



DEFENSORIA PÚBLICA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Coordenadoria de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente

COORDENADORIA DE DEFESA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CDEDICA

Exma. Dra. Daniela Calandra Martins Rodrigues

Ref.: Consulta-nos V.Exa. acerca da juridicidade do registro de nascimento para crianças e adolescentes que gozam o *status* de refugiados.

Prezada Defensora,

V.Exa. nos consulta acerca da viabilidade jurídica em se sustentar a possibilidade de registro de nascimento para crianças e adolescentes refugiadas pelo Registro Civil de Pessoas Naturais, tendo em vista a necessidade de plena promoção dos seus direitos civis, políticos e sociais, conforme nas Convenções e Tratados Internacionais, bem como lei 9.474/99 (Estatuto dos Refugiados) e lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e Adolescente).

Neste particular, torna-se fundamental analisar com acuidade as reiteradas dificuldades que as crianças e adolescentes refugiados têm experimentado no acesso à educação, especialmente no que pertine à matrícula nas escolas da rede pública municipal do Município do Rio de Janeiro, já que o protocolo de identificação dado ao estrangeiro refugiado, segundo experiência diária com os assistidos da CDEDICA, não contém dados pessoais suficientes para o seu ingresso nas escolas.

Portanto, o presente parecer tem por escopo apresentar linhas jurídicas gerais para o mapeamento estratégico da proteção jurídica das crianças e adolescentes refugiados, de forma a fomentar a promoção de seus direitos e garantias fundamentais, bem como combater a sua invisibilidade social.

Os seguintes documentos foram analisados: (i) artigo científico da Defensora Pública Patrícia Magno¹, (ii) minuta da apelação cível 0015691-32.2012.8.19.0001 subscrita pela Dra. Daniela Calandra Martins Rodrigues (iii) decisão no AI 0014681-87.2011.8.19.0000 do TJRJ.

¹ "Refugiado, Cidadão Universal: uma análise do direito à identidade pessoal".



DEFENSORIA PÚBLICA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Coordenadoria de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente

I) CONDIÇÃO JURÍDICA DO ESTRANGEIRO

1.1. INTRODUÇÃO

No plano histórico internacional, é possível afirmar que o tratamento que os povos concediam aos estrangeiros residentes em seu território figura entre os aspectos mais relevantes na determinação de seu grau de civilização e de humanitarismo. Desta forma, no plano internacional é possível afirmar que quase a totalidade dos Estados considera o estrangeiro como um sujeito de direito, dotado de plena capacidade jurídica².

É certo que o tratamento dado ao estrangeiro por um Estado revela um poder atrelado ao exercício de sua soberania. Contudo, esse viés de autodeterminação cede espaço para valores humanitários que se irradiam para o ordenamento jurídico interno no sentido de gerar a maior proteção aos direitos dos estrangeiros, tendo em vista o princípio da solidariedade e o princípio da política externa da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

Desta forma, exsurge a necessidade dos Estados promoverem medidas efetivas para a proteção do estrangeiro em especial situação de risco, pois o direito internacional, nos termos de Celso D. de Albuquerque Mello, "estabelece um *standard* mínimo de tratamento aos estrangeiros", de maneira que "somente equipará-los aos nacionais não isenta o Estado de responsabilidade internacional"³.

Logo, devem os Estados promover aos estrangeiros asilados e refugiados condições básicas de promoção dos seus direitos humanos universais, em especial o acesso à educação, saúde, trabalho, assistência social etc., pois a igualdade material determina um compromisso dos Estados democráticos no sentido de inibir discriminações entre o nacional e o estrangeiro.

1.2. ESTRANGEIROS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Nesta linha de fomento à igualdade material entre nacionais e estrangeiros, o Supremo Tribunal Federal recentemente pacificou sua jurisprudência no sentido de ser

² FERREIRA JÚNIOR, Verônica Zarate Chaparro. *Curso de Direito Internacional Privado*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos Editora S/A, 2006.

³ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12ª Edição. Editora Renovar, 2000, pag. 985.



DEFENSORIA PÚBLICA ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Coordenadoria de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente

odiosa qualquer leitura do art. 5º, *caput* da CR/88 que restrinja ao estrangeiro não residente o acesso aos direitos e garantias fundamentais.

Neste sentido, vejamos.

