

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**CURSO DE DIREITO**

**VINICIUS DE LIMA SAMPAIO**

**APATRIDIA NO BRASIL: A evolução do ordenamento jurídico nacional no  
tratamento dos apátridas.**

Manaus

2017

**VINICIUS DE LIMA SAMPAIO**

**APATRIDIA NO BRASIL**

A evolução do ordenamento jurídico nacional no tratamento dos apátridas.

Monografia apresentada como trabalho de conclusão de curso ao Curso de Graduação em Direito da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito à obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Msc. Denison Melo de Aguiar

Manaus

2017

V785a Sampaio, Vinicius de Lima  
Apatridia no Brasil : A evolu??o do ordenamento  
jur?dico nacional no tratamento das pessoas ap?tridas /  
Vinicius de Lima Sampaio. Manaus : [s.n], 2017.  
73 f.: il.; 13 cm.

TCC - Gradua??o em Direito - Bacharelado -  
Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2017.  
Inclui bibliografia  
Orientador: Denison de Melo Aguiar  
Coorientador: \*

1. Direito Internacional P?blico. 2. Direitos  
Humanos. 3. Apatridia. 4. Ap?tridas. 5.  
Nacionalidade. I. Denison de Melo Aguiar  
(Orient.). II. \* (Coorient.). III. Universidade  
do Estado do Amazonas. IV. Apatridia no Brasil

**UEA**

UNIVERSIDADE  
DO ESTADO DO  
AMAZONAS

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO  
TERMO DE APROVAÇÃO**

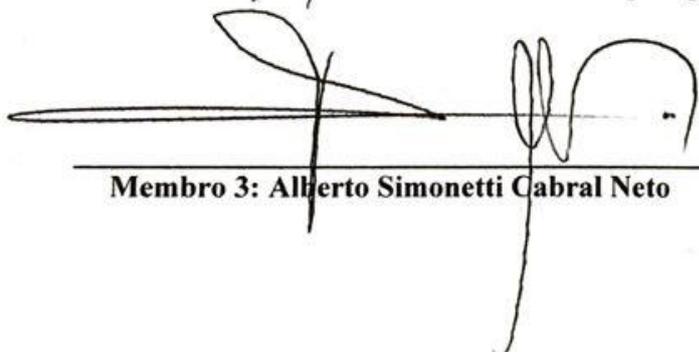
VINICIUS DE LIMA SAMPAIO

**APATRIDIA NO BRASIL: A EVOLUÇÃO DO ORDENAMENTO JURÍDICA  
NACIONAL NO TRATAMENTO DOS APÁTRIDAS**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Direito, Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, pela seguinte banca examinadora:

  
Orientador (a): MSc. Denison Melo de Aguiar

  
Membro 2: MSc. Ricardo Tavares de Albuquerque

  
Membro 3: Alberto Simonetti Cabral Neto

Manaus, 21 de Novembro de 2017.

## **DEDICATÓRIA**

Dedicado a todos aqueles que fizeram parte deste trabalho, direta ou indiretamente, e que estão presentes desde o momento onde fiz a escolha por este curso nesta universidade.

Dedico, também, às 12 milhões de pessoas apátridas que, ainda hoje, vivem em condições subumanas em razão de perseguição política, discriminação, e quaisquer outras formas de subjugação.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, inicialmente, a quem eu chamo como Deus, por ter me ajudado nas noites em claro escrevendo este trabalho!

À minha família, por sempre me incentivarem e confiarem nas minhas escolhas, além do apoio incondicional de sempre, meu muitíssimo obrigado, a conclusão desse trabalho com certeza é uma conquista tão de vocês quanto minha.

Aos meus amigos, além de agradecer, também peço desculpas pelas infinitas mensagens de madrugada tirando dúvidas de formatação, mas olhem só, termineeeeeeee!

A todos os professores que me moldaram academicamente, possibilitando que eu tivesse o discernimento necessário para abordar a temática tão rica, fascinante e triste que cerceia a apatridia.

## SUMÁRIO

RESUMO	9
INTRODUÇÃO	11
<b>2 PANORAMA INTERNACIONAL E NACIONAL</b>	<b>14</b>
<b>2.1. A nacionalidade como direito fundamental da pessoa humana</b>	<b>14</b>
<b>2.2. Fenômenos originadores e resultantes da apatridia</b>	<b>19</b>
<b>2.3. Procedimentos de reconhecimento do status de apátrida</b>	<b>24</b>
2.3.1. Garantias Processuais	25
2.3.1.1. Direito de Entrevista	25
2.3.1.2. Assistência Procedimental	25
2.3.1.3. Fundamentação das decisões	25
2.3.1.4. Direito de Apelação	25
2.3.2. As provas para a concessão do status de apátrida	26
2.3.2.1. Ônus da prova e a suficiência probatória	27
2.3.2.2. O tratamento diferenciado a grupos específicos	27
2.3.3. O reconhecimento da apatridia além da Convenção de 1954	27
<b>3 O PROTAGONISMO BRASILEIRO NA ERRADICAÇÃO DA APATRIDIA NO CONTEXTO GLOBAL E A SUA RELAÇÃO COM AS ENTIDADES DE PROTEÇÃO DOS APÁTRIDAS</b>	<b>29</b>
<b>3.1. Tratados internacionais como meios de solução da apatridia e sua aplicação no Brasil</b>	<b>29</b>
3.1.1. A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961	30
3.1.2. Outros tratados de relevância à questão da apatridia	33
<b>3.2. Os sistemas de proteção de direitos humanos e sua influência no Brasil</b>	<b>35</b>
3.2.1. Sistema americano	35
3.2.2. Sistema europeu	39
<b>3.3. A Organização das Nações Unidas e seu papel na tutela do direito dos apátridas</b>	<b>39</b>
<b>3.4. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados</b>	<b>40</b>
<b>4 O SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO E A PROTEÇÃO DAS PESSOAS APÁTRIDAS</b>	<b>43</b>
<b>4.1. Constituição Federal de 1988</b>	<b>43</b>
4.1.1. O caso dos brasileiros apátridas	44
<b>4.2. Legislação infraconstitucional</b>	<b>47</b>
4.2.1. Legislação federal	48
4.2.1.1. Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980)	48

4.2.1.2. Lei de Migração (Lei nº 13.345/2017)	49
4.2.1.3. Legislação estadual e municipal	50
4.2.1.4. Outros elementos nacionais de proteção	51
<b>4.3. O reconhecimento do status de apátrida e Comitê Nacional para Refugiados – CONARE</b>	<b>52</b>
<b>4.4. O Poder Judiciário e o reconhecimento do status de apátrida</b>	<b>53</b>
<b>4.5. As políticas públicas e sua aplicação às pessoas apátridas</b>	<b>55</b>
4.5.1. Documentação	55
4.5.2. Saúde	55
4.5.3. Educação	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS	59
ANEXOS	66

## RESUMO

Analisa-se o tratamento deferido pela legislação brasileira às pessoas apátridas, partindo do caráter fundamental atribuído ao direito à nacionalidade, amplamente resguardado na legislação internacional e nacional e discorrendo sobre como o fenômeno da apatridia se manifesta atualmente. Busca-se demonstrar como o contexto internacional influenciou e influencia o legislativo brasileiro na confecção de leis, na aceitação de obrigações internacionais, entre outros, as quais são condutas que elevaram o Brasil a ser considerado um dos países protagonistas no combate à apatridia. No âmbito interno, intenta-se expor a normativa constitucional e suas alterações desde a promulgação da Constituição Federal como ferramenta preventiva do surgimento de pessoas sem nacionalidade, além de discorrer sobre a legislação infraconstitucional nos demais entes federativos, a qual surge como instrumento complementar de prevenção e integração dos indivíduos carentes do vínculo pátrio. Oportunamente, esta pesquisa também averigua como a legislação se materializa administrativamente, isto é, como se manifesta concretamente na elaboração e prestação de políticas públicas, a fim de verificar o cumprimento das obrigações firmadas internacionalmente pelo estado brasileiro.

Palavras-chaves: Direito Internacional Público. Direitos Humanos. Apatridia. Apátridas. Nacionalidade.

## **ABSTRACT**

This study analyzes the treatment deferred by Brazilian law to stateless persons, assuming the fundamental character given to nationality, widely protected in international and national legislation and discussing how statelessness is manifested. It seeks to demonstrate how the international context had and has influenced the Brazilian legislature, in the acceptance of international obligations, among others, which are ducts that have elevated Brazil to be considered one of the leading countries in the engagement against statelessness. At the internal ambit, it intends to expound the constitutional legislation and its modifications since the promulgation of the Federal Constitution as a preventive tool for the emergence of people without nationality, and, also, to discuss infraconstitutional legislation in other federative entities, which appears as a complementary appliance of prevention and integration of individuals with no country bond. Timely, this research also examines how the legislation materializes administratively, i.e., how it concretely manifests itself in elaboration and provision of public policies, in order to verify the fulfillment of obligation established internationally by the Brazilian state.

**Key-words:** Public International Law. Human Rights. Statelessness. Stateless Persons. Nationality.

## INTRODUÇÃO

Sabe-se que a nacionalidade é instituto relevante para a fruição de diversos direitos básicos no âmbito interno dos países, sendo a regulação desta afeta, em tese, unicamente aos estados, ainda que garantida como direito fundamental em vários diplomas internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Contudo, não prospera a afirmação de que os efeitos oriundos da nacionalidade são apenas internos, em razão da existência de proteção diplomática e consular para além das fronteiras nacionais. Neste sentido, o Estado surge como principal ente defensor de seus nacionais no contexto internacional, podendo representá-los se necessário e adequado.

Ser detentor de uma nacionalidade é regra, pois todas as pessoas nasceram no território de alguma nação, ainda que fictamente, como no caso das embarcações marítimas detentoras da bandeira de determinado país. Contudo, a concessão da nacionalidade é regulada de acordo com os interesses de cada país, em observância à soberania estatal.

A partir disto, surgem os casos de apatridia, pessoas que carecem do vínculo estatal, não tendo nacionalidade e, muito menos, a proteção de qualquer ente estatal. Para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, ACNUR, existem cerca de 10 a 12 milhões de pessoas apátridas no mundo, as quais, em grande parte, carecem de garantias básicas, estando privadas de moradia, educação, acesso à saúde, entre outros.

O descaso com os apátridas recai, principalmente, no fato de eles carecerem da proteção de qualquer ente estatal. Em suma, não há interesse dos estados soberanos quanto aos *heimatlos*, pois geralmente são pessoas em condições de extrema pobreza, e que, em tese, não trarão quaisquer benefícios econômicos aos países que as acolher. São, por diversas vezes, relegados a tratamentos inferiores a coisas, pois a estas ainda pode haver interesse econômico, sendo obrigados a viver em condições subumanas.

O Brasil possui legislação quanto à prevenção da apatridia, tanto na esfera constitucional, quanto na esfera federal, o que o põe como estado verdadeiramente vanguardista, sendo usado como exemplo por entidades como as Nações Unidas. O instituto da naturalização também é amplamente tratado no ordenamento pátrio, sendo ferramenta de solução à problemática, dada as várias possibilidades instituídas pelo legislador nacional.

Diante disto, analisar o papel do Brasil nacional e internacionalmente faz-se necessário frente à relevância da problemática e da relevância do Brasil no combate a esta, o que é reconhecido por diversas instituições internacionais, averiguando como o país tem se relacionado com as obrigações internacionalmente firmadas e como estas tem se concretizado internamente.

Questiona-se, então, como o Brasil tem efetivado os direitos e garantias constitucionais e internacionais àqueles que carecem do vínculo patrial e qual o posicionamento adotado pela nação no cenário internacional?

Nesse interim, objetiva-se, com esta monografia, descrever como o Brasil tem concretizado a normativa internacional internamente, tanto através do Poder Legislativo (leis, em geral), como administrativamente (órgãos de auxílio aos apátridas), bem como se a materialização dos diplomas internacionais espelha o conteúdo destas.

Intenta-se, ainda, demonstrar como o ordenamento jurídico brasileiro foi construído de maneira a garantir ampla proteção às pessoas, independentemente de nacionalidade, e como as transformações legislativas refletiram no tratamento das pessoas apátridas, especificamente.

Este estudo baseia-se em uma abordagem de pesquisa dedutiva, por apresentar um processo observacional. A pesquisa também fora qualitativa, pois identificou a natureza dos fatos. Assim, para operacionalizar o método de pesquisa, a análise deter-se-á em pesquisa documental e bibliográfica, englobando livros, artigos e a legislação brasileira e estrangeira sobre a temática.

O trabalho de conclusão de curso se estrutura em três capítulos. No primeiro, busca-se introduzir conceitos básicos para a compreensão do fenômeno da apatridia, como nacionalidade e cidadania, bem como quais são os motivos que ensejam o surgimento e a perpetuação desta problemática atualmente e como se dá o procedimento geral de reconhecimento da pessoa como apátrida, observadas as garantias mínimas procedimentais concedidas aos requerentes, consoante a normativa internacional.

No segundo capítulo, intenta-se posicionar o Brasil no cenário global como atuante no combate à apatridia e como ele se relaciona com as entidades internacionais responsáveis pela tutela dos apátridas. O Brasil é Estado parte nas Convenções específicas e integra o sistema americano de proteção dos direitos humanos, mas também são analisados os reflexos do sistema europeu e seus julgados para além das fronteiras europeias. Quanto aos entes internacionais, delineia-se a respeito da relevância do papel da Organização das Nações Unidas e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os

Refugiados e como estas desenvolveram suas políticas internas a fim de garantir a proteção mínima às pessoas apátridas com o auxílio dos estados.

No terceiro capítulo, o estudo se volta especificamente ao âmbito interno brasileiro, tendo como objeto inicial a Constituição Federal e suas alterações, especificamente no que tange à concessão da nacionalidade brasileira, as quais deram origem ao caso dos Brasileirinhos apátridas. A legislação federal, estadual e municipal também é abordada, demonstrando como a apatridia é encarada nos diversos entes federação brasileira. Os órgãos competentes e o procedimento interno para reconhecimento da apatridia também são pincelados, apontando as normas que o regulam, assim como a possibilidade de recorrer ao poder Judiciário. Por fim, discorre-se a respeito das políticas públicas e a viabilidade de sua aplicação às pessoas apátridas, bem como as dificuldades de acesso destas.

## 2 PANORAMA INTERNACIONAL E NACIONAL

### 2.1. A nacionalidade como direito fundamental da pessoa humana

A nacionalidade, em linhas gerais, consiste num vínculo jurídico-político entre uma pessoa e o Estado na qual ela nasceu, possibilitando a fruição efetiva dos direitos oriundos desta relação. Trata-se de tema avesso a duas vertentes do ensino jurídico, Direito Constitucional e Direito Internacional Público.

Sob o bojo do Direito das Gentes, Guerra (2014, p. 353-354) aduz:

Pode-se afirmar que nacionalidade é o vínculo político jurídico que une o indivíduo ao Estado em que ele nasce e pelo qual o indivíduo passa a ter direitos e deveres com o Estado para com ele.

No que tange à seara constitucional, Moraes (2014, p. 216) discorre:

Nacionalidade é o vínculo jurídico político que liga um indivíduo a um certo e determinado Estado fazendo deste indivíduo um componente do povo, da dimensão pessoal deste Estado, capacitando-o a exigir sua proteção e sujeitando-o ao cumprimento dos deveres impostos.

Inegável é o status de direito fundamental conferido à nacionalidade, o qual está previsto expressamente no artigo 15º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948:

Artigo 15º

1. **Todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade.**
2. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade.

Como no ordenamento internacional, internamente a nacionalidade é tida como direito fundamental também, prevista expressamente quanto à sua aquisição, modalidade e perda na Constituição Federal:

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 maioria, pela nacionalidade brasileira;

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. [...]

§ 2º A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição. [...]

