

# O MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO COMO INSTRUMENTO PARA ASSEGURAR OS DIREITOS DA PERSONALIDADE DOS REFUGIADOS<sup>1</sup>

## THE COLLECTIVE WRIT OF MANDAMUS AS AN INSTRUMENT TO GUARANTEE THE PERSONALITY RIGHTS OF REFUGEES

Matheus Zorzi Sá<sup>2</sup>

Cliede Aparecida Gomes Rodrigues Fermentão<sup>3</sup>

### Resumo

No presente artigo far-se-á um estudo a respeito das problemáticas ligadas à solicitação e concessão de refúgio no Brasil, assim como os óbices gerados ante a ausência ou deficiência de documentação daquelas pessoas que tiveram que fugir de seus países originários em busca de abrigo em outras nações. Justifica-se o estudo diante da

<sup>1</sup> Artigo submetido em 26-06-2024 e aprovado em 24-02-2025.

<sup>2</sup> Mestrando em Ciências Jurídicas pela Universidade Cesumar - Unicesumar / Bolsista CAPES, Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá - UEM, Especialista em Direito Penal e Processual pela Universidade Estadual de Maringá - UEM, Formado no Curso de Extensão Universitária pela Universidade de São Paulo - USP, Especialista em Direito Civil, Processual e do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica de Maringá - PUC, Especialista em Advocacia Trabalhista pela Escola Superior de Advocacia e Universidade Cândido Mendes - UCAM, Professor de Graduação em Direito, Advogado, E-mail: matheusz.adv@gmail.com

<sup>3</sup> Doutora em Direito das relações sociais pela UFPR - UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ; (2004) pós doutora em hermenêutica jurídica pela UNISINOS-RS, Universidade Vale dos Sinos; pós doutora em direitos humanos e democracia pelo Programa de doutorado da Universidade de Coimbra-Portugal. Mestre em Direito civil pela UEM -Universidade Estadual de Maringá-Pr (2001) e graduada em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (1977), Proprietária - Escritório de Advocacia Cleide Fermentão desde 1978; professora titular no Programa de Mestrado e Doutorado da UNIVERSIDADE CESUMAR - UNICESUMAR - Centro Universitário de Maringá. e da graduação . Membro do IAP - Instituto dos Advogados do Paraná e do IBDFAM- Instituto Brasileiro de Direito de Família – pesquisadora. E-mail: cleidefermentao@gmail.com.



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XVII, número 2, dezembro de 2024 – ISSN: 1984-2716 – [ecivitas@unibh.br](mailto:ecivitas@unibh.br)

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

permanência de negativas a solicitações de refúgio, autorização de residência, trabalho e estudos e mesmo do reconhecimento de diplomas e certificados dos refugiados, não obstante haver lei nacional que flexibilize esses processos e relativize a exigência de algumas documentações dessas pessoas. A partir dessa análise, o artigo irá se debruçar sobre os instrumentos de tutela de direitos personalíssimos dos refugiados, a possibilidade de emprego de ações coletivas para tanto, principalmente o Mandado de Segurança Coletivo, e seus benefícios quando utilizadas para a defesa de grupos minoritários e vulneráveis. O objetivo da pesquisa é a análise da existência de negativas de solicitação de refúgio ou de outros direitos garantidos aos refugiados em razão da falta de documentação apta a instruir pedidos administrativos, contrariando a legislação brasileira que determina uma relativização e flexibilização destes, face à situação de insegurança vivida pelos refugiados. O método a ser utilizado para a pesquisa será o dedutivo-hipotético, com o emprego de material teórico produzido por diversos pensadores da área, bem como dados de agências internacionais e órgãos governamentais, leis nacionais, tratados internacionais e julgamentos por tribunais brasileiros.

**Palavras-chave:** Refugiados. Ação Coletiva. Mandado de Segurança. Direitos da personalidade.

### **Abstract**

This article will study the problems associated with requesting and granting refuge in Brazil, as well as the obstacles generated by the absence or deficiency of documentation for people who have had to flee their home countries searching for shelter in other nations. The study is justified given the persistence of denials of requests for refuge, residence, work and study permissions, and even the recognition of degrees and certificates of refugees, despite the existence of a national law that makes these process more flexible and relativize the requirement for some documentation of these people. Based on this analysis, the article will look at the instruments used to protect the personality rights of refugees, the possibility of using collective actions to do so, especially the Collective Writ of Mandamus, and their benefits when used to defend minority and vulnerable groups. The study is justified given the existence of denials of refugee applications or other rights guaranteed to refugees due to the lack of documentation to support administrative applications, contrary to Brazilian legislation which determines a relativization and flexibilization of these applications, given the situation of insecurity experienced by refugees. The method to be used for the research will be deductive-hypothetical, using theoretical material produced by various thinkers in the area, as well as data from international agencies and government bodies, national laws, international treaties and judgments by Brazilian courts.



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XVII, número 2, dezembro de 2024 – ISSN: 1984-2716 – [ecivitas@unibh.br](mailto:ecivitas@unibh.br)

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

**Keywords:** Refugees. Collective action. Writ of Mandamus. Personality rights.

## Introdução

Desde o início do Século XX foram notados aumentos significativos por busca de refúgio nas mais diversas sociedades, e, por todo o mundo bem como um agravamento na situação desses refugiados, pessoas que geralmente se encontram em situação de extrema vulnerabilidade. O reconhecimento de estrangeiros como refugiados, suas recepções em países seguros e a garantia de direitos a eles é imprescindível à manutenção de seus direitos da personalidade, inclusive à vida, liberdade, autodeterminação e integridade física. Para tanto, torna-se mister assegurar suas não devoluções ao país de onde fugiram ou a Estados hostis, bem como a possibilidade de acesso a trabalho, educação e programas sociais de inclusão.

O Brasil é visto mundialmente como um exemplo na recepção de refugiados, que apesar de seus graves problemas ainda é melhor do que a maioria dos demais países. As leis brasileiras de imigração e refúgio são ícones internacionais, e, de certo modo, bastante respeitadas e seguidas. Elas garantem não apenas a acolhida dos refugiados, como sua proteção, integração social, fornecimento de documentos e autorizações para trabalho e estudo. Entretanto, ainda assim, muitos solicitantes estrangeiros enfrentam dificuldades na comprovação documental, razões pelas quais buscaram o refúgio, suas próprias identificações, qualificações acadêmica e profissional, e não ligação ao crime organizado ou grupos terroristas.

Uma vez que a lei brasileira garante a flexibilização e relativização de processos de concessão de refúgio e reconhecimento de certificados e diplomas, questiona-se quais os motivos para ainda haver negativas às solicitações de refugiados, fundamentados eminentemente na ausência de documentos, cujo acesso tornou-se difícil ou impossível no Estado originário? Quais seriam, portanto, os instrumentos hábeis a tutelar esses refugiados que não lograram comprovar algum aspecto de sua vida, e, por esse motivo, não puderam acessar direitos básicos garantidos a eles?

Para responder à problematização, a presente pesquisa no primeiro capítulo do artigo, fará a exposição de um breve histórico acerca dos refugiados e sobre o desenvolvimento dos tratados internacionais sobre o tema, bem como dos direitos gerais assegurados a eles. Posteriormente, será apresentado um panorama geral dos procedimentos de solicitação e concessão do refúgio no Brasil e dos direitos e garantias conferidos aos refugiados na busca por tutelar seus direitos da personalidade. E, no terceiro subtítulo, serão mencionadas situações que dificultam o acesso dos solicitantes de refúgio ao reconhecimento como refugiados e de direitos que lhes são garantidos,



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XVII, número 2, dezembro de 2024 – ISSN: 1984-2716 – [ecivitas@unibh.br](mailto:ecivitas@unibh.br)

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

diante da ausência de documentação hábil a comprovar suas identificações, motivos de busca pelo refúgio, qualificação profissional e acadêmica e preenchimento de requisitos para a autorização de estadia no Brasil. Ademais, levando em conta que a legislação brasileira autoriza – e incentiva – a relativização da exigência documental em casos de refugiados, negativas de concessão desse status ou reconhecimento de direitos se mostram ilegais e passíveis de combate via Mandado de Segurança.

