

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO

LORENA MONTEIRO LEANDRO

**REFUGIADOS VENEZUELANOS E A PANDEMIA DA COVID-19: UMA ANÁLISE  
DAS (IR)REGULARIDADES DAS MEDIDAS DE RESTRIÇÃO ADOTADAS PELO  
BRASIL.**

Maceió  
2023

LORENA MONTEIRO LEANDRO

**REFUGIADOS VENEZUELANOS E A PANDEMIA DA COVID-19: UMA ANÁLISE  
DAS (IR)REGULARIDADES DAS MEDIDAS DE RESTRIÇÃO ADOTADAS PELO  
BRASIL.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas, como requisito para Defesa e obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Maria da Graça Marques Gurgel

Maceió

2023

**Catlogação na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

L437r    Leandro, Lorena Monteiro.  
          Refugiados venezuelanos e a pandemia da covid-19 : uma análise das  
(ir)regularidades das medidas de restrição adotadas pelo Brasil / Lorena  
Monteiro Leandro. – 2023.  
          167 f. : il. color.

          Orientadora: Maria da Graça Marques Gurgel.  
          Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas.  
Faculdade de Direito de Alagoas. Programa de Pós-Graduação em Direito.  
Maceió, 2023.

          Bibliografia: f. 158-167.

          1. Refugiados venezuelanos. 2. Covid-19 (Pandemia). 3. Medidas  
restritivas – Pandemia. 4. Refugiados – Direitos. 5. Jus Cogens (Direito  
internacional). 6. Fechamento de fronteiras. I. Título.

CDU: 341.231.14

**LORENA MONTEIRO LEANDRO**

**“REFUGIADOS VENEZUELANOS E A PANDEMIA DE COVID-19: Uma análise das (ir)regularidades das medidas de restrição no Brasil.”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas – UFAL, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador(a): Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria da Graça Marques Gurgel

A Banca Examinadora, composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu a candidata à defesa, em nível de Mestrado, e o julgou nos seguintes termos:

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Alessandra Marchioni (UFAL)

Julgamento: Aprovada, nota 9,0 (nove) Assinatura: \_\_\_\_\_

Documento assinado digitalmente  
 **ALESSANDRA MARCHIONI**  
Data: 18/11/2023 09:08:14-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de Alencar (UFAL)

Julgamento: Aprovada, nota 9,0 (nove) Assinatura: \_\_\_\_\_

ROSMAR ANTONNI  
RODRIGUES  
CAVALCANTI DE  
ALENCAR:JU197  
Assinado de forma digital por ROSMAR ANTONNI RODRIGUES CAVALCANTI DE ALENCAR:JU197  
Data: 2023.11.18 10:53:21 -0300  
Certificado de Assinatura - ICP-Brasil  
CPE = BR = ICP-Brasil, ou Autoridade Certificadora do Brasil - ICP-Brasil  
1612814922000713.ou=UFAL, ou CN=  
UFAL, ou CN=ROSMAR ANTONNI RODRIGUES CAVALCANTI DE ALENCAR:JU197  
Data: 2023.11.18 10:53:21 -0300

Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto (UFPB)

Julgamento Aprovada, nota 9,0 (nove) Assinatura \_\_\_\_\_

Documento assinado digitalmente  
 **FREDYS ORLANDO SORTO**  
Data: 18/11/2023 11:45:23-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Maceió-AL, 17 de novembro de 2023.

Ao meu Léo (*in memoriam*), minha maior saudade e um dos meus maiores incentivadores dessa vida, à minha mãe, meu refúgio e minha luz de todas as horas, à Jasmin, pela grande mulher, mãe e pesquisadora que é.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu bondoso e amado Jesus, meu primeiro e eterno muito obrigada. Deus de milagres, de promessas, Deus fiel, Deus do impossível. Minha maior certeza e gratidão é saber que em tudo eu te via e em tudo Tu estavas. Nenhuma aprovação seria suficiente, se não tivesse Você. Sem Ti nada disso eu poderia, sem Ti nada disso valeria. Para e por Ti, eternamente, quero me mover, queimar, viver, e existir. Para sempre, minha vida, minhas vontades, minha verdade, os meus sonhos e caminhos são Teus. És tudo, Jesus.

À minha doce Virgem Maria e intercessores no céu, obrigada pelo cuidado, pela intercessão, por terem velado e estado comigo até o fim, não estava só, vocês estavam lá, para me lembrar que o céu é perto e o Senhor se deixa encontrar.

À Elaine, minha mãe e pessoa no mundo, o abraço eterno de Deus em mim, por sempre acreditar, confiar e embarcar junto. Por ser minha referência, sobretudo, como mulher, como mãe, como pesquisadora, como profissional. Faço questão de reafirmar, a senhora é, para sempre, o amor da minha vida, e nada do que eu possa dizer vai ser suficiente para expressar a minha gratidão, por essa conquista, mas também por tudo em todos os dias da minha existência.

Ao meu amado painho, meu Léo, por ter sido uma inspiração, pelo amor dedicado a mim todos os dias, pela vida doada pelos que amava, por sempre me mostrar que, independente do caminho, o senhor estaria lá. Esse passo foi nosso, eu creio, paizinho, o senhor continuou velando por mim e o céu é logo ali.

Ao meu pai do coração, como costume dizer, o meu “fofo”, obrigada por, desde o início, ter segurado minha mão. Obrigada por me inspirar confiança, por ser um ponto de equilíbrio tantas vezes. Obrigada por me lembrar que não estou só e pela paciência e cuidado em todo esse tempo.

À minha irmã, minha Maria, minha Bel, por mesmo sem saber, ter sido cuidado na minha vida. Ter você por perto ilumina meus dias e me dá leveza para enfrentar o que vier. Obrigada pelos tapinhas nas costas e por sempre mostrar que está ali por mim, do seu jeitinho.

À minha irmã, minha pequena Nicole, por ser a alegria, fortaleza, e a bondade de Deus na minha vida, mesmo em meio às adversidades.

Ao meu Raffa, meu companheiro dessa vida (e até o céu), minha gratidão só por você ser e estar. Obrigada por ter encarado o inverno comigo, por ter acreditado, mesmo quando eu não conseguia. Por ser colo, aconchego, proteção, fortaleza e tanto mais. Por ter sido um lembrete constante da presença, fidelidade e dos favores do Senhor. Que bom que eu tenho você.

À minha família (avós, bisavó, tios, primos, madrinhas, Aninha, meus sogros e cunhados), meu muito obrigada pelas orações, pelos incentivos, pela força e por tudo, vocês são o meu tesouro na terra. Em especial, minha gratidão à tia Liu, por ter investido em tudo isso comigo desde o início, e ao meu eterno e amado afilhado, João, por ter me ensinado tanto sobre essa vida e sobre o amor, bem como por ter me lembrado, mais uma vez, do que realmente importa.

À Dinha, Pri, Leu, Du, Rapha, Juju, Bibi, Ju, tia Carol, e Ale, minha gratidão pelo cuidado, compreensão, paciência, pelas orações e pelo apoio, principalmente, nesse tempo. Estarei sempre aqui por vocês. Aproveito a oportunidade para agradecer a todos os outros amigos que estiveram por perto e contribuíram, de alguma forma, com tudo isso.

À Nath e Graci, minhas parceiras nessa vida acadêmica, obrigada por toda a ajuda, pela rede de apoio e por serem verdadeiras inspirações, admiro vocês e acredito no tanto que Deus tem para as duas.

À minha orientadora, Profa. Dra. Maria da Graça Marques Gurgel, por todos os ensinamentos, sugestões e pelo incentivo à pesquisa.

À banca examinadora, Profa. Dra. Alessandra Marchioni, Prof. Dr. Rosmar Antonini, Prof. Dr. Fredys Sorto, por todas as contribuições com a minha pesquisa.

À Profa. Dra. Elaine Pimentel e Profa. Dra. Juliana Jota, pela atenção, disponibilidade e pelas trocas, sobretudo, durante as aulas do curso.

À Jana, por ter sido uma luz, principalmente nessa reta final. Obrigada por todo o auxílio durante essa etapa.

À minha querida e eterna professora, referência do Direito Internacional e amiga, Lívia, por, em qualquer parte desse mundo, sempre ter estado perto, por ter segurado minha mão tantas vezes, por ter me dado oportunidades, por ter acreditado e incentivado a realização

e conclusão dessa pesquisa. Livinha, de verdade, acredito que a vitória não é minha, mas de todos que fizeram parte disso, e você com certeza está incluída nisso.

Aos meus colegas de trabalho da Procuradoria Administrativa, obrigada pelo apoio, pela troca, pela leveza e compreensão nos dias bons e nos dias não tão bons assim. Vocês foram, por vezes, meu sustento para encarar essa jornada e não desistir desse sonho. Em especial, Tiago, Ed e Mari, pelas partilhas e Thay, pela paciência e ajuda com o trabalho.

Aos meus chefes, Dr. Newton, Dra. Luana e Dra. Ana, por terem sido grandes apoiadores, bem como pela compreensão, preocupação e pelo cuidado comigo durante essa etapa. Em especial, meu agradecimento à Dra. Luana, por me lembrar que “tudo coopera para o bem”.

Agradeço aos meus colegas de turma do curso de Mestrado, por cada debate e pelas conversas descontraídas e de apoio mútuo durante a caminhada. Aproveito a oportunidade para agradecer também a todos os funcionários da Faculdade de Direito de Alagoas.

Por fim, e não menos importante, à minha amada Kairós, ao meu fundador e meus irmãos, sem vocês eu não sou. Obrigada pelas orações, por serem bálsamo e sinal da graça e misericórdia de Deus na minha vida. Ainda que tudo passe, ainda que tudo nos seja tirado, o que foi forjado pelo céu permanece, nada vale mais do que a presença!

“Atualmente, muitas pessoas tomam consciência de que não é mais possível viver isolados uns em relação aos outros, cada grupo ou país protegido por suas fronteiras, e que o conjunto da humanidade, tão truncado e dividido em grupos opostos, constitui, entretanto, uma só família. [...] A humanidade é um organismo, e no organismo cada membro é importante: cada povo, cada etnia, cada país tem um dom com o qual contribuir para a paz e a plenitude da humanidade. [...] Hoje, mais do que nunca, somos chamados a tomar consciência da unidade fundamental da família humana, a ajudar cada grupo de pessoas a encontrar sua identidade e seu lugar nessa família e a nos abrir cada vez mais para os outros. Tanto para os grupos, as comunidades e as nações, como para o indivíduo, o perigo consiste em fechar-se em si mesmo”.

(Jean Vanier)

## RESUMO

A presente pesquisa aborda o contexto de pessoas refugiadas venezuelanas ante as irregularidades das medidas adotadas no cenário da pandemia da Covid-19 pelo Estado brasileiro, sob a justificativa de contenção da disseminação do vírus. O objetivo da pesquisa é analisar os reflexos dessas incongruências presentes nas medidas restritivas da política de combate à pandemia, em detrimento de migrantes e refugiados venezuelanos e de seus direitos. A presente pesquisa examina as bases legais, bem como, os princípios que fundamentam os direitos humanos, o direito internacional dos refugiados, os aspectos das normas de *jus cogens*, além das motivações das medidas de fechamento de fronteiras adotadas em nome da saúde pública. Ademais, busca compreender os desafios enfrentados pelas pessoas refugiadas em meio às irregularidades contidas nas restrições, incluindo a possibilidade de agravamento das violações de direitos humanos por elas suportadas. A investigação serve-se de pesquisa exploratória teórica e do método dedutivo, assim como, para efeito de amostragem, utiliza estudo de caso a partir da situação dos venezuelanos no Brasil, especificamente nas cidades de Boa Vista e Pacaraima, localizadas no estado de Roraima. O estudo visa contribuir para o debate acadêmico, jurídico e social sobre as irregularidades contidas nas medidas adotadas para contenção do vírus, principalmente, o fechamento de fronteiras e das penalidades de deportação imediata e inabilitação do pedido de refúgio, além de discutir a conciliação dos direitos humanos, da busca por proteção e da garantia de algumas normas de *jus cogens* relacionadas a pessoas, com as preocupações legítimas de saúde pública, especialmente, em tempos de crise sanitária mundial. Os resultados dessa pesquisa podem ser relevantes para formuladores de políticas públicas e demais profissionais, no desenvolvimento de abordagens proporcionais e eficientes para o enfrentamento dos desafios suportados por pessoas refugiadas em crises sanitárias globais, de maneira a preservar direitos humanos e os compromissos assumidos pelo Brasil em relação à proteção daquelas.

**Palavras-chave:** pessoas refugiadas; fechamento de fronteiras; pandemia; *jus cogens*.

## ABSTRACT

This research addresses the context of Venezuelan refugees faced with the irregularities of the measures adopted in the context of the Covid-19 pandemic by the Brazilian State, under the justification of containing the spread of the virus. The objective of the research is to analyze the consequences of these inconsistencies present in the restrictive measures of the policy to combat the pandemic, to the detriment of Venezuelan migrants and refugees and their rights. This research examines the legal bases, as well as the principles that underlie human rights, international refugee law, aspects of *jus cogens* norms, in addition to the motivations for border closure measures adopted in the name of public health. Furthermore, it seeks to understand the challenges faced by refugees amid the irregularities contained in the restrictions, including the possibility of worsening human rights violations suffered by them. The investigation uses theoretical exploratory research and the deductive method, as well as, for sampling purposes, it uses a case study based on the situation of Venezuelans in Brazil, specifically in the cities of Boa Vista and Pacaraima, located in the state of Roraima. The study aims to contribute to the academic, legal and social debate on the irregularities contained in the measures adopted to contain the virus, mainly the closure of borders and the penalties of immediate deportation and disqualification of the asylum request, in addition to discussing the reconciliation of rights human rights, the search for protection and the guarantee of some *jus cogens* standards related to people, with legitimate public health concerns, especially in times of global health crisis. The results of this research may be relevant for public policy makers and other professionals, in the development of proportional and efficient approaches to face the challenges faced by refugees in global health crises, in order to preserve human rights and the commitments assumed by Brazil in regarding their protection.

**Keywords:** refugees; border closures; pandemic; *jus cogens*.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AMDA	Agência Nacional para os Deslocados Ambientais
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
OIR	Organização Internacional para Refugiados
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-americana da Saúde
DPU	Defensoria Pública da União
MPF	Ministério Público Federal
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto dos Direitos Sociais Econômicos e Culturais
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
TPI	Tribunal Penal Internacional
OIM	Organização das Nações Unidas para as Migrações
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal
NIT	Número de Identificação do Trabalhador
PIS	Programa de Integração Social
RNE	Registro Nacional de Estrangeiro
CRNM	Carteira de Registro Nacional Migratório

ESPII	Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional
RSI	Regulamento Sanitário Internacional
CVDT	Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CDI	Comissão de Direito Internacional
APC	Área de Proteção e Cuidado
UTI	Unidade de Terapia Intensiva
SAGE	Sala de Apoio à Gestão Estratégica
FUPAD	Fundação Panamericana para o Desenvolvimento
NSA	Núcleo de Saúde da Acolhida
SUS	Sistema Único de Saúde
TRF-1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
GTMAR	Grupo de Trabalho Migrações, Apatridia e Refúgio
PFDC	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Linha do tempo legislação Covid-19 referente às medidas de restrição da entrada de estrangeiros no Brasil.....	73
---	----

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2 ANÁLISE DOS ASPECTOS GERAIS DO REFÚGIO E DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DADA ÀS PESSOAS REFUGIADAS E SOLICITANTES DESTA CONDIÇÃO.....</b>	<b>28</b>
2.1 Aspectos gerais relativos à internacionalização dos Direitos Humanos e suas vertentes.....	29
2.2 Movimentos migratórios e a origem do instituto do Refúgio.....	39
2.3 Panorama histórico da proteção internacional das pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio.....	49
2.4 Panorama histórico da proteção de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio no Brasil.....	55
2.5 Comitê Nacional para os Refugiados e o procedimento de concessão da condição de refugiado no Brasil.....	63
<b>3 PANDEMIA EM FOCO: REFLEXOS GLOBAIS E A REALIDADE BRASILEIRA</b>	<b>67</b>
3.1 Covid-19 para além das fronteiras: Uma perspectiva global e brasileira.....	68
3.2 O Brasil no palco da Pandemia da Covid-19.....	73
3.3 A adoção do “AI-5 Sanitário” e as (ir)regularidades das medidas de restrição de entrada de estrangeiros no Brasil.....	93
3.3.1 Lei de Quarentena – Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020.....	94
3.3.2 Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março de 2020 e Portaria Interministerial nº 255 de 22 de maio de 2020.....	97
3.3.3 Penalidades Administrativas – Inabilitação ao pedido de refúgio e deportação imediata.....	102
<b>4 REFLEXÕES SOBRE JUS COGENS E FRONTEIRAS NA PANDEMIA: UMA ABORDAGEM DAS IRREGULARIDADES DAS RESTRIÇÕES MIGRATÓRIAS NA FRONTEIRA DURANTE A COVID-19.....</b>	<b>109</b>
4.1 Jus Cogens: As normas inderrogáveis do Direito Internacional.....	109
4.2 Existe um rol para definir quais normas recebem o estatuto de jus cogens?.....	115
4.3 Respostas brasileiras à pandemia da Covid-19 e suas implicações nas normas de jus cogens voltadas a refugiados: o caso dos venezuelanos em Roraima.....	117
4.3.1 Desafios ampliados: Roraima, migração e a pandemia da Covid-19.....	118
4.3.2 Migrantes e Refugiados em Roraima: Um olhar sobre a pandemia nas cidades de Boa Vista e Pacaraima.....	128
4.4 Covid-19, non-refoulement e não discriminação: abrangência e limites das irregularidades das medidas de enfrentamento à pandemia para o jus cogens.....	132
4.5 Casos Judiciais.....	142
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>147</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa trata sobre a possível ofensa a alguns direitos relativos às pessoas refugiadas, como: ao direito à acolhida humanitária, ao princípio da não-devolução, ao direito à não-discriminação, e ao direito de locomoção e ingresso em um Estado nacional para buscar proteção. Ressalte-se que, esse objeto de estudo recebe um tratamento temporal, circunstancial e espacial nesta investigação. É que, em face do objeto temporal, serão trabalhados os referenciados direitos dos Refugiados durante o período entre os anos de 2020 a 2022. Esta periodização coincide com o aspecto circunstancial desta pesquisa, haja vista que o mencionado marco temporal remete ao momento da pandemia que cobriu, praticamente, todos os Estados nacionais, sendo esta a chamada pandemia da Covid-19 (novo coronavírus).

Nesse sentido, é que o aspecto circunstancial da pesquisa também possui ligação com o recorte espacial, haja vista que será analisado o contexto de refugiados venezuelanos no estado de Roraima, mais especificamente, nas cidades de Boa Vista e Pacaraima, durante o período pandêmico acima mencionado.

