

## MUDANÇAS NO PROCEDIMENTO DE RECONHECIMENTO DO STATUS DE REFUGIADO NO BRASIL AO LONGO DOS 25 ANOS DA LEI 9.474/97 E SEUS IMPACTOS NA PROTEÇÃO DAS PESSOAS REFUGIADAS

*Changes in Refugee Status Determination in Brazil throughout the 25 years of Law 9.474/97 and their impacts on the protection of refugees*

Liliana Lyra Jubilut<sup>a</sup>  
Giovana Agútoli Pereira<sup>b</sup>

**Resumo.** O procedimento de reconhecimento do status de refugiado no Brasil (RSD) tem sua arquitetura fundamental na Lei 9.474/97 que completou 25 anos em 2022 e que estabelece, não apenas as bases do mesmo, mas também o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), encarregado de operacionalizá-lo. Ao longo dos 25 anos da Lei 9.474/97, mudanças foram realizadas na RSD no Brasil, sobretudo a partir de normas infralegais, em especial de Resoluções Normativas e do Regimento Interno do CONARE. Em face disso, este artigo objetiva descrever e sistematizar as alterações do procedimento de RSD no Brasil desde a edição da Lei 9.474/97, de modo a contribuir com o início de análises dos impactos das mesmas na proteção das pessoas refugiadas no Brasil, a partir dos parâmetros de proteção integral, traçados pelo Direito Internacional dos Refugiados e pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos.

**Palavras-chave:** RSD; Lei 9.474/97; Resoluções Normativas; CONARE; Refugiados.

**Abstract.** *The process of Refugee Status Determination (RSD) in Brazil has its basic architecture in Law 9.474/97, which celebrated its 25<sup>th</sup> anniversary in 2022 and which established, not only its main basis, but also the National Committee for Refugees (CONARE), the organ vested with the responsibility to implement it. Throughout the 25 years of the law, changes have been established to RSD in Brazil, mainly by infra-legal norms, such as CONARE's*

<sup>a</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos. Santos, SP, Brasil. E-mail: [ljubilut@gmail.com](mailto:ljubilut@gmail.com). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1814-9420>.

<sup>b</sup> Mestranda em Direito e Desenvolvimento pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), com apoio da Bolsa Mário Henrique Simonsen de Ensino. São Paulo, SP, Brasil. E-mail: [g.agutoli@gmail.com](mailto:g.agutoli@gmail.com). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5874-9458>.

*Normative Resolutions and by laws. In light of this, this article aims to describe and systematizes the modifications in RSD in Brazil since the promulgation of Law 9.474/97, so as to assist in the beginning of assessments of their impacts on refugee protection in Brazil, through the lens of integral protection, embedded in International Refugee Law and International Human Rights Law.*

**Keywords:** RSD; Law 9.474/97; Normative Resolutions of CONARE; Refugees.

## Introdução<sup>1</sup>

Entre julho de 1997 e outubro de 1998 a estrutura básica da arquitetura jurídica contemporânea de proteção às pessoas refugiadas foi estabelecida no Brasil, inicialmente, com a adoção da Lei 9.474/97<sup>2</sup>, em 22 de julho, e, 15 meses depois, em outubro de 1998, com a primeira reunião do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE); órgão colegiado estabelecido por aquela e encarregado da implementação do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil, sobretudo, em função de sua competência para “analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado”<sup>3</sup>, ou seja, para operacionalizar o procedimento de determinação do status de refugiado (RSD) no Brasil, e, conseqüentemente, o direito de/ao refúgio no país. Como é pelo status de refugiado<sup>4</sup> que muitas das determinações do Direito Internacional dos Refugiados passam a ser aplicáveis como padrões de proteção<sup>5</sup>, e o direito ao/de refúgio é basilar a este ramo da proteção internacional da pessoa humana, a sua determinação tem essencial importância na proteção das pessoas refugiadas.

<sup>1</sup> A pesquisa e a análise iniciais que baseiam esse artigo foram realizadas como parte do projeto *Recognising Refugees strand of the Refugees are migrants: Refugee Mobility, Recognition and Rights* (RefMig) liderado pela Professora Doutora Cathryn Costello. Trata-se de projeto colaborativo baseado nos *Centre for Fundamental Rights* da *Hertie School* em Berlim e *Refugee Studies Centre* (RSC), *Oxford Department for International Development*, *University of Oxford*, em Oxford, para o qual as autoras elaboraram relatório sobre a RSD no Brasil. O projeto foi agraciado na chamada *Horizon 2020* do *European Research Council* com duração de janeiro de 2018 a dezembro de 2022 (*grant number 716968*). O documento está no prelo e será publicado como Jubilut, Liliana Lyra; Pereira, Giovana Agutoli (2022, forthcoming). *Refugee Recognition Regime: Brazil Country Profile*. Berlin: RefMig Project.

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm)>.

<sup>3</sup> Cf. art. 12, I da Lei 9.474/97.

<sup>4</sup> Esse texto adota pessoa refugiada como padrão terminológico para as pessoas que se enquadram nos requisitos de proteção do Direito Internacional dos Refugiados. A palavra “refugiado” é usada apenas quando se faz referência à condição jurídica, uma vez que esse é o termo utilizado pela legislação.

<sup>5</sup> A decisão do reconhecimento do status de refugiado é declaratória e não constitutiva, uma vez que é a condição objetiva do país de origem que torna alguém refugiado (Jubilut, 2007); a condição objetiva em si é o que permite que o Direito Internacional dos Refugiados passe a se ocupar de um caso específico, daí a importância da temática.

No caso brasileiro, ao longo dos 25 anos da Lei 9.474/97, foram analisados aproximadamente 70.206 pedidos de refúgio, tendo o Brasil reconhecido o status de refugiado de 60.548 pessoas<sup>6</sup>. A esmagadora maioria desse total (mais de 70%<sup>7</sup>) é de pessoas provenientes da Venezuela e reconhecidas entre o final de 2019 e o início de 2020<sup>8</sup>. Esse reconhecimento ocorreu a partir de um procedimento modificado adotado pelo CONARE. Tal prática, de modificação de procedimento de RSD, não é novidade e nem exclusiva desta situação. Na verdade, ao longo dos 25 anos da Lei 9.474/97, várias alterações, de maior ou menor grau, ocorreram no procedimento de RSD adotado pelo Brasil; em sua maioria determinadas por normas infralegais.

Como o procedimento de RSD objetiva sobretudo assegurar proteção às pessoas refugiadas, sendo essencial para a proteção integral<sup>9</sup> das mesmas, é importante analisar as modificações ocorridas nesse no Brasil nos primeiros 25 anos da Lei 9474/97, a fim de verificar o modo pelo qual as mesmas foram realizadas, mas também suas propostas (ou seja, as alterações em si) e suas consequências.

Contribuir para a síntese e sistematização de tais mudanças, complementado com o aporte de um início de análises dos impactos (positivos ou negativos) das mesmas na proteção das pessoas refugiadas no Brasil, a partir dos parâmetros de proteção integral, traçados pelo Direito Internacional dos Refugiados e pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, é o objetivo

<sup>6</sup> Esses dados são o resultado de consulta ao Painel Interativo de Decisões sobre Refúgio no Brasil (CONARE/ACNUR), subtraindo-se os dados dos anos de 1985 a 1996. Utiliza-se “aproximadamente” pois os dados são apresentados no Painel por ano, não sendo possível a desagregação mensal. Como a Lei é de julho de 1997, pode haver casos que tenham sido analisados em 1997, mas antes da Lei. Para o cálculo aqui apresentado se computou todos os casos de 1997 como sendo dentro do âmbito da Lei 9.474/97. Os números utilizados foram os de até junho de 2022 (com acesso em: 23 de agosto de 2022), e, assim, estão dentro do período de 25 anos da Lei 9.474/97. O Painel está disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJjoiZlZk3OTdiZjctNGQwOC00Y2FhLTgxYTctNDNlN2ZkNjZmMwVlliwidCI6ImU1Yz-M3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTlTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOj9&pageName=ReportSection>>.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Em linhas gerais, a proteção integral é aquela que assegura às pessoas refugiadas não apenas os direitos resguardados pelo Direito Internacional dos Refugiados, mas também os direitos humanos desses indivíduos (Apolinário, Jubilut, 2008). O intuito é garantir que seja utilizado o conjunto mais completo de regras a fim de proteger a dignidade humana das pessoas refugiadas do modo mais amplo possível, fazendo-se cumprir, nesses termos, a lógica de interpretação da Lei 9.474/97 destacada em seu art. 48 que estabelece que: “Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido”.

desse artigo<sup>10,11</sup>. Para tanto, inicia-se com a apresentação dos aspectos gerais de RSD, passando-se na sequência à síntese do fluxo atual do procedimento de RSD no Brasil, considerando as normas aplicáveis e os papéis e responsabilidades dos atores e das instituições envolvidas, bem como as etapas procedimentais, utilizando-se texto, tabela e figura para apresentação. Então, elencam-se as principais mudanças no procedimento de RSD desde a edição da Lei 9.474/97. Os resultados da sistematização das mudanças no procedimento de RSD ao longo dos 25 anos da Lei 9.474/97 são apresentados em forma de tabela, a fim de facilitar a consolidação e visualização das informações e comparação dos procedimentos de RSD ao longo dos anos. Por fim, apresenta-se esboço inicial de análise das mudanças no mesmo, apontando-se os impactos na proteção das pessoas refugiadas no Brasil, a partir de uma ótica protetiva.