§ 4º - Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que:

I - tiver cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional;

II - adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos:

a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira;

b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis;

O Brasil adota os critérios do *jus soli* (territorialidade) e do *jus sanguini* (nacionalidade dos genitores) para a concessão da nacionalidade brasileira originária, isto é, nato. A Carta Magna brasileira, inteligentemente, também previu outras possibilidades de aquisição da nacionalidade brasileira derivada (naturalização).

O primeiro é a regra constitucional, onde a nacionalidade estrangeira dos ascendentes não afasta a nacionalidade brasileira daquele que nasce no território nacional. O segundo independe do local do nascimento, bastando a ascendência dos nacionais e o liame entre a condição jurídica do ascendente e o momento do nascimento (MORAES, 2014, p. 218). Perceptível é a coexistência entre o *jus soli* e *jus sanguini*, caracterizando a prevalência de um sistema misto.

A Constituição Federal de 1988 também elencou as formas de aquisição secundária da nacionalidade brasileira, determinando as hipóteses onde a naturalização seria possível. Apesar de haver doutrinadores que defendam a naturalização em tácita ou expressa, apenas a última mostra-se relevante no presente estudo, por ser a única a ter aplicação no ordenamento pátrio atual, dividindo-se em ordinária, extraordinária, especial ou provisória.

A Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) elenca os requisitos necessários para as modalidades de naturalização, substituindo o texto do antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), diplomas que serão tratados em tópico específico nos capítulos posteriores.

A naturalização ordinária pressupõe capacidade civil segundo a lei brasileira, residência no território nacional pelo período mínimo de 4 anos, habilidade de

comunicação na língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando, e não possuir condenação penal. O legislador admitiu a redução do prazo de residência para um ano se o requerente possuir filho brasileiro, tiver cônjuge ou companheiro brasileiro, não estar separado legalmente ou de fato deste no momento da naturalização, haver prestado serviço relevante ao Brasil ou a naturalização ser recomendada pela capacidade profissional, científica ou artística.

A modalidade extraordinária se direciona a indivíduos de qualquer nacionalidade, sendo concedida àqueles que residam no país por 15 anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira.

Por outro lado, a naturalização extraordinária é viável quando observado algum dos requisitos impostos pela legislação, quais sejam: ser cônjuge ou companheiro de pessoa, há 5 anos, de pessoa que integre o Serviço Exterior Brasileiro em atividade ou de pessoa a serviço do Estado brasileiro no exterior ou ser/ter sido empregado em missão diplomática ou repartição consular do Brasil por mais de 10 anos ininterruptos. A lei requer, ainda, que o naturalizando possua capacidade civil segundo a lei brasileira, comunique-se em português, consideradas as condições, e que não possua condenação penal ou esteja reabilitado.

A naturalização provisória direciona-se ao migrante criança ou adolescente que tenha fixado residência no Brasil antes de completar 10 anos, devendo ser requerida pelo representante legal desta. Poderá ser convertida em definitiva quando expressamente requerida pelo naturalizando após dois anos de atingir a maioridade.

Ao contrário do instituto da nacionalidade, a naturalização não se traduz como um direito fundamental em relação a quem o persegue, sendo, em verdade, uma faculdade por parte do Poder Executivo, que poderá ou não a conceder. Neste sentido, aduz Moares(2014, p. 225):

Não existe direito público subjetivo à obtenção da naturalização, que se configura ato de soberania estatal, sendo, portanto, ato discricionário do Chefe do Poder Executivo, já tendo, inclusive, o Supremo Tribunal Federal decidido que “não há inconstitucionalidade no preceito que atribui exclusivamente ao Poder Executivo a faculdade de conceder naturalização”.

Há, ainda, o *jure matrimonii*, não tão frequente no panorama internacional, mas adotado em alguns países, como Estados Unidos e Itália. Esta modalidade consiste na aquisição de nacionalidade através do casamento. Quanto à aplicação desse instituto no ordenamento brasileiro, o ministro Celso de Mello se manifestou da seguinte maneira:

Não se revela possível, em nosso sistema jurídico-constitucional, a aquisição de nacionalidade brasileira *jure matrimonii*, vale dizer, como efeito direito e imediato resultante do casamento civil, Magistério da doutrina. (Ext. 1121, 2009, p. 3)

A perda da nacionalidade brasileira é uma possibilidade prevista no ordenamento pátrio tanto para brasileiros natos, quanto para naturalizados. Essa hipótese se concretiza, para o nato ou naturalizado, quando este, voluntariamente, adquirir outra nacionalidade. Neste sentido, Rezek (2013, p. 228-229) leciona:

[...] em face da prova de naturalização concedida lá fora, o presidente da República se limita a declarar a perda da nacionalidade brasileira. Seu ato não tem caráter constitutivo, vale dizer, não é dele que deriva a perda, mas da naturalização, que o antecede, e por força da qual se rompe o primitivo vínculo, restringindo-se o chefe do governo, *a posteriori*, a dar publicidade ao fato consumado. Para que acarrete a perda da nossa nacionalidade, a naturalização voluntária, no exterior, deve necessariamente envolver uma conduta *ativa e específica*.

Contudo, o legislador originário também previu uma situação onde não haveria a extinção do vínculo patrial, qual seja, quando a aquisição de outra nacionalidade pelo cidadão brasileiro for imprescindível para fruir dos direitos civis ou para a mera permanência no território estrangeiro, este indivíduo continuará a ser considerado brasileiro.

Ao naturalizado, há outra hipótese de cancelamento de naturalização, que ocorre quando o indivíduo for exercer atividade nociva aos interesses nacionais, devidamente reconhecida por sentença judicial, assegurando-se o devido processo legal e os institutos decorrentes deste (CARTAXO, 2010, p. 90).

As dimensões do conceito de nacionalidade refletem a importância desta como ferramenta de efetivação de direitos básicos, pois a ausência do vínculo estatal impossibilita a fruição de direitos básicos como educação ou trabalho. Disto, faz-se necessária a distinção entre os institutos da nacionalidade e da cidadania, dada a relação existente entre ambas, pois “sem nacionalidade não há cidadania e sem cidadania não há exercício de direitos” (DE MARCO, 2008, p. 28).

Cidadania equivale ao gozo integral dos direitos políticos acometidos pela norma legal, em síntese, representando um *status* e se apresentando como objeto e direito fundamental das pessoas (MORAES, 2014, p. 18). É um dos fundamentos da República Brasileira, de acordo com o art. 1º, II, da *Lex Mater*.

Com o desenvolvimento do Direito Internacional, ampliou-se o entendimento que outrora era dado à nacionalidade, até então encarada como questão intrínseca ao direito interno. Reflexo disso é o grande número de diplomas legais internacionais que versam a respeito do tema, como a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). O vínculo patrial assume outra essência quando analisado sob o conteúdo do Direito Internacional, determinando quais normas internacionais incidirão sobre o indivíduo ou a qual nação caberá a assistência diplomática, por exemplo (DE MARCO, 2008).

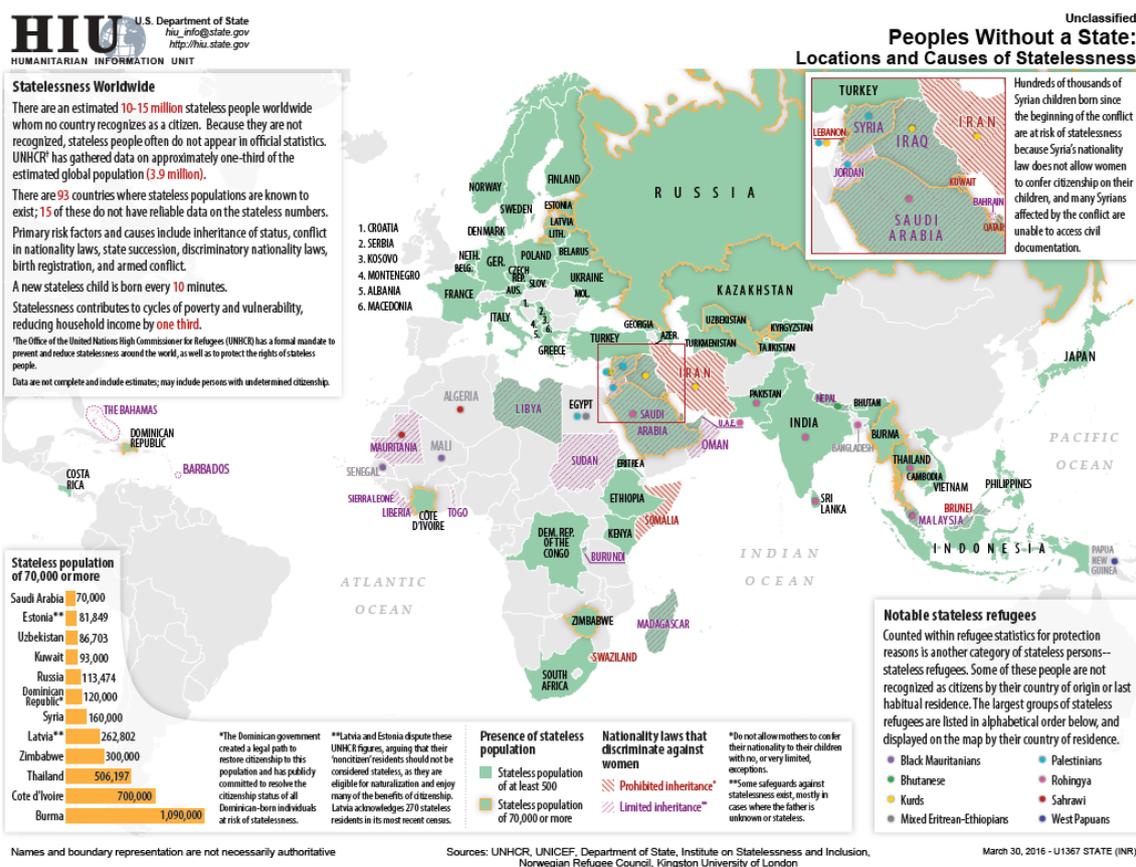
Interpretando os ensinamentos de Hannah Arendt quanto à perda ou ausência de nacionalidade, Comparato (2015, p. 164) afirma “os homens e mulheres privados de nacionalidade acabaram perdendo toda a capacidade jurídica; ou seja, deixaram de ser pessoas” e continua:

[...] a privação de nacionalidade fazia das vítimas pessoas excluídas de toda proteção jurídica no mundo. [...] os direitos humanos não são protegidos independentemente da nacionalidade ou cidadania. O asilado político deixa um quadro de proteção nacional para encontrar outro. Mas aquele que foi despojado de sua nacionalidade, sem ser opositor político, pode não encontrar nenhum Estado disposto a recebê-lo: ele simplesmente deixa de ser considerado uma pessoa humana.

Contudo, ainda que haja extensa determinação legal internacional no sentido de garantir o direito à nacionalidade, o mundo do ser ainda dissona do mundo do dever-ser, isto é, mesmo garantido o direito à nacionalidade, estima-se entre 10 e 12 milhões o número de pessoas privadas de qualquer vínculo estatal, decorrente das mais diversas razões, em especial da discriminação, conforme informa o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ACNUR, (2014, p. 3).

Abaixo, a figura mostra onde se concentram os maiores aglomerados populacionais de apátridas ao redor do globo:

Figura 1 – Mapa Global da Apatridia: divisão geográfica, causas e estatísticas



FONTE: Humanitarian Information Unit – HUI (2016)

## 2.2. Fenômenos originadores e resultantes da apatridia

A compreensão plena do conceito de uma pessoa apátrida está vinculada ao entendimento do que seja nacionalidade e cidadania, institutos previamente delineados no tópico anterior.

A materialização da apatridia, segundo Reis (2017, p. 22) se dá pela “inexistência de vínculo de nacionalidade do ser humano com um Estado”, ou seja, há ausência de vínculo pátrio com qualquer nação soberana. A manifestação da apatridia, por outro lado, acontece de duas formas: de direito (*de jure*) ou de fato (*de facto*).

De acordo com Reis (2017, p. 23), “os apátridas *de jure*, ou de direito, são os indivíduos cuja carência de nacionalidade deriva de um conflito negativo de ordens jurídicas”. No mesmo sentido, Carvalho (2017, p. 56) aduz se tratar de “indivíduos sem nacionalidade”. Esta modalidade é a compreendida pela Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, datada de 1954 e da qual o Brasil é signatário, onde se lê no art. 1º: “Para os

efeitos desta Convenção, o termo ‘apátrida’ designará toda pessoa que não seja considerada nacional por nenhum Estado, conforme sua legislação”.

Trazendo esta situação ao plano concreto, incidiria a apatridia *de jure* quando um filho de estrangeiros, que não estivessem a serviço do seu país, nascesse em país que adote exclusivamente o *jus sanguini* (Itália, Suíça e Japão, por exemplo), e o país de origem dos genitores adotasse exclusivamente o *jus soli*.

Enquanto os apátridas de direito são objeto de proteção de variados diplomas legais internacionais, não se depreende a mesma atenção aos apátridas de fato. Em verdade, “não possuem conceituação normativa ou mesmo são protegidos por qualquer instrumento internacional”, menciona Reis (2017, p. 24). Quanto a estes, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o ACNUR, em reunião sucedida na Itália, em 2010, definiu-os como pessoas que, em razão de motivação válida, não podem ou não querem solicitar a proteção diplomática dos países aos quais estão “ligadas”.

A ausência de uma legislação específica quanto aos indivíduos acima mencionados se deve, principalmente, a um antigo paradigma de que estes se tratavam unicamente de refugiados, de forma que quaisquer situações estariam reguladas pelos diplomas legais internacionais concernentes aos últimos, como, por exemplo, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Não se trata, porém, de um total vazio legislativo, haja vista algumas recomendações presentes nas Atas Finais das Convenções de Apatridia de 1954 e 1956, assim como na Recomendação CM/Rec(2009)13, referente à Nacionalidade de Crianças, adotada pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa. Ademais, o ACNUR defende que situações de apátridas *de facto* que perdurem por mais de duas gerações devem ser consideradas como se de direito fossem, incidindo todo o arcabouço legal que se direciona a esses, concedendo, portanto, a mínima proteção legal.

O uso da expressão “apátrida” não é isento de críticas, pois transparece a ideia de um indivíduo carente de qualquer ligação com uma pátria, circunstância de difícil concretização em decorrência de toda pessoa nascer em algum local e, neste, sofrer influência dos fenômenos sociológicos em geral.

Em verdade, conforme Del’Omo (2015), o apátrida mais se relacionaria com os Estados totalitários, como a Alemanha nazista e a União Soviética stalinista, pois em tais regimes, os contrários a sua ideologia tinham sua nacionalidade e cidadania suprimidas.

O termo que, em tese, melhor traduziria a ideia de “*stateless persons*” seria o anacional, correlato da anacionalidade (DEL’OMO, 2015). Existe, ainda, o termo

*heimatlos*, proveniente do idioma alemão, cujo significado também se enquadra no de pessoa sem nacionalidade.

Além da divisão entre as modalidades de apatridia, é mister salientar os fatores originários desse fenômeno, o qual retira da esfera individual do ser humano o direito fundamental de dispor de uma nacionalidade e dos demais direitos decorrentes deste.

