



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio Grande do Sul**  
**1ª Vara Federal de Porto Alegre**

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 600, 6º andar, Ala Sul - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90010-395  
- Fone: (51)3214-9115 - www.jfrs.jus.br - Email: rspoa01@jfrs.gov.br

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5013811-37.2017.4.04.7100/RS**

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**RÉU:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

**SENTENÇA**

Trata-se de ação civil pública, com pedido de tutela antecipada, ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** contra a **UNIÃO**, em que pretende obter provimento judicial para determinar à ré que se abstenha de impedir a entrada no Brasil de estrangeiros portadores de protocolo de solicitação de refúgio e refugiados que saíram temporariamente do Brasil, bem como para que expeça visto de turismo para o ingresso dos solicitantes constantes na lista anexa ao inquérito civil.

Alegou ter recebido representação informando que 61 cidadãos senegaleses, portadores de protocolo de solicitação de refúgio e/ou refugiados, que haviam saído temporariamente do Brasil, estão sendo impedidos de reingressar, sendo-lhes exigido visto de turismo. Disse que essa conduta contraria o item 2 da Mensagem Oficial Circular nº 047/2016/CGPI/DIREX, que determina a admissão do solicitante de refúgio nessas situações independentemente de visto. Sustentou que esse procedimento viola normas internacionais e nacionais de proteção aos direitos humanos e aos refugiados. Teceu considerações acerca da competência deste Juízo e abrangência nacional inerente a esta ação. Juntou documentos.

Intimada, a União apresentou manifestação acerca do pedido antecipatório (evento 6).

Após vista dos documentos juntados pela União e nova manifestação do MPF (evento 11), foi indeferida a antecipação de tutela no evento 13.

Citada, a parte-ré apresentou contestação (evento 17). Alegou que há um aparato administrativo criado especialmente para a implementação de políticas públicas de proteção e apoio aos refugiados, referindo especialmente o CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados). Aduziu o expressivo aumento do número de pedidos de refúgio no Brasil. Disse que a condição de refugiado assegura direitos e deveres aos cidadãos, que ficam sob a tutela do Estado brasileiro, destacando o disposto nos artigos 4º a 6º da Lei nº 9.474/97. Referiu que o art. 39, IV, da Lei nº 9.474/97 determina a perda da condição de refugiado daquele que sair do país sem prévia autorização do Governo brasileiro. Salientou que a disciplina acerca da entrada e saída de refugiados e de solicitantes de refúgio no Brasil foi tratada pela Resolução Normativa nº 23, de 30/09/2016, do CONARE, vigente desde 1º/01/2017. Quanto ao caso dos 61 cidadãos senegaleses apontados na inicial, afirmou que cada um tem uma situação personalíssima e diferente, não havendo como tratar todos de forma idêntica. Sustentou que a análise da concessão de refúgio é individual e pessoal, não havendo como ser disciplinada por ordem genérica de ação. Tece considerações acerca da utilização de pedidos de refúgio de forma inadequada e que as pessoas relacionadas na inicial, de origem senegalesa, saíram do País em razão de férias. Ademais, transcreve informações do Departamento de Polícia Federal - Polícia de Imigração relacionando suas atribuições e afirmando que não há proibição de entrada no País de refugiados com protocolo e de requerentes de refúgio. Argumentou que as empresas aéreas são regularmente notificadas sobre as práticas de fiscalização nos aeroportos no Brasil, todavia não havendo como intervir nos procedimentos de embarque em outros países. Ao final, postulou a extinção do feito ou a improcedência da demanda.

Interposto agravo de instrumento pelo MPF, foi negado o pedido de efeito suspensivo (eventos 18 e 25).

Apresentada réplica (evento 23).

Vieram os autos conclusos para sentença.

### **Fundamentação.**

Inicialmente, refiro que a preliminar de inadequação da via eleita já foi rejeitada na decisão do evento 13, o que fica mantido nesta oportunidade.

