanismos utilizados, como a ratificação da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e Convenção para Redução dos casos de Apátrida de 1961, que dispõe de preceitos legais para orientar os Estados na busca por soluções.<sup>7</sup>

Por fim, salienta-se a importância dos estudos acadêmicos para este fim, uma vez que a doutrina se encontra enferrujada, a pesquisa de manuais torna-se útil apenas para conhecimento dos preceitos lógicos, como conceitos e legislação. Todavia, foram utilizadas consultas em sites atualizados para o tema, revistas científicas de direito internacional e nacional. Com isso, a resposta para a pesquisa foi encontrada nas fontes bibliográficas, nos casos analisando, em que foi possível verificar a ausência de um órgão para tratar dos casos.

Também, utilizou-se de jurisprudências para observar como são concedidos os direitos dos apátridas se equiparam com o dos nacionais brasileiros pelo Poder Judiciário. Em suma, pretende-se verificar os pontos favoráveis e os desfavoráveis da legislação, pois a breve análise aponta para algumas dificuldades de aplicabilidade, mas não deixa de reconhecer o intento inovador dessa legislação.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> BICHARA, Jahyr – philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migrações. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 2. 2017.

<sup>8</sup> VARELLA, Marcelo Dias; OLIVEIRA, Clarice G.; OLIVEIRA, Mariana S.C.; LIGIERO, Adriana P. O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei n. 13.445/2017 e os desafios da regulamentação. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 2. 2017.

## 2. APATRIDIA: DA ANÁLISE CONCEITUAL À CRIAÇÃO DA LEI DE MIGRAÇÃO

Neste capítulo, serão abordados os conceitos relativos à apatridia, a partir da análise de critérios importantes para entender a ausência de nacionalidade. Ainda, serão apresentadas as convenções internacionais referentes à nacionalidade e os direitos dos apátridas, apontando formas de solução para os Estados que enfrentam os casos de apatridia. Por fim, serão observadas as perspectivas de aquisição da nacionalidade brasileira, através da análise do anteprojeto<sup>9</sup> e da vigência da Lei de Migração nº 13.445/2017.

### 2.1 O *STATUS*<sup>10</sup> DE APÁTRIDA

A definição de apátrida pelo direito internacional, encontra-se exposta de diversas formas, como do inglês “*stateless person*” (desnacionalizado)<sup>11</sup>, ou anacional<sup>12</sup>, para referir-se a pessoa sem nacionalidade<sup>13</sup>. Assim, também há o conceito do direito alemão (*heimatlos* -

---

<sup>9</sup> “Criou uma Comissão de Especialistas com a finalidade de apresentar uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. Como característica principal da proposta constava; o imperativo da compatibilidade com a Constituição Federal de 1988; o tratamento constitucional dos Direitos Humanos no Brasil ao plano legal, em consonância com os tratados internacionais de Direitos Humanos aqui vigentes. Também, caracterizou-se pelos avanços empreendidos pelo Brasil em matéria de regulação migratória, com objetivo de adotar uma ordem jurídica pátria. Ainda, caracterizando o anteprojeto da Lei de Migração insta que o mesmo é resultado de uma longa escuta e da ampla participação da sociedade brasileira e organizações sociais que acumulavam grande frustração pela persistência do Estatuto do Estrangeiro, que dificultava os seus trabalhos para cumprir com políticas migratórias”. In.: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria n. 2.162, de 14 de maio de 2013 Relatório Final. Comissão de Comissão de Especialistas para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil., 2013. p. 6 - 11.

<sup>10</sup> “A noção de *status* – condição jurídica que outorga certos direitos e impõe certos deveres – nos vem do Direito Romano, que conhecia o *status libertatis* (condição de homem livre, liberto ou escravo), o *status familiae* (condição de pai, de filho, de mulher casada, direitos e obrigações) e, finalmente, o *status civilitatis* (condição de cidadão romano ou de estrangeiro – *cives peregrini*). Como se sabe, em Direito Romano, o homem livre gozava de todos os direitos estabelecidos pelo Direito Natural e Direito das Gentes (*jus naturale et gentium*); mas a liberdade, somente, não outorgava a especial capacidade para exercício de direitos políticos, derivado do Direito Civil (*jus civile*); era necessário ao indivíduo, para adquirir tais direito, além de ser livre, reunir a condição de cidadão romano (*civis*)”. TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito internacional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 545-546.

<sup>11</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS - *UNHCR and Stateless Persons: Some Gaps in International Protection*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3c7521734.html>>. Acesso em: 05 de março de 2019.

<sup>12</sup> DEL’OMO, Florisbal de Souza. **Curso de Direito Internacional Privado**. Rio de Janeiro: Forense. 2015.

<sup>13</sup> “A nacionalidade é uma qualidade do nacional, ou seja, qualidade de uma pessoa que é integrante de uma sociedade organizada politicamente. Dito em outras palavras, a nacionalidade é uma situação jurídica concedida pelo Estado às pessoas sob seu domínio. Nacionalidade é a condição de um cidadão que pertence a uma determinada nação com a qual se identifica. Nacionalidade é uma qualidade daquilo que é um nacional que é próprio da nação, da pátria”. SILVA, Bruno Florentino da. **Direito de nacionalidade**. São Paulo. 2015. Disponível em: <<http://brunoflorentinosilva.jusbrasil.com.br/artigos/188511481/direito-de-nacionalidade>>. Acesso em: 27 de março de 2019.

sem casa, sem pátria)<sup>14</sup>. Ainda, destaca-se, que a *status* de apátrida está descrito no artigo 1º da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954:

Art. 1º- Para efeito da presente Convenção, o termo apátrida designará toda pessoa que não seja considerada pro qualquer Estado, segundo sua legislação, como o seu nacional.<sup>15</sup>

A doutrina, por sua vez, considera apátrida, o indivíduo que não tem pátria, ou seja, que se caracteriza pela ausência de nacionalidade<sup>16</sup>:

Apátrida é uma expressão do direito positivo de nossos dias, e significa, etimologicamente ‘sem pátria’, do grego a ‘prefixo de privação’, e pátrida, derivado de patrís, patrídos, pátria. O substantivo formado- apátrida- a eximir o indivíduo sem pátria deu lugar a outro substantivo- apatridia – a traduzir a qualidade da situação de quem perde a nacionalidade, sem adquirir outra.<sup>17</sup>

A partir da ideia de que nacionalidade se caracteriza pelo elo jurídico-político que liga um indivíduo a um determinado Estado, qualificando-o como parte integrante de sua sociedade política. O apátrida configura-se pela ausência de nacionalidade, ou seja, não possui este vínculo.<sup>18</sup> Assim, não possui o *status* de nacional de nenhuma nação.

Torna-se necessário salientar, que o conceito de nação é um assunto de amplas discussões, porque é possível verificar diversas nuances na sua caracterização, que se confrontado nesse momento, poderia causar confusão, para o entendimento do conceito de apátrida.

Nesse sentido, apenas reafirma-se o conceito de Maluf, de que a nação é anterior ao Estado, caracterizando-se pela massa humana do Estado. E aduz: “a Nação pode perfeitamente existir sem o Estado, pois são realidades completamente distintas. E, por serem realidades distintas, há a possibilidade de várias Nações reunirem-se em um só Estado, assim como uma única Nação pode dividir-se em vários Estados”.<sup>19</sup> Portanto, a situação da pessoa é que determina a sua condição como sendo apátrida.

---

<sup>14</sup> OLIVEIRA, Erival da Silva. Direito Constitucional - Elementos do Direito. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. 2009.

<sup>15</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_sobre\\_o\\_Estatuto\\_dos\\_Apatridas\\_de\\_1954.pdf](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf)> Acesso em: 09 de março de 2019.

<sup>16</sup> “Pode-se considerar a nacionalidade como sendo o elo jurídico- político que liga o indivíduo a determinado Estado”. MAZUOLLI, Valério de Oliveira. Curso de direito internacional público. 9. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2015, p. 740.

<sup>17</sup> GUERRIOS, José Farani Mansur. **Condição Jurídica do Apátrida**. Curitiba: 1936, p. 7.

<sup>18</sup> PUCCINELLI JUNIOR, André. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva. 2013.

<sup>19</sup> MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva., 2003, p. 16.

Isso porque, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), quando conceitua o apátrida refere que as causas da apatridia são diversas, e que por isso, países desenvolvidos e subdesenvolvidos enfrentam a mesma problemática. Pois, a pessoa torna-se apátrida, em decorrência da situação em que se encontre.

A apatridia ocorre por uma variedade de razões incluindo discriminação contra minorias na legislação nacional, falha em incluir todos os residentes do país no corpo de cidadãos quando o Estado se torna independente (sucessão de Estados) e conflitos de leis entre os Estados.<sup>20</sup>

Diante disso, é notório que a Convenção de 1954 e os dispostos doutrinários acima mencionados, consideram que, a pessoa em situação incerta de nacionalidade já tenha adquirido o *status* de apátrida. No entanto, há um caminho tênue para este reconhecimento, que ocorre no âmbito das relações estatais, critério necessário para que uma pessoa torne-se apátrida. Portanto, para a pessoa ser considerada apátrida, é imprescindível, que ocorra; além de uma situação de lacuna jurídica ou de fatores implique na incompatibilidade da pessoa ser natural do país onde nasceu e onde exerce vínculo genuíno de cidadão<sup>21</sup>, ocorra também; a comunicação entre os Estados acerca da situação do indivíduo que se encontra neste limbo.<sup>22</sup> Pois, se essa iteração não ocorre inviabiliza o amparo e acolhimento de pessoas que compõem minorias, como os apátridas.

Vale a reflexão de outro conceito inerente ao tema da apatridia que é a cidadania, semelhante ao da nação, no que diz respeito ao largo rol doutrinário e a complexidade de interpretação, representando um desafio de transformação das estruturas sociais e políticas. Cabe, nesse contexto, enfatizar que a privação do exercício à cidadania é a realidade enfrentada pelos apátridas. Isso porque, “a ausência do *status* político no indivíduo, implica na privação de um espaço público e tem como consequência o confinamento em uma vida privada, inexpressiva”.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Apátridas. 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/quemajudamos/apatridas/>>. Acesso em: 17 de março de 2019.

<sup>21</sup> “cidadania é um *status* legal que serve, na prática, como uma pré-condição para o usufruto de vários direitos, incluindo o voto, propriedade privada, assistência médica, educação e viagem para fora do seu próprio país”. RIBEIRO, Débora Cristina R., NASCIMENTO, Isabela Ottonini Pena do, VALLE JUNIOR, Luiz Artur Costa do, NEVES, Victor de Sá. **Apatridia e cidadania. Protegendo indivíduos legalmente invisíveis**. Simulação das Nações Unidas para Secularistas. 2013, p. 418.

<sup>22</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas. 2014.

<sup>23</sup> ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo – Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.



Assim, torna-se possível analisar que para o reconhecimento da pessoa apátrida, seja realizado um amplo acesso às formas de viabilizar a sua regularização, tendo em vista, a proteção dos direitos humanos<sup>24</sup> e direito de todos em possuir uma nacionalidade.

Juridicamente, a questão da tipificação do apátrida reveste-se de uma importância fundamental, uma vez que o propósito do tratado é garantir a regularização da situação do imigrante apátrida e o aproveitamento mais amplo possível dos seus direitos humanos<sup>25</sup>.

Com efeito, o direito à nacionalidade tornou-se um problema, em razão das inúmeras confirmações de casos de apatridia resultantes dos conflitos entre os Estados na 2ª Guerra Mundial<sup>26</sup>, isso porque, o vínculo que une o indivíduo ao Estado tornou-se inviável, diante dos conflitos entre os Estados. Embora, já se tenha conhecimentos de que na Roma Antiga ocorresse situação semelhante à apatridia, em função de que, os romanos tratavam o estrangeiro que adentrava em seu território como *dediticii* (libertino, que não era nem escravo, nem cidadão romano), pertencendo, assim a categoria dos *peregrini sine civilitate* (sem direito a gozar do *ius civile* e proteção de uma lei nacional)<sup>27</sup>, ou seja, muito semelhante com o que ocorre atualmente com os apátridas. Pois, como se vê, a situação da apatridia, ou exclusão de proteção estatal não é recente, tratando-se de uma limitação do exercício dos direitos fundamentais inerentes à nacionalidade, sendo a situação de *peregrini* equiparada com a do apátrida, porque em ambos os casos não há proteção legal.

Diante disso, embora os diversos fatores restritivos de proteção estatal venham se alastrando ao longo da história, em razão das divergências entre os povos. Apenas o advento do 2ª Guerra Mundial, que, diante das tamanhas atrocidades ocorridas, inclusive a propagação da situação da apatridia no mundo inteiro, a Assembleia Geral das Nações buscou trabalhar na adoção de uma série de medidas, a fim de resolver problemas que advieram dos conflitos da

---

<sup>24</sup> “Os direitos humanos são comumente compreendidos como aqueles direitos inerentes ao ser humano. O conceito de Direitos Humanos reconhece que cada ser humano pode desfrutar de seus direitos sem distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outro tipo, origem social ou nacional ou condição de nascimento ou riqueza. Os direitos humanos são garantidos legalmente pela lei de direitos humanos, protegendo indivíduos e grupos contra ações que interferem nas liberdades fundamentais e na dignidade humana”. Informações obtidas no *website* da ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O que são os direitos humanos? Contexto e definição dos direitos humanos.** Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>>. Acesso em 15 de março de 2019.

<sup>25</sup> BICHARA, Jahyr-Philippe. A Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas de 1954 e a sua aplicação pelo Estado Brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n. 84, 2013, p. 75-102.

<sup>26</sup> “A sucessão de Estados em um território também configura causa de formação de apátridas.” REIS, Ulisses Silvério dos. **O Brasil e o Combate à Apatridia no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 27.

<sup>27</sup> MELLO, Celso D. De Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002., p. 999-1000.

época. Uma das quais cabe destacar, conforme o artigo 15º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 é o rol que torna expresso o direito a nacionalidade.

Artigo 15º

1- Todo indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade

2- Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade.<sup>28</sup>

Por essas razões o direito dos apátridas, em especial o *status* de apátrida, apresenta regras imperativas visando demarcar um reconhecimento mínimo de existência, que é não ter nacionalidade.<sup>29</sup>

É, sobretudo, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que a apatridia ganha força e começa a ascender no plano do direito internacional, fazendo com que finalmente, a questão dos casos de indivíduos sem nacionalidade seja tratada em convenções internacionais e se desenvolva através dos acordos e tratados entre nações. Pois, a partir daí os Estados, como o Brasil, buscam promulgar as convenções e através da internalização dos preceitos convencionados garantem proteção aos casos de apatridia.

## 2.2 O APÁTRIDA À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL

A partir dos horrores causados na 2º Guerra Mundial, se estabeleceu através da Liga das Nações Unidas a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, com o objetivo de transformar o cenário internacional, a fim de promover o respeito e o valor dos direitos humanos para todos. Conforme estipulado na Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco, em junho de 1945:

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.

---

<sup>28</sup>ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nacionalidade e Apatridia: **Manual para Parlamentares**. Genebra, 2005. Disponível em:< [http://archive.ipu.org/PDF/publications/nationality\\_p.pdf](http://archive.ipu.org/PDF/publications/nationality_p.pdf)> Acesso em: 10 de março de 2019.

<sup>29</sup> REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**, 9º ed., ver. São Paulo: Saraiva. 2002.

E PARA TAIS FINS, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacional, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.<sup>30</sup>

Diante dessa perspectiva de pós-guerras, seguido da criação das Nações Unidas, tornou-se possível o desenvolvimento de instrumentos internacionais com fundo de preocupação com os direitos humanos. Como é o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento que é considerado um marco na história dos direitos humanos, proclamado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em dezembro de 1948:

A ASSEMBLEIA GERAL proclama esta declaração universal de direitos humanos como um padrão comum de realização para todos os povos e todas as nações, para que todos os indivíduos e todos os órgãos da sociedade, mantendo esta Declaração constantemente em mente, se esforcem por ensinar e educação para promover o respeito a esses direitos e liberdades e por medidas progressivas, nacionais e internacionais, para assegurar seu reconhecimento e observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados membros quanto dentre os povos dos territórios da sua jurisdição.<sup>31</sup>

Os preceitos lançados pela DUDH representam um consenso amplo deste instrumento que se tornou imprescindível para viabilizar as práticas dos Estados no que diz respeito às condutas internacionais.<sup>32</sup> Assim, como forma de assegurar o valor da pessoa humana, diversas convenções vieram a ser realizadas desde então, no âmbito da sociedade internacional (*Gesellschaft*)<sup>33</sup>, fins de buscar soluções para questões de interesses comuns.

Nesse sentido, a Assembleia da Liga das Nações Unidas orientou os Estados para que ratificassem os acordos e tratados que fossem realizados, como medidas para o gerenciamento da situação dos apátridas, que é tema deste trabalho. Além disso, a Assembleia preveniu aos Estados que a aquisição; a perda e manutenção da nacionalidade devem ocorrer de modo a preservar os direitos humanos, desenvolvidos ao longo do Século XX, evitando-se, que o sentimento misógino e discriminatório prive as pessoas de direitos básicos à vida<sup>34</sup>.

E, com base nessa adoção de mecanismos visando expandir o corpo do direito internacional dos direitos humanos, urge tratar neste memento, das Convenções pertinentes ao tema tratado nessa monografia. A Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Apátridas de

---

<sup>30</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Preâmbulo da Carta das Nações Unidas. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 12 de abril de 2019.

<sup>31</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Disponível em: <<https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>>. Acesso em: 12 de abril de 2019.

<sup>32</sup> PIOVEZAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**, 2008., p. 110-111.

<sup>33</sup> PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de. **Manual de direito internacional público**. 2007.

<sup>34</sup> REIS, Jair Teixeira dos. **Direitos humanos**. 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2007.

1954<sup>35</sup> e a Convenção para Redução dos Casos de Apatridia de 1961. Ambos os diplomas tratam da situação em específico do apátrida no mundo.

A Convenção de 1954 é um instrumento normativo necessário, haja vista que o Estatuto dos Refugiados de 1951<sup>36</sup>, prevê proteção ao apátrida refugiado apenas, não abrangendo outros casos de apátridas, diversos da condição de refúgio.<sup>37</sup> Como o apátrida de direito (*de jure*) e o de fato (*de facto*).

A manifestação do apátrida *de jure*, segundo Reis, ocorre pela carência de nacionalidade derivada de um conflito negativo de ordens jurídicas.<sup>38</sup> Sendo o mesmo tipo de apatridia encontrado no artigo 1º da Convenção de 1954. Embora o termo não seja utilizado na regulamentação do diploma, interpreta-se que o apátrida *de jure* é o tipo mencionado,<sup>39</sup> pois a Convenção designa como apátrida a pessoa que não é considerada por nenhum Estado, ou seja, é a situação em que não se pode conceder nacionalidade à pessoa pelos termos da legislação aplicada.<sup>40</sup>

O apátrida *de facto* figura implicitamente na Convenção de 1954, pois este apátrida não se encaixa na proteção desta Convenção, sendo ampliado o seu tratamento equiparando-se ao apátrida *de jure*, em alguns países.<sup>41</sup> Diante disso, pode ocorrer omissão para sua proteção, uma vez que não há nenhum instrumento internacional tratando em específico desta categoria

---

<sup>35</sup> “O Estatuto é um instrumento internacional que confere proteção para toda pessoa considerada sem pátria, ou seja, aquela pessoa que não tem sua nacionalidade reconhecida pela legislação de nenhum Estado está regulada na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, aprovada em Nova Iorque, em 28.09.1954, tendo entrado em vigor em 06.06.1960, após 6º ratificação, em conformidade com o seu artigo 39º. A Convenção permite aos países o oferecimento de reserva ao conteúdo do tratado (art. 38) e o seu conteúdo se assemelha, em grande escala, ao já previsto na Convenção de 1951 para refugiados”. PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **A proteção internacional dos direitos humanos para os apátridas e as desconstituições da “ficção” da nacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2015. p.146.

<sup>36</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1954. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em 19 de março de 2019.

<sup>37</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Preâmbulo da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_sobre\\_o\\_Estatuto\\_dos\\_Apatridas\\_de\\_1954.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf)>. Acesso em: 13 de março de 2019.

<sup>38</sup> REIS, Ulisses Silvério dos. **O Brasil e o Combate à Apatridia no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017., p. 23.

<sup>39</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Manual de Proteção aos Apátridas: de acordo com a convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas. Genebra. Suíça. 2014. Disponível em: <[https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual\\_de\\_prote%C3%A7%C3%A3o\\_aos\\_ap%C3%A1tridas.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_prote%C3%A7%C3%A3o_aos_ap%C3%A1tridas.pdf)> Acesso em: 25 de março de 2019.

<sup>40</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nacionalidade e Apatridia: Manual para parlamentares nº 11. Genebra. 2005. p. 44.

<sup>41</sup> Ibid, p. 45.

de pessoas. Sendo referido, posteriormente, na Ata Final da Convenção de 1961<sup>42</sup>. A sua definição é problemática, pela falta de regulação expressa, no entanto, pode estar ligada a noção de nacionalidade efetiva, o que significa que uma pessoa é protegida dentro e fora do seu país, conforme os fundamentos da nacionalidade. Assim, o apátrida *de facto* pode ser apátrida estando dentro do seu país. Portanto, é um problema nas funções da nacionalidade, representando uma desigualdade estrutural e não a uma diferenciação entre nacionais e estrangeiros nas leis.<sup>43</sup>

Oportuno referir a definição deste conceito delicado de ser compreendido, conforme a Reunião de Especialistas realizada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, realizada em Paris, em 2010:

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.

Foi acordado que existem muitos apátridas de facto que não são refugiados, ao contrário da presunção que existia no passado. Enquanto os refugiados que possuem formalmente uma nacionalidade são considerados apátridas de facto, os participantes indicaram não ser útil se referir a eles como tal, pois poderia gerar confusão.

Também foi acordado que uma pessoa que é apátrida na acepção do artigo 1 da Convenção de 1954 não pode ser simultaneamente um apátrida de facto.<sup>44</sup>

Como se observa, são formas de apatridia que revelam carência de tratamento mesmo com a implementação da Convenção sobre os Apátridas de 1954, no que se refere ao apátrida *de facto*, deixando lacunas a serem reanalisadas pelos membros das Nações Unidas.

A Convenção de 1954 objetivava regularizar e melhorar as condições. Dentre um rol de preceitos elencados na convenção, para que o apátrida tenha o tratamento mais próximo de um nacional do país onde se encontrar na situação de sem nacionalidade. Esta convenção

---

<sup>42</sup> O parágrafo 3 da Ata Final da Convenção de 1954 foi escrito especificamente para tratar da situação do apátrida “*de facto*”. Essa recomendação solicita que os benefícios da Convenção sejam estendidos a indivíduos cujos Estados considerem que tiveram razões válidas para renunciar à proteção do seu Estado de nacionalidade. Apesar de a Ata Final da Convenção de 1961 não definir a apatridia *de facto*, ela traz uma recomendação no sentido de que tais pessoas deveriam se beneficiar das previsões da Convenção de 1961 para que possam obter uma “nacionalidade efetiva”.

<sup>43</sup> Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. MIGRAÇÃO, REFÚGIO E APÁTRIDAS - PARECER CONSULTIVO 18/03 - CONDIÇÃO JURÍDICA E DIREITOS DOS MIGRANTES INDOCUMENTADOS. Brasília: Editora Gráfica Ltda, 2014. p.135.

<sup>44</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. O conceito de Pessoas Apátrida segundo o Direito Internacional: Resumos das Conclusões. Prato. Itália. 2010. p.2. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O\\_Conceito\\_de\\_Pessoa\\_Apatrida\\_segundo\\_o\\_Di\\_reito\\_Internacional.pdf?view=1](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O_Conceito_de_Pessoa_Apatrida_segundo_o_Di_reito_Internacional.pdf?view=1)>. Acesso em: 15 de março de 2019.

ressalta que, os Estados contratantes deverão aplicar os dispositivos da convenção sem discriminação, por motivos de raça, religião ou país de origem. Em que pese os Estados não sejam obrigados a pactuar com os fóruns internacionais, porém, quando ratificam devem facilitar a interação e naturalização do indivíduo que esta nesta situação,<sup>45</sup> assim o artigo 32 da Convenção de 1954 dispõe:

Artigo 32.º

Naturalização

Os Estados- Contratantes facilitarão, em toda medida do possível, a integração e naturalização dos apátridas. Esforçar-se-ão em especial por apressar o processo de naturalização e por diminuir, em toda a medida do possível, as taxas e encargos desse processo.