Por se tratar de tema avesso à soberania dos Estados, cada um regula as regras concernentes à nacionalidade e os temas correlatos. Diante disso, pode o país estabelecer situações onde o nacional perderá o vínculo estatal, tornando-se apátrida de direito caso não venha a contrair vínculo com outra nação. Nesta situação, enquadra-se a constituição cubana, a qual veda a dupla cidadania em seu artigo 32, admitindo, em hipóteses legais, a mudança de nacionalidade (naturalização), transcrito abaixo:

*artículo 32o.- Los cubanos no podrán ser privados de su ciudadanía, salvo por causas legalmente establecidas. Tampoco podrán ser privados del derecho a cambiar de ésta.*

*No se admitirá la doble ciudadanía. En consecuencia, cuando se adquiriera una ciudadanía extranjera, se perderá la cubana. La ley establece el procedimiento a seguir para la formalización de la pérdida de la ciudadanía y las autoridades facultadas para decidirlo.*

Até a primeira quinzena do século passado, era comum que os Estados adotassem a chamada *nacionalidade dependente*, na qual a esposa adquiriria a nacionalidade do marido enquanto perdurasse o matrimônio. Isto é, se por qualquer motivo – morte do cônjuge, divórcio, etc. – o casamento deixasse de existir, cessaria, também, a nacionalidade outrora concedida à mulher (REIS, 2006, p. 26). Se colocarmos essa situação sob a vigência da constituição cubana, teríamos uma situação de apatridia de direito, posto que a viúva perderia a nacionalidade cubana quando se casasse e viesse a adquirir a do seu marido e, posteriormente, quando este morresse, também perderia a nacionalidade decorrente do matrimônio, enquadrando-se como *heimatlos*.

O conflito de normas entre países também é causa geradora de apatridia, podendo este suceder de forma positiva ou negativa. No primeiro caso, há um reconhecimento do vínculo pátrio por mais de um Estado, sendo esse de maneira originária ou secundária. Existindo mais de um vínculo jurídico-político (nacionalidade), fala-se em polipatridia, o qual “não cria problemas à pessoa, podendo até mesmo beneficiar-lhe de alguma maneira” (DE MARCO, 2008, p.110).

O conflito negativo de normas, por outro lado, enseja o surgimento de *stateless persons*, à medida que se traduz na oposição do conflito positivo, estando o indivíduo

privado de qualquer nacionalidade, em razão das circunstâncias de seu nascimento, ou por quaisquer outras razões. Exemplificando a situação em apreço, Barbosa (2015, p. 135) expõe:

[...] observa-se a apatridia por essa concepção quando um indivíduo nasce em um território que para adquirir nacionalidade originária é regido pelos jus sanguinis, e seu Estado de origem, por sua vez, prega em sua ordem legal o jus soli; assim, por não se enquadrar em nenhum sistema jurídico de aquisição de nacionalidade originária, essa pessoa tornou-se apátrida, restando-lhe apenas a via da obtenção da nacionalidade secundária, muito mais desgastante e árdua, e que até alcançá-la, e se conseguir, já terá sofrido muito pela privação de seu direito.

Destarte ser o conflito negativo de normas o propulsor da apatridia, a legislação interna, historicamente, também tem sido usada como ferramenta discriminatória e de perseguição política, institucionalizando-se políticas que visem afastar o reconhecimento do vínculo pátrio a pessoas tidas como indesejadas pelo poder público dominante ou por quaisquer outras razões.

A discriminação de gênero protagoniza um dos principais fatos originadores de apátridas, impedindo, parcial ou integralmente, as mulheres de transmitir sua nacionalidade aos seus filhos e maridos em determinadas situações, evidenciando o tratamento discriminatório diferido a elas, em total dissonância da ideia de igualdade de gênero.

O ACNUR divulga, anualmente, um levantamento (*Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2017*) relacionando a igualdade de gênero às leis nacionais e à apatridia, elencando diversas nações onde a transmissão da nacionalidade pela figura feminina é mitigada ou simplesmente vedada pelo ordenamento desses estados. O Alto Comissariado revela que a situação tem mudado, ao passo que, há 60 anos, a maioria da legislação dos países não conferia direitos iguais a homens e mulheres, situação que começou a mudar após a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979). Hoje, contudo, as Nações Unidas relatam subsistir 26 nações onde o ordenamento pátrio não confere os mesmos direitos a ambos os gêneros.

Dentre a gama de países, a maioria se localiza no continente africano, somando 19; 5 estão na Ásia e na região do Pacífico; e 2 ficam na América Central. Insta salientar, entretanto, que apesar de nenhum desses países garantirem integralmente a igualdade

entre os gêneros, alguns são mais “progressivos” que outros. No documento acima referido, a ONU os enumera e classifica da seguinte forma:

Quadro 1 – Países com legislação não igualitária em relação à transmissão de nacionalidade

Bahamas	Malaysia
Bahrain	Mauritania
Barbados	Nepal
Brunei Darussalam	Oman
Burundi	Qatar
Iran	Saudi Arabia
Iraq	Sierra Leone
Jordan	Somalia
Kiribati	Sudan
Kuwait	Swaziland
Lebanon	Syria
Liberia	Togo
Libya	United Arab Emirates

FONTE: ACNUR, “Background Note on *Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2017*”.

A divisão empreendida pelo Alto Comissariado consiste na atribuição de determinada cor a uma nação de acordo com o grau de diferenciação estabelecido pela legislação. Isto é, o laranja escuro destina-se aos países onde a mãe não pode transmitir nacionalidade ao seu filho, ou pode, mas com grandes limitações, gerando altos riscos de apatridia; o laranja é atribuído às nações em que já são dadas maiores garantias à mulher, podendo esta, em certas situações, irradiar o seu vínculo pátrio ao seu filho, diminuindo os riscos de surgimento de apátridas; o amarelo destina-se aos estados em que a desigualdade legislativa é mínima, mas que cria o risco de apatridia.

A organização geopolítica dos estados também é importante para a análise da questão dos *heimatlos*, pois o surgimento ou extinção de novas nações refletem diretamente na questão da nacionalidade, assim como a incorporação de territórios e etc. O contexto sociopolítico também é de suma relevância, podendo nortear a forma como a legislação destes, não necessariamente, novos estados, tratará a questão da nacionalidade, de forma que questões raciais, étnicas, religiosas ou políticas sirvam como armas de privação de garantias fundamentais básicas, como o direito à nacionalidade. Desta maneira, Reis (2017, p. 27) revela:

A sucessão de Estados em um território também configura causa de formação de apátridas. Exemplos históricos como a divisão do Império Austro-Húngaro e Otomano e a dissolução tanto da Iugoslávia quanto da URSS fizeram com que as minorias vinculadas ao Estado desfeito sofressem discriminação nas organizações políticas formadas posteriormente. No mais das vezes, os governos formados foram compostos por etnias que não tinham bom relacionamento com as demais e, em função disso, não nutriam o interesse político de incluir estas últimas dentre os nacionais do novo Estado. Mesmo quando isso acontecia, práticas de recusa ao acesso aos serviços básicos faziam com que tais indivíduos, embora não fossem de direito, tornassem-se apátridas *de facto*.

Ainda nessa mesma linha, as chamadas restaurações de Estados também provocaram a apatridia. Países que foram anexados à URSS, como a Letônia, a Rússia e a Estônia, quando readquiriram suas soberanias, não concederam automaticamente a sua nacionalidade a todas as minorias que estavam em seus territórios quando da desintegração histórica. (grifo nosso)

Na mesma conjuntura, Barbosa (2015, p. 138) discorre:

[...] há causas de apatridia quando Estados são incorporados por outros, e a nação anexadora não reconhece e nem estende o direito de sua nacionalidade à população ou determinados grupos do território anexado, que até então representava um Estado dotado de nacionalidade para com seu povo; assim, as pessoas que são desse modo privadas tornam-se apátridas dentro de próprio país, agora novo e maior pela junção dos dois antigos; o território cresce, mas os direitos, que as vezes já eram escassos, cada vez mais diminuem.

Resta evidente, diante disso, que o fenômeno da apatridia não ocorre exclusivamente através do legislativo de cada país, pois este, na maioria das vezes, necessita da legitimidade conferida pela sociedade. Havendo conflitos, as minorias ficam subjugadas à vontade da maioria, estando a mercê de possíveis abusos revestidos de legalidade, ainda que estejam em contrário desacordo com as normas do Direito Internacional Público.

Outras formas de concretização da apatridia são a descolonização; a não concessão de documentos de identificação individual a pessoas indesejadas pelo governo; e o tráfico humano.

### 2.3. Procedimentos de reconhecimento do status de apátrida

Para que o indivíduo frua dos benefícios legais, é necessário especificar, primeiramente, a quem esses se destinam ou destinarão. Esta premissa é válida tanto no direito interno, quanto no internacional. Ou seja, ao serem instituídas garantias ou direitos, é preciso especificar quem são os sujeitos de direito da norma criadora.

A questão procedimental é competência interna de cada Estado, tratando o ACNUR apenas de regras gerais que permitam o amplo acesso às políticas em questão pelas pessoas que as necessitam. Não havendo um regramento específico na Convenção de 1954, as Nações Unidas, através do Alto Comissariado, dispuseram orientações gerais no Manual de Proteção aos Apátridas (2014).

### 2.3.1. Garantias Processuais

Delineiam-se, primariamente, algumas das garantias que a ACNUR aduz serem relevantes para garantir a efetividade dos procedimentos estatais internos.

#### 2.3.1.1. Direito de Entrevista

Apesar de ser uma garantia autoexplicativa, a entrevista corresponde à possibilidade de o solicitante explicar sua situação diretamente a pessoa que decidirá se este faz jus ou não ao provimento de seu pedido. Estende-se às crianças também, desde que capazes de expressar seu ponto de vista (ACNUR, 2014, p. 29-30).

#### 2.3.1.2. Assistência Procedimental

A concretização dessa assistência é possível de diversas maneiras, podendo ser através do auxílio na compreensão do idioma (preenchimento de requerimentos e entrevistas, por exemplo). Indica-se, também, o aconselhamento jurídico gratuito àqueles que não tenham como arcar, desde que haja disponibilidade (ACNUR, 2014, p. 29-30).

#### 2.3.1.3. Fundamentação das decisões

Buscando evitar arbitrariedades, orienta-se aos países que as decisões de reconhecimento ou não da apatridia sejam fundamentadas e escritas, bem como estas sejam tomadas e informadas em prazo razoável. Os organismos internacionais entendem como razoável o período de 6 meses e, excepcionalmente, 12 meses (ACNUR, 2014, p. 29-30).

#### 2.3.1.4. Direito de Apelação

Deve ser assegurado o direito aos requerentes de apelarem à instância superior caso o decreto decisório seja desfavorável à sua pretensão. Esta garantia guarda estrita relação de proximidade com a assistência judiciária.

O processamento destas apelações é determinado pelos próprios países, podendo ocorrer ou na via administrativa ou na via judicial. Ademais, não há óbices que impeçam as nações de admitirem outras medidas de revisões judiciais (ACNUR, 2014, p. 30).

### 2.3.2. As provas para a concessão do status de apátrida

A Organização das Nações Unidas divide o instituto da prova de duas formas, as que se relacionam às circunstâncias pessoais do indivíduo e às do país em questão.

Quanto à primeira, o ACNUR (2014, p. 31-32) afirma servirem para “ajudar a identificar quais Estados e procedimentos de nacionalidade devem ser considerados para determinar a condição de nacionalidade de um solicitante.”. Como exemplos, têm-se os depoimentos dos solicitantes, respostas das autoridades estrangeiras, documentos de identidade ou de viagem, certificado de naturalização ou de renúncia de nacionalidade, entre outros.

No que diz respeito à segunda, a definição postulada pelo ACNUR (2014, p. 32) consiste no seguinte:

As informações sobre as circunstâncias no país (ou países) em consideração devem abranger evidências sobre a legislação de nacionalidade e outras leis relevantes, sua implementação e outras práticas relevantes dos Estados, assim como o contexto jurídico geral nas jurisdições em termos de respeito do Poder Executivo em relação às decisões judiciais. Elas podem ser obtidas de várias fontes, governamentais e não governamentais. A complexidade da legislação de nacionalidade e da prática em um determinado Estado pode justificar o recurso a provas periciais em alguns casos.

Para as informações relativas ao país serem consideradas precisas, elas dever ter sido obtidas de fontes confiáveis e não tendenciosas, preferencialmente mais de uma. Assim, deve ser dada preferência às informações advindas de órgãos estatais diretamente envolvidos nos mecanismos de nacionalidade no Estado em questão, ou de atores que não sejam do Estado, mas que sejam especialistas em monitorar ou avaliar essas questões. A informação relacionada ao país deve ser atualizada constantemente, para que as mudanças na legislação de nacionalidade e na prática dos Estados relevantes sejam levadas em consideração. Além disso, as informações levadas em consideração devem ser contemporâneas aos eventos de nacionalidade que estão sendo analisados no caso em questão. Quando a prática das autoridades envolvidas na aplicação das leis de nacionalidade de um Estado parecer mudar de região para região, este fato deve ser considerado quando da valoração da prova relacionada ao país.

### 2.3.2.1. Ônus da prova e a suficiência probatória

Por se tratar de situação *sui generis*, o ônus probatório não recai exclusivamente ao requerente, pois, se assim fosse, o encargo seria tamanho a ponto de esvair de efetividade as normas que dão à nacionalidade a denominação de garantia fundamental.

Desta forma, as Nações Unidas postulam que o ônus da prova deve ser compartilhado pelo dito apátrida e pelo Estado, ao passo que o solicitante, muitas vezes, está em condições de fragilidade, o que dificultaria a sua pretensão caso a produção de evidências coubesse apenas a ele.

O Alto Comissariado informa que a suficiência probatória deve seguir os ditames dos procedimentos referentes à concessão do status de refugiado, considerando-se “as dificuldades intrínsecas a prova da apatridia” (ACNUR, 2014, p. 35).

### 2.3.2.2. O tratamento diferenciado a grupos específicos

Apesar de estarem sob o manto da ausência de vínculo nacional, não se pode pôr estes indivíduos sob a mesma ótica, pois são pessoas que vieram de diferentes realidades econômicas e culturais, sendo necessário analisar suas situações com certo grau de individualização, pois algumas estão em situação de fragilidade ainda maior. Seria incompatível exigir o mesmo arcabouço probatório para uma família completa (pais e filhos) e para órfãos (irmãos ou filhos únicos).

Neste sentido, é indicado que os países concedam garantias adicionais a determinados grupos, por ser mais difícil que estes consigam reunir provas que demonstrem o seu status de *heimatlos*.

Os grupos em evidência são as crianças e adolescentes desacompanhados e as pessoas com deficiência. As primeiras por estarem em altíssimo grau de fragilidade e por, muitas vezes, não saberem detalhes sobre seu próprio nascimento. Por sua vez, os segundos podem ser objeto de preconceito nos países, dificultando-se emissão de documentos destes, o que acaba por prejudicar na obtenção de dados quanto a nacionalidade ou a ausência desta para essas pessoas.

### 2.3.3. O reconhecimento da apatridia além da Convenção de 1954

De certo a Convenção de 1954 não é adotada por todas as nações do globo, mas, por ser a presente questão de interesse nacional dos países, estes têm adotado procedimentos internos para a concessão do status, mas sem que se submetam às obrigações que viriam após a ratificação do diploma legal acima especificado.

Como previamente delineado, os apátridas de fato não se enquadram na proteção exarada pela Convenção, mas a ACNUR revela que o procedimento de alguns países engloba a apatridia *de facto*, conjugando isto com o regramento da Convenção de 1954 e estendendo a aplicabilidade desta.

### **3 O PROTAGONISMO BRASILEIRO NA ERRADICAÇÃO DA APATRIDIA NO CONTEXTO GLOBAL E A SUA RELAÇÃO COM AS ENTIDADES DE PROTEÇÃO DOS APÁTRIDAS**

A relevância do estado brasileiro na problemática dos apátridas está diretamente relacionada ao fato de ser parte nas principais convenções que tratam sobre esta questão, sendo, portanto, uma nação engajada na resolução dessa demanda tão presente no mundo contemporâneo.

#### **3.1. Tratados internacionais como meios de solução da apatridia e sua aplicação no Brasil**

Entre a gama de diplomas internacionais que versam a respeito de direitos e garantias humanas, alguns se destinam especificamente às pessoas sem nacionalidade, estabelecendo obrigações aos países, direitos aos *heimatlos*, procedimentos simplificados de naturalização, entre outros. Dada a diversidade de tratados e convenções, contudo, Reis (2017, p. 56) subdividiu estes de acordo com suas finalidades, classificando-os como tratados que protegem os direitos dos apátridas; que visam erradicar a apatridia; e os que induzem os estados a criar meios de garantir a nacionalidade das pessoas, combatendo reflexamente a apatridia.