Quanto ao mérito da ação, no caso em tela foi proferida a seguinte decisão por ocasião do exame do pedido liminar:

*De início, entendo que não há razão para acolher o pedido de declaração de inadequação da via eleita, pois, segundo sustentado pelo Ministério Público Federal na promoção do evento 11, sua pretensão não se dirige à situação individual de cada um dos 61 cidadãos senegaleses relacionados na inicial, mas sim ao procedimento adotado no controle migratório em relação a eles e a*

*todos que tenham solicitado refúgio no Brasil. Dessa forma, não há motivo suficiente para se afirmar a impropriedade da ação civil pública manejada.*

*Quanto aos pedidos de deferimento liminar, o art. 300 do CPC exige para a concessão da tutela provisória de urgência (em caráter antecedente ou incidental - parágrafo único do art. 294) a existência de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.*

*No caso, considerando as informações trazidas pela União, especialmente acerca dos procedimentos de controle migratório adotados por orientação do Departamento de Polícia Federal a partir da vigência da Resolução Normativa nº 23/2016-CONARE, entendo que o deferimento das medidas liminares já esgotaria o objeto da ação, devendo sua análise ser postergada para a sentença.*

*Por outro lado, tendo em conta a situação individual de cada um dos 61 cidadãos senegaleses relacionados na inicial, consoante sustentando pela União, não há como deferir ordem genérica nesta ação de permissão de reingresso no Brasil. São situações individualizadas e personalíssimas, para cuja análise não há elementos suficientes neste feito.*

*Diante do exposto, **indeferir, por ora, o pedido de medida liminar.***

Ainda, vê-se que a Desembargadora Federal Vânia Hack de Almeida, 3ª Turma do TRF4, negou o pleito de efeito suspensivo no agravo de instrumento interposto pelo MPF (evento 18), conforme decisão que segue:

*No caso dos autos, trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal para a proteção dos direitos de 61 (sessenta e um) cidadãos senegaleses portadores de protocolo de solicitação de refúgio e/ou refugiados que saíram temporariamente do país e estão sendo impedidos de reingressar no território nacional pelas autoridades brasileiras responsáveis pelo controle migratório.*

*É relevante esclarecer, inicialmente, que um refugiado é toda a pessoa que, por causa de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer regressar ao mesmo.*

*De igual modo, nos termos do art.1º, inciso III, da Lei nº 9.474/97, art. 33 (Estatuto do Refugiado), considera-se refugiado quem devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.*

*A partir da edição do Estatuto foi criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça,*

*a quem compete analisar o pedido e declarar o reconhecimento da condição de refugiado, além de, entre outras atribuições, decidir acerca da cessação da condição de refugiado e determinar a perda dessa condição, ambos em primeira instância.*

*No tocante à perda e à cessação da condição de refugiado, dispôs a Lei 9.474/97:*

*Art. 38. Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:*

*I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;*

*II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;*

*III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;*

*IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;*

*V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;*

*VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.*

*Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:*

*I - a renúncia;*

*II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;*

*III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;*

*IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.*

*Parágrafo único. Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a*

*perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.***

*De acordo com a Resolução Normativa nº 23, emitida em 30 de setembro de 2016 pelo Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, as pessoas refugiadas reconhecidas pelo Estado brasileiro e aquelas que aguardam decisão acerca de solicitação de refúgio, para realizar viagem ao exterior, deverão solicitar autorização expressa do CONARE, com, pelo menos, sessenta dias de antecedência, cumprindo as instruções e exigências previstas no referido normativo, sob pena de perda da condição de refugiado.*

*Eis o teor da Resolução do CONARE:*

*O Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições e objetivando implementar o disposto nos arts. 6º e 39, inciso IV, do referido diploma legal, resolve:*

*Art. 1º As pessoas refugiadas reconhecidas pelo Estado brasileiro e os solicitantes de refúgio, para realizarem viagem ao exterior, deverão seguir as instruções e exigências constantes na presente Resolução.*

*Art. 2º A pessoa refugiada reconhecida pelo Estado brasileiro, enquanto mantida essa condição, poderá solicitar junto ao Departamento de Polícia Federal a emissão de passaporte, conforme previsto no art. 6º da Lei n. 9.474/97.*

*§ 1º O Departamento de Polícia Federal comunicará ao CONARE a emissão dos passaportes para estrangeiros expedidos nos termos desta Resolução, informando seu número, prazo de validade e dados qualificativos.*