Ou seja, dentre diversas obrigações a que um Estado fica susceptível quando realiza aderência da Convenção, a de conceder a nacionalidade é fator imprescindível, para cumprir com os preceitos de proteção dos direitos humanos. Quanto às regras estabelecidas nesta Convenção de 1954 teve como escopo principal nortear os países para uma noção de como garantir, minimamente, dignidade aos apátridas até que uma solução para a situação do indivíduo desnaturalizado, seja dada.<sup>46</sup>

Defende-se que, o tratamento do apátrida seja feito de forma igualitária aos demais estrangeiros. O autor Bichara aponta que “o Estado brasileiro deve conceder ao apátrida um tratamento jurídico específico de estrangeiro sem pátria, onde não há como aplicar o princípio da reciprocidade entre Estados”<sup>47</sup>, dessa forma, cumpriria com o que fora mencionado no artigo 32 da Convenção de 1954, em buscar na medida do possível facilitar a interação, bem como a nacionalização do apátrida.

Enquanto a Convenção de 1954 previa a proteção para concessão da nacionalidade, a Convenção para Redução para os casos de Apatridia de 1961 prevê um conjunto de normas adicionais a de 1954, mais claras, com intenção de reduzir e evitar os casos de apátridas.<sup>48</sup> A Convenção de 1961 sustenta que a nacionalidade seja adquirida com o nascimento ou

---

<sup>45</sup> Informações obtidas do *website* da ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Protegendo os direitos dos apátridas: convenção da ONU de 1954 sobre o estatuto dos apátridas. Disponível em: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/txis/vtx/rwmain/openocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fd737eb2>>. Acesso em: 13 de março de 2019.

<sup>46</sup> FAGUNDES, Ana Paula dos Santos. **Apatridia e o direito a ter direitos: uma análise sob a luz dos Direitos Humanos**. Coimbra, Universidade de Coimbra. 2013.

<sup>47</sup> BICHARA, Jahyr-Philippe. Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil: O tratamento jurídico dos refugiados e apátridas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 209, p. 7. 2016.

<sup>48</sup> Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. MIGRAÇÃO, REFÚGIO E APÁTRIDAS - PARECER CONSULTIVO 18/03 - CONDIÇÃO JURÍDICA E DIREITOS DOS MIGRANTES INDOCUMENTADOS. Brasília: Editora Gráfica Ltda, 2014., p.221.

posteriormente mediante pedido, que não poderá ser negado, se em condição de apátrida a pessoa se tornar.

A Convenção de 1961 se estabelece em quatro paradigmas; no primeiro caso tratando da criança, que se não receber nacionalidade se tornar apátrida; no segundo é a proibição de da renúncia da nacionalidade se uma segunda não tiver adquirido; no terceiro caso, é vedado o Estado contratante da Convenção de 1961, revogar a nacionalidade se os preceitos do artigo 8º (artigos que disciplina acerca das possibilidades da perda de nacionalidade), não se configurarem nas circunstâncias; por último em casos em que houver transferência de Estados, as partes envolvidas devem tomar procedimentos o tanto quando for possível para que não resultem em apatridia para e se medidas não forem possíveis, todos devem receber nova cidadania.<sup>49</sup>

Divisão paradigmática da Convenção de 1961:

I- prevenção da apatridia entre crianças

II- perda ou renúncia de nacionalidade

III- por revogação de nacionalidade

IV- por sucessão estatal

Para bem poder exercer as medidas de proteção aos apátridas, pela Convenção de 1961, é necessário que o Estado tenha aderido a Convenção de 1954<sup>50</sup> Zen aduz:

Trata-se de uma Convenção mais extrema, pois prevê a concessão de nacionalidade através da extensão do *ius soli* e do *ius sanguini* para prevenir apatridia [...]. Portanto, trata-se de uma Convenção que obriga os Estados a alterarem suas leis internas de concessão de nacionalidade, um ato tradicionalmente delegado exclusivamente aos próprios Estados.<sup>51</sup>

O conjunto das Convenções 1954 e 1961 dentro do regime dos direitos humanos demonstram um quadro satisfatório de proteção aos apátridas, embora a problemática da apatridia tenha uma proporção astronômica em escala mundial. O que impera nesse momento é aplicação dessas normas, através das ratificações dos Estados e da internalização dos preceitos no ordenamento jurídico interno de cada país.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nationality and Statelessness: A handbook for parliamentarians. Genebra: ACNUR, 2005. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/436608b24.html>>. Acesso em: 30 de março de 2019.

<sup>50</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protegendo os Direitos dos Apátridas**. Genebra, Suíça. 2011.

<sup>51</sup> ZEN, Cássio Eduardo. A Prevenção à Apatridia no Contexto Internacional. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Curitiba, p. 7, 2007.

<sup>52</sup> RIBEIRO, Deborah Cristina Rodrigues, NASCIMENTO, Isabela Ottoni Penna do, VALLE JUNIOR Luiz Artur Costa do, NEVES, Victor de Sá. **Apátrida e Cidadania: Protegendo indivíduos legalmente invisíveis**. Simulação das Nações Unidas para Secundaristas, 2013. p. 424.

Atualmente, o quadro exposto pelo ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) é de que, o número de apátrida no mundo esteja estimado entre 10 e 12 milhões<sup>53</sup> de pessoas o que demonstra, lamentavelmente, que as causas de apatridia persistem. Ainda mais, pelos grandes fluxos migratórios em razão da crise humanitária enfrentada no meio ambiente internacional.

Diante do exposto, a apatridia nos dias de hoje é resultado de rígidas legislações e restritas formas de governo que não se comprometem com o desenvolvimento econômico e social, visando abster-se das obrigações com os preceitos convencionados internacionalmente e ferindo gravemente os direitos humanos.

### 2.3 OS COMPROMISSOS ESTATAIS NOS CASOS DA APATRIDIA

No âmbito das relações internacionais, os Estados assumem compromissos que muitas vezes restam negligenciados, pela demora na promulgação de uma lei interna que relacione os dispositivos das Convenções com o ordenamento jurídico pátrio. Dessa forma, decorre de suma importância à integração dos entes jurídicos estatais com o ACNUR, para tratar dos fatores logísticos e legais do problema social que é a apatridia, e em vista dos longos protocolos internacionais acerca da proteção ao direito da nacionalidade, ainda se exclui pessoas pela falta de legislação adequada de amparo aos apátridas.

É notório que, os apátridas diante do Estado formem um grupo de minorias vulneráveis, frente aos riscos decorrente da condição de subsistência, via de regra, por serem alvos da criminalidade, como tráfico humano e situações que marginalizam a pessoa. Gerando insegurança aos Estados e malefícios sociais.

Para isso, ao esmiuçar os manuais do ACNUR, constata-se que há um imenso empenho deste órgão para que os Estados, além de ratificarem as Convenções para proteção dos Apátridas e redução desses casos, sigam internamente as diretrizes, para dirimir conflitos legais e oferecer proteção. O que se torna um benefício ao indivíduo que recebe uma nacionalidade ou direito equiparado, bem como para os Estados, no tocante a segurança e ordem pública.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Informações obtidas no *website* do ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ACNUR lança hoje campanha global pelo fim da apatridia até 2024**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-lanca-hojecampanha-global-pelo-fim-da-apatridia-ate-2024/>>. Acesso em: 27 de abril de 2019.

<sup>54</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Prevenção e Redução da Apatridia: Convenção da ONU de 1961 para Reduzir os Casos de apatridia. Disponível em: <



Com o exposto, orienta-se para noção de que o compromisso do Estado é buscar solucionar os seus problemas, em vista da apatridia, o grande equívoco ocorre pelas divergências na aquisição de nacionalidade, que como direito fundamental, é indispensável para o exercício da cidadania.

Na Convenção de 1961, um dos principais instrumentos de prevenção e combate a apatridia, sendo amparo contra a apatridia e seus efeitos, que basicamente configura-se pela ausência de direitos, tornando-se inviável aos Estados conceder tratamentos igualitários entre os apátridas e outros estrangeiros que possuam nacionalidade ou mesmo os nacionais de um Estado. Dessa forma, ficam privados de receber remuneração pelo trabalho desempenhado; de morar onde quiser; de possuir propriedades nos limites territoriais do país; da educação; de saúde; assistência pública e de livre circulação dentro e fora do país onde se encontra como apátrida, pois isso resulta imperiosamente, na impossibilidade de possuírem documentos de identificação, ou seja, uma vida sem direitos básicos fundamentais garantidos pelos Estados.<sup>55</sup>

Para fins analíticos, é válido ressaltar que conforme a universalidade dos direitos humanos conferidos pela DUDH, nacionalidade faz parte deste preceito, e os Estados como contratantes devem mobilizar-se para buscar melhores decisões em seus sistemas judiciários, refletidas de acordo com os tratados internacionais entre os Estados e Organizações Internacionais que esforçam para garantir a aquisição ou modificação de na nacionalidade, conforme for à necessidade do indivíduo.<sup>56</sup>

Os Estados, frequentemente, escolhem quem são os seus nacionais, através da sua soberania<sup>57</sup>, que no pós-guerra e com a criação da ONU, passam ao plano da civilidade. Ferrajoli compreende como abandono à liberdade plena dos Estados com relação ao direito internacional, para certa subordinação e cooperação para regular as normas fundamentais como o imperativo da paz e tutela dos direitos humanos<sup>58</sup>.

Em contrapartida, a doutrina de Hans Kelsen aborda a inconsistência da soberania dos Estados, pois se eles são soberanos e independentes, não se podem limitar quaisquer direitos

---

[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_para\\_a\\_Reducacao\\_dos\\_Casos\\_de\\_Apatridia\\_de\\_1961.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_para_a_Reducacao_dos_Casos_de_Apatridia_de_1961.pdf)>. Acesso em: 15 de março de 2019.

<sup>55</sup> Informações obtidas no *website* do ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Especialista do ACNUR debate papel do Brasil no combate à apatridia. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/especialista-doacnurdebate-papel-do-brasil-no-combate-a-apatridia/>>. Acesso em: 08 de março de 2019.

<sup>56</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nacionalidade e Apatridia: **Manual para parlamentares n. 22**, 2014. p. 44-45. Disponível em: <[http://www.ipu.org/PDF/publications/nationality\\_p.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/nationality_p.pdf)>. Acesso em: 05 de março de 2019.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>58</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A soberania do mundo moderno**. Trad. De Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 39-40.

que tenham. Ou seja, uma objeção que se dirige contra as regulamentações feitas pelo direito internacional, que ao se negar ao direito internacional pela atribuição da soberania é impedir que existisse qualquer autoridade superior. No entanto, o Direito Internacional é um direito único, mas que reúne legislação deliberada por vários direitos estatais<sup>59</sup>. Assim, embora os Estados tenham a separação dos três poderes no seu ordenamento interno, nas relações externas estes poderes são atenuados pela ONU e pelas Convenções firmadas, a fim de balizar a solução de conflitos e a universalização dos direitos humanos.

Com relação à deliberação dos Estados quanto aos seus cidadãos, advém do poder estatal interno de regular sobre a matéria, o que corriqueiramente o conceito de cidadania pode criar exceções da pertença universal dos direitos humanos, assim, abrem uma lacuna na proteção das garantias universais do humano, passando a ficarem pessoas sem proteção por Estado algum.<sup>60</sup>

Varella ressalta que o Estado é considerado ente jurídico, com personalidade internacional, formado de uma comunidade, estabelecido em território permanente, com autoridade de um governo independente e a fim de zelar pelo bem comum de seus habitantes. Em suma, um povo dotado de território, governo e finalidade.<sup>61</sup> E assim, de capacidade para serem reconhecidos como Estados conforme a Convenção Pan-americana sobre Direitos e Deveres dos Estados, celebrada em Montevideu, em 1933:

Artigo 1º

O Estado como pessoa de direito internacional deve reunir os seguintes requisitos:

I – População permanente;

II – Território determinado;

III – Governo;

IV- Capacidade de entrar em relação aos demais Estados.

Diante do pressuposto da formação de um Estado, constata-se que este ente jurídico internacional é quem pratica as ações no âmbito da sociedade internacional. É o ente que busca solucionar as questões em comum junto à comunidade internacional. Assim, verifica-se a necessidade dos Estados em analisar o assunto da apatridia sob a ótica do reconhecimento, uma vez que exclusão dessas pessoas transcende o aspecto jurídico, estando intimamente ligadas as questões sociais, que justamente, não os incluem por não os reconhecerem. Para

---

<sup>59</sup> Kelsen, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. De João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

<sup>60</sup> Goldston, J. Holes. **Rights Framework: Racial discrimination, citizenship, and the rights of noncitizens**. Ethics and International Affairs, 2006. p. 321-347.

<sup>61</sup> Varella, Marcelo D. **Direito Internacional Público**. 4º ED. São Paulo. Editora: Saraiva, 2012.

Kymlicka o reconhecimento é fundamental para que a pessoa goze de autonomia na vida pública, a fim de usufruir das suas capacidades como membro da comunidade nacional.<sup>62</sup>

A rigor, busca-se mudar o panorama dos Estados que se omitem na questão dos apátridas, pois segundo dados do ACNUR,<sup>63</sup> o número de membros na Convenção de 1954 era de 80 países até maio de 2014. Já na Convenção de 1961, esse número caiu para 55, do mesmo ano, ou seja, de todos os países do globo, menos da metade ratificaram as Convenções e tampouco integram estes preceitos no seu ordenamento interno. A baixa adesão revela o descaso da ratificação das Convenções, que Reis compreende como pouco interesse de agir para garantia dos direitos fundamentais e direitos humanos.<sup>64</sup>

Por oportuno, colaciona-se a figura do mapa mundial publicado pelo ACNUR em 2018<sup>65</sup>, no qual se observa os Estados membros das Convenções sobre Apátridas.

Assim, apresentam-se em azul claro os países que seguem apenas a Convenção de 1954, como México, França e Grécia; em azul ciano estão os países signatários apenas da Convenção de 1961, como Canadá, demonstrando que se comprometeram parcialmente. Na cor mais escura, estão os países que ratificaram as duas Convenções de proteção aos apátridas, como Brasil, Austrália e Uruguai. Ainda, os países marcados com pontos amarelos são os países que adeririam uma ou as duas Convenções de proteção dos Apátridas a partir do lançamento da Campanha de Adesão em Outubro de 2010, em apelo do ACNUR para que os países sejam solidários as Convenções<sup>66</sup>, como: Colômbia, Peru, Argentina, Portugal, Espanha. Por fim, na cor cinza do mapa, o restante das nações que não são signatárias de nenhuma convenção, como Estados Unidos, países da África, Índia, China, Polônia.

---

<sup>62</sup> KYMLICKA, W. **Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights**. Oxford: Clarendon Press, 1995.

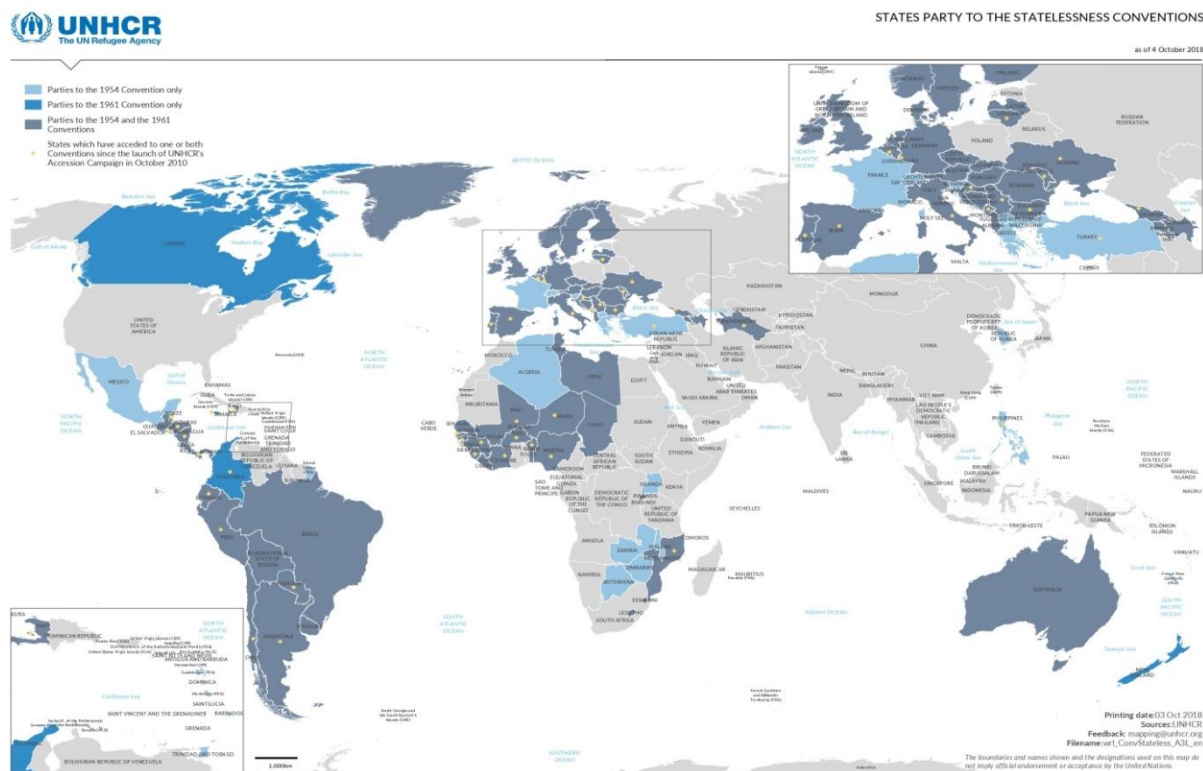
<sup>63</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nacionalidade e Apatridia: Manual para Parlamentares n. 22, 2014, p. 57-61.

<sup>64</sup> REIS, Jair Teixeira dos. **Direitos humanos**. 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2007.

<sup>65</sup> Figura retirada de *website* do ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estados Partes das Convenções sobre Apátridas** – a partir de 04 de outubro de 2018. Disponível em: < <https://www.refworld.org/docid/54576a754.html> >. Acesso em: 15 de abril de 2019.

<sup>66</sup> Informações retiradas do *website* do ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Campanha de Adesão às Convenções de Apátridas**. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/acnur-pede-maior-rapidez-das-adesoes-as-convencoes-de-apatridia/> >. Acesso em 15 de março de 2019.

FIGURA 1- ESTADOS PARTES DAS CONVENÇÕES SOBRE APÁTRIDAS



FONTE: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR (2018).

É de suma importância que os Estados adotem as Convenções, a fim de seguirem os preceitos corolários das Convenções de 1954 e 1961, para não violarem os direitos humanos e dos direitos fundamentais. Reis alerta que, os direitos humanos e os direitos fundamentais não se confundem, isto porque, os direitos fundamentais são os positivados pelo Estado e abrangem diversos outros direitos como sociais e políticos, enquanto os direitos humanos são inerentes da pessoa humana, sem que para isso haja positivação estatal, com isso carecem de atenção do Direito Internacional onde a solidariedade substitui o individualismo<sup>67</sup>.

Consoante à premissa de Reis, Ingo Sarlet ressalta a mistura quanto à aplicação dos direitos fundamentais. Estes, sendo fundamentados, no sentido de que os “direitos humanos guardaria relação com o direito internacional, por referir-se às posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano, independentemente de sua vinculação com a ordem

<sup>67</sup> REIS, Jair Teixeira dos. **Direitos humanos**. 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2007.

constitucional, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos”.<sup>68</sup> Por isso, a proteção ao ser humano, conforme os direitos humanos são universais.

Ademais, com relação à aquisição do reconhecimento dos apátridas, é preciso que os indivíduos sejam reconhecidos legalmente, e em especial pelo respeito aos direitos humanos. Devendo os Estados aderirem às diretrizes convencionadas internacionalmente, sendo pautado numa forma de reconhecimento que não tolhe os apátridas na sociedade pelo tratamento discriminatório em razão da sua condição. Ou seja, é fundamental que o compromisso estatal seja definir os limites do que é justo e as condições mínimas para que todas as pessoas sejam cidadãs, em função de ações estatais reguladoras e em atendimento à dignidade humana.<sup>69</sup>

Por fim, a concepção de Habermas de que, embora o indivíduo apátrida seja dotado de direitos, a construção do respeito na sociedade é imprescindível<sup>70</sup>. Staples, nesse sentido, aponta para o perigo de resguardar ao Estado obrigação de único provedor dos direitos legais, pois, a visão do desrespeito a situações excepcionais como os apátridas se intensificaria.<sup>71</sup> No entanto, acredita-se que o Estado é o detentor do poder de regular e mediar os conflitos da sociedade é, dele que devem partir as soluções para as questões que envolvem a apatridia. Tendo em vista a complexidade dos casos, tanto para o reconhecimento legal quanto para o exercício da cidadania, passando por um processo de naturalização, tudo sendo possível apenas com os preceitos regulados nas Convenções sobre Apátridas, que dispõe acerca das medidas adequadas para tratar dos casos.

## 2.4 O APÁTRIDA NO BRASIL À LUZ DO DIREITO À NACIONALIDADE

O Brasil como signatário das Convenções sobre os apátridas de 1954 e a de 1961, promulgou as convenções através dos Decretos nº 4.246/2002 (referente ao Estatuto dos Apátridas de 1954)<sup>72</sup> e, Decreto nº 8.501/2015 (referente a redução dos casos de apatridia).<sup>73</sup> Estas convenções orientam as ações do Brasil para promoção eficaz das garantia de proteção

---

<sup>68</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais, reforma do judiciário e tratados internacionais de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 331.

<sup>69</sup> HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro. 1997. Ibid., p. 421.

<sup>70</sup> STAPLES, K. **Statelessness and the politics of misrecognition**. Berlin: Springer. 2012.

<sup>72</sup> BRASIL. Decreto nº 4.246 de 22 de maio de 2002. **Planalto**. Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, adotada em 28 de setembro de 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 de maio de 2019.

<sup>73</sup> BRASIL. Decreto nº 8.501 de 18 de agosto de 2015. **Planalto**. Promulga a Convenção dos Casos de Apatridia, firmada em Nova Iorque em 30 de agosto de 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 de maio de 2019.

aos apátridas, visando o reconhecimento e adoção de medidas consagradas nos diplomas para que a nacionalidade e o respeito aos direitos humanos lhes sejam conferidos.

O Brasil também é protagonista de outras convenções que atribuem respeito à ordem internacional e revestem os Estados com obrigações para melhor gerir as questões conflitantes. Consoante é a sua participação na Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica de 1969, realizada por membros da Organização de Estados Americanos (OEA), tendo como objetivos primordiais a garantia da paz e harmonia entres os continentes.<sup>74</sup> Em conformidade com os diplomas o Brasil ratificou este Pacto pelo Decreto nº 678/1992.<sup>75</sup>

No Pacto de San José foram adotados documentos como Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, de 1948, que embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos já existisse como catalogo de preceitos para os direitos humanos, foi àquela declaração que iniciou os movimentos de proteção aos Direitos Humanos nas Américas. Conforme Toneli, além do Pacto de San José outros documentos internacionais são adotados na proteção dos direitos humanos como: O Protocolo de San Salvador, Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.<sup>76</sup>

Desse modo, o Brasil, no cenário internacional, compõe o grupo de Estados participativos e empenhados na cooperação para construção de pilares fundamentais para reconhecimento dos direitos humanos.

O Brasil foi um dos 21 fundadores da OEA, assinando a carta de 1948. A atuação do Brasil no âmbito interamericano tem como base os princípios da soberania, da cidadania e da dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, consagrados Constituição Federal, os quais orientam as ações para promoção eficaz dos pilares fundamentais da Organização.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**, firmado em 02 de novembro de 1969, na Costa Rica. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em 15 de abril de 2019.

<sup>75</sup> BRASIL. Decreto nº 678 de 06 de novembro de 1992. **Planalto**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) de 22 de novembro de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em 15 de abril de 2019.

<sup>76</sup> TONELI, Amanda. **Sistema Interamericano de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos: Aspectos Gerais**. 2017. Disponível em: <https://www.megajuridico.com/sistemainteramericano-de-promocao-e-protecao-dos-direitos-humanos-aspectos-gerais/>. Acesso em 15 de março de 2019.