### 1. Sobre a RSD e as suas bases no Brasil

No plano internacional, a Convenção sobre o Status de Refugiado, de 1951 (Convenção de 51<sup>12</sup>), e o seu Protocolo Adicional de 1967 (Protocolo sobre o Status de Refugiado (Protocolo de 67<sup>13</sup>)), trouxeram a definição de “refugiado” e elencaram uma série de direitos a serem garantidos a estas pessoas. Na parte conceitual determinaram que é refugiado toda pessoa:

[q]ue, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, [na Europa],<sup>14</sup> e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Para a elaboração do texto, utilizaram-se essencialmente fontes normativas constantes nos sites oficiais dos órgãos públicos envolvidos no procedimento de RSD e revisão bibliográfica. Em paralelo, foram realizadas conversas semiestruturadas informais com atores envolvidos direta ou indiretamente no procedimento de RSD, a fim de compreender as nuances no procedimento, ainda pouco retratado na produção acadêmica nacional.

<sup>11</sup> É importante destacar que o recorte analítico do presente texto enfoca sobretudo as mudanças no procedimento de RSD e não o procedimento em si, sem apresentar potenciais melhorias a partir de boas práticas internacionais e/ou avaliar outras modificações na Lei não relacionadas ao procedimento de RSD no Brasil.

<sup>12</sup> Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>.

<sup>13</sup> Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf)>.

<sup>14</sup> A expressão “na Europa” vem entre colchetes a fim de destacar seu caráter opcional aos Estados, e o fato de que se encontra em outro trecho da Convenção de 51 (art. 1, b, 1 a). Trata-se da reserva geográfica ao conceito. O Protocolo de 67 removeu a reserva temporal do conceito, eliminando a referência aos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 do conceito de refugiado.

<sup>15</sup> Cf. art. 1, a, 2 da Convenção de 51.

Os diplomas internacionais, por outro lado, deixaram a cargo dos Estados a criação dos procedimentos para o reconhecimento do status de refugiado (RSD, na sigla em inglês para *Refugee Status Determination*) em seu território<sup>16</sup>. São os chamados procedimentos de reconhecimento do status de refugiado (Apolinário, Jubilut, 2008) que são essenciais à proteção do Direito Internacional dos Refugiados uma vez que “[i]n practice, recognition depends not only on the legal definition of ‘refugee’ but also, and most significantly, on the institutional processes used to recognise refugees” (Costello, Nalule, Ozkul, 2020, p. 4).

A determinação do status de refugiado é, ainda, essencial, uma vez que é o refúgio um direito e não uma concessão ou discricionariedade do Estado, devendo ser reconhecido nas hipóteses determinadas em lei e não podendo o ser quando os critérios normativos não estejam presentes (Jubilut, 2011). A RSD ao determinar esse status no caso concreto auxilia, sobremaneira, o direito de/ao refúgio.

No caso brasileiro<sup>17</sup>, a criação do procedimento de RSD contemporâneo e a internalização dos dispositivos mínimos de proteção abarcados pelas normas internacionais, se deu por meio da edição da Lei 9.474/97. Elogios à referida Lei são comuns no debate internacional, tendo em vista especialmente (i) o seu caráter inovador ao ampliar o conceito de refugiado previsto na Convenção de 51, o que permitiu garantir proteção a um maior número de pessoas (Andrade, 2017); (ii) a criação de um órgão específico para os temas das pessoas refugiadas – o CONARE-; e (iii) o estabelecimento de um procedimento administrativo para RSD no Brasil (Jubilut, 2007).

A partir da Lei 9.474/97 o conceito de refugiado inclui tanto (i) a definição da Convenção de 51, acima mencionada, quanto (ii) aqueles que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos”, foram obrigados a deixar seu país de origem para buscar refúgio<sup>18</sup>, a partir da conceituação da Declaração de Cartagena de 1984<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Cf. art. 9 da Convenção de 51.

<sup>17</sup> O Brasil ratificou a Convenção de 51 e o Protocolo de 67, tendo os promulgados por meio do Decreto 50.215 de 1961 e Decreto 70.946 de 1972, respectivamente.

<sup>18</sup> Cf. art. 1º da Lei 9.474/97.

<sup>19</sup> “Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” (Cláusula 3, Declaração de Cartagena) Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf?view](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view)>.

A fim de implementar tal conceito e garantir ampla proteção e aplicação efetiva do Direito dos Refugiados na realidade local (Jubilut, 2007), em seu art. 11, a Lei 9474/97 instituiu, como mencionado, o CONARE – órgão público de deliberação coletiva, tripartite, isto é, composto por representantes de órgãos estatais, entidades da sociedade civil e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), representando a comunidade internacional (Araujo, Almeida, 2001; Jubilut, 2007; Leão, 2011). A previsão de sua competência está disposta nos artigos 12 e 13, e sua estrutura nos artigos 14 a 16 da Lei 9.474/97. A partir do artigo 17, e até o artigo 32, a referida Lei se ocupa de estabelecer o esqueleto do procedimento de RSD no Brasil.

## 2. O procedimento atual de RSD no Brasil

O procedimento de RSD no Brasil tem, assim, suas bases fundamentais na Lei 9.474/97; contudo, a partir desta estrutura inicial, verifica-se que uma pletora de normas, que impactam a RSD no Brasil - seja de modo direto, a partir de suas regras, ou de modo indireto, por meio dos princípios que consagram -, e que compõem o devido processo legal aplicável à RSD no país, foi adotada. A tabela 1 abaixo sintetiza essa arquitetura normativa.

**Tabela 1 - Síntese das Normas e Princípios Nacionais Aplicáveis ao Procedimento de RSD no Brasil**

Constituição Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Princípios da legalidade (art. 5º, II), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da igualdade (art. 3º, IV; art. 5º, caput e inciso I), do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV);</li> <li>- Regra do acesso universal à justiça (art. 5º, XXXV), julgamentos imparciais, independentes e dirigidos por autoridades competentes (art. 5º, LIII), fundamentação das decisões (art. 93, X), deveres de publicidade (art. 5º, LX e 93, IX e X) e razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII).</li> </ul>
Lei 9.474/97	- Arts. 1-3, 6, 7-32, 38*-41 e 47-48.
Lei de Processo Administrativo (Lei 9.784/99)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (art. 2º), padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé (art. 2º, III e IV), deveres de comunicação, relativos à divulgação oficial e ciência dos atos no processo (art. 2º, V e X; art. 3º, II e art. 26), possibilidade de fazer-se assistir, facultativamente, por advogado (art. 3º, IV), dever de fundamentação de todas as decisões (art. 2º, para. único, VII e art. 50), atribuição de instância revisora das decisões proferidas em primeira instância (arts. 56-65) e regras para a contagem de prazos (art. 66).</li> </ul>
Regimento Interno do CONARE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Competência do CONARE e atribuições de seus membros (arts. 1º, 14, 15 e 17);</li> <li>- Composição, periodicidade das reuniões e regras de deliberação do colegiado (art. 2º ao 13);</li> <li>- Outras questões relativas à gestão dos processos (arts. 16, 18 e 19).</li> </ul>

<p>Resoluções Normativas (RNs) do CONARE sobre RSD (25 de um total de 33)</p>	<p>Revogadas (19)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RN 01/98 sobre o modelo para o Termo de Declaração;</li> <li>- RN 02/98 sobre o modelo de questionário para a solicitação de refúgio;</li> <li>- RN 03/98 sobre o modelo do Termo de Responsabilidade;</li> <li>- RN 06/99 sobre concessão do Protocolo Provisório;</li> <li>- RN 07/02 sobre prazo para adoção de procedimentos e atendimento a convocações;</li> <li>- RN 08/02 sobre a notificação de indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado;</li> <li>- RN 09/02 sobre o local de preenchimento do questionário de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado;</li> <li>- RN 10/03 sobre a situação dos refugiados detentores de permanência definitiva;</li> <li>- RN 11/05 sobre a publicação da notificação prevista no art. 29 da Lei 9.474/97;</li> <li>- RN 13/07 sobre o encaminhamento, a critério do CONARE, ao CNIg, de casos passíveis de apreciação como situações especiais;</li> <li>- RN 15/12 sobre a concessão de Protocolo Provisório da pessoa solicitante de refúgio;</li> <li>- RN 21/15 sobre a validade da célula de identidade de estrangeiro comprobatória da condição de refugiado de dois para cinco anos;</li> <li>- RN 22/15 sobre o Formulário de Solicitação de Refúgio e o Formulário de Interposição de Recurso;</li> <li>- RN 24/17 sobre o Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado, dentre outros;</li> <li>- RN 32/20 sobre a instituição de formulários de petição e comunicação de refugiados, solicitantes de refúgio e demais requerentes;</li> <li>- RN 17/13, 20/15, 25/17 e 30/19: sobre a concessão de vistos para pessoas afetadas pelo conflito sírio.</li> </ul> <p>Vigentes (6)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RN 18/14 sobre procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação de refúgio;</li> <li>- RN 23/16 sobre procedimentos de solicitação de passaporte e viagem ao exterior de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio;</li> <li>- RN 28/18 sobre extinção do processo e regras de desarmamento de processo de refúgio;</li> <li>- RN 29/19 sobre a utilização do SISCONARE como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei 9.474/97;</li> <li>- RN 31/19 sobre os procedimentos aplicáveis ao pedido e a tramitação da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado;</li> <li>- RN 33/20 sobre alteração e revogação de Resoluções anteriores, em especial com relação aos formulários de petição de refugiados, solicitantes de refúgio e demais requerentes.</li> </ul>
<p>Conselho Nacional de Imigração (CNIg)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resolução Normativa CNIg 27/98 sobre a avaliação de situações especiais e casos omissos;</li> <li>- Resolução Recomendada 8/06 sobre casos especiais e omissos e razões humanitárias;</li> <li>- Resolução Normativa 23 sobre os casos especiais para a concessão de autorização de residência associada às questões laborais</li> <li>- Resolução Conjunta 1/18 sobre a concessão de autorização de residência, associada à questão laboral, à solicitante de refúgio;</li> <li>- Resolução Conjunta CNIg CONARE MJSP 2/20 sobre a alteração do prazo de residência</li> </ul>