Em conclusão, a 2ª Turma concedeu a ordem para afastar o óbice da substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direito a estrangeiro não residente no país. Na espécie, a Min. Ellen Gracie pedira vista dos autos e, em virtude de sua aposentadoria, a defensoria pública requerera a solução da lide. Nesta assentada, o relator confirmou seu voto. Consignou, de início, que o fato de o estrangeiro não possuir domicílio no território brasileiro não afastaria, por si só, o benefício da substituição da pena. Mencionou haver jurisprudência antiga desta Corte segundo a qual a residência seria apenas um ponto para aplicação espacial da Constituição. Não se trataria, pois, de critério que valorizasse a residência como elemento normativo em si mesmo. **Assentou que a interpretação do art. 5º, caput, da CF não deveria ser literal, porque, de outra forma, os estrangeiros não residentes estariam alijados da titularidade de todos os direitos fundamentais.** Ressaltou a existência de direitos assegurados a todos, independentemente da nacionalidade do indivíduo, porquanto considerados emanções necessárias do princípio da dignidade da pessoa humana. Alguns direitos, porém, seriam dirigidos ao indivíduo como cidadão, tendo em conta a situação peculiar que o ligaria à pátria. Assim, os direitos políticos pressuporiam exatamente a nacionalidade brasileira. HC 94477/PR, rel. Min. Gilmar Mendes, 6.9.2011. (HC-944477).

Neste diapasão, conclui-se que os estrangeiros residentes ou não no Brasil são destinatários dos mesmos direitos e garantias fundamentais que acobertam os brasileiros natos e naturalizados, tanto do ponto de vista negativo, considerando que o Estado deve se abster das práticas que violem o núcleo existencial da pessoa humana, como do ponto de vista positivo, já que os estrangeiros também podem exigir do Estado brasileiro prestações positivas no sentido da plena promoção dos seus direitos sociais, como saúde, educação e o trabalho.

II) ESTRANGEIROS REFUGIADOS

2.1. ARCABOUÇO NORMATIVO

O refúgio, como instituto jurídico internacional global, surgiu de forma independente do asilo e com ele não se confunde. Nos termos de Flávia Piovesan, “o refúgio é mediada essencialmente humanitária, que abarca motivos religiosos, raciais, de nacionalidade, de grupo social e de opiniões políticas, enquanto o asilo é medida



DEFENSORIA PÚBLICA ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Coordenadoria de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente

essencialmente política. Para o refúgio basta o fundado temor de perseguição, já para o asilo há necessidade de efetiva perseguição.”⁴

A Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, em seus artigos 1º e 2º, traz o conceito clássico de refúgio orientado para a proteção do indivíduo que, temendo perseguição, abandona seu Estado e busca abrigo em outro. Note-se que, na esteira destes paradigmas internacionais, a doutrina especializada sustenta que, no plano jurídico interno, os parâmetros de proteção dos refugiados estão estabelecidos em dois pilares: a Constituição da República e a lei 9.474/99.

Da dignidade da pessoa humana, epicentro axiológico do ordenamento jurídico brasileiro fincado em bases neoconstitucionalistas (art. 1º, III da CR/88), é possível extrair o princípio da solidariedade, que serve de fundamento normativo para a concessão do refúgio.

No plano infraconstitucional, a lei 9.474/97 (Estatuto do Refugiado) estabelece o marco no ordenamento jurídico brasileiro para a definição do *status* de refugiado, o procedimento respectivo e o órgão administrativo que trata do tema (CONARE). Logo no seu art. 1º, a lei 9.474/99 explicita os requisitos para o reconhecimento do refugiado:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

No referido diploma, é fundamental consignar que, de acordo com o disposto no art. 2º, “os efeitos da condição de refugiado serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, bem assim aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional”.

Neste sentido, e em absoluta sintonia com os princípios e regras internacionais sobre estrangeiros em situação de risco, a lei 9.474/97 aduz expressamente que o “refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros, ao disposto na lei ao disposto na lei e na convenção sobre refugiados, e terá cédula de identidade, carteira de trabalho e documento de viagem” (arts. 5º e 6º).

⁴ PIOVESAN, Flávia. *O direito de asilo e a proteção dos refugiados*. Editora Renovar, 2001, pag. 63-64.



DEFENSORIA PÚBLICA ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Coordenadoria de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente

Conclui-se que à criança e ao adolescente que acompanham seus responsáveis refugiados é deferido um rol abrangente de proteção jurídica e fomento ao acesso aos serviços públicos essenciais, em especial à identificação civil (registro de nascimento, prenome e sobrenome), tendo em vista os princípios constitucionais da solidariedade e cooperação internacionais⁵.

Ademais, é indissociável da ideia de plena proteção à criança refugiada, com absoluta prioridade, a noção de que o registro de nascimento e a documentação de identidade fornecida pelo Estado são instrumentos essenciais para a promoção dos direitos da personalidade⁶ e combate à invisibilidade social.