<sup>77</sup> ITAMARATY. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/14394-aorganizacao-dos-estados-americanos>. Acesso em: 16 de março de 2019.

No tocante ao instituto da nacionalidade, verifica-se que é adotado no Pacto de San José da Costa Rica, o artigo 20 aduzindo que: “I- toda pessoa tem direito a uma nacionalidade; II- toda pessoa tem direito a nacionalidade do Estado com cujo território houver nascido se não tiver direito a outra; III- A ninguém se deve privar arbitrariamente de sua nacionalidade, nem do direito de muda-la”. Em consonância com ao artigo 15 da DUDH, na proteção ao direito da nacionalidade, o Pacto, porém, traz uma perspectiva mais completa, no que se refere à possibilidade de cumprir com erradicação da apatridia nos Estados conveniados.

Muito embora a soberania dos Estados confira autonomia de regular sobre seus nacionais, Cartaxo menciona que no caso de Estados contraentes das Convenções que protegem dos direitos humanos, quando permitem a circulação de pessoas sem nacionalidade, estão violando esses preceitos internacionais e a legislação em vigência.<sup>78</sup>

Em conformidade com os preceitos do Pacto, Muzuolli refere-se que: “O Direito Internacional dos Direitos Humanos é o direito do pós-guerra, que visa proteger todos os indivíduos, qualquer que seja sua nacionalidade e independentemente do lugar onde se encontre”,<sup>79</sup> ou seja, o autor pontua que, de acordo com os documentos internacionais, a nacionalidade deve ser assegurada pelos Estados. Nesse caso, é dever estatal a prevalência dos direitos humanos no ordenamento interno.

Em resignação com direito fundamental da nacionalidade no ordenamento jurídico brasileiro, conforme artigo 1º da Constituição Federal tem por fundamentos dentre outros, os incisos I- a soberania; II- a cidadania e III- a dignidade da pessoa humana. Estes preceitos legais estão ligados ao instituto da nacionalidade, no que se refere à regulamentação do Estado se dará pela soberania, o povo exercerá a cidadania e os direitos humanos em respeito à dignidade da pessoa humana estão assegurados constitucionalmente. De outro modo, não há falar em dignidade da pessoa humana se a nacionalidade de um indivíduo for retirada, privando-o de ser inserido no ordenamento jurídico de um Estado.<sup>80</sup>

No Brasil a nacionalidade pode ser primária (originária, involuntária), é uma atribuição unilateral do Estado.<sup>81</sup> Ou secundária (adquirida, voluntária), é bilateral depende da

---

<sup>78</sup> CARTAXO, Mariana Andrade, **A nacionalidade revisitada: O direito fundamental à nacionalidade e temas correlatos**. 2007. p. 127.

<sup>79</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2007. p. 143.

<sup>80</sup> CARTAXO, *op. cit.*, p. 135.

<sup>81</sup> CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Apontamentos de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Damásio de Jesus. 2005. p. 306.

vontade do indivíduo e do Estado.<sup>82</sup> No caso do apátrida enquadra-se na segunda, em que o Estado é provado, através do pedido de nacionalidade e o país irá analisar muito diferente do q ocorre na primária em que a pessoa se tornar nacional brasileiro pelos critérios de atribuição *ius solis* e *ius sanguinis*.

Conforme os sistemas do *ius sanguinis* (o indivíduo tem a nacionalidade de seus genitores qualquer que seja o lugar do seu nascimento)<sup>83</sup> e o *ius solis* (a nacionalidade é uma consequência do lugar de nascimento)<sup>84</sup>. O Brasil adota o *ius solis* e o *ius sanguinis* como exceção.

Historicamente o *ius sanguinis* existia em Roma e na Grécia, em virtude da filiação, uma vez que o Estado era um prolongamento familiar. De outro modo, a aquisição pelo *ius solis* que apareceu com o sistema feudal, em que a família estava ligada a terra, ou seja, a pessoa era natural do local onde nascia<sup>85</sup>.

Já na Europa do século XIX reativou-se o critério do *ius sanguinis*, já na colônia portuguesa adotava-se o *ius sanguinis*, isso porque, o intuito da colonização era preservar os seus descendentes. Mais tarde, o país passou a ser terra de imigrantes, adotando o sistema *ius solis*, pois intuito era de acolher e estabelecer vínculo sólido com os imigrantes que contribuíam para o desenvolvimento do Brasil<sup>86</sup>. Desse modo, ocorreram muitos casos de polipatridas, como os imigrantes de italianos em que a Itália adotava *ius sanguinis* e o Brasil o *ius soli*, ou seja, a pessoa nascida no Brasil filho de genitores italianos poderia receber duas nacionalidades, assim os países adotavam sistemas diferentes para reconhecer como seu natural<sup>87</sup>. Porém, isso não gera um problema, pois não se viola nenhum direito fundamental das pessoas, o que para Moraes torna-se perceptível é a coexistência entre os dois sistemas o *ius solis* e o *ius sanguinis*.

Em vista disso, insta, os três critérios na doutrina de Luiz Ivani de Amorim Araújo sobre os dois sistemas adotados no Brasil, no que se refere à aquisição da nacionalidade:

---

<sup>82</sup> CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Apontamentos de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Damásio de Jesus. 2005. p. 307.

<sup>83</sup> ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. A nacionalidade. **Revista da Faculdade de Direito Cândido Mendes**, Rio de Janeiro, v. 8, 2003. p. 13.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>85</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 251.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 254.

<sup>87</sup> BUENO, Pimenta. **Direito publico brasileiro e análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro, Nova Edição, 1958.



- I- *Ius sanguinis* – o indivíduo tem a nacionalidade de seus genitores qualquer que seja o lugar do seu nascimento;
- II- *Ius soli* – o indivíduo tem a nacionalidade do Estado em cujo território nasceu, pouco importando a nacionalidade de seus pais;
- III- misto – nada mais é do que uma combinação dos sistemas anteriores.<sup>88</sup>

Mazuolli faz uma referência à questão para adoção do *ius soli* ou direito do solo, para países de imigração como é o caso do Brasil, e o *ius sanguinis* para países de emigração, havendo a pretensão de manter o vínculo com os descendentes. Por fim, quanto ao sistema misto, é considerada a forma adotada pelas constituições modernas, como é o caso dos países da América Latina, que visam evitar o choque de nacionalidade.<sup>89</sup>

Atualmente o Brasil também faz uso dois critérios, no artigo 12º, da Constituição Federal<sup>90</sup>, no inciso I se encontram quem serão os brasileiros natos (originário), na linha “a” considera os *ius solis*, para os estrangeiros nascidos no Brasil de genitores que não estejam a serviço de país estrangeiro e no inciso II a possibilidade de naturalização, na alínea “b” encontra-se a possibilidade do *ius sanguinis*, adotado como exceção, pois são os nascidos no estrangeiro de genitores que estiverem a serviço do Brasil.

No entanto, a alínea “c” do diploma 12, da Constituição Federal trouxe alguns problemas, vindo a mudar algumas vezes, pois a disciplina original deixou inúmeros “brasileirinhos apátridas”<sup>91</sup> nos anos 90. A primeira alteração ocorreu com o advento da Constituição de Federal de 1988 que alterou o lapso temporal de que o filho de brasileiros

---

<sup>88</sup> ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. A nacionalidade. **Revista da Faculdade de Direito Cândido Mendes**, Rio de Janeiro, v. 8, 2003.

<sup>89</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2007.

<sup>90</sup> Art. 12. São brasileiros: I - natos: a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país; b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil; c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 54, de 2007). II - naturalizados: a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral; b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994) § 1º Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994) § 2º A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição. § 3º São privativos de brasileiro nato os cargos: I - de Presidente e Vice-Presidente da República; II - de Presidente da Câmara dos Deputados; III - de Presidente do Senado Federal; IV - de Ministro do Supremo Tribunal Federal; V - da carreira diplomática VI - de oficial das Forças Armadas. VII - de Ministro de Estado da Defesa (Incluído pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999). BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 de março de 2019.

<sup>91</sup> Informações retiradas do *website* de **Movimento Brasileirinhos Apátridas**. Disponível em: <<http://www.brasileirinhosapatridas.org/histoire.htm>>. Acesso em 13 de janeiro de 2019.

nascido no estrangeiro viesse a optar pela nacionalidade brasileira até quatro anos após completar a maioridade.

A segunda alteração ocorreu porque ainda, persistia a questão temporal, dispondo que o nascido no exterior de pais brasileiros que não estivessem a serviço do Brasil deveria registrá-lo em repartição brasileira competente e antes da maioridade filho deveria residir no Brasil. Isso, foi alterado pela Emenda Constitucional de Revisão 3, de 1994<sup>92</sup>, passando a disciplinar que esse filho viesse a residir no Brasil independente da idade.

A terceira alteração correu pela questão da apatridia de brasileiros que nasciam no exterior e não vinham residir no Brasil antes da maioridade, com isso a Emenda Constitucional n° 54, de 2007, alterou a redação do artigo 12 para:

Art. 12, I, c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro e mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham residir na República Federativa do Brasil e optem em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira.<sup>93</sup>

Como se verifica a nova redação resolve a questão do problema documental, pois é garantida a nacionalidade desde que sejam registrados ou venham residir, e deixa de obrigar a mudança de Estado para conceder a nacionalidade. Esta Emenda teve efeito *ex tunc*, consagrando o caráter potestativo e não restritivo da norma constitucional dos efeitos danos da apatridia, violando a dignidade do ser humano.

[...] A EC n. 54/2007, resgatando a regra anterior, estabeleceu a possibilidade da aquisição de nacionalidade brasileira originária pelo simples ato de registro em repartição brasileira competente e, assim, resolvendo um grave problema dos apátridas.<sup>94</sup>

Consubstanciando, a naturalização dos estrangeiros apátridas, também teve tratamento inovador no Brasil, de modo que a Lei de Migração N° 13.445/2017 trouxe preceitos idealizados das convenções de proteção aos direitos humanos e inclusão de proteção e reconhecimento de apátridas, fato que não era tratado no revogado Estatuto do Estrangeiro.

---

<sup>92</sup> Emenda Constitucional de Revisão N° 03, de 07 de julho de 1994, altera alínea “c” do inciso I e alínea “b”, do inciso II, o §1° e o inciso II do §4° do art. 12 da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr3.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr3.htm). Acesso em 15 de abril de 2019.

<sup>93</sup> Emenda Constitucional N°54, de 20 de setembro de 2007. Dá nova redação à alínea “c” do inciso I do art. 12 da Constituição Federal e acrescenta art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc54.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc54.htm). Acesso em: 16 de abril de 2019.

<sup>94</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Método, 2007. p. 653.

A sessão II do Capítulo que trata da Opção de nacionalidade e da naturalização compreende os artigos 64 a 72, refere-se ao processo e requisitos para a naturalização. Para tratar dos apátridas, disciplina de forma inédita uma seção inteira que será analisada em seguida, e no artigo 26 especifica o reconhecimento dos apátridas através de um processo de naturalização simplificado.<sup>95</sup>

Varela menciona que a nova Lei de migrações valoriza a acolhida humanitária e que também é desburocratizante. Esses preceitos não eram observados pelo Estatuto do Estrangeiro, o que fica evidente uma vez que se observa que quem controlava a permanência do estrangeiro era a Polícia Federal, tornando a permanência do estrangeiro no país um mecanismo hostil. Apesar desses problemas, houve avanços com a aprovação da Nova Lei de Migração que recrudescer e facilitou a aquisição da cidadania<sup>96</sup> e nacionalidade brasileira.

Com isso, é notável que a nacionalidade, é um instituto que é valorizado desde longa data, pois, tendo em vista o contexto histórico já mencionado nesse capítulo. Tem -se um rol de Convenções que ocorreram em diversas oportunidades e também um trabalho incessante da sociedade internacional, dos órgãos como ACNUR, das Organizações em cooperação dos Estados . Com finalidade de resolver a apatridia, é mister ressaltar o vanguardismo do Brasil, por ser signatário de inúmeras convenções internacionais e, a fim de cumprir com os direitos humanos e preceitos convencionados. A nacionalidade é o direito à existência, ao pertencimento, ao vínculo jurídico com Estado e daí decorre toda manifestação de vida da pessoa.

## 2.5 A INCLUSÃO DO APÁTRIDA NA LEI Nº 13.445/2017

De acordo com as regras internacionais com as quais o Brasil se comprometeu ao longo das Convenções Internacionais, fez-se necessário a internalização dos preceitos convencionados, através de uma lei infraconstitucional, para regular sobre os direitos e deveres, inclusive do Estado para com os estrangeiros e nesse caso os apátridas, como estrangeiros.

A Constituição Federal, no artigo 5º, *caput*, disciplina acerca das garantias estendidas aos estrangeiros: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza,

---

<sup>95</sup> RAMOS, André de. **Direitos Humanos são eixo central da nova Lei de Migração**. 2017. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-são-eixo-central-lei-migracao>> Acesso em: 06 de abril de 2019.

<sup>96</sup> VARELA, Marcelo Dias; oliveira, Clarice G.; OLIVERIA, Mariane S. C; LIGIERO, Adriana P.. **O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei n. 13.445/2017 e os desafios da regulamentação**, 2017.

garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Ou seja, é inaceitável que alguém permaneça no território brasileiro sem que lhe seja assegurada as garantias básicas para o exercício da vida.

Nesse sentido, Finkelstein abordou em sua doutrina o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) em julgamento do Habeas Corpus nº 74051-1<sup>97</sup> de Santa Catarina, que submete o estrangeiro à garantia dos direitos fundamentais perante o Judiciário brasileiro à luz do disposto na cabeça do artigo 5º da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que o estrangeiro, em trânsito pelo território brasileiro, possui acesso direto aos direitos e garantias fundamentais, igualmente aos residentes no Brasil (STF, HC 74.051-3. Rel. Min. Marco Aurélio).<sup>98</sup>

No corpo da decisão foi possível encontrar fundamentação em favor de um tratamento igualitário entre estrangeiros com base na inviolabilidade dos direitos fundamentais do caráter universal dos direitos do homem. Oportunidade em que o Ministro Marco Aurélio cita a doutrina do Ministro Celso de Albuquerque Mello, colacionada a seguir:

A garantia de inviolabilidade dos direitos fundamentais, salvo as exceções de ordem constitucional, se estende também aos estrangeiros não residentes ou domiciliados no Brasil. o caráter universal dos direitos do homem não se compatibiliza com estatuto que os ignorem. A expressão residente no Brasil deve ser interpretada no sentido de que a Carta Federal só pode assegurar a validade e o gozo dos direitos fundamentais dentro do território brasileiro.<sup>99</sup>

Com relação aos apátridas no Brasil, o tratamento que se dá decorre com sua condição de estrangeiro. Guerrios menciona que os apátridas são estrangeiros, pois não são pessoas consideradas naturais do território em que se encontram e, desse modo, além da limitação dos direitos dos estrangeiros, os apátridas não podem exercer uma nacionalidade efetiva.

A ideia genérica que encerra a situação de um indivíduo em pátria é a de ser êle um estrangeiro. E essa ideia sempre se manteve, de sorte que o apátrida “em qualquer Estado se considerará estrangeiro, e terá o gozo e exercício dos direitos civis e públicos, que não são reservados aos ancionais”.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 74051. Paciente: Hector Wilman Gonçalves Martinez. Impetrante José Manoel Soar e outro. Coator: Tribunal Regional Federal da 4º Região. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 18 de junho de 1996. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=74951>>. Acesso em 25 de abril de 2019.

<sup>98</sup> FINKELSTEIN, Cláudio. **Direito Internacional**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 99.

<sup>99</sup> MELLO, Celso de Albuquerque. **Constituição Federal Anotada**. 2º Edição. São Paulo: Saraiva. 1986. p. 424.

<sup>100</sup> GUERRIOS, José Farani Mansur. **Condição Jurídica do Apátrida**. Curitiba. 1936.

Sabe-se que a ONU, a partir do fim da 2ª Guerra Mundial empenhou-se em buscar que humanidade se tornasse mais solidária, reunindo diversos documentos para melhor interação entre os povos e os Estados, promovendo Convenções Internacionais como no caso das Convenções dos Apátridas de 1954 e 1961, fins de buscar apoio nos Estados para solução de uma desumanidade que é viver sem o direito à nacionalidade.

Rodrigues discorreu, nesse sentido, referindo o artigo 12 da Convenção da ONU, sobre o Estatuto Pessoal dos Apátridas: “será regido pela lei do país de seu domicílio ou, na falta de domicílio, pela lei do país de sua residência”.<sup>101</sup> No sentido de que deve ser enquadrado no regime jurídico dos Estados a condição e apátrida, para que possa haver incidência dos direitos.

Nessa perspectiva, com finalidade da Convenção que trata do Estatuto dos Apátridas, em conferir direitos aos apátridas, garantindo-lhes prerrogativas que são negadas em razão da ausência de nacionalidade, a Convenção disciplina sobre a assistência administrativa, no artigo 25; sobre emissão e documentos de identidade e de viagem como passaporte, nos artigos 27 e 28. São benefícios que passam a existir na vida dos apátridas, em função da ratificação dos países.<sup>102</sup>

Sobre essa temática, o Brasil como já foi referido acima se comprometeu com os diplomas de que tratam da apatridia e dos direitos humanos. Buscando sempre solucionar os casos recorrentes, como foi o conhecido caso dos “brasileirinhos apátridas”, um movimento criado por pais de brasileiros que nasceram no exterior e tornaram-se apátridas, em razão da Constituição Federal prever que a pessoa nascida no estrangeiro deveria residir no Brasil para que viesse a adquirir a nacionalidade, ou seja, em não ocorrendo esse requisito, não recebia nacionalidade e, também não previa a possibilidade de registrar o nascituro em repartição brasileira no exterior. O Brasil, em resposta aos inúmeros apelos desta comunidade apátrida da época, emendou o artigo 12 da Constituição Federal (EC nº 54/2007), de forma a abranger todos os brasileiros que na condição de apátrida se encontravam por arbitrariedade na legislação que regulava sobre nacionalidade, trazendo uma solução para lacuna que gerou aproximadamente 200 mil brasileiros<sup>103</sup> sem direito a exercer a cidadania do país. O autor

---

<sup>101</sup> RODRIGUES, Ana Luiza de Moraes. Vínculo Entre Nacionalidade e Direitos Humanos: Uma análise da apatridia à luz do pensamento de Hannah Arendt. **Revista FIDES**, 2014.

<sup>102</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Protegendo o Direito dos Apátridas: Convenção da ONU de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas. Genebra, 2011. Disponível em: < <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fd737eb2>>. Acesso em: 22 de março de 2019.

<sup>103</sup> Informações retiradas do *website* de **Movimento Brasileirinhos Apátridas**. Disponível em: <<http://www.brasileirinhosapatridas.org/histoire.htm>>. Acesso em 13 de janeiro de 2019.

Carvalho aponta que esta medida foi um marco no combate a apatridia, firmando o Brasil no combate a esta problemática.

O país representa na América do Sul o precursor de diversas transformações necessárias a fim de que se vislumbre uma evolução no quadro da apatridia internacional. A Emenda Constitucional nº 54 de 2007 é um exemplo de ações do legislativo brasileiro, no sentido de solucionar casos de apatridia. A Emenda Constitucional resolveu a questão dos “brasileirinhos apátridas”, reafirmando um caminho de maior facilidade e praticidade ao acesso e aquisição da nacionalidade brasileira para os nascidos no exterior cujos pais fossem brasileiros [...]<sup>104</sup>

Em suma, o dever é do Estado em ser o gestor desta mazela social. Ademais, as Convenções sobre os Apátridas de 1954 e a Convenção para Redução dos Casos de Apatridia de 1961, reiteram de forma mais específica, como a apatridia pode ser solucionada, em vista da divergência com relação aos preceitos inerentes da nacionalidade. Mostrando, então, a importância da mobilização dos Estados para tomar decisões, a fim de garantir as necessidades das pessoas e dos direitos adquiridos nessas Convenções.

Em 2010, na reunião em comemoração aos 30 anos da Declaração de Cartagena para Refugiados (Cartagena +30), ocorreu em Brasília, a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano o Brasil que adotou uma nova Declaração e Plano de Ação servindo de documento para responder quais seriam os desafios humanitários para os próximos dez anos e fortalecer a proteção de refugiados, deslocados e apátridas.<sup>105</sup>

A Declaração de Brasília de 2010, em conjunto com ACNUR, que comemorava os 60 anos de existência, juntamente com a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 e 50 anos da Convenção para Redução dos Casos de Apatridia de 1961, trataram de reunir diversos países, como: Argentina, Bolívia, Colômbia, Cuba, Costa Rica, Paraguai e México, dentre outros muitos, que não eram signatários de nenhuma das Convenções ou apenas de uma delas. A fim de buscar apoio de mais países para o comprometimento em promover o direito internacional dos refugiados e as orientações sobre o deslocamento forçado e apátridas, bem como assumir responsabilidades de supervisão da matéria que trata as duas situações que decorre da migração.

---

<sup>104</sup> CARVALHO, Lidiane Araújo Aleixo de. **O Sistema de Proteção Internacional aos Indivíduos Apátridas e a Atuação do Estado Brasileiro**. Natal, UFRN, 2017.

<sup>105</sup> Informações obtidas no *website* da ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Ata da Reunião em Brasília para Soluções de Refugiados, Deslocados e Apátridas**. 2014. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/reuniao-ministerial-cartagena30-em-brasilia-df-definira-solucoes-para-refugiados-deslocados-e-apatridas-na-america-latina-e-caribe/>>. Acesso em: 14 de abril de 2019.

Assim, buscaram adotar os tratados multilaterais sobre o refúgio, apatridia e de direitos humanos, reiterando o direito à nacionalidade, consagrado na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 e na Convenção Americana dos Direitos Humanos de 1969. Dessa forma, os países firmaram compromissos, ponderando ainda, que apesar das dificuldades sócio-econômicas, iriam cooperar para que o programa regional inovador e criativo funcionasse. Com objetivo de diminuir e evitar as tragédias em decorrência de contrabando de tráfico de pessoas, que a vulnerabilidade da apatridia submete a pessoa.<sup>106</sup>

Cumprir destacar uma das declarações da reunião de Brasília em 2010 que não mais importante que as demais, porém chama atenção pela importância dada aos fluxos migratórios:

*Reiterando* o “Plano de 10 Pontos do ACNUR: a proteção e refugiados e a Migração Mista”, e as recomendações conclusões da “Conferência Regional sobre Proteção dos Refugiados e Migração Internacional nas Américas: Considerações de Proteção no Contexto das Migrações Mistas” realizada em San José, Costa Rica, em novembro de 2009, e a importância de reconhecer os diferentes perfis de pessoas que participam dos movimentos migratórios de forma a responder às necessidades específicas de proteção dos refugiados, das pessoas vítimas de tráfico, das crianças desacompanhadas ou separadas e dos migrantes que tenham sido submetidos à violência.<sup>107</sup>

No âmbito dos apátridas a referida Declaração pontuou preceitos como:

*Ressaltando* a contribuição do continente americano para o fortalecimento da proteção das vítimas de deslocamento forçado e dos apátridas por meio da adoção de tratados multilaterais sobre refúgio, apatridia e de direitos humanos,

*Reconhecendo* o trabalho do ACNUR para promover o direito internacional dos refugiados e as orientações sobre o deslocamento forçado e apátridas, bem como sua responsabilidade de supervisão em matéria de refugiados e apátridas;

*Sublinhando* a contribuição fundamental desempenhada pelos Estados, com o apoio do ACNUR, dos doadores, das instituições nacionais para a promoção e proteção dos direitos humanos e das organizações da sociedade civil, entre outros, para cuidar, proteger e buscar soluções duradouras para os refugiados, os apátridas e as pessoas deslocadas internas;

*Promover* os valores da solidariedade, respeito, tolerância e multiculturalismo, ressaltando a natureza não-política e humanitária da proteção dos refugiados, deslocados internos e apátridas, e reconhecendo seus direitos e obrigações, bem como suas contribuições positivas para a sociedade,<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Comitê Nacional para Refugiados e Alto Comissariado das Nações Unidas. **Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano**. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_de\\_Brasilia\\_sobre\\_a\\_Protecao\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas\\_no\\_Continente\\_Americano.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf). Acesso em 15 de abril de 2019.

<sup>107</sup> Ibid., p. 1.

<sup>108</sup> Ibid., p. 4.