A pandemia causada pelo surto do novo Coronavírus (Covid-19), foi considerada uma das piores crises sanitárias em um contexto mundial. A Organização Mundial da Saúde (OMS) afirmou que o surto da doença consiste em uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, de alto nível de alerta, definida, assim, como pandemia, nos termos do Regulamento Sanitário Internacional e dos dados da OMS, sendo 91.816.091 (noventa e um milhões, oitocentos e dezesseis mil, e noventa e um) o número de casos de COVID-19 confirmados no mundo até 15 de janeiro de 2021, segundo os dados da Organização Pan-americana da Saúde (OPAS).

Em dezembro de 2019, foi registrado no município chinês de Wuhan, um surto de uma doença provocada por um novo coronavírus, que se espalhava rapidamente por outras regiões da China e do mundo. Mais tarde, a Organização Mundial da Saúde reconhece oficialmente o novo coronavírus como SARS-CoV-2 e atribui à doença o nome Covid-19, declarando que se tratava de uma pandemia em nível mundial.

Nos Estados Unidos, quando foi anunciada a pandemia da Covid-19, o vírus já tinha atingido cerca de 36 pessoas. A pandemia da Covid-19 ocasionou nos Estados Unidos mais de 345 mil óbitos, em 2020.

Já na Europa, em 24 de janeiro de 2020, a França reportava o primeiro caso de Covid-19. Desde então, 1,7 milhão de pessoas no continente morreram após contraírem o coronavírus, entre 123 milhões infectadas. A Organização Mundial da Saúde (OMS), revela que, praticamente, duas entre três pessoas em território europeu contraíram a Covid-19, pelo menos uma vez.

No Brasil, a situação de instabilidade causada pelo vírus gerou grande preocupação: segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), em 21 de maio, dos 563.550 (quinhentos e sessenta e três mil, quinhentos e cinquenta) casos de Covid-19 relatados na América Latina pela OMS, 491.499 (quatrocentos e noventa e um mil, quatrocentos e noventa e nove) estavam concentrados na América do Sul, representando 87% dos casos latino-americanos. Isso se deve ao fato de que, até 31 de maio de 2020, o Brasil registrava o segundo maior nível de infecção pela Covid-19.

A pandemia causada pelo Coronavírus ganhou grande destaque, principalmente, pela eventual necessidade de tratamento hospitalar intensivo, pelo seu fácil contágio e pelas restrições causadas por medidas preventivas de isolamento social em todo o mundo. A crise global gerada pelo novo Coronavírus foi considerada a maior enfrentada pela atual geração.

No momento em que o fato foi anunciado, em março de 2020, o vírus havia chegado a 113 países, incluindo o Brasil. Já em maio do mesmo ano, a doença havia sido verificada em 216 locais distintos. O vírus foi o responsável por causar a maior crise sanitária internacional do último século. Os impactos dessa crise, suportados nos diversos âmbitos, seja sanitário, econômico ou social, ainda possuem reflexos nos dias atuais.

Em termos mundiais, o número de óbitos, tanto de vítimas diretas do novo Coronavírus, quanto daquelas que morreram como resultado indireto do surto, chegou a aproximadamente 15 milhões, segundo informações da Organização Mundial de Saúde (OMS).

Diante do caos sanitário que restou instaurado de maneira mundial, os Estados nacionais começaram a adotar uma série de medidas para o enfrentamento da pandemia. Dentre estas, o confinamento, realização de quarentena, uso obrigatório de máscaras, entre outros.

Com o advento da Covid-19, a questão migratória se tornou ainda mais latente em muitos países, motivando também políticas nacionais de restrição ao trânsito de pessoas, inclusive com a adoção do fechamento de suas fronteiras.

A título de exemplo da pandemia da Covid-19, que provocou um deslocamento forçado de populações, foi o registro do caso da Índia, em que o premiê Narendra Modi ordenou um *lockdown* repentino, que provocou fluxos de migração reversa de milhares de trabalhadores e suas famílias, que tiveram que caminhar vários quilômetros para voltar a seus povoados. A maioria destes trabalhadores são de castas consideradas inferiores e de minorias étnicas. O confinamento indiano produziu caos, desabastecimento, fome e muitas mortes. O fluxo migratório gerado pode ter impacto negativo direto nas condições de saúde destes indivíduos, através de doenças, torturas, mutilações e violência sexual.

Pode ser citado também o fato que diversas companhias aéreas cancelaram suas rotas internacionais para a China e alguns Estados, como os EUA, Itália e Rússia, impuseram restrições à entrada em seus territórios de pessoas provenientes ou com passagem pela China. Como é notório, posteriormente, o fechamento de fronteiras e restrições de viagem se tornaram algumas das medidas mais comuns na tentativa de conter a expansão do vírus.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o controle fronteiriço se tornou mais discricionário durante o período de crise sanitária mundial, de modo que o governo federal se utilizou desse cenário para “suspender” o sistema de solicitação de refúgio e realizar o retorno de migrantes em situação irregular para o país originário.

Semelhantes foram as providências adotadas pela Europa. A Frontex, agência europeia de controle de fronteiras externas, realizou o retorno de migrantes de diversos países em que os portos não foram considerados seguros, em vista da Covid-19. Ou seja, as pessoas que se encontravam em condição migratória e se dirigiam à Europa, sofreram restrições no seu deslocamento, tanto para adentrar nos países europeus, quanto para retornar aos países de origem.

Veja-se também, como exemplo, o caso dos migrantes oriundos da Líbia. Ao longo da pandemia, o país implementou políticas de recolhimento, por considerar que seus portos não possuíam segurança para o desembarque de migrantes. Sendo assim, os indivíduos nacionais que haviam deixado o país para ingressarem na Europa e que se depararam com a restrição em seu deslocamento internacional, foram também impedidos de retornar à Líbia, permanecendo em enclausuramento forçado em um navio coibido de atracar.

O impedimento de barcos atracarem na Europa e ausência de política pública de resgate em algumas travessias pelo Mar Mediterrâneo gerou, inclusive, mais de 20 mil mortes de imigrantes, do ano de 2014 até o ano de 2020. Essa situação contribuiu também com a referida devolução de refugiados à Líbia, com a cooperação da guarda costeira deste país, e no crescimento de “campos de concentração”, havendo denúncias, inclusive, de abuso sexual, de tortura, assassinatos e condições análogas à escravidão.

Já na América Latina, em 2020, países como Argentina, Paraguai, Peru, Colômbia, Equador, Chile, adotaram o fechamento de fronteiras. No que diz respeito ao Brasil, as medidas foram implementadas a partir da Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre as providências para enfrentamento da emergência de saúde pública em decorrência do novo Coronavírus. Ainda nesse contexto, algumas portarias foram publicadas sob o fundamento de prevenção e redução de riscos de saúde ao país, como a Portaria nº 125, de 19 de março de 2020, ao dispor sobre a restrição excepcional e temporária de entrada de estrangeiros oriundos de determinados países.

Em virtude de medidas mundialmente adotadas, a OMS liberou um documento reconhecendo que as restrições de viagem podem ser úteis para os países não-afetados ou no início da fase de contenção do vírus, na medida em que se poderia retardar a expansão deste dentro de um território, possibilitando uma melhor preparação sanitária e resposta mais efetiva à epidemia. Entretanto, a OMS frisou que tais medidas restritivas deveriam ser curtas e proporcionais aos riscos de saúde pública, devendo ser constantemente revisadas.

O marco de referência para tratamento da situação foram as Regras Internacionais sobre Saúde, editadas pela própria OMS em 2005. A pandemia da Covid-19 foi um dos maiores desafios já enfrentados da história, com a disseminação global da doença, pois o vírus atinge todos os continentes e povos do mundo, colocando em xeque tradicionais concepções sociológicas e políticas, sistemas econômicos, regimes, expondo a fragilidade das estruturas nacionais e internacionais.

Nesse panorama, encontram-se em risco os direitos e proteção dados às pessoas refugiadas. Mais de três quartos dos 35,3 milhões de refugiados existentes no mundo vivem em países em desenvolvimento, cujos sistemas de saúde se encontram em situação de maior vulnerabilidade.

Some-se a esse contexto a já citada pandemia da Covid-19, que aumentou significativamente a fragilidade da situação de ditas pessoas, impondo tanto à realidade

interna dos Estados, quanto à ordem internacional de modo geral, o desafio de transpor o caos sanitário implementado pelo novo Coronavírus.

No tocante às migrações e, principalmente, ao refúgio, os reflexos estão sendo percebidos mesmo depois de o vírus ter deixado de ser uma ameaça, tendo em vista a condição de vulnerabilidade de migrantes e refugiados, sendo necessário atentar à proteção de seus direitos.

Ao se falar das dificuldades enfrentadas pelos migrantes, quando do ingresso no território de outro país, além das fronteiras político-administrativas, verifica-se a existência de espécies de “barreiras” de identidade. A ideia por vezes construída é a de que migrantes e refugiados são vetores de doenças. Sendo assim, o simples fato de os estrangeiros estarem vindo de outros lugares, já os transformaria em possíveis suspeitos.

Esse “nexo” fortalece a xenofobia, como sabemos, a partir das experiências históricas de culpabilização e estigmatização de migrantes ou de minorias étnicas ou religiosas pelas epidemias. Um episódio que ilustra bem essa afirmação ocorreu com os haitianos, culpabilizados pelo governo dos EUA pela epidemia de HIV-aids, acusação que, posteriormente, foi desmentida.

No Brasil, os haitianos foram alvo de constrangimentos e preconceitos durante a epidemia de ebola que ocorria na África ocidental. Venezuelanos no Brasil, recentemente, foram também culpabilizados pela disseminação do sarampo, ainda que a cepa da época tenha sido de origem europeia.

Existindo ou não um nexos epidemiológico, migrantes e refugiados são recorrentemente associados ao estereótipo do estrangeiro que carrega o perigo sanitário. O agravamento de casos de violência de motivação racista e xenofóbica contra imigrantes e refugiados se torna cada vez mais manifesto, nessa conjuntura. Nesse contexto, migrantes e refugiados são culpabilizados por desigualdades estruturais, apesar desses se encontrarem entre os grupos que padecem e sofrem com essas próprias desigualdades existentes.

Nesse sentido é que podemos vislumbrar que as crises sanitárias mundiais têm a capacidade de intensificar a xenofobia enfrentada por migrantes, haja vista, por vezes, o tratamento diferente dado a esses migrantes, bem como as dificuldades de acesso a direitos fundamentais, como benefícios assistenciais. Não por outro motivo, quando eclode uma epidemia em um determinado local ou país, uma das primeiras medidas por países vizinhos,

ou dos Estados que possuam muitas rotas e grandes fluxos migratórios, é o impedimento de pessoas que estiveram no local afetado de ingressar no seu território, como é o caso do fechamento de fronteiras. Frise-se que as situações de emergência de saúde pública internacional, bem como as respostas a elas, são regulamentadas pela OMS, conforme o Regulamento Sanitário Internacional de 2005.8.

Ademais, outros aspectos da pandemia geraram inquietação, como por exemplo, o estado de superlotação de muitos campos de refugiados e a falta de preparo no quesito de planejamento de várias agências – que tratam de questões de pessoas em condição de refugiadas e procuram implementar mecanismos de resposta às crises humanitárias – para lidar com situação de pandemia.

A título exemplificativo, cita-se o campo de Moria, na ilha grega de Lesbos. Este possui capacidade para abrigar aproximadamente três mil pessoas, contudo, no momento da pandemia, estava acolhendo quase vinte mil. Os impactos de tal situação podem ser percebidos em números alarmantes de indivíduos que compartilhavam um mesmo banheiro, sendo de 160 a proporção de pessoas por lavatório. Além disso, tem-se a estimativa de que 500 indivíduos acabaram compartilhando o mesmo chuveiro, muitas vezes sem os devidos materiais de higiene pessoal.

Nos campos de refúgio, cerca de 250 homens e mulheres utilizaram a mesma torneira. Os exemplos certamente não exaurem o quadro ao qual os refugiados estão submetidos, mas demonstram a contrariedade às orientações de distanciamento social formuladas pela Organização Mundial de Saúde, no contexto da pandemia.

São enfatizadas as condições de transitoriedade, precariedade e superlotação dos abrigos e campos de refugiados pelo mundo, que não possuem estrutura sanitária adequada, oferta de assistência em saúde e possibilidade de garantir medidas de distanciamento social. Mesmo fora dos abrigos, a perda de renda, a recorrente dificuldade de acesso à saúde, a insegurança quanto à sua condição migratória e informações pouco adequadas, foram outros aspectos sensíveis para refugiados durante a pandemia.

Apesar das informações alarmantes, ainda foi limitada a atuação das muitas ordens jurídicas para remediar estes impasses. Dentre as várias agendas adotadas mundialmente desde a enunciação pela OMS da pandemia, a relativa à garantia de direitos humanos às pessoas refugiadas tornou-se secundária.

Ou seja, não bastasse o já existente panorama de violações a direitos fundamentais aos quais as pessoas refugiadas são historicamente submetidas, a pandemia não apenas agravou o quadro, inserindo elemento novo e preocupante quanto à preservação do direito à saúde, como deslocou a (pouca) atenção que os Estados dispensavam à sua solução.

Se os refugiados já recebiam esforços aquém do necessário à sua efetiva tutela e proteção, no cenário pandêmico, tornaram-se invisíveis, números ocultos aos olhos de governantes e estadistas. É nesse contexto que a presente pesquisa se insere, enquanto proposta de lançar luz e atenção a pessoas invisíveis na sociedade global pandêmica.

Outrossim, a presente pesquisa se deterá a análise do caso brasileiro, no intuito de verificar, além dos problemas já suscitados, a preocupação em torno da situação de pessoas refugiadas durante a pandemia, bem como se essas pessoas foram atingidas ou sofreram com os reflexos das políticas de enfrentamento ao vírus, e se as diversas medidas adotadas apresentaram irregularidades quanto à restrição ao ingresso de estrangeiros no território nacional.

É importante deixar claro, desde já, que o intuito desta pesquisa não é questionar a atuação do Governo Federal, tendo em vista a sua soberania e reserva de domínio, mas apontar e analisar se existiram incongruências em algumas das portarias que foram adotadas pelo Brasil, tratando sobre as limitações à entrada de estrangeiros.

Além disso, a pesquisa analisará algumas dessas medidas voltadas diretamente a restringir a entrada no território nacional de pessoas advindas de um país em específico, como foi o caso de migrantes oriundos da Venezuela e a existência de supostas irregularidades quando de sua adoção.

Será verificado, ainda, se a circunstância em comento apresentou contradições, haja vista que o Governo Federal reconheceu a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos sofrida pelos venezuelanos, sobretudo, concedendo a alguns desses venezuelanos a condição de refugiado pelo procedimento facilitado *prima facie*, mas, em seguida, impôs as referidas medidas restritivas diretamente voltadas à migrantes unicamente advindos da Venezuela.

Outro ponto a ser analisado é que, a maioria das portarias adotadas até o final do período pandêmico, trouxeram previsões de penalidades administrativas que constituíram verdadeiras “inovações” no ordenamento jurídico brasileiro, como a deportação imediata e a

inabilitação de pedido de refúgio, para aquelas pessoas que descumprissem as medidas previstas nas portarias. Ora, tais disposições foram alvo de inúmeras críticas por parte de diversos órgãos, como a Defensoria Pública da União (DPU), o Ministério Público Federal (MPF), além do Conselho Nacional de Direitos Humanos, sendo assim, a presente pesquisa verificará as consequências que estas previsões acarretaram para os ministérios e para a União.

Para mais, no momento inicial da pandemia, em que foram adotadas as primeiras medidas e limitações, uma situação que chamou atenção foi a possível na política de fechamento de fronteiras adotada pelo Brasil quanto à disparidade de acesso entre as fronteiras terrestres e a entrada por via aérea. Isto é, as restrições de entrada no país foram direcionadas somente aos estrangeiros que adentrassem no território nacional por rodovias ou via terrestre.

Enquanto as fronteiras terrestres foram fechadas, a entrada por via aérea permaneceu aberta. Nesse sentido é que será investigado se essa discrepância teve um impacto direto ou desproporcional sobre os Migrantes e Refugiados que eventualmente buscam proteção no Brasil, tendo em vista que a maior parte dos fluxos de Migrantes Forçados e Refugiados, utiliza as vias terrestres para ingresso nos Estados nacionais, e isso inclui o Brasil. Geralmente, pessoas que se deslocam forçadamente de seus países se encontram em situação precária, de extrema vulnerabilidade, de perseguição, de perigo, com restrições financeiras e muitos indocumentados, não sendo possível utilizar a via aérea, por exemplo.

Outro aspecto a ser evidenciado, será o de averiguar se as referidas portarias contrariaram normas de *jus cogens*, ao adotarem disposições que podem ter atingido o direito humanitário, o princípio da não devolução (*non-refoulement*), bem como o princípio da não discriminação.

Em relação às normas de *jus cogens*, tem-se que o intuito principal da Proteção Internacional dos Direitos Humanos é o de fazer os Estados cumprirem e assegurarem as obrigações internacionais, sobretudo de proteção, as quais esses Estados se comprometeram internacionalmente, além de repará-los quando for o causador da vulneração desses direitos.

Desde os primórdios do Direito Internacional houve a existência de alguns princípios que eram considerados a base das relações de uma sociedade internacional. Estes princípios possuíam caráter fundamental e eram responsáveis por guiar a ação dos Estados e atender as necessidades da comunidade internacional. A partir disso foi que surgiram as normas das

quais não se cabe derrogação, normas superiores e universais, denominadas normas de *jus cogens*.

O conceito de norma de *jus cogens* foi elaborado por meio do Direito dos Tratados, regido pela Convenção de Viena de 1969 sobre a matéria. Para os fins da Convenção, uma norma imperativa de direito internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu conjunto, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por nova norma de direito internacional geral da mesma natureza.

Sendo assim, a questão atual se dá a partir da análise entre a existência dos referidos direitos enquanto direitos humanos e normas de *jus cogens*, e as possíveis irregularidades presentes nas medidas de restrição adotadas pelo Governo brasileiro, com fundamento na questão de saúde pública devido à Covid-19. Nesse ponto é que se questiona se a urgência de tais medidas as isentaria das aparentes incongruências nelas previstas e da consequente violência que elas podem ter implicado.

Outrossim, também será analisado se apesar de pertencerem a um grupo vulnerável, os Migrantes e Refugiados têm sofrido com a garantia de direitos essenciais: desde a possibilidade de ingresso no território nacional em busca de proteção internacional até o acesso a direitos básicos, levando em consideração que situações de excepcionalidade, ainda que possam justificar medidas restritivas, devem resguardar o mínimo de direitos fundamentais e direitos humanos.

No tocante aos Direitos Humanos, é importante considerar que estes possuem caráter indispensável à manutenção de uma vida digna. Os Direitos Humanos não possuem um rol específico e taxativo de direitos que se enquadram nessa condição, haja vista que tais direitos e as necessidades de uma sociedade, com o passar do tempo, vão se desenvolvendo e apresentam novas realidades que merecem e necessitam de proteção.