Portanto, em se tratando de criança ou adolescente refugiado, a melhor interpretação deve acontecer no sentido de promover uma simbiose entre os conjuntos normativos nacionais e internacionais que incidem no caso, ou seja, a Convenção de Refugiados e a lei 9.474/97 devem ser lidas de acordo com as regras e princípios da lei 8.069/90 e art. 227 da CR/88, em um verdadeiro diálogo de fontes.

Desta forma, considerando que a Constituição apresenta um critério hermenêutico que impõe absoluta prioridade às políticas públicas que destinadas às crianças e adolescentes⁷, e que a Convenção sobre os Direitos da Criança (arts. 7º e 8º) impõe peremptoriamente a necessidade do Estado de promover o registro de nascimento e identificação dos infantes, a expedição de registro de nascimento deve ser concebida para assegurar a plena construção da identidade da criança, bem como amplo gozo dos direitos sociais fundamentais.

Logo, qualquer ação ou omissão que negue ou embarace ao estrangeiro refugiado, com especial destaque à criança e ao adolescente, o pleno acesso a esses direitos subjetivos constitucionais, caberá a responsabilização do Estado tanto no plano do ordenamento jurídico interno quanto nos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos.

⁵ Art. 4º, IX da Constituição da República.

⁶ Ressalte-se, à guisa de complementação, que a professora Maria Celina Bodin de Moraes sustenta que o direito de imagem, enquanto vertente da dignidade da pessoa humana, se divide em imagem-atributo e imagem-retrato. Na perspectiva da imagem-atributo, tem-se o conjunto de elementos que a pessoa projeta nas suas relações sociais, como boa fama etc. Já na imagem-retrato, encontra-se os elementos fundamentais de identificação da pessoa, como seu prenome, sobrenome, filiação e nacionalidade (MORAES, Maria Celina Bodin de. Dilemas de Direito Civil Constitucional. 1ª Ed. Renovar, Rio de Janeiro: 2012).

⁷ Art. 227 da Constituição da República: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 65 de 2010).



DEFENSORIA PÚBLICA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Coordenadoria de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente

2.2. DIFICULDADES ENFRENTADAS PELAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES REFUGIADAS

Como afirmado no art. 27 da Convenção de Refugiados de 1951 e arts. 5º e 6º da lei 9.474/99, o Estado deve assegurar a expedição de “papéis de identidade” para que o refugiado tenha assegurado o acesso aos direitos e garantias constitucionais.

Entretanto, conforme nos informa a Defensora Pública Estado do Rio de Janeiro Patrícia Magno em artigo sobre o tema, na prática acontece o seguinte: uma vez solicitado o reconhecimento do refúgio pelo interessado, ele recebe um protocolo pela autoridade brasileira que o autoriza a estada em território nacional até a decisão final do processo⁸. Vale dizer que esse protocolo é concretizado por uma tira de papel com aproximadamente 6x20 cm. Nele consta uma foto, número de protocolo, rubrica do agente federal com carimbo e validade do documento.

A partir deste “documento”, com um otimismo ufanista, espera-se que o solicitante de refúgio tenha acesso aos serviços públicos e privados, como abertura de conta em bancos, matrícula em escolas, acesso à saúde, assistência social etc.

Por várias vezes a CDEDICA recebe casos em que os assistidos têm a sua matrícula negada na rede pública municipal sob o argumento de falta de registro de nascimento e identidade. Isso por que, na melhor das hipóteses, o assistido refugiado apresenta uma Carteira de Identidade de Estrangeiro (CEI) que possui um prazo de validade bem exíguo (de 6 meses a 1 ano), conforme informa a Dra. Patrícia Magno⁹, e assim nunca se liberta do protocolo com vários carimbos.

Desta forma, a Defensoria Pública através da CDEDICA passou a sustentar, com fulcro nas regras e princípios internacionais de proteção às crianças e adolescentes, com destaque para os artigos 7º e 8º da Convenção sobre Direitos da Criança e art. 227 da CR/88, que o registro de nascimento deveria ser expedido pelo Registro Civil de Pessoas Naturais, tendo em vista que essas crianças não poderiam deixar de ter acesso a direitos fundamentais por insuficiência de sua identificação.

Malgrado algumas resistências institucionais de Instituições do Estado quanto à expedição destes documentos, a perspectiva de registro de nascimento teve êxito na pretensão de assegurar às crianças e adolescentes o acesso à rede pública municipal, pois,

⁸ Resolução Normativa CONARE 06 de 1999.

⁹ Idem.



DEFENSORIA PÚBLICA ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Coordenadoria de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente

com estes documentos as crianças e adolescentes refugiadas passaram a ter sua matrícula efetivada na rede municipal de ensino.