*§ 2º Nos casos de emergência, seguir-se-ão as instruções relativas à emissão de passaporte de emergência, de acordo com os atos normativos vigentes para esse fim.*

*Art. 3º O passaporte emitido nos termos desta Resolução, enquanto em vigor, serve como autorização do governo brasileiro para a saída de pessoa refugiada do território nacional, nos termos do Artigo 39, IV, da Lei n. 9.474/97, com exceção das seguintes situações:*

*I - viagem ao país de origem; e*

*II - viagem, para qualquer destino, com duração superior a 12 (doze) meses.*

*§ 1º Nas hipóteses previstas nos incisos I e II do caput, a pessoa refugiada deverá solicitar autorização expressa do CONARE para a saída do território nacional, observando-se o que segue:*

- o pedido de autorização de viagem, assinado pelo refugiado, seu procurador ou seu responsável, poderá ser apresentado diretamente à CGARE, por meio físico e/ou eletrônico, e poderá ser complementado por entrevista, sempre que justificável;*
- o pedido de autorização de viagem deverá conter informações relativas ao período e ao destino, acompanhado de formas de contato no local de destino e com a indicação do meio pelo qual o requerente deve ser notificado da decisão, conforme o formulário constante no Anexo I;*
- as solicitações de viagem devem ser feitas com, pelo menos, sessenta dias de antecedência da data pretendida para o embarque, devendo ser analisada pela CGARE e comunicada ao Plenário do CONARE na reunião imediatamente posterior à sua decisão, para que reconsidere, se for o caso, as decisões de indeferimento;*
- a decisão do pedido de autorização de viagem deverá ser fundamentada e proferida em um prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados a partir da data do seu recebimento pela CGARE, devendo ser comunicada ao solicitante, ao seu procurador ou organização da sociedade civil que o representa e à Polícia Federal;*
- Nos casos de urgência, devidamente fundamentados, o pedido de autorização poderá ser analisado pelo CGARE, ad referendum do plenário do CONARE, num prazo de até cinco dias;*

*§ 2º Nos casos em que o refugiado utilizar o passaporte do país de origem como documento de viagem, deverá solicitar autorização expressa ao Plenário do CONARE, nos termos do formulário constante no Anexo I.*

*Art. 4º Caso a pessoa refugiada saia do território nacional em desconformidade com o disposto nesta Resolução, será instaurado procedimento para determinar a perda da condição de refugiado, nos termos do art. 39 da Lei 9474, de 1997 e art. 14 da Resolução CONARE n.º 18, de 30 de abril de 2014.*

*Art. 5º O solicitante de refúgio que necessite sair do território nacional durante o trâmite do procedimento da condição de refugiado, deverá realizar comunicação de viagem através do formulário constante no Anexo II. Parágrafo Único. Após a comunicação de viagem, o solicitante somente poderá deixar o País e a este regressar através dos controles migratórios brasileiros.*

*Art. 6º Será arquivado, sem análise do mérito, o procedimento de determinação da condição de refugiado do solicitante que: I - sair do território nacional sem previamente comunicar ao CONARE; e*

*II - ainda que realize comunicação de viagem, permaneça fora do território nacional por mais de noventa dias pelo período de um ano;*

*§ 1º O retorno ao território nacional deverá ser comunicado à CGARE, contendo a atualização do endereço, telefone e demais meios de contato do solicitante, bem como a data do retorno, países percorridos e evidências de realização da viagem.*

*§ 2º O pedido de desarquivamento deverá ser apresentado em qualquer Unidade da Polícia Federal ou à CGARE, contendo a atualização do endereço, telefone e demais meios de contato do solicitante bem como o período, o destino e o motivo da viagem.*

*§ 3º Recebido o pedido de desarquivamento com as informações completas, a CGARE desarquivará o procedimento e realizará o agendamento de entrevista da determinação da condição de refugiado, caso esta ainda não tenha ocorrido.*

*§ 4º O Estado brasileiro não emitirá passaporte com base na condição de solicitante de refúgio, salvo nos casos de comprovada emergência, nos termos dos atos normativos vigentes para esse fim.*

*Art. 7º Ao solicitante de refúgio que viajar ao exterior será aplicado o regime de vistos em vigor. Parágrafo Único. A condição de solicitante de refúgio não será óbice para a concessão de visto.*