Decretos e Portarias do Poder Executivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto 3.768/01 delega a competência para a nomeação dos membros do CONARE do Presidente da República para o Ministro da Justiça;</li> <li>- Decreto 9.199/17 regulamenta a Lei 13.445/17;</li> <li>- Decreto 9.277/18 sobre a identificação da pessoa solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório;</li> <li>- Decreto 9.285/18 reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela;</li> <li>- Decreto 9.970/19 sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial;</li> <li>- Portaria 1/18 sobre o procedimento de notificação previsto no art. 18 da Lei 9.474/97.</li> <li>- Portaria 8.728/18 sobre os modelos das Carteiras de Registro Nacional Migratório e do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório.</li> <li>- Portarias Interministeriais editadas no contexto de enfrentamento à pandemia de COVID-19, restringindo a entrada de estrangeiros no território nacional, como por exemplo a Portaria 158/20 para pessoas da Venezuela.</li> </ul>
---	--

Fonte: Elaboração das Autoras (2022).

\* Os arts. 38 e 39 tratam de cessação e perda do status de refugiado, e, por isso estão listados aqui. A prática do CONARE, contudo, é a de ter equipes diferentes para tratar desses temas e de considerá-los conexos à, mas distintos da, RSD.

A RSD no Brasil, em termos de seus procedimentos, pode ser entendida como contendo seis fases consecutivas: (1) **fase preliminar**; (2) **fase de instauração formal do procedimento**; (3) **fase de instrução**; (4) **fase de julgamento**; (5) **fase recursal** e (6) **fase de execução** (Pereira, 2019), já vislumbradas na Lei 9.474/97, e que seguem existindo no atual procedimento no país.

A **fase preliminar** é marcada (i) pelo direito da pessoa estrangeira que deseja solicitar refúgio de receber informações sobre o procedimento de RSD e (ii) pela garantia do *non-refoulement*<sup>20</sup>, ou seja, pela garantia do princípio de não-devolução que é pedra fundamental do Direito Internacional dos Refugiados, mesmo que a entrada em território nacional tenha se dado de modo irregular (arts. 7º e 18 da Lei 9.474/97)<sup>21</sup>. Particularmente, no período de enfrentamento à pandemia de COVID-19, foram adotadas medidas relacionadas ao fechamento de fronteiras que, na prática, impossibilitaram o exercício do direito de solicitar refúgio no país (CONNECTAS, 2020).

O início da **fase de instauração formal do procedimento** se dá com o preenchimento *online* do Termo de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado, via SISCONARE<sup>22,23</sup>, após o qual deve a pessoa solicitante de

<sup>20</sup> O princípio do *non-refoulement* está previsto no artigo 33 da Convenção de 51.

<sup>21</sup> A Lei 9.474/97 excetua essa fase apenas para os casos em que esse direito é invocado por estrangeiro considerado perigoso para a segurança do Brasil, nos termos do art. 7º, §2, da Lei 9.474/97.

<sup>22</sup> O SISCONARE é um sistema online de tramitação de processos de refúgio no Brasil, que foi implementado em 2019. Ele registra informações da pessoa solicitante de refúgio, emite notificações e concentra os pedidos de refúgio. Ele pode ser acessado em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/sisconare>>.

<sup>23</sup> A Resolução 29/19 traz a possibilidade excepcional de preenchimento via Sistema Eletrônico de Informações (SEI), (art. 1º, §1).



refúgio agendar atendimento em uma unidade da Polícia Federal para confirmar o seu pedido pessoalmente e coletar os dados biométricos para a emissão do Protocolo Provisório.

Nessa fase é feita a colheita de informações da pessoa solicitante de refúgio sobre as circunstâncias relativas à sua entrada no Brasil, as razões que a fizeram deixar o país de origem e demais dados para identificação pessoal (arts. 9º, 18 e 19 da Lei 9.474/97 e art. 3º da RN 29/19).

Apenas após a efetivação do processo na Polícia Federal é que se dará oficialmente início ao procedimento de RSD, por meio da emissão do chamado “número de controle” registrado no sistema do SISCONARE.

Durante todo o procedimento, a pessoa solicitante de refúgio deve manter seus dados atualizados, e acessar o SISCONARE em uma periodicidade mínima de 30 dias<sup>24</sup>. Além disso, a RN 33/20 previu a possibilidade de preenchimento de formulários específicos, a serem elaborados pelo CONARE, caso necessário.

Em seguida, ocorre a coleta dos dados biométricos e a emissão do Protocolo Provisório em favor da pessoa solicitante de refúgio, com validade de 1 ano, prorrogável por igual período. Esse documento autoriza a estadia legal da pessoa no Brasil solicitante de refúgio e de seu grupo familiar até a decisão final do processo (art. 21 da Lei 9.474/97).

A partir de sua emissão, a pessoa solicitante de refúgio passa a ter o direito à obtenção da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) provisória e ao registro no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) (art. 5º, III, “c” da RN 29/19)<sup>25</sup>. O início do processo também garante a suspensão de qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular no País (art. 10 da Lei 9.474/97).

Em seguida, adentra-se na **fase de instrução processual**, na qual ocorre realização de entrevistas e elaboração de relatórios sobre o caso, para julgamento pelo CONARE (arts. 11, 14 e 23 ao 25 da Lei 9.474/97). Atualmente, todas as notificações à pessoa solicitante de refúgio são feitas via SISCONARE, incluindo a convocação para entrevista.

A entrevista é, em regra, presencial<sup>26</sup> e se verifica a baixa disponibilidade de intérpretes, sendo realizada, por vezes, por refugiado já reconhecido que domina o idioma da pessoa solicitante de refúgio. Após a realização da entrevista, a mesma é transcrita e juntada ao caso ao lado dos documentos que a pessoa solicitante de refúgio possa apresentar. A entrevista será a base de elaboração

<sup>24</sup> O cadastro gera para a pessoa solicitante de refúgio um *login* e uma senha, que serão utilizados até a decisão final em seu pedido.

<sup>25</sup> Na prática sempre houve acesso ao CPF para solicitantes de refúgio, contudo a partir deste momento tal acesso foi formalizado.

<sup>26</sup> Atualmente, o CONARE conta com 3 Núcleos Regionais (São Paulo, Rio de Janeiro e Campinas/SP) e sede em Brasília.

de parecer de elegibilidade pelos funcionários do CONARE (art. 6, RN 29/19). Observe-se, contudo que, ainda que o CONARE aponte que tenta minimizar o número de pessoas envolvidas, até 3 pessoas podem ter participado do caso até aqui: quem entrevista, quem faz a transcrição, e quem faz o parecer. Nesse modelo a pessoa que faz o parecer pode não ter tido contato direto com a pessoa solicitante de refúgio, e, com isso, pode-se perder questões de linguagem (corporal), informações relevantes e até questões de tradução ou interculturais, o que pode influenciar na percepção de credibilidade do pedido, além de não otimizar o tempo no procedimento.

Há a possibilidade de simplificação ou até mesmo dispensa da entrevista, nos casos em que o CONARE considere ‘manifestamente fundado’ e ‘manifestamente infundado’ o pedido (art. 6º, §1, RN 29/19)<sup>27</sup>.

Parte-se, então, para a **fase de julgamento**, que se inicia com a análise do parecer de elegibilidade pelo Grupo de Estudos Prévios (GEP), instância de julgamento que precede a análise dos casos no plenário do CONARE. O GEP foi criado em razão da impossibilidade fática de análise completa de todos os casos nas reuniões oficiais do CONARE. Formado por representantes do CONARE, do Ministério das Relações Exteriores, do ACNUR e da sociedade civil, o GEP analisa o parecer de elegibilidade para decisão e encaminhamento posterior ao plenário do CONARE (arts. 26 ao 28 da Lei 9.474/97), recomendando ou não o reconhecimento da condição de refugiado (Jubilut, 2007). O GEP existia informalmente, mas compunha a prática da RSD no Brasil, até ser oficializado em 2014.

Após a decisão do plenário do CONARE, na hipótese de decisão negativa do reconhecimento da condição de refugiado, dá-se início a **fase recursal**, na qual se concede prazo máximo de 15 dias, contados do recebimento da notificação, para endereçar recurso ao Ministro da Justiça (arts. 29 a 31 da Lei 9.474/97). Seja a resposta positiva ou negativa, o CONARE tem o dever de fundamentar a decisão (arts. 26 e 29 da Lei 9.474/97; art. 2º, para. único, VII e art. 50 da Lei 9.784/99; e art. 93, X da CF), tendo essa, como visto, caráter declaratório, e não constitutivo, do status de refugiado (Jubilut, 2007).