Entretanto, a referida tese encontra resistência em alguns casos. Neste sentido, vejamos recente precedente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. **REFUGIADO** POLÍTICO. REGISTRO. RCPN. IMPOSSIBILIDADE. LEI 9.474/97. LEI ESPECIAL. APLICAÇÃO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO ESPECÍFICO. OBSERVÂNCIA. A lei 9.474/97 estabeleceu procedimento administrativo próprio para os casos de **refugiados** políticos. Desta forma, como regra de hermenêutica, não de ser adotados os preceitos especiais estabelecidos neste diploma legal, vez que representa lei especial e, por sua vez, derroga os preceitos gerais com ela incompatíveis. Procedimento administrativo que deve ser realizado por órgão federal, configurando interesse da União, tendo em vista ser a concessão de asilo político um ato de soberania. Competência da Justiça Federal caracterizada, art. 109, V-A da C.R. Desprovisionamento do recurso. DES. LUCIA MIGUEL S. LIMA - Julgamento: 25/10/2011 - DECIMA SEGUNDA CAMARA CIVEL. 0014681-87.2011.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO.

É de vital importância consignar que, muito embora esse registro de nascimento seja expedido pelo RCPN na forma do art. 54 da lei 6.015/73, não há neste documento nenhuma menção quanto à nacionalidade brasileira da criança ou adolescente refugiada, pois esse procedimento em nada implica em declaração e reconhecimento de nacionalidade brasileira, pois isso afrontaria o art. 5º da lei 9.474/97, que expressamente afirma ser o refugiado um estrangeiro em situação de risco.

O registro de nascimento nada mais reconhece do que a existência de uma pessoa em território nacional a fim de assegurar o seu direito de identidade.

Ademais, por não haver menção expressa na lei 6.015/73 (Lei de Registros Públicos) acerca do procedimento de registro de nascimento da criança e adolescente refugiado, é imperioso que o intérprete construa a solução que mais se adeque às regras e princípios constitucionais de absoluta prioridade direcionados aos infantes. Além do mais, a CIE (Carteira de Identidade de Estrangeiro) prevista no Estatuto de Refugiados não tem o condão de assegurar com eficiência o acesso aos serviços públicos essenciais, por absoluta insuficiência de dados pessoais.



DEFENSORIA PÚBLICA ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Coordenadoria de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente

O cerne da presente da presente questão está em se admitir que a expedição do registro de nascimento pelo Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN), reproduzindo as informações trazidas pelo refugiado devidamente reconhecido pela autoridade brasileira, em nada afronta as regras internacionalistas quanto à nacionalidade dos refugiados, tampouco desrespeito aos critérios do estado das pessoas do país de origem¹⁰, pois esse procedimento tão somente afirma a existência de uma criança e adolescente em território nacional com pleno acesso e gozo dos seus direitos humanos.

Cumprido ressaltar, portanto, que o registro de nascimento expedido pelo RCPN, na forma do art. 54 da lei 6.015/97, tem por escopo servir de um instrumento para a operacionalização de um valor existencial da pessoa humana, qual seja, a plena construção do direito de identidade e imagem da criança e adolescente, que são pilares fundamentais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CR/88).

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto conclui-se que, s.m.j., existe viabilidade jurídica em se sustentar a expedição do registro de nascimento de crianças e adolescentes refugiadas pelo Registro Civil de Pessoas Naturais, na forma do art. 54 da lei 6.015/73, tendo em vista a interpretação sistemática e teleológica dos dispositivos da Convenção de Refugiados, lei 9.474/97 e Convenção dos Direitos da Criança, Constituição da República e lei 8.069/90, sem que haja afronta às regras internacionalistas no que pertine à nacionalidade, já que o procedimento em nada afeta o vínculo jurídico que a criança refugiada tem com seu país de origem.

Entretanto, pela lógica da eventualidade, caso se julgue com moderadas chances de acolhimento jurisprudencial a proposição relatada, é possível também sustentar o cabimento de demanda coletiva, na forma da lei 7.347/85, em face do Município do Rio de Janeiro, para que o referido ente público assegure, independentemente de registro de nascimento, as crianças e adolescentes refugiados o pleno acesso à rede pública de ensino fundamental.

É o parecer.

¹⁰ Vale ressaltar que a Lei de Introdução às Normas no Direito Brasileiro (Dec. 4657/42), no seu art. 7º, prevê que "a lei do país em que domiciliada a pessoa determina as regras sobre começo e o fim da personalidade, o nome, a capacidade e os direitos de família".



DEFENSORIA PÚBLICA
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Coordenadoria de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente

Marcio Ayala Filho
Técnico Superior Jurídico
Mat. 0972892-4