Como se vê, oportuno reiterar o sentido da reunião dos países americanos, pois com os verbos nucleares foi possível observar que, o apátrida aparece como pauta, sendo tratado como igual questão a ser solucionada pela comunidade internacional, haja vista que é um problema enfrentado por muitos países e, em respeito aos direitos humanos, e ao valor humanitários de proteção aos migrantes, reconhece-se a que parceria dos Estados com ACNUR é trabalho para fortalecer os tratados que tratam das migrações.

Em vista disso, o Brasil, através da Portaria nº 21.62/2013<sup>109</sup>, observando a aplicação do Plano de Ação do México<sup>110</sup>, que trata de lições sobre os deslocamentos, deu início ao anteprojeto da atual Lei de Migrações, publicada em maio de 2017. Tema a ser aprofundado nos próximos capítulos, salienta-se que o ACNUR participou ativamente da discussão deste na Câmara dos Deputados. A participação do órgão consistiu em sugestões de inclusão de dispositivos garantidores de direitos básicos, bem como na retirada de artigos que não refletissem o espírito de proteção instituído pelas Convenções das quais o Brasil faz parte.

A Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), nesse contexto, cita os requisitos necessários para as modalidades de naturalização, substituindo o texto do antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980). Então, até maio de 2017, o Estatuto do Estrangeiro era o diploma legal específico para tratar das questões concernentes aos estrangeiros em geral, sem mencionar a figura dos apátridas. Este Estatuto foi criado durante a ditadura militar, o que interferiu diretamente no teor da regra. Isso porque, o Estatuto em nada se relaciona com a Constituição de 1988, pois encarava o estrangeiro como possível ameaça ao interesse e segurança nacional. Especificamente aos apátridas, a Lei nº 6.815 dispunha apenas do art. 55, I, “a”, onde possibilitava a emissão de passaporte aos estrangeiros, todavia, a muito custo, diante das demasiadas exigências que burocratizava esse benefício.

Considera-se o entendimento do Estatuto do Estrangeiro, completamente obsoleto aos dias atuais, evidenciado para Reis que: “O fato do Estatuto pautar o tratamento dos migrantes com base na segurança nacional é um problema para a garantia de direitos a tais pessoas, porque toda a normatização complementar deve ser nele baseada”. Assim, a leitura do

---

<sup>109</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil n. 2.162 de 31 de julho de 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/08/nova-lei-de-migracao-devera-substituir-estatuto-do-estrangeiro>>. Acesso em 17 de abril de 2019.

<sup>110</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria geral da República. Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina. Adotada durante a Reunião Comemorativa do Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, realizada na Cidade do México, México, nos dias 15 e 16 de novembro de 2014. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_e\\_Plano\\_de\\_Acao\\_do\\_Mexico.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf). Acesso em 15 de abril de 2019.



Estatuto do Estrangeiro deixa evidente que a sua elaboração partiu de paradigma da política mundial que envolvia a passagem dos anos 1970/1980, Estados totalitários.<sup>111</sup>

[...] a lei 6.815/80 foi concebida no período em que o Estado brasileiro era conduzido por militares e levava em conta aspectos voltados principalmente para a segurança nacional, apresentando-se como discriminatória e contrária aos fundamentos e princípios que norteiam a Carta Magna de 1988<sup>112</sup>.

Diante da nova Lei de Migração (Lei nº 13.345/2017) que revogou o Estatuto dos Estrangeiros, pode-se perceber nitidamente o novo caráter do tratamento aos estrangeiros, no sentido da acolhida humanitária, dos direitos humanos e da proteção ao direito à nacionalidade. Dessa forma, resta clara a pretensão e incluir os migrantes, assim mencionados em vez de estrangeiros, no ordenamento interno, para fins de compor o quadro da cidadania, para o mercado de trabalho e para a recomposição de suas vidas. Pois, observa-se a compatibilidade do novo diploma, com a Constituição Federal e as Convenções de 1954 e 1961, caminha para regulamentação dessas vidas inexistente pela arbitrariedade estatal.<sup>113</sup>

Em que pese haja alguns desafios na aplicação da Lei, ainda assim, é de suma relevância os seus preceitos elencados em uma lei inovadora. Embora, a conceituação do apátrida do artigo 1º da Lei diz respeito ao apátrida *de jure*, pois como o legislador referiu o apátrida para o Brasil como sendo o mesmo apátrida considerado no Estatuto sobre o Apátrida de 1954, que exclui o apátrida *de facto*. Ou seja, o dispositivo terá de seguir as orientações para ampliar a proteção para estes casos, que muitas vezes são confundidos com a situação do refúgio e, isso nem sempre coincide, haja vista que apatridia não decorre essencialmente da movimentação, mas sim de uma lacuna jurídica.<sup>114</sup>

Veja-se então, como ficou disciplinado o conceito de apátrida pela Lei de Migração:

Art. 1º [...]

§ 1º [...]

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>111</sup> REIS, Ulisses Silvério dos. **O Brasil e o Combate à Apatridia no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

<sup>112</sup> GUERRA, Sidney. Alguns Aspectos sobre a Situação Jurídica do não nacional no Brasil: Da Lei do Estrangeiro à Nova Lei de Migração. **Revista Direito em Debate**. Ijuí, n. 47, 2017. p. 90-112.

<sup>113</sup>Ibid., p. 48.

<sup>114</sup> TAVARES, Raquel. **Os órgãos da ONU**. Gabinete de Documentação e Direito Comparado. Lisboa. Disponível em <[http://direitoshumanos.gddc.pt/2\\_1/IIPAG2\\_1\\_1.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/2_1/IIPAG2_1_1.htm)> Acesso em 7 novembro de 2017.

Com isso, insurge-se que, algumas adaptações deverão ocorrer ainda, para melhor execução dos preceitos legais, pois a Lei postula procedimentos de naturalização simplificada para os apátridas, o qual resta pendente de regulação. Isso porque, o artigo 26 da Lei de Migração dispõe exclusivamente sobre as atribuições de direitos até a enumeração de situações que impliquem na perda da nacionalidade, porém não cita um órgão competente para atuar nas demandas, matéria que será analisada nos próximos capítulos.

Por fim, cabe destacar que, inteligentemente, a Declaração de Brasília dos países a fim de tratar regionalmente do apátrida, resultou em grandiosas ações. Sobretudo no Brasil, que não regulava internamente acerca do assunto, e assim se oportunizou uma motivação para implementações de medidas ultra inovadoras para os parâmetros nacionais. Em primeiro, porque se decidiu revogar o Estatuto do Estrangeiro, redigido em 1980, em que o perfil migratório era muito diferente. E não havia o intento em agraciar estrangeiros (nem reconhecer a figura do apátrida) com direitos fundamentais; nem se preocupava em seguir Convenções Internacionais ratificadas. E segundo, porque em vista do quadro político-social da aparição de inúmeros apátridas, o reconhecimento dessas pessoas ocasionou na mudança da sua ultrapassada legislação para buscar a solução da apatridia, com a criação de uma norma coerente, com as Convenções de proteção internacional, e satisfatória de naturalização do apátrida.

Diante disso, o próximo capítulo tratará dos casos concretos ocorridos a partir da vigência da Lei de Migração Nº 13.445/2017, em os preceitos inseridos possibilitaram a concessão da nacionalidade, às duas meninas libanesas apátridas, através do reconhecimento da condição que gera este limbo jurídico. Daí em diante, verifica-se que a aplicabilidade da Lei de Migração inova em trazer a figura do apátrida como indivíduo passível de proteção legal, no entanto, como se verificará a referida lei silencia com a possibilidade da criação de uma estrutura institucional que seja competente para atuar nos casos das pessoas sem nacionalidade.

### 3. OS PRIMEIROS CASOS DE APÁTRIDAS DECLARADAS BRASILERAS E A ANÁLISE DA LEI DE MIGRAÇÃO Nº 13.445/2017 NO BRASIL

Pelo Direito Constitucional brasileiro os nacionais são pessoas consideradas pelo ordenamento jurídico pátrio, assim, em linhas gerais, os estrangeiros são aqueles que possuem nacionalidade de outro Estado e, no caso dessa pesquisa, os que não possuem nacionalidade.

A doutrina auxilia na exposição do conceito de estrangeiro, como defende o autor Mazuolli, que “para adquirir a condição de estrangeiro, basta que a pessoa se locomova da jurisdição do Estado a que pertence e passe à jurisdição de outro, sem integrar a massa dos nacionais deste Estado”.<sup>115</sup> Assim, denomina a pessoa que se encontra em Estado a que não possui vínculo jurídico de proteção.

André de Carvalho Ramos aduziu que, é o estrangeiro não nacional, quer tenha outra nacionalidade ou, seja apátrida.<sup>116</sup> Dessa forma, considera para todos os fins que o apátrida é estrangeiro, mesmo não possuindo outra nacionalidade.

Como se percebe a doutrina trata o estrangeiro como suprimido da sociedade de qualquer Estado em que se encontre e com este não possua nenhum vínculo, excluído dos mesmos direitos que um nacional possua. Em contrapartida, é possível encontrar na doutrina quatro particularidades com relação ao conceito, se não vejamos: a primeira como sendo os imigrantes, pessoas que vem ao Brasil com intuito de fixar residência, por vias legais ou ilegais; a segunda o estrangeiro que vem por motivo transitório, com motivos específicos, como estudantes, turistas, por período determinado; a terceira diz respeito aos estrangeiros em situação especial, com direitos iguais aos dos brasileiros como os portugueses e diplomatas, bem como os estrangeiros do MERCOSUL; por fim o estrangeiro que se encontra em situação de risco por estar em condição de perseguição, ou por violação dos direitos humanos como é o caso dos refugiados e apátridas.

Importante destacar que, o Brasil, no campo das relações internacionais, rege-se de acordo com a prevalência dos direitos humanos, como disposto no artigo 4º, inciso II, da Constituição Federal: “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: II - prevalência dos direitos humanos”.<sup>117</sup> Conforme

---

<sup>115</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 406.

<sup>116</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Direito ao acolhimento: principais aspectos da proteção aos refugiados no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 90.

<sup>117</sup> BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 de março de 2019.

Piovesan, este artigo permitiu que o Brasil pudesse se relacionar com os demais Estados no meio ambiente internacional e ser inserido na política internacional.<sup>118</sup>

Nesse contexto, observa-se que a Constituição Federal, no que se refere ao plano das relações internacionais foi inovadora, isto porque, com a inclusão de dispositivos legais como o mencionado acima, denota-se que ao Brasil pretendia figurar de forma cooperativa com a comunidade internacional. Preocupando-se com as questões dos direitos humanos, em cooperação com os povos, contra intervenções que perseguem e limitam os indivíduos por situações como terrorismo e racismo, atuando de forma a defender a paz e solução de conflitos de forma pacífica.<sup>119</sup>

Diante disso, como já referido capítulo anterior, o Estado brasileiro submete-se aos preceitos normativos internacionais, ou seja, não governa com soberania absoluta, mas em cooperação com Estados, no que diz respeito a questões acordadas em Convenções e bem assim, repudia Estados que não respeitam os direitos humanos.

Os direitos humanos deverão estar em primeiro plano. (...) os constituintes, no Estado de Direito implantado, ressaltaram que o Brasil fundamentará suas relações internacionais nos princípios da independência nacional, com a prevalência dos direitos humanos. Assim, o Brasil tomará posição contra os Estados em que os direitos humanos sejam desrespeitados.<sup>120</sup>

Ainda, em defesa dos direitos humanos a ratificação do Brasil na Convenção Americana dos Direitos Humanos- Pacto de San José da Costa Rica. Demonstrando a preocupação em incorporar o valor dos direitos humanos na Constituição de 1988, em vista das Constituições modernas. Compondo um rol de direitos fundamentais que se encontram no corpo de toda Constituição de 1988.

O princípio da prevalência dos direitos humanos foi um argumento constitucional politicamente importante para obter no Congresso a tramitação da Convenção Americana dos Direitos Humanos – o Pacto de San José. Foi em função dessa tramitação que logrei depositar na sede da OEA, nos últimos dias da minha gestão (25-09-91), o instrumento correspondente de adesão do Brasil a este significativo Pacto.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 3ª Ed. Atual. São Paulo: Max Limonad, 1997.

<sup>119</sup> FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**: arts. 1º a 43º, São Paulo, Saraiva, Vol. 1. 1990.

<sup>120</sup> CRETELLA Jr., J. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Arts.1º a 5º (I a LXVII), Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1990.

<sup>121</sup> DALLARI, Pedro. **Constituição e relações exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 151-152.

Nesse sentido, Pedro Dallari se refere que a Constituição Federal do Brasil esta pautada pelos fundamentos, como o de promover o bem de todos, sem discriminação, e em especial o da dignidade da pessoa humana, que também é preceito da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Essa busca por readequar o ordenamento interno conforme os preceitos internacionais é resultado do despertar tardio para centralidade das questões internacionais e do impulso sistematizador da Constituição de 1988.<sup>122</sup>

É interessante observar, quanto ao ponto, que a Carta de 1988 produziu alterações substanciais na política nacional e no modo pelo qual se encara o constitucionalismo e seus desdobramentos. Até 1988, o Brasil sofreu com a permanência de governos ilegítimos. Com a nova Constituição, os direitos fundamentais recuperaram seu valor, sendo seu texto reflexo da rejeição dos projetos autoritários que o precederam.<sup>123</sup>

Como é possível contatar-se, diante do contexto histórico da inserção dos direitos humanos como fundamento constitucional, acompanha a redemocratização do país, assim, se faz análise de que o Estatuto do Estrangeiro, datado de 1980, orientava-se por políticas do cenário ditatorial do Brasil, período no qual, a legislação não produzia efeitos relevantes de direitos humanos.

Assim, em virtude do atual contexto do Brasil, era imprescindível que uma alteração significativa ocorresse no âmbito das normas infra legais de que tratam os estrangeiros, a fim de garantir os preceitos constitucionais e convencionados internacionalmente.

Com esta finalidade que a Lei de Migração nº 13.445/2017 revogou o Estatuto do Estrangeiro (nº 6.815/1980), bem como a lei que regulava a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade e a perda dos direitos políticos (nº 818/ 1949), a fim de regularizar situação das pessoas que se encontram em território brasileiro sem garantia dos direitos fundamentais, como a nacionalidade.

Em que pese à tardia inserção dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico pátrio, eles devem integrar todas as dimensões para que se cumpra com um objetivo dessas garantias em ser integradoras, como expor na teoria de Robert Alexy.

“A concepção de uma teoria jurídica geral dos direitos fundamentais expressam um ideal teórico”. Ela tem como objetivo uma teoria integradora, a qual engloba, da forma mais ampla possível, os enunciados gerais, verdadeiros ou corretos, passíveis de serem formulados no âmbito das três dimensões e os combine de forma

---

<sup>122</sup> LAFER, Celso. **Prefácio ao livro de Pedro Dallari, Constituição e relações exteriores**, São Paulo, Saraiva, 1994. p. 19.

<sup>123</sup> TIBURCIO, Carmen. Constituição e relações internacionais. **Revista Universitas Jus**. Volume 25, Nº 1, 2014. p.6.

otimizada. Em relação a tal teoria, pode-se falar em uma "teoria ideal dos direitos fundamentais". Toda teoria dos direitos fundamental realmente existente consegue ser apenas uma aproximação desse ideal.<sup>124</sup>

As teorias que discutem acerca de direitos fundamentais são de amplas abrangências e no presente trabalho, torna-se impossível à simplificação para aplicação de uma forma mais adequada, no entanto, busca-se o melhor encaixe do conceito ao direito à nacionalidade.

Oportuno, relacionar o entendimento de Alexy com o de Piovesan, pois aquele tem uma concepção mais idealista do conceito, todavia esta última, disciplina de forma prática, defendendo que os direitos fundamentais da pessoa humana são elementos básicos necessários para realização do princípio democrático, uma vez que exercem função democratizadora<sup>125</sup>. O que assiste mais receptividade ao assunto deste capítulo, que trata do direito à nacionalidade.

Diante do exposto, faz-se necessário apresentar os recentes casos ocorridos no Brasil, através da inclusão do apátrida de forma expressa no ordenamento jurídico brasileiro, com o reconhecimento do *status* de apátrida. Trata-se, portanto, dos casos que permitiu conceder proteção na forma da lei às duas irmãs libanesas apátridas, as quais apesar da denominação libanesa viviam apátridas desde o nascimento, devido às condições jurídicas dos Estados onde nasceram e o de onde viviam. Tal condição ensejou no motivo para que compusessem a crescente massa de migrantes ao redor do mundo, em que o ser humano está buscando melhores condições, fugindo de realidades de conflitos políticos-religiosos, crises econômicas, situações de miséria e pobreza, calamidades geradas pela violência e destruição, que violam gravemente os direitos básicos de sobrevivência da pessoa humana.

Ressalta-se por conveniente, que a trajetória percorrida pelo Brasil, nesta senda, manifesta-se com as participações internacionais e internalização dos preceitos pactuados, visando adequar a sua legislação para fins de abranger todas as situações de direito que ocorrerem fora da legislação. Assim, traz-se a baila, a eficácia da norma implantada recentemente no ordenamento, a qual foi possível evidenciar a sua eficiência. Pois, no campo das ações tornou-se praticável a concessão de direitos, às apátridas, as quais não os assistiam antes da regra.

Nesse sentido, expõe-se o caso das irmãs libanesas apátridas, como ficaram conhecidas, diante das dificuldades enfrentadas em razão da limitação dos direitos fundamentais até a concessão do direito de exercer a cidadania brasileira.

---

<sup>124</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva, 2ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2008.

<sup>125</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 3ª Ed. Atual. São Paulo: Max Limonad. 1997.

A fala de Maha Momo, que viveu 26 anos no Líbano, sem identidade, sem ser reconhecida por nenhum Estado, não adquirindo jamais uma nacionalidade e sem documentos que permitissem a sua identificação é expressa pelas seguintes palavras:

“Tudo que as pessoas consideram normal, eu tive que lutar para obter. Educação, trabalho, saúde e viagens. Minha vida ainda estava em perigo, eu poderia ir para a cadeia a qualquer momento”.

O exposto acima enfatiza uma situação de apátrida não reconhecida nem mesmo pela sua condição de apátrida, porque a situação dessas pessoas é ignorada até o ponto de não existirem. Maha vive no Brasil aproximadamente quatro anos, e aguardava resposta de um pedido de nacionalidade realizado junto Governo brasileiro. Maha veio para o Brasil com mais dois irmãos, Souad e Edward, em 2014, após uma afirmativa positiva do Brasil para receber refugiados sírios em razão das guerras ocorridas na região.

Os três irmãos, filhos de pais sírios, porém com religiões diferentes, o pai cristão e mãe muçulmana, sem ter o casamento reconhecido na Síria, tornaram os filhos do casal impossibilitados de serem reconhecidos como nacionais na Síria. O casal fugiu para o Líbano, onde, igualmente a impossibilidade persistiu, pois o pai não era libanês, e assim os filhos também não seriam. Diante disso, os três filhos nunca pertenceram à nação<sup>126</sup> alguma.<sup>127</sup>

Com o advento da ausência de nacionalidade, obstou na falta de documento e consequentemente ao acesso a serviços básicos. Assim, vivendo por longos anos na condição de apátridas, os irmãos enviaram cartas a diversas embaixadas, contando como era difícil a situação de não ser reconhecidas como nacionais do país em que vivia devido ao limbo jurídico que as deixou nesta condição.

Importante destacar que, este caso demonstra que a apatridia não ocorre por fatores de migração ou perseguição, como acontece no caso dos refugiados. Ocorre pelo fato de que, cada uma das nações recorridas, a Síria e o Líbano dispunham de legislação, todavia, não as reconhecia como nacionais.

Em resposta a carta enviada para o Brasil, o Governo brasileiro permitiu a entrada de Maha e dos dois irmãos, no território brasileiro. Ainda que, ano de 2014, o Brasil não

---

<sup>126</sup> Termo utilizado para referir a um grupo de pessoas ou habilitantes que compartilha de uma mesma origem étnica, de um mesmo idioma e de costumes relativamente homogêneo. PENA, Rodolfo F. Alves. "O que é nação?"; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-nacao.htm>. Acesso em 10 de julho de 2019.

<sup>127</sup> Informações obtidas do *website* do MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Primeiras Apátridas Reconhecidas pelo Brasil**. 2018. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1538659939.43>>. Acesso em 20 de março de 2019.

regulava especificamente acerca do assunto dos apátridas, no entanto, o objetivo era acolhida humanitária dos refugiados sírios, por contados conflitos armados que dizimava a população. Desse modo, Maha e os irmãos deram entrada no Brasil, na condição de refugiados, como meio de viabilizar documentos de estrangeiros, possibilitando o acesso aos serviços básicos como moradia, saúde e educação.

Então permaneceram como refugiados-apátridas, sendo possível garantir o direito à existência. Mesmo não ocorrendo perseguição, fator inerente ao refúgio, sendo eles apenas apátridas, o Brasil como se refugiados fossem os acolheu, pois em seu ordenamento jurídico interno, não regulava adequadamente sobre os casos de apátridas.

As irmãs Maha e Souad receberam o direito à nacionalidade brasileira como cumprimento de um compromisso do Brasil de prevenir e erradicar a situação de apatridia. O evento que concedeu a nacionalidade brasileira,<sup>128</sup> por naturalização,<sup>129</sup> ocorreu na 69ª sessão do Comitê Executivo da Agência da ONU para os refugiados (ACNUR), em 27 de setembro de 2018, em Genebra, na Suíça, com participação de membros do CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados). O irmão Edward faleceu no decorrer do processo de nacionalização.

Com a reunião ocorrida em Brasília em 2010, os países latino-americanos reafirmaram o Plano de Ação do Brasil de 2014<sup>130</sup>, e o Brasil se comprometeram em regular internamente sobre a redução dos casos de apátridas. Assim, como advento da revogação da legislação vigente (Estatuto do Estrangeiro) para Lei de Migração, a qual pela primeira vez trata especificamente de proteção e reconhecimento dos apátridas no Brasil, foi possível conhecer as irmãs na condição da apatridia, para fins de lhe garantir proteção adequada, através do processo de naturalização simplificado, regulado pela Lei nº 13.445/2017.

A Lei de Migração passou a regular acerca do exercício da cidadania brasileira pelos estrangeiros naturalizados, de forma igualitária para que sejam tratados como se brasileiros natos fossem sem discriminação e limitações de direitos. Também confirma a atribuição de direitos aos estrangeiros apátridas, pela internalização dos dispositivos das Convenções de 1954 e 1961, a fim de proteger o ser humano e também pela acolhida humanitária, sendo que,

---

<sup>128</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria da SNJ nº 290, de 27 de setembro de 2018. Disponível em <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1538659939.43/anexos/portaria-souad-mamo.pdf>>. Acesso em 29 de maio de 2019.

<sup>129</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria da SNJ nº 289, de 27 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1538659939.43/anexos/portaria-maha-mamo.pdf>>. Acesso em 29 de maio de 2019.

<sup>130</sup> MINISTÉRIO DA DEFESA. Plano de Ação do Brasil de 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em 15 de maio de 2019.



as libanesas não se encontravam em território brasileiro quando o país foi solicitado para acolhê-las, mas foi apenas com advento da lei que a concessão de direitos tornou-se realidade. Nesse caso, o Brasil buscou ser solidário no auxílio à ONU e em parceria com ACNUR, como se verificará no decorrer desse capítulo, com a abertura de seu território para o refúgio das pessoas que se encontravam na região da Síria.

Em conformidade, com o caso explanado acima, faz-se necessário ir para o texto da Lei de Migrações para explorar como o novo diploma trata dos apátridas. Assim, serão feitas comparações do diploma vigente e do revogado, bem como a análise das funções desempenhadas pelos órgãos competentes a trabalharam para conceder à nacionalidade. Verificando como as irmãs apátridas foram reconhecidas e se o método apresentado na lei é eficiente para a aquisição da nacionalidade.

### 3.1 DA MISSÃO DO ACNUR COMO ÓRGÃO ESSENCIAL A APATRÍDIA

Para o momento desta pesquisa, faz-se necessário apresentar um dos órgãos que tem relevantes funções para erradicação da apátria, o ACNUR.