Contudo, antes de adentrarmos a análise da legislação internacional, é necessário esclarecer em que parte da pirâmide legislativa os tratados internacionais se localizam no ordenamento brasileiro. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, §3º, o qual foi incluído através da Emenda Constitucional nº 45/2004, dispõe:

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Esta explanação faz-se necessária em razão das convenções que serão tratadas a seguir serem anteriores à inclusão do parágrafo acima referido, não se estendendo, portanto, à equivalência supracitada. Deste modo, aos tratados e convenções ratificados pelo rito de leis ordinárias, o Supremo Tribunal Federal concedeu status de normas supralegais, mas infraconstitucionais, entendimento exarado no julgado do Recurso Extraordinário nº 466.343-1/SP, de relatoria do Ministro César Peluso.

Dada a suprallegalidade das convenções, Bichara (2013, p. 7) atesta que “o Poder Público tem a obrigação de fazê-los prevalecer sobre qualquer norma com eles conflitante, desde que não constitua uma afronta à Constituição Federal”. Desta forma, tendo os diplomas em questão terem sido integrados ao ordenamento jurídico brasileiro, caberão aos entes públicos a aplicação e cumprimento das obrigações oriundas.

### 3.1.1. A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961

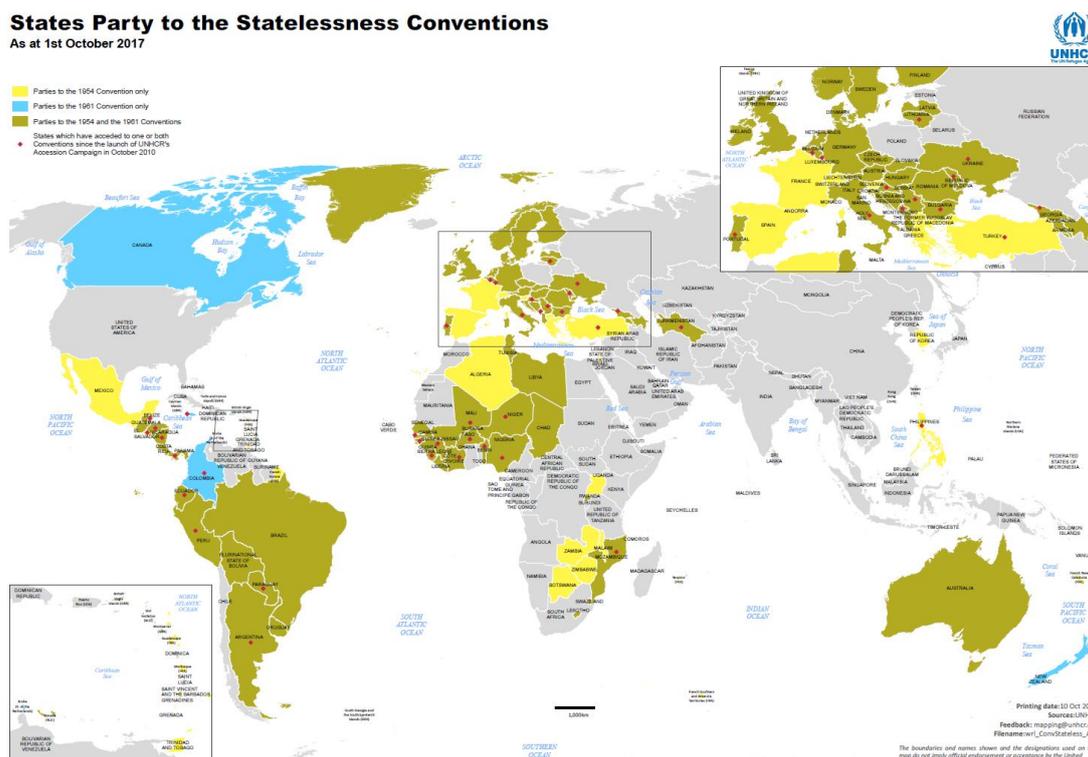
A origem de ambas as convenções está intimamente relacionada à ONU, ao passo que esta conduziu, através do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), a criação da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (CNUDH), possibilitando que o tema em questão fosse objeto de estudo a nível internacional. Consoante Carvalho (2017, p. 93), isto foi essencial para o desenvolvimento do conhecimento necessário que viria a fomentar as diretrizes originárias da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961.

Importante salientar que, anteriormente às Convenções de 1954 e 1961, o diploma legal utilizado para a proteção dos apátridas era a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 (REIS, 2017, p. 51). O amparo decorrente dessa Convenção não se adequava à integralidade dos *heimatlos*, dada as especificidades do instituto da apatridia.

Segundo dados do ACNUR, colacionados no Manual para parlamentares (2014, p. 57-61), até 1º de maio de 2014, o número de Estados-partes na Convenção de 1954 totalizava 80 países, enquanto 55 era o número de Estados-partes na Convenção de 1961, constatando-se que menos da metade dos países do globo integraram estas ao seu ordenamento interno. Para Reis (2017, p. 51-52), tais números denotam a “pouca ressonância internacional” das Convenções em apreço, o que resulta na baixa adesão/ratificação.

Abaixo, consta figura do mapa-múndi, no qual os países de cor amarela são os que fazem parte apenas da Convenção de 1954, os de azul são os que são parte apenas na Convenção de 1961. Os de cor verde, como o Brasil, são os Estados-partes em ambas as Convenções:

Figura 2 – Estados signatários das Convenções de 1954 e 1961.



FONTE: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR (2017)

São tidas como os principais diplomas legais internacionais referentes ao status de apátrida, por serem os primeiros a se debruçar sobre o tema, representando um marco na proteção das pessoas apátridas, tanto no âmbito interno dos países, quanto no contexto global, conforme delinea Barbosa (2015, p. 184).

Quanto ao conteúdo normativo de ambas as convenções em análise, pode-se dizer que a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 foi redigida no sentido de estabelecer garantias mínimas aos apátridas, como o acesso aos tribunais e a facilitação do processo de naturalização, entre outros, bem como trazendo conceitos e direcionando a quem se destinaria e aplicaria a presente norma internacional. Neste diapasão, Fagundes (2013, p. 86) discorre:

A Convenção fornece um marco para os Estados para que ajudem os apátridas permitindo-lhes viver em segurança e dignidade até que sua condição de apátrida seja solucionada. Visa regulamentar a situação dos apátridas e garantir o gozo dos direitos humanos essenciais para sua dignidade.

A essência principal da Convenção de 1954 recai na promoção de que os apátridas não podem ser tratados de maneira inferior a estrangeiros que possuam

nacionalidade, prevalecendo o tratamento igualitário entre ambos. Em alguns casos, como no caso da liberdade religiosa, defere-se tratamento igualitário entre as pessoas sem nacionalidade e os nacionais do país (FAGUNDES, 2013, p. 86).

Corroborando este entendimento, Bichara (2013, p. 7) afirma 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”. Ou seja, há uma preocupação no sentido de que os apátridas usufruam os mesmos direitos dos nacionais e dos estrangeiros residentes no país, na medida do possível. O mesmo autor (2013, p.7) segue expondo quanto à fruição dos direitos pelos apátridas da seguinte maneira:

Todos esses direitos devem ser concedidos em condições não menos favoráveis que aqueles assegurados, nas mesmas circunstâncias, ao estrangeiro em geral ou aos nacionais do Estado de acolhimento. [...] Para tanto, os direitos fundamentais garantidos no Estatuto dos Apátridas estão fixados no princípio da igualdade administrativa entre os componentes da população, seja qual for a sua origem.

A incidência do Estatuto do Apátrida pressupõe o prévio reconhecimento pelo Estado hospedeiro da situação de apatridia na qual se encontra o estrangeiro, seja pela impossibilidade de comprovar a existência de vínculo estatal ou pela própria inexistência deste. Pessoas nessa situação se enquadram como apátridas *de jure*, figura amplamente discutida no capítulo anterior deste estudo. Bichara (2013, p. 9) discorre a respeito da relevância em se reconhecer o *status* de apátrida:

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.

Passando-se a análise da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, é de fácil percepção a distinção entre os objetivos das convenções ora analisadas. Se a primeira buscava garantir o mínimo existencial aos apátridas, a Convenção de 1961 objetivava evitar o surgimento de pessoas enquadradas nesta situação, estipulando regras que impedissem a perpetuação do fenômeno da apatridia, através das quais seria possível complementar e avançar satisfatoriamente no entendimento deste (BARBOSA, 2015, p. 190).

O grande trunfo da Convenção de 1961 também se revela como um dos empecilhos para que esta seja aceita em ampla escala pelos Estados, pois se trata de diploma internacional que estimula mudanças na legislação interna dos países, o que não é bem quisto pelos entes políticos das nações, em geral, conforme ensina Reis (2017, p.56). Nessa esteira, Zen (2007, p.15) 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.

Outro marco trazido pela Convenção em voga foi a “criação” de um órgão interno às Nações Unidas, o qual seria responsável pela tutela internacional dos direitos das pessoas sem nacionalidade, nos termos do artigo 11 desta. O órgão em questão é o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, ACNUR, o qual já existia quando da elaboração do instrumento legal, havendo apenas o repasse oficial a este.

Para Carvalho (2017, p. 96), a efetividade da Convenção de 1961, enquanto diploma legal que trata sobre os mecanismos de proteção contra surgimento do fenômeno em estudo, depende da atividade legislativa interna dos estados signatários, sendo imprescindível a superação do conceito de soberania absoluta.

Feita essa exposição, faz-se necessário demonstrar onde ambas as Convenções se encontram no ordenamento jurídico brasileiro. O histórico legislativo da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 no legislativo brasileiro inicia em 1995, quando o Congresso Nacional aprovou o texto através do Decreto Legislativo nº 38. Por sua vez, entrou em vigor no dia 13 de novembro de 1996, vindo a ser promulgada através do Decreto nº 4.246, datado de 22 de maio de 2002.

No referente à Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, o texto desta carta foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2007, por meio do Decreto Legislativo nº 274, vindo a entrar em vigor no território nacional em janeiro de 2008, sendo, finalmente, promulgada em agosto de 2015, através do Decreto nº 8.501 de 2015.

### 3.1.2. Outros tratados de relevância à questão da apatridia

Além das Convenções explanadas no tópico anterior, há outros tratados e convenções internacionais que, apesar de não tratarem especificamente sobre o fenômeno

da apatridia e nacionalidade, despendem atenção a mecanismos que estendem, ainda que indiretamente, a proteção a pessoas carentes de vínculo nacional ou que minoram o surgimento do fenômeno em análise.

Carvalho (2017, p. 98) e Barbosa (2015, p. 213) apontam para o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto nº 591/1992) como garantidor da dignidade da pessoa humana, independente da sua nacionalidade ou ausência desta.

Somados a Reis (2017, p. 53), os autores destacam a relevância do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (Decreto nº 592/1992), ao passo que este é incisivo a estipular em seu artigo 3º que toda criança terá direito a adquirir uma nacionalidade. No mesmo escopo, vale elencar a Convenção sobre os Direitos da Criança (Decreto nº 99.710/1990).

Dada a relação intrínseca entre nacionalidade e apatridia, importante salientar a normativa legal internacional que versa sobre a primeira. Frente a isto, Reis (2017, p. 54-55) leciona:

Podemos citar ainda, como exemplos de tratados que protegem o direito à nacionalidade, o art. 29 da Convenção sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, de 1990; o art. 9º da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979; art. 5º da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, de 1965; e o art. 19 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2006.

Além dos tratados e convenções de abrangência global, também existem os que se direcionam a partes específicas do globo. Por esse trabalho enfatizar sua pesquisa no Brasil, limitar-nos-emos a apontar alguns documentos legais que englobem o continente americano em sua integralidade.

Os documentos regionais também merecem a devida observação, pois evidenciam o comprometimento dos países de determinada parte do planeta em relação à apatridia. No continente americano, há dois com grande expressividade, o primeiro é a Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica de 1969, o qual garante o direito à nacionalidade a todas as pessoas (CARVALHO, 2017, p. 99; FAGUNDES, 2013, p. 80), e que será explanada mais a fundo posteriormente. Importante mencionar, também, a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas, que ressalta a proatividade dos estados americanos em enfrentar este problema (BARBOSA, 2015, p. 220).

Intentando garantir a efetividade dos tratados internacionais, existe a figura dos *treaty bodies*, que consiste em comitês compostos por especialistas, os quais monitoram a implementação dos tratados de direitos humanos a nível global, propondo e sugerindo maneiras de maximizar a aplicação destes. As recomendações realizadas por esses colegiados refletem na atividade do ACNUR, pois as utiliza como norte na sua competência relativa aos apátridas.

Resta evidente que existe arcabouço legal internacional suficiente protegendo os apátridas, mas, por se tratar de uma situação de mão dupla, isso não basta para se solucionar a problemática, sendo imprescindível que os Estados também ajam no sentido de efetivar internamente a proteção já existente em âmbito internacional (CARVALHO, p. 101). Ou seja, é necessário que se foque no ser humano como real sujeito de direitos, deixando de lado convicções jurídicas que o impeçam de fruir das garantias básicas inerentes à pessoa humana.

### 3.2. Os sistemas de proteção de direitos humanos e sua influência no Brasil

A proteção dos direitos humanos é um objetivo a ser partilhado entre todos os países, daí surgindo a necessidade do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como meio de fortalecer a implementação dos direitos humanos a nível global.

Para Guerra (2013, p. 508), a tutela dos direitos humanos mostra-se mais eficiente quando feita através de entidades regionais, à medida que estas saberão as peculiaridades que as regem, podendo superá-las com maior facilidade, ao passo que podem se organizar de acordo com estas.

Ademais, compreender os sistemas de proteção é necessário para analisarmos os mecanismos que o Brasil vem adotando que o colocam como um verdadeiro país vanguardista no combate à apatridia.

#### 3.2.1. Sistema americano

O sistema americano de proteção dos direitos humanos é o de maior relevância para o escopo deste trabalho, visto que o Brasil se localiza na América do Sul. Entende-se que foi constituído através da Convenção Americana de Direitos Humanos (ConvADH). A ConvADH entrou em vigor no dia 25 de setembro de 1992, vindo a ser promulgada em 6 de novembro de 2002, através do Decreto nº 678.

A título informativo, no âmbito regional existe a figura dos *regional supervisory bodies*, responsáveis por supervisionar a implementação de medidas que cada tratado regional propõe e sugerir maneiras de como as colocar em prática.

A composição do sistema interamericano de direitos humanos é delineada por Guerra (2013, p. 518), aduzindo que este é “constituído pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”. Soma-se a esta informação, ainda, que para Reis (2017, p. 63), a “proteção dos direitos humanos no continente americano tem por pano de fundo a atuação da OEA”.

Insta relatar, também, que o Brasil se submeteu à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, aceitando a competência desta por meio do Decreto nº 4.463 de 2002, que a promulgou.

O Pacto de São José da Costa Rica garante o direito a nacionalidade no artigo 20, o qual é redigido do seguinte modo:

Artigo 20 - Direito à nacionalidade

1. Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade.
2. Toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra.
3. A ninguém se deve privar arbitrariamente de sua nacionalidade, nem do direito de mudá-la.

A literalidade da transcrição acima, teoricamente, previne o surgimento de apátridas de fato e de direito. Em verdade, Reis (2017, p. 68) afirma que este dispositivo legal, especialmente o art. 20(2) segue os mesmos critérios acostados na Convenção de 1961 e da Convenção Europeia sobre Nacionalidade.

Apesar de não haver normatização expressa quanto à apatridia no sistema interamericano de proteção, é inegável que este despende atenção especial à questão da nacionalidade, o que, *per si*, contribui significativamente para impedir o nascimento de pessoas carentes de vínculo com um estado.