Por fim, no quarto capítulo, tratar-se-á das demandas coletivas e seus benefícios aos postulantes, principalmente em se tratando de minorias e grupos vulneráveis como os refugiados, bem como da possibilidade de emprego do Mandado de Segurança Coletivo para garantir os direitos dessas pessoas. Serão estudados, outrossim, casos concretos e decisões judiciais precedentes em que os Mandados de Segurança (individuais e coletivos) foram empregados na defesa dos refugiados.

Investigar-se-á, neste trabalho, a viabilidade de emprego de ações coletivas na defesa de refugiados e para garantir seus direitos da personalidade como a não-devolução, autorização de estudo, emprego e residência e documentação. Haverá a aplicação do método dedutivo-hipotético, do método auxiliar histórico e de produção científica especializada da área, além de legislações nacionais e internacionais e julgados pátrios.

## 1. A situação de refúgio e o direito da personalidade ao non-refoulement

A História da civilização humana é repleta de movimentos migratórios e deslocamentos espontâneos ou forçados de populações e, da mesma forma, a busca pelo refúgio também consiste em fenômeno histórico recorrente e verificado desde a Antiguidade (Barreto, 2010). Entretanto, a regulamentação jurídica das situações de refúgio é algo bem mais recente, tendo ocorrido inicialmente após a Revolução Russa, oportunidade em que a sociedade moderna se deparou, pela primeira vez, com um contingente massivo de refugiados, fugindo da Rússia em busca de outros Estados acolhedores (Fermentão; Giacomelli, 2019). Mesmo assim, como esses deslocamentos ainda eram vistos como eventos isolados e *sui generis*, não existiu um movimento internacional visando à regulamentação do refúgio (Jubilut, 2007).

Com o desenrolar dos eventos ocorridos no início Século XX, como revoltas sociais e políticas na América Latina, Rússia e Império Otomano, observaram-se também graves violações a direitos das pessoas, perseguições a determinadas classes e deterioração das condições de vida em muitos países, fatores que implicaram no aumento do fluxo migratório mundial, levando a comunidade internacional a considerar a concessão e garantia de alguns direitos a esses migrantes (De Paula, 2007). Vale destacar aqui, que há diferença entre migrantes e refugiados, sendo estes, espécies daqueles, uma



vez que os refugiados buscam abrigo por motivos que lhes fogem ao domínio (são coagidos a se refugiarem) (Schwinn; Da Costa, 2016).

Um dos direitos concedidos aos refugiados (antes mesmo que haver tratados internacionais concernentes ao tema), foi o de não devolução (ou *non-refoulement*), que visava a não deportação de fugitivos políticos aos países de origem, uma vez que poderiam ter suas liberdades, integridades físicas e até a vida tolhidos. Esse instituto ganhou ainda mais relevância após a Primeira Guerra Mundial, oportunidade em que foram redigidos alguns tratados internacionais com o escopo de garantir esse direito a não devolução da pessoa que busca abrigo em outro estado em razão de perseguições sofridas. Contudo, como já ressaltado, esses tratados ainda eram bastante restritos e não tinham uma abrangência global (De Paula, 2007).

Alguns exemplos de leis garantidoras de direitos a refugiados são o Ajuste Relativo ao Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Armênios de 1926 (League of Nations, 1926), a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados da Liga das Nações, de 1933 (que garantia o *non-refoulement* apenas a pessoas que recebessem autorização para residência na nação receptora e que não ameaçassem a segurança e ordem públicas) (League of Nations, 1933) e o Ajuste Provisório Relativo ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha, de 1936. Este último, garantia a não devolução de pessoa proveniente da Alemanha naquela época (pré Segunda Guerra), sem a necessidade de comprovação de que não representava risco à ordem pública ou segurança nacional, e sem antes ter sido concedida a chance de buscar refúgio em outro país (League of Nations, 1938).

O desfecho trágico da Segunda Guerra Mundial impeliu as nações europeias a se debruçarem sobre o assunto do refúgio, até porque milhões de pessoas foram deslocadas forçadamente, perseguidas e despidas de seus direitos fundamentais. Nunca antes fora verificado um movimento humano de fuga de tamanha proporção como aquele notado durante e após a guerra, tornando a situação dos refugiados impossível de ser ignorada (Jubilut, 2007). Assim, surgiu o primeiro tratado internacional de escala mundial concernente ao refúgio, em 1951, qual seja, a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, formulada pelas Nações Unidas (ONU, 1951), que fora precedido da criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), criado em 1950 a partir de uma resolução da ONU (ONU, 1950).

A despeito da grande importância e do pioneirismo do Estatuto dos Refugiados, os países signatários ainda não haviam enfrentado o cenário daquele período com a gravidade que lhe era própria, uma vez que acreditavam tratar-se de um evento temporário e pontual. Isso pode ser verificado do Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, uma vez que previa sua própria reanálise em 1953, a fim “de decidir se o mesmo deve continuar suas funções após 31 de Dezembro de 1953” (ONU, 1950, p. 2). Dessume-se dessa previsão que a subsistência da agência da ONU para tratar de



refugiados ainda era questionada, face à hipotética – e falsa – previsão de que o movimento de refugiados arrefeceria, o que não ocorreu.

Assim como o Estatuto do ACNUR, o Estatuto dos Refugiados regulamentava o assunto de forma bastante limitada, tanto geográfica quanto temporalmente, uma vez que em seu artigo 1º definia como refugiados aqueles indivíduos que foram forçados a deixar seu país natal ou originário antes de 1951 e por eventos havidos na Europa, ou seja, desconsiderava outras partes do globo e mesmo a possibilidade de que outros acontecimentos posteriores à assinatura do Estatuto pudessem gerar deslocamentos de refugiados passíveis de regulamentação (ONU, 1951).

Diante do alastramento da busca por refúgio do Oriente Médio (a exemplo da realocação de palestinos e judeus após a Segunda Guerra), África (que fora atingida por conflitos armados em virtude dos processos de independência das antigas colônias no século XX), Ásia (diante dos embates gerados pela Guerra Fria) e América do Sul (assolada por golpes de estado, organizações paramilitares, problemas econômicos e sociais graves e disputas políticas), tornou-se indispensável a ampliação do conceito de refugiado, bem como dos direitos e garantias reservados a eles (Rosa, 2022). Destarte, a ONU criou o Protocolo de 1964, relativo ao Estatuto dos Refugiados, ocasião em que extirpou a limitação temporária e geográfica antes observada (ONU, 1964), contudo, ainda assim a regulamentação era bastante eurocêntrica e ignorava situações ensejadoras da busca por refúgio.

Tanto o Estatuto de 1951 quanto o Protocolo de 1964 prescreviam que se encontrava em situação de refugiado aquela pessoa perseguida em razão de sua “raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas” e que “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” (ONU, 1951, p. 2). Todavia, essa previsão fora ampliada pela Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, de 1969 (OUA, 1969), que adicionou as situações de agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou grave perturbação da ordem pública como justificadoras do refúgio. A Declaração de Cartagena de 1984, firmada pelos países da América Latina, seguiu o exemplo dos Estados africanos e também reconheceu esses cenários, aptos a justificar a concessão do refúgio (ACNUR, 1984).

A disciplina acerca do tema ganha relevância quando considerado que aos refugiados são garantidos alguns direitos nos países receptores a fim de protegê-los de perseguições sistemáticas que sofrem ou sofreram e que os forçaram a deixar seus lares em busca de refúgio em outro Estado. Essas perseguições ou situações de conflito verificadas nas nações dos refugiados têm o condão de ferir gravemente seus direitos da personalidade, ameaçando a própria manutenção da vida e da dignidade dessas pessoas. Nesse sentido, disserta Liliana Lyra Jubilut:





Desse modo, pode-se dizer que há perseguição quando houver uma falha sistemática e duradoura na proteção de direitos do núcleo duro de direitos humanos, violação de direitos essenciais sem ameaça à vida do Estado, e a falta de realização de direitos programáticos havendo os recursos disponíveis para tal (Jubilut, 2007, pg. 46).