A ONU, como já foi referida, após a 2ª Guerra Mundial, preocupou-se em resolver os problemas que decorreram desta grande tragédia humanitária.<sup>131</sup> Dessa forma, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), também chamado de *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, em 1950, no qual inicialmente buscava resolver as questões do refúgio, de vítimas de perseguições e intolerância pelo mundo.<sup>132</sup>

O ACNUR é órgão permanente da ONU e tem sede em quase todos os países do globo, a fim de mediar às situações e verificar se os acordos e pactos internacionais são cumpridos e ademais, tentar buscar soluções em cooperação com os Estados para problemas como a apátria. Tendo em vista, que este problema não se trata de caso isolado, mas de inúmeras pessoas que vivem sem identificação e sem direitos que lhes são inerentes. O ACNUR incorporou a competência de tratar dos casos dos apátridas com o estabelecimento

---

<sup>131</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nacionalidade e apátria. Manual para parlamentares n. 22. União Interdisciplinar, 2014. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadm/scripts/dos.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Manual\\_para\\_parlamentares](http://www.acnur.org/t3/fileadm/scripts/dos.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Manual_para_parlamentares)> Acesso em: 30 de março de 2019.

<sup>132</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nascidas no refúgio, crianças sírias enfrentam risco de apátria. 2014. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/nascidas-no-refugio-criancas-sirias-enfrentam-risco-de-apatria/>>. Acesso em: 30 de março de 2019.

da Convenção para Redução dos Casos de Apátridas de 1961, conforme o artigo 11 da convenção.

Artigo 11- Os Estados Contratantes comprometem-se a criar, dentro da estrutura das Nações Unidas, tão logo possível, depois do depósito do sexto instrumento de ratificação ou de adesão, um órgão ao qual uma pessoa que reivindique o benefício da presente Convenção possa solicitar o exame de sua reivindicação, bem como assistência em sua apresentação á autoridade competente.

Desde lá, o ACNUR tem tratado das questões dos apátridas, reivindicando que é necessária maior adesão às Convenções de apatridia rapidamente, e clama por ajuda dos Estados, pois calcula que haja 12 milhões de pessoas apátridas no mundo. Considerando-se que, é imprescindível a ratificação dos Estatutos relativos à apatridia para que os Estados possam assegurar garantias ao povo apátrida. Assim declarou o diretor de proteção internacional Volker Turk:

Os apátridas são milhões de pessoas ignoradas que, na verdade, não têm uma identidade reconhecida. As convenções de apatridia da ONU são um marco legal para prevenir a apatridia e proteger aqueles que já são apátridas.

Mas os apátridas com frequência caem em uma lacuna de proteção, dado o pequeno número de governos que assinam esses tratados e adotam medidas concretas para adereçar suas preocupações.

Esta na hora de mudar isso. Nós precisamos que os Estados ajam, e ajam agora, confirmando seu comprometimento em reduzir a apatridia e proteger os direitos dessas pessoas.<sup>133</sup>

Conforme os dados do ACNUR, dos 192 Estados membros da ONU, 65 ratificaram a Convenção de 1954 e 37 apenas ascendeu a Convenção de 1961. Isso significa que boa parte dos Estados não protegem e não se interessam em proteger os direitos dessas pessoas, pois, se com as referidas ratificações ainda, há uma espera para que a adesão interna ganhe força com uma lei nacional, tampouco quando não se ratifica, revelando, assim o baixo interesse dos Estados em se comprometer com a resolução dos casos.

Destaca Anónio Guterrez, que em vista do contingente de apátridas no mundo, pode se dizer que a cada dez minutos, nasce um bebe apátrida. Com tantas Convenções e formas de resolver esta questão é inaceitável que este fato seja tão alarmante quando se demonstra<sup>134</sup>, dessa forma é dever dos Estados unirem-se ao ACNUR para buscar diminuir a apatridia.

---

<sup>133</sup> Informações obtidas no *website* do ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. ACNUR pede maior rapidez das adesões às convenções de apatridia. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acnur-pede-maior-rapidez-das-adesoes-as-convencoes-de-apatridia/>. Acesso em 13 de abril de 2019.

<sup>134</sup> CHAGAS, Marcos. ONU lança campanha para erradicar apátridas dentro de dez anos. **Agencia Lusa**. 2014. Disponível em: <<http://www.abc.com.br/noticias/internacional/2014/11/onu-lancacampanha-para-erradicar-apatridas-dentro-de-dez-anos>>. Acesso em: 07 de abril de 2019.

Para a convenção de 1954 não era previsto um órgão acompanhar os preceitos legais da convenção, a incumbência ocorreu, então como se observa com a segunda convenção para os casos de apátridas, contingente de pessoas nessas situações que se tornou exponencial. A convenção de 1961 pretendeu a criação de um órgão para assegurar a aplicação eficaz da convenção. Assim, a Assembleia Geral das Nações Unidas solicitou ao ACNUR o desempenho dessas funções quando a convenção entrou em vigo em 1975.

E diante dessa solicitação, a Conclusão do Comitê Executivo de 1995 sobre apatridia em suas linhas de acompanhamento pretendeu encorajar o ACNUR a prosseguir as suas atividades em nome dos apátridas e veementemente para promover a adesão das convenções de 1954 e 1961, ou seja, são competências designadas a este órgão internacionalmente.<sup>135</sup>

O ACNUR fornece pareceres sobre disposições constitucionais na legislação relativa à nacionalidade em Estados com significativo número de apátridas ou nacionalidades indefinidas. Trabalha com parlamentares, para que as legislações não contenham disposições que provoquem a apatridia. O órgão também constatou que em um estudo realizado em 2008, nenhuma região do mundo estava isenta da apatridia, sendo assim, subsistem grandes lacunas legais e políticas, a nível internacional e nacional.

Para esse enorme esforço de consultas e trabalhos com as legislações sobre nacionalidade nos Estados, o ACNUR integra parceira com outras organizações das Nações Unidas para enfrentar o problema relacionado à apatridia, como Alto Comissariado para os Direitos Humanos, o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) e o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), bem como Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa Alimentar Mundial (PAM), para executar um conjunto de habilidades para promover a educação, integração e rendimentos das comunidades marginais da sociedade nacional.<sup>136</sup>

Além disso, há cooperação de organismos regionais como Conselho da Europa, a Organização para Segurança e Cooperação na Europa, a Organização dos Estados Americanos, a União Africana, a Liga dos Estados Árabes e a Organização da Conferência Islâmica, desenvolvendo instrumentos para determinação de parâmetros gerais, na Europa o

---

<sup>135</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas**. 2015. p. 105. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Colet%C3%A2nea-de-Instrumentos-de-Prote%C3%A7%C3%A3o-Nacional-e-Internacional.pdf>. Acesso em 12 de abril de 2019.

<sup>136</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nacionalidade e Apatridia: Manual para Parlamentares nº11 de 2005. p. 47.

trabalho gira em torno da prevenção da apatridia relacionados a sucessão de Estados. O ACNUR como trabalha em conjunto com organizações e agencias de natureza humanitária, depende muito pouco de orçamento fixo da ONU, mantendo-se mesmo com contribuições voluntárias de governos, indivíduos e do setor privado. Mesmo assim, não torna o desempenho dos trabalhos restritos e precários, no entanto, o apelo é costumeiro, para que o gerenciamento dos casos seja efetivo.<sup>137</sup>

O ACNUR completou 60 anos em 2011, e atua no Brasil desde 1977<sup>138</sup>, quando foi instalado seu escritório na cidade do Rio de Janeiro. Com função de missão permanente, em momento que a América Latina enfrentava diversos conflitos em decorrência dos governos totalitários, que eram marcados pela violência e desrespeitos aos direitos humanos. Ainda, no Brasil fez-se necessário a atuação, junto ao ACNUR, de entidades como as Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e São Paulo. Assim, posteriormente, em razão a promulgação da Constituição Federal de 1988, apesar do país ter ratificado a Convenção de 1951 para os Refugiados, foi então que o Brasil se tornou uma democracia e foi possível exercer os direitos fundamentais de fato.<sup>139</sup>

Diante disso, em 1997 foi promulgada a Lei para os refugiados, pelo qual é competente o CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados), e dentre seus membros, está o ACNUR, com direito a voz e sem voto. Como membro do CONARE, órgão que será analisado no próximo capítulo, encontra esta agencia da ONU para ajudar o governo brasileiro na resolução e questões internacionais, como a dos apátridas.

A função do ACNUR é imprescindível no mundo, em razão dos serviços prestados em ajuda humanitária, desde o apoio com entrega de alimentos em locais onde ocorreram catástrofes, até a legalização de pessoas que sofrem pelos conflitos armados nas migrações que necessitam de refúgio, são motivos imediatos para tratar no cotidiano. Pois nessas confusões existem muitas pessoas necessitando das diversos tipos de socorro, como médicos, medicamentos, alimentos, moradia e ajuda para encontrar familiares.

O apátrida por sua vez têm razões não menos importantes, mas a de possuir uma nacionalidade e poder adquirir direitos. Competência atribuída também ao ACNUR, para

---

<sup>137</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nacionalidade e Apatridia: Manual para Parlamentares nº 11 de 2005. p. 48.

<sup>138</sup> Haydu, Marcelo. Ramos, André de Carvalho. Rodrigues, Gilberto. Almeida, Guilherme Assis de. **A integração dos refugiados no Brasil, 60 anos do ACNUR: perspectiva de futuro**. São Paulo: Editora CL- A Cultura, 2011.

<sup>139</sup> JUBILUT, L.L. **O direito internacional dos refugiados e a sua aplicação no direito jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

realizar assistência e mediar às relações entre os Estados para que o reconhecimento do apátrida aconteça com mais frequência. Dessa forma, desempenha um papel de suma relevância para que o mundo exerça suas atividades em prol de uma legislação mais digna e humana, sendo este o fundamento da sua criação pela ONU, buscar solucionar os problemas decorrentes de grandes desastres<sup>140</sup>. O que não cessou no decorrer dos anos, pois os resquícios das guerras mundiais persistem até hoje, tendo em vista as disputas territoriais e as discriminações que separam as nações, fatores que provocam a apatridia.

Em razão da atuação do ACNUR como cooperador para acolhida humanitária, no que diz respeito ao papel em relação à apatridia, o ACNUR ajuda os Estados de diversas formas.<sup>141</sup> Valendo-se das experiências e de forma comparativa pode auxiliar na determinação da apatridia em diversos Estados e na avaliação para concessão à nacionalidade. Assim, o ACNUR assessoria os Estados para desenvolver procedimentos para determinação da apatridia, bem como auxilia para melhorar as legislações interna quando já existente. Dessa forma, pode facilitar os questionamentos feitos junto às autoridades de outros Estados, atuando como fonte de informações acerca das nacionalidades e práticas estatais.

O ACNUR, como consta no Manual de Proteção aos Apátridas, de 2014, auxilia nos procedimentos de determinação de apatridia, ou seja, opera em cooperação com os Estados para elaboração e localização dos procedimentos de determinação; acesso a procedimentos que sejam justos e eficientes; bem como procede as garantias processuais, uma vez que a determinação da apatridia deve ser formalizada em lei.<sup>142</sup>

Recentemente o ACNUR lançou uma campanha global “eu pertencço” (“*I Belong*”), que pretende acabar com a apatridia nos próximos dez anos, ou seja, lançada em 2014, pretende a erradicação até 2024. Esta campanha foi lançada por conta de sinais de avanços internacionais no campo das situações de apatridia. Tendo em vista, o aumento significativo de países que aderiram as convenções relativas aos apátridas. A campanha “*I Belong*” visa chamar atenção global para as consequências devastadoras da apatridia, além do impacto humano deste fenômeno. Ressalta o ACNUR que a mudança de algumas palavras nas leis de

---

<sup>140</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro / André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

<sup>141</sup> Conforme os termos do parágrafo 4 da Resolução 61/137 de 2006 da Assembleia Geral da ONU. São quatro grandes áreas de responsabilidade do ACNUR: Identificação, Prevenção, Redução dos Casos de apatridia e proteção dos apátridas. p. 12. Disponível em: <[https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual\\_de\\_prote%C3%A7%C3%A3o\\_aos\\_ap%C3%A1tridas.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_prote%C3%A7%C3%A3o_aos_ap%C3%A1tridas.pdf)>. Acesso em: 31 de março de 2019.

<sup>142</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Manual de proteção aos Apátridas. 2014: procedimentos para determinação da condição de apátrida. Disponível em: <[http://WWW.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual\\_de\\_prote%C3%A7%C3%A3o\\_aos\\_ap%C3%A1tridas](http://WWW.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_prote%C3%A7%C3%A3o_aos_ap%C3%A1tridas.pdf)>. Acesso em: 15 de março de 2019.

cidadania de alguns Estados permitiu que mais de quatro milhões de pessoas apátridas adquirissem uma nacionalidade ou que fossem reconhecidos por determinada nacionalidade.<sup>143</sup>

O ACNUR também foi fundamental na concessão de nacionalidade a Maha e Souad Mamo, identificando e viabilizando meios para que os Estados pudessem reconhecer as suas condições, dentro do campo das possibilidades, a mudança na legislação brasileira foi imprescindível para que o reconhecimento viesse.

Diante disso, observa-se que o ACNUR assume papel indispensável na elaboração da Lei de Migrações, assim também, foi fundamental, no apoio aos recentes casos das irmãs apátridas, com a concessão da nacionalidade por intermédio na mudança de paradigmas na legislação que trata dos estrangeiros no Brasil, uma vez que a Declaração do Brasil de 2014, reunião responsável por firmar compromissos em cooperação e solidariedade regional para proteção internacional das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas buscando firmar apoiar o Plano Global de Ação para terminar com a Apatridia, impulsionados pelo ACNUR no marco dos seus 60<sup>a</sup> anos. E por fim, buscando solicitar ao ACNUR que continue fornecendo seu apoio aos Estados, inclusive na aplicação do Plano de Ação dos países sul-americanos, mediante assistência jurídica, oportunizando capacitação e formação das diretrizes e orientações para proteção essas pessoas.<sup>144</sup>

### 3.2 UMA BREVE ANÁLISE DA LEI N° 13.445/2017 NA PROTEÇÃO AOS APÁTRIDAS

No cenário internacional o Brasil estava mais que preparado para uma inovação do seu ultrapassado Estatuto do Estrangeiro, considerando-se os avanços dos últimos anos no tema da apatridia, com a contemplação dos mecanismos e instrumentos internacionais das Convenções de 1954 e de 1961. No âmbito interno, com a Declaração de Brasília, tornou-se uma significativa iniciativa para buscar resolução da incidência dos apátridas, bem como os diversos instrumentos que tratam dos direitos humanos e do direito fundamental à nacionalidade, quais o Brasil é membro, como o Pacto de San José e a Declaração Universal

---

<sup>143</sup> Informações obtidas em *website* do ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Campanha Global “eu pertença” (“I Belong”), que pelos próximos dez anos pretendem acabar com a apatridia, 2014. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2014/11/04/acnur-lanca-hoje-campanha-global-pelo-fim-da-apatridia-ate-2024/>>. Acesso em: 15 de maio de 2019.

<sup>144</sup>ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas. p. 147. 2015. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Colet%C3%A2nea-de-Instrumentos-de-Prote%C3%A7%C3%A3o-Nacional-e-Internacional.pdf>. Acesso em 12 de abril de 2019.

dos Direitos Humanos. Dessa forma, demonstra a integração diplomática do país nas questões internacionais que tratam da apatridia.

No entanto, no contexto do território brasileiro, o Anteprojeto de Lei de Migração e Promoção dos Migrantes no Brasil, foi aprovado apenas em 2016. Tendo sido protocolado em 2013, sob a égide do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288/2013 do senador Aloysio Nunes (PSDB-SP), que naquele ano nada ocorreu. Ainda em 2014, através de grande mobilização política e social em torno da substituição Estatuto do Estrangeiro, também se obteve inerte o andamento do projeto. Apenas em 2015, a proposta ganhou força com a chegada da PLS ao Senado, onde virou Projeto de Lei (PL) nº 2.516/2015, contando com a manifestação de Organizações não Governamentais (ONGs), que trabalham com fatores de migração, com o evento da COMIGRAR (Conferência Nacional de Migrações e Refúgio) e apoio do 6º FSMM (Fórum Social Mundial de Migrações).<sup>145</sup>

Contudo, apenas em 2017, que houve a movimentação desejada. Após a mudança de governo, e com a pressão exercida pelas entidades da sociedade sobre a resposta de aprovação do projeto de lei sobre migração, contra o então presidente Michel Temer. Quem sancionou a presente Lei de Migração, no limite do prazo da sanção e com cerca de 30 vetos, mas que apesar da pressão contrária dos parlamentares, a nova legislação aplica um inovador paradigma de direitos e deveres ao migrante, sem que ele seja uma ameaça a soberania nacional.<sup>146</sup>

Diante disso, o Brasil promulgou a Lei de Migração Nº 13.445/2017, assim é chamada, pois, é resultado de uma mudança nos paradigmas do Brasil, com a valorização da acolhida humanitária, inserindo também a figura do apátrida expressamente. Em análise geral, é uma regra que se direciona na contramão do antigo diploma, pois dispõe sobre a garantia da igualdade dos imigrantes com os nacionais; a inviolabilidade do direito à vida; à liberdade; à igualdade; a segurança e propriedade. Também, se orienta com as prerrogativas dos direitos civis, sociais, econômicos e culturais, tipificando o crime de tráfico de pessoas. A consolidação desse paradigma, o da acolhida humanitária dos migrantes, se dá pela

---

<sup>145</sup> Informações obtidas do *website* do SENADO notícias. Lei de Migração completa um ano; linha do tempo da sua tramitação. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos>>. Acesso em 15 de maio de 2019.

<sup>146</sup> VELLEDA, Luciano. Na contramão mundial, Senado aprova inovadora lei para imigrantes. **Rede Brasil Atual**. 2017. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/05/na-contramao-mundial-senado-aprova-inovadora-lei-para-entrada-e-estadia-de-imigrantes>> Acesso em: 29 de maio de 2019.

instauração de uma regra mais objetiva e enxuta, que disciplina acerca de temas que decorrem da migração, como refúgio, apatridia e asilo, de forma menos burocrática.<sup>147</sup>

Cartaxo analisa que o direito à nacionalidade é direito do ser humano, e, tirar a nacionalidade da pessoa é privá-la de um direito essencial de estar inserida na legislação de um país, dessa forma, peca em falar se dignidade da pessoa humana e assim não garanti-la.<sup>148</sup> Por este viés, percebe-se que o Brasil adotou uma série de medidas a fim de reformar a norma infraconstitucional que trata dos estrangeiros, incluindo a proteção aos apátridas.

O que significa dizer que, a Lei de Migração em vigência, é de suma importância, formulada em momento adequado do Brasil, em que, as migrações são reais e muito recorrentes, sendo que delas resultam problemas que impede o exercício da vida civil, pela limitação de direitos. Marcelo Varella apontou para o sentido de que, a nova lei sana a situação de insegurança jurídica e promove a qualificação da acolhida humanitária.<sup>149</sup> Desse modo, verifica-se que a lei ordenou situações inseguras e casuísticas com relação aos imigrantes, haja vista que o antigo Estatuto do Estrangeiro era silente quanto à acolhida humanitária e a situação dos apátridas.<sup>150</sup>

Diante disso, verifica-se um aspecto importante da alteração do Estatuto do Estrangeiro, que a Lei de Migração aboliu o termo estrangeiro, a fim de reconhecer outra forma de condição humana, a do migrante.

Esse novo marco legal necessita ser apresentado como uma “Lei do Migrante” ou “Estatuto do Migrante”, abolindo-se a palavra “estrangeiro”, que remete ao estranhamento e que exclui o reconhecimento da condição humana de ser migrante, ou de estar em mobilidade por qualquer razão e atuar em um espaço público de que não é nacional.<sup>151</sup>

Não obstante, a notável evolução do diploma legal em comento, em linhas gerais verifica-se alguns defeitos na execução dos seus dispositivos. Em especial, no que concerne a

---

<sup>147</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório Final**. Comissão de Especialistas para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil - instituída pelo Ministério da Justiça pela Portaria nº 2.162/2013. 2014. p. 4 a 10. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>> Acesso em: 20 de abril de 2019.

<sup>148</sup> CARTAXO, Marina Andrade. **A nacionalidade revisitada: O direito fundamental à nacionalidade e temas correlatos**. 2008., p. 143.

<sup>149</sup> VARELLA, Marcelo Dias; OLIVEIRA, Clarice G, OLIVEIRA, Mariana. S.C; LIGIERO, Adriana P. **O Caráter humanitário da Lei de Migração: avanços da lei nº 13.445/2017 e os desafios da regulamentação**, 2017.

<sup>150</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. A regulamentação da nova lei de migração. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/saiba-o-que-esta-sendo-regulamentado-na-nova-lei-de-migracao>>. Acesso em 12 de abril de 2019.

<sup>151</sup> REDIN, Giuliana; SALDANHA, Jânia Maria Lopes; SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. **Direitos Emergentes na Sociedade Global: Programa de Pós-Graduação em Direito na UFSM**. Santa Maria: Ed. UFSM, 2016.



ausência de um órgão competente, para tratar das demandas da apatridia, este tema que é levantado no artigo de Bichara, e é de extrema relevância. Como será analisado com mais detalhes no próximo capítulo, nesse momento, vale referir apenas, como uma ideia em contrapartida de uma ótica idealizada da Lei de Migrações, a qual faz menção Marcelo Varela, pois, conforme Bichara, essa falha na lei, em omitir um órgão da administração pública configura um desafio a ser aperfeiçoado na nova Lei de Migração. Ademais, para que as obrigações assumidas pelo Brasil em âmbito internacional, com relação aos apátridas, possam ser adequadas, seria necessário à implementação de competências à administração pública mediante adaptação legal, como se mostrará o capítulo último.<sup>152</sup>

Com efeitos, o pioneirismo do Brasil em decretar o reconhecimento da condição de apátrida às duas irmãs libanesas, que nunca foram reconhecidas como cidadãs por nenhum Estado, ocorreu com a revogação do Estatuto do Estrangeiro, que não regulava acerca da situação dos apátridas e; com promulgação da Lei de Migração nº 13.445/2017.

Assim, buscando analisar o texto do novo diploma, nota-se que o artigo 1º dispõe de direitos e deveres dos migrantes.

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

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

I (vetado)

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

IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;

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 – apátridas: pessoa que não seja considerada 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>153</sup>

Como se vê, no inciso VI, encontra-se expresso o apátrida, conforme a se observa na Convenção de 1954, que regula sobre os apátridas. Porém este artigo é sucinto, e replica a limitação ocorrida na definição da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954. Pois, no que se refere à definição de apátrida, este tipo que trata o artigo 1º, se caracteriza pelo não reconhecimento do Estado conforme a sua legislação - apátrida *de jure*.

<sup>152</sup> BICHARA, Jahyr- Phillippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: entre avanços e retrocessos. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v.14, n.2, 2017. p. 236-252.

<sup>153</sup> BRASIL. Lei de Migração nº 13.445, de 22 de maio de 2017. **Planalto**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm)>. Acesso em: 15 de abril de 2019.

Em vista disso, observa-se que, com relação ao apátrida *de facto*, nada é mencionado, uma vez que, este vai ser tratado como refugiado. Entende-se que não é correto, pois as situações de perseguição e, a de que a pessoa não pode retornar ao país de origem por motivo de perseguição não são preceitos que por si só caracterizam a apatridia. Ainda no artigo 1º, pode se observar a confusão nos termos dos incisos IV e V, quando se referem ao residente fronteiriço e o visitante, pois os apátridas se encontram incluídos neles, o que é um equívoco, haja vista que os conceitos não se misturam tampouco as situações.

Com isso, insta uma ambiguidade da figura do apátrida na Lei de Migração, pois, havendo os dois conceitos a serem mencionados na referida lei, padece-se de esclarecimento. Como se observa este equívoco nos casos das irmãs apátridas, pois elas são em regra, apátridas *de facto*, conforme o ACNUR ressalta que “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”<sup>154</sup>.

Nessas condições, o Brasil atuou como de fato ocorre no mundo fático, trataram das meninas como refugiadas e não como apátridas, circunstâncias que se misturam em casos como estes, sem haver a diferenciação entre o refugiado, o refugiado-apátrida, o apátrida *de facto* e o apátrida *de jure*. Isso porque, não regulava expressamente acerca da concessão de nacionalidade na hipótese de o indivíduo ser apátrida.