Na **fase de execução**, aquelas pessoas que obtiveram resposta negativa do CONARE, ficarão sujeitos à legislação dos estrangeiros no Brasil, a atual Lei de Migração (Lei 13.445/17) (art.32 da Lei 9.474/97).

Em caso de decisão positiva, em primeira ou segunda instância, os refugiados ficarão sujeitos às disposições protetivas da Lei 9.474/97 e deverão assinar um Termo de Responsabilidade (art. 28 da Lei 9.474/97), sendo-lhes garantido

<sup>27</sup> Nesse sentido é interessante notar que o CONARE e o ACNUR apontam a decisão de 138.781 pedidos de refúgio sem análise de mérito de 1985 a junho de 2022. (Cf. Painel Interativo de Decisões sobre Refúgio no Brasil).

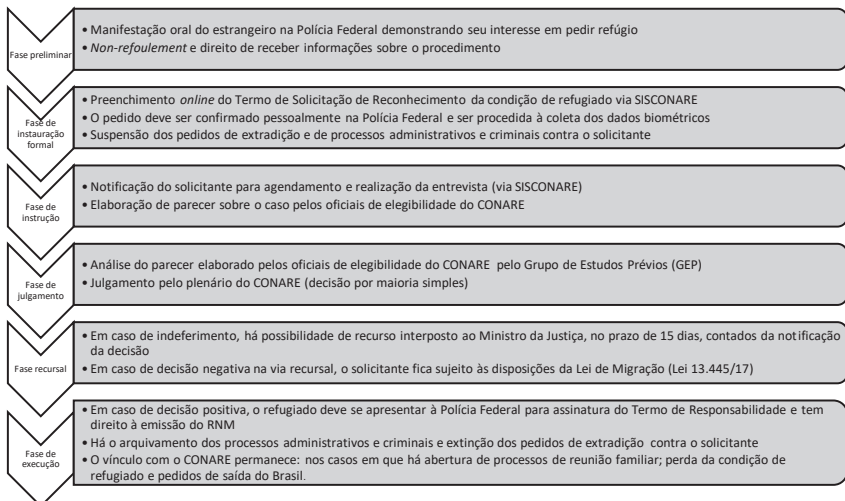
o direito à emissão de cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica (o atual Registro Nacional Migratório- RNM), CTPS e documento de viagem (arts. 4º e 6º da Lei 9.474/97), bem como o arquivamento de qualquer procedimento administrativo ou criminal em razão de entrada irregular, desde que fique demonstrado que a infração objeto dos processos tenha sido determinada pelos mesmos fatos que justificaram o reconhecimento de sua condição como refugiado (art. 10 §1 da Lei 9.474/97). Ao aceitar o status de refugiado, a pessoa também estará renunciando à condição migratória pretérita, nos termos do art. 6-D da RN 31/19.

Além disso, é importante destacar que durante todo o procedimento é garantido o sigilo das informações (arts. 20 e 25 da Lei 9.474/97) e seu acesso gratuito e universal (art. 47 da Lei 9.474/97). A Lei 9.474/97 prevê, ainda, a possibilidade de manifestação do ACNUR, deixando a este facultado a possibilidade de oferecer eventuais sugestões que possam vir a facilitar o andamento dos casos concretos (art. 18, §único da Lei 9.474/97).

A normativa nacional prevê ainda hipóteses de suspensão, arquivamento e extinção do processo de refúgio (RN 13/07, art. 14 da RN 18/14, art. 1º da RN 26/18 e art. 1º da 28/18, art. 2º da RN 28/18 e art. 1º da RN 31/19).

A síntese do fluxo processual atual do RSD é descrita na figura a seguir:

**Figura 1 - O Procedimento de RSD Atual no Brasil**



Fonte: Elaboração das Autoras (2022)

Por fim, é importante destacar que o fluxo processual descrito nesta seção diz respeito ao procedimento ordinário de RSD individual. É preciso atentar para o fato de que, em paralelo a ele, foi desenvolvido o modelo de reconhecimento

em grupo, em resposta ao intenso fluxo migratório de pessoas da Venezuela ao Brasil, a partir de 2019, quando o CONARE reconheceu a situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” na Venezuela (Nota Técnica 1219 do CONARE<sup>28</sup>) e instituiu a adoção de procedimentos mais céleres e simplificados (Jubilut, Jarochinski Silva, 2020).

Nesse contexto, o CONARE adotou pela primeira vez em sua história um procedimento de reconhecimento *prima facie*, por meio do qual, comprovado a nacionalidade venezuelana das pessoas solicitantes de refúgio, procede-se ao seu reconhecimento, sendo dispensada, inclusive, a realização das entrevistas (Jubilut, Jarochinski Silva, 2020). Com base neste procedimento já foram reconhecidas mais de 45.000 pessoas venezuelanas como refugiadas no Brasil, tornando-o o país com o maior número de refugiados provenientes da Venezuela de toda a América Latina (ACNUR, 2020a; Rodrigues, Palma, 2020). Atualmente, tal procedimento também se aplica a solicitantes de refúgio da Síria e do Afeganistão<sup>29</sup>, uma vez que também foi reconhecida a grave e generalizada violação de direitos humanos nesses países (Nota Técnica 1920<sup>30</sup> e Nota técnica 320<sup>31</sup>, CONARE).

As pessoas solicitantes de refúgio reconhecidas de modo *prima facie* têm sido notificadas acerca do deferimento de seu pedido por meio da publicação do número do seu processo no DOU (sem a identificação de seus nomes)<sup>32</sup>.

### 3. Principais mudanças no procedimento de RSD desde a adoção da Lei 9.474/97

Ao longo dos 25 anos da Lei 9.474/97 mudanças alteraram o procedimento de RSD no Brasil (Leão, 2010; Moreira, 2010; Andrade, 2015; Tinker, 2015).

Tais alterações definem três grandes períodos de procedimento de RSD no Brasil, quais sejam: (1) de 1997 a março de 2014; (2) de abril de 2014 a outubro de 2015 e (3) de outubro de 2015 até os dias atuais. A tabela 2 abaixo detalha e sintetiza as mudanças no procedimento de RSD, ilustrando-as no contexto destes 3 períodos e na ordem cronológica do procedimento de RSD no Brasil.

<sup>28</sup> Disponível em: <<https://www.refworld.org/es/type,LEGISLATION,,,5e349d774,0.html>>.

<sup>29</sup> Para saber mais, cf.: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/etapas-do-processo-de-refugio>>.

<sup>30</sup> Disponível em: <[https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/sei\\_08018-001832\\_2018\\_01-ntsiria.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/sei_08018-001832_2018_01-ntsiria.pdf)>.

<sup>31</sup> Disponível em: <[https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/SEI\\_08018.001832\\_2018\\_01Afeganistao.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/SEI_08018.001832_2018_01Afeganistao.pdf)>.

<sup>32</sup> Para saber mais, cf.: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/deciso-es-em-bloco>>.

**Tabela 2 – Mudanças do Procedimento de RSD no Brasil ao longo dos 25 anos da Lei 9.474/97**

	<b>Modelo de RSD de 1997 até março/2014</b>	<b>Modelo de RSD de abril/2014 até outubro/2015</b>	<b>Modelo de RSD de outubro de 2015 até os dias atuais</b>
Conceito de refugiado-Extensão do status de refugiado *	<p><u>Conceito de refugiado:</u> Art. 1º da Lei 9474/97</p> <p><u>Extensão do status:</u> cônjuge, ascendentes, filhos menores de 21 anos ou mais (se não puderem se sustentar) e aos “outros membros do grupo familiar” a irmãos, netos, bisnetos, sobrinhos e sobrinhas se órfãos, solteiros e menores de 21 anos ou quando não puderem se sustentar</p>	<p><u>Conceito de refugiado:</u> mesmos moldes do modelo anterior</p> <p><u>Extensão do status:</u> mesmos moldes do ano anterior</p> <p>Possibilidade de concessão de vistos para reunião familiar</p>	<p><u>Conceito de refugiado:</u> mesmos moldes do modelo anterior</p> <p><u>Extensão do status:</u> cônjuge ou parceiros, ascendentes, outros familiares até o 4º grau na linha colateral e que dependam economicamente do refugiado e parentes por afinidade (por ex.: enteada, sogro e cunhada) se economicamente dependente do refugiado</p> <p>Possibilidade de concessão de vistos para reunião familiar</p> <p>Uma pessoa que se beneficia da extensão não pode beneficiar outro membro de sua família</p>
Competência para pedir refúgio	Apenas a pessoa solicitante de refúgio pode preencher o Formulário de Solicitação de Refúgio	Estrangeiro pode contar com representante legal ou procurador no momento da instauração formal do processo	Mesmos moldes do modelo anterior
Termo de declaração	Mandatário	Opcional	Opcional
Termo de solicitação de refúgio (conteúdo e local de preenchimento)	<p><u>Conteúdo:</u> dados pessoais e razões que justificam o pedido de refúgio</p> <p><u>Local de preenchimento:</u> Polícia Federal (Termo de Declaração/Questionário) ou Caritas (Questionário)</p>	<p><u>Conteúdo:</u> dados pessoais e razões que justificam o pedido de refúgio, com ênfase específica nas ameaças à vida, integridade física ou liberdade</p> <p><u>Local de preenchimento:</u> não determinado, menciona apenas a obrigatoriedade da entrega do Formulário à Polícia Federal</p>	<p><u>Conteúdo:</u> nos mesmos moldes do modelo anterior.</p> <p><u>Local de preenchimento:</u> online por meio do SISCONARE</p>
Comunicação entre os órgãos envolvidos no procedimento de RSD	Não há	<p>Determina que a Polícia Federal deve encaminhar o caso ao CONARE em até 15 dias; e que o ACNUR, Sociedade Civil e DPU devem ser notificados do caso</p> <p>O ACNUR, Sociedade Civil e DPU também devem ser notificados da decisão final do CONARE</p>	<p>Não há menção a prazos. A previsão de notificação do ACNUR, Sociedade Civil e DPU sobre os casos foi revogada.</p> <p>CONARE ainda deve notificar a Polícia Federal sobre suas decisões</p>
Possibilidade de oitiva da pessoa solicitante de refúgio junto à Polícia Federal	Não há	Possibilidade de oitiva da pessoa solicitante de refúgio, se necessário e conveniente	Mesmos moldes do modelo anterior