*Art. 8º As informações sobre entradas e saídas de solicitante de refúgio do território nacional integrarão a documentação constante da instrução do procedimento de determinação da condição de refugiado.*

*Art. 9º As circunstâncias previstas nesta Resolução não afetarão o direito e a garantia à não-devolução, previstos nos instrumentos internacionais e na legislação nacional.*

*Art. 10. As situações não previstas nesta Resolução serão objeto de apreciação pelo Plenário do CONARE.*

*Art. 11. Esta Resolução entra em vigor em 1º de janeiro de 2017.*

*Art. 12. Fica revogado o art. 13 da Resolução Normativa CONARE n.º 18, de 30 de abril de 2014.*

*Como se vê, a previsão contida na Resolução n.º 23, do CONARE, está em consonância com a Lei n.º 9.474/97 no que tange à necessidade de obtenção de*

*autorização do governo brasileiro a fim de se ausentar do país, sob pena de perda da condição de refugiado.*

*À vista da contestação apresentada pela União (ev. 17), tem-se que os pedidos de visto estão sendo analisados individualmente, sendo que a maioria dos cidadãos senegaleses que figuram na lista apresentada pelo Ministério Público Federal retornou ao seu país em férias, o que seria um indício de que o instituto do refúgio vem sendo utilizado de maneira indevida por estrangeiros que desejam permanecer no Brasil, mas que não fazem jus a qualquer grau de proteção especial conferida pela Lei 9.474/1997.*

*Cabe referir, por oportuno, que o Senegal, país de origem dos cidadãos que constam da lista do MPF, já figura na relação dos "países de origem seguros", elaborada em cumprimento às leis europeias, na qual são inseridos os países em que há respeito às liberdades fundamentais e não se registram casos de perseguição, tortura ou conflitos armados. Países como França, Alemanha, Luxemburgo e Malta reconhecem o Senegal como "país de origem seguro". (Dados extraídos do sítio da Comissão Europeia na rede mundial de computadores) [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_eu\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_pt.pdf)*

*Como se sabe, o ato administrativo goza da presunção de legitimidade, de imperatividade, sendo dotado de auto-executoriedade e a permissão de entrada/permanência no país é ato de soberania, eminentemente político, de competência exclusiva do Poder Executivo.*

*Nessa senda, não vejo presentes os requisitos autorizadores da medida liminar requerida, em especial o da probabilidade do direito alegado, não devendo prosperar o pedido para ingresso dos cidadãos senegaleses no país independentemente de apresentação de visto.*

*Isto posto, indefiro o pedido de efeito suspensivo.*

Nesta oportunidade, não verifico motivos para alterar o referido entendimento, tendo sido analisado o mérito dos fundamentos da interposição da ação, cujos fundamentos adoto como razões de decidir.

Não se nega a importância de proteção aos cidadãos refugiados que se dirigem ao Brasil, todavia essa proteção, inclusive para que seja efetiva e adequada, impõe deveres aos que nela encontrarem abrigo, nos termos das regras vigentes e descritas na decisão do agravo.

Por último, cumpre repisar que a concessão de refúgio tem caráter personalíssimo, ficando assim obstada a concessão irrestrita de vistos de turismo para pessoas em diferentes situações e sem a observância das normas de regência para entrada e permanência de estrangeiros em nosso país.

Neste contexto, impõe-se a improcedência da demanda.

### **Dispositivo**

Ante o exposto, **julgo improcedente** a ação civil pública (art. 487, I, do CPC).

Sem condenação em honorários, pois incabível na espécie, aplicando-se o regime previsto no art. 18 da Lei nº 7.347/85. Feito isento de custas, nos termos do art. 4º, IV, da Lei nº 9.289/96.

Publicação e registro pelo sistema eletrônico. Intimem-se.

No caso de eventuais apelações, caberá à Secretaria abrir vista à parte-contrária para contrarrazões e após remeter os autos ao TRF da 4ª Região.

---

Documento eletrônico assinado por **MARCIANE BONZANINI, Juíza Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **710005842818v48** e do código CRC **aad1f386**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): MARCIANE BONZANINI  
Data e Hora: 6/4/2018, às 14:31:6

---