As decisões da Corte Interamericana, ainda que possuam efeitos *inter partes*, refletem seu teor sob os estados que aceitaram sua competência, como o Brasil. Este efeito reflexo decorre dos princípios da boa-fé nas relações internacionais e da prevenção (REIS, 2017, p. 80-81). Desta maneira, os estados submetidos à jurisdição dessa corte atuariam preventivamente para evitar que demandas da mesma natureza viessem a surgir em seus territórios.

A partir disto, é necessário explanar a problemática ocorrida entre a República Dominicana e o Haiti, a qual é tida como o *case law* relativo à apatridia da Corte de São José, sendo composta por dois julgamentos proferidos em desfavor da República Dominicana.

Posto isso, faz-se necessária uma breve explicação a respeito da situação geopolítica entre os países, que veio a desaguar nas situações que ensejaram a incidência da jurisdição da Corte Interamericana. Por estarem geograficamente próximos um ao outro, o intercâmbio laboral entre estes países, até então colônias, era comum, não sendo óbice de problemas. Contudo, em 1937, iniciou-se o processo conhecido como “dominicanização” da fronteira, promovido pelo ditador Rafael Trujillo, resultando na expulsão e dizimação da população haitiana que habitava o território dominicano, poupados os trabalhadores da cana-de-açúcar, em razão de serem mão de obra barata. Com a independência do Haiti, e seu consequente declínio econômico, a população haitiana se quedou cada vez mais dependente dos empregos oferecidos em território dominicano.

Em razão da mescla entre esses povos, o governo dominicano passou a cingir a concessão de sua nacionalidade às pessoas que fossem descendentes de haitianos ou que fossem “haitianos-dominicanos”, ainda que nascidos no território da República Dominicana, país adotante do critério territorial do *jus soli*, privando-as de todos os direitos básicos que se relacionam com a nacionalidade.

O primeiro dos casos levados à Corte Interamericana de Direitos Humanos, parte do *case law*, é o das crianças Dilcia Yean e Violeta Bosico, que eram nascidas na República Dominicana, fazendo jus, portanto, à nacionalidade dominicana. Contudo, ambas foram privadas de expedir registro de nascimento, pois, quando da expedição, os funcionários estatais exigiram documentação inacessível aos pais das garotas, impedindo a confecção do documento, ainda que preenchido integralmente o critério territorial previsto na legislação dominicana.

Sentenciado em 2005, foi dado procedência ao caso, tendo a Corte obrigado a República Dominicana a reconhecer a nacionalidade de Dilcia e Violeta, a pagar uma quantia monetária em razão dos malefícios decorrentes do não reconhecimento como dominicanas e a criar mecanismos legais a fim de evitar a manifestação da apatridia.

O segundo caso componente do *case law* referente à apatridia analisado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos nos remete ao ano de 2014, também envolvendo o

estado dominicano e descendentes de haitianos nascidos na República Dominicana, o que Ulysses Reis denomina como haitianos-dominicanos.

No caso em questão, a problemática residia em duas esferas. A primeira se relacionava ao fato das pessoas serem alvos de diversos tipos de preconceito, sendo expostas a detenção e expulsão imotivadas pelo estado. A segunda se demonstrava através do Judiciário dominicano, a corte superior determinou a revisão das certidões de nascimento concedidas aos haitianos-dominicanos entre o período de 1929 e 2007.

Se, à luz deste procedimento, fossem verificadas irregularidades no processo de migração, a nacionalidade destas pessoas deveria ser cancelada, estando o governo agindo retroativamente em desfavor de seus nacionais e em contrariedade a diversos diplomas legais internacionais.

A Corte sentenciou este caso em 2014, também desfavoravelmente ao estado da República Dominicana, determinando que o país sustasse a aplicação de qualquer legislação que vedasse a concessão de sua nacionalidade àqueles que tivessem nascido em seu território, em virtude desta nação adotar o critério da territorialidade. Determinou, também, que o estado adequasse sua legislação interna aos ditames presentes na Convenção Americana, especialmente no que relativo à nacionalidade, bem como o treinamento do funcionalismo público na matéria de direitos humanos.

É evidente que os casos em tela, a princípio, não encontram qualquer relação direta com o Brasil, de maneira que, como Reis (2017, p. 80-81) informa, as decisões contrárias à República Dominicana afetam apenas esta, do ponto de vista meramente formal, contudo, é inegável que o teor das decisões exaradas pela corte ressoa no âmbito interno dos demais países que integram o continente americano, de forma que o mesmo autor delinea:

[...] os princípios da boa-fé nas relações internacionais e da prevenção impõem aos demais Estados submetidos à jurisdição da CtIADH adotar mecanismos jurídicos de modo a também seguir as duas diretrizes, ou seja, erradicar a existência de apátridas em seus territórios.

Finalizando a exposição referente ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, resta cristalina a importância dada em garantir o direito à nacionalidade, sendo garantia presente nos principais diplomas regionais, como o Pacto de São José da Costa Rica e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Ainda que não haja norma expressa tratando da problemática da apatridia, a regulação

internacional do instituto da nacionalidade demonstra a conduta comissiva do sistema em evitar este problema.

### 3.2.2. Sistema europeu

O sistema europeu de proteção dos direitos humanos é de extrema relevância para o estudo da apatridia em âmbito global, pois o continente europeu foi cenário, no século passado, da Segunda Guerra Mundial, conflito onde a privação de nacionalidade foi um dos meios usados para caçar outros direitos fundamentais. Ademais, ainda hoje o sistema europeu discorre sobre questões referentes à nacionalidade e apatridia.

De certo o Brasil não integra o sistema europeu, contudo, o atual contexto onde estamos inseridos nos permite inferir que há “teias comunicativas existentes hodiernamente no trato de questões ligadas a direitos fundamentais” (REIS, 2017, p. 59).

Dessa forma, não há vinculação direta do Brasil às entidades que compõem o sistema europeu, mas a doutrina defende a existência do fenômeno conhecido como Transconstitucionalismo, que, em apertadíssima síntese, corresponde à comunicação entre tribunais constitucionais e tribunais de direitos humanos sobre questões que ultrapassam o direito interno dos países, conforme ensina Cunha Junior (2015), usando dos ensinamentos propagados por Marcelo Neves.

A relevância deste sistema torna-se patente em decorrência do farto passado histórico do Velho Mundo e a temática central deste trabalho, o que é demonstrado pelo número considerável de *case law* versando a respeito de litígios envolvendo questões de nacionalidade e a falta desta, resultando na apatridia.

### 3.3. A Organização das Nações Unidas e seu papel na tutela do direito dos apátridas

Assim como os sistemas de proteção, a Organização das Nações Unidas se esforça para garantir a afirmação dos direitos fundamentais a nível global, como o direito à nacionalidade. Barbosa (2015, p. 201) destaca a atividade legiferante da ONU, “firmado na criação de diversas disposições jurídicas, políticas e sociais destinadas a identificar as causas propulsoras de apátridas e, principalmente, para evitar ou reduzir a apatridia nos locais de origem”, concretizada na elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, Convenções de 1954 e 1961, entre outros, de forma geral.

Comparado ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o ACNUR, a ONU, em sentido lato, é personagem secundária no combate à apatridia, mas desempenha papel de inegável relevância para a solução desta por meio do Conselho de Direitos Humanos, o qual Barbosa (2015, p. 201) discorre como:

[...] responsável pela observância da efetivação dos direitos humanos ao redor do mundo pelos países membros das Nações Unidas, e também, pela busca de uma cooperação conjunta a todos os seres humanos o acesso a direitos fundamentais mínimos, como a nacionalidade.

A principal motivação para o surgimento do Conselho de Direitos Humanos – e a prévia substituição da Comissão de Direitos Humanos da ONU – foi, portanto, fomentar a aplicação dos tratados e convenções internacionais, não permitindo que estes se tornassem normas vazias. Este entendimento é corroborado por Carla de Marco (2008, p. 189) ao aduzir que se espera maior rigor na fiscalização às nações que ratifiquem compromissos internacionais sérios referentes à dignidade humana.

O Conselho de Direitos Humanos surgiu por meio da Resolução 60/251 e sua criação data de 2006, sendo atribuída à Assembleia Geral. Quanto à composição deste, fazem parte 47 Estados, os quais são eleitos também pela Assembleia Geral.

O último pleito para renovação dos integrantes do Conselho ocorreu em 2016 e, conforme noticiado no sítio eletrônico da Rádio ONU, o Brasil foi eleito para integrar este pelo período de 3 anos, compreendido entre 2017 e 2019.

### 3.4. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

Embora o nome do Comissariado faça menção expressa apenas aos refugiados, também compete ao ACNUR a tutela específica dos direitos humanos dos apátridas no âmbito da Organização das Nações Unidas, sendo, consoante Barbosa (2015, p. 203), “organismo responsável internacionalmente e internamente pela tutela, assistência e ajuda aos apátridas e refugiados ao redor do mundo”.

O ACNUR atuava em favor dos apátridas antes mesmo da elaboração da Convenção de 1954, mas, por ausência de regramento legal internacional específico aos casos de ausência de nacionalidade, via-se limitado à aplicação das normas aplicáveis aos refugiados, como a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, o que se mostrava inadequado em considerável parcela dos casos. A partir desta observação, Fagundes

(2013, p. 89) afirma que o ACNUR se dedicou à elaboração de dispositivos que permitissem a proteção dos apátridas, quais sejam as Convenções de 1954 e 1961.

Quanto à aplicação de ambas as convenções, o Alto Comissariado desempenha a função de tratar diretamente com os entes estatais, buscando incentivá-los a aderir a estes, em especial à Convenção de 1961, a qual, como previamente aduzido, propõe medidas visando à prevenção e à diminuição dos casos de apatridia, atuando, também, no assessoramento e consultoria estatais gratuitos quanto a como pode ser a atuação interna das nações quando se tratar de pessoas apátridas (BARBOSA, 2015, p. 210).

Reafirmando o acima disposto, Justo (2012, p. 133) leciona, nos seguintes termos:

[...] a partir dos anos 2000, a apatridia ganha prioridade no âmbito do ACNUR, que intensifica seu papel em prol da defesa do regime da apatridia, tomando um papel de advocacy e de consultoria para a interpretação e aplicação de suas regras.

Exemplificando esta última função, Fagundes (2013, p. 89) declara que “o ACNUR presta assessoria aos Estados defendendo, por exemplo, que os Estados incluam uma garantia para todos os menores que nasçam em seu território e que seriam apátridas de outro modo, adquiram a nacionalidade”. Verifica-se, diante disso, como a atuação deste órgão é feita com a devida observância à soberania estatal, a fim de evitar conflitos que mitiguem a eficácia das normas preventivas.

A extensão da competência do ACNUR para além da tutela dos refugiados veio somente em 1974, quando a Assembleia Geral da ONU, embasada pelo artigo 11 da Convenção de 1961, atribuiu ao Alto Comissariado as responsabilidades tangentes aos apátridas.

#### 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.

Deve ser salientado, contudo, que a “escolha” do ACNUR como tutor dos direitos dos apátridas não decorreu integralmente do teor do dispositivo legal acima elencado. Em verdade, devido aos fluxos migratórios de refugiados e pessoas em situação de apatridia estarem, por muitas vezes, interligados, entendeu-se que seria melhor se o

cuidado de ambas as questões fosse efetuado pelo mesmo organismo (BARBOSA, 2015, p. 205).

A atividade desempenhada pelo Alto Comissariado na tutela dos apátridas possui natureza dupla, compreendendo desde o fornecimento de dados sobre a problemática da apatridia, por meio da apresentação de gráficos e números, agindo analítica e teoricamente, até o trabalho efetivo de campo, provendo de condições mínimas àqueles que se encontram carentes da proteção de qualquer ente estatal (BARBOSA, 2015, p. 211-212).

Justo (2012, p. 132) declara a relevância da atividade desempenhada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no desenvolvimento da tutela dos direitos humanos dos apátridas:

O processo de consolidação epistêmica e institucional do regime internacional de Proteção às pessoas apátridas se deu a partir da expansão do mandato do ACNUR, organização construída e destinada para lidar com a questão dos refugiados.

Em razão de o Brasil ser um país ativo na área de atuação e influência do ACNUR, a presença deste ramo das Nações Unidas no território nacional também merece atenção.

Quando na discussão do projeto de lei nº 2516/2015, o qual se referia à Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), publicada em maio de 2017, – tema a ser aprofundado no próximo capítulo – o Alto Comissariado participou ativamente da discussão deste na Câmara dos Deputados, conforme noticiado no endereço eletrônico deste. 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.

Ademais, o ACNUR reconhece o Brasil como destaque no combate à apatridia e ao refúgio, dando destaque ao país quando na divulgação de campanhas de conscientização a respeito do tema, o que se verificou em agosto de 2011.

## 4 O SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO E A PROTEÇÃO DAS PESSOAS APÁTRIDAS

A tutela do sistema brasileiro ocorre em duas esferas: legislativa e administrativa. Na primeira, materializa-se, inicial e principalmente, nos dispositivos constitucionais e, em seguida, pela legislação infraconstitucional; na administrativa, por meio de entidades competentes para a atribuição ao estrangeiro o *status* de apátrida.

### 4.1. Constituição Federal de 1988

A Lei Maior do estado brasileiro é tida como vanguardista, pois, cronologicamente, localiza-se após uma ditadura militar de mais de duas décadas, instituindo uma gama de direitos e garantias fundamentais aplicáveis indistintamente entre todas as pessoas presentes no território brasileiro, nacionais ou estrangeiras.

A Constituição Federal de 1988 é calcada nos princípios da isonomia e da dignidade da pessoa humana, prevendo expressamente que os direitos acostados a ela se estenderão aos estrangeiros, conforme delinea o *caput* do artigo 5º:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, 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, nos termos seguintes

Apesar de não haver menção aos apátridas, não coaduna com o espírito constitucional crer que o legislador constituinte optaria pela exclusão destes do âmbito protetivo da norma fundamental. Em verdade, a diferenciação legal instituída pela Constituição se traduz apenas em relação aos direitos políticos.

Ao confrontarmos a Constituição da República e suas normas para a concessão da nacionalidade brasileira, é verificado que o surgimento de apátridas descendentes de brasileiros ou nascidos no território nacional não é possível, dada a adoção do critério misto, isto é, conjugação do critério sanguíneo com o territorial.

Contudo, ainda que o Brasil não institua constitucionalmente qualquer discriminação decorrente da *anacionalidade*, e tenha as Convenções de 1941 e 1961 integradas ao seu ordenamento, não houve qualquer reflexo no legislador constitucional, o que se observa quando analisadas as regras de naturalização.

As modalidades de naturalização, ao contrário da concessão da nacionalidade, não se mostram eficazes para o combate à apatridia, consoante Reis (2017, p. 95). Isto se denota em razão de a Constituição Federal exigir o cumprimento de requisitos de difícil acesso aos apátridas. A Constituição Federal elenca duas modalidades de naturalização, as quais foram descritas no primeiro capítulo deste trabalho.

Correlacionado as modalidades com a temática das pessoas sem vínculo estatal, constata-se a ineficácia constitucional em solucionar o problema da apatridia quando esta surgir em outra nação.

A forma de naturalização destinada aos nacionais de países de língua portuguesa, com critérios simplificados, não é aplicável às pessoas apátridas, em razão de estas não possuírem vínculo político-estatal com qualquer nação, estando inelegíveis, portanto, para a fruição deste processo.

A outra maneira instituída pela Lex Maior pressupõe que o estrangeiro – de qualquer nacionalidade – viva no território nacional por quinze anos. Apesar da Constituição Federal não mencionar apátridas, a hermenêutica constitucional alinhada com o Direito Internacional dos Direitos Humanos permite a inclusão destes, a fim de dar à Carta Magna uma interpretação em que prevaleça os princípios basilares da igualdade e da dignidade da pessoa humana (REIS, 2017, p. 95).