<p>Protocolo Provisório** (documento de identificação pessoal da pessoa solicitante de refúgio)</p>	<p>Autorizada à emissão do Protocolo Provisório pelo CONARE, em favor da pessoa solicitante de refúgio e de seu grupo familiar, após o recebimento do Formulário de Solicitação de Refúgio</p> <p>Emitido pela Polícia Federal</p> <p>Válido no início por 90 dias, depois por 180 dias (a partir de 2012), prorrogável por igual período até a decisão final</p> <p>Permite a emissão de Carteira de Trabalho Provisória (CTPS)</p>	<p>Protocolo Provisório emitido individualmente e imediatamente após o pedido de refúgio</p> <p>Emitido pela Polícia Federal</p> <p>Válido por 1 ano, prorrogável por igual período até a decisão final</p> <p>Permite a emissão de Carteira de Trabalho Provisória (CTPS) e do CPF</p> <p>Dados biométricos podem ser recolhidos</p> <p>O Protocolo Provisório passa a ser formalmente considerado como documento de identidade oficial das pessoas solicitantes de refúgio no Brasil</p>	<p>Emitido após a pessoa solicitante de refúgio confirmar o seu pedido (realizado online pelo SISCONARE) na Polícia Federal</p> <p>Emitido pela Polícia Federal</p> <p>Válido por 1 ano, prorrogável por igual período até a decisão final</p> <p>Permite a emissão de Carteira de Trabalho Provisória (CTPS) e do CPF</p> <p>Dados biométricos serão recolhidos quando do comparecimento à Polícia Federal</p>
<p>Entrevista de elegibilidade</p>	<p>Entrevista com funcionários do CONARE</p> <p>Entrevista com sociedade civil (prática processual)</p>	<p>Entrevista com funcionários do CONARE</p> <p>Reconhecimento formal da possibilidade de entrevista com a sociedade civil</p>	<p>Entrevista com funcionários do CONARE</p> <p>Não há mais entrevistas com a sociedade civil no dentro do procedimento de RSD</p> <p>Possibilidade de dispensa de entrevista ou de simplificação do processo (casos manifestamente fundados ou infundados)</p>
<p>GEP</p>	<p>Prática processual</p>	<p>Institucionalização normativa do GEP</p>	<p>Mesmos moldes do modelo anterior</p>
<p>Inclusão dos casos na agenda para julgamento pelo plenário do CONARE</p>	<p>Não há</p>	<p>Ordem cronológica na inclusão</p>	<p>Em teoria, o mesmo modelo do ano anterior. Na prática, o CONARE tem optado por priorizar o agendamento de entrevistas das pessoas solicitantes de refúgio que atualizam os dados cadastrais no SISCONARE</p>
<p>Consequências da decisão positiva pelo plenário do CONARE</p>	<p>O refugiado deve assinar Termo de Responsabilidade</p> <p>Arquivamento dos processos criminais e/ou administrativos contra a pessoa solicitante de refúgio</p> <p>Impossibilidade de extradição pelas mesmas razões da decisão que reconheceu o status de refugiado</p> <p>Emissão do Registro Nacional do Estrangeiro (RNE)***.</p>	<p>Mesmos moldes do modelo anterior</p>	<p>Mesmos moldes do modelo anterior, com a adição de que o reconhecimento da condição de refugiado e o consequente registro perante a Polícia Federal implica renúncia à condição migratória pretérita</p> <p>Emissão do Registro Nacional Migratório (RNM), em substituição ao RNE</p>
<p>Termo de Responsabilidade</p>	<p>Necessário a assinatura de duas testemunhas</p>	<p>Não há necessidade de testemunhas</p>	<p>Mesmos moldes do modelo anterior</p>

Notificação de decisão negativa pelo plenário do CONARE	Publicação no DOU	Mesmos moldes do modelo anterior	Notificações realizadas por meio do SISCONARE
Consequências de uma decisão negativa	Possibilidade de recurso ao Ministro da Justiça, no prazo de 15 dias, após a notificação da decisão  Caso o recurso seja indeferido, o estrangeiro estará submetido às regras gerais sobre migração (Lei 6.815/80)  Antes, não havia modelo formal para o recurso	Mesmos moldes do modelo anterior	Possibilidade de recurso ao Ministro da Justiça, no prazo de 15 dias, após a notificação da decisão, por meio do Formulário de Interposição de recurso  Edição da nova Lei de migração (Lei 13.445/17)
Atualização de informações pessoais da pessoa solicitante de refúgio	Prática processual	A pessoa solicitante de refúgio deve atualizar seus dados pessoais (endereço, telefone, dentre outros) junto à Polícia Federal	A pessoa solicitante de refúgio deve atualizar suas informações pessoais no SISCONARE a cada 30 dias
Formulários específicos para comunicação	Não há	Não há	A Coordenação Geral do CONARE pode adotar formulários específicos para petição e comunicação junto às pessoas solicitantes de refúgio
Hipóteses de indeferimento	Não atendimento, no prazo máximo de 6 meses, a quaisquer procedimentos legais que objetivem a decisão final do pedido	Não há	Não há
Hipóteses de suspensão	Aplicáveis aos casos que são passíveis de encaminhamento ao CNIG como casos especiais	Mesmos moldes do modelo anterior	Mesmos moldes do modelo anterior
Hipóteses de arquivamento	Se o CNIG conceder autorização de residência em sua decisão final	Não comparecer à entrevista oficial duas vezes consecutivas sem justificativa (30 dias entre as notificações)  Não atualizar dados pessoais no prazo de 30 dias desde a última notificação  É possível desarquivamento dos casos	Não comparecimento à entrevista oficial sem justificativa  Não atualizar dados pessoais no prazo de 30 dias desde a última notificação  O caso pode ser desarquivado apenas uma única vez
Hipóteses de extinção	Não há	Não há	Morte da pessoa solicitante de refúgio; ausência do Brasil por dois anos; obtenção de nacionalidade brasileira; segundo pedido de refúgio sem apresentação de dados novos; apresentar pedido de desistência do processo; obtenção de autorização de residência; não renovação do Protocolo Provisório após 6 meses do vencimento

Fonte: Elaboração das Autoras (2022).

\* Para fins de sistematização nos três períodos mencionados, particularmente no tópico referente à extensão da condição de refugiado, a tabela parte das previsões regulamentares constantes nas RNs 04/98, 16/13, 24/17, 27/18, que, por sua vez, são diferentes daquelas da Lei 9.474/97, a qual prevê em seu art. 2º que: “os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional”.

\*\* Do ponto de vista formal, o Protocolo Provisório também teve sua forma bastante alterada ao longo destes 25 anos. Por um período, o documento era formalizado em uma folha A4, com um carimbo da Polícia Federal ao final, o que prejudicava a sua credibilidade enquanto documento de identificação pessoal. Atualmente, a forma do documento se dá nos termos do Decreto 9.277/18.

\*\*\* No documento, à época, fazia-se menção expressa ao termo “refugiado”, o que trazia desconfiância por parte da população em geral, tendo a mesma posteriormente sido substituída por uma referência à Lei 9.474/97.

#### 4. Análise inicial dos impactos das mudanças no procedimento de RSD na proteção das pessoas refugiadas no Brasil

Tendo em vista as mudanças no procedimento de RSD descritas na seção anterior, cumpre agora iniciar a análise dos impactos (positivos ou negativos) dessas alterações na proteção das pessoas refugiadas no Brasil. Esse exercício seguirá, assim como na síntese e sistematização das mudanças nos 3 períodos de RSD no Brasil, as 6 fases procedimentais, e será feito, em especial, a partir dos parâmetros de proteção integral, estabelecidos pelo Direito Internacional dos Refugiados e pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Como padrões do Direito Internacional dos Direitos Humanos consideram-se aqueles derivados de documentos do âmbito internacional, sobretudo os que compõem o núcleo duro dos direitos humanos (como a Carta Internacional dos Direitos Humanos e os tratados de especificação de sujeitos), bem como aqueles decorrentes de documentos adotados em âmbitos regionais (como no caso latino-americano a partir do Sistema Interamericano de Direitos Humanos) a fim de se abranger o maior conjunto normativo possível de proteção. Por sua vez, como padrões do Direito Internacional dos Refugiados, consideram-se normas e recomendações relacionadas particularmente à matéria de refúgio proferidas por órgãos especializados, Organizações Internacionais e Estados.