Porém, embora não se tenha um rol taxativo desses direitos, em 1948, foi implementada a Declaração Universal de Direitos Humanos, que possui 30 artigos e evidencia uma lista não exaustiva de Direitos Humanos reconhecidos internacionalmente e utilizados como um padrão.

Quando de sua internacionalização, os Direitos Humanos deram origem a outras vertentes, como o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados.

Em suma, o Direito Internacional Humanitário tutela a proteção à pessoa humana nos casos de conflitos armados, já o Direito Internacional dos Refugiados, tem como objetivo assegurar a proteção de pessoas que sofrem perseguição ou fundado temor de perseguição, em seus países de origem ou que tenham residência, e deixam seu Estado em busca de proteção por outro Estado.

Isto é, o Direito Internacional dos Refugiados visa garantir a proteção de pessoas que são compelidas a deixar o seu país de origem ou de residência em razão de perseguições a sua vida e liberdade por diversos motivos, dentre os quais, raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Sendo assim, Refugiados, diferentemente de outras categorias de Migrantes, que migram de maneira voluntária, são forçados a deixar os seus países devido à perseguição ou se fundado temor.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, ante a necessidade de resguardar os direitos humanos, estes foram sendo incorporados, de maneira progressiva, aos tratados internacionais. O primeiro diploma internacional que adotou o conceito de refugiado foi a Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, que entendeu que esse termo se aplicaria a qualquer pessoa que tenha sido considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938, e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou nos termos da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados, ou, ainda, a qualquer pessoa que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, por temer sofrer perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, esteja fora do país de sua nacionalidade, ou que não tenha nacionalidade e esteja fora do país que possuía residência, e que não pode ou, em virtude do temor, não quer se utilizar da proteção desse país.

Porém, o referido conceito de refugiado, que consta da Convenção de 1951, foi objeto de várias críticas, haja vista que possuía limitações tanto temporais, como espaciais, em relação a essas pessoas, não sendo suficiente para lidar com as diversas categorias e situações que levaram essas pessoas a essa condição. Nesse sentido, foi elaborado o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, como será visto no próximo capítulo, que retirou as limitações em questão, ampliando o conceito de refugiado. Posteriormente, outros diplomas também foram elaborados reconhecendo a condição de refugiado para aquelas pessoas não só perseguidas ou com fundado temor de perseguição pelas circunstâncias anteriormente

mencionadas, mas que sofressem com a grave e generalizada violação de direitos humanos, como foi o caso da Declaração de Cartagena de 1984.

O mundo vivenciou, após a Guerra Fria - com o advento da globalização - até o período atual, a fase mais numerosa desse trânsito de pessoas desde a Segunda Guerra Mundial, de acordo com os dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Ante os referidos deslocamentos, diversas dificuldades de ordem econômica, política, social e cultural precisaram ser enfrentadas, além da prestação de atividades de proteção e socorro.

O ACNUR é o órgão principal da ONU atuante na proteção aos refugiados. Teve seu surgimento no ano de 1950, dentro do Sistema das Nações Unidas, com a finalidade de dar efetividade a proteção de pessoas refugiadas. Já em âmbito nacional, além de o Brasil ter ratificado os diplomas anteriores em relação à proteção de refugiados, também instituiu a Lei nº 9.474/1997, conhecida como Lei do Refúgio, que é responsável por regulamentar a matéria e definir a política de acolhimento e proteção às pessoas refugiadas.

Nessa mesma lei, foi a instituição do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare). O Conare é um órgão administrativo do Poder Executivo, que tem por finalidade principal a análise das solicitações e a declaração da condição de refugiado.

Ademais, as motivações da presente pesquisa surgiram a partir de experiências de cunho tanto pessoal, quanto científico, por meio de outras pesquisas realizadas voltadas a pessoas refugiadas no âmbito da Graduação e da Pós-Graduação, bem como durante uma fase de voluntariado vivenciado no Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), no início do período pandêmico, desenvolvido por trabalho remoto, no escritório da Coordenação Geral do Conare do estado de São Paulo, coordenado pela Chefe do Núcleo Regional da Coordenação-Geral do Conare na cidade de São Paulo, Laís Yumi Nitta.

Outrossim, é nesse contexto que se insere a relevância da pesquisa ora proposta, uma vez que se faz necessário desenvolver uma análise séria e comprometida da crise sanitária mundial, bem como das irregularidades de algumas medidas adotadas pelo Estado brasileiro, e da possibilidade de agravamento do cediço quadro de violação de direitos, considerados como normas de *jus cogens*, de pessoas refugiadas ou solicitantes desta condição.

Discernir se os direitos dos refugiados, com natureza de normas de *jus cogens*, foram atingidos pela opção do Governo Federal de adoção de medidas restritivas de ingresso no

país, que podem ter evidenciado verdadeiras irregularidades, é o problema a ser enfrentado nesta pesquisa.

Nesse sentido, a metodologia a ser aplicada ao trabalho em questão foi a pesquisa exploratória teórica, por meio do estudo bibliográfico de doutrinas, como as desenvolvidas por Liliana Lyra Jubilut, André Carvalho Ramos, Antônio A. Cançado Trindade, acerca do Direito Internacional dos Refugiados e da internacionalização dos Direitos Humanos, e por Dinah Shelton, no que tange às normas de *jus cogens*, além das incursões do pensamento de Antonio Cassese, para formar as bases da pesquisa e analisar o estado da arte do objeto proposto.

De igual modo, será aplicado o método dedutivo com a análise e interpretação de normas do direito interno, como a Lei nº 13.445/2017, a Lei nº 9.474/1997 e as portarias adotadas no âmbito da Covid-19, e da legislação internacional, como a Convenção de Genebra de 1951, o Protocolo referente ao Estatuto dos Refugiados de 1967, a Declaração de Cartagena de 1984 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Será utilizado, ainda, para efeito de amostragem, estudo de caso a partir da situação dos venezuelanos no Brasil, especificamente nas cidades de Boa Vista e Pacaraima, localizadas no estado de Roraima, na Região Norte do país. A escolha por esse recorte espacial se deve ao fato de que, conforme os dados das agências da ONU, o número de venezuelanos que deixou a Venezuela, ultrapassou a marca de 5 milhões de pessoas, e o Brasil seria o quinto destino mais procurado por eles, sendo Roraima, a principal porta de entrada da Venezuela no Brasil, inclusive pela criação da Operação Acolhida, em 2018, que foi a resposta do governo brasileiro para acolhimento desse fluxo migratório.

A escolha também se deve pelo fato de o Governo Federal ter reconhecido condição de refugiado aos venezuelanos por meio do procedimento *prima facie*, devido a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos vivenciada pela Venezuela. Além disso, foi diretamente em relação aos fluxos migratórios venezuelanos que aconteceram as coibições de entrada no país, previstas em algumas portarias relativas à legislação de enfrentamento da Covid-19.

Sendo assim, será analisada a situação do estado de Roraima do ponto de vista social, sanitário e econômico, além dos fluxos migratórios venezuelanos existentes no local, as atividades desenvolvidas pela Operação Acolhida, os reflexos das irregularidades das portarias adotadas em âmbito federal em relação à população migrante e refugiada ali

existente, e algumas possíveis medidas adotadas em âmbito municipal que podem ter contribuído para o agravamento dessas irregularidades e violações de direitos, sobretudo, normas de *jus cogens*, como o princípio do *non-refoulement*, direito humanitário, direito de se locomover e ingressar no território nacional em busca de proteção.

Por meio do estudo de caso, também serão analisados alguns casos ocorridos nas referidas cidades do estado de Roraima, e pela utilização de pesquisa jurisprudencial, as possíveis judicializações em relação à temática, no marco temporal de 2020 a 2022, relativo ao período pandêmico.

Para tanto, o capítulo 2, realizará uma análise sobre a conceituação de Direitos Humanos, suas características, bem como sua internacionalização e a estrutura e monitoramento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Além disso, o capítulo 2 se deterá sobre a análise do desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados, sobre as distinções acerca das categorias de migrantes, sobre a definição do termo refugiado e a proteção internacional e nacional dada a essas pessoas vítimas de perseguição, bem como sobre os princípios, principais diplomas que tratam sobre esses aspectos e órgãos responsáveis pela proteção dessas pessoas.

O capítulo 3, abordará o panorama da pandemia da Covid-19 de maneira mundial e no âmbito brasileiro. Quanto ao Brasil, serão especificadas as legislações adotadas durante o período pandêmico pelo Estado brasileiro, no que tange às restrições de ingresso de estrangeiros no território nacional, bem como serão analisadas as (ir)regularidades e contradições de algumas portarias que adotaram as referidas medidas, como: (i) adoção de penalidades administrativas que se constituíram como “inovações”, tais como, a inabilitação de pedido de refúgio e a deportação imediata; (ii) restrições de entrada somente por rodovias ou vias terrestres, o que implicou em consequências diretas para as migrações e o refúgio; (iii) portarias que foram adotadas com limitações diretas a alguns países, como foi o caso da portaria que restringiu a entrada de venezuelanos no Brasil.

Por fim, o capítulo 4 tratará sobre a conceituação e principais aspectos acerca das normas de *jus cogens*, retomará o contexto das irregularidades das medidas adotadas pelo Brasil durante a pandemia da Covid-19, relacionando esta situação e seus reflexos nas normas de *jus cogens*. O referido capítulo também abordará o estudo de caso anteriormente descrito, voltado ao estado de Roraima, durante o período de 2020 a 2022, mais especificamente às cidades de Boa Vista e Pacaraima, e o panorama dos fluxos migratórios de venezuelanos no

local, que tiveram seus direitos, inclusive, alguns deles que possuem natureza de norma de *jus cogens*, diretamente atingidos pelas irregularidades retratadas nas portarias. Ademais, o capítulo derradeiro realizará também análise dos possíveis casos judiciais do referido período, dentro do marco espacial delimitado, decorrente das incongruências das medidas em questão.

## **2 ANÁLISE DOS ASPECTOS GERAIS DO REFÚGIO E DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DADA ÀS PESSOAS REFUGIADAS E SOLICITANTES DESTA CONDIÇÃO**

O Direito Internacional dos Refugiados tem como objetivo a garantia da proteção às pessoas que se sentem obrigadas a deixar o seu país de origem em razão de uma perseguição à sua vida e/ou liberdade por diversos motivos (Piovesan, 2001).

Quando essas ameaças à vida ou liberdade estão ligadas a questões de raça, nacionalidade, religião, pertencimento a grupos sociais específicos ou opiniões políticas, essas pessoas são reconhecidas como refugiados. Nesse contexto, o direito internacional estabelece diretrizes para garantir que esses refugiados recebam abrigo, assistência humanitária e a oportunidade de recomeçar suas vidas em um ambiente seguro.

A existência de fenômenos contemporâneos de êxodos, fluxos migratórios e deslocamentos maciços de pessoas, no entendimento de Trindade (1996), deu ênfase às necessidades prementes de proteção e assistência a esses indivíduos, estimulando uma maior proximidade entre os Direitos Humanos e o direito dos refugiados, haja vista que essas pessoas se tornam refugiadas justamente pelo fato de sofrerem perseguição e terem seus Direitos Humanos violados ou atingidos.

O Direito Internacional dos Refugiados é considerado uma vertente especializada do Direito Internacional dos Direitos Humanos, haja vista que, embora apresentem um objetivo em comum, que é a proteção da pessoa humana, o Direito Internacional dos Refugiados abrange apenas um âmbito específico de proteção, qual seja, o ser humano vítima de perseguição; enquanto que o Direito Internacional dos Direitos Humanos visa estabelecer condições mínimas de sobrevivência para todo o ser humano englobando, assim, a proteção conferida pelo Direito Internacional dos Refugiados (Gil-Bazo, 2017).

Nesse sentido, Jubilut (2007) disciplina que esse fato fortalece a proteção aos refugiados, tendo em vista que ao mesmo tempo em que se assegura o refúgio, ele traz em seu bojo a necessidade de resguardar também os outros Direitos Humanos, para, com isso, ampliar o nível de proteção dado à pessoa humana.

Isto é, ao ampliar a proteção dos refugiados para além do fornecimento de abrigo e reconhecimento do estatuto de refugiado, é possível compreender a complexidade de suas necessidades. Isso inclui garantir acesso a serviços básicos, como saúde e educação, e proteger contra a perseguição, discriminação, ou eventuais abusos. Além disso, resguardar

seus direitos humanos implica criar condições que permitam a integração social e econômica dessas pessoas.

Sendo assim, o presente tópico fará uma análise sobre os aspectos gerais relativos à internacionalização dos Direitos Humanos, suas três vertentes, bem como discorrerá acerca dos movimentos migratórios, sobre a forma geral do refúgio, o desenvolvimento de sua proteção no decorrer do tempo, tanto em âmbito internacional, quanto nacional. Tratará, ainda, sobre a exposição de conceitos relativos ao tema visando esclarecê-los, e, por fim, abordará a trajetória de alguns órgãos vinculados à proteção dos refugiados na comunidade internacional, a exemplo disso, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

## **2.1 Aspectos gerais relativos à internacionalização dos Direitos Humanos e suas vertentes**

Para estabelecer as bases desta pesquisa, é necessário, em primeiro lugar, analisar o conceito e os aspectos históricos relativos à internacionalização dos Direitos Humanos, bem como definir e entender a relação entre as suas vertentes, quais sejam, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), Direito Internacional Humanitário (DIH) e Direito Internacional dos Refugiados (DIR).

Ramos (2014) define Direitos Humanos como um conjunto de direitos que são, por sua natureza, salutares para o desenvolvimento da vida humana, principalmente sob o prisma da liberdade, da igualdade e da dignidade.

Direitos Humanos são, assim, direitos indispensáveis à manutenção de uma vida digna. Não existe uma lista específica que abarque todos esses direitos, até porque as necessidades dos indivíduos e os próprios direitos, evoluem com o decorrer do tempo, revelando novas urgências e demandas a serem tuteladas. O que se tem como marco e parâmetro em termos Direitos Humanos, é Declaração Universal de Direitos Humanos, que possui 30 artigos e evidencia um rol, não taxativo, de Direitos Humanos aceitos internacionalmente.

Bobbio (1992) afirma que o desenvolvimento dos Direitos Humanos passou por três etapas, sendo a primeira delas a fase de evolução, com fundamento em teorias jusnaturalistas que acreditavam ser o homem detentor de direitos dos quais ninguém poderia subtrair. Para

embasar a existência de tais direitos em relação ao Estado, difundia-se a ideia de que esses direitos possuíam conexão com a religião, sendo diretamente concedidos por Deus.

No momento seguinte, foi deixado o fundamento divino e os direitos humanos passaram a ser considerados como direitos inatos ao ser humano, advindos da razão. Posteriormente, os direitos humanos passaram a ser justificados nas teorias do contratualismo<sup>1</sup>, sustentando a ideia de que o Estado é originado pelo homem e, a partir de sua criação, é possível perceber que o homem vem antes do Estado, sendo assim, o homem cria o Estado e passa a confiar nele para lhe garantir proteção oficializada. Devido a este fato, o Estado tem sua razão de ser pautada na existência do homem, devendo preponderar os seres humanos em detrimento do Estado (Soares, 2012; Comparato, 2003). Em outras palavras, o homem existe antes do Estado e escolhe aderir a ele voluntariamente, visando obter proteção institucionalizada. Nesse contexto, o Estado existe para servir às necessidades humanas, e não o contrário, enfatizando a primazia dos seres humanos sobre o Estado.

A segunda etapa de evolução dos Direitos Humanos, teve como marco a positivação das requisições burguesas nos textos constitucionais dos Estados. A partir disso, todas as pessoas passaram a ser titulares de Direitos Humanos dentro de seus países, podendo solicitá-los e tê-los tutelados (Soares, 2012).

Nesse seguimento, a internacionalização dos Direitos Humanos está diretamente ligada à sociedade mundial no pós-Segunda Guerra. Tem-se como marco na proteção internacional e consolidação dos intitulados “direitos das gentes” e com o propósito de levar

---

<sup>1</sup> O contratualismo é uma das correntes justificadoras da criação do Estado, bem como das limitações das liberdades individuais por meio de espécies de contratos sociais. Algumas das abordagens mais influentes dentro do contratualismo foram apresentadas por Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau. Thomas Hobbes, a partir de sua obra "Leviatã", afirmou que, em um estado de natureza, os seres humanos viviam em uma guerra de todos contra todos. Para sair desse estado, os indivíduos teriam concordado com a realização de um contrato social para estabelecer um governo forte, que seria o Leviatã, cedendo parte de sua liberdade em troca de segurança e ordem social. Nesse sentido, o Estado seria justificado como uma entidade necessária para evitar o caos e proteger os direitos básicos desses cidadãos. Por outro lado, John Locke, argumentava que os indivíduos já nascem com direitos naturais, dentre eles, a vida, liberdade e propriedade privada. Para que seja possível proteger tais direitos, esses indivíduos concordam em estabelecer um governo limitado por meio de um contrato social. Sendo assim, o Estado, Locke, existiria para proteger os referidos direitos fundamentais e deveria agir de acordo com o consentimento dos governados. Caso houvesse falha por parte do governo, na proteção desses direitos ou se ele fosse contra a vontade do povo, os cidadãos teriam o direito de resistir ou mesmo o de contrapor o governo. Por fim, por Rousseau, foi introduzida a ideia de um contrato social legítimo, no qual os indivíduos estariam unidos em uma comunidade e aceitariam ser governados de acordo com a vontade geral. A soberania residiria no povo como um todo, e o governo deveria agir de acordo com o interesse da comunidade. Desse modo, justifica-se a existência do Estado por meio da necessidade de se promover o bem comum e a igualdade, enquanto as liberdades individuais seriam protegidas dentro dos limites do contrato social. O contratualismo também justifica a existência das leis e normas como parte desse contrato social, levando em consideração que as leis seriam necessárias para garantir que as liberdades individuais fossem protegidas e que os direitos e deveres dos cidadãos estivessem definidos de forma clara. O direito, como ordenamento social, seria responsável por emergir para regular as interações entre os indivíduos, protegendo seus direitos e mantendo a ordem na sociedade, de acordo com o contrato social.

os Estados à promoção e elevação desses direitos, a Conferência de São Francisco, ocorrida em 1945, na qual foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Carta de São Francisco (Fernandes, 2020).

Em resposta às amplas repercussões resultantes das atrocidades cometidas pelo regime nazista durante a Segunda Guerra Mundial, os direitos humanos foram incorporados à Carta das Nações Unidas. Esta inclusão é notável no artigo 55<sup>2</sup>, alínea “c”, que estabelece o compromisso da ONU em garantir o respeito universal e efetivo aos direitos humanos e liberdades fundamentais para todas as pessoas, sem discriminação. Além disso, o artigo 56 estipula que todos os Estados-membros têm a responsabilidade de colaborar com a ONU para alcançar os objetivos delineados no artigo 55<sup>3</sup>.