A exigência de habitação por quinze anos no Brasil para a aquisição da nacionalidade brasileira para os apátridas não se materializa como medida proporcional ou razoável, pois ignora que estas pessoas carecem de garantias básicas e fundamentais, de forma que o lapso temporal em questão seria marcado por privação constante de direitos.

#### 4.1.1. O caso dos brasileirinhos apátridas

Entre o período compreendido entre a promulgação da Constituição de 1988 e o advento da Emenda Constitucional de Revisão nº 03/1994, o surgimento de pessoas em situação de apatridia que fossem filhos de pais brasileiros não era possível, em razão do critério misto adotado.

No entanto, com a aprovação pela Mesa do Congresso Nacional em 07 de junho de 1994, foram efetuadas alterações sensíveis no dispositivo constitucional relativo à nacionalidade. Após as mudanças, o texto constitucional acostado ao inciso II, alínea “c”, do artigo 12 passou a ser redigido da seguinte maneira:

Art. 12

I -

c) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira;

Posteriormente à alteração constitucional, abriu-se a possibilidade que vários filhos de brasileiros nascidos no exterior viessem a ser apátridas, em razão de muitas destas pessoas residirem em países – Itália, Suíça, Japão, entre outros – adotantes exclusivamente do critério sanguíneo (*jus sanguini*) para a concessão de sua nacionalidade.

A exigência trazida pela Emenda Revisional ignorava que muitas destas famílias se encontravam estabelecidas em outros países, sendo a vinda obrigatória ao Brasil para a aquisição da nacionalidade algo impensável a estas em razão da onerosidade que marcaria todo este processo.

Salienta-se que a mudança na Constituição não tornou os filhos de brasileiros viventes no exterior apátridas imediatamente, de forma que estes permaneceriam detentores do passaporte brasileiro, válido até completarem a maioridade (GLASENAPP, p. 166, 2008). Contudo, o risco da apatridia era iminente, pois retirou-se o direito do reconhecimento automático da nacionalidade brasileira a estas crianças.

Frente ao risco, brasileiros vivendo no exterior buscaram o auxílio das embaixadas brasileiras ao redor do mundo, as quais forneciam informações controversas aos pais. Após reiteradas consultas às diplomacias e embaixadas, sem qualquer expectativa de solução, os pais se organizaram em um movimento denominado “brasileirinhos apátridas”.

O movimento era capitaneado pelo jornalista Rui Martins, tendo vertentes em diversas partes do globo, como na Austrália, Israel e Japão. Buscando visibilidade para a problemática, os integrantes contataram autoridades e personalidades brasileiras por meio do envio de cartas, publicaram entrevistas e matérias nos meios de comunicação, realizaram manifestações nas repartições brasileiras, entre outros. (SANT’ANNA, ROSSO, 2011, p. 463).

Consoante o ACNUR, em 2007, quando houve a efetiva solução da problemática, existiam cerca de 200 mil pessoas que se tornariam apátridas caso atingissem a maioridade e não viessem ao Brasil para residir e efetuar a opção pela nacionalidade brasileira.

Também em 2007, a lacuna trazia pela ECR nº 03/1994 foi sanada pela Emenda Constitucional nº 54/2007, a qual alterou a redação da alínea “c”, inciso II, do artigo 12 para a forma atual:

Art. 12

I -

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;

A partir disto, um filho de pai ou mãe brasileiro nascido e residente no exterior em país adotante do critério sanguíneo não poderia vir a se tornar apátrida, pois o registro do nascituro poderia ser feito em consulado brasileiro, afastando-se a necessidade de residência ou de opção aos 18 anos como pressupostos para aquisição do vínculo pátrio. Complementando a explanação sobre a EC nº54/2007, Del’Olmo (2008) leciona:

Permanece válida a outra forma de alcançar a nacionalidade brasileira: vir residir no Brasil e optar pela condição de brasileiro, perante a justiça federal. Nesse caso, agora há clareza sobre o momento da opção: ela pode ser procedida, em qualquer tempo, desde que a pessoa tenha atingido a maioridade.

Consoante Carvalho (2017, p. 103), a EC nº 54/2007 representa um marco no combate à apatridia, firmando o Brasil como país atuante 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 [...]

Além da mudança direta no texto constitucional, a Emenda Constitucional nº 53/07 também refletiu seus efeitos nos Atos Dispositivos Constitucionais Transitórios, especificamente no artigo 95, possibilitando que os nascidos durante a vigência da ECR nº 03/1994 pudessem ser registrados em repartição brasileira ou se fixassem residência no território brasileiro (GLASENAPP, 2008, p. 167) (BARBOSA, 2015, p. 38).

A solução do caso dos brasileiros apátridas levou 13 anos, período marcado pela cobrança constante de nacionais morando em outros países do globo, o que se mostrou essencial para que o Poder Legislativo atuasse para solucionar a questão.

### 3.1.2. Projetos de Emendas Constitucionais

Atualmente, existem dois projetos tramitando nas casas do Congresso Nacional, uma na Câmara dos Deputados e outra no Senado Federal, que alteram sensivelmente alguns dispositivos constitucionais de relevância ao tratamento diferido aos *heimatlos*.

A primeira é a PEC nº 119/2011, que visa alterar o art. 14 da Constituição Federal. A mudança em questão permitiria que os estrangeiros que participassem da atividade política e processo eleitoral, desde que observados alguns os requisitos temporais: 5 anos para a participação na forma ativa e 10 anos para a forma passiva. Para REIS (2017, p. 111-112), o intuito desta emenda é estabelecer vínculos entre o estrangeiro e a comunidade na qual ele está inserido. A PEC está pendente de parecer na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

A segunda proposta é a PEC nº 25/2012, originária do Senado Federal, e possui escopo mais ambicioso que a explanada anteriormente, pois busca suprimir a expressão *residente* do caput do artigo 5º, estendendo formalmente o âmbito protecionista da Constituição Cidadã a todas as pessoas, independentes de quaisquer circunstâncias. Contudo, esta alteração não condiz com o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, o qual já se manifestou previamente quanto à desnecessidade de residência no país para a incidência dos direitos fundamentais no julgamento do Habeas Corpus nº 94.016.

A outra mudança pretendida pela PEC nº 25/2012 e que se relaciona diretamente aos anacionais é a possibilidade de que estes participem da vida política do município onde residirem, sem a necessidade de comprovação temporal, como requer a PEC nº 119/2011.

A integração destas propostas de emendas constitucionais ao texto definitivo da Lei Maior brasileira demonstraria, em maior grau, o comprometimento do Estado em garantir direitos básicos aos apátridas, integrando-os à comunidade e permitindo que estes tenham voz ativa no desenvolvimento de políticas públicas, por exemplo.

## 4.2. Legislação infraconstitucional

A análise da legislação incidente sobre as pessoas apátridas materializa sua importância em decorrência de a Constituição não ser o primeiro diploma legal – ainda que seja o mais importante – a ser observado pelos agentes estatais.

Em verdade, o funcionalismo público é guiado, geralmente, pelas normas específicas que se relacionam com sua atividade, como decretos, portarias e instruções normativas, de forma que se a legislação não transmitir os ditames constitucionais, há o risco de este ser subjugado.

#### 4.2.1. Legislação federal

##### 4.2.1.1. Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980)

Até maio de 2017, o Estatuto do Estrangeiro era o diploma legal específico para tratar das questões concernentes a estas pessoas, cuja criação se deu durante a ditadura militar, influenciando diretamente no teor desta lei.

Diante disto, pode-se inferir que o Estatuto em nada coadunava com o espírito da 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 para estes.

Críticas não faltavam quanto à literatura do Estatuto do Estrangeiro, evidenciando Reis (2017, p. 102) 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.

[...]

A leitura do Estatuto do Estrangeiro deixa evidente que ele foi elaborado a partir do paradigma da política mundial que envolvia a passagem dos anos 1970/1980 (Guerra Fria).

Guerra (2017, p. 91) também discorre quanto à incongruência do Estatuto quando confrontado com a Constituição Federal:

[...] 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.

Em maio de 2017, o Congresso Nacional aprovou a nova Lei de Migração (Lei nº 13.345/2017), revogando, por fim, o Estatuto dos Estrangeiros.

#### 4.2.1.2. Lei de Migração (Lei nº 13.345/2017)

No que tange à matéria da apatridia, a nova Lei de Migração é veiculada como um marco no ordenamento brasileiro, por ser imbuída dos princípios que norteiam a Constituição, mas, principalmente, por trazer a conceituação, no âmbito interno, de termos que anteriormente estavam à mercê da discricionariedade do estado.

A concepção da nova Lei de Migração difere consideravelmente da forma como o migrante era visto sob a ótica do agora revogado Estatuto do Estrangeiro, pois o projeto dessa recebeu contribuições de diversos entes, permitindo a compatibilização da lei migratória brasileira com a Constituição Federal da República de 1988, a Convenção de 1954 e a Convenção de 1961, no que tange especificamente aos apátridas (CARVALHO, 2017, p. 110).

É atual o escopo presente no diploma legal em questão, pois coaduna com posicionamentos já consagrado no âmbito do Direito das Gentes e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, encarando os não nacionais como verdadeiros sujeitos de direitos humanos, o que o são.

Há a conceituação do termo “apatrida”, com a devida observância aos diplomas internacionais dos quais o Brasil é parte:

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.

Destacando a relevância da estipulação de um conceito, Bichara (2017, p. 16) aduz:

Juridicamente, a questão da tipificação do apátrida reveste-se de 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 fundamentais.

Segundo Guerra (2017, p. 95), a Lei de Migração firma o Brasil como país vanguardista na solução e prevenção de apatridia, pois amplia aos migrantes a incidência de direitos que comumente só são aplicáveis aos nacionais.

A lei em questão também institui procedimento de naturalização simplificado para pessoas em situação de apatridia, o qual ainda resta pendente de regulação. O artigo 26 da Lei de Migração dispõe exclusivamente sobre os apátridas, atribuindo desde direitos até a enumeração de situações que impliquem a perda da proteção nacional.

#### 4.2.1.3. Legislação estadual e municipal

São raras as experiências legislativas estaduais e municipais correspondentes aos apátridas, mas, as existentes merecem a devida atenção, pois demonstra que os outros entes federativos, além da União, intentam a necessária integração dos apátridas à comunidade onde eles habitam.

A nível estadual, há dois estados possuidores de legislação direcionada aos apátridas. O primeiro é o Rio Grande do Sul, que, por meio do Decreto Estadual nº 49.729/2012, instituiu o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas. O Decreto reflete a normativa dos diplomas internacionais protetivos e atribui ao Comitê o monitoramento da situação dos grupos vulneráveis, visando facilitar o acesso destes a políticas públicas (REIS, 2017, p. 107).

O outro estado federado é o Paraná, o qual criou, por intermédio da Lei Estadual nº 18.465/2015, o Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná. O Conselho reúne pessoas de variados segmentos da sociedade, objetivando a elaboração de diretrizes a serem carreadas ao Legislativo paranaense, na tentativa de criar leis que “ofereçam o acesso de serviços públicos aos grupos vulneráveis e promover o treinamento dos agentes públicos para o trato com eles”, de acordo com Reis (2017, p. 108).

Na esfera municipal, destaca-se o Decreto Municipal nº 54.645/2013, de São Paulo, criador da cadeira de Conselheiro Extraordinário nos Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras. Este cargo busca garantir que os imigrantes participem

nestes colegiados. Apesar de não se direcionar especificamente às pessoas sem nacionalidade, o termo “imigrante” é extensivo a estes.

#### 4.2.1.4. Outros elementos nacionais de proteção

Saindo do espectro legalista, a administração pública interna, por meio dos seus atos de competência, também pode deferir garantias aos migrantes em geral, incluindo-se os apátridas.

Como exemplo disto, há a Portaria nº 04/2015, emitida pelo Ministério da Justiça. Esta Portaria visa a regulamentação da permanência definitiva e do registro de estrangeiros como reunião familiar, casamento, união estável e etc. Apesar de não haver menção expressa aos apátridas, a hermenêutica permite afirmar que estes se encontram englobados em termos como “migrantes”, podendo, portanto, usufruir das benesses conferidas pelo órgão do Governo Federal.

O Conselho Nacional de Imigração, mediante a edição da Resolução Recomendada nº 12/2010, busca assegurar a emissão de documentos que permitam aos estrangeiros o gozo de direitos básicos no território nacional, facilitando a identificação deste frente a órgãos e estabelecimentos privados.

Apesar de não se caracterizar como elemento direto de proteção, o Memorando de Entendimento de 2014 é relevante para a problemática em análise. O Memorando é oriundo de um acordo de cooperação firmado entre o Ministério Público Federal e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, conforme noticiado em sítio eletrônico do próprio ACNUR.

A cooperação firmada entre o *Parquet* federal e o órgão subsidiário da ONU consiste, conforme Reis (2017, p. 104), no “desenvolvimento de ações conjuntas que fortaleçam a proteção e o acolhimento de migrantes no Brasil”. Ao contrário dos outros atos anteriormente elencados, o Memorando de Entendimento de 2014 trata expressamente sobre a questão da apatridia.

Por fim, é indispensável a citação da Declaração de Brasília sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas nas Américas. Inicialmente, é preciso informar que não se trata de instrumento com força normativa, isto é, não outorga deveres e obrigações aos Estados, servindo, na verdade, como um norte a estes. Sobre a Declaração de Brasília, Barbosa (2015, p. 342) aduz:

A Declaração de Brasília de 2010, no âmbito da apatridia, é reconhecida como verdadeira referência para outros países e obra de destaque para o próprio ACNUR. Ela renovou e reafirmou o papel dos Estados no seu dever de protegerem os apátridas, utilizando para tal todos os meios necessários, e para isso, valendo-se inclusive da ampla rede de tutela aos refugiados já existente e já consolidada no cerne global.

A Declaração de Brasília foi semeada durante o Encontro Internacional sobre Proteção de Refugiados, Apátridas e Movimentos Migratórios Mistos nas Américas em 2010, tendo sido um compromisso aceito por 18 países latino-americanos no sentido de ampliar e efetivar os mecanismos de proteção aos apátridas.

#### 4.3. O reconhecimento do *status* de apátrida e Comitê Nacional para Refugiados – CONARE

Como previamente delineado, as Convenções de 1954 e 1961 não dispõem de regramento específico estabelecendo o procedimento para reconhecer a pessoa como apátrida, deixando isto a cargo do Estado-parte, que poderá recorrer ao auxílio do ACNUR.

Apesar de ambas as Convenções estarem devidamente integradas ao ordenamento jurídico brasileiro, até recentemente era incerto quanto a quem intenta a apresentação de um pedido de reconhecimento como apátrida e qual seria o ente ou órgão responsável pela análise deste. Esta lacuna foi sanada com a aprovação da Lei de Migração, conforme informa Guerra (2017, p. 103), que estendeu a aplicação dos dispositivos legais da Lei nº 9474/1997 aos apátridas:

Art. 26

§ 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.

O CONARE, sigla para Comitê Nacional para Refugiados, foi criado pela Lei nº 9474/1997 visando à implementação do Estatuto dos Refugiados no ordenamento pátrio.

Contudo, a legislação que criou o Comitê carece de dispositivos que versem sobre a questão da apatridia, tendo em vista que foi concebida para a problemática dos

refugiados, havendo, portanto, lacunas e imprecisões legais que podem macular o procedimento de reconhecer apátridas (BICHARA, 2017, p. 9).

Apesar disto, os principais óbices à incidência da atuação do Comitê Nacional de Refugiados estão previstos na legislação administrativa do órgão. Bichara (2017, p. 10-11) elenca Resoluções e Portarias que, além de evidenciarem elevado grau de discricionariedade, impedem o desenvolvimento das atividades que ensejaram a criação do órgão:

[O CONARE] editou a Resolução Normativa 13, de 23.03.2007, determinando que o pedido de refúgio que não atenda aos critérios de elegibilidade previstos na Lei 9.474/1997, poderá, “a critério do Conare”, ser interrompido para que a permanência do estrangeiro no país possa ser apreciada pelo Conselho Nacional de Imigração – CNIg, de acordo com a Resolução Normativa CNIg 27, de 25.11.1998, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos.