Na **fase preliminar**, conforme mencionado, as medidas adotadas pelo governo brasileiro relacionadas ao fechamento das fronteiras no contexto da pandemia de COVID-19, na prática, inabilitaram os pedidos de refúgio por um período, inviabilizando o acesso seguro a territórios seguros e o direito de/ao refúgio. Não por outra razão, essas medidas foram objeto de denúncia pela sociedade civil<sup>33</sup> e também pela Defensoria Pública da União<sup>34</sup> por meio

<sup>33</sup> Para saber mais, cf.: <[https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2020/08/Breve-Luiza-Carta-Sociedade-Civil-Substitui%C3%A7%C3%A3o-Portaria-CC-PR\\_MJSP\\_MINFRA\\_MS-01\\_2020.pdf](https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2020/08/Breve-Luiza-Carta-Sociedade-Civil-Substitui%C3%A7%C3%A3o-Portaria-CC-PR_MJSP_MINFRA_MS-01_2020.pdf)>.

<sup>34</sup> Para saber mais, cf.: <<https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2020/06/ACP-PORTARIA-MIGRANTES-E-REFUGIADOS.-DEPORTA%C3%87%C3%83O.-INABILITA%C3%87%C3%83O-REF%C3%9AGIO.-CRIMINALIZA%C3%87%C3%83O.-DISCRIMINA%C3%87%C3%83O..pdf>>.



do ajuizamento de ações civis públicas junto ao Poder Judiciário<sup>35</sup>, sob o argumento de que a pandemia foi utilizada como pretexto para limitar direitos, a começar pelo esvaziamento do direito de petição, assegurado pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Já na **fase de instauração formal do processo**, sob a perspectiva da acessibilidade, é preciso atenção às recentes adaptações ao formato *online*. Isso porque, parcela considerável da população refugiada no Brasil não possui acesso facilitado a equipamentos eletrônicos e/ou à Internet para acessar e/ou consultar o seu processo no SISCONARE. Ainda, em muitos casos, as pessoas solicitantes de refúgio não recebem orientação e acompanhamento adequado para garantir o preenchimento das informações no sistema de maneira correta, o que pode vir a prejudicar substancialmente o seu pedido. Além disso, atualmente, as informações no SISCONARE estão disponíveis apenas em português, o que limita a compreensão daqueles que não dominam a língua, tornando-o pouco multicultural.

Por outro lado, nesta fase, em termos de documentação, é importante ressaltar a ampliação dos direitos assegurados, tanto sob uma perspectiva formal (extensão progressiva do prazo de validade do Protocolo Provisório e do próprio modelo do mesmo, por exemplo), quanto sob uma perspectiva material (reconhecimento de outros direitos, como o direito à emissão do CPF, à abertura de contas bancárias, dentre outros, para além do direito à obtenção da carteira de trabalho provisória inicialmente previsto).

Na **fase de instrução processual**, por sua vez, um desafio que se coloca é a metodologia criada para o agendamento de entrevistas, centrada no sistema de atualização cadastral operacionalizado pelo CONARE<sup>36</sup>. O problema se insere na medida que essa metodologia não leva em consideração critérios cronológicos da solicitação de refúgio (isto é, a ordem temporal do pedido de refúgio), tampouco fatores de vulnerabilidade(s) das pessoas refugiadas. Assim, defasagens no sistema como solicitações que perduram no CONARE há anos (com o órgão estimando a média de análise em 2,3 anos<sup>37</sup>, o que poderia ensejar questionamentos sobre o direito a duração razoável de processos assegurado pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos), bem como casos mais urgentes e graves não sendo priorizados no trâmite do processo, tornam-se comuns.

Em busca da simplificação e maior agilidade no procedimento de RSD, por meio da edição da RN 29/19, previu-se procedimentos simplificados

<sup>35</sup> Para saber mais, cf.: <<https://migramundo.com/dpu-mpf-conectas-e-caritas-sp-entram-com-acao-contra-deportacao-de-imigrantes/>>.

<sup>36</sup> Cf.: <[https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em\\_nu%CC%81meros\\_verse%CC%83o-23-de-julho-002.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em_nu%CC%81meros_verse%CC%83o-23-de-julho-002.pdf)>.

<sup>37</sup> Cf. Informações do Painel Interativo de Decisões sobre Refúgio no Brasil (CONARE/ACNUR), com acesso em 23 de agosto de 2022.

ou acelerados para a realização das entrevistas, nos casos “manifestamente infundados” e nos casos “manifestamente fundados”, respectivamente. Contudo, o conteúdo do que seriam “manifestamente” fundados ou infundados não foi discutido pelo CONARE. Nesse cenário, em sua 150ª reunião plenária, no dia 20 de novembro de 2020, decidiu o CONARE por dispensar a realização de entrevistas de 17 pessoas solicitantes de refúgio, indo na contramão dos padrões internacionais que buscam assegurar a instituição de procedimentos de RSD justos e qualificados (Jones, Houle, 2008; Cantor, 2014), incluindo-se a realização de entrevista individual em todos os pedidos<sup>38</sup>, o que ensejou manifestação contrária do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)<sup>39</sup> (Ofício 4000/20 do CNDH)<sup>40</sup>.

A notificação dos atos processuais, conforme mencionado, também ganhou nova conjuntura na edição da RN 29/19, para fins de adaptação à modalidade *online*. Em linhas gerais, esta Resolução trouxe regras mais claras para a notificação, em comparação aos períodos anteriores, que eram determinadas a partir das diretrizes dos coordenadores da Coordenação Geral do CONARE<sup>41</sup>. Entretanto, é preciso atenção para o seu art. 7º, §2, o qual prevê que “os prazos processuais terão início a partir da leitura da notificação, ou do 31º dia de seu envio, o que ocorrer primeiro”. Tal previsão passa a considerar a possibilidade de ciência da notificação, mesmo sem a sua leitura, ao fim do 31º dia do seu envio. Nesses casos, é possível que se presuma a efetiva notificação da pessoa solicitante de refúgio, mesmo sem o seu conhecimento na prática.

Além disso, recentemente, por meio da edição das RN 32/20 e 33/20, o CONARE criou para si a prerrogativa de edição de formulários para petições das pessoas solicitantes de refúgio. Essa previsão regulamentar, ao passo que avança na criação de instrumentos para facilitar e estruturar o diálogo com o CONARE, preocupa na extensão da discricionariedade assegurada ao órgão. Não foram

<sup>38</sup> O Comitê Executivo do ACNUR (ExCom) reconheceu a importância da realização de entrevistas ainda nessa conjuntura excepcional “(e) o carácter substantivo da decisão que considere um pedido de estatuto de refugiado, manifestamente infundado ou abusivo, as graves consequências de uma determinação errada para o requerente, e a necessidade resultante desta decisão ser acompanhada por garantias processuais adequadas e, por isso, recomendou que tal como em todos os pedidos para a determinação do estatuto de refugiado ou de concessão de asilo, deve conceder-se ao requerente uma entrevista pessoal e completa por um funcionário devidamente qualificado e, sempre que possível, por um funcionário da autoridade competente para a determinação daquele estatuto”. Disponível em: <[http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn\\_lisboa/excom30.html](http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/excom30.html)>.

<sup>39</sup> Segundo a Lei 12.986/14, o CNDH tem como objetivo a promoção e a defesa dos direitos humanos por meio de ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras de condutas que violem os direitos humanos.

<sup>40</sup> Para saber mais, cf.: CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. Ofício 4000/2020/CNDH/SNPG/MMFDH. Recomendação Emergencial do Conselho Nacional dos Direitos Humanos- CNDH, 2020.

<sup>41</sup> Por um longo período as notificações eram realizadas via email e depois via *whatsapp*.

elencadas restrições, de qualquer ordem, em termos dos conteúdos a serem abarcados pelos formulários, tendo sido apenas mencionada a importância deste ser redigido em linguagem acessível.

Ainda com relação à fase de instrução, é preciso destacar que, atualmente, falta um sistema inteligente de dados para a gestão dos processos, capaz de viabilizar um melhor fluxo de informações internamente no CONARE e junto aos demais órgãos intervenientes no processo, como a Polícia Federal, por exemplo<sup>42</sup>. Além disso, ainda não há informações disponíveis sobre o desempenho do SISCONARE particularmente nesse sentido e em que medida ele supre ou não esse déficit identificado.

Entretanto, de uma maneira geral, é preciso considerar que, embora sejam importantes as ressalvas mencionadas, a mudança para a modalidade *online* trouxe implicações positivas para o andamento do procedimento de RSD no Brasil, e, conseqüentemente, para a proteção dos direitos das pessoas refugiadas no país. Como exemplo, o fato de a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado ser feita *online*, garantiu às pessoas solicitantes de refúgio ambientes mais seguros, capazes de assegurar a confidencialidade das informações relatadas, muito maior do que nos espaços físicos da Polícia Federal. Tal prática pode também dar maior vazão aos pedidos, o que pode ser entendido como uma das justificativas para sua adoção, tendo em vista o aumento considerável dos pedidos de refúgio no Brasil na última década.