Essa inserção dos direitos humanos na Carta da ONU, destacou a necessidade global de proteger as liberdades fundamentais e garantir o respeito pelos direitos de todos os indivíduos, independentemente de sua origem, raça ou crença. A inclusão desses direitos não apenas reflete o compromisso da comunidade internacional com a dignidade humana, mas também estabelece a base para que seja possível a promoção de igualdade e justiça. Dessa forma, a Carta da ONU se tornou um documento fundamental que orienta os esforços globais para proteção e viabilização dos direitos humanos, favorecendo a cooperação entre os Estados-membros e reafirmando a importância da paz, segurança e respeito pelos direitos humanos.

Frise-se que a Carta da ONU não estabeleceu um rol de direitos que seriam considerados essenciais. Sendo assim, foi aprovada no ano de 1948, em Paris, a Declaração Universal de Direitos Humanos, com os 30 artigos que explicitam o rol de Direitos Humanos aceitos internacionalmente (Ramos, 2014).

Ademais, a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), de 1948, foi elaborada pela antiga Comissão de Direitos Humanos da ONU, para ser uma espécie de fase anterior à formulação de um tratado internacional de direitos humanos, tendo, posteriormente, um marco que fosse vinculante. Todavia, com os acontecimentos da Guerra Fria, não foi

---

<sup>2</sup> CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS - ARTIGO 55 - Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (ONU, 1945).

<sup>3</sup> CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS - ARTIGO 56 - Para a realização dos propósitos enumerados no Artigo 55, todos os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente (ONU, 1945).

possível concretizar a finalidade delimitada, e, apenas em 1966, foram aprovados dois Pactos Internacionais<sup>4</sup> (Ramos, 2014).

O primeiro Pacto a ser aprovado foi o dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Já em sequência o Pacto dos Direitos Sociais Econômicos e Culturais (PIDESC). A DUDH, em conjunto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, eram denominados de Carta Internacional de Direitos Humanos, sendo este termo empregado para atestar que tanto os Pactos, como a DUDH, não deveriam ser interpretados sem estarem relacionados uns com os outros.

Outrossim, essa internacionalização fez com que as concepções de soberania fossem reformuladas, haja vista que os Direitos Humanos deixaram o caráter de reserva de domínio<sup>5</sup> dos Estados e começaram a se sujeitar ao controle da comunidade internacional, tornando viável a responsabilização dos Estados no âmbito internacional, sobretudo, pelas violações de Direitos Humanos, desde que tenham aderido ao sistema internacional de proteção e os deveres derivados dele (Soares, 2012).

Em relação à acepção de soberania, esta era entendida como absoluta e teve como um de seus principais precursores Jean Bodin. Entretanto, tal ideia não se sustenta, levando em consideração que a soberania, embora seja considerada como um poder, não tem mais o condão de ser ilimitada, haja vista que se submete aos limites da ordem internacional. O

---

<sup>4</sup> José H. Fischel de Andrade esclarece, em sua tese intitulada “A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas – sua gênese no período pós-guerra (1946-1952)”, que um dos primeiros conflitos pós-guerra entre os Estados Unidos e a União Soviética surgiu em setembro de 1945, tendo relação direta com os tratados de paz com Finlândia, Hungria, Romênia e Bulgária. Os Estados Unidos estavam em busca de eleições livres, conforme acordado em Yalta, diferentemente de Moscou, que não parecia disposta a aceitar completamente. Não houve consenso entre Moscou e Washington sobre a Europa Oriental nesse aspecto específico. Nesse sentido, as reuniões entre os Estados Unidos e a União Soviética durante o ano de 1945 deixaram claro que um compromisso já não era politicamente possível. No início do ano de 1946, o governo dos Estados Unidos realizou uma mudança significativa em sua abordagem em relação à União Soviética. Os Estados Unidos estavam convencidos de que Moscou estava seguindo um programa de expansão ilimitada, que consistiria em uma ameaça tanto para sua própria existência, quanto para a de seus aliados ocidentais. Apesar de algumas declarações exageradas ocasionalmente feitas, os Estados Unidos ainda estavam tentando resolver suas diferenças com Moscou por meio de negociações e acordos. No entanto, os funcionários do governo começaram gradualmente a adotar uma postura mais rígida na diplomacia, alinhando suas ações com a retórica. Foi nesse momento que o sistema de Yalta entrou em colapso e se deu início à chamada Guerra Fria (Andrade, 2012).

<sup>5</sup> A reserva de domínio dos estados nacionais refere-se à autoridade e poder inerentes que um Estado possui sobre seu território, governo e população. Em resumo, consiste na capacidade do Estado de exercer controle e tomar decisões dentro de suas fronteiras sem a interferência direta de outros Estados. A reserva de domínio dos Estados está implícita no princípio da soberania, um dos pilares do Direito Internacional. Em que pese não haja um documento específico que mencione explicitamente a "reserva de domínio", a ideia está incorporada nos tratados, acordos e convenções internacionais que reconhecem a independência e a autonomia de cada Estado sobre seus assuntos internos e externos. A reserva de domínio inclui, ainda, aspectos como soberania, territorialidade, segurança nacional, relações internacionais, entre outros. Em relação à soberania, é um princípio que possui reconhecimento na Carta das Nações Unidas, especialmente em seu Artigo 2º, e aduz que "a Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros" (ONU, 1945).

Estado não é mais totalmente independente em todos os âmbitos e detentor de um poder que não pode ser refutado, mas agora membro da comunidade internacional (Soares, 2012).

Ou seja, a soberania está sujeita às restrições da ordem internacional. O Estado não possui mais independência total em todos os aspectos, nem detém um poder inquestionável, mas, por fazer parte da comunidade internacional, sujeita suas ações e decisões também às normas e acordos internacionais aos quais ratificou. Essa mudança na acepção de soberania reflete a complexidade das relações internacionais contemporâneas, em que o conceito de soberania não anula a cooperação e o respeito pelos compromissos internacionalmente assumidos por um Estado.

É esse o caso, por exemplo, de um Estado quando celebra um tratado com outro Estado, ambos irão abdicar de alguns direitos e acatar certos deveres. Contudo, quando um Estado ratifica um tratado, isso não implica na perda de sua soberania, na verdade, o Estado está realizando tal ato pautado em sua soberania e em conformidade com a Constituição que o rege.

Ademais, o chamado sistema global de Direitos Humanos é abrangente, tendo, em sua composição, outros tratados de Direitos Humanos. Podem ser citados, a título de exemplo, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, entre outros (Ramos, 2014).

Para André Carvalho Ramos, pelo fato de a DUDH ser considerada uma declaração e não um tratado, existem discussões acerca de sua força vinculante. Para tanto, pode-se identificar três vertentes, a primeira que afirma que ela possui força vinculante por imprimir interpretação autêntica do termo “Direitos Humanos”, previsto na Carta das Nações Unidas (tratado, ou seja, tem força vinculante); a segunda que aduz que a DUDH possui força vinculante por representar o costume internacional sobre Direitos Humanos; e a terceira, que sustenta que ela representa um conjunto de normas que ainda não possuem caráter vinculante, contudo, pretendem orientar as ações futura dos Estados para que, posteriormente, venha a ter força vinculante (Ramos, 2013).

Nesse sentido, é possível identificar as diferentes perspectivas em relação à força jurídica obrigatória da DUDH, a partir de três pontos principais, o primeiro que consiste argumentar que a DUDH seria vinculativa, porque fornece uma interpretação autêntica do termo "Direitos Humanos", conforme definido na Carta das Nações Unidas, que é um tratado internacional com força obrigatória. O segundo que sugere que a Declaração seria vinculativa

por representar uma prática internacional consolidada e aceita em relação aos Direitos Humanos, tornando-se, assim, parte do costume internacional, que é uma fonte importante do próprio Direito Internacional. E, por fim, o terceiro ponto que sustenta que a DUDH estabelece normas que, por enquanto, não são obrigatórias, mas são destinadas a orientar as ações futuras dos Estados. A ideia é de que essas normas podem se tornar vinculativas no futuro, à medida que são progressivamente adotadas pelos Estados em acordos internacionais.

Ramos (2014) afirma que, em que pese existam diferenças em relação ao conteúdo, os Direitos Humanos possuem em comum quatro “marcas distintivas”, sendo elas: a universalidade, a essencialidade, a superioridade normativa e, por fim, a reciprocidade.

A universalidade implica no reconhecimento de que os Direitos Humanos são direitos inerentes a todos. Já a essencialidade consiste em dizer que eles demonstram valores indispensáveis passíveis de proteção. Além disso, os Direitos Humanos são considerados superiores a outras normas, não devendo um direito ser sacrificado para atender puramente as “razões de Estado”<sup>6</sup>. Por sua vez, a reciprocidade significa dizer que existe tanto o estatuir de deveres de proteção de direitos ao Estado e aos seus agentes públicos, como também à coletividade (Ramos, 2014).

O autor ressalta que uma sociedade pautada na defesa de direitos possui diversas consequências. A primeira delas, seria o reconhecimento de que o primeiro direito de todo indivíduo é o direito a ter direitos<sup>7</sup>. Outra consequência seria reconhecer que os direitos de um ser humano convivem com os direitos de outros seres humanos<sup>8</sup> (Ramos, 2014).

Para mais, os Direitos Humanos são tidos, ainda, como imprescritíveis, inalienáveis e indisponíveis. A imprescritibilidade implica reconhecer que os Direitos Humanos não se perdem com a passagem do tempo, são inerentes ao ser humano. A inalienabilidade significa a impossibilidade de se dar um cunho pecuniário a esses direitos com a finalidade de venda. Por fim, a indisponibilidade consiste na impossibilidade de o próprio titular desses direitos, no caso, o ser humano, abrir mão de sua condição e permitir a violação dos referidos direitos (Ramos, 2014).

---

<sup>6</sup> Razão de Estado, resumidamente, segundo Bobbio, Matteucci, Pasquino (1997), é uma exigência de segurança do Estado, que implica para os governantes determinados modos de atuação, ou seja, para garantir a segurança do Estado, os governantes seriam impelidos a violar normas jurídicas, morais, políticas, entre outras. Os autores discorrem que um meio de superar a Razão de Estado foi a descoberta do federalismo.

<sup>7</sup> No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF), adotou esse entendimento, ao decidir que o direito a ter direitos seria uma prerrogativa básica, qualificada como um fator que funciona como forma de viabilizar os demais direitos e liberdades (ADI 2.903, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-12-2005, Plenário, DJE de 19-9-2008).

<sup>8</sup> LAFER (1988).

Corroborando com este entendimento, é possível compreender que os Direitos Humanos são inerentes à condição humana e não podem ser perdidos ou revogados ao longo do tempo. Tais direitos não podem ser vendidos ou negociados, assim como não é possível abrir mão deles voluntariamente. Ninguém pode permitir conscientemente a violação de seus próprios Direitos Humanos, pois esses direitos são considerados essenciais para proteção da dignidade, liberdade e igualdade de todos os seres humanos.

Ainda no tocante à internacionalização dos Direitos Humanos, uma outra consequência de seu desenvolvimento foi a criação de vertentes desse direito, que pudessem assegurar a proteção à pessoa humana em circunstâncias específicas. Surge, assim, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados.

Quanto ao Direito Internacional Humanitário e às demais subdivisões dos Direitos Humanos, citadas anteriormente, tem-se que o Direito Internacional dos Direitos Humanos é o mais abrangente em relação ao Direito Internacional Humanitário, que regula a proteção dada à pessoa humana em os casos de conflitos armados, e o Direito Internacional dos Refugiados, que visa garantir a proteção as pessoas que sofrem perseguição, ou o seu fundador temor, dentro de seus países de origem ou residência, e precisam deixar seu Estado em busca de proteção em outro Estado.

Quando se observa a associação entre esses ramos, é possível compreender que ao DIDH cabe a proteção do ser humano em todos os aspectos, inclusive com a presença dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. O DIH é responsável pela proteção do ser humano na situação de conflitos armados, sejam eles internacionais ou não; já o DIR, atua na proteção da pessoa refugiada como um todo, a partir da saída do seu local de origem, deslocamento de um país a outro, e na própria concessão do refúgio no país em que for solicitado o acolhimento (Ramos, 2014).

Além da correlação anteriormente apontada, existe, ainda, uma ligação voltada à identidade e convergência. O art. 3º comum às quatro Convenções de Genebra sobre Direito Internacional Humanitário<sup>9</sup>, possui convergência com a proteção de Direitos Humanos

---

<sup>9</sup> No caso de conflito armado que não apresente um carácter internacional e que ocorra no território de uma das Altas Partes contratantes, cada uma das Partes no conflito será obrigada aplicar, pelo menos, as seguintes disposições: 1) As pessoas que não tomem parte directamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham deposto as armas e as pessoas que tenham sido postas fora de combate por doença, ferimentos, detenção, ou por qualquer outra causa, serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem nenhuma distinção de carácter desfavorável baseada na raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo. Para este efeito, são e manter-se-ão proibidas, em qualquer ocasião e lugar, relativamente às pessoas acima mencionadas: a) As ofensas contra a vida e a integridade física, especialmente o homicídio sob todas as formas, mutilações, tratamentos cruéis, torturas e suplícios; b) A tomada de reféns; c) As ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes; d) As condenações proferidas e as execuções efectuadas sem prévio julgamento, realizado por um tribunal

básicos, como é o caso do direito à vida e direito à integridade física em tempo de paz. Existem também garantias fundamentais que foram adotadas em ambos os Protocolos Adicionais de 1977 às Convenções de Genebra (Protocolo I, art. 75, e Protocolo II, arts. 4º a 6º)<sup>10</sup>.

Nesse mesmo sentido, o Direito Internacional dos Refugiados possui pontos que são convergentes e complementares em relação ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, como é o caso do princípio da não devolução (*non-refoulement*), presente na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, em seu artigo 33, como será abordado posteriormente, bem como na Convenção das Nações Unidas contra a Tortura (art. 3) e da Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 22.8 e 9).

---

regularmente constituído, que ofereça todas as garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados. 2) Os feridos e doentes serão recolhidos e tratados. Um organismo humanitário imparcial, como a Comissão Internacional da Cruz Vermelha, poderá oferecer os seus serviços às partes no conflito. As Partes no conflito esforçar-se-ão também por pôr em vigor, por meio de acordos especiais, todas ou parte das restantes disposições da presente Convenção. A aplicação das disposições precedentes não afectará o estatuto jurídico das Partes no conflito.

<sup>10</sup> Artigo 75 — Garantias fundamentais 1. Na medida em que forem afetadas por uma situação prevista pelo artigo 1 do presente Protocolo, as pessoas que estiverem em poder de uma Parte em conflito e não se beneficiarem de um tratamento mais favorável, nos termos das Convenções e do presente Protocolo, serão, em qualquer circunstância, tratadas com humanidade e se beneficiarão pelo menos das proteções previstas pelo presente artigo, sem qualquer distinção de caráter desfavorável baseada em raça, cor, sexo, língua, religião ou crença, opiniões políticas ou outras, origem nacional ou social, fortuna, nascimento ou outra situação, ou qualquer outro critério análogo. Todas as Partes respeitarão a pessoa, a honra, as convicções e práticas religiosas de todas essas pessoas. 2. São e permanecerão proibidos em qualquer momento ou lugar, quer sejam cometidos por agentes civis quer por militares, os seguintes atos: a) atentados contra a vida, saúde e bem-estar físico ou mental das pessoas, em particular: i) assassinato; ii) tortura sob qualquer forma, física ou mental; iii) castigos corporais; e iv) mutilações; b) atentados contra a dignidade da pessoa, em particular os tratamentos humilhantes e degradantes, a prostituição forçada e qualquer forma de atentado ao pudor; c) tomada de reféns; d) penas coletivas; e e) ameaça de cometer qualquer um dos atos supracitados [...] 8. Nenhuma disposição do presente artigo poderá ser interpretada como limitando ou infringindo qualquer outra disposição mais favorável, assegurando, nos termos das regras do direito internacional aplicável, uma proteção maior às pessoas abrangidas pelo parágrafo 1. — PROTOCOLO I, artigo 75.

Artigo 4 — Garantias fundamentais 1. Todas as pessoas que não participarem diretamente, ou que tiverem deixado de participar das hostilidades, quer estejam ou não privadas de liberdade, têm direito ao respeito de sua pessoa, sua honra, suas convicções e práticas religiosas. Serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem qualquer distinção de caráter desfavorável. É proibido ordenar que não haja sobreviventes (...).

Artigo 6 — Perseguições penais 1. O presente artigo aplica-se ao exercício da perseguição penal e à repressão de infrações penais relacionadas com o conflito armado. 2. Nenhuma condenação será pronunciada e nenhuma pena executada contra quem tenha sido reconhecido culpado de uma infração sem uma sentença prévia proferida por um Tribunal que ofereça as garantias essenciais de independência e imparcialidade. [...] Da mesma maneira, não poderá ser aplicada pena mais grave do que aquela que seria aplicável no momento em que a infração foi cometida. Se, posteriormente a essa infração, a lei prever a aplicação de uma pena mais leve, o delinquente deverá se beneficiar dessa medida; d) qualquer pessoa acusada de uma infração é considerada inocente até que sua culpabilidade tenha sido estabelecida, de acordo com a lei; e) qualquer pessoa acusada de uma infração tem o direito de ser julgada em sua presença; e f) ninguém poderá ser forçado a testemunhar contra si próprio ou a se confessar culpado. 3. Qualquer pessoa condenada será informada, no momento da condenação, acerca de seus direitos ao recurso judicial e a outros recursos, assim como dos prazos em que deverão ser exercidos tais direitos. 4. A pena de morte não será proferida contra pessoas de idade inferior a 18 anos no momento da infração, nem será executada contra mulheres grávidas ou mães de crianças de tenra idade. 5. Quando da cessação das hostilidades, as autoridades no poder procurarão conceder a mais ampla anistia às pessoas que tiverem tomado parte no conflito armado, ou que estiverem privadas de sua liberdade por motivos relacionados com o conflito armado, quer estejam internadas ou detidas. — PROTOCOLO II, ARTS. 4º E 6º.

Quanto ao Direito Internacional dos Refugiados, vertente diretamente ligada ao objeto da presente pesquisa, este pode ser considerado uma subdivisão especializada do Direito Internacional dos Direitos Humanos, haja vista que, embora apresentem um objetivo em comum, que é a proteção da pessoa humana, o Direito Internacional dos Refugiados abrange apenas um âmbito específico de proteção, como visto, o ser humano vítima de perseguição; enquanto que o Direito Internacional dos Direitos Humanos visa estabelecer condições mínimas de sobrevivência para todo o ser humano englobando, assim, a proteção conferida pelo Direito Internacional dos Refugiados (Gil-Bazo, 2017).