Na sequencia da análise da Lei de Migração, o artigo 3º e alguns inciso importantes da política migratória, que rege os estrangeiros por diversos princípios e diretrizes, dentre todas, elenca-se as mais notáveis para o caso dos apátridas.

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:  
I- universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;  
II- repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;  
III- não criminalização da migração;  
IV- não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;  
V- promoção da entrada e de regulação documental;  
VI- acolhida humanitária;  
IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;  
XI - 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;

---

<sup>154</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. O conceito de pessoa apátrida segundo o Direito Internacional. Resumo das Conclusões. Reuniões de especialistas organizadas pelo escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Prato, Itália, 27/28 de maio de 2010, p. 7. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apátridas/>>. Acesso em 16 de abril de 2019.

- XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;
- XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;
- XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.<sup>155</sup>

Diante do dispositivo 3º da Lei de Migração observa-se uma visão muito inovadora, no que tange aos preceitos práticos, verifica-se que em decorrência da proteção dos migrantes no território brasileiro, os apátridas serão regulados pela contemplação da acolhida humanitária, através da entrada e regularização documental do migrante, com uma visão mais humanizada dos eventos migratórios, também apontando para não criminalização da migração, repudiando as práticas de expulsão e deportações coletivas. Ainda, em última análise, a não discriminação pelos critérios em que o migrante for aceito no território nacional, ou seja, os preceitos legais tendem ao repúdio aos preconceitos contra apátridas.

O artigo 4º, inciso X preocupou-se, ainda, em viabilizar aos migrantes e apátridas a garantia da educação. “x- direito à educação pública, vedada discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória”.<sup>156</sup> O referido artigo dispõe de garantias nivelando a condição do apátrida com a do nacional brasileiro.

Ademais, a referida lei redigiu uma Seção inteira dentro do Capítulo que trata da Condição Jurídica do Migrante e do Visitante, para garantia do processo de naturalização simplificado. Nessa sessão foi criado o artigo 26, no qual está expressa a proteção especial do apátrida, que ocorrerá por processo simplificado de naturalização. Prescrevendo algumas garantias no sentido do reconhecimento da condição de apátrida, ou seja, assegura que durante o trâmite do processo o apátrida terá garantia de direitos iguais aos nacionais, e assim que for reconhecido o *status* de apátrida, a decisão será encaminhada ao órgão do Poder Executivo para publicação de atos necessários à efetivação da naturalização no prazo de 30 dias.<sup>157</sup>

Com isso, pode se notar que o órgão competente implicitamente seria o CONARE, no entanto, na lei que trata do CONARE não se encontra nenhuma ampliação de competência, o que resta duvidosa essa premissa do § 7º do artigo 26. Por fim, ao que se entende é que tal órgão agiria apenas após a confirmação através de documentos resultantes das relações entre os países, explicando que a pessoa não é nacional de nenhum Estado, isto é, não se sabe quem atuará em específico na ação para angariar notícias ao processo aquisitivo de nacionalidade.

---

<sup>155</sup> BRASIL. Lei de Migração nº 13.445, de 22 de maio de 2017. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13445.htm)> Acesso em: 16 de abril de 2019.

<sup>156</sup> Ibid., Artigo 4º.

<sup>157</sup> Ibid., Artigo 26.

Por conseguinte, o artigo 26 da Lei de Migração dispõe também, acerca da perda de proteção, como é o caso das possibilidades do § 12º, nas hipóteses de renúncia, de prova de falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento de apátrida e da existência de fatos que se fossem conhecidos na ocasião do reconhecimento seria negado o pedido de proteção. Ou seja, é uma possibilidade da lei retroceder negativamente, como exemplo dessa análise, acredita-se que, a descoberta de crime contra humanidade por conta do solicitante, se viesse a ser descoberta posteriormente ao reconhecimento, ensejaria na perda de proteção.<sup>158</sup>

Contemplando o artigo 26 que dispõe de inúmeros preceitos da proteção aos apátridas, dentre muitos parágrafos passíveis de análise expositiva, o § 8º chama atenção para o caso de o apátrida não optar pela nacionalidade brasileira, mesmo assim lhe é assegurada o direito de residir de forma definitiva no país.

Em última análise, verifica-se que lei disciplina de matéria de expulsão<sup>159</sup>, o artigo 46 da Lei de Migração, regulando as disposições gerais que ocorrerá a expulsão, conforme artigo 37 da Lei do Refugiado na possibilidade desta pessoa ficar em risco em outro país. Também no artigo 61, parágrafo único, vedou a expulsão coletiva sem individualizar a situação migratória de cada indivíduo.

E, ainda, a lei prevê um vasto rol de medidas de cooperação no que diz respeito à extradição<sup>160</sup>, desde o artigo 81 a 99, no caso dos apátridas que não pertencem a nenhum Estado deve ser entendido por equiparação, ao princípio do *non-refoulement* (não devolução)<sup>161</sup>. Nos artigos 50 e 52 trata da deportação, a qual fica dependente de autorização de autoridade competente e, devem-se individualizar os casos quando se tratar de expulsão compulsória. Para isso, acredita-se que, a partir daqui surge um leque de estudos que não cabe nesse momento. Mas, importante o apontamento, como indicativo de que a nova regra deve ser aprimorada, a fim de esclarecer diversas matérias de que tratam os artigos.

Em suma, a Lei de Migração passou por um transtorno pelo atraso político motivado pelo desinteresse do Governo da época, em sancionar regras de proteção e apoio a acolhida

---

<sup>158</sup> BRASIL. Lei de Migração nº 13.445, de 22 de maio de 2017. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm)> Acesso em: 16 de abril de 2019.

<sup>159</sup> É uma medida coercitiva em que um Estado é levado a tomar em decorrência da atitude de um estrangeiro em seu território, a fim de garantir a ordem política e social, bem como a segurança nacional.

<sup>160</sup> É um processo oficial em que um Estado solicita a outro a entrega de uma pessoa condenada ou suspeita de crimes.

<sup>161</sup> Em razão de uma possibilidade ou não de aplicação do princípio do *non-refoulement*, aos refugiados humanitários, muito embora o apelo humanitário só se aplique àquele que está em condição de refugiado propriamente dito, e não aos chamados “refugiados humanitários”. SOARES, C. O. **A extradição e o princípio de não-devolução (non-refoulement) no direito internacional dos refugiados**. Âmbito Jurídico, artigos. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9429](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9429)> . Acessado em 10 de julho de 2019.

humanitária e temas que decorrem da migração. Enfim, teve a promulgação dos diplomas legais, que incluem diversas garantias contrárias do Estatuto do Estrangeiro. Embora a análise seja de forma crítica, visando apontar algumas dúvidas que geram a aplicabilidade, é inegável que a Lei de Migração tem natureza vanguardista. Uma vez que, o intuito da lei é valorizar a condição da vida do migrante, disciplinando em diversas áreas à luz dos direitos humanos. Portanto:

A nova lei é fruto da constatação de que negar direitos, gerar entraves burocráticos na regulamentação migratória, atuar com arbítrio e coerência, são condutas que não reduzem o deslocamento de pessoas, mas apenas degradam as condições de vida do migrante.<sup>162</sup>

### 3.3 DO PROCESSO DE RECONHECIAMENTO DO APÁTRIDA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Compulsando o novo ordenamento jurídico do migrante é possível notar que a dicotomia do brasileiro/estrangeiro ganha um novo sentido conceitual. O migrante passa a compreender os nacionais de outros Estados ou apátridas que chegam ao território brasileiro e o emigrante compreende os brasileiros que deixam o território brasileiro. De forma simplificada, a nova lei se desfaz dos diversos conceitos pejorativos no tocante aos migrantes.

A lei avançou no sentido de aprovar uma norma compatível com o direito constitucional brasileiro e com o direito internacional dos direitos humanos em razão de demandas específicas e urgentes. O novo instituto facilitou a resolução dessas questões emergenciais como a apatridia, com relação a negociações dos direitos dos migrantes, na determinação de preceitos referentes à nacionalidade.<sup>163</sup>

A naturalização é o único meio derivado de aquisição de nacionalidade, permitindo-se ao estrangeiro, que detém outra nacionalidade, ou ao apátrida[...] que não possui nenhuma, assumir a nacionalidade do país em que se encontra, mediante a satisfação de requisitos constitucionais e legais.<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> RAMOS, André de. **Direitos Humanos são eixo central da nova Lei de Migração**. 2017. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-ireiots-humanos-são-eixos-central-lei-migracao>. Acesso em: 30 de maio de 2019.

<sup>163</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório Final**. Comissão de Especialistas para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil - instituída pelo Ministério da Justiça pela Portaria nº 2.162/2013. 2014. p. 4 a 10. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>> Acesso em: 20 de abril de 2019.

<sup>164</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

Como Alexandre Moraes se referiu acima de que para o estrangeiro o meio para se adquirir nacionalidade deve ser satisfeito requisitos constitucionais e legais. O reconhecimento do apátrida, o reconhecimento do *status* de apátrida, é imprescindível para que a proteção sobre ele recaia. Podendo inclusive se negar a aceitar a nacionalidade brasileira, como dispõe o § 8º, do artigo 26, abordado ao subcapítulo anterior, acerca da nacionalidade brasileira poder ser negada, no entanto, o preceito do reconhecimento é a identificação da situação da pessoa e a partir daí medidas podem ser procedidas para fins de garantia dos direitos inerentes a apatridia.<sup>165</sup>

Diante da análise da Lei de Migração é possível identificar o reconhecimento do apátrida no artigo 20, dispõe que:

“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”<sup>166</sup>

Ou seja, torna possível reconhecimento do apátrida a partir de qualquer registro de identificação que por ventura o indivíduo possua, facilitando o acesso ao visto humanitário ou documentos de viagem. Por conseguinte, o artigo 26, § 2º, dispõe que para consolidação do processo simplificado de naturalização, todas as garantias de proteção ao apátrida, pela Convenção de 1954 serão asseguradas, durante a tramitação do processo de reconhecimento do *status* de apátrida.

§ 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.<sup>167</sup>

Assim, todas as garantias do artigo 4º (igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade)<sup>168</sup>, são asseguradas ao residente apátrida (§3º, do artigo 26 da Lei de Migração).

O processo de reconhecimento do apátrida diz-se de forma simplificada, por aceitar qualquer documentação que diz respeito ao indivíduo que chega em território brasileiro buscando assistência humanitária e não possua indícios de possuir nacionalidade, portanto até

---

<sup>165</sup> BRASIL. Lei de Migração nº 13.445, de 22 de maio de 2017. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm)> Acesso em: 16 de abril de 2019.

<sup>166</sup> Ibid., artigo 20.

<sup>167</sup> Ibid., artigo 26, § 2º.

<sup>168</sup> Ibid., artigo 4º.

mesmo a auto declaração do migrante é considerada para fins de reconhecimento, bem como documentos angariados de órgãos internacional e nacional.

§ 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.<sup>169</sup>

Conforme for reconhecido o apátrida nos termos no inciso VI, do §1º do artigo 1º da Lei de Migração, o solicitante é consultado sobre o desejo de adquirir a nacionalidade brasileira. Caso a afirmação for positiva, o apátrida quer ser naturalizado brasileiro, a decisão de reconhecimento é encaminhada ao órgão competente do poder Executivo para publicação dos atos necessários á efetivação da naturalização no prazo de 30 dias, observando as condições do artigo 65 da Lei que dispões que para a naturalização ordinária a pessoa deve:

- I- ter capacidade civil, segundo a lei brasileira;
- II- ter residência em território nacional, pelo prazo mínimo de 4 (quatro) anos;
- III- comunicar-se em língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizado;
- IV- não possuir condenação penal ou estiver reabilitado, nos termos da lei.<sup>170</sup>

O inciso II, do artigo 65, que regula sobre a naturalização ordinária, refere-se ao período de residência de quatro anos, o que não ajuda no caso dos migrantes apátridas, pois nessa condição torna-se inviável a aquisição de propriedade. Do mesmo modo, analisando bem o §7º do artigo 26, refere que a naturalização ocorrerá após o reconhecimento e desde que obedeça aos requisitos do artigo 65, dessa forma não deixa claro que o processo é simplificado como diz o *caput*. Pois, pode-se entender que há um andamento do processo até o reconhecimento da condição de apátrida, mas que a partir daí se insurgem alguns requisitos para viabilizar a nacionalidade adquirida como apátrida não tão simples.

O § 9º do artigo 26, dispõe que contra a negativa de reconhecimento da condição de apátrida caberá recurso. E se a negativa persistir é vedado à devolução do indivíduo ao país onde sua vida, integridade pessoal ou liberdade estejam em risco.<sup>171</sup> Nessas condições, parece que o apátrida sempre sofre perseguição, fator que diz respeito aos refiados, sem que mencionar que o apátrida não pode retornar para um lugar para onde, igualmente não seja reconhecido e não deseje pedir proteção, como caso dos apátridas *de facto*.

---

<sup>169</sup> BRASIL. Lei de Migração nº 13.445, de 22 de maio de 2017. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm)> Acesso em: 16 de abril de 2019. Art. 26, § 5º.

<sup>170</sup> Ibid., artigo 65.

<sup>171</sup> Ibid., artigo 26, § 9º e 10º.

Por fim, o § 11º numa visão mais humanitária, disciplina acerca do direito de reunião familiar a partir do reconhecimento da condição de apátrida. Por outro lado, o § 12º dispõe de possibilidade de perda de proteção for comprovada falsidade de fundamentos para o reconhecimento, bem como se forem descobertos fatos que ensejam na decisão negativa e isso tenha sido negligenciada. Conclui-se que, podem ocorrer vias mais facilitadas de aquisição de nacionalidade ao apátrida, com proteção até que o reconhecimento de apátrida ocorra, mas encontra-se expresso que a proteção pode resultar rechaçada caso o apátrida não tenha agido de boa-fé, ou tenha omitido informações que enseje em negativa de reconhecimento, induzindo a decisão acerca de naturalização em erro.<sup>172</sup>

O artigo 74 da Lei de Migração diz respeito que nacionalização surtirá efeito tão logo sua publicação ocorra em Diário Oficial a União.<sup>173</sup> E, no caso das irmãs apátridas que receberam a nacionalidade brasileira, foi publicada no Diário as duas Portarias DE números 290 e 289 de 27 de setembro de 2018, redigidas pela figura do Secretário Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça, Senhor Luiz Pontal de Souza, que no referido instrumento resolvem:

CONCEDER a nacionalidade brasileira, por naturalização, à pessoa abaixo relacionada, nos termos do Art. 12, II, “a”, da Constituição Federal, em conformidade com o Art. 26 e 65 da Lei nº 13.445/2017, e Art. 99 do Decreto nº 9.199/2017, a fim de que possa gozar dos direitos outorgados pela Constituição e leis do Brasil:

SOUAD MAMO – G252163-C, natural do Líbano, nascida em 08 de agosto, filha de Jean Mamo e de Kifah, residente no Estado de Minas Gerais (Processo nº 08354.001735/2018-90).

A pessoa referida nesta Portaria deverá comparecer perante a Justiça Eleitoral para o devido cadastramento, nos termos do Art. 231 do Decreto nº 9.199/2017, que regulamenta a Lei nº 13.445/2017.<sup>174</sup>

Na oportunidade, foi publicada outra Portaria nº 289, referente a Maha Mamo irmã de Souad, as irmãs do caso apresentado nesse capítulo, conferindo-lhe igualmente o direito a nacionalidade brasileira através do reconhecimento de apátridas e conforme os requisitos do artigo 65 da Lei de Migração.

A Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), através da Portaria emitida resolve naturalizar as duas irmãs apátridas, de modo que pelo Regimento Interno da SJN tem por finalidade

---

<sup>172</sup> BRASIL. Lei de Migração nº 13.445, de 22 de maio de 2017. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm)> Acesso em: 16 de abril de 2019. artigo 26, § 11º e 12º.

<sup>173</sup> Ibid., artigo 74.

<sup>174</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria da SNJ Nº 290, de 27 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1538659939.43/anexos/portaria-souad-mamo.pdf>>. Acesso em: 15 de maio de 2019.



preceitos como: “I- promover a política de justiça, por intermédio da articulação com outros órgãos federais (...); III- coordenar a negociação de acordos e formulação de políticas de cooperação jurídica internacional, civil e penal, entre outras”. Competindo-lhe, conforme o artigo 14º do Regimento Interno, referente à Coordenação-Geral de Cooperação Jurídica Internacional dentre muitas outras responsabilidades: “instruir, opinar e coordenar assuntos relacionados com a cooperação jurídica internacional ativa e passiva em matéria civil, inclusive nas áreas comercial, trabalhista, administrativa, de acesso internacional à justiça e de prestação internacional de alimentos, por meio do auxílio direto, cartas rogatórias ou outros mecanismos de cooperação jurídica internacional; - propor, opinar e auxiliar na elaboração, análise ou revisão de tratados, legislação ou regulamentos referentes à matéria de sua competência”.<sup>175</sup>

Diante do exposto, observa-se que SJN, como órgão específico e singular como mencionado no artigo 1º do Regimento Interno, foi crucial para que o caso das apátridas fosse analisado e opinado por esta Secretaria que atuou com o advento da Lei de Migração na concessão da nacionalidade, das irmãs libanesas.

Com isso, cabe a análise de como são utilizados os meios para concessão de nacionalidade após a vigência da lei, demonstrando as competências de um órgão que existia no Anteprojeto da Lei 13.445/2017 e não aprece na legislação junto aos preceitos inovadores que é Autoridade Nacional de Migração (ANM).

#### 3.4 DA EFICÁCIA DOS MEIOS UTILIZADOS PARA NACIONALIDADE SIMPLICAFICADA DA LEI Nº 13.445/2017

À luz do Anteprojeto de Lei de Migração e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, instituída pelo Ministério da Justiça pela Portaria nº 2.162/2013, o novo diploma jurídico contaria com a criação de um órgão administrativo para atuar em defesa dos migrantes e da mobilidade humana. Pois, diante do cenário mundial o Brasil é desprovido de um serviço migratório, incumbindo as tarefas à Polícia Federal, no que se refere às demandas de cunho administrativo de solicitação de migrantes e dos apátridas.

---

<sup>175</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Regimento Interno da Secretaria Nacional de Justiça. 2017. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/Acesso/institucional/sumario/regimento/snj/regimento-snj-2017.pdf>>. Acesso em 13 de maio de 2019.

O órgão administrativo mencionado no anteprojeto denominava-se Autoridade Nacional de Migração (ANM), disciplinada nos artigos 72 a 107, do Anteprojeto, os quais trata-se da criação, da estrutura organizacional, das competências, da diretoria colegiada e superintendências regionais, conselho nacional de migração e observação, ouvidorias, patrimônios, gestão e receita orçamentária e financeira.<sup>176</sup>

ANM, conforme o artigo 72 do Anteprojeto trata-se de uma autarquia especial, vinculada à Presidência da República, com independência financeira e orçamentária, o que nas palavras de Meirelles “a verificação de eficiência atinge os aspectos quantitativos e qualitativos do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administrados e para Administração”,<sup>177</sup> Em outras palavras, uma estrutura complexa como a ANM não parece ser eficiente no que diz respeito à instauração de um processo simplificado de nacionalização para o apátrida, mas com certeza uma burocratização no sistema para tratar da migração e uma onerosidade ao Estado. Pois, havendo outras estruturas capazes de tratar das demandas, a criação da ANM seria um aparelhamento excessivo e pouco eficiente ao processo simplificado, dando entender que o Estado agiria após a estruturação desta Autarquia.

O que, por outro lado não deixa de ser reconhecida, a importância em gerir de forma completa em adotar uma infraestrutura de atendimento das questões de migração, a fim de drenar informações instantâneas do Poder Executivo para adotar medidas adequadas, no âmbito nacional e internacional, no entanto, Bichara ressalta em sentido igual ao de Meirelles de que “uma nova entidade nos moldes do Anteprojeto de Migração, com todas as suas especificações, culminará se criada, em uma majoração considerável dos gastos público”<sup>178</sup>. Nesse sentido, torna-se necessário racionalizar se essa seria a melhor saída para administrar as questões da migração.

Nota-se, que paulatinamente há o intento de aperfeiçoamento de programa concretizado na formação de técnicas especializadas no tratamento dos migrantes, com as trocas de experiências internacionais e do próprio interesse do Brasil em apoiar a acolhida

---

<sup>176</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório Final**. Comissão de Especialistas para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil - instituída pelo Ministério da Justiça pela Portaria n° 2.162/2013. 2014. p. 4 a 10. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>> Acesso em: 20 de abril de 2019.

<sup>177</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, p. 92. 1992.

<sup>178</sup> BICHARA, Jahyr-Philippe. **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. O tratamento jurídico dos refugiados e apátridas**. p. 8. 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/519996/001063018.pdf?sequence=1> Acesso em: 15 de maio de 2019.

humanitária. No entanto, como medida atual de eficácia no reconhecimento do apátrida, muito embora o Anteprojeto tenha disciplinado no artigo 25, como é válido é importante referir, o CONARE seria órgão competente para determinar o *status* de apátrida.

Art. 25. A pessoa apátrida será destinatária de instituto protetivo especial, consolidado em mecanismo de naturalização expressa, tão logo seja determinada a condição de apátrida pelo Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE. Parágrafo 1º. Será emitida permissão de residência provisória desde o momento em que iniciar o processo de reconhecimento da situação de apatridia. Parágrafo 2º. Durante a tramitação do processamento do 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 Refugiado e à Lei No 9.474/1997.<sup>179</sup>

Mas, com a votação da medias da Lei de Migração, subsistiu apenas o § 2º desse diploma, e no que concerne ao órgão de reconhecimento segue sendo atribuição da Polícia Federal em receber os formulários e encaminhar ao Ministério da Justiça, onde ocorrerá a decisão do reconhecimento pelo Secretário Nacional de Justiça. Ainda, como se verifica, no *site* da Polícia Federal, encontram-se os formulários referentes às questões a serem respondidas pelo apátrida, no momento da solicitação de reconhecimento, bem como a Portaria nº5 de 27 de fevereiro de 2018, que trata de abarcar as mudanças ocorridas na com Lei nº 13.445/2017, tendo em vista o artigo 26 da lei, que trata especificamente dos apátridas.<sup>180</sup> Tem-se:

Portaria nº 05

Art. 1º A presente Portaria estabelece procedimentos a serem adotados em relação à tramitação dos requerimentos de reconhecimento da condição de apatridia e do procedimento facilitado de naturalização aos apátridas assim reconhecidos pela República Federativa do Brasil.

Art. 2º A decisão sobre o pedido de reconhecimento da condição de apátrida fica delegada ao Secretário Nacional de Justiça.<sup>181</sup>

O CONARE só aparece como órgão na questão da apatridia, se o apátrida também tiver solicitado refúgio, ou seja, o procedimento de reconhecimento da condição de apátrida e de

---

<sup>179</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório Final**. Comissão de Especialistas para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil - instituída pelo Ministério da Justiça pela Portaria nº 2.162/2013. 2014. p. 4 a 10. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>> Acesso em: 20 de abril de 2019.

<sup>180</sup> Informação obtida pelo *website* da POLÍCIA FEDERAL e MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, de 07 de março de 2019. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/naturalizacao>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

<sup>181</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Portaria Interministerial nº 05, de 27 de fevereiro de 2018. 2018. p. 1-2. Disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/4716363/do1-2018-02-28-portaria-interministerial-n-5-de-27-de-fevereiro-de-2018-4716359](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/4716363/do1-2018-02-28-portaria-interministerial-n-5-de-27-de-fevereiro-de-2018-4716359)>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

nacionalização fica a cargo da Polícia Federal e da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ). Como se observa nos seguintes artigos, ainda da Portaria 05.

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.

.....  
Art. 5º Cabe à Polícia Federal:

I - receber o formulário próprio devidamente preenchido e instruído com as cópias dos documentos de que o solicitante dispuser;

II - identificar civilmente o solicitante;

III - emitir e renovar protocolo em favor do solicitante;

IV - registrar o alerta de proteção do pedido de apatridia no Sistema de Tráfego Internacional ? Módulo de Alertas e Restrições;

V - certificar o que for encontrado em consulta aos sistemas informatizados da Polícia Federal sobre impedimentos e restrições previstas na Lei nº 13.445, de 2017, e no Decreto nº 9.199, de 2017;

.....  
Art. 14. Publicada a decisão de reconhecimento da condição de apatridia, o Departamento de Migrações notificará o solicitante para que compareça à unidade da Polícia Federal cuja circunscrição abranja o município de sua residência, a fim de obter o Registro Nacional Migratório e a respectiva cédula de identidade.