A despeito disto, há respaldo legal que permita ao CONARE a apreciação das demandas referentes a pessoas apátridas, pois o art. 48 da Lei 9.474/97 dispõe que a interpretação desta deverá ser calcada na harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, e “todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido”, como as Convenções de 1953 e 1961.

Espera-se que com a vigência da Lei nº 13.445/2017 e a eventual regulação do procedimento de reconhecimento do indivíduo como apátrida, a instância administrativa representada pelo Comitê Nacional de Refugiados se alinhe com a postura do Brasil frente à problemática em questão.

#### 4.4. O Poder Judiciário e o reconhecimento do *status* de apátrida

Ao Poder Judiciário compete apreciar lesão ou ameaça de direito, de acordo com o mandamento constitucional acostado ao art. 5º, inciso XXXV. Desta forma, o acesso à justiça, como garantia constitucional, pode ser invocado pelos imigrantes anacionais quando a via administrativa dissonar do regramento internacional ao qual o Brasil faz parte, por exemplo.

No primeiro grau, a causa de pedir se fundamenta, essencialmente, na supressão de omissões, na tentativa de coibir atos discricionários ou abusivos perpetrados pela

autoridade pública que venham a ameaçar os direitos concedidos pelo Estatuto dos Apátridas (BICHARA, 2017, p. 14).

Há, em verdade, um controle de legalidade a ser realizado pelos juízes, os quais deverão observar o caráter supralegal das Convenções de 1954 e 1961 em relação à legislação ordinária. Nesta esteira, Bichara também informa:

No controle de legalidade, o juiz perquire, primeiramente, se o órgão administrativo competente aplicou corretamente os critérios de elegibilidade do apátrida para saber se o mesmo poderia beneficiar-se dos direitos fundamentais inerentes a esta condição. O objetivo é verificar a adequação do pedido de status de apátrida com as normas legais que o regem [...]

A competência para realizar o controle de legalidade dos atos afetos ao cumprimento das Convenções acima especificadas é dos juízes federais, em observância ao art. 109, inciso III, da Constituição Federal, aos quais compete o processamento e julgamento das demandas cuja causa seja “fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional”.

O caso de Andrimana Buyoya Habiziman é a concretização do Judiciário como meio de reconhecimento de pessoas como *heimatlos*, pois teve sua apatridia reconhecida pela Justiça Federal. Insta destacar que o acesso ao Judiciário só ocorreu quando Andrimana esgotou a instância administrativa e teve seu pleito negado pelo Comitê, bem como negado o visto permanente. A União recorreu da decisão precedente, mas não logrou êxito, tendo permanecido a decisão do magistrado de primeiro grau.

Ao Superior Tribunal de Justiça compete garantir o cumprimento das disposições emanadas o Estatuto dos Apátridas, de acordo com o lecionado no art. 105, inciso III, alínea “a”, da Carta Magna. A manifestação do STJ se materializa através da interposição de Recurso Especial.

A negativa de vigência do STF não acarreta consequências sancionatórias ao Brasil, mas põe em cheque sua posição de garantidor dos direitos dos apátridas cenário global, ao passo que é signatário de todos os diplomas internacionais que discorrem sobre esta questão.

Consoante Bichara (2017, p. 17), o Poder Judiciário é um dos protagonistas na busca pela garantia dos direitos fundamentais firmados por meio de tratados e convenções internacionais, buscando corrigir discricionariedades e arbitrariedades que, eventualmente, possam surgir quando alguém necessitar invocá-los.

#### 4.5. As políticas públicas e sua aplicação às pessoas apátridas

##### 4.5.1. Documentação

Pessoas em situação de refúgio ou apatridia encontram muitas dificuldades na emissão de documentos, ou pelo fato de não possuírem em razão de terem sido extraviados, no caso dos refugiados, ou por simplesmente não terem, como comumente ocorre no caso dos apátridas.

Sob o bojo do revogado Estatuto do Estrangeiro, a emissão de documento de identificação para os apátridas era inviável, isso se dava porque a lei exigia a entrada regular no território nacional (apresentação de documento de viagem e visto, se necessário). Estas exigências impossibilitavam a emissão de documentos para estas pessoas.

Além disto, o sítio eletrônico da Polícia Federal informa da necessidade do pagamento do montante de R\$204,77, sendo isto mais um empecilho às pessoas em estudo, pois é comum que vivam em situação de miserabilidade, por serem invisíveis ao poder público.

Quanto ao documento de passaporte, sua emissão é possível aos apátridas, porém o endereço eletrônico da Polícia Federal também enumera requisitos para a emissão deste, dificultando o acesso dos apátridas a este também.

A via judicial surge como alternativa a fim de garantir a emissão de documentos oficiais, estando a Defensoria Pública da União hábil a atuar em casos desta natureza.

Espera-se que com a Lei de Migração, os procedimentos administrativos internos sejam revistos a fim de efetivar a proteção prevista nos tratados internacionais que o Brasil é parte.

##### 4.5.2. Saúde

A saúde é direito constitucionalmente previsto a todos os seres humanos, não podendo o Estado, de qualquer forma, impedir a prestação do serviço médico a qualquer pessoa.

Reis (2017, p. 127) aponta a Lei n 8090/1990 e a Portaria n 2446/2014 do Ministério da Saúde como medidas protetivas dos estrangeiros em geral, pois a primeira

estabelece a universalidade no oferecimento da saúde pública, e a segunda redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde.

A materialização da universalidade se traduz por meio de programas como o Farmácia Popular do Brasil. No âmbito deste programa, é necessário a apresentação de receita médica e documento oficial com foto constando o número do Cadastro de Pessoa Física. Esta última exigência talvez seja um entrave aos migrantes recém-chegados no país, o que nos remete ao tópico anteriormente abordado.

#### 4.5.3. Educação

A legislação concernente ao sistema educacional, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), é calcada em princípios como a isonomia e a igualdade, mas não faz qualquer menção expressa aos estrangeiros. Logo, não há vedação alguma ao acesso à educação pelos estrangeiros, o que contrariaria a universalidade constitucional.

Porém, se a lei não cria entraves, a realidade diária o faz, pois são várias as barreiras que permitem o acesso pleno à educação por migrantes, desde o idioma, até a dificuldade de adaptação.

Quanto ao ensino superior, os não nacionais podem participar do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e se inscrever no Sistema de Seleção Unificada (SISU), assim como podem conseguir financiamento estudantil através do programa de Fundo Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

Contudo, o principal óbice no acesso a todas as políticas públicas aqui citadas – documentos, saúde e educação – remete ao primeiro, isto é, a documentação insuficiente ou inexistente. Para fruir dos benefícios e programas do governo federal, estadual ou municipal é preciso, quase que integralmente, a apresentação de documentação hábil a comprovar a situação em que o possível beneficiário está inserido, qual seja, a regularidade de sua estadia no país (REIS, 2017, p. 137-138).

No caso das pessoas apátridas, a situação é ainda mais sensível, pois possuem mais entraves quanto à obtenção dos documentos oficiais, como previamente aduzido. Desta forma, vislumbra-se como alternativa a facilitação para que os estrangeiros, em especial os que se encontrem em situações excepcionais, possam proceder à emissão dos documentos. A flexibilização da exigência dos documentos também é alternativa a se

considerar, podendo a administração pública impor prazo para que a pessoa regularize sua situação, mas, enquanto isso, permitindo que ela usufrua das políticas públicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A migração é um fenômeno característico da atualidade, decorrente de diversos motivos, dos que são encorajados (ofertas de trabalho no exterior) aos que são evitados (forçada). A apatridia se encaixa na segunda, pois, como demonstrado, comumente, as pessoas sem nacionalidade se veem forçadas a se locomover em decorrência da privação de direitos básicos, discriminação, dificuldades econômicas, etc.

As barreiras geográficas ainda constituem empecilho aos apátridas, pois forçam estes a burlar a lei para exercer o direito básico de ir e vir, impedindo – e, as vezes, até criminalizando – o acesso destes aos territórios nacionais por carecerem de documentação que possibilite identifica-los, por exemplo.

A universalidade e a dimensão da problemática da apatridia faz com que seja algo afeto à responsabilidade de toda a comunidade internacional, motivação que resultou na edição das Convenções de 1954 e 1961.

Disto, é evidente que a perpetuação da apatridia é oriunda das diversas nações que criam dificuldades para a concessão de sua nacionalidade, seja na modalidade originária ou derivada. A ideia de soberania absoluta impede que os países permitam uma influência mais direta por parte do direito internacional na sua legislação, o que acaba por perpetuar um protecionismo e individualismo que em nada coadunam com a atual era.

A flexibilização de ideais como nacionalidade e cidadania é um dos caminhos viáveis à erradicação da apatridia, pois o vínculo patrial não é algo exclusivamente sanguíneo, assim como também não é algo cultivado apenas naqueles que nasceram no território nacional. A implantação deste ideal é o almejado pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, a fim de difundir que a cidadania plena está relacionada com o local onde está pode ser exercida, isto é, onde se reside.

Ambas os diplomas não estão plenamente consolidados a nível global, pois não concentram adesão significativa dos Estados como a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A baixa adesão as convenções, entretanto, é apenas um dos óbices à garantia de direitos básicos aos apátridas, pois é imprescindível que as obrigações firmadas internacionalmente sejam concretizadas no âmbito interno de cada uma das nações.

Apesar disto, existem outros diversos diplomas internacionais reconhecendo o direito à nacionalidade como fundamental, os quais são ratificados e aceitos por diversos países. O caráter fundamental do direito à nacionalidade, por si, já é meio eficaz para evitar

a perpetuação da apatridia, fazendo com que crianças *anacionais*, por exemplo, não nasçam sob o estigma em questão.

O Brasil se destaca internacionalmente no combate à apatridia por ser parte em ambas as convenções específicas (Estatuto dos Apátridas e a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia), sendo reconhecido por organismos internacionais como as Nações Unidas e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, órgão subsidiário da primeira. Ademais, o Brasil integra o sistema interamericano de proteção aos direitos humanos, tendo se submetido à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual possui jurisprudência quanto a casos que envolvam o reconhecimento da nacionalidade e o conseqüente afastamento da apatridia, envolvendo pessoas de origem haitiana e dominicana e a República Dominicana.

O sistema europeu de proteção possui jurisprudência mais farta, possuindo maior número de casos envolvendo reconhecimento de nacionalidade e afastamento do *status* de apátrida.

Apesar de nenhum desses casos envolverem diretamente o Brasil e outra série de países, o efeito do transconstitucionalismo de certo reflete nestes, sendo uma das formas de, ainda que em menor grau, solucionar o problema em questão.

Os entes internacionais, como a ONU e o ACNUR, foram importantes para suscitar a temática dos apátridas, tendo as Nações Unidas atribuído ao Alto Comissariado a tutela internacional destes, estipulando, em termos gerais, o procedimento para reconhecimento de *heimatlos*. Além disto, as campanhas desenvolvidas por ambos os entes são ferramentas de divulgação relevantes, tanto por conscientizarem e apresentarem à sociedade civil uma questão que é desconhecida pela público, em geral, quanto pela eventual “pressão” aos Estados que passem a ser agentes no combate à apatridia.

Voltando-se ao ambiente interno, a legislação constitucional brasileira é eficaz ao impedir o surgimento do fenômeno para aqueles que nasçam em seu território ou que sejam filhos de seus nacionais, pois adota o critério misto (*jus sanguini* e *jus solium*), de maneira que é seguro afirmar não existirem “brasileiros” privados da nacionalidade de maneira forçada. Na década passada, alterações constitucionais (Emenda Constitucional de Revisão nº 03) originaram um vácuo legal para os filhos de brasileiros nascidos no exterior (caso dos “brasileirinhos apátridas”) e, por conseqüente, o risco destes se tornarem apátridas, o qual veio a ser solucionado pela Emenda Constitucional nº 53/2007.

O posicionamento adotado pelo legislativo brasileiro é congruente com o entendimento exarado pela Constituição Federal, intentando a integração e inclusão das pessoas em geral à sociedade. Prova disto é a tramitação das Propostas de Emenda Constitucional nº 119/2011 e nº 22/2012, ambas sugerindo a concessão de direitos políticos a estrangeiros.

No que tange à legislação infraconstitucional, já existe legislação – Lei de Migração –, no âmbito federal, instituindo processo para o reconhecimento da apatridia administrativamente, atribuindo competência a órgão específico (CONARE) e regulando a possibilidade de visto temporário e procedimento de naturalização simplificado aos apátridas. Nos estados e municípios, a legislação é rarefeita, havendo apenas alguns estados onde se pincela a respeito das pessoas sem nacionalidade, destacando-se o município de São Paulo, que permite a participação política dos migrantes/apátridas dos conselhos das subprefeituras. O incentivo à elaboração de leis locais que dialoguem com a questão dos *heimatlos* é forma eficaz de concretizar a aplicação dos direitos da esfera constitucional e infralegal a esta minoria social, pois observará, em tese, as condições específicas do meio no qual viverá.

A apreciação das demandas de reconhecimento de apatridia pelo Judiciário é algo possível no ordenamento nacional, já havendo expoentes disto, como o caso de Andrimana Buyoya. O acesso ao Judiciário, apesar de depender do esgotamento das instâncias administrativas, demonstra a possibilidade de recorrer à justiça como forma de averiguar o *status* de apátrida, quando a administração, injustificadamente, não provir o requerido.

A concretização das normas internacionais possibilita aferir o grau de efetividade destas internamente, pois a legislação constitucional e internacional é redigida de forma geral, necessitando de regulamentação para que seja aplicada praticamente. O ordenamento brasileiro prima pela igualdade, não admitindo diferenciações injustificadas quanto à concessão de direitos, o que se observa na normativa legal. Contudo, é necessária maior especificidade quanto à situação dos migrantes, em especial dos apátridas, de forma que as lacunas legais não sejam usadas como maneira de negar ou privar pessoas sem nacionalidade dos direitos básicos aos quais fazem jus.

Para Reis (2017, p. 184), a adequação da União Europeia ao continente americano é uma das alternativas reais de solução à problemática da apatridia, instituindo um estado americano transnacional nos moldes desta, mas indo além ao propor políticas

de migração integrativas, onde o exercício pleno da cidadania não estaria diretamente vinculado à nacionalidade, mas, sim, ao local onde o indivíduo exerce a sua vida civil.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. **ACNUR defende garantias para refugiados e apátridas em nova lei migratória do Brasil.** Brasília: ACNUR, 2015. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/acnur-defende-garantias-para-refugiados-e-apatridas-em-nova-lei-migratoria-do-brasil/>> Acesso em 7 de novembro de 2017.

ACNUR. **Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2017.** Genebra: Acnur, 2017.

ACNUR. **Brasil é destaque em campanha global contra apatridia.** Genebra e Brasília: ACNUR, 2011. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/brasil-e-destaque-em-campanha-global-contr-apatridia/>> Acesso em 7 de novembro de 2017.

ACNUR. **Manuel de proteção aos apátridas:** de acordo com a Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas. Genebra: Acnur, 2014.

ACNUR. **Monitoring the core international human rights treaties.** Genebra: ACNUR. Disponível em <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/WhatTBDo.aspx>> Acesso em 7 de novembro de 2017.

ACNUR. **Nacionalidade e apatridia:** Manual para parlamentares. Genebra: ACNUR, 2014.

ACNUR. **O Conceito de Pessoa Apátrida segundo o Direito Internacional.** Prato: ACNUR, 2010.

ACNUR. **MPF e ACNUR firmam cooperação para garantir proteção de refugiados.** Brasília: ACNUR, 2014. Disponível em <<http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/mpf-e-acnur-firmam-cooperacao-para-garantir-protecao-de-refugiados/>> Acesso em 7 de novembro de 2017.