Ademais, no tocante ao desenvolvimento dos Direitos Humanos no âmbito nacional, a Constituição Federal de 1988 é um marco em relação a Direitos Humanos, trazendo a previsão de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, além de garantias constitucionais. Neste seguimento, o art. 5º, § 2º, estabelece que os direitos previstos na Constituição, não excluem outros decorrentes do regime, dos princípios da Constituição e de tratados celebrados pelo Brasil (Ramos, 2014).

A Constituição determinou, ainda, que o Brasil deveria prezar, nas relações internacionais, pelo princípio da prevalência dos Direitos Humanos (art. 4º, II). Posteriormente, o Brasil também ratificou os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como reconheceu, em 1998, a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e, em 2002, a jurisdição do Tribunal Penal Internacional (TPI). Ao reconhecer a jurisdição da Corte IDH, o Brasil assume o universalismo dos Direitos Humanos, sem deixar margem para uma interpretação “nacionalista” desses direitos no Estado brasileiro (Ramos, 2014).

Nesse sentido, Direitos Humanos são aqueles que passaram por etapas em seu processo histórico até que se chegasse à culminância de um sistema internacional de proteção e tutela destes. Os Direitos Humanos se relacionam com uma pretensão normativa universal (Fernandes, 2020). Isto é, são normas jurídicas inerentes e fundamentais aos indivíduos, exigíveis em âmbito internacional, positivadas em instrumentos específicos, tais como Tratados e Convenções Internacionais.

Em relação à eficácia jurídica dos Direitos Humanos, Fernandes (2020) afirma que, em regra, pode-se dizer que esta vai depender de como esses direitos são recepcionados no ordenamento jurídico interno. Ou seja, a efetivação de determinados Direitos Humanos encontra-se condicionada ao seu reconhecimento pelo Estado, através dos tratados, para que passe a integrar o direito interno. Estabelecidas as premissas em torno do conceito de Direitos Humanos, passamos a tratar sobre os direitos fundamentais e as principais características

capazes de distingui-los dos primeiros (Direitos Humanos). Há quem julgue tais direitos como expressões sinônimas, contudo, para os fins da presente pesquisa, é salutar definir algumas das características responsáveis por diferenciar tais termos (Fernandes, 2020).

Nesse diapasão, os Direitos Fundamentais, originados no século XVIII, a partir da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, separam-se dos referidos Direitos Humanos no âmbito de positivação, sendo considerados normas jurídicas exigíveis no âmbito da própria ordem constitucional de um Estado. Com isso, quando se fala em Direitos Fundamentais temos que estes implicam em condições para a construção e o exercício de todos os outros direitos previstos no ordenamento jurídico interno (Fernandes, 2020).

Embora exista uma confusão entre os termos, os Direitos Fundamentais são sempre Direitos Humanos, levando em consideração que o titular de tais direitos será sempre um ser humano. No entanto, alguns autores, como Sarlet (2012), defendem que Direitos Fundamentais são aplicados aos direitos do ser humano que sejam reconhecidos e estejam positivados constitucionalmente em um Estado. Por outro lado, Direitos Humanos se erigem de uma relação com o direito internacional, não se vinculando com uma ordem constitucional e buscando validade universal.

Em que pese parte da doutrina a reconheça que os Direitos Humanos servem para definir direitos internacionalmente estabelecidos, como os previstos em tratados e normas internacionais, enquanto que Direitos Fundamentais delimitam aqueles direitos positivados pelo Direito Constitucional de um Estado, outra parte da doutrina, como é o caso de Carvalho Ramos (2014), entende que o Direito Internacional não é uniforme e nem sempre se utiliza do termo Direitos Humanos para tutelá-los.

Um segundo ponto é que os Direitos Humanos nem sempre seriam exigíveis dentro de um ordenamento jurídico específico, pelo fato de terem matriz internacional; já os Direitos Fundamentais seriam aqueles positivados internamente, sendo assim, passíveis de cobrança via judicial, por possuírem matriz constitucional. Todavia, o desenvolvimento do DIDH não compactua com essa distinção, haja vista que, tanto no sistema interamericano, como no europeu, por exemplo, de Direitos Humanos, os direitos que possuem previsão em tratados, podem, de igual modo, ser postulados e os Estados são passíveis de receber cobrança pela inobservância de tais normas (Ramos, 2014).

Outrossim, ao tratar de Direitos Fundamentais, é válido ressaltar que a estes é atribuída, por alguns doutrinadores, uma classificação histórica, em que são agrupados em dimensões. A primeira delas consiste nos ditos direitos de liberdade (ou civis e políticos), típicos do Estado Liberal, enquanto a segunda, contempla os direitos de igualdade (ou direitos

sociais, culturais e econômicos), característicos do Estado de Bem-Estar Social. Por fim, a terceira dimensão, prevê direitos ligados ao princípio da fraternidade (ou ainda da solidariedade) (Bonavides, 2004).

Nessa sequência, ao tratarmos de Direitos Fundamentais, perpassando pelo final da Revolução Industrial ocorrida no século XIX e por algumas conquistas de movimentos sindicais em diversos locais, apenas a partir do século XX, dentro do contexto de Estado de bem-estar social em conjunto com o advento das constituições do México de 1917, da Alemanha de 1919, e do Brasil de 1934, é que podemos contemplar o surgimento em âmbito constitucional dos direitos de segunda geração, devendo seus pressupostos serem implementados por parte do Estado, apreendido como agente concretizador de tais direitos (Krell, 1999).

Para mais, no que se refere à eficácia jurídica das normas sobre Direitos Fundamentais, estas são normas de aplicação imediata, conforme dispõe a Constituição Federal, em seu artigo 5º, § 1º. Isto é, é possível valer-se dos Direitos Fundamentais de maneira imediata, ainda que falte lei, ou seja ela insuficiente.

## **2.2 Movimentos migratórios e a origem do instituto do Refúgio**

Tratar sobre migrações implica diretamente em lidar com dinamismo, movimento, com deslocamentos de fluxos de pessoas inseridas em diversas realidades e contextos. Segundo o ACNUR (2016), não existiria uma definição para o termo migrante no âmbito internacional. A Organização das Nações Unidas para as migrações (OIM), considera como migrante toda e qualquer pessoa que realize deslocamentos, por meio de uma fronteira internacional ou em um país em que tenha residência habitual, independente de sua condição jurídica e das causas desse deslocamento, podendo ser involuntário ou voluntário. Sendo este um termo de cunho mais genérico em detrimento de outros, como é o caso de pessoas refugiadas, vez que estas não podem retornar às suas casas em segurança pelo fator de perseguição, e, conseqüentemente, possuem direito a proteções específicas do direito internacional. Segundo o ACNUR, confundir tais concepções desvia a importância da proteção legal que estes últimos precisam (ACNUR, 2016b).

Em suma, uma pessoa seria considerada como um migrante econômico ou um trabalhador migrante, e se diferencia de uma pessoa refugiada, ou outras pessoas que foram

forçadas a se deslocar, por causa da intervenção de um fator externo à sua vontade (Jubilut, Apolinario, 2009).

Os migrantes escolhem se deslocar não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, mas, principalmente, para melhorar sua vida, buscando melhores oportunidades de trabalho e educação ou procurando viver com parentes que moram fora do país de origem. Diferentemente dos refugiados, que não podem voltar ao seu país, os eles, por envolver tanto a categoria dos imigrantes<sup>11</sup>, quanto dos emigrantes<sup>12</sup>, continuam recebendo a proteção do seu governo, pois estes não deixam de ser abarcados pela legislação interna de seus países.

Como é o caso do Brasil, com as disposições adotadas pela Lei de Migração (13.445/2017), que no Capítulo VII, em seus artigos 77 a 79, dispõe sobre políticas públicas e direitos voltados aos Emigrantes, ao prever:

Art. 77. As políticas públicas para os emigrantes observarão os seguintes princípios e diretrizes:

I - proteção e prestação de assistência consular por meio das representações do Brasil no exterior;

II - promoção de condições de vida digna, por meio, entre outros, da facilitação do registro consular e da prestação de serviços consulares relativos às áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social e cultura;

III - promoção de estudos e pesquisas sobre os emigrantes e as comunidades de brasileiros no exterior, a fim de subsidiar a formulação de políticas públicas;

IV - atuação diplomática, nos âmbitos bilateral, regional e multilateral, em defesa dos direitos do emigrante brasileiro, conforme o direito internacional

V - ação governamental integrada, com a participação de órgãos do governo com atuação nas áreas temáticas mencionadas nos incisos I, II, III e IV, visando a assistir as comunidades brasileiras no exterior; e

VI - esforço permanente de desburocratização, atualização e modernização do sistema de atendimento, com o objetivo de aprimorar a assistência ao emigrante.

[...]

Art. 78. Todo emigrante que decida retornar ao Brasil com ânimo de residência poderá introduzir no País, com isenção de direitos de importação e de taxas aduaneiras, os bens novos ou usados que um viajante, em compatibilidade com as circunstâncias de sua viagem, puder destinar para seu uso ou consumo pessoal e profissional, sempre que, por sua quantidade, natureza ou variedade, não permitam presumir importação ou exportação com fins comerciais ou industriais.

Art. 79. Em caso de ameaça à paz social e à ordem pública por grave ou iminente instabilidade institucional ou de calamidade de grande proporção na natureza, deverá ser prestada especial assistência ao emigrante pelas representações brasileiras no exterior.

Para os governos, estas distinções são importantes. As nações tratam os migrantes de acordo com sua própria legislação e procedimentos em matéria de imigração, enquanto lidam

<sup>11</sup> II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil – Redação dada pelo art. 1º, §1º, inciso II, da Lei de Migração.

<sup>12</sup> III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior - Redação dada pelo art. 1º, §1º, inciso III, da Lei de Migração.

com os refugiados segundo normas definidas a nível nacional e internacional (Pacífico, Pinheiro, Granja, Varela, 2020).

Por um lado, é necessário compreender a importância dessa distinção, levando em consideração que a natureza e o escopo da proteção a ser garantida a um refugiado, são diferentes, por exemplo, daqueles conferidos a um migrante trabalhador, entretanto, estas distinções não devem ser utilizadas como pretexto para que migrantes voluntários sofram diferença de tratamento ou processos discriminatórios e de categorização de pessoas, haja vista que, em verdade, a todos é inerente a mesma qualidade de dignidade (Jubilut, 2010).

No que tange às migrações voluntárias, estas abrangem todos os casos em que a decisão por migrar é realizada de maneira livre e espontânea pelo indivíduo, sobretudo por razões de conveniência pessoal e sem que haja a intervenção de um fator externo. Como acontece com trabalhadores que desempenham uma atividade remunerada em um Estado distinto do seu de origem. Essa categoria inclui também aqueles migrantes não documentados ou irregulares.

Enquadram-se, igualmente, no conceito de migrantes voluntários, aquelas pessoas e os membros de sua família, que se mudam para outro país em busca de melhores condições de vida. Essas pessoas podem ter um status de migração regular ou irregular, a depender de sua forma de entrada e permanência no país de residência, sendo ou não seguidos os requisitos legais exigidos no país (Jubilut, Apolinário, 2010).

A proteção dada a esse grupo é precária e insuficiente, sendo necessária sua ampliação e observância da aplicação e respeito aos Direitos Humanos, em que haja a conciliação entre os anseios dos migrantes e o interesse do Estado, juntamente com a elaboração de documentos mais específicos para esse fim (Jubilut, Apolinário, 2009).

Já as migrações forçadas ocorrem quando o “elemento volitivo” do deslocamento esteja ausente ou exista em grau mínimo, envolvendo um leque diversificado de situações. Um exemplo típico de migração forçada seria o do instituto do refúgio. Além das pessoas refugiadas, também se enquadram nas migrações forçadas os deslocados internos, seja por questões de conflitos armados, catástrofes ambientais ou graves violações de Direitos Humanos (Jubilut, Apolinário, 2010).

Os migrantes forçados são indivíduos que, por motivos diversos, abandonam de maneira involuntária suas localidades de origem. Conflitos, guerras, desequilíbrios socioeconômicos, violência, pobreza, fome, exploração, epidemias e buscam por acesso à saúde constituem os principais motivos da migração (Milesi, 2005).

As migrações forçadas englobam também pessoas que tiveram que se deslocarem em função de situações relativas a seus direitos econômicos, sociais ou culturais, por existir uma falta de efetivação grave desses direitos (Jubilut, Apolinário, 2010).

É relevante afirmar que os movimentos migratórios durante a pandemia encontraram difícil classificação, quando pensamos na dicotomia migração forçada e migração voluntária. Isso porque, como migrante involuntário ou forçado, o indivíduo é obrigado a deixar seu país (ou região dentro de seu país) devido a alguma espécie de conflito, perseguição ou catástrofe ambiental. Por outro lado, o migrante voluntário tem outras razões para emigrar, que são, na maioria dos casos, motivações de cunho econômico (Ribeiro; Castro, 2020).

É entendido, portanto, que os migrantes voluntários optam por migrar para melhorar sua situação de vida. Como os movimentos migratórios (ou a falta deles), durante a pandemia, ocorreram por viagens interrompidas, perda de emprego, falta de acesso a assistência médica, medidas de proteção diplomática de retorno ao país de origem, dentre outros (Ribeiro; Castro, 2020).

Ou seja, durante a pandemia, os movimentos migratórios foram profundamente impactados por uma série de fatores. As restrições de viagens impostas para conter a propagação do vírus levaram à interrupção de muitas viagens planejadas. Muitos migrantes perderam seus empregos devido à crise econômica desencadeada pela pandemia, o que os colocou em uma situação vulnerável e incerta. Além disso, a falta de acesso à assistência médica adequada em meio à pandemia aumentou as preocupações de saúde para os migrantes, especialmente para aqueles em situações precárias. As medidas de proteção, como quarentenas obrigatórias e restrições à mobilidade, também dificultaram o deslocamento das pessoas. Em resumo, a pandemia alterou profundamente os padrões de migração ao introduzir desafios adicionais para os migrantes.

É neste contexto que se pode afirmar que existem quatro grupos diferentes de pessoas que necessitam de proteção tanto dos Direitos Humanos, quanto do Direito Migratório: (1) pessoas que escolhem livremente deixar seu local de residência por razões econômicas, familiares ou outras, e estabelecer-se em outra região, em outro lugar, em seu próprio país; (2) migrantes que, pelas mesmas razões acima expostas, mudam-se para outro país; (3) deslocados internos, ou seja, pessoas que são obrigadas a deixar seu local/região de residência e buscar refúgio em outra parte de seu próprio país; e (4) refugiados, que são forçados a encontrar proteção no exterior porque sofrem perseguição (Ribeiro; Castro, 2020).

Nessa mesma lógica, especialmente o migrante forçado, em muitas ocasiões, encontra dificuldades de estabelecer vínculos com outras pessoas, lugares e instituições, o que gera

uma situação de vulnerabilidade psíquica. Na medida em que, em diversos momentos, o imigrante vivencia um rebaixamento de seus referentes culturais, um profundo desamparo o assola, gerando sentimentos de invalidez, culpabilização, apatia, tristeza, angústia, medo e solidão (Gomes, 2017).

Como explicitado anteriormente, as possibilidades de migrações podem ser diversas. Os migrantes podem mover-se devido a desastres ambientais, pobreza, miséria, fome, violência; seja para irem em busca de condições de vida mais dignas, melhorias na educação, seja pela busca de melhores empregos, entre outros fatores. A falta dessa proteção pode acarretar em condições de trabalho insalubres e exploratórias, discriminações, ou ainda servidão (ACNUR, 2016b).

Por sua vez, os instrumentos e órgãos até então estabelecidos, construíram uma ideia de universalidade dos Direitos Humanos, dos direitos nacionais e dos estrangeiros, que deveria ser exercida uma relação de paridade. Entretanto, apesar de ser um fato pertencente ao cenário internacional, verifica-se que não há um instrumento amplo que regule na totalidade as condutas adotadas pelos Estados no que diz respeito às variáveis existentes na migração, ou seja, a proteção que é dada a um indivíduo ou grupo é diferente da que se propicia a outro semelhante (Jubilut; Apolinário, 2009).

Outrossim, ao ser evidenciada a distinção existente entre as migrações forçadas e as migrações voluntárias e seu aspecto de relevância para o sistema atual, uma vez que a proteção concedida às pessoas em cada uma dessas situações é diferente, passaremos aos apontamentos a respeito das principais especificidades de cada caso.

Um dos primeiros grupos de migrantes forçados que recebeu proteção por parte das Nações Unidas, foram os asilados. O asilo está previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, em seu artigo 14, que estabelece que todo homem, que seja vítima de perseguição, possui o direito de procurar e de gozar de asilo em outros países. Em termos gerais, asilo é o instituto utilizado pelo Estado para fornecer imunidade a um indivíduo, tendo em vista a perseguição por esse sofrida em outro Estado (Jubilut, 2007). Normalmente, o asilo é empregado em casos de perseguição política individualizada, visando à proteção frente à perseguição atual e efetiva. Além disso, pode ser solicitado ao Estado, no país de origem do indivíduo perseguido. Ao decidir sobre a concessão desse instituto, não fica adstrito o país ao fato de ter ou não o indivíduo perseguido atuado contra as finalidades e princípios das Nações Unidas (CONARE, 2019).

O asilo possui respaldo jurídico no art. 14, da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, que aduz que em caso de perseguição, toda pessoa possui direito de buscar

asilo e dele se beneficiar em qualquer país, não podendo ser invocado esse direito contra ação judicial originada por delitos comuns ou por atos opostos aos objetivos e princípios das Nações Unidas<sup>13</sup>.

Ademais, em âmbito nacional, a decisão relacionada à concessão de asilo possui caráter constitutivo. Para solicitá-lo, o estrangeiro deverá procurar a Polícia Federal no local onde se encontra e prestar declarações justificando os motivos da perseguição sofrida. O processo, então, será submetido ao Ministério das Relações Exteriores para pronunciamento. A decisão final será proferida pelo Ministro da Justiça. Em seguida, o asilado poderá ser registrado junto à Polícia Federal, onde prestará compromisso de cumprir as leis do Brasil e as normas de Direito Internacional (CONARE, 2019).

Dentro dessas classificações, podem ser citados também os deslocados internos, que são pessoas ou grupos de pessoas que foram forçados a fugir e abandonar suas casas ou residências habituais, devido aos conflitos armados, violência generalizada, violação dos Direitos Humanos, ou por calamidades, sejam elas naturais ou provocadas pela ação antrópica, e que não atravessaram a fronteira reconhecida internacionalmente de um Estado.

O ACNUR atua, de igual maneira, na proteção dos deslocados internos, bem como na proteção dos migrantes forçados no geral, e dos indivíduos ou grupos que possuem condições análogas as dos refugiados, pois todos esses integram as pessoas “de interesse do ACNUR”. Além do Alto Comissariado, a Organização Mundial de Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) auxiliam no tratamento das questões referentes ao grupo dos deslocados (Jubilut, Apolinário, 2009).