Ainda na fase de instrução, é indispensável destacar a alteração no papel da sociedade civil na mesma, uma vez que, como visto, em fases anteriores do procedimento de RSD no Brasil, ela estava diretamente engajada na elaboração do processo, inclusive entrevistando as pessoas solicitantes de refúgio no Brasil e proferindo parecer para apoiar tanto o seu posicionamento quanto o do ACNUR no momento da tomada de decisão. Tal fato inclusive inspirou a formalização da participação da sociedade civil no GEP. Contudo, tal papel foi sendo minimizado e a própria voz da sociedade civil no plenário do CONARE tem passado por alterações.

<sup>42</sup> OACNUR recomenda que o processo seja organizado racionalmente, em uma preocupação bastante marcante pela eficiência do processo. No entanto, é importante destacar que em 2015 o Comitê Executivo do ACNUR se pronunciou no sentido de afirmar às particularidades e complexidades dos fluxos migratórios atuais, de modo que, visando maior eficiência processual, por vezes, será preciso adotar caminhos diferentes. Nesse sentido, também é importante considerar ainda as considerações do ACNUR acerca de reconhecimentos de grupo prima facie e sobre proteção temporária. EXECUTIVE COMMITTEE OF THE HIGH COMMISSIONER'S PROGRAMME. Refugee Status Determination, 2016. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/57c83a724.pdf>> Acesso em: 03 nov, 2020. ACNUR. Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, 2014. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/52fba2404.html>>. Acesso em: 04 nov. 2020. ACNUR. Guidelines on International Protection nº 11 Prima Facie Recognition of Refugee Status, 2015. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>>. Acesso em: 03 nov. 2020.

Nesse momento de atuação do GEP, já na **fase de julgamento**, é importante mencionar sua atuação enquanto instância inicial de julgamento dos casos. Conforme mencionado, a sua existência foi endossada por muitos anos pela prática processual, tendo sido procedida a sua formalização apenas na edição da RN 18/14. Ainda resta, entretanto, pouca clareza regulamentar sobre sua atuação e dinâmica no CONARE.

Ainda sobre as decisões do CONARE, faz-se necessário voltar às atenções tanto para a composição do órgão quanto para a capacitação e a formação das pessoas que compõem seus quadros. Como mencionado, o artigo 14 da Lei 9.474/97 determina a composição do CONARE e estabelece a participação no mesmo de um representante de cada um dos seguintes órgãos: Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Trabalho; Ministério da Saúde; Ministério da Educação e do Desporto; do Departamento de Polícia Federal; e de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País. O ACNUR é membro convidado, com direito a voz, sem voto (art. 14, para. 1º da Lei 9.474/97). Para além das alterações das estruturas ministeriais (como, por exemplo, a temporária incorporação do Ministério do Trabalho ao Ministério da Economia, e as alterações de nome de Ministérios, como o da Justiça), o CONARE passou a ter membros observadores na Defensoria Pública da União e na Procuradoria Geral da República<sup>43</sup>.

Apesar dessa expansão para inserir, ainda que sem direito a voto, órgãos com mandato de defesa dos direitos humanos, o que poderia auxiliar em decisões de RSD em acordo com os padrões do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Refugiados, há críticas constantes à composição do CONARE; sobretudo pela não expansão a mais entidades da sociedade civil e não inclusão de outros ministérios e órgãos públicos cuja atuação impacta diretamente a vida das pessoas refugiadas no país (como o Ministério das Cidades, e a Secretaria de Direitos Humanos); além da falta de representação de órgãos estaduais e municipais, o que pode não impactar a RSD em si, mas tem reflexos na proteção integral dessa população. Além disso, a representação de pessoas refugiadas no CONARE vem sendo reivindicada, o que pode se justificar a partir da perspectiva do direito de participação, da representatividade, e da titularidade de direitos, e como forma de respeito aos direitos humanos. Tal presença auxiliaria sobremaneira sobretudo na busca de proteção integral em função da mencionada competência do CONARE para políticas públicas para pessoas refugiadas no Brasil.

A escolha dos representantes de cada órgão para compor o CONARE também é objeto de questionamentos, sobretudo pela falta de transparência

<sup>43</sup> Cf.: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional>>.

nas nomeações, bem como a falta de exigência de formação específica em áreas afins ao refúgio para a composição dos quadros de funcionários do CONARE.

Na etapa de julgamento, é importante ressaltar, ainda, que o dever de fundamentar as decisões também foi por muitos anos negligenciado pelo CONARE ainda que previsto tanto em regras do Direito Internacional dos Direitos Humanos quanto na CF e na Lei 9.784/99. A título de exemplo, a notificação de indeferimento do pedido de refúgio limitava-se a indicar que este não foi aceito ou por não se enquadrar nas disposições constantes no art. 1º da Lei 9.474/97 ou pelo pedido não dispor de credibilidade. Atualmente, embora esse quadro tenha melhorado, com um maior detalhamento das razões de decidir e referências diretas ao caso concreto em questão, ainda há muito a ser feito em direção a publicização de decisões que garantam o pleno entendimento da pessoa solicitante de refúgio sobre as razões que determinaram o resultado do processo, seja pelo seu deferimento ou não.

Além disso, houve necessidade de detalhamento pelo CONARE da ferramenta tecnológica utilizada nos casos de RSD *prima facie*, uma vez que na aplicação original para o reconhecimento de pessoas da Venezuela não estavam claros, por exemplo, seus critérios de filtragem, que não levaram em consideração critérios de vulnerabilidade; e questões relacionadas à privacidade de dados das pessoas solicitantes de refúgio (Jubilut, Jarochinski Silva, 2020). O Ministério da Justiça e Segurança Pública (órgão ao qual o CONARE encontra-se vinculado), inseriu informações sobre o padrão dos ritos *prima facie* em seu site<sup>44</sup>.

As mudanças na ***fase recursal***, por sua vez, avançaram de maneira positiva, de forma a garantir uma maior previsibilidade no modo como deveriam ser elaborados e endereçados os recursos, a partir dos modelos publicados desde a edição da RN 22/15.

Em paralelo, a despeito de inexistirem regras que limitem o acesso formal ao procedimento de RSD (enquanto requisitos de admissibilidade para a sua instauração), ao longo do curso do processo, recentes mudanças regulamentares vêm impondo significativas restrições à sua continuidade. Esse é o caso da edição das RN 28/18 e 31/20.

A RN 28/18 dispôs sobre novas regras para o arquivamento e extinção dos processos, já na ***fase de execução***. Estabeleceu que o não comparecimento da pessoa solicitante de refúgio à entrevista (pela primeira vez, antes era na segunda) já implica no arquivamento do processo, prevendo-se, ainda, a possibilidade de desarquivamento apenas uma única vez (antes era irrestrito).

<sup>44</sup> Cf.: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/etapas-do-proceso-de-refugio>>.

O não comparecimento, pela segunda vez à entrevista, implica na extinção do processo.

Já a RN 31/19, chama a atenção em razão da criação de nova hipótese de extinção do processo, vinculada à obtenção de autorização de residência no Brasil, conforme disposições da Lei de Migração. A autorização implica na desistência do processo de refúgio, levando a sua extinção sem julgamento de mérito (RN 26/18). O CONARE tem proferido uma série de declarações no sentido de reforçar que a medida busca validar uma prática administrativista já existente e trazer ganhos consideráveis para a eficiência processual<sup>45</sup>. Por outro lado, há de se pensar em que medida essa Resolução não enfraquece o acesso ao direito de/ao refúgio, nivelando-o a outras alternativas migratórias menos protetivas<sup>46</sup>.

É ainda importante a reflexão sobre questões voltadas à transparência na gestão e funcionamento do CONARE. A começar pela publicação das atividades internas de gestão e um maior diálogo com as pessoas solicitantes de refúgio sobre o andamento de seus respectivos processos<sup>47</sup>. É verdade que nos últimos anos muito se avançou nesse sentido, destacando-se especialmente às recentes alterações para o sistema *online* (SISCONARE) e o Projeto de Cooperação com o ACNUR para a análise das decisões de refúgio no Brasil<sup>48</sup>, que contribuem para uma maior publicização das informações e organização dos dados referentes ao refúgio no país. No entanto, não restam dúvidas que ainda persistem lacunas significativas em termos de transparência no modo de gestão e funcionamento do CONARE<sup>49</sup>, e, portanto, no procedimento de RSD no Brasil.

<sup>45</sup> Para saber mais, cf.: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias>>.

<sup>46</sup> A garantia do *non-refoulement*, por exemplo, não é abarcado no bojo de outras alternativas migratórias. Estudiosos apontam, ainda, que após a obtenção da autorização de residência, o processo de reunião familiar é mais facilitado, quando comparado a outras vias. Para saber mais, cf.: <<https://migramundo.com/ato-do-conare-enfraquece-refugio-como-protacao-apontam-pesquisadores/>>.

<sup>47</sup> Como exemplo, menciona-se que a despeito do CONARE ter instituído a prática de publicar as atas de reuniões do plenário em seu site oficial desde 2009, o Comitê se absteve de publicá-las por um longo período (de abril de 2018 a meados de 2021). À época, a sociedade civil solicitou ao Colegiado acesso às atas, tendo sido negadas pelo Comitê, sem justificativa. Após negativa, a sociedade civil acionou a Controladoria Geral da União (CGU), que em resposta positiva, determinou um calendário para que o CONARE publique as atas até abril de 2021 e que, posteriormente, publique também progressivamente as demais (anteriores e posteriores que ainda não estão disponíveis no site). Atualmente, as atas encontram-se atualizadas até fevereiro de 2022 no site do Comitê. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>>.