Os direitos personalíssimos caracterizam-se por serem aqueles intrínsecos às pessoas, originários (nascendo junto do indivíduo), indisponíveis, essenciais à manifestação da personalidade do sujeito e da sua própria natureza humana, sem os quais a pessoa seria reduzida a um instrumento ou objeto (Naves, 2021). Para obter tais direitos, inclusive, basta ser uma pessoa, até porque a “pessoa humana é digna e essa característica é inerente à condição de ser humano” (Oliveira; Pitta, 2013, p. 177). Partindo dessas premissas, vislumbra-se que, por óbvio, o direito à vida é imprescindível para o exercício e desenvolvimento da personalidade humana, o que, para os refugiados ganha um contorno mais dramático, uma vez que carecem de proteção internacional a violações ensejadas em seus próprios Estados. Se para todas as pessoas a garantia à vida e integridade física envolve complexas medidas estatais visando à subsistência e salvaguarda contra violências, aos refugiados também engloba a recepção em Estados estrangeiros e a não devolução a país hostil.

Uma vez que o direito à vida, liberdade e integridade são direitos da personalidade e que a partir deles a pessoa poderá adquirir e defender os demais bens (Szaniawski, 2005, p. 70), chega-se à ilação de que, para os refugiados especificamente, o direito ao *non-refoulement* também pode ser considerado um direito da personalidade, uma vez que se desrespeitado, colocará em risco os demais direitos intrínsecos à vida digna dessas pessoas. Observa-se que se os indivíduos que buscam refúgio em Estados asilantes forem devolvidos aos locais em que sofrem perseguições ou têm suas existências colocadas em risco, estarão sob grave risco de lesão a seus direitos personalíssimos, o que torna a não devolução uma garantia inafastável. Em resumo, “o princípio da não-devolução ou *non-refoulement*, por sua vez, é o núcleo central da proteção internacional dos refugiados” (Pereira, 2009, p. 67) e está previsto no Estatuto dos Refugiados de 1951:

Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas (ONU, 1951, p. 16).

Na medida em que o *non-refoulement* é norma *jus cogens* e *erga omnes*, torna-se impositiva aos Estados, portanto, cria uma obrigação às nações de garanti-la e mais, atrai a eles a obrigação de analisar as situações de alegado refúgio ou asilo, a fim de



garantir que a condição do refugiado seja verificada (Rosa; Do Canto, 2021). Tal status ainda garante que a não devolução não possa ser revogada, independentemente de mudanças no Governo do país receptor ou de ideologia dos Estados, até porque suas soberanias são limitadas legalmente no que tange às normas *jus cogens*, uma vez que são compulsórias a toda comunidade internacional. Essa imposição também impede que normas internas ou tratados internacionais neguem ou contrariem esse direito aos refugiados, atribuindo, portanto, maior segurança jurídica (Piovesan, 2013).

Diante do reconhecimento do direito a não devolução como personalíssimo, da sua ligação indissociável de demais direitos intrínsecos ao ser humano (como a vida, integridade e liberdade) e de sua natureza internacional *jus cogens*, consigna-se sua relevância às pessoas que buscam refúgio, que carecem de tutela e proteção a perseguições de forma mais intensa. Contudo, o direito ao *non-refoulement* exige o prévio reconhecimento da situação de refúgio da pessoa que se abriga no Estado receptor, o que nem sempre é acessível ou facilitado. Assim, torna-se imperioso inicialmente conferir a posição de refugiado à pessoa perseguida e deslocada, a fim de que possa postular e usufruir do direito da personalidade da não devolução.

## 2. Os requisitos formais para o reconhecimento da situação de refúgio no Brasil

O Brasil é signatário tanto do Estatuto dos Refugiados de 1951, quanto da Declaração de Cartagena de 1984, portanto, reconhece o direito ao refúgio a pessoas perseguidas por características ou atributos pessoais, bem como àquelas que tiveram que fugir de situações de conflitos armados internos ou externos e de eventos que afetam gravemente a ordem pública. Mesmo assim, durante os anos da ditadura cívico-militar no país, esse tratado foi ignorado e mesmo pessoas provenientes de países vizinhos (como Chile, Argentina e Uruguai) eram devolvidas imediatamente a seus Estados natais, mesmo invocando o status de refugiado e diante das perseguições também empreendidas pelas nações limítrofes (Barreto, 2010).

Com a reabertura democrática e, principalmente, o fim da ditadura e promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil finalmente se abriu para a recepção de refugiados, contudo, as buscas pelo país ainda eram exíguas. Entretanto, com o passar dos anos, principalmente a partir de 1992, o fluxo de refugiados se avolumou e manteve uma tendência de crescimento pelos anos a seguir, o que tornou imperiosa a criação de uma legislação nacional que tratasse do tema, qual seja, a Lei nº 9.474, de 1997 (Barreto, 2010). Essa lei – considerada uma das mais abrangentes do mundo pelo ACNUR – dispõe sobre as situações que autorizam a concessão do status de refugiado (respeitando os conceitos trazidos pelos tratados internacionais de 1951 e 1984), os direitos dos refugiados e a criação de um órgão específico para a tutela dessas pessoas, o CONARE, que ainda conta com a participação da sociedade civil em sua constituição (Brasil, 1997).





A Lei brasileira regulamenta que todo estrangeiro que pretender o reconhecimento do status de refugiado, deverá expressar esse intuito a qualquer autoridade migratória, que fornecerá as orientações necessárias a esse pleito. Além disso, taxativamente veda que esse estrangeiro postulante ao refúgio seja deportado a qualquer lugar que represente ameaça a sua vida ou liberdade (inclusive na hipótese de ter o refúgio recusado) e que, mesmo se a entrada no país tiver sido efetuada ilegalmente, não haverá óbice à tentativa da obtenção do refúgio. Cabe ao CONARE, de acordo com a legislação federal, a análise dos pedidos de refúgio (instruídas de documentos e certidões comprobatórias da identificação do postulante, qualificação profissional, grau de escolaridade, circunstâncias e fatos que motivaram o pedido), bem como suas negativas, cessações e perdas (Brasil, 1997).

Quanto aos direitos garantidos aos refugiados e aos requerentes do refúgio no Brasil, a Lei nº 9.474, de 1997 garante a concessão de cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem<sup>4</sup> (assegurando a proteção do Brasil mesmo quando o refugiado, uma vez assim reconhecido pelo país, tiver que viajar ao exterior), autorização de estada no país (inclusive durante o período de análise do pedido), direito a frequentar escolas públicas de ensino fundamental e médio, assistência administrativa, repatriação de refugiados aos seus países de origem caso assim desejem, reassentamento (voluntário) em outros países e, principalmente, a garantia de que não serão devolvidos ao país de onde se evadiram ou mesmo a qualquer outra nação que represente risco aos direitos personalíssimos do estrangeiro.

Diante das garantias e direitos concedidos às pessoas que logram o reconhecimento como refugiados no Brasil, dessume-se que se trata de um instrumento efetivo ao exercício dos próprios direitos da personalidade, como o pleno desenvolvimento humano (com oportunidade de estudo e trabalho), manifestação da liberdade e identidade e, sobretudo, a vida e integridade física, eis que o princípio do *non-refoulement* obsta o envio desse refugiado de volta a situações que o coloquem em risco.