Como os deslocados internos permanecem em seus Estados, a proteção internacional ocorre mediante a observação dos seguintes critérios: existência de solicitação ou autorização da Assembleia Geral ou de outro órgão superior e competente da ONU; consentimento do Estado interessado e, quando for cabível, de outras entidades que estejam envolvidas no conflito; acesso à população afetada; condições de segurança adequadas para o pessoal do ACNUR e seus parceiros; linhas claras de obrigações e responsabilidades; capacidade e recursos compatíveis e satisfatórios (Jubilut, Apolinário, 2009).

A situação dos deslocados internos deve ser entendida como de alta vulnerabilidade, haja vista as condições reais e concretas em que vivem e as questões psicológicas desencadeadas pela experiência ameaçadora que originou o deslocamento (Souza, 2011).

---

<sup>13</sup> Artigo 14º 1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países. 2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas (ONU, 1948).

Diferente de pessoas refugiadas, que são protegidas por instrumentos jurídicos vinculantes, os deslocados internos não o são. Ademais, esta categoria envolve também os deslocados ambientais, mesmo que a mobilidade não ultrapasse as fronteiras do país de origem ou de residência ou de nacionalidade (Pacífico, 2020).

A título de exemplo, tem-se que em 2016, um grupo de 1,3 milhão de pessoas teve que se deslocar internamente na República Democrática do Congo, sem ultrapassar as fronteiras do país, devido a existência de uma crise humanitária longa e complexa na região que continuava em curso.

No Brasil, foi registrada a maior quantidade de deslocados internos nas Américas no ano de 2022, chegando a um total de 713,6 mil pessoas, sendo 5,6 mil por conflitos, como disputa de terras, e 708 mil por desastres ambientais.

Ademais, ao retornar para os casos específicos dos grupos de migrantes forçados, um terceiro grupo pertencente às migrações forçadas é o dos deslocados ambientais, por vezes nomeados como “refugiados ambientais”. As mudanças ambientais, sobretudo, as climáticas, têm provocado e agravado o deslocamento massivo dessas pessoas.

Os chamados migrantes ambientais (também denominados de deslocados ambientais, refugiados ambientais, migrantes de sobrevivência), são conceituados como pessoas ou grupos de pessoas que, por razões de mudança súbita ou progressiva no ambiente em que vivem e que afetam suas vidas ou condições de vida, são obrigadas a deixar suas residências habituais, ou optam por fazê-lo, de maneira temporária ou permanente, e que se movem dentro do seu país ou no exterior (Matos, 1993).

Quanto aos direitos de proteção, tem-se debatido se tais pessoas poderiam ser abrangidas pelo sistema de proteção aos refugiados, contudo, discute-se se este seria o conceito mais adequado, haja vista a ausência do requisito de sofrer perseguição ou seu fundado temor. Nesses casos, é necessário haver uma análise da causa do deslocamento e perceber que tais indivíduos levados ao deslocamento por causa de fatores climáticos, também possuem a necessidade dessa proteção. É válido ressaltar que há, portanto, bem estabelecidas, normas internacionais, regionais e nacionais de instrumentos jurídicos e convênios para proteger os direitos das pessoas deslocadas por motivos como conflitos, perseguições, catástrofes e projetos de desenvolvimento. Entretanto, é de se questionar que um quadro semelhante para proteção dos direitos de pessoas forçadas ao deslocamento por causa da mudança climática induzida não exista ainda de maneira sólida (Gaudêncio; Pacífico 2014 *apud* Zetter, 2015).

Encontrar soluções duradouras que permitam o deslocamento de pessoas para reconstruírem suas vidas e viverem com dignidade e paz é parte fundamental, principalmente no que tange ao mandato do ACNUR. As soluções duráveis incluem repatriamento voluntário, reassentamento em um terceiro país e integração local. Essas soluções demonstraram ser parcialmente inadequadas, pois existe um crescente número de pessoas que estão sob proteção do ACNUR em situações precárias de proteção e com pouca esperança de uma solução duradoura no futuro (ACNUR, 2017).

Levando isso em consideração, em 2016, os Estados-membros da ONU adotaram a “Declaração de Nova York para os Refugiados e Migrantes”<sup>14</sup>, comprometendo-se a desenvolver uma estrutura mais abrangente de resposta a refugiados (CRRF) para emergências e situações prolongadas de deslocamento forçado (Pacífico, 2020).

Este foi um reconhecimento de que abordagens específicas para cada situação são necessárias para encontrar soluções duráveis, em conjunto com diversos atores. Um objetivo fundamental do CRRF seria incentivar uma maior cooperação internacional para garantir

---

<sup>14</sup> IV. Commitments for refugees - 64. Recognizing that armed conflict, persecution and violence, including terrorism, are among the factors which give rise to large refugee movements, we will work to address the root causes of such crisis situations and to prevent or resolve conflict by peaceful means. We will work in every way possible for the peaceful settlement of disputes, the prevention of conflict and the achievement of the long-term political solutions required. Preventive diplomacy and early response to conflict on the part of States and the United Nations are critical. The promotion of human rights is also critical. In addition, we will promote good governance, the rule of law, effective, accountable and inclusive institutions, and sustainable development at the international, regional, national and local levels. Recognizing that displacement could be reduced if international humanitarian law were respected by all parties to armed conflict, we renew our commitment to uphold humanitarian principles and international humanitarian law. We confirm also our respect for the rules that safeguard civilians in conflict. 65. We reaffirm the 1951 Convention relating to the Status of Refugees 164 and the 1967 Protocol thereto<sup>165</sup> as the foundation of the international refugee protection regime. We recognize the importance of their full and effective application by States parties and the values they embody. We note with satisfaction that 148 States are now parties to one or both instruments. We encourage States not parties to consider acceding to those instruments and States parties with reservations to give consideration to withdrawing them. We recognize also that a number of States not parties to the international refugee instruments have shown a generous approach to hosting refugees. [...] 68. We underline the centrality of international cooperation to the refugee protection regime. [...] **69. We believe that a comprehensive refugee response should be developed and initiated by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, in close coordination with relevant States, including host countries, and involving other relevant United Nations entities, for each situation involving large movements of refugees.** [...] 71. We encourage the adoption of measures to facilitate access to civil registration and documentation for refugees. [...] 73. We recognize that refugee camps should be the exception and, to the extent possible, a temporary measure in response to an emergency. [...] 75. We commit to working towards solutions from the outset of a refugee situation. We will actively promote durable solutions, particularly in protracted refugee situations, with a focus on sustainable and timely return in safety and dignity. This will encompass repatriation, reintegration, rehabilitation and reconstruction activities. We encourage States and other relevant actors to provide support through, inter alia, the allocation of funds. 76. We reaffirm that voluntary repatriation should not necessarily be conditioned on the accomplishment of political solutions in the country of origin. [...] In addition to meeting direct humanitarian and development needs, we will work to support environmental, social and infrastructural rehabilitation in areas affected by large movements of refugees. 86. We note with concern a significant gap between the needs of refugees and the available resources. We encourage support from a broader range of donors and will take measures to make humanitarian financing more flexible and predictable, with diminished earmarking and increased multi-year funding, in order to close this gap (...). (grifos nossos) (ACNUR, 2016a).

proteção e encontrar soluções para refugiados, além de identificar novas abordagens e caminhos para proteção e soluções (Pacífico, 2020).

Destaca-se, assim, um marco importante na resposta global ao deslocamento forçado, evidenciando a necessidade de estratégias específicas e colaborativas para enfrentar a complexidade das crises de refugiados e migrantes. Esta declaração reflete o reconhecimento de que soluções eficazes para as situações de deslocamento forçado requerem abordagens específicas adaptadas a cada contexto. O compromisso de desenvolver uma estrutura mais ampla de resposta a refugiados indica a necessidade de uma abordagem de cooperação para enfrentar as emergências e situações prolongadas de deslocamento forçado. Em vez de adotar uma abordagem única para todas as crises de refugiados, é possível reconhecer a importância de personalizar as respostas de acordo com as circunstâncias únicas de cada situação, sobretudo, a partir do papel fundamental da cooperação internacional na garantia de proteção e na busca por soluções duráveis para os refugiados. Isso implica não apenas o envolvimento dos Estados-membros da ONU, mas também de diversas partes interessadas, incluindo organizações não governamentais, agências humanitárias e comunidades locais. A colaboração entre esses atores é crucial para identificar novas abordagens e caminhos para a proteção.

Nesse sentido, para tratar das questões dos deslocados ambientais, segundo a Declaração em destaque, deveria ser criada uma Agência Mundial para os Deslocados Ambientais (AMDA), com a missão principal de conduzir os trabalhos de prospecção sobre a evolução do fenômeno dos deslocados ambientais, bem como avaliar políticas nacionais e internacionais, mobilizar eventos, programas e dar suporte aos deslocados de maneira geral (Seabra, 2012).

Um dos exemplos a ser citado e que deixa clara essa situação, bem como a necessidade de se adotar respostas específicas de proteção ao caso dos deslocados ambientais, foi a catástrofe ocorrida no Haiti, devido ao terremoto, em 2010. Só em âmbito brasileiro, foram mais de mil solicitações de refúgio na época, formuladas pelos haitianos e direcionadas pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), já que esses indivíduos não estariam enquadrados na definição para a obtenção do

estatuto de refugiado<sup>15</sup>, ante a ausência de perseguição e das demais motivações da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 (Ramos, 2011).

Diante da situação acima narrada, a solução dada pelo Brasil, foi a concessão de um visto humanitário aos haitianos, por ser um instrumento de proteção complementar utilizado em casos nos quais os migrantes que necessitam de proteção humanitária, não estejam enquadrados nos critérios previstos pela Lei nº 9.474 de 1997.

Tal fato demonstra a necessidade de um posicionamento concreto sobre a questão, haja vista que, até então, a proteção dada a esse grupo sendo, é prevista de maneira geral, com foco e fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana, sendo contemplado nas três vertentes da proteção internacional da pessoa humana, como se segue: no Direito Internacional dos Direitos Humanos, são aplicáveis todas as normas gerais e, em específico, o direito de migrar, à habitação, à saúde, à propriedade; no Direito Internacional Humanitário, além de todas as normas aplicáveis às situações de conflito armado interno ou internacional, existem os crescentes esforços de assistência humanitária às vítimas de catástrofes ambientais; e no Direito Internacional dos Refugiados, as normas da Convenção de 1951 e do seu Protocolo de 1967, quando os “refugiados ambientais” puderem ser enquadrados em uma das hipóteses dos refugiados “convencionais” (Claro, 2020).

É importante trazer à tona, ainda, os indivíduos que se encontram em condições análogas às dos refugiados. De acordo com a Convenção da antiga Organização da Unidade Africana de 1969, também era admitida e inserida na proteção dada aos refugiados, qualquer pessoa que, em razão de agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em uma parte ou totalidade de seu país, precise deixá-lo, nesse caso, não era preciso que restasse demonstrada a perseguição.

Finalmente, partindo do objeto da presente pesquisa, tem-se que o Direito Internacional dos Refugiados possui como objetivo a garantia da proteção às pessoas que se sentem obrigadas a deixar o seu país de origem em razão de uma perseguição à sua vida e/ou liberdade por diversos motivos (Piovesan, 2001). Quando é verificado que a migração que força o indivíduo a fugir de seu país para buscar proteção em outro, se dá por perseguições ligadas às questões de raça, nacionalidade, religião, ou por motivos de pertencimento a

---

<sup>15</sup> Segundo Saliba e Valle (2017), o único tratado a adotar de maneira expressa sobre a aceção de refugiado ambiental foi a Convenção Árabe para regular o estatuto de Refugiados em Países Árabes, de 1994. A Convenção, em seu artigo 1º, aduz que são considerados como refugiados não só aqueles que correspondem à definição da Convenção de 1951, como também os que, contra sua vontade, deixam seu país de origem em decorrência de desastres naturais. Entretanto, tal Convenção não foi ratificada por nenhum Estado soberano, não tendo, assim, força vinculante.

determinados grupos sociais, ou ainda por opiniões políticas, tem-se a figura do refugiado (Soares, 2012).

Estes indivíduos não são apenas os que não são respeitados de alguma forma pelo Estado ao qual pertencem, mas aqueles cujo Estado ocasiona diretamente a perseguição ou não consegue garantir proteção quando estes estão sendo perseguidos seja por motivo de raça, nacionalidade, opiniões políticas, religião (Piovesan, 2001). Frise-se que é suficiente o fundado temor de perseguição para que haja a solicitação de refúgio, e o mesmo só é admitido quando o indivíduo está fora de seu país. A decisão que reconhece e concede a condição de refugiado tem cunho declaratório. Além disso, o status de refugiado não pode ser destinado aos indivíduos que tenham atuado contra as finalidades e princípios das Nações Unidas (CONARE, 2019).

Em suma, o refúgio é aplicado aos casos em que a necessidade de proteção alcança um número elevado de pessoas, e onde a perseguição mostra-se mais generalizada. Decorre do abalo estrutural de certo país ou região, gerando potenciais vítimas de perseguições que têm seus Direitos Humanos ameaçados, constituindo-se como objeto de preocupação da comunidade internacional.

### **2.3 Panorama histórico da proteção internacional das pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio**

No tocante à questão do refúgio, é necessário trazer um panorama sobre o seu surgimento, bem como sobre a tutela e efetivação dos direitos correlatos aos indivíduos em condição de refugiados. Primeiramente, é válido salientar que este é um problema antigo e esteve presente desde o início da história da humanidade em razão da existência de migrações causadas por questões religiosas, raciais, políticas e econômicas (Pinto, 2009).

Os princípios e normas aplicados no momento atual ao Direito Internacional dos Refugiados já estavam inseridos na Antiguidade Clássica. Pesquisas identificam que já havia em Roma, na antiga Grécia, no Egito e na Mesopotâmia, algumas regras bem definidas sobre o refúgio. Nessa época, o refúgio possuía uma marca religiosa e era concedido nos templos por razões de perseguição (Andrade, 2001; Barreto, 2010; Silva, 2017). Posteriormente, com a Revolução Francesa e a exaltação de ideais de liberdade e da previsão de direitos individuais, fundamentaram a aplicação do refúgio aos criminosos políticos (Barreto, 2010).

Nesse panorama, é importante ressaltar que a Declaração dos Direitos do Homem consagrou, em seu artigo XIV, que todo homem, vítima de perseguição, tem o direito de

procurar e de gozar asilo em outros países, desde que a perseguição não seja legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas. Já no século XX, após o fim das guerras mundiais, houve o aumento do número de refugiados e, conseqüentemente, das dificuldades de ordem econômica, política e social, dentre elas, o problema para definir a condição jurídica desse grupo e organizar o assentamento ou repatriação, além das atividades de proteção e socorro (Andrade, 1996).

Os refugiados eram vistos como “elementos indesejáveis” pela comunidade internacional, que se recusava a vislumbrar a possibilidade de ser um problema permanente. Ainda que fosse uma crença a dotada pela sociedade, a população refugiada subsistiu, e, dessa forma, a perspectiva social foi se moldando para aceitar que era preciso proteger essas pessoas a fim de assegurar o respeito e a segurança entre os Estados (Arendt, 1989).

Nesse ponto, é possível destacar que a xenofobia, manifesta-se, por vezes, na forma de rejeição em relação aos refugiados. A chegada de pessoas deslocadas de outras nações muitas vezes desencadeia preocupações relacionadas à competição por recursos, empregos e serviços públicos, o que pode levar a atitudes discriminatórias e hostis por parte da população local. Essas percepções negativas podem criar barreiras significativas para a integração dos refugiados na sociedade.

No entanto, à medida que a presença dos refugiados se tornou mais frequente, assim como os fluxos migratórios, foi possível notar uma mudança no enfrentamento da questão e nas políticas de acolhimento e proteção em relação aos refugiados. A compreensão gradual de que o deslocamento forçado não é apenas um fenômeno temporário, mas muitas vezes uma condição de longo prazo para muitos refugiados, levou a uma mudança de perspectiva. Organizações não governamentais, agências governamentais e grupos da sociedade civil têm desempenhado um papel salutar na sensibilização e na educação pública, destacando a contribuição dos refugiados para a sociedade e promovendo a empatia e a compreensão entre as comunidades.

Em razão da catástrofe humanitária causada pelas guerras, foi criada a Organização Internacional para Refugiados (OIR), nascida, principalmente, da preocupação demonstrada pela ONU em relação aos refugiados. Esta Organização foi instituída com limite temporal de atuação, de modo que, com a sua extinção, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR (Jubilut, 2007), com o intuito de proporcionar a proteção internacional a este grupo.

O ACNUR inaugurou uma nova fase de proteção internacional dos refugiados. Junto com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, serviu

de contribuição para o início efetivo da sistematização internacional de proteção a esses indivíduos. Ao tempo em que surgiu o ACNUR, a Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, considerada como um marco institucional de proteção moderna aos refugiados, foi elaborada aos auspícios da Organização das Nações Unidas, tendo em vista a necessidade de inserir e firmar a proteção dos refugiados em toda a comunidade internacional (Jubilut, 2007).

Nesse sentido, tanto o art. 1º do Protocolo de 1967, quanto o art. 1º da Convenção de 1951, definem refugiado como aquela pessoa que é perseguida ou possui fundado temor de perseguição, seja por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas está fora do país de sua nacionalidade ou residência, não podendo ou não querendo voltar ao seu país de origem, em virtude de perseguição ou fundado temor de perseguição<sup>1617</sup>.

No entanto, esta Convenção foi alvo de intensas críticas, visto que sua aplicação era voltada aos refugiados que adquiriram esta condição em virtude de acontecimentos anteriores ao dia 1º de janeiro de 1951, ou seja, tratando apenas de situações que decorreram do pós Segunda Guerra Mundial (Soares, 2012)

Segundo Piovesan (2001), a Convenção de 1951 também falhava ao direcionar e distribuir sua responsabilidade apenas aos refugiados europeus, sem que houvesse obrigações

---

<sup>16</sup> Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) [...] Art. 1º - Definição do termo "refugiado" A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: 1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção; 2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade. B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou 3 a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures" (ACNUR, 1951).

<sup>17</sup> Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967) [...] ARTIGO1 Disposições Gerais §1. Os Estados Membros no presente Protocolo comprometer-se-ão a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados, definidos a seguir. §2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea "a" do §1 da seção B do artigo1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção.

legais ou previsão de direitos e de prestação de assistência aos refugiados que não eram europeus. Assim sendo, em 1967, foi elaborado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que suprimiu as referidas limitações. É válido destacar que, apesar de o Protocolo de 1967 e a Convenção de 1951 estarem relacionados entre si, eram instrumentos independentes.