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

.....  
Art. 18. O processo deverá ser concluído em cento e oitenta dias, contados da data de recebimento do pedido de naturalização.<sup>182</sup>

Contudo, é possível constatar que o reconhecimento da apatridia atualmente ocorre através da Polícia Federal, que angaria informações legais e repassa a SNJ para então conceder o reconhecimento de apátrida e ingressar junto a Polícia um processo naturalização ordinário, o que seria o simplificado. São atividades meramente administrativas, desviando em partes da função da Polícia Federal, o que seria coerente legalmente se o CONARE, como disciplinado no Anteprojeto assim se comprometesse.

O reconhecimento do status de apátrida, pode ocorrer por um papel mais ativo do Poder Judiciário, com a judicialização dos casos com “os efeitos da expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas”<sup>183</sup>

Os efeitos favoráveis da judicialização estão baseados nas ideias do constitucionalismo moderno<sup>184</sup>. Nesse sentido, no direito brasileiro, compete ao Judiciário, apreciar acerca de

---

<sup>182</sup> Ibid., p. 4.

<sup>183</sup> MACIEL, D.A.; KOERNER, A. Sentidos da Judicialização da Política: duas análises, **Lua Nova**, n. 57, 2002, p. 114.

<sup>184</sup> Surge o Constitucionalismo moderno no século XVIII, com intuito de limitar o poder absoluto estatal. CITADINO, G. **Judicialização da Política, Constitucionalismo Democrático e Separação de Poderes**. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 17-42.

lesão ou ameaça de direito, conforme artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. Dessa forma, os apátridas podem buscar o direito ao reconhecimento da apatridia, pelo regramento internacional, qual Brasil é membro, quando esta garantia lhes for negada em vias de divergir com intento convencionado internacionalmente.

Como exemplo dessa possibilidade é o caso do Recurso Extraordinário nº 844.744/RN, em que União apresentou o presente recurso contra Andrimana Buyoya Habizumana, conhecido caso quando se tratada do reconhecimento judicial da apatridia. Julgado em 04 de novembro de 2015, anterior à Lei de Migração que atualmente visa proteção e o reconhecimento aos apátridas, serve de exemplo para verificar a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido da questão da apatridia.

No presente caso, o Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região manteve sentença que condena a União à concessão de direitos decorrentes da Convenção de 1954, em que o Brasil é signatário. No caso, o Recorrido Andrimana fugiu de Burundi, sua terra natal, na África do Sul, por motivo de genocídios étnicos, chegando ao Porto de Santos ilegalmente, seguiu ilegal para Lisboa, no entanto portando documentação falsa, foi devolvido ao Brasil em razão da documentação da documentação falsificada. Com a dificuldade em manter contato com Burund, sua nacionalidade nem a condição de apátrida lhe foram conferidas, consubstanciando a situação de limbo jurídico que enseja o reconhecimento da sua apatridia.

No caso do recurso apresentado pela União, sustenta e iminência de perigo soberania nacional se o recorrido no país permanecesse, alegando que não se aplica as condições da Convenção de 1954 para quem comete crime grave. O TRF reconheceu a condição de apátrida pelos fundamentos de que apatridia propriamente dita ocorre quando positivado está o fato da perda da nacionalidade do indivíduo e apatridia impropriamente dita é quando é desconhecida a nacionalidade do indivíduo.

Como desfecho do caso, o recurso extraordinário demandado pela União em desfavor do recorrido Andrimana, foi desprovido, em favor de um posicionamento do STF em cumprir com os instrumentos internacionais, que para além da convenção citada, o Brasil ratificou também a Convenção de 1961, em 18 de agosto de 2015, meses antes desse julgado, confirmando então eu o Brasil buscava também a erradicação dos casos de apatridia.<sup>185</sup>

---

<sup>185</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 844.744/RN. Recorrente: União. Recorrido: Andrimana Buyoya Habizmana. Relatora: Ministra Carren Lúcia. Brasília. 08 de janeiro de 2015. Disponível em: < [www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308092824&tipoApp=.pdf](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308092824&tipoApp=.pdf)>. Acesso em: 25 de junho de 2019.

Em suma, neste capítulo, se propôs apresentar os casos das irmãs libanesas apátridas, explicando como se tornou possível o reconhecimento das suas condições de apátridas. Com a lei que busca assegurar a proteção aos apátridas e a concessão da nacionalidade. Assim, foram observados os órgãos que trabalharia para a garantia da naturalização. Verifica-se, então, avanços e obstáculos, no que diz respeito à ausência de um órgão competente para tratar dos casos de apátrida à luz desse novo paradigma que a Lei de Migração se propõe. O que se constata, portanto, é que não foi citada na lei uma entidade, havendo assim que se estudar uma possível solução, o tema do próximo capítulo.

#### **4. A REFORMA DA LEI DO REFÚGIO (Nº 9.474/1997) COMO SOLUÇÃO DA APATRIDIA: A AMPLIAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DO CONARE**

No caso apresentado no capítulo anterior, foi possível perceber ausência de menção na Lei de Migração, de um órgão competente para vias de acesso para os que dele possam se beneficiar, no caso, os solicitantes do reconhecimento de apatridia. A Polícia Federal como visto no capítulo anterior, exerce função administrativa de fazer os pedidos de reconhecimento dos apátridas. Diante disso, neste capítulo será apresentada uma possível solução para essa questão, a saber: a ampliação das competências do CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados), através da uma emenda na Lei do Refugiado, como bem lançada na proposta do autor Bichara, que em sua análise, explana as questões que tornam o novo dispositivo ambíguo e confuso para bem aplicação das regras.<sup>186</sup>

##### **4.1 DA CRIAÇÃO DO CONARE**

A Lei nº 9.474/1997<sup>187</sup>, em vista de implementar o Estatuto do Refugiado de 1951 no ordenamento jurídico do Brasil, encontrava-se em situação de recepcionista de muitas pessoas advindos África e Europa na situação de refugiados, por conta de graves crises econômicas e de conflitos armados, perseguições religiosas e étnicas.

A partir desta lei, o Brasil estabelece critérios próprios para concessão de refugiado, assim também estabelece um procedimento de elegibilidade, ou seja, para que seja filtrado os casos determinantes de refugiado. Para tanto, foi criado no âmbito da Administração Pública Federal, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão pelo qual seria responsável pela elegibilidade dos casos individuais e de elaboração de políticas públicas para integração local dessas pessoas.

Nesse sentido, observa-se a importância desta Lei que cria o CONARE, atribuindo-lhe o compromisso de tratar de uma questão corriqueira no país, que era as migrações de pessoas em diversas condições, porém naquele momento deveria ser observados preceitos legais para isso, ou seja, primeira lei que cria uma estrutura da Administração Pública para e um

---

<sup>186</sup> BICHARA, Jahyr – philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migrações. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 2. 2017.

<sup>187</sup>BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm)>. Acesso em 20 de maio de 2019.

procedimento próprio para implementar um Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos.<sup>188</sup>

Dessa forma, a Lei nº 9.474/1997 disciplina no artigo 11º acerca da sua criação:

Art. 11. Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça.

Ou seja, cria um órgão específico responsável por tratar de todas as questões relativas aos refugiados, com deliberação coletiva, direito assegurado pelo artigo 10 da Constituição Federal<sup>189</sup>, bem como o artigo 5º do Regimento Interno do CONARE:

Art. 5º. Das reuniões do CONARE poderão participar, como convidados, personalidades, técnicos ou especialistas, que possam contribuir com os trabalhos.<sup>190</sup>

Desse modo, ressalta-se que este órgão administrativo é essencial para que os regulamentos internalizados nas leis sejam executados. Também, é mister destacar que o CONARE foi criado, em decorrência do I Programa Nacional dos Direitos Humanos de 1996<sup>191</sup>. A Lei configura-se em aspectos bem orientados, reconhecendo, nos artigos iniciais definindo quem são refugiados e sobre o CONARE, dispõe das competências, da estrutura e do funcionamento e demais procedimentos utilizados por este órgão para o processo de refúgio.

Assim, no artigo 1º, inciso I, trata dos refugiados e no inciso II alberga a situação os apátridas ou *heimatlos*, pessoas que não tem nacionalidade por questão do limbo jurídico, revisando a implementação do Estatuto dos Refugiados (convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951)<sup>192</sup>. Sendo um órgão brasileiro especializado para trabalhar nos pedidos de refúgios no país. Desse modo, entende-se que é o mesmo órgão que deve assumir competências para tratar das questões da apatridia no Brasil.

---

<sup>188</sup> ASSIS, Guilherme Almeida de. A LEI N. 9.474/97 E A DEFINIÇÃO AMPLIADA DE REFUGIADO: BREVES CONSIDERAÇÕES., 2000. p. 374.

<sup>189</sup> Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 16 de abril de 2019.

<sup>190</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Regimento interno do comitê nacional para refugiados – CONARE. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/regimento-interno-conare.pdf>> Acesso em: 20 de maio de 2019.

<sup>191</sup> BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm)>. Acesso em 15.04.2019.

<sup>192</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Resolução nº 429. Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução nº 429(v) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. Série Tratados da ONU, Nº 2545, vol. 189, p. 137.



Das competências, o inciso 12 da Lei dos Refugiados, o CONARE tem a finalidade de analisar e decidir sobre o reconhecimento da condição de refugiado; deliberar quanto a cessação da condição e apátrida; declarar perda da condição e refúgio; orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção com a participação dos Ministérios, competência essencial a inclusão dessas pessoas e efetivo cumprimento das normas e aprovar instrumentos normativos que possibilitem a execução da Lei nº 9.474/97.<sup>193</sup>

O CONARE como sendo vinculado Ministério da Justiça.<sup>194</sup> Como disposto no artigo 14 da Lei 9.474/1997, é composto por oito membros, um representante do Ministério da Justiça (presidente do CONARE), um representante do Ministério das Relações Exteriores (vice-presidente), um representante do Ministério do Trabalho, um representante do Ministério da Saúde, um representante do Ministério da Educação e do Desporto, um representante da Polícia Federal, um representante de organização não governamental dedicada à proteção e assistência aos refugiados no Brasil e um representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), como membro convidado, sem direito a voto.

Por compor esta estrutura de membros se diz que é tripartite, pois estabelecida entre a sociedade civil, a comunidade internacional (ACNUR), e o Estado brasileiro, para deliberar acerca das questões dos Refugiados, acredita-se que nada mais justo do que esse tratamento igualitário de reconhecimento para os apátridas, pois, a Polícia Federal e a Secretaria Nacional de Justiça estão sendo os órgãos aptos na concessão de reconhecimento da apatridia. Ou seja, ao analisar-se a estrutura no CONARE, são dois membros deste órgão que toma a decisão de reconhecimento e da possibilidade de o indivíduo obter a nacionalidade.

Outrossim, é inequívoco que o CONARE é um órgão essencial as funções exteriores e de matéria internacional, pois trata-se de um órgão completo, experiente para analisar os casos e as circunstâncias que os indivíduos chegam ao país, habilitado para decretar o reconhecimento, uma vez que está apto a emitir decisões quanto a possibilidade do caso ser ou não de refúgio e a partir daí aplicar medidas inerentes da condição. Nesse sentido, Renato Leão comenta que o CONARE é uma realidade institucional consolidada composto por um

---

<sup>193</sup> BRASIL. Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Publicada em DOU de 23 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm)> Acesso em 22 de maio de 2019.

<sup>194</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Informações obtidas junto ao *website* do Ministério da Justiça <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMID5246DEB0F8CB4C1A8B9B54B473B697A4PTBRIE.htm> Acesso em 13/04/2019.

órgão deliberativo e formado por membros do Estado e da sociedade, com elevado caráter humanitário.<sup>195</sup>

Desse modo, ressalta-se o funcionamento do CONARE com relação aos estrangeiros, que ingressam com pedido de refúgio no Brasil e seguem os preceitos legais da Lei 9.474/1997, não se trata de um processo litigante e um tramite de reconhecimento de condição de refugiado por uma pessoa que possui um dado fundador de temor em razão de perseguição e motivos diversos. Em vista disso, a decisão de reconhecimento recai sobre o CONARE, órgão que possui membros de diversos setores da sociedade, a fim de discutir por diversos aspectos como o caso será procedido, se procedente ou não.<sup>196</sup>

O Brasil como sendo um país solidário com as questões convencionadas, atrasa-se em não designar para o CONARE a função de regular sobre o apátrida, pois a razão da criação deste órgão se deu em função do contingente de pedidos de refugiados, e os apátridas começam a ser mencionados com mais frequência muito recentemente, em 2010 na Declaração de Brasília. Entende-se, contudo, a evolução gradual, haja vista as aplicações de critério subjetivo de qualificação dos indevidos são diferentes, a dos refugiados, asilados e apátridas,<sup>197</sup> porém o modelo de avaliação do CONARE diz muito a respeito de um método de inserção humanitários, dos direitos humanos e do direito dos migrantes.

Com isso, destaca-se um forte motivo para que o CONARE seja aproveitado como órgão também nos casos da apatridia, conforme o artigo 48 da Lei nº 9.474/1997:

Os processos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto do Refugiado de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumentos internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo Brasileiro estiver comprometido.<sup>198</sup>

Portanto, a criação do CONARE encontra respaldo para atingir o direito dos apátridas também, pois é notável que o preceito legal descrito acima dê condão de suportar esta competência, haja vista uma falta de estrutura específica para esse caso.

---

<sup>195</sup> LEÃO, Renato Zerbibi Ribeiro. **CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência**. p. 69. In: 60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro / André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida, São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

<sup>196</sup> Idem. **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 56.

<sup>197</sup> JUBILUT, Liliana Lyra; Gabriel Gualano de GODO Y. **Refúgio no Brasil: Comentários a Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ ACNUR, 2017.

<sup>198</sup> BRASIL. Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Publicada em DOU de 23 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm)> Acesso em 22 de maio de 2019.

## 4.2 DA ATUAÇÃO DO CONARE NA REDUÇÃO DOS CASOS DE APÁTRIDAS

A apatridia, assim como o refúgio é igualmente protegida no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que o país ratificou as Convenções de 1954 e de 1961 que se referem aos preceitos de proteção e redução dos apátridas. Embora a Lei do Refugiado nº 9. 474/1997 seja uma lei pioneira no que diz respeito ao tratamento do estrangeiro que busca a permanência no território brasileiro, ela tratou de implementar um comitê deliberativo para tratar dos refugiados de forma democrática e humanitária. Diferentemente, da Lei do Migrante, que ao apresentar a figura expressa do apátrida pela primeira vez na legislação interna, não menciona um órgão em especial para demandar da apatridia.

Lei de Migração é reconhecida como inovadora por dispor sobre o apátrida para proteção legal, este conceito foi incorporado a partir de uma realidade não específica como ocorre no refúgio<sup>199</sup>, mas de uma contingente de migração mistas, o que gerou preocupação nos países que não regulam acerca do assunto e a Lei nº 13.445/2017 é base da harmonização legislativa no âmbito das Convenções internacionais.

No Anteprojeto da Lei de Migração verificou-se no artigo 72 a intenção de criar uma autoridade nacional<sup>200</sup> nos moldes do CONARE, pois contaria com um diretor geral (cidadão brasileiro com mais de 30 anos, nomeado pelo Presidente da República), vinculado a diretoria estariam seis diretorias adjuntas e superintendências regionais (I- de integração política e social; II- institucional, parlamentar e federativo; III- de articulação internacional; IV- de proteção e promoção e direitos; V- de estudos e análises de informação migratória; VI- de logística e operação), um Conselho Nacional sobre Migração (Cmig) (órgão intergovernamental e acompanhamento), um Observatório Nacional para Migrações (1 secretário e 3 Coordenadores do Comitê executivo), a Câmara de articulação sindical e a ouvidoria da Autoridade Nacional Migratória.<sup>201</sup>

Como se vê tratava-se de montar uma estrutura muito complexa para tratar de questões que demandam certa urgência, que é o caso em tela, o que se tornaria inviável ao erário. No entanto, assumiria competências primordiais como: I- processar e opinar assuntos relacionados à nacionalidade, II- conduzir e atualizar rotinas e processos sobre a determinação

---

<sup>199</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil** – Comentários sobre decisões do CONARE. Brasília: ACNUR, CONARE, 2007. p.76-79.

<sup>200</sup> Ibid., p. 80.

<sup>201</sup> BRASIL. Projeto de Lei n. 2.516 de 2015. **Planalto**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=B6CB4D5065C87DA1A30629B5B B38A659.proposicoesWebExterno2?codteor=1366741&filename=PL+2516/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B6CB4D5065C87DA1A30629B5B B38A659.proposicoesWebExterno2?codteor=1366741&filename=PL+2516/2015) Acesso em: 15 de maio de 2019.

de proteção ao apátrida, dentre outras e, VIII- atuar como Secretaria Executiva do Comitê Nacional para Refugiados. Dessa forma, observa-se grande participação do CONARE para redução dos casos de apatridia, que no caso da votação não foi aprovada. Pois este órgão não se encontra implementado com a promulgação da Lei de Migração.<sup>202</sup>

Ainda, pode-se observar que havia um capítulo destinado a proteção a pessoa apátrida, instituindo no artigo 25 que este seria destinatário de proteção especial consolidado em mecanismo de naturalização expressa, tão logo fosse determinada a condição de apátrida pelo CONARE. §1º dizia respeito de que a residência provisória seria dada desde o momento do início do processo de reconhecimento da situação de apatridia, §2º garantia que todas os mecanismos protéticos e de facilitação social relativos à Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados e à Lei nº 9.474/97, ocorreriam durante a tramitação do processo de reconhecimento. Preceitos vetados na votação da Lei, deixando a atribuição desta competência ao CONARE de fora.

A atuação do CONARE nos casos de apátridas ocorreria com as mesmas finalidades que este órgão desempenha as suas competências com os refugiados, conforme artigo 12, dentro de suas atribuições encontra-se a incumbência de decidir e declarar o reconhecimento da condição de refugiado:

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

- I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
- II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
- III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
- IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
- V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.<sup>203</sup>

Das decisões emitidas pelo CONARE é considerado ato declaratório e será devidamente fundamentada, a partir daí a Polícia Federal será notificada para medidas cabíveis, como o registro legal do refugiado (Artigos 26 e 27 da Lei nº 9.474/1997), se for negativa a decisão cabe recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de 15 dias, do qual

---

<sup>202</sup> BRASIL. Projeto de Lei n. 2.516 de 2015. **Planalto**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=B6CB4D5065C87DA1A30629B5B B38A659.proposicoesWebExterno2?codteor=1366741&filename=PL+2516/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B6CB4D5065C87DA1A30629B5B B38A659.proposicoesWebExterno2?codteor=1366741&filename=PL+2516/2015) Acesso em: 15 de maio de 2019., p. 34.

<sup>203</sup> BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. **Planalto**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em: 30 de maio de 2019.

se manter a decisão negativa não caberá recurso (artigos 29 e 31 da Lei nº 9.474/1997).<sup>204</sup> A pessoa que tiver negativa do pedido em última instância não será devolvida pelo princípio do *non-refoulement* e ficará sujeita da legislação estrangeira.

Atualmente, quanto à atuação CONARE na questão dos apátridas apenas designa-se que este órgão será consultado em caso de o solicitante também ter solicitado refúgio, cabendo o CONARE manifestar, pois é ele o competente para tratar do reconhecimento de refúgio, logo ele determinará indiretamente que o caso trata-se de apatridia, conforme artigos 3º, §2º, 8º §2º e 9º, inciso I, 11º da Portaria Interministerial MJ/MESP nº5 de 2018. No entanto, através da manifestação não é vinculativa, uma vez que não assiste prejuízo de análise do pedido de apátrida pelo Departamento de Segurança Nacional de Justiça do Ministério da Justiça.<sup>205</sup>

A tese apontada por Bichara no tange a atuação do CONARE após a sua criação, observa-se que este rege muito bem as questões para que foi criado, ou seja, para resolver a situação dos refugiados, no entanto, apesar da Lei de Migrações ser um dispositivo inovador na proteção dos direitos humanos e mencionar a proteção dos apátridas (artigo, 26, Lei 13.445/2017), este órgão não foi referido<sup>206</sup> como competente para balizar e orientar as pessoas que vivem no país sem direitos, proteção e sem exercer uma nacionalidade efetiva.

Dessa forma pondera-se que há uma legislação lacunosa como se refere Laura Waas quando se trata de adaptação das regras de Convenção para a regra interna, pois não se estendem todas as necessidades e a população apátrida:

A construção do texto em paralelo à Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos refugiados deixou uma impressão indelével na abordagem ao problema da apatridia. Concluimos que o debate sobre a adequação de determinados parágrafos ou detalhes para o contexto específico dos apátridas – um problema muito distinto do refúgio – foi, infelizmente, mínimo[...] também concluimos que houve um número significativo de modificações nas garantias oferecidas: algumas sutis, como a mudança no parâmetro de proteção, e algumas dramáticas, como a exclusão do dispositivo de não-penalização pela entrada irregular.<sup>207</sup>

---

<sup>204</sup> Ibid., artigos 29 e 31.

<sup>205</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Portaria n. 05, de 28 de fevereiro de 2018. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/4716363/do1-2018-02-28-portaria-interministerial-n-5-de-27-de-fevereiro-de-2018-4716359](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/4716363/do1-2018-02-28-portaria-interministerial-n-5-de-27-de-fevereiro-de-2018-4716359). Acesso em: 30 de maio de 2019.

<sup>206</sup> BICHARA, Jahyr Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: Entre avanços e retrocessos. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 246. 2017.

<sup>207</sup> Para mais informações sobre a Convenção sobre a redução da apatridia, de 30 de agosto de 1961. Disponível em: <http://www.anhcr.org/protection/tatelaessness/3bbb286d8/onvention-reduction-statelessness.html>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

Com vista disso, ocorre que o indivíduo que solicita proteção de refúgio e de apátrida deve ter utopicamente a mesma proteção, no entanto isso ocorre paralelamente, porque a “proteção garantida pela Convenção de 1951 geralmente atribui ao indivíduo um conjunto maior de direitos em nível nacional, em comparação com a Convenção de 1954”.<sup>208</sup> Isso porque, faz-se necessário o reconhecimento expresso, também da condição de apátrida, protegendo as pessoas que não conseguiram ou perderam a condição de refugiados.

Atualmente, o CONARE é órgão especializado na atuação exclusiva dos refugiados, atuando conforme a Resolução Normativa nº 18/2014 do CONARE<sup>209</sup> e pela Lei do Refugiado, no entanto nenhum dispositivo regula a solicitação de casos de apátridas. Cabe destacar que já referida Resolução Normativa do CONARE foi aletrada, pelas Resoluções Normativas nº 22/2015 (assume competência concorrente com a ACNUR para conceder refúgio)<sup>210</sup>, nº 23/2016 (estabelece procedimentos de solicitação de passaporte e viagem ao exterior para pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio)<sup>211</sup> e nº 26/2018 (altera para disciplinar hipótese de extinção do processo sem resolução do mérito)<sup>212</sup>, ou seja inúmeras alterações para facilitar o atuação do CONARE e nenhuma efetiva para incluir a os apátridas nos procedimentos nacional de determinação da condição de apátridas.

Em 2010 ocorreu o Encontro Internacional sobre Proteção de Refugiados, Apátridas e Movimentos Migratórios Mistos nas Américas, onde 18 países latino-americanos se comprometeram em ratificar a Convenção sobre Apatridia, bem como adotarem mecanismos reguladores a partir da própria legislação nacional. O ensejo da Declaração de Brasília sobre Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas no Continente Americano, é em razão da lacuna da Convenção de 1954, que não prescreve procedimentos específicos para condição de

---

<sup>208</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Manual de proteção aos apátridas. 2014. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/dos.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/Manual\\_de\\_protecao\\_aos\\_apatridas](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/dos.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/Manual_de_protecao_aos_apatridas)>. Acesso em 10 de abril de 2019.

<sup>209</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Planalto**. Resolução Normativa Nº 18 do CONARE, de 30 de abril de 2014. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-18-2014-atualizada.pdf>. Acesso em 14 de abril de 2019.

<sup>210</sup> <sup>210</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Planalto**. Resolução Normativa Nº 22 do CONARE, de 22 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-22-do-conare.pdf>. Acesso em 14 de abril de 2019.