Ante a relevância desse direito, ele foi previsto não somente na lei brasileira do refúgio ou no Estatuto dos Refugiados de 1951, mas em outros tantos tratados e convenções internacionais com o escopo de tutelar as pessoas perseguidas e ameaçadas e que são compelidas a evadirem-se de seu Estado de residência ou origem. Neste diapasão, mencionam-se o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966, a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes de

---

<sup>4</sup> O documento de viagem é imprescindível ao refugiado, uma vez que, tendo deixado seu país forçadamente, não conta mais com a proteção internacional daquele estado, não logra a emissão de documentação diplomática e, “mesmo contando com esse direito no país de origem, situações de guerra e de catástrofes humanitárias provocam desestruturação administrativa dos países, inviabilizando a concessão de documentos e até mesmo o regular funcionamento do corpo diplomático no exterior” (Barreto, 2010, p. 161).



1984, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos de 1969 e Convenção de Cartagena de 1984.

Observa-se que a lei brasileira é bastante solidária à situação dos refugiados, sendo “pioneira ao regular tudo que se relaciona ao ciclo do deslocamento forçado do refugiado, desde seu ingresso ao território nacional, o acesso ao procedimento para a determinação da condição de refugiado, os direitos e obrigações dos refugiados e a busca de soluções” (González, 2010), entretanto, visando à concessão do status de refugiado àqueles que realmente preenchem os requisitos para tanto, e, impedir que pessoas perigosas ou membros de grupos violentos ingressem no país, há um processo administrativo imposto. Apesar de ser gratuito e não carecer de judicialização ou constituição de advogados, trata-se de um procedimento moroso e, muitas vezes, intrincado.

Para iniciar as etapas do pedido de concessão de refúgio, o estrangeiro deve, inicialmente, já se encontrar no Brasil (não podendo adiantar alguma das fases do processo ainda no exterior, mesmo que em consulados ou embaixadas brasileiras) e preencher um cadastro e um formulário junto ao SISCONARE (Sistema do Comitê Nacional para os Refugiados). Com tais instrumentos em mãos, o estrangeiro deve ir até uma unidade da Polícia Federal, onde irá receber um documento de identificação (sem o qual teria sua situação migratória considerada ilegal, o que obsta o acesso a direitos), registrar suas impressões digitais e receber um Protocolo de Refúgio. Somente após o registro na Polícia Federal a pessoa é considerada um solicitante de refúgio, que terá seu pleito analisado pelo CONARE (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024).

Eventualmente, o CONARE irá convocar o solicitante a uma entrevista, oportunidade em que poderá expor os motivos que o levaram a buscar refúgio no Brasil e apresentar documentação comprobatória. Após é necessário aguardar a decisão final do órgão que, segundo o próprio Ministério da Justiça e Segurança Pública pode levar bastante tempo – inclusive anos. Caso seja reconhecida a situação de refúgio, o agora refugiado deverá se dirigir novamente à uma unidade da Polícia Federal para substituir seu antigo documento de identificação por uma CRNM (carteira de registro nacional migratório), tornando-se uma pessoa reconhecidamente refugiada. Na hipótese de lhe ser negado o pleito, o solicitante poder apresentar “um recurso para o Ministro da Justiça no prazo de 15 dias contados a partir do recebimento da notificação” (ACNUR, 2015, p. 21), recurso este que deve ser fundamentado e acompanhado de elementos de convicção.

Existem outras circunstâncias importantes a respeito do processo de solicitação de refúgio que devem ser ressaltadas, como o procedimento simplificado reservado a estrangeiros provenientes de determinados países que convivem com cenários reconhecidamente de grave e generalizada violação de direitos humanos<sup>5</sup>, e a extensão

---

<sup>5</sup> O Brasil atualmente considera a Venezuela, Afeganistão, Iraque, Síria, e repúblicas de Burkina Faso e do Mali como nações em grave e generalizada violação de direitos humanos (GGVDH). Assim, para os



dos efeitos da condição de refúgio para familiares do solicitante – uma vez reconhecido seu status de refugiado – que se opera sem a imperiosidade de entrevista de elegibilidade, bastando a comprovação do parentesco ou situação de dependência (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024). Ademais, o CONARE também garante ao solicitante que for submetido à entrevista que esta seja realizada por um funcionário do gênero que preferir (para atenuar situações de desconforto) e no idioma que lhe for mais familiar (por vezes, com a participação de intérprete) (Barreto, 2010).

A despeito de todas essas garantias e facilidades burocráticas, o procedimento é realmente bastante moroso (segundo o próprio Ministério da Justiça e Segurança Pública), pode ser complexo para alguns solicitantes (tendo em vista as várias etapas previstas para o reconhecimento do refúgio e a necessidade de algum conhecimento com a internet) e na maioria dos casos carece de documentação instrutória da solicitação (Belelli; Borges, 2016). Nesse sentido, o “CONARE considera importante qualquer informação ou documentação [...] para explicar as razões pelas quais” o refugiado saiu do seu país, sendo indispensável o fornecimento da “maior quantidade de informações possíveis sobre seu país e região de origem” (ACNUR, 2015, p. 16).

O momento da instrução do procedimento administrativo visando à concessão de refúgio é, portanto, um dos mais complexos ao estrangeiro que busca proteção no Brasil, uma vez que muitos indivíduos deixaram seus países de forma repentina, forçada e apressadamente – fugindo de perseguições ou conflitos – e não lograram acesso a documentos chancelados por órgãos públicos de suas nações de origem ou nacionalidade. Não bastasse, há situações de refúgio em que o próprio Governo do Estado originário é sujeito ativo dos apossamentos, deixando de fornecer documentação comprobatória ao estrangeiro. Assim, por mais acessível que possa parecer o sistema de análise e reconhecimento de refúgio no Brasil, os solicitantes ainda enfrentam obstáculos para acessar documentos instrutórios exigidos, cenário que pode obstar a concessão do refúgio e, portanto, lesar direitos personalíssimos dessas pessoas.

### **3. As dificuldades que podem obstar a recepção do refugiado**

Segundo preceitua o artigo 43, da Lei 9.474/97 (chamada Lei do Refúgio), as dificuldades enfrentadas pelas pessoas em situação de refúgio na obtenção de documentação emitida por seus Estados de origem devem ser levadas em consideração pelas instituições brasileiras, de forma a flexibilizar a apresentação de alguns documentos. Além disso, a legislação também incentiva as autoridades a facilitarem o

---

cidadãos desses Estados, não há necessidade da entrevista de elegibilidade, bastando ao estrangeiro em busca de refúgio comprovar que provém de algum desses países (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024).



reconhecimento de certificados e diplomas e de requisitos para a obtenção da residência no país, uma vez que reconhece a situação de vulnerabilidade dos refugiados e visa garantir a regularização migratória.

As ponderações da lei brasileira se mostram positivas e asseguradoras de alguns direitos da personalidade, pois durante a estada do refugiado no Brasil até seu reconhecimento como tal e mesmo após a concessão do refúgio, o país se compromete a não o enviar à nação hostil, a não o devolver ao Estado originário e autoriza o trabalho e estudo, atividades inerentes à autodeterminação e desenvolvimento humanos e, portanto, instrumentos garantidores de direitos personalíssimos. Mas para que se obtenha, mesmo que temporariamente, tais direitos e garantias, ainda assim, é imprescindível que o solicitante demonstre sua situação de refugiado, formação e instrução, identidade e procedência, tudo isso documentadamente, o que muitas vezes se torna árduo ou impossível. Veja-se o que disserta Juan Carlos Murillo González:

Devido ao caráter especial de proteção da condição de refugiado, não se pode esperar que um refugiado tome contato com suas autoridades consulares ou autoridades nacionais no país de origem. Sem embargo, para efeitos de promover sua integração local nas comunidades de origem é possível que os refugiados busquem obter certa documentação de seus países de origem tais como seus certificados de estudos, certidões de nascimento e matrimônio, e a legalização de seus diplomas. Espera-se que os países de refúgio brindem facilidades aos refugiados para que possam obter estes documentos através de seus organismos nacionais. Isto está previsto no artigo 25 da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e se denomina assistência administrativa. Apesar de sua importância para o exercício de direitos por parte dos refugiados, e em especial para promover sua integração local, diferentemente do Brasil, existem muito poucos outros exemplos de normativa interna na região que regulem esta matéria (González, 2010, p. 57)

Da leitura da legislação federal (Brasil, 1997) concernente ao tema, deduz-se que após a apresentação pelo estrangeiro à autoridade competente, solicitando o reconhecimento como refugiado, tal autoridade irá notificar o solicitante para prestar declarações, devendo informar sua identificação e de seus familiares, qualificação (tanto pessoal como profissional, incluindo aqui escolaridade, formação, instrução, etc.) e um relato dos motivos pelos quais buscou refúgio no Brasil, “indicando os elementos de prova pertinentes” (Barreto, 2010, p. 175).