Nos anos 80 a América Latina vivia um contexto marcado por conflitos armados responsáveis por expressivos deslocamentos forçados. Surgiu assim a necessidade de um modelo de proteção mais amplo que aquele da Convenção de 1951. Estes novos fluxos eram complexos, oriundos principalmente de regiões rurais e dificilmente enquadráveis nas categorias tradicionais de perseguição, inclusive em razão da mistura entre conflitos armados e pobreza extrema (Madrid, 2018). É neste contexto que surge a definição ampliada da Declaração de Cartagena de 1984 que indica a possibilidade de se considerar a situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos como uma das hipóteses que permite o reconhecimento da condição de refugiado. A Declaração também é fonte de interpretação do direito internacional dos refugiados em âmbito regional (Chiaretti, Luchini, Carvalho, 2020).

Nesse sentido, alguns países ratificaram somente a Convenção de 1951<sup>18</sup>, enquanto outros ratificaram apenas o Protocolo de 1967<sup>19</sup>, havendo ainda os que ratificaram ambos os instrumentos. Ademais, com o advento da Declaração de Cartagena sobre os refugiados, de 1984, foi recomendado que a definição do termo refugiado agregasse, de igual maneira, as pessoas que fugissem de seus países de origem por motivos de densa violação de Direitos Humanos e/ou outras circunstâncias que pudessem gerar embaraços à ordem pública (Piovesan, 2018). Como se verifica:

**Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984) - Terceira** – Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se torna necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1, parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos Direitos Humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. [...] <sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Lista dos países que ratificaram a Convenção de 1951, encontra-se disponível no sítio eletrônico do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

<sup>19</sup> Lista dos países que ratificaram o Protocolo de 1967, encontra-se disponível no sítio eletrônico do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

<sup>20</sup> Declaração de Cartagena sobre Refugiados. Adotada no chamado “Colóquio sobre a proteção internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: problemas jurídicos e humanitários”, em Cartagena, Colômbia, entre os dias 19 a 22 de novembro de 1984 (ACNUR, 1984).

Nesse ponto, é importante esclarecer que a Declaração de Cartagena de 1984 não possui caráter vinculante, embora tenha a possibilidade de ser incorporada aos ordenamentos jurídicos de cada país, por meio de legislação específica.

Desse modo, esses instrumentos<sup>21</sup> ampliaram a noção de refúgio para questões não apenas ligadas a grupos étnicos ou nacionais, mas também para perseguidos individuais, pois o reconhecimento da condição de refugiado começou a se dar a partir da situação de cada indivíduo (Hathaway, 1991).

Ademais, ao tratar sobre o instituto do refúgio, é importante frisar a atuação do principal órgão de proteção aos refugiados, qual seja, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Conforme o artigo 22<sup>22</sup> da Carta das Nações Unidas, a Organização das Nações Unidas (ONU) possui três órgãos subsidiários: os Fundos - como é o caso do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); os Comissariados - como acontece com o ACNUR e os Programas - como exemplo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O ACNUR surgiu em 1950, dentro do Sistema das Nações Unidas, para conceder efetividade, em âmbito universal, a proteção aos refugiados (Jubilut, 2007). Nasceu como uma agência temporária, com mandato de curto prazo. Foi criado para auxiliar milhões de pessoas que se deslocaram durante a Segunda Guerra Mundial, a encontrar um local para chamar de “lar” e a recuperar a esperança no futuro (Jolie, 2010).

Inicialmente, a atenção do ACNUR era limitada apenas aos refugiados, contudo, essa questão evoluiu e alcançou também as pessoas deslocadas ou as chamadas “de interesse do ACNUR” - pessoas ou grupos que foram forçados a fugir e abandonar as suas casas ou os seus locais de residência habitual, por conflitos armados, situações de violência generalizada, violação de Direitos Humanos, calamidades naturais ou provocadas pelo homem, para evitar seus efeitos (no caso dos deslocados internos, sem atravessar a fronteira internacionalmente reconhecida de um estado), com o objetivo de providenciar a proteção dessas pessoas e de implementar soluções duráveis para o tema (Jubilut, Apolinário, 2009).

Cabe ao Alto Comissariado coordenar as atividades de assistência direta às pessoas que se encontram em seu âmbito de competência. No tocante à proteção dos refugiados, atualmente o número aumentou de maneira considerável: ao final da Segunda Guerra, a estimativa era de 1 milhão de refugiados no mundo, já em 2010, em consonância com o

---

<sup>21</sup> Tais como o Protocolo de 1967 e Declaração de Cartagena de 1984.

<sup>22</sup> Carta das Nações Unidas - ARTIGO 22 - A Assembleia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções (ONU, 1945).

relatório de tendências globais do ACNUR, o número de refugiados era de 43,7 milhões. Hoje, essa quantidade, como fora mencionado, está acima de 60 milhões de pessoas refugiadas, de acordo com os dados do referido Órgão (ACNUR, 2017).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados tem sede em Genebra, entretanto, possui escritórios continentais e sub-regionais que trabalham em conjunto com os escritórios nacionais e com os parceiros do ACNUR. O seu responsável é o Alto Comissário, que está vinculado diretamente ao Secretário Geral da ONU. Além disso, possui um Comitê Executivo formado pelos Estados que têm interesse no tema, independentemente de serem ou não membros do ACNUR (Jubilut, 2007).

De acordo com o Estatuto do ACNUR, em seus capítulos I e II<sup>23</sup>, são funções essenciais do órgão: a tomada de providências de proteção internacional, bem como a busca de soluções permanentes para esta problemática, além de se tratar de um trabalho humanitário e apolítico, e de ter o foco voltado para a importância da reunião familiar desses indivíduos. Nesse sentido é o §14, do *General Information Paper*, publicado pelo ACNUR no ano de 1982 (Jubilut, 2007):

Ao buscar o primeiro objetivo ele [ACNUR] procura promover a adoção de padrões internacionais de tratamento dos refugiados e a efetiva implementação de circulação, e garantias contra o retorno forçado para um Estado no qual o refugiado possa ter razões para temer uma perseguição. Ao buscar o segundo objetivo, o ACNUR procura facilitar a repatriação voluntária dos refugiados, ou, quando esta não é uma solução possível, procura auxiliar os governos dos países de asilo para que os mesmos possibilitem a autossustentabilidade dos refugiados o mais rapidamente possível. (Tradução livre do §14 do documento supracitado).

O ACNUR atua com três estratégias de soluções duráveis, são elas: a integração local, que consiste em adaptar esses indivíduos à sociedade que o acolheu; o reassentamento que equivale ao processo de transferência dos refugiados que possuem problemas de proteção ou de integração no país de acolhida para outro Estado e a repatriação voluntária, que é o regresso do refugiado ao país de origem quando cessa a causa que o obrigou a fugir (Jubilut, 2007).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados tem como compromisso a efetivação de direitos mínimos de pessoas refugiadas, impulsionando, assim, os Estados a criarem condições adequadas de proteção dos Direitos Humanos dessas pessoas e de soluções

---

<sup>23</sup> CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS 1. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembleia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais.

pacíficas dos conflitos. Embora o ACNUR tenha um impacto significativo na melhoria das condições de vida dos refugiados, suas medidas nem sempre têm o poder de reverter completamente as violações aos direitos humanos sofridas. Além disso, o ACNUR muitas vezes opera em contextos complexos e desafiadores, nos quais conflitos armados, instabilidade política e limitações de recursos podem dificultar a implementação eficaz de suas soluções duradouras e medidas de proteção<sup>24</sup>.

#### **2.4 Panorama histórico da proteção de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio no Brasil**

Estabelecidos os contornos históricos da proteção jurídica aos refugiados, necessário se faz partir para a análise do panorama dessa salvaguarda as pessoas refugiadas em âmbito nacional. Soares (2012) explica que são três as formas de um Estado se comprometer com a proteção internacional de ditas pessoas, sendo elas: a ratificação de instrumentos internacionais sobre o tema, o desenvolvimento de normas internas em consonância com os critérios normativos de proteção internacional, e, por fim, a adoção de uma política que se detenha à proteção dessas pessoas.

Nesse sentido, em 1989, o Brasil, por meio do Decreto legislativo nº 11/1960 e do Decreto nº 50.215/1961, recepcionou a Convenção de 1951, bem como, pelo Decreto legislativo nº 93/1971 e Decreto nº 70.946/1972, recepcionou o Protocolo de 1967 (Pacífico, 2010). No tocante à barreira geográfica, esta só foi retirada em 1989, por meio do Decreto nº 98.602. Já pelo Decreto nº 99.757/1990, o Governo brasileiro retirou as reservas aos artigos 15 e 17 da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> No caso da presente pesquisa, a atuação do ACNUR se deu, principalmente, na integração local, a partir de diferentes formas, tais como: auxiliando na construção de hospitais de campanha, como foi o caso do hospital construído em Boa Vista, na distribuição de itens de emergência, no acesso à informação em parceria com autoridades públicas, no auxílio financeiro emergencial, bem como na realocação de refugiados para espaços considerados mais seguros. Apesar da atuação do ACNUR, algumas de suas ações encontraram barreiras para serem executadas, haja vista a escassez na testagem e rastreamento do vírus, sobretudo, na fase inicial e em locais mais remotos, dificuldades para assegurar serviços de saúde, água, saneamento, materiais de higiene, assistência em dinheiro, educação e abrigo às pessoas refugiadas, além da necessidade de alertar as autoridades para assegurar que as medidas de controle de saúde relacionadas à pandemia pudessem preservar os direitos das pessoas de encontrar, no território brasileiro, proteção e refúgio, levando em consideração as situações de vulnerabilidade, perseguição e violação de direitos humanos sofridas por essas pessoas, o que, na prática, não foi exatamente cumprido pelo Governo Federal quando da adoção de medidas, como será visto adiante.

<sup>25</sup> Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) [...] Art. 15 - Direitos de associação Os Estados Contratantes concederão aos refugiados que residem regularmente em seu território, no que concerne às associações sem fins políticos nem lucrativos e aos sindicatos profissionais, o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nas mesmas circunstâncias. [...] Art. 17 - Profissões assalariadas 1. Os Estados Contratantes darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada. 2. Em qualquer caso, as medidas restritivas impostas aos estrangeiros

Posteriormente, em 1977, foi celebrado um acordo entre o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e o Brasil, visando estabelecer um escritório ad hoc em solo brasileiro, levando em consideração a fragilização da democracia na América Latina pelos novos regimes que perseguiram seus opositores, gerando, desta forma, pessoas que se encontravam em situação de refúgio (Jubilut, 2007).

Apesar da permissão para que fosse estabelecido o escritório do ACNUR no Rio de Janeiro, o governo brasileiro não reconhecia o mandato do ACNUR como órgão integrante de organização internacional, tendo em vista o regime ditatorial existente e as reservas geográficas da Convenção de 1951 ainda presentes, tornando limitada a ação do referido órgão a uma possibilidade de manter as pessoas refugiados por um curto período de permanência no Brasil, até que fossem reassentadas em outro país (Milesi, Andrade, 2010).

Sendo assim, o ACNUR contou com o apoio das Cáritas Arquidiocesana dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, e da Comissão Pontifícia Justiça e Paz, para prestar assistência aos refugiados que se encontravam no país entre os anos de 1977 e 1982.

Conforme disciplina Pacífico (2010), a Cáritas Internacional é uma organização sem fins lucrativos, criada na década de 1950, pela Igreja Católica, com a finalidade de atender 17 populações carentes. Ela possui parceria com o ACNUR e possui status de observadora da Organização das Nações Unidas no Conselho Econômico e Social. Além disso, ela é constituída por mais de 150 Estados, assim como pelas Cáritas Nacionais. No Brasil, a Cáritas é um organismo ligado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e à Pastoral Social, atuando, hoje, em 450 (quatrocentos e cinquenta) municípios, tendo 183 (cento e oitenta e três) entidades membro, com destaque para a atuação na acolhida de pessoas refugiadas nas Arquidioceses de São Paulo e do Rio de Janeiro (Jubilut, 2007; Cáritas Brasileira, 2019).

A capacidade da Cáritas de obter reversões quanto às violações de direitos humanos sofridas por refugiados é limitada, especialmente em termos de influenciar mudanças políticas ou legais em nível internacional. A Cáritas, assim como, outras organizações não governamentais, frequentemente trabalha no nível local e comunitário para fornecer

---

ou ao emprego de estrangeiros para a proteção do mercado nacional do trabalho não serão aplicáveis aos refugiados que já estavam dispensados na data da entrada em vigor desta Convenção pelo Estado Contratante interessado, ou que preencham uma das seguintes condições: a) contar três anos da residência no país; b) ter por cônjuge uma pessoa que possua a nacionalidade do país de residência. Um refugiado não poderá invocar o benefício desta disposição no caso de haver abandonado o cônjuge; c) ter um ou vários filhos que possuam a nacionalidade do país de residência. 3. Os Estados Contratantes considerarão com benevolência a adoção de medidas tendentes a assimilar os direitos de todos os refugiados no que concerne ao exercício das profissões assalariadas aos dos seus nacionais, e em particular para os refugiados que entraram no seu território em 10 virtude de um programa de recrutamento de mão-de-obra ou de um plano de imigração.

assistência direta aos refugiados, incluindo abrigo, alimentos, cuidados médicos, apoio psicossocial e educação. Também advogam por melhores condições de vida para os refugiados e procuram sensibilizar a comunidade sobre as dificuldades enfrentadas por esses refugiados.

Em resumo, a reversão das violações de direitos humanos sofridas por refugiados requer uma abordagem global que envolva não apenas organizações humanitárias, mas também governos, instituições internacionais e a comunidade internacional como um todo. É uma situação que exige esforços coordenados e colaborativos em múltiplos níveis para garantir que os direitos humanos de todos, incluindo os refugiados, sejam respeitados e protegidos.

Ademais, naquela fase, o ACNUR realizava o acompanhamento desses deslocamentos massivos, tendo a Igreja Católica exercido o papel principal de proteção de brasileiros que se deslocavam devido ao regime ditatorial, e de pessoas perseguidas provenientes de países vizinhos, que buscavam preservar suas vidas.

Existem casos emblemáticos, como o de jovens chilenos que se refugiaram no Brasil, através da Cáritas, sob responsabilidade e usufruindo dos recursos da própria Igreja, ante a impossibilidade de proteção por parte do governo brasileiro. Por estes motivos, pode-se dizer que a Cáritas foi responsável por ensinar ao governo brasileiro a como lidar com esses casos e a ter uma boa política de recepção e auxílio às pessoas em situação de refúgio (Barreto, 2010).

Outrossim, a Comissão Pontificia Justiça e Paz tinha sua existência e sua finalidade pautadas na legalização do tratamento humanitário dado pela Igreja Católica às pessoas em situação de refúgio, bem como, conforme Jubilit (2007), se estendia aos outros temas correlatos aos Direitos Humanos.

No ano de 1988, houve o prelúdio da Constituição da República, que gerou como consequência a mudança do ACNUR para Brasília, bem como a denúncia pelo país às limitações geográficas da Convenção de 1951, aderindo ao conceito ampliado da Declaração de Cartagena de 1984 (com a adoção do critério da grave e generalizada violação de Direitos Humanos para a concessão de refúgio), e elaborando a Portaria Interministerial nº 394, de 1991.

Ao observar o cenário nacional, o Brasil também aderiu expressamente às definições trazidas pela Declaração de Cartagena com a edição da Lei do Refúgio, lei nº 9.474/1997, em seu artigo 1º, inciso III<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: [...] III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Nesse ponto, é importante frisar que, embora declarações e tratados sejam documentos diplomáticos, possuem algumas diferenças. Um tratado é caracterizado por ser um acordo formal entre dois ou mais países, geralmente com obrigações legais e consequências para todos os Estados que sejam parte. Por outro lado, as declarações são afirmações formais de princípios, ou de uma posição ou intenção de um país ou grupo de países, mas não necessariamente um compromisso legalmente vinculativo, isto é, podem ou não ter efeitos legais diretos. Os tratados também possuem um processo com maiores formalidades de negociação e ratificação, como será visto em seguida, já as declarações não têm o mesmo nível de compromisso legal.

Destaque-se que, para que um tratado seja celebrado em âmbito nacional, passa, inicialmente, por três fases responsáveis pela formulação da vontade do Brasil em celebrá-lo. A primeira fase é da assinatura, na qual ocorrem as negociações acerca do conteúdo do tratado. Quando se há êxito em uma negociação, o Estado irá realizar a assinatura do texto que foi negociado, e se manifesta pela predisposição em celebrá-lo, contudo, tal manifestação e assinatura não vinculam, ainda, o Brasil. O Estado brasileiro pode também aderir a Tratados que já existem, porém, que não tiveram a participação do país em suas negociações.

Após a fase inicial, a fase seguinte se refere à aprovação por parte do Congresso Nacional. Conforme o artigo 49, inciso I<sup>27</sup>, da Constituição Federal de 1988, cabe ao Congresso resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que geram encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, bem como, segundo o artigo 84, inciso VIII<sup>28</sup>, é dever do Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

Depois de haver a aprovação pelo Congresso Nacional, resumidamente, segue-se para a fase de ratificação do tratado. Além desta fase, existe a fase de incorporar o tratado que foi celebrado pelo Estado brasileiro. Essa fase é chamada fase do Decreto de Promulgação pelo Presidente da República.

O projeto de decreto, ao ser analisado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, pode ou não ser rejeitado. Havendo rejeição, esta é informada ao Presidente da República. O Congresso Nacional pode também realizar modificações no texto do tratado. Essas alterações podem se dar da seguinte forma: não aprovando alguns dos dispositivos do

---

<sup>27</sup> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. – Constituição Federal de 1988.

<sup>28</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. – Constituição Federal de 1988.

texto do decreto ou recomendando a mudança de parte do texto do tratado, com a apresentação de ressalvas, cabendo ao Presidente ratificar o texto do tratado com as reservas aos dispositivos indicados e/ou alterações específicas do texto, ou ainda, se não houver concordância por parte do Presidente com as modificações apontadas, resta apenas a não ratificação do tratado.

Além disso, após os trâmites acima descritos, pode o Presidente celebrar, ratificando de maneira definitiva, o tratado, ou pode, ainda, apresentar novas reservas em conjunto com as que foram impostas pelo Congresso Nacional.

Ao passar pela fase de ratificação, juntamente com a vigência do tratado em âmbito internacional, é necessário que haja a validação dessas normas por meio do Decreto de Promulgação anteriormente mencionado e, posteriormente, que este decreto seja referendado pelo Ministro das Relações Exteriores, em consonância com o que estabelece o art. 87, I, da Constituição de 1988, para que se tenha, assim, a incorporação do referido tratado. Como se verifica do texto constitucional:

Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.  
Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:  
I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

Quanto à hierarquia dos tratados, é válido ressaltar que esse é um aspecto fundamental do direito internacional e possui implicações significativas para os Estados nacionais. No caso do Brasil, após 1988, foi estabelecido um precedente sobre a hierarquia comum dos tratados internacionais a partir da ADIN-MC 1.480, no qual o Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu o estatuto do tratado como equivalente ao de lei ordinária federal.