<sup>48</sup> O Projeto tem como objetivo analisar as decisões relacionadas ao tema de refúgio no Brasil, tomadas no âmbito do Plenário, Coordenação Geral do CONARE e Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública. Para saber mais, cf.: <[https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Projeto-ACNUR-Conare\\_VFFINAL.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Projeto-ACNUR-Conare_VFFINAL.pdf)>.

<sup>49</sup> Segundo disposto no *Procedural Standards for RSC under UNHCR's Mandate*, a confidencialidade representa condição fundamental de segurança e confiança no procedimento. A confidencialidade garante o respeito à publicidade interna das informações, entretanto, não deve impedir a publicidade externa, voltada à forma de gestão e julgamento dos casos (UNHCR, 2020a).

## Conclusão

O objetivo do presente artigo foi sistematizar as alterações no procedimento de RSD desde a edição da Lei 9.474/97, no marco de seus 25 anos, para auxiliar nas avaliações sobre em que medida elas impactaram (de forma positiva ou negativa) a proteção das pessoas refugiadas no Brasil. Para isso, partiu-se especialmente do arcabouço normativo do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional dos Direitos Humanos e analisou-se o conjunto normativo que compõe e que transformou a arquitetura de RSD no Brasil nesse período.

Pelo exposto, verifica-se que uma série de mudanças foram implementadas em relação ao procedimento de RSD nos últimos 25 anos, sobretudo por meio da edição de RNs por parte do CONARE. Parte expressiva das alterações modificaram consideravelmente o cotidiano da implementação do direito ao/ de refúgio no Brasil e podem levar a questionamentos sobre sua adequação a partir dos padrões do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Refugiados. Se por um lado as razões para as mudanças podem encontrar respaldo no aumento significativo no número de solicitações de refúgio sobretudo na última década, por outro, é preciso cautela na análise do impacto das mesmas sobre a proteção das pessoas refugiadas no país.

Isso porque, a análise das alterações revela que, em muitos casos, tanto pelas consequências jurídicas derivadas dessas mudanças, quanto, por vezes, pelas próprias opções feitas, observa-se a existência de práticas que podem levar a um cenário menos protetivo, seja no próprio procedimento de RSD (por exemplo, sem uma priorização das vulnerabilidades na ordem de análise dos casos), seja em sua relação com o universo jurídico de modo mais amplo (como questões de devido processo legal) ou ainda com o Direito Internacional dos Refugiados (como na demanda por entrevistas individuais na RSD) e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (para se pensar ações que ensejem a maior proteção possível aos reflexos jurídicos da dignidade humana) (Jubilut, 2013).

Embora alguns problemas (como a justificativa das decisões e composição do CONARE, desafios na comunicação com as pessoas solicitantes de refúgio e formação e capacitação dos envolvidos), sejam antigos, alguns são novidade e têm se mostrado persistentes ao longo dos últimos anos, como a diminuição progressiva da participação da sociedade civil no procedimento, tempo longo de espera para a decisão final do Comitê e a não atenção às particularidades de necessidade de proteção das pessoas refugiadas no país, como no eixo gênero-idade-diversidade<sup>50</sup> (incluindo-se aqui também a temática dos povos indígenas, que ganhou particular relevância com a chegada de pessoas da

<sup>50</sup> Estratégia adotada pelo ACNUR, disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/women/4e7757449/unhcr-age-gender-and-diversity-policy.html>>.

Venezuela). Além disso, fato é que muitos dos pontos em que melhorias são necessárias estão direta ou indiretamente atrelados à baixa transparência nos ritos processuais do CONARE, como é o caso da regra para o agendamento da entrevista na fase de instrução processual e a ausência de publicização das atas dos encontros do colegiado do órgão. Nesse contexto, é preciso que se avance na construção de uma cultura institucional voltada à transparência no modo de instrução do procedimento de RSD, especial às pessoas refugiadas, sujeitos de direito do processo.

Por sua vez, algumas alterações podem ser valoradas positivamente, como, por exemplo, o uso de tecnologias e de inteligência artificial para a adaptação do procedimento à modalidade *online* ou decisões *prima facie* que permitem agilidade e descentralização nos procedimentos, além de uma tomada de decisão em larga escala e contatos mais diretos com as pessoas refugiadas. Ainda nesse contexto, no entanto, é preciso que haja a verificação da conformidade com relação aos padrões de proteção assegurados pelo Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Diante desse cenário, é importante que o procedimento de RSD se adeque aos princípios e padrões do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Refugiados, seja por ser instrumento fundamental na implementação do direito de asilo (que se relaciona a ambas as vertentes), seja por se tratar de um procedimento que deve respeitar as garantias e princípios procedimentais mínimos das pessoas solicitantes de refúgio, enquanto assegurado do direito de/ao refúgio e dos direitos decorrentes deste status.

Resgatar a centralidade da lógica da maior proteção possível à pessoa refugiada é essencial para que se alterem práticas violadoras do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Refugiados e haja o respeito sobretudo às particularidades e vulnerabilidades específicas das pessoas refugiadas no procedimento de RSD no Brasil. Apenas assim o Brasil poderá seguir sendo, de fato, reconhecido enquanto modelo de implementação do Direito Internacional dos Refugiados e um exemplo de proteção às pessoas refugiadas.

## Referências bibliográficas

- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). *Brasil reconhece mais de 7,7 mil venezuelanos como refugiados*. 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/08/28/brasil-reconhece-mais-77-mil-venezuelanos-como-refugiados/>>. Acesso em: 08.11.2021.
- ANDRADE, José Henrique F. Refugee protection in Brazil (1921-2014): an analytical narrative of changing policies. In: CANTOR, David J.; FELINE FREIER, Luisa; GAUCI, Jean-Pierre (eds.). *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy*



- in *Latin America*. London: School of Advanced Study, University of London, 2015, p. 153-184.
- \_\_\_\_\_. Aspectos históricos, jurídicos e políticos da proteção de refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel G. (orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin, 2017.
- APOLINÁRIO, Sílvia M. O. S.; JUBILUT, Liliana Lyra. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Universitas: Relações Internacionais*, v. 6, n. 2, p. 9-38, 2008.
- ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme A. (coords.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- CANTOR, David J. Reframing Relationships: Revisiting the Procedural Standards for Refugee Status Determination in Light of Recent Human Rights Treaty Body Jurisprudence. *Refugee Survey Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 79-106, 2014.
- CONECTAS. *Governo reabre fronteiras para turistas e mantém restrição a entrada de solicitantes de refúgio: nova portaria publicada em edição extra do DOU autoriza o ingresso no país de turistas por vias aéreas*. 2020. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/governo-reabre-fronteiras-para-turistas-e-mantem-restricao-a-entrada-de-solicitantes-de-refugio>>. Acesso em: 16.11.2021.
- COSTELLO, Cathryn.; NALULE, Caroline; OZKUL, Darya. Recognising refugees: understanding the real routes to recognition. *Forced Migration Review*, v. 65, n. 4, p. 4-7, 2020.
- JONES, Martin; HOULE, France. Building a better Refugee Status Determination System. *Refuge*, v. 25, n. 2, p. 3-11, 2008.
- JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados: e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.
- \_\_\_\_\_. A Judicialização do Refúgio. In: RAMOS, André de C.; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme A. (orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011, p. 163-178.
- \_\_\_\_\_. Itinerários para a proteção das minorias e dos grupos vulneráveis- os desafios conceituais e de estratégias de abordagem. In: JUBILUT, Liliana Lyra; BAHIA, Alexandre Gustavo M.; MAGALHÃES, José Luis (orgs.). *Direito à diferença: aspectos teóricos e conceituais da proteção às minorias e aos grupos vulneráveis*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 13-30.
- JUBILUT, Liliana Lyra; JAROSCHINSKI SILVA, João Carlos. Group Recognition of Venezuelans in Brasil: an adequate new model?. *Forced Migration Review*, v. 65, Nov. 2020, p. 42-44.
- LEÃO, Renato Zerbini R. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI. In: BARRETO, Luis Paulo T. F. (org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.
- \_\_\_\_\_. Balanço de 14 anos de existência. In: RAMOS, André de C.; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme A. (orgs.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

- MOREIRA, Julia B. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 1, p. 111-129, 2010.
- PEREIRA, Giovana A. *O Direito à documentação pessoal dos solicitantes de refúgio no Brasil: o processo administrativo de solicitação de refúgio e a garantia de Direitos fundamentais*. São Paulo: Repositório Digital da Fundação Getulio Vargas (FGV), 2019.
- RODRIGUES, Mateus; PALMA, Gabriel. Brasil reconhece, de uma vez, 17 mil venezuelanos como refugiados. *Globo*, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/31/brasil-reconhece-em-bloco-17-mil-venezuelanos-como-refugiados.ghtml>>. Acesso em: 11.11.2021.
- TINKER, Catherine. New trends in Migratory and Refugee Law in Brazil: the expanded refugee definition. *Panorama of Brazilian Law*, v. 3, n. 3-4, p. 143-169, 2015.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*. 2020. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/42d66dd84.html>>. Acesso em: 04.09.2022.