BARBOSA, Guilherme Vieira. **A Ausência de Nacionalidade como fator de risco à condição do cidadão estrangeiro:** a questão jurídico-social dos apátridas como uma nova construção do pensamento jurídico internacional. Franca, USP, 2015. Dissertação de Mestrado em Direito, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2015.

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, p. 75-102. 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. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto número 4.246 de 22 de maio de 2002. Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 de maio de 2002.

BRASIL. Decreto número 8.501 de 18 de agosto de 2015. Promulga a Convenção para a Redução de Casos de Apatridia, firmada em Nova Iorque, em 30 de agosto de 1961. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 de agosto de 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional de Revisão número 3 de 7 de junho de 1994. Altera a alínea "c" do inciso I, a alínea "b" do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do art. 12 da Constituição Federal. In: **Diário Oficial da União**. Brasília, 9 de junho de 1994.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional número 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 o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro. In: **Diário Oficial da União**. Brasília, 21 de agosto de 2007.

BRASIL. Lei número 6.815 de 19 de agosto de 1980. Define a situação do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Migração. In: **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 de agosto de 1980.

BRASIL. Lei número 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. In: **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 de julho de 1997.

BRASIL. Lei número 13.445 de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de maio de 2017.

BRASIL. **Passaporte para Estrangeiro**. Brasília: Polícia Federal, 2017. Disponível em < <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/passaporte/passaporte-para-estrangeiro>> Acesso em 7 de novembro de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Deferimento de pedido de extradição**. Extradição número 1121. Estados Unidos da América e Leonard Kolschowsky. Relator Ministro Celso de Mello, 18 de dezembro de 2009. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000166306&base=baseAcordaos>>. Acesso em 7 de novembro de 2017.

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.

CARTAXO, Mariana Andrade. **A Nacionalidade revisitada: O Direito Fundamental à Nacionalidade e Temas Correlatos**. Fortaleza, UNIFOR, 2010. Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, 2010.

CARVALHO, Lidiane Araújo Aleixo de. **O Sistema de Proteção Internacional aos Indivíduos Apátridas e a Atuação do Estado Brasileiro**. Natal, UFRN, 2017. Dissertação de Mestrado em Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva. 2015.

DEL'OMO, Florisbal de Souza. A Emenda Constitucional N° 54 e o resgate da cidadania brasileira para filhos de nacionais nascidos no estrangeiro. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**. México, p. 475-490, 2008.

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

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. Dissertação de Mestrado em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, 2013.

GLASENAPP, Ricardo Bernd. O Direito de Nacionalidade e a EC n° 54: a reparação de um erro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 11, p. 155-169. 2008.

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, p. 90-112, 2017.

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

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Transconstitucionalismo e as questões constitucionais transacionais**. Disponível em <<https://dirleydacunhajunior.jusbrasil.com.br/artigos/199235257/transconstitucionalismo-e-as-questoes-constitucionais-transacionais>> Acesso em 1° de novembro de 2017.

JUSTO, Nathalia. **O Regime Internacional de Proteção às Pessoas Apátridas em Dois Momentos: Contribuições para uma análise sobre a relação entre Apatridia, Cidadania e Ordem Internacional**. Rio de Janeiro, PUC-Rio, 2012. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2012.

LETRA, Leda. **Brasil é eleito para integrar o Conselho de Direitos Humanos**. Nova Iorque: Rádio ONU, 2016. Disponível em <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2016/10/brasil-e-eleito-para-integrar-o-conselho-de-direitos-humanos/#.WgJOoGhSw2z>> Acesso em 7 de novembro de 2017.

MARCO, Carla Fernando de. **Direito à nacionalidade, direito fundamental. A apatridia e a competência atributiva da ONU**. São Paulo, PUC-SP, 2008. Tese de Doutorado em Direito Constitucional, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. ONU: Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948.

PARANÁ. Lei número 18.465 de 28 de julho de 2015. In: **Diário Oficial do Estado do Paraná**. Curitiba, 29 de julho de 2015.

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.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público – Curso Elementar**. São Paulo: Saraiva, 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto-lei número 49.729/2012. Institui o Comitê de atenção a migrantes, refugiados, apátridas e vítimas de tráfico de pessoas do estado do Rio Grande do Sul. In: **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 23 de outubro de 2012.

ROSSO, Maria Fernanda Pereira; SANT’ANNA, Luma Goularte. Brasileirinhos apátridas: o caso dos filhos de brasileiros nascidos no exterior. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, p. 453-467, 2011.

TAVARES, Raquel. **Os órgãos da ONU**. Lisboa: Gabinete de Documentação e Direito Comparado. 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.

WASHINGTON. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Reconhecimento do vínculo de nacionalidade. Dilcia Yean, Violeta Bosico e República Dominicana. 2005. Disponível em <[http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=289&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=289&lang=es)> Acesso em 7 de novembro de 2017.

WASHINGTON. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Reconhecimento do vínculo de nacionalidade. Haitianos-dominicanos e República Dominicana. 2014. Disponível em <[http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_282\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf)> Acesso em 7 de novembro de 2017.

ZEN, Cássio Eduardo. A Prevenção à Apatridia no Contexto Internacional. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Curitiba, p. 93-115, 2007.

## ANEXOS

### ANEXO A – Proposta de Emenda Constitucional nº 119/2011

#### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2011 (DO SR. ROBERTO FREIRE E OUTROS)

Altera ao Art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil nas eleições municipais.

As MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do §3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Art. 14 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 14.....

§ 1º .....

II - .....

d) os estrangeiros domiciliados no Brasil, para os fins de participação nas eleições municipais, desde que residam no País há mais de cinco anos.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o período de serviço militar obrigatório.

§ 3º .....

I – a nacionalidade brasileira, ou no caso de estrangeiros candidatos às eleições municipais, a residência no território nacional há, no mínimo, dez

anos; .....

.....” (NR)

Art. 2º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

#### JUSTIFICATIVA

Esta proposta altera os parágrafos 1º a 3º do art. 14 da Lei Maior para permitir que o estrangeiro – desde que domiciliado no Brasil – possa participar das eleições municipais da localidade onde mora, trabalha e paga normalmente seus impostos, votando e podendo ser votado. Ressalte-se que os cargos eletivos municipais têm caráter eminentemente administrativo local, não tendo a proposta nenhuma possibilidade de ferir a soberania nacional, como alguns poderiam supor.

O estrangeiro que tem residência legal no País há pelo menos cinco anos demonstra ter criado vínculos com a sociedade brasileira, sendo absolutamente justo que se lhe faculte a participação nos pleitos locais como eleitor. Essas eleições são importantes para o julgamento e avaliação dos serviços públicos, aos quais os estrangeiros residentes no Brasil devem ter direitos plenos. Por outro lado, facultar ao estrangeiro que tenha a chamada “capacidade eleitoral ativa” para os residentes no território nacional há mais de dez anos é também um estímulo para a sua naturalização, que é a plena integração social e política à comunidade nacional.

O PPS, em toda a sua história, tem defendido os direitos dos estrangeiros, reafirmando seu caráter internacionalista e condizente com a história do País, que tanto contou com a força do trabalho de imigrantes de diversos continentes. A nacionalidade brasileira é, portanto, uma nacionalidade multicultural, que sempre acolheu os estrangeiros e se beneficiou enormemente desse contato.

Ressalte-se, ainda, que a relação entre nacionalidade e cidadania para o exercício de direitos políticos, em especial o de eleger, vem sendo alterada, nos últimos anos, em vários países. Na Nova Zelândia, o estrangeiro pode votar, após um ano de permanência no país. Na União Européia, os cidadãos comunitários podem votar e ser votados nos países-membros desde 1992, pelo Tratado de Maastricht. Mais recentemente, Dinamarca, Holanda, Suécia, Finlândia e Bélgica passaram a permitir o voto dos estrangeiros

procedentes de fora da comunidade europeia. No continente americano, vários países permitem o alistamento eleitoral de estrangeiros e até mesmo sua participação nas eleições. O voto do estrangeiro é permitido no Chile, na Venezuela, na Colômbia, no Paraguai e no Uruguai.

Por todo o exposto, entendemos que esta PEC vem ao encontro do anseio dos mais de um milhão e novecentos mil estrangeiros legais que aqui vivem, além de condizer com a atualidade democrática e com uma Carta Magna que promova o bem geral, sem preconceitos de qualquer ordem.

Sendo assim, esperamos contar com o apoio dos nobres Pares, a fim de tornar tal Emenda Constitucional uma realidade em nosso ordenamento jurídico.

Sala das Sessões, 06 de dezembro de 2011.

Deputado ROBERTO FREIRE (PPS-SP)

## ANEXO B – Proposta de Emenda Constitucional n nº 25/2012

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2012**

Altera os arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal para estender aos estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros e conferir aos estrangeiros com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** O *caput* do art. 5º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....” (NR)

**Art. 2º** O § 1º do inciso II do art. 12 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 12.** .....

§ 1º Aos estrangeiros com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, observado o disposto nesta Constituição.

.....” (NR)

**Art. 3º** O art. 14 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 14.** .....

§ 1º .....

.....

II- .....

.....

d) os estrangeiros com residência permanente no País, para fins de participação nas eleições municipais, na forma da lei.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros, salvo na hipótese do § 1º, II, *d*, e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º .....

I – a nacionalidade brasileira, salvo para as eleições municipais, às quais podem concorrer os estrangeiros com residência permanente no País;

.....” (NR)

**Art. 4º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece, em seu art. 5º, a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, e garante aos brasileiros e aos estrangeiros *residentes* a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, entre outros.

Cabe, desde já, registrar a necessidade de alteração do citado dispositivo, uma vez que, ao tratar de direitos inerentes à pessoa humana, em sua literalidade, condiciona-os, no caso do estrangeiro, ao critério de residência em território brasileiro. É evidente que, por exemplo, turistas estrangeiros também devem gozar desses direitos fundamentais básicos.

Outra previsão constitucional que trata de direitos de estrangeiros e merece nossa atenção é o art. 12, § 1º, que concede aos portugueses com residência permanente no País os direitos de votar e de ser votado, com a condição de haver reciprocidade em favor de brasileiros.

Aproveitamos para alterar esse dispositivo a fim de abrir espaço à diplomacia brasileira para negociar tratados, bilaterais ou multilaterais, que estendam a estrangeiros residentes – e não mais apenas aos portugueses – certos direitos inerentes a brasileiros. Nesse caso, vislumbramos a possibilidade de, por exemplo, celebrarmos tratados dessa natureza com outros países lusófonos ou com nações inseridas em nosso contexto de integração regional.

A proposição pretende, em especial, avançar no que diz respeito à hipótese de estrangeiro votar e ser votado em eleições municipais, o que hoje é restrito aos portugueses nos termos do mencionado § 1º do art. 12 da Constituição Federal.

Entendemos que os direitos políticos amplos requerem um maior comprometimento com a cidadania brasileira que só se adquire com a naturalização. Frisamos, a propósito, que poucos Países admitem essa ampla participação política a estrangeiros residentes, como é o caso da Dinamarca, da Suécia e alguns cantões suíços em eleições regionais.

Em seguida, registramos que o direito ao voto pode ser admitido sob condições de reciprocidade e de permanência por um determinado número de anos; por ser membro de um conjunto de países (caso da *Commonwealth* ou decorrente de acordos bilaterais entre Dinamarca, Suécia, Islândia e Noruega); ou por ser membro de uma integração política regional (caso da União Europeia, que permite votar e ser votado a seus cidadãos).

Em outros casos, é admitido a todos os estrangeiros que residem de modo contínuo em seu território por certo período de tempo, que gira em torno de três a cinco anos, com exceção da previsão de até dez anos por alguns cantões suíços (Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Países-Baixos e vários cantões suíços estão enquadrados nessa hipótese) ou simplesmente reconhecem esse direito sem condição distinta, devendo o

estrangeiro apenas cumprir os requisitos impostos aos nacionais, como ter residência na circunscrição e estar inscrito (Irlanda), ou por ser membro de uma integração política regional (caso da União Europeia). Nessa última situação, a partir de diretiva de 1994, foi fixado que cidadãos da União Europeia, residentes em Estado-Membro dessa organização distinto de sua nacionalidade, podem exercer o direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais..

Entre os que permitem o voto sob condições de reciprocidade e tempo de permanência, há os que o admitem, após residência de cinco anos, como são os acordos celebrados pela Espanha com Equador, Nova-Zelândia, Colômbia, Chile, Peru, Paraguai, Islândia, Bolívia e Cabo-Verde. Portugal admite o direito ao voto aos nacionais de Estados lusófonos que lá residem ao menos há dois anos e aos demais que residem há mais de três anos. Brasil, Cabo-Verde, Argentina, Chile, Islândia, Noruega, Peru, Uruguai e Venezuela se beneficiam desse regime português.

Quanto ao direito de ser eleito, são elegíveis em alguns países aqueles que cumprem as exigências de ser eleitor (Dinamarca, Espanha, Luxemburgo, Países-Baixos, Suécia, alguns cantões suíços). No caso de Portugal, como depende da reciprocidade, é limitado até o momento a Brasil e Cabo-Verde, desde que o estrangeiro resida há mais de quatro anos naquele país. Além disso, citamos a situação dos membros da *Commonwealth* e ausência de restrições praticadas na Irlanda.

No Brasil, porém, a Constituição, no art. 14, veda o alistamento eleitoral de estrangeiros e prevê a nacionalidade brasileira como uma das condições de elegibilidade. Em outras palavras, o estrangeiro, no Brasil, não dispõe de capacidade eleitoral ativa ou passiva, salvo a situação especial portuguesa.

Sabemos que, com a Revolução Francesa, no século XVIII, os estados soberanos restringiram sua comunidade política aos “cidadãos” ou à “nação”. Ocorre, entretanto, que o Estado-nação e a soberania, atributo que é próprio daquele ente, são noções que vêm sofrendo profundas alterações, sobretudo com o acirramento do processo de globalização verificado nas últimas décadas, o qual se caracteriza pelo intenso fluxo transnacional de pessoas, ideias e valores.

Com efeito, notamos a mitigação das fronteiras físicas estatais. Até mesmo na França, o recém-eleito presidente, François Hollande teve, como um dos pontos mais emblemáticos de sua plataforma de governo, a ampliação da participação nas eleições municipais dos estrangeiros residentes que não façam parte da União Europeia.

Mesmo diante dessa nova realidade, o migrante, muitas vezes, não tem condições de exercer seus direitos políticos em seu Estado de origem. Tampouco tem o direito de participar da vida política no Estado em que escolheu viver. No entanto, cabe lembrar que o Estado que recebe os estrangeiros – incluindo o Brasil – não os isenta do cumprimento de uma série de deveres a que estão sujeitos seus cidadãos, a exemplo do pagamento de impostos.

Contudo, nas últimas quatro décadas, mais de trinta democracias adotaram leis que permitem o estrangeiro residente votar ao menos em eleições locais. E, em alguns

países, permite-se, até mesmo, o voto de estrangeiro em eleições parlamentares, como já foi apontado. E não há como negar que os estrangeiros, como regra, contribuem efetivamente para o crescimento e desenvolvimento das localidades onde residem, seja econômica seja culturalmente.

Diante disso, não temos dúvida de que se trata de medida extremamente salutar integrar minimamente o estrangeiro residente às comunidades políticas dos locais em que vivem. Assim, a presente proposta de emenda à Constituição prevê para as eleições municipais o direito de voto facultativo e o de elegibilidade do estrangeiro residente no Brasil.

Seguramente, em um cenário marcado pela crescente globalização, com incremento do fluxo de pessoas entre as fronteiras dos Estados, as quais não raramente se empenham para levar o progresso para as localidades em que fixam residência, uma revisão do quadro constitucional mostra-se necessária a fim de trazer resposta aos desafios impostos pela nova realidade.

Sala das Sessões, ...de ..... de 2012.