Esses dados servem não apenas para a identificação do estrangeiro, mas para análise acerca de sua periculosidade ou ligação com grupos temerosos, dos motivos da busca pelo refúgio (que podem ou não ser aceitos, a depender da caracterização nos tratados internacionais e na legislação interna sobre o tema), da extensão – ou não – do



status de refugiado a familiares, da validação de diplomas, do reconhecimento da formação acadêmica ou profissional do solicitante e da possibilidade de inclusão em programas sociais de adequação ao país e de auxílio social. Segundo Barreto, a coleta de dados é imprescindível e “certamente, facilitará o processo. Qualquer dificuldade de identificação poderá inviabilizar o fornecimento de documentação no Brasil” (Barreto, 2010, 175).

As intempéries enfrentadas pelos solicitantes de refúgio para bem instruir seus processos administrativos de reconhecimento e concessão são diversas. O problema da língua é muitas vezes relevante para embarçar o reconhecimento do refúgio, já que muitos estrangeiros não dominam o português, encontrando grandes dificuldades na comunicação e entendimento das fases do procedimento<sup>6</sup>. Outra situação alarmante é que muitos refugiados chegam ao Brasil por intermédio de grupos criminosos especializados no transporte e deslocamento ilegal de pessoas, e, justamente por agirem à margem da lei, fornecem aos estrangeiros documentos falsos, como se isso fosse necessário para que fossem recebidos no Brasil. Assim, muitos solicitantes de refúgio não detêm sua documentação verdadeira, por imaginarem erroneamente que os documentos falsos seriam mais facilmente aceitos na entrada no país (Da Silva; Teixeira, 2021).

Além dos documentos de identidade pessoal, os solicitantes de refúgio também se deparam com dificuldades em revalidar títulos acadêmicos e na aceitação da qualificação profissional, fatores que atrapalham o exercício do estudo e de atividades laborais. Quando refugiados qualificados tentam reconhecer ou revalidar diplomas, por vezes se deparam com “um processo burocrático, custoso e que pode demandar documentos que muitos refugiados não possuem mais, seja porque os perderam no deslocamento até o Brasil, seja porque foram destruídos pela guerra” (Da Silva; Teixeira, 2021, p. 138).

É certo que o Ministério da Educação, as Secretarias Estaduais de Educação ou as Universidades são competentes para realizar o processo de equiparação (revalidação) de diplomas dos refugiados (de ensino médio ou superior), reconhecendo sua habilitação técnica e acadêmica, o que é imprescindível uma vez que o acesso a trabalho digno e educação têm o condão de garantir o exercício da plena personalidade dessas pessoas (Lapa, 2019). Ademais, levando-se em conta que boa parte dos solicitantes de refúgio no Brasil possuem certo grau de instrução, inclusive superando o percentual brasileiro (ACNUR, 2019), o reconhecimento de suas qualificações profissionais e educacionais representa também um incremento da capacitação da força de trabalho brasileira.

O procedimento para a concessão do status de refugiado – deve ser mais simplificado e, por vezes, relativizado, até porque os refugiados já advêm de situações de

---

<sup>6</sup> Em uma amostra de 484 refugiados no Brasil em 2019, o ACNUR identificou 203 que não fizeram curso de português, face a 46 angolanos – que não precisam do curso, por falarem a língua de forma natural, e 235 pessoas que estavam estudando português à época (ACNUR, 2019).



perseguição, conflitos violentos, ruptura político-social e até guerra civil, o que pode inviabilizar a preservação ou obtenção de documentos comprobatórios (Barreto, 2010). Diante dessa necessidade, a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 prevê que essas situações atípicas dos refugiados devem ser levadas em conta, tanto na instrução do processo de concessão do refúgio, quanto no reconhecimento de certificados e diplomas (Brasil, 1997).

Os artigos 43 e 44, da chamada “Lei do Refúgio” brasileira, garantem que os órgãos competentes relativizem e facilitem os procedimentos de concessão de residência e refúgio no Brasil, assim como o ingresso em instituições de ensino ou o reconhecimento de diplomas e certificados, exatamente ante às graves situações humanitárias ou de segurança que os refugiados se encontram. Segundo Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, quando uma pessoa decide fugir de seu país diante de perseguições ou situações de grave violação da ordem pública “não tem condições de reunir documentos. Chegando ao país de refúgio, têm muita dificuldade de comprovar sua escolaridade, comprovar ter feito um curso técnico ou [...] superior, que possibilite a continuidade dos estudos ou o exercício da atividade profissional” (Barreto, 2010, p. 198).

Não obstante a proteção legal existente, ainda há casos de negativas de concessão de refúgio ou reconhecimento de documentos (tanto pessoais quanto acadêmicos e profissionais), sob o fundamento de carência de provas suficientes ou documentação hábil. Aos estrangeiros que têm acesso a informações e a profissionais aptos, o Mandado de Segurança vem representando um instrumento bastante eficaz para reverter tais indeferimentos e rejeições, garantindo que a autoridade coatora observa as relativizações impostas pela Lei dos Refugiados.

O Mandado de Segurança foi previsto na Constituição Federal (Brasil, 1988) e é regido por lei específica, qual seja, a Lei nº 12.016, de 2009, sendo, portanto, uma ação constitucional, de natureza civil. De acordo com Castro Nunes, o Mandado de Segurança é uma “garantia constitucional que se define por meio de pedir em juízo uma garantia judiciária e, portanto, ação no mais amplo sentido, ainda que de rito especial e sumaríssimo” (Nunes, 1967, p. 54). Para utilizar esse instrumento tão importante, é necessário que haja uma violação de direito praticada pelo Poder Público ou quem o represente no ato específico (um particular que age por delegação, por exemplo), uma lesão (ou ameaça de lesão) e um direito vindicado líquido e certo, que nas palavras de Alexandre de Moraes é aquele passível de pronta comprovação, “de plano, por documentação inequívoca. Assim, a impetração do mandado de segurança não pode fundamentar-se em simples conjecturas ou alegações que dependam de dilação probatória” (Moraes, 2010, p. 157).





A exemplo, é possível mencionar o Mandado de Segurança n. 5015852-60.2018.4.03.6100, do Tribunal Regional Federal da 3ª Região<sup>7</sup>, em que o tribunal se debruçou sobre a desnecessidade de estrangeiros da República Democrática do Congo apresentarem certidões de antecedentes criminais emitidas pelo país de origem para a concessão de autorização de residência no Brasil. Os impetrantes haviam fugido do Estado originário por sofrerem perseguições políticas (tendo sido ameaçados de morte, inclusive) e solicitaram refúgio no Brasil, todavia, o procedimento fora obstado por falta de documentação.

No julgamento, foram invocadas as regras das Leis nº 9.474, de julho de 1997 e da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), que preveem a flexibilização das exigências documentais e regras procedimentais ante às condições especiais dos refugiados. No caso em tela, o Mandado de Segurança possibilitou que os impetrantes (que em razão da perseguição ficaram impossibilitados de obterem o documento exigido, na terra natal) lograssem seguir com o processo de solicitação do refúgio, sendo afastadas as condições impostas pelos impetrados (Delegado da polícia federal de imigração e a própria União).