<sup>211</sup> <sup>211</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Planalto**. Resolução Normativa Nº 23 do CONARE, de 30 de setembro de 2016. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/rn-no-23-alterada-pela-28.pdf> Acesso em 14 de abril e 2019.

<sup>212</sup> <sup>212</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Planalto**. Resolução Normativa Nº 26 do CONARE, de 26 de março de 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-26-do-conare.pdf> acesso em 14 de abril de 2019.

apátrida, deixando a encargo dos países que ratificassem a Convenção que adequassem a sua legislação interna para fins dos casos de apatridia.<sup>213</sup>

Em 2014 o Ministério da Justiça apresentou Projeto de Lei que regularia a situação dos apátridas e também disporia sobre as questões jurídicas das pessoas sem pátria, o projeto feito com apoio do ACNUR, foi ao Congresso em 2015, com grande expectativa de superar um problema de incalculáveis números de pessoas.<sup>214</sup> No entanto, restou prejudicado a criação de um órgão regulador dessas questões e também não foi mencionado outro que fosse atribuído a competência de gerir das demandas da apatridia.

Embora o artigo 26, § 7º da Lei de Migração, refere-se em “órgão competente do Poder Executivo”, este órgão não se diz ser o CONARE, e, por conseguinte regularia apenas acerca de uma decisão de reconhecimento já ser proferida pois ao órgão competente “a decisão sobre o reconhecimento será encaminhada (...) para publicação dos atos necessários à efetivação da naturalização”<sup>215</sup>, ou seja, quem dará o reconhecimento não é referido nesta lei.

E pelo fato do CONARE não fazer parte da decisão que reconhece o apátrida, o ACNUR, como seu membro do direito internacional, fica sem participar dos debates acerca das situações individuais que são debatidas nas reuniões consultivas, apesar de não poder votar, tem direito a voz, o que se considera *sine qua no*, diante da sua experiência para ajudar nos casos.

Portanto, espera-se que ampliação das competências do CONARE possa ser um ato de melhor tratamento ao reconhecimento dos apátridas, como forma de dissipar a animosidade com relação ao reconhecimento desses casos gerados pela migração, terem tido a supressão de um órgão competente na legislação vigente, para analisar criteriosamente, constituindo o modelo vanguardista do país em suas relações diplomáticas e o seu compromisso de acolhedor humanitário.

---

<sup>213</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Brasília sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas no Continente Americano. ano. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/português/BDL/Declaracao\\_de\\_Brasilia\\_sobre\\_a\\_Protecao\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatrds\\_no\\_Continente\\_Americano.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/português/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatrds_no_Continente_Americano.pdf?view=1)> Acesso em: 15 abr. 2019.

<sup>214</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Governo do Brasil anuncia projeto de lei para proteger pessoas sem pátria. 14 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/governo-do-brasil-anuncia-projeit-de-lei-para-protoger-pessoas-sem-patria/>>. Acesso em: 15 abril 2019.

<sup>215</sup> BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Planalto**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm) Acesso em: 30 de maio de 2019.

### 4.3 A AMPLIAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS COMO ALTERNATIVA PARA O RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE APÁTRIDA

O Estatuto do Estrangeiro era silente no que diz respeito à acolhida humanitária e aos apátridas, assim não dava um tratamento tão receptivo aos estrangeiros, tratando-os quase como inimigos da nação, pois eram vigiados exclusivamente pela Polícia Federal. No tocante à Lei de Migração observa-se, que o avanço é grande porque o antigo diploma era resultado de outra época e outras preocupações.

A Lei nº 9.474/1997 é o primeiro regulamento mais humanitária a partir da Constituição Federal de 1988, em que o país busca pela sua redemocratização. Como a ratificação das Convenções de 1954 e de 1961, só ocorreram em 2002 e 2015, respectivamente, é óbice para que o CONARE em quase nada se declarasse especificamente sobre os apátridas.

Haja vista, que analisando o contexto de criação, este órgão trata de uma situação de apatridia como caso excepcional, regulando conforme o inciso II, do artigo 1º da Lei nº 9.474/1997, a situação de que o apátrida seja um refugiado concomitantemente para que o CONARE possa assistir garantias.

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;<sup>216</sup>

Uma das evoluções apresentadas pelo novo ordenamento jurídico dos estrangeiros derivada da acolhida humanitária, que é a concessão de nacionalidade por um processo simplificado, em que se aceita qualquer documento que o apátrida possa dispor no momento da solicitação, conforme o artigo 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<sup>217</sup>.

<sup>216</sup> BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm)>. Acesso em: 30 de maio de 2019.

<sup>217</sup> BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Planalto**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm) Acesso em: 30 de maio de 2019.



No entanto, como no caso apresentado no capítulo anterior, Andrimana Buyoya Habizimana<sup>218</sup> era apátrida e chegou ao Brasil em navio cargueiro de forma ilegal, ou seja, a maioria das pessoas que chegam ao Estado em razão da acolhida humanitária está em situação penosa e de vulnerabilidade, assim, em pouco se prospera o embasamento normativo para a simplificação do procedimento.

A omissão de um órgão competente para tratar das questões da apatridia pode ser considerada um retrocesso da Lei de Migração, e por que não falar em descaso com a celeridade no processo de reconhecimento. Pois, como já referido o artigo 25 do Anteprojeto compete ao CONARE determinar acerca da condição e apátrida. Assim, há um vazio na legislação, quando se observa que o artigo 26 da Lei de Migração dispõe que será dada proteção do apátrida por meios administrativos, mas não cita um órgão responsável. E, como se compreendeu nesta pesquisa, o apátrida deve solicitar o formulário de solicitação de reconhecimento na Polícia Federal que está incumbida de encaminhar a SNJ para decisão.<sup>219</sup>

Pode-se constatar um recrudescimento da lei nesse sentido, pois para acolhida humanitária não soa nada receptivo, direcionar o apátrida ao órgão de tratamento penal como pela Polícia Federal, uma vez que o refugiado também chega ao país na condição de migrante e recebe um tratamento mais solidário, junto aos serviços do CONARE.

Entende-se que é um órgão administrativo com experiência para as questões dos estrangeiros. Ou seja, o apátrida continua sem um órgão que se responsabilize pelas suas questões, conforme a Lei de Migração se propõe no processo simplificado, na realidade mantém-se o empecilho do Estatuto do Estrangeiro, como sendo a resistência em abarcar o solicitante da condição apátrida num sistema desburocratizante, a fim de facilitar a vida do imigrante.

Observa-se que as principais leis federais antes da promulgação da nova Lei de Migração eram imprecisas e silentes. Nota-se, assim, que a recentemente revogada lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que instituiu o Estatuto do Estrangeiro, tratava do apátrida como caso excepcional, junto com os refugiados e asilados, a quem se poderia atribuir um “passaporte para estrangeiro”, de acordo com que dispunha seu artigo 55. Todavia, em nenhum momento se faz referência à modalidade de atribuição desses passaportes ou ao atendimento das demandas de *status* de apátridas no território brasileiro. Do mesmo modo, a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que ainda regulamenta os pedidos de concessão de refugiado ante o Comitê Nacional

---

<sup>218</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 844.744/RN. Recorrente: União. Recorrido: Andrimana Buyoya Habizimana. Relatora: Ministra Carnen Lúcia. Brasília. 08 de janeiro de 2015. Disponível em: < [www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308092824&tipoApp=.pdf](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308092824&tipoApp=.pdf)>. Acesso em: 25 de junho de 2019.

<sup>219</sup>BICHARA, Jahyr Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: Entre avanços e retrocessos. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 2, 2017. p. 23.

para Refugiados (CONARE), aparece como insatisfatória quanto à resolução dessas questões relativas a apatridia.<sup>220</sup>

Assim, para correção do equívoco da supressão de órgão competente, ocorrido a maior por mais de uma vez, uma na Lei de Refugiados e outra na própria Lei do Migrante, porém nesse momento é impossível o Estado permanecer inerte como ficou até a promulgação da Lei de Migração. Seria *a fortiori ratione* que a ampliação das competências do CONARE, com implementação da Lei nº 9.474/1997 para atribuir discernimento das demandas de apátridas. Isto porque:

A questão do refugiado é uma questão conexa com a do apátrida, o mesmo poderia perfeitamente cuidar da aplicação do Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, que incorporou o Estatuto do Apátrida de 1954, bem como a nova Lei de Migração no que atine aos direitos dos apátridas. (...). De modo que o Estatuto dos Apátridas veio, em 1951, sendo dois instrumentos internacionais conexos, com finalidade de proteger as pessoas cujo Estado de origem se mostra omissivo quanto à garantia dos direitos humanos: o primeiro em razão de perseguição, e segundo pelo não reconhecimento de nacionalidade<sup>221</sup>.

Dessa forma, com o intuito de diminuir o campo de interpretações dos tratados evitando os erros, é mister que os tratados sejam aplicados dentro do seu contexto e finalidade, cabendo a extensão da competência do CONARE para os casos de apatridia. Conferindo ao Brasil, assim, o real alinhamento com os instrumentos internacionais no seu ordenamento jurídico<sup>222</sup>. Pois, esta ampliação já ocorreria com a aprovação do artigo 25 do Anteprojeto de Lei de Migração, dessa forma mais aceitável aos cofres nacionais, uma alteração na Lei nº 9.5474/1997,<sup>223</sup> e um aparelhamento como a Autoridade Nacional de Migração não seria de grande eficiência. Significando, melhor alternativa para resolver os pedidos dos apátridas, além de resolver uma das lacunas desta legislação.<sup>224</sup>

---

<sup>220</sup> BICHARA, Jahyr Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: Entre avanços e retrocessos. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 2, 2017. p. 24.

<sup>221</sup> BICHARA, Jahyr Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: Entre avanços e retrocessos. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 2, 2017. p. 33.

<sup>222</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Procedimentos da nova Lei de Migração são simplificados. Disponível em: < <https://www.justica.gov.br/news/processos-da-nova-lei-de-migracao-sao-simplificados>>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

<sup>223</sup> BICHARA, Jahyr Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: Entre avanços e retrocessos. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 2, 2017. p. 37.

<sup>224</sup> VARELLA, Marcelo Dias; OLIVEIRA, Clarice G, OLIVEIRA, Mariana. S.C; LIGIERO, Adriana P. **O Caráter humanitário da Lei de Migração: avanços da lei nº 13.445/2017 e os desafios da regulamentação**, 2017. p. 26.

Por oportuno, cumpre ressaltar que a França, possui um órgão semelhante ao CONARE do Brasil, o *Office Français ed Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA)*<sup>225</sup>. Em português significa o Escritório de Proteção a Refugiados e Pessoas Apátridas, criado em 25 de julho de 2006, com habilidades para estabelecer as orientações gerais para atividade do OFPRA e delibera sobre as modalidades relativas à concessão do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária. Possui 17 membros com voz deliberativa, dois deputados, dois senadores, dois representantes da França no Parlamento Europeu, dez representantes do Estado, um representante do pessoal do Gabinete, eleito pelos agentes do OFPRA e mais três pessoas qualificadas, sem voz deliberativa e um representante do ACNUR, sem direito a voto.

Conforme a OFPRA, o apátrida é “qualquer pessoa que nenhum Estado considere perante a lei”. Reiterando que “no caso de uma pessoa relatar uma falta de nacionalidade e medo de perseguição no caso de seu retorno ao seu país de residência habitual, sua solicitação ao OFPRA será considerada, em primeiro lugar, à luz da Convenção de Genebra”.<sup>226</sup>

Ademais conforme o *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)*<sup>227</sup> ou Código de Entrada e Residência de Estrangeiro e Asilo, disciplina no seu artigo R812-1 e seguintes sobre o pedido de apátrida.

#### Artigo R812-1

Criado por DECRETO n ° 2015-1166 de 21 de setembro de 2015 - art. 23

O pedido de status de apátrida é arquivado no Escritório Francês para a Proteção de Refugiados e Apátridas. Está escrito em francês em um impresso pelo Escritório. O formulário deve ser assinado e acompanhado de duas fotografias recentes de passaporte e, quando aplicável, o documento de viagem, os documentos do estado civil e uma cópia do documento de residência válido. (tradução própria).<sup>228</sup>

Com isso, contata-se um modelo de órgão administrativo que dá uma decisão para um processo administrativo, aceitando os documentos que o apátrida possuir, para realizar o pedido, assim poderia ser implementado uma espécie de CONAREA (Comitê Nacional para Refugiados e Apátridas) no Brasil.<sup>229</sup>

Por fim, cabe observar que, o Brasil busca implementação no direito interno das Convenções por ele ratificadas internacionalmente. No entanto, a ampliação das competências

---

<sup>225</sup> *OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES (OFPRA)*. Disponível em: <<https://www.ofpra.gouv.fr/fr/apatridie/definition>>. Acesso em: 13 de junho de 2019.

<sup>226</sup> Ibid., Informações do *website*.

<sup>227</sup> *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)*. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158>>. Acesso em 15 de junho de

<sup>228</sup> Ibid., artigo R812-1

<sup>229</sup> BICHARA, Jahyr Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: Entre avanços e retrocessos. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 2, 2017.

do CONARE na Lei nº 9.474 de 1997, que regula sobre suas competências, é a medida mais acertada para o atual contexto da apreciação das solicitações de reconhecimento dos *status* de apátrida. Regulados por iniciativas de convênios com a Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Polícia Federal e o Conselho Nacional de Imigração (CNIimg).

Portanto, diante do exposto nesse último capítulo, apresentou-se uma possível solução para questão levantada quanto à aplicabilidade das regras da nova Lei de Migração, qual seja, a atuação de um órgão especializado na tratar dos apátridas no Brasil. Pois, os casos estão sendo tratados de forma bem diferentes dos refugiados, que são questões conexas e deveriam assistir garantias advindas das mesmas vias, do CONARE, que é órgão deliberativo. A ampliação das competências do CONARE é medida que se impõe, por ser estrutura certa para decidir as demandas de reconhecimento dessa problemática, que recebeu proteção apenas neste século, desde a sua incidência, no pós-guerra. Refletindo, desde aquele momento uma espera na proteção dos direitos humanos, que não cabe mais nesse momento internacional de migrações.

## 5. CONCLUSÃO

O governo brasileiro promulgou a Lei do Migrante nº 13.445/2017, uma lei com previsões inovadoras, que buscou assumir os compromissos internacionais e constitucionais, pois, o Estatuto do Estrangeiro não atendia a esses preceitos. Nessas condições, tornou-se possível inserir o apátrida no ordenamento interno, através da aprovação dessa lei com tendências mais humanitárias, visando a proteção e garantia dos direitos fundamentais do ser humano e pela acolhida humanitária, já que o apátrida diante do fator migratório.

Esta nova regra, por sua vez, permitiu a concessão de nacionalidade aos apátridas reconhecidos, garantindo-lhe proteção durante a tramitação do seu pedido, ainda, para solicitação da condição de apatridia, dispõe que o pedido do indivíduo será aceito em posse de quaisquer documentos. Assim sendo, sabe-se que o contexto das migrações pelo mundo é dramático e que as pessoas comumente chegam ao território por vias não legais. Diante dessas circunstâncias o indivíduo, para solicitar o seu pedido de reconhecimento, ainda, deve passar pela Polícia Federal e pela Secretaria Nacional de Justiça, a qual emitirá decisão, que ser for reconhecida, a pessoa terá oportunidade de adquirir uma nacionalidade pelo método simplificado. Esse sistema de aquisição parece um método prático, em regra, para as pessoas que conhecem a lei brasileira e, para quem não está numa posição de vulnerabilidade, no entanto os apátridas são parte vulnerável perante o Estado. E, assim, pode-se causar impedimento da pessoa em ser reconhecida, em possuir documentos de identificação, em receber acesso à escola, a saúde e aos serviços públicos, como registrar os filhos, realizar um casamento e tampouco possuir uma propriedade.

Em razão disso, acredita-se que a lei fica limitada em querer transparecer uma ideia humana e inovadora, pois, ao mesmo tempo em que respeita a Constituição Federal que dispõe sobre a dignidade da pessoa humana, possui problemas para aplicabilidade desses fundamentos. Entendem-se, assim, algumas lacunas de interpretação, como também é o fato da supressão de um órgão especializado para tratar dos apátridas. Isso porque, compulsando o Anteprojeto da lei de Migração observa-se criação de uma Autoridade Nacional de Migração, entidade própria para tratar das questões dos pedidos dos apátridas, que, no entanto, não aparece na lei, e ainda, é mencionado de forma ambígua, que um órgão do Poder Executivo trataria dos casos de apátridas, sem citar o nome.

Ainda, apreciando os artigos do Anteprojeto da Lei de Migração, verifica-se que o Comitê Nacional para Refugiados é citado para receber os pedidos de reconhecimento de

apátridas, o que seria a medida mais acertada, uma vez que se aproveitaria de uma estrutura com experiência em um assunto correlato, que é o refúgio, e daria um tratamento mais adequado às pessoas que chegam ao Brasil, muitas vezes em frágeis condições. Mas, como se observou, essa possibilidade foi vetada e o CONARE não é mencionado para tal atributo.

Diante do que foi pesquisado, constou-se que a concessão da nacionalidade aos apátridas é algo mais complexo do que parece num primeiro momento, pois este direito só ocorrerá com o cumprimento de alguns requisitos pelo próprio indivíduo. Ter uma decisão de reconhecimento pelo *status* de apátrida, ter quatro anos de residência no país, falar o idioma português, dentre outros. Sendo estes, uns dos pressupostos mais difíceis para se obter o direito da naturalização simplificada e, ainda, a função da Polícia Federal de intermediar os pedidos de reconhecimento, pode causar um certo temor pelos apátridas, resquício do antigo diploma que tratava o estrangeiro como inimigo da nação.

Em vista disso, aponta-se que os pedidos dos refugiados são feitos ao CONARE, um comitê de sete membros em que apenas dois deles fazem parte da Polícia Federal e do Ministério da Justiça, sendo um órgão administrativo de decisão colegiada, competente para conceder refúgio. Ou seja, é um órgão com experiência nos casos, e ademais, o ACNUR, como entidade internacional, também participa das reuniões como membro, o que no caso dos apátridas isso resta omissa, haja vista as solicitações dos apátridas são decididas pela SNJ.

Por fim, foi constatado e, é válido destacar, que na França há um órgão semelhante ao CONARE que trata dos refugiados e dos apátridas. E, pode servir como modelo a seguir pelo Brasil, já que a própria legislação não resolveu esta lacuna. Assim, para melhor solucionar essa omissão da lei, sugere-se uma alteração na Lei do Refugiado, que dispõe sobre as competências do CONARE, alterando-as para que, este órgão passe a regular também sobre a condição dos apátridas. O que resultaria, talvez, em um processo mais célere que o aguardo de uma decisão emitida pela secretaria do Ministério da Justiça, e já que se trata de matéria administrativa, nesse momento processual, o intento é pelo reconhecimento da condição e não tratar logo de plano da aquisição da nacionalidade, com objetivo que o migrante apátrida possa obter direitos equivalentes ao de um nacional, enquanto aguarda a decisão de seu a decisão que reconhece a situação do indivíduo, fins de acolher o ser humano e suas condições.

## 6. REFERÊNCIAS

ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **O que é apatridia.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quemajudamos/apatridas/o-que-e-a-apatridia/>>. Acesso em: 04 de janeiro de 2019.

ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Quem são e onde estão os apátridas?** Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quemajudamos/apatridas/quem-sao-e-onde-estao-osapatridas/?L=hwtmowasisqlsdz>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **ACNUR pede maior rapidez das adesões às convenções de apatridia.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/excom-acnur-pede-maior-rapidezdas-adesoes-as-convencoes-de-apatridia/>>. Acesso em: 10 de março de 2019.

ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS – ACNUR. **Em busca de uma nacionalidade.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quemajudamos/apatridas/>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS **O conceito de pessoa apátrida segundo o direito internacional.** Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O\\_Conceito\\_de\\_Pessoa\\_Apatrida\\_segundo\\_o\\_Direito\\_Internacional](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O_Conceito_de_Pessoa_Apatrida_segundo_o_Direito_Internacional)>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Manual de Proteção aos Apátridas: de acordo com a convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas.** Genebra. Suíça. 2014. Disponível em: <[https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual\\_de\\_prote%C3%A7%C3%A3o\\_aos\\_ap%C3%A1tridas.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_prote%C3%A7%C3%A3o_aos_ap%C3%A1tridas.pdf)> Acesso em: 25 de março de 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nacionalidade e Apatridia: **Manual para parlamentares nº 11.** Genebra. 2005.

ARAÚJO, Nádia de. **Direito internacional privado: teoria e prática brasileira.** Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

ARENDR, Hannah. **Origens do Totalitarismo – Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo.** Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito público internacional: a synthese dos princípios e a contribuição do Brasil,** Tomo I, 2012.

BICHARA, Jahyr-Philippe. A Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas de 1954 e a sua aplicação pelo Estado Brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional,** São Paulo, n. 84, 2013.

BICHARA, Jahyr-Philippe. Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil: O tratamento jurídico dos refugiados e apátridas. **Revista de informação Legislativa**, Brasília, n. 209, p. 7-30, 2016.

BRASIL. Lei de Migração nº 13.445, de 22 de maio de 2017. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm)> Acesso em: 16 de abril de 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Reconhecimento do status de **apátrida**. Andrimama Buyoya Habiziman. Relator Desembargador Federal Bruno Leonardo Câmara Carrá, 17 de novembro de 2011. Disponível em <<https://trf5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23510117/apelreex-apelacao-reexame-necessario-reex-200984000065700-trf5>>. Acesso em 7 de novembro de 2017.

CITADINO, G. **Judicialização da Política, Constitucionalismo Democrático e Separação de Poderes**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DEL'OMO, Florisbal de Souza. **Curso de Direito Internacional Privado**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

FAGUNDES, Ana Paula dos Santos. **Apátrida e o direito a ter direitos: uma análise sob a luz dos Direitos Humanos**. Coimbra, Universidade de Coimbra, 2013. Dissertação de Mestrado em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, 2013.

GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2013.

LEFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

LENZA, Pedro. Op. Cit., p. 651-652. LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 11. Ed. São Paulo: Ed. Método, 2007.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva., 2003.

MANCINI. Pasquale Stanislao. **Direito internacional** (Diritto Internazionale: prelezioni). Trad. de Ciro Mioranza. Ijuí: Editora Unijuí, 2003.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Plano de Ação do Brasil de 2014**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em 15 de maio de 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Planalto**. Portaria n. 05, de 28 de fevereiro de 2018. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/4716363/do1-2018-02-28-portaria-interministerial-n-5-de-27-de-fevereiro-de-2018-4716359](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/4716363/do1-2018-02-28-portaria-interministerial-n-5-de-27-de-fevereiro-de-2018-4716359). Acesso em: 30 de maio de 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Planalto**. Portaria da SNJ nº 290, de 27 de setembro de 2018. Disponível em <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1538659939.43/anexos/portaria-souad-mamo.pdf>> Acesso em 29 de maio de 2019.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Planalto**. Portaria da SNJ nº 289, de 27 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1538659939.43/anexos/portaria-maha-mamo.pdf>>. Acesso em 29 de maio de 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Planalto**. Portaria n. 2.162, de 14 de maio de 2013 Relatório Final. Comissão de Especialistas para elaboração de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil., 2013.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES (OFPRA). Disponível em: <<https://www.ofpra.gouv.fr/fr/apatridie/definition>>. Acesso em: 13 de junho de 2019.

OLIVEIRA, Erival da Silva. **Direito Constitucional - Elementos do Direito**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php)>. Acesso em: 06 de março de 2019.

PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de. **Manual de direito internacional público**, 2007.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **A proteção internacional dos direitos humanos para os apátridas e a desconstituição da “ficção” da nacionalidade**. In: (REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt (Org.). **Imigrantes no Brasil: proteção dos direitos humanos e perspectiva político-jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2015

PIOVEZAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo. 2008.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**, 9º ed., ver. São Paulo: Saraiva, 2002.

REIS, Jair Teixeira dos. **Direitos humanos**. 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2007.

TEIXEIRA, Carla Noura. **Direito Internacional para século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2013.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito internacional**. Texto revisto e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

VARELLA, Marcelo Dias; OLIVEIRA, Clarice G.; OLIVEIRA, Mariana S.C.; LIGIERO, Adriana P. **O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei n. 13.445/2017 e os desafios da regulamentação**. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 14, n. 2, 2017.