Já em outra situação analisada pelo mesmo tribunal supracitado (Mandado de Segurança n. 5009838-55.2021.4.03.6100<sup>8</sup>), os Desembargadores analisaram o pleito de um estrangeiro (natural de Cuba e perseguido político) em busca do reconhecimento como refugiado que havia ingressado no país de forma irregular. Como a Delegacia da Polícia Federal de Imigração considerou a entrada no Brasil como ilegal, negou o recebimento da solicitação do indivíduo, que após impetrar Mandado de Segurança teve seu pleito atendido com consequente determinação judicial à autoridade impetrada para que processasse seu pedido e reconhecesse a condição de refugiado, diante da irrelevância da modalidade de entrada no Brasil aos refugiados, para fins de reconhecimento, imposta por lei.

Ainda no Tribunal Regional Federal da 3ª Região, houve a confirmação, em Agravo de Instrumento n. 5033888-49.2020.4.03.0000<sup>9</sup>, de decisão liminar proferida em

<sup>7</sup> SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Mandado de Segurança n. 5015852-60.2018.4.03.6100. Apelante: Delegado da polícia federal de imigração - DELEMIG, União Federal. Apelado: Lusangu Kibanda e Mutoto Kanianga Bijou Ruth, Relator: Des. Fed. Nery Jjúnior. São Paulo, 25/08/2020. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-3/1718230697/inteiro-teor-1718230699>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

<sup>8</sup> SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Mandado de Segurança n. 5009838-55.2021.4.03.6100. Apelante: Delegado da polícia federal de imigração - DELEMIG, União Federal. Apelado: Mario Lazaro Perez Mesa, Relator: Des. Fed. Nelton dos Santos. São Paulo, 25/05/2022. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-3/1711340503/inteiro-teor-1711340505>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

<sup>9</sup> SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Agravo de Instrumento n. 5033888-49.2020.4.03.0000. Agravante: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANISIO TEIXEIRA. Agravada: KENNY MERCEDES FLORES DE EVARISTE,



Mandado de Segurança pelo Juízo *a quo*, que determinou a autorização de sua inscrição no processo do “Revalida”, independentemente da apresentação de diploma com Apostila de Haia. Tanto o magistrado de primeiro grau quanto os Desembargadores reconheceram que a validação do diploma da impetrante é condicionada à revalidação por universidade, contudo, a negativa de inscrição da estrangeira fundamentada na ausência de selo consular ou carimbo do Ministério em seu diploma seria ilegal, diante da imperatividade de flexibilização dos requisitos para o ingresso em instituições de ensino. Ademais, uma vez que a impetrante venezuelana comprovou sua condição de refugiada no caso analisado, esse status deveria ser levado em conta na relativização da regra imposta pela universidade.

A partir da leitura dos julgamentos e das legislações nacionais a respeito do tema, verifica-se que a flexibilização e relativização de regras concernentes a documentações instrutórias de processos de solicitação de refúgio, de autorização de residência ou de validação de certificados e diplomas é regra positiva e que assegura direitos da personalidade aos refugiados, como a não-devolução (que por si só garante direitos como à vida, liberdade e integridade física) e acesso a trabalho e estudo. Contudo, ainda existem situações em que esses refugiados têm seus direitos tolhidos ou impedidos pela ausência ou deficiência de documentos, podendo fazer uso do Mandado de Segurança para sanar tais obstáculos.

#### **4. O Mandado de Segurança Coletivo como instrumento garantidor de direitos dos refugiados**

Além do Mandado de Segurança (utilizado amplamente pelos refugiados para tutela de direitos, como o visto), ainda existem no ordenamento jurídico brasileiro possibilidades de tutela coletiva de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, consistindo em instrumentos jurisdicionais aptos a abordar um grande número de titulares de direitos, evitando-se decisões contraditórias em situações análogas, permitindo que pessoas vulneráveis ou hipossuficientes busquem a garantia de seus direitos e até auxiliando o Poder Judiciário, limitando o número de ações repetitivas (De Souza; Filho, 2013). Evita-se, dessa forma, “a proliferação de ações individuais e a ocorrência de situações sociais conflitivas que possam gerar desequilíbrio e insegurança na sociedade” (De Lazari; Bernardi, 2013, p. 509).

A adoção de instrumentos coletivos de tutela ganha ainda maior relevância quando há envolvimento de grupos vulneráveis e minorias, uma vez que tais pessoas carecem de uma abordagem distinta dos demais sujeitos que têm acesso ao Poder

---

Relator: Des. Fed. Otavio Henrique Martins Port. São Paulo, 08/11/2021. Disponível em: <  
<https://web.trf3.jus.br/base-textual/Home/ListaColecao/9?np=2>>. Acesso em: 13 jun. 2024.



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XVII, número 2, dezembro de 2024 – ISSN: 1984-2716 – [ecivitas@unibh.br](mailto:ecivitas@unibh.br)

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

Judiciário e assim, optam por ingressar individualmente com pleitos judiciais. Tomando como exemplos os refugiados, observa-se que muitos sequer têm ciência da possibilidade de proteção judicial a seus direitos, alguns mal falam português, advêm de situações traumáticas e de risco, convivem com situações financeiras paupérrimas, estando extremamente vulneráveis, principalmente quando garantias legais lhes são negadas por autoridades brasileiras. Nas palavras de Rafael Selicani Teixeira:

Não que a profundidade da proteção ou sua abrangência seja mais ou menos aplicada na defesa coletiva dos direitos. A questão reside justamente que nos casos de proteção desses grupos de sujeitos, a sua individualidade se encontra de tal maneira fragilizada que o ordenamento prevê formas nas quais a proteção ocorre de forma coletiva para que seja realmente eficaz e célere [...] pela existência de aspectos comuns relativos a essa personalidade, prevê-se uma forma mais eficaz de proteção como a ação civil pública, o mandado de segurança coletivo e ainda a ação popular [...] (Teixeira, 2013, p. 526-527).

Talvez o Mandado de Segurança Coletivo seja o instrumento ideal para a tutela dos refugiados destituídos da documentação oficial necessária para a conclusão de seus processos de refúgio ou nacionalização, uma vez que, segundo o então Ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Albino Zavascki, não se poderia confundir direitos coletivos, com a tutela coletiva de direitos individuais. Ou seja, os direitos individuais homogêneos (como no caso dos refugiados), não poderiam ser tutelados por Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), que a despeito de poder ser empregada na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, esses últimos apenas poderiam ser tratados pela ação caso envolvessem interesses de toda a sociedade – e não individuais de cada refugiado (Zavascki, 2009). Assim, a “Ação Civil Pública deve ser utilizada como um instrumento de tutela dos interesses individuais homogêneos socialmente relevantes, não se prestando a tutela de Direitos Individuais Subjetivos (De Marco; Sandrin, 2011, p. 125).

De forma similar à Ação Civil Pública, a Ação Popular descrita no artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 4.717/1965, também não seria o instrumento ideal para os refugiados, eis que prevê a defesa de direitos eminentemente difusos (patrimônio público), tendo ainda mais um complicador que impossibilita seu emprego para a defesa de refugiados: a imperiosidade de que o autor da ação seja um cidadão (gozando de direitos políticos). Uma vez que o refugiado, até o reconhecimento de sua naturalização – se assim desejar – permanece na condição de estrangeiro, não tem capacidade postulatória ou legitimidade para figurar no polo ativo de uma Ação Popular (Padilha, 2020).

Dessume-se que, ao invés de cada refugiado buscar seu direito individual de forma isolada por meio de Mandados de Segurança autônomos, eles poderiam ser todos



representados processualmente pelo Ministério Público ou por uma associação que os defendesse, visando à impetração de Mandado de Segurança Coletivo para garantir que autoridades públicas ou equiparadas não embaraçassem processos de concessão de refúgio ou demais reconhecimentos de direitos em razão da inexistência ou deficiência de documentação. Neste contexto, destaca-se que a Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009 autoriza que direitos coletivos e individuais homogêneos sejam defendidos por associações cuja constituição ultrapasse um ano e que mantenham a pertinência temática (Gajardoni, 2012).

O Mandado de Segurança Coletivo ainda se amolda ao caso dos refugiados que buscam afastar violações de direitos em razão da falta de documentação, pois tais situações caracterizam direitos individuais homogêneos, eis que têm origem em um mesmo fato (negativa injustificada de alguma garantia), seus titulares são determináveis (os refugiados que necessitam de proteção) e seu objeto é divisível (cada refugiado possui uma situação e uma demanda diferente, como a concessão do status, autorização de residência, reconhecimento de diploma ou certificado, dentre outras). A afinidade dos direitos difusos e coletivos com os individuais homogêneos repousa na viabilidade de sua defesa judicial por meio de ações coletivas, exatamente como o Mandado de Segurança Coletivo ora sugerido.

E mesmo em se tratando de situações de direito coletivo – que se distingue dos individuais homogêneos, principalmente, por buscar uma resposta una e indivisível a todos os postulantes – há a possibilidade de tutela por meio do Mandado de Segurança Coletivo. Imagine-se, por exemplo, um cenário em que alguma polícia migratória suspendesse a autorização de entrada de refugiados ou o processamento de novas solicitações, mediante uma ação desarrazoada e ilícita; nessa ocasião, existindo um direito coletivo violado, qual seja, o de ter acesso ao processo de solicitação de refúgio (garantia idêntica a um grupo específico e identificável), nada obstará que uma associação ou o próprio Ministério Público impetrassem um Mandado de Segurança Coletivo para questionar tais decisões e defender aquele grupo lesado.

Nada impede também que o pleito de um refugiado possa ser ajuizado via Mandado Individual, ao invés do Coletivo (a exemplo dos julgados já citados nesse artigo), até porque não existe litispendência entre ações coletivas e individuais, ficando à escolha do sujeito qual instrumento melhor lhe atende (Meirelles, 1997). Entretanto, diante dos benefícios que uma ação coletiva traz (solucionando incertezas quanto à titularidade de direitos, facilitando a tutela desses direitos principalmente aos mais vulneráveis, limitando o número de ações judiciais e facilitando o acesso à prova) aliado à maior celeridade conferida a lides coletivas (Recomendação do CNJ nº 76, de 8 de setembro de 2020), chega-se à ilação de que talvez represente instrumento extremamente hábil na garantia de direitos da personalidade de refugiados recebidos no Brasil.

Não obstante a localização de poucos Mandados de Segurança Coletivos impetrados para resguardar direitos de refugiados, é possível mencionar o Agravo de



Instrumento nº 5032463-23.2021.4.04.0000/RS<sup>10</sup>, ajuizado perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em que houve a manutenção de decisão proferida em primeiro grau, de forma liminar, em Mandado de Segurança Coletivo impetrado pelo Ministério Público Federal em face do Delegado da Polícia Federal em Caxias do Sul. Nessa lide, o tribunal analisou (e manteve) decisão que determinou que a autoridade coatora recebesse todas as solicitações de refúgio e permitisse o direito dos refugiados de requererem a regularização migratória, abstendo-se de realizar juízo prévio de inadmissibilidade dos pleitos, bem como que se abstinhasse de demandar aos postulantes ao refúgio, requisitos não previstos em lei, em casos de entrada irregular.

Na situação supracitada, a autoridade coatora estava restringindo o ingresso de migrantes no território nacional em razão da pandemia, inclusive àqueles postulantes de refúgio e asilo, o que é ilegal. Assim, a partir da impetração do *mandamus*, o juiz de primeiro grau concedeu liminar determinando a interrupção do ato ilegal, ao argumento de que qualquer regulamento que impedisse a entrada de refugiados no Brasil seria inconstitucional e contrário aos tratados internacionais firmados pelo país. Além disso, o magistrado lembrou que o estrangeiro pode solicitar o reconhecimento da condição de refugiado assim que chega ao Brasil, algo que não é impedido mesmo que a entrada seja irregular. Veja-se, portanto, que se tratava de direito coletivo, que abrangia um grupo determinado de pessoas e que a decisão beneficiou de forma igual e indivisível todas elas, mas como mencionado, o instrumento também seria apto a tutelar direitos individuais homogêneos.

Como instrumento coletivo e judicial de efetivação dos direitos de vulneráveis e minorias, o Mandado de Segurança Coletivo possivelmente consiste na melhor ação para a tutela de direitos e garantias dos refugiados, eis que há permissão legal de seu emprego na defesa de direitos coletivos e individuais homogêneos (Lei nº 12.016/2009), não impedindo, outrossim, que também haja demandas individuais tratando do mesmo assunto, ajuizadas por pessoas que preferam uma tutela individual, à coletiva (Teixeira, 2013). Ora, existindo associações constituídas há mais de um ano e voltadas à defesa de refugiados, estas são perfeitamente legítimas para postular em nome dos associados, assim como o próprio Ministério Público, pleiteando a flexibilização de apresentação de documentos de difícil acesso e relativização de processos, demandas muitas vezes iniciadas individualmente por cada refugiado que tenha seu direito lesado ou ameaçado, mas que poderiam gozar de maior proteção e apoio caso fossem representados em um Mandado Coletivo.

---

<sup>10</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo de Instrumento n. 5032463-23.2021.4.04.0000. Agravante: União / Advocacia Geral da União. Agravado: Ministério Público Federal, Relator: Des. Fed. Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 18/08/2021. Disponível em: <[https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40002765670&versa\\_o\\_gproc=5&crc\\_gproc=e0f26694](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40002765670&versa_o_gproc=5&crc_gproc=e0f26694)>. Acesso em: 13 jun. 2024.



## Considerações Finais

A decisão de deixar o país de residência ou origem sempre envolve questões extremamente traumáticas e situações de vulnerabilidade, principalmente, quando se trata de refugiados, pessoas que fogem de perseguições em razão de atributos pessoais ou enquadramento em certos grupos sociais e étnicos, de conflitos armados, agressões, ocupação externa, dominação estrangeira ou grave perturbação da ordem pública. Nestes cenários, é muito difícil ou quase impossível ao estrangeiro angariar toda a documentação necessária para as solicitações que deverá realizar na chegada do país abrigador, sendo que em muitos casos sua entrada em território estrangeiro é irregular.

A legislação brasileira concernente ao tema é bastante benéfica aos solicitantes de refúgio e prevê a flexibilização de processos administrativos voltados à análise e concessão de status de refugiado a algum solicitante, o reconhecimento de diplomas e certificados e de documentação acerca da identificação da pessoa. Isso porque, ante à situação de vulnerabilidade e risco, muitos refugiados deixam seus países de inopino, sem planejamento, ou mesmo não têm acesso a documentos de viagem ou certificados expedidos pelo Estado, problemática principal analisada nesse artigo. Contudo, ainda existem ocasiões em que a deficiência documental gera óbices ao reconhecimento de direitos aos refugiados, o que pode ferir seriamente seus direitos da personalidade.

Para combater negativas ilícitas de garantias aos refugiados, existem instrumentos judiciais que se mostram hábeis, tais como o Mandado de Segurança, muitas vezes empregado para tutelar direitos dessas pessoas. Essa ação constitucional permite que o refugiado que enfrente óbices para acessar direitos, documentação ou autorizações (de residência, trabalho e estudo, por exemplo) possa valer-se do sistema judiciário para tutelar seu direito de forma mais célere, sem a imperiosidade de uma longa e trabalhosa instrução processual, sem os riscos de condenação à sucumbência – caso haja julgamento improcedente de seus pleitos – e podendo se beneficiar, inclusive, de decisões liminares.

E para além do próprio Mandado de Segurança individual, vislumbra-se a possibilidade de defesa desses refugiados de maneira coletiva, mediante o Mandado de Segurança Coletivo, que poderia auxiliá-los de maneira mais ampla e una. Assim, mediante a representação de alguma associação ou do próprio Ministério Público, refugiados que tiveram problemas em suas solicitações ou no reconhecimento de documentos diante da falta de documentação ou por qualquer outro motivo poderiam ser coletivamente protegidos. Chega-se à conclusão de que uma tutela coletiva dos direitos desses indivíduos (direitos esses que podem ser coletivos ou individuais homogêneos) pode trazer muitos benefícios aos refugiados, como facilidade na produção de provas processuais, maior rapidez da ação judicial, representação hábil e legítima e até mesmo menores gastos financeiros.





O uso de ações coletivas, como o Mandado de Segurança Coletivo, pode representar mais um instrumento na busca pela defesa dessas pessoas já tão assoladas por ameaças e violências, até porque a concessão do status de refugiado lhes concede diversos direitos no Brasil, como a não devolução, emissão de documentos internos e de viagem, permissão de acesso à educação e trabalho e autorização de residência, todos ligados intrinsecamente à própria personalidade dos refugiados e seu pleno exercício e desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

**ACNUR.** Perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil: subsídios para elaboração de políticas. Pesquisa completa. Genebra, Suíça: UNHCR, 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-Refugiados-ACNUR.pdf>>. Acesso em 11 jun 2024.

**ACNUR.** Cartilha para Solicitantes de Refúgio no Brasil, 2015. Disponível em: <[https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-para-Solicitantes-de-Ref%C3%B4gio-no-Brasil\\_ACNUR-2015.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-para-Solicitantes-de-Ref%C3%B4gio-no-Brasil_ACNUR-2015.pdf)> Acesso em 29 maio 2024.

**ACNUR.** Declaração de Cartagena. Cartagena: 1984. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf)>. Acesso em 24 maio 2024.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **A lei brasileira de refúgio: sua história.** *In* BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 1. ed. – Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 12-21.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Breves comentários à lei brasileira de refúgio.** *In* BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 1. ed. – Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 152-206.



BELELLI, Anna Cláudia Oliveira; BORGES, Júlio César. Direito internacional dos refugiados e sua proteção no Brasil. *Novos Direitos – Revista Acadêmica do Instituto de Ciências Jurídicas*. Goiânia, 2016.

**BRASIL**. Etapas do processo de refúgio. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/etapas-do-processo-de-refugio>> Acesso em 29 maio 2024.

**BRASIL**. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Diário da União, 1997.

**BRASIL**, Lei nº 12.016, DE 7 DE AGOSTO DE 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Diário da União, 2009.

**BRASIL**. Constituição da república federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Diário da União, 1988.

DA SILVA, Leda Maria Messias; TEIXEIRA, René Dutra. A vulnerabilidade dos refugiados no Brasil e o tráfico de pessoas: o trabalho escravo e seus reflexos na dignidade da pessoa humana. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**. Rio de Janeiro, 2021.

DE LAZARI; Rafael José Nadim; BERNARDI, Renato; In SIQUEIRA, Dirceu Pereira; SILVA, Nilson Tadeu Reis Campos Silva (org). **Os princípios do processo coletivo como elementos integrantes de um microsistema processual coletivo**. 1ª ed. – Birigui/SP : Boreal Editora, 2013.

DE MARCO, Cristhian Magnus; SANDRIN, Katiane. A ação civil pública e a tutela dos direitos individuais homogêneos em matéria de seguridade social. **Revista de Direito Brasileira** [Online], 2011, p. 111-139.

DE MORAES, Alexandre. **Direito constitucional** / Alexandre de Moraes. 25. ed. – São Paulo: Atlas, 2010



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XVII, número 2, dezembro de 2024 – ISSN: 1984-2716 – [ecivitas@unibh.br](mailto:ecivitas@unibh.br)

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

DE PAULA, Bruna Vieira. O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 7, n. 7, 2007.

DE SOUZA, Gelson Amaro; FILHO, Gelson Amaro de Souza; In SIQUEIRA, Dirceu Pereira; SILVA, Nilson Tadeu Reis Campos Silva (org). **Tutela dos direitos de pessoas vulneráveis**. 1ª ed. – Birigui/SP : Boreal Editora, 2013.

FERMENTÃO, Cleide Aparecida Gomes Rodrigues; GIACOMELLI, Marcia Fátima da Silva. Os refugiados e a ineficácia das normas: flagelos humanos, lutando pela vida e pela dignidade. **Revista Jurídica Cesumar – Mestrado**, v. 19, n. 3, p. 673-703, set./dez. 2019 - e-ISSN 2176-9184.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Direitos difusos e coletivo II / Ações coletivas em espécie: ação civil pública, ação popular e mandado de segurança coletivo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONZÁLES, Juan Carlos Murillo. **A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais**. In BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 1. ed. – Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 50-58.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro / Liliana Lyra Jubilut**. - São Paulo : Método, 2007.

LAPA, Rosilandy Carina Cândido. *et al.* **Documentos para o acesso de pessoas refugiadas ao Ensino Superior no Brasil** – Relatório de Pesquisa. Santos: Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Católica de Santos, 2019.

**LEAGUE OF NATIONS**, Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany, 10 February 1938, League of Nations Treaty Series, Vol. CXCII, No. 4461, página 59. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html>>. Acesso em 20 maio 2024.



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XVII, número 2, dezembro de 2024 – ISSN: 1984-2716 – [ecivitas@unibh.br](mailto:ecivitas@unibh.br)

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

**LEAGUE OF NATIONS.** Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees, 12 May 1926. League of Nations, Treaty Series Vol. LXXXIX, No. 2004. Disponível em:  
<<https://www.refworld.org/docid/3dd8b5802.html>> Acesso em 20 maio 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data.** 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

NUNES, Castro. **Do mandado de segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público.** 7. ed., atual. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

OLIVEIRA, Cláudio Rogério Teodoro; PITTA, Tatiana Coutinho; In SIQUEIRA, Dirceu Pereira; SILVA, Nilson Tadeu Reis Campos Silva (org). **Da (in)dignidade da mulher na sociedade contemporânea e a necessidade de atuação estatal o implemento de justiça social.** 1ª ed. – Birigui/SP : Boreal Editora, 2013.

ONU. Convenção relativa ao estatuto dos refugiados. Nações Unidas, 1951. Disponível em:  
<[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>. Acesso em 24 maio 2024.

ONU. Estatuto do ACNUR. Nações Unidas, 1950. Disponível em:  
<[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Estatuto\\_ACNUR.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf)>. Acesso em 24 maio 2024.

ONU. Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados. Nações Unidas, 1964. Disponível em:  
<[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo\\_de\\_1967\\_Relativo\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>. Acesso em 24 maio 2024.

OUA. Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos. Organização da Unidade Africana, 1969. Disponível em:  
<[https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao\\_oua.pdf](https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf)>. Acesso em 24 maio 2024.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional** / Rodrigo Padilha. – 6. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.



PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade Mineira de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional** / Flávia Piovesan. – 14. ed., rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2013.

ROSA, Maria de Almeida; DO CANTO, Bruno Voesch. O Direito Internacional dos Refugiados e o princípio do nonrefoulement: a possibilidade de seu reconhecimento como norma de jus cogens a partir dos sistemas europeu e interamericano de direitos humanos. **Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH** – Belo Horizonte, 2021.

SCHWINN, Simone Andrea Schwinn; DA COSTA, Marli Marlene Moraes da Costa. **Mulheres refugiadas e vulnerabilidade: a dimensão da violência de gênero em situações de refúgio e as estratégias do acnur no combate a essa violência**. Revista Signos, Lejeado, ano 37, n. 2, 2016.

SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos da personalidade e sua tutela**. 2. ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

TEIXEIRA, Rafael Selicani. In SIQUEIRA, Dirceu Pereira; SILVA, Nilson Tadeu Reis Campos Silva (org). **Dos instrumentos judiciais de efetivação dos direitos de minorias e grupos vulneráveis**. 1ª ed. – Birigui/SP : Boreal Editora, 2013.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XVII, número 2, dezembro de 2024 – ISSN: 1984-2716 – [ecivitas@unibh.br](mailto:ecivitas@unibh.br)

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>