A paridade normativa que envolve os tratados e as leis ordinárias impõe a submissão do tratado à Constituição e é utilizado o critério cronológico ou o critério da especialidade para tratar de conflito entre o tratado e a lei, e, além disso, impõe a suspensão de eficácia do texto do tratado e não sua revogação pela lei posterior que possua disposição contrária.

Não houve mudança da orientação do STF quanto à hierarquia normativa dos tratados em geral, ainda permanece a orientação de que os tratados internacionais comuns incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro equivalem à lei ordinária federal.

Posteriormente, com a edição da Emenda Constitucional nº 45/2004, houve a inclusão do §3º ao art. 5º, da CF/88, que estabelece que “os tratados e convenções internacionais sobre

Direitos Humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

Ademais, a partir do posicionamento do STF no RE 466.343 (relativo à prisão civil do depositário infiel<sup>29</sup>), ficou consagrada a teoria do duplo estatuto dos tratados internacionais de Direitos Humanos, de natureza equivalente às emendas constitucionais para os que forem aprovados pelo rito do art. 5º, § 3º e de natureza supralegal para todos os demais, sejam eles anteriores à Emenda Constitucional nº 45/2004 ou posteriores e que tenham sido aprovados pelo rito comum.

Como consequência da hierarquia dos tratados, tem-se que as leis e atos normativos são válidos na medida que forem compatíveis com a Constituição Federal e com os tratados internacionais de Direitos Humanos que foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro. Outra consequência é que em relação aos tratados de Direitos Humanos incorporados que não possuem estatuto constitucional, não caberia ao STF a análise da compatibilidade entre leis ou atos normativos e tratado internacional de Direitos Humanos (na esfera do controle abstrato de constitucionalidade). Caberia, na verdade, ao STF realizar controle de convencionalidade nacional das leis em relação aos tratados recepcionados pelo rito especial previsto no art. 5º, § 3º, da CF/88, que possuem estatuto de emenda constitucional (Ramos, 2014).

Ao se falar da Lei nº 9.474/1997, tem-se que sua vigência foi um marco na proteção nacional aos refugiados, por trazer um tratamento específico sobre o Estatuto dos Refugiados. Nas palavras de Jubilut (2007, p. 176):

A partir dessa data, o Brasil se consolidou como um Estado acolhedor de refugiados [...] e passou a integrar formalmente o grupo de Estados que não apenas se preocupam, mas efetivam o Direito Internacional dos Direitos Humanos, pelo menos no que tange ao Direito Internacional dos Refugiados.

A Lei nº 9.474/97 é considerada como um instrumento contemporâneo propício e coerente, que busca implementar ações tanto pelas autoridades nacionais quanto para que sejam elaboradas e aplicadas normas a respeito das pessoas refugiadas nos planos interno e externo (Pereira, 2009).

Apesar de passados anos da Convenção de 1951 e da própria Lei nº 9.474/1997, diversos tipos de violações dos Direitos Humanos e de perseguições, ainda obrigam inúmeras

---

<sup>29</sup> No julgamento, os ministros decidiram de forma unânime que a prisão de depositário infiel era ilegal, mas cada um opinando por um motivo distinto. Foi a partir dos julgamentos referentes às prisões de depositário infiel que surgiu a tese da supralegalidade dos tratados de direitos humanos que não foram aprovados pelo rito do art. 5º, §3º, da CF/88, consagrando essa como posição oficial do STF (Silva, 2021).

peessoas a partirem de seus países em busca de proteção, sendo esta uma preocupação da comunidade internacional e nacional (ACNUR, 2018).

Dependentes essencialmente de instituições do terceiro setor, diante evidente escassez de políticas públicas eficazes, aos olhos da prática, são perceptíveis os obstáculos diuturnos aos quais são sujeitados, pois, embora em algumas circunstâncias possuidores de documentação que possibilite o trabalho e a construção, em tese, de vida social, a realidade é outra daquela prevista no papel. Palpáveis são os casos observados em entrevistas com especialistas da área e com atores da temática, que os refugiados e solicitantes de refúgio que estão no Brasil se encontram em situação de desamparo institucional (Torres, 2019).

A título ilustrativo, o ACNUR em conjunto com a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, realizou uma pesquisa acerca do perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil, que revelou alguns índices quanto à realidade enfrentada por pessoas refugiadas no território brasileiro<sup>30</sup>.

Quanto aos critérios analisado, de início, foi analisado escolaridade, diploma e capital linguístico, em que pese os dados demonstrem que apenas 2,7% dos refugiados informantes na pesquisa não haviam completado o Ensino Fundamental, outros 0,6% declararam-se analfabetos, e 34,4% dos refugiados informantes concluíram o Ensino Superior, com 15 desses já tendo cursado alguma pós-graduação, a pesquisa aponta, em contrapartida, o alto índice de diplomas não revalidados, tendo apenas 14 refugiados que conseguiram revalidar seus diplomas (em todos os níveis de ensino) no Brasil, e 133 refugiados que não conseguiram realizar a revalidação. Além disso, os refugiados entrevistados demonstraram alto capital linguístico, todavia, isso não se traduziu em capital econômico para os informantes refugiados, como geração de emprego e renda (ACNUR, 2019).

Outro ponto destacado na pesquisa foi em relação à renda domiciliar mensal, de 395 entrevistados, 314 entrevistados (79,5%) possuíam renda inferior a R\$ 3.000,00, e 95 deles tinham renda inferior a R\$1.000,00. Os 20,5% restantes tinham renda domiciliar acima de R\$ 3.000,00 mensais. Dentre os últimos, apenas 15 refugiados (menos de 4%) declararam possuir renda domiciliar acima de R\$ 5.000,00 (ACNUR, 2019).

Quanto ao acesso a direitos, deveres e uso de serviços públicos, uma parcela de 33% dos informantes da pesquisa não está integrada juridicamente, por motivos de desconhecimento de seus deveres ou direitos. Outra parte dos participantes (1/3) afirmou

---

<sup>30</sup> A pesquisa foi intitulada “Resumo executivo – Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil – Subsídios para elaboração de políticas”, tendo sido realizada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello.

conhecer em parte os seus direitos, principalmente os voltados a sua condição, e apenas mais 1/3 dos participantes, declararam conhecer seus direitos e deveres (ACNUR, 2019).

No que tange à segurança jurídica, a maioria dos refugiados entrevistados possui os principais documentos, tais como CPF (99%), Registro Nacional do Estrangeiro (92%) e Carteira de Trabalho (84%). Por esses documentos, os refugiados possuem a garantia dos mesmos direitos e deveres que os nacionais, exceto os direitos políticos. A pesquisa chama atenção também para o número de pessoas refugiadas no Brasil que possui o Número de Identificação do Trabalhador (NIT) ou o PIS (Programa de Integração Social), haja vista que ambos são voltados ao trabalhador e permitem o recebimento de abono salarial, quando o salário mensal não ultrapassar dois salários-mínimos (ACNUR, 2019).

A pesquisa informa, ainda, que em relação aos serviços públicos, o acesso à saúde é o mais utilizado, chegando a ser disponibilizado a 91% dos refugiados entrevistados. O acesso e utilização aos serviços educacionais ocupam 41% da amostra. Já os serviços de assistência social são acessados por apenas 19% desses refugiados. Por fim, 14,6% dos informantes declararam acesso aos serviços da previdência (ACNUR, 2019).

O último ponto da pesquisa a ser brevemente evidenciado no presente trabalho, é o que trata sobre a integração sociocultural. O que chama atenção no referido tópico, é o percentual de 23,4%, correspondente a 114 refugiados informantes, permanecem limitados aos seus ambientes natais ou domésticos, o que demonstra que ainda há muito que se fazer em relação à integração no Brasil<sup>31</sup> (ACNUR, 2019).

Embora a legislação do país, como a Lei do Refúgio (9.474/1997), contemple formas de efetivação dos direitos sociais dos solicitantes e refugiados no Brasil, a realidade mostra as grandes dificuldades enfrentadas dia a dia por essas pessoas, tais quais: desconhecimento e violações de seus direitos trabalhistas; obstáculos ao acesso a instituições privadas e governamentais; falta de informação sobre direitos e deveres, discriminação em serviços públicos, e também particulares, além de outras situações. É certo que o Brasil ainda é um país que possui muitas desigualdades sociais, onde diversas camadas da população sofrem privações em se tratando de acesso e efetividade de direitos, notavelmente econômicos e sociais (Torres, 2019).

Assim sendo, expõe Jubilut (2007, p. 30) que: “o Direito Internacional dos Refugiados não é apenas atual, mas também relevante, e somente pode ser efetuado adequadamente de modo multidisciplinar”.

---

<sup>31</sup> Outros fatores como: moradia, gastos domésticos, mercado de trabalho, integração política, também foram analisados na pesquisa em questão e encontram-se disponíveis para aferição.

De todo exposto, percebe-se que diversos problemas globais, como guerras, violência, perseguições, abusos de Direitos Humanos<sup>32</sup>, são fatores que têm influência para a ocorrência das migrações, desencadeando discussões mais amplas sobre o tema e a respeito da proteção internacional da pessoa humana, buscando, desse modo, alternativas eficazes para garantir proteção efetiva a todas as pessoas.

## **2.5 Comitê Nacional para os Refugiados e o procedimento de concessão da condição de refugiado no Brasil**

Ao ser criada a Lei nº 9.474/97, foi instituído um órgão nacional, de elegibilidade representativo e democrático, qual seja, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), que tem como principal finalidade a declaração da condição de refúgio, em primeiro grau. O CONARE é um órgão administrativo advindo do Poder Executivo, atuante junto ao Ministério da Justiça, haja vista a sua competência para concessão de refúgio, bem como para entrada e saída do território brasileiro (Mendes, 2014; Soares, 2012).

O Comitê é formado por representantes governamentais ligados à temática do refúgio, pelo ACNUR e por representantes da sociedade civil. Cada membro do CONARE possui direito a um voto e as decisões são tomadas por maioria simples. As atribuições de cada membro são definidas pelo regimento interno do órgão, que é elaborado pelo Ministro de Estado e Justiça. Dentre essas atribuições, podem ser destacadas: cessação ou concessão de refúgio, coordenação de ações necessárias à proteção e assistência em diversos aspectos às pessoas refugiadas, além da aprovação de resoluções normativas no âmbito da lei do refúgio (Chiaretti; Severo, 2018).

Jubilut (2009) explicita que existem quatro organismos envolvidos no procedimento de concessão da condição de refúgio, são eles: CONARE, ACNUR, Cáritas Arquidiocesana (ou, na previsão legal atual, outra organização com finalidade semelhante de assistência e proteção de pessoas refugiadas) e Departamento da Polícia Federal. Esse procedimento, presente na Lei nº 9.474/97, possui caráter urgente e confidencial, bem como sua solicitação se dá gratuitamente.

A Lei nº 9.474/97, em seu art. 7º, prevê: “O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer

---

<sup>32</sup> Os dados disponibilizados pelo ACNUR, no relatório de tendências globais, apontam que até 2021, o número de pessoas que se deslocou pelas motivações acima citadas, chegou a 89,3 milhões.

autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.”

Sendo assim, o procedimento se inicia a entrada do solicitante no Brasil, bem como com a solicitação propriamente dita. Solicitação esta que não permite a deportação do solicitante ao território em que estava sendo ameaçada à sua vida e integridade física. O pedido é feito perante a autoridade da Polícia Federal, mediante a tomada das declarações dos solicitantes, com as devidas motivações pelas quais o país de origem foi deixado, além de das informações pessoais básicas, conforme art. 9º, do diploma supra (Barbosa, Hora, 2007; Jubilut, 2009).

O momento inicial é de grande relevância e sensibilidade, haja vista que, a depender da situação, pode resultar em consequências prejudiciais ao solicitante, sendo este obrigado a regressar ao país de origem, podendo, desta forma, correr risco de vida, assim como para a autoridade policial que não respeitar o princípio do *non-refoulement*, podendo esta incorrer em abuso de autoridade (Barbosa, Hora, 2007).

Nesse ponto, frise-se que o solicitante está buscando proteção e autoridades competentes possuem a responsabilidade de avaliar a solicitação da condição de refugiado de maneira a observar as leis internas, bem como os tratados internacionais do qual o país é signatário. A sensibilidade desse momento é destacada porque, dependendo de como a situação é tratada, pode ter implicações prejudiciais para o solicitante de refúgio e até mesmo mais violações aos seus direitos.

Em relação ao princípio do *non-refoulement*, este possui previsão na Convenção de 1951, em seu artigo 33, e disciplina que um Estado não deverá impor a uma pessoa que retorne ao território de origem, qual seja, o local que tiver gerado a perseguição e que ainda exponha à essa condição a pessoa necessitada de proteção. Por ser considerado norma de *jus cogens* (da qual não caberá derrogação), tem aplicação geral e imperativa, e a sua violação seria uma ilegalidade (Paula, 2006).

Jubilut (2009) acrescenta ainda que, apesar de o primeiro contato do solicitante da condição de refugiado, em tese, ser com a Polícia Federal, conforme disciplina a Lei nº 9.474/97, a realidade por vezes é outra. Muitos solicitantes buscam diretamente a Cáritas (ou outra organização similar), tanto pelo temor de recorrer primeiramente ao departamento policial, para que não tenham o risco de retorno ao país de origem causador das perseguições, quanto pelo desconhecimento da forma adequada de solicitação da condição, e, só depois é que são encaminhados com as informações pertinentes para o departamento da Polícia Federal.

Nesse sentido, é de se questionar a competência da Polícia Federal como órgão no qual as pessoas solicitantes da condição de refugiadas têm o contato inicial, tanto pela maior necessidade de instrução e atualização de seus agentes no tocante às questões de refúgio, quanto pelo receio (dos que buscam proteção) de sofrer arbitrariedades.

A nova lei de migração regulamenta a possibilidade estabelecer órgãos que possam efetivar os objetivos da lei, inclusive para coordenar e articular essas ações, todavia, embora haja tal previsão legal, a existência de um outro órgão com essa finalidade ainda não é uma realidade concretizada. Ademais, a entrada irregular ao território nacional, não impede a solicitação da condição de refugiado, ficando os procedimentos de apuração da entrada irregular no país suspensos até a decisão final do pedido da concessão da condição de refúgio.

Ao ser dada entrada na solicitação através do termo lavrado pela Polícia Federal, o solicitante receberá um protocolo provisório advindo do CONARE, que servirá de documentação até a decisão final do pedido, havendo menores, estes poderão ser incorporados aos documentos dos pais ou responsáveis (Soares, 2011).

Em seguida, poderá haver o retorno do solicitante até a Cáritas (ou outra organização não-governamental de assistência aos refugiados) para que seu pedido seja analisado. Soares (2011) ressalta que o parecer da Cáritas (assim como das demais organizações) não é vinculante, não sendo o governo brasileiro obrigado a segui-lo, no entanto, será de suma relevância para que o solicitante busque auxílio financeiro e integração em outro país.

Após essa fase procedimental, a solicitação seguirá ao Comitê Nacional para Refugiados, onde será o solicitante submetido a uma segunda entrevista, a fim de que seja constatado se o pedido é legítimo e a veracidade de seus fundamentos. Após a realização da entrevista, um membro do CONARE irá repassar o caso para um colegiado, formado por membros do próprio Comitê, do ACNUR e da sociedade civil, que farão um parecer para que seja enviado ao plenário do CONARE, objetivando a discussão meritória e a decisão definitiva do órgão (Jubilut, 2009).

A decisão final do Comitê poderá acolher ou negar a solicitação, através de decisão de natureza declaratória da condição de refúgio, bem como as consequências para os solicitantes irão variar de acordo com cada caso. Havendo decisão favorável, Pacífico (2010) afirma que a pessoa em situação de refúgio será registrada junto ao departamento da Polícia Federal, e assinará um termo de responsabilidade, recebendo, assim, o Registro Nacional de Estrangeiro – RNE (atual Carteira de Registro Nacional Migratório - CRNM), tendo direito também à carteira de trabalho e passaporte brasileiro.

Entretanto, sendo o pedido indeferido, o solicitante terá 15 dias, da data da notificação da decisão denegatória, para realizar retirada do país ou recorrer ao Ministro da Justiça, que analisará a solicitação e proferirá decisão definitiva, da qual não caberá recurso. Nos casos em que a decisão do Ministro da Justiça for pelo deferimento, ocorrerá o mesmo procedimento anteriormente mencionado perante o departamento da Polícia Federal. Já quando a decisão for no sentido do indeferimento, aduz o art. 32, da Lei nº 9.474/97 que:

No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3º desta Lei.

Outrossim, apesar de, inicialmente, a Lei nº 9.474/97 abordar o procedimento de concessão do refúgio nos termos mencionados, tendo em vista a burocracia e morosidade de tal procedimento, o Ministério da Justiça, por meio do Conare, criou uma plataforma digital (SISCONARE), na qual são realizados todos os trâmites em relação à análise e concessão de refúgio no Brasil, contando com a participação de todos os atores envolvidos no procedimento, além de tornar o processo mais célere e de aprimorar a realização de suas etapas.

### 3 PANDEMIA EM FOCO: REFLEXOS GLOBAIS E A REALIDADE BRASILEIRA

Ao voltar o olhar para Migrantes e Refugiados, para a sua liberdade de locomoção<sup>33</sup>, bem como o seu direito de migrar, tem-se que estes são exercidos desde sempre, uma vez que esses direitos não são recentes, mas sim parte integrante da condição migratória do ser humano ao longo da história. Desde os primórdios da civilização, as pessoas têm se deslocado por diversas razões, como busca por melhores condições de vida, segurança, ou escapando de conflitos e perseguições. A migração é uma das respostas às mudanças nas condições sociais, econômicas e políticas. O reconhecimento desses direitos não é uma invenção moderna, mas algo que tem ocorrido ao longo dos séculos. Eles existem desde os tempos antigos, moldando as trajetórias das sociedades ao redor do mundo.

Contudo, em que pese sejam formalmente consagrados, comportam limites que envolvem e garantem a soberania estatal e a organização entre Estados. Desse modo, é dada a opção a cada Estado de dispor acerca de sua política migratória, podendo esta ser mais flexível ou mais rígida. Todavia, uma série de questões devem ser consideradas no momento de ponderar o ingresso de migrantes, principalmente em regiões fronteiriças (Neves, 2022).

Nesse sentido, realizados os contornos da pesquisa no capítulo anterior, sobre o contexto das migrações, a evolução dos Direito Internacional dos Refugiados, bem como sua proteção nos âmbitos internacional e nacional, a presente seção tem como finalidade retomar os aspectos da problemática acerca da pandemia da Covid-19 e os seus impactos na questão migratória.

Analisaré, ainda, dentro desse cenário, as medidas de enfrentamento ao Coronavírus que foram adotadas de maneira global e no Estado brasileiro, como a Lei da quarentena e outras portarias que adotaram medidas restritivas para contenção do vírus, sobretudo, restringindo o trânsito de pessoas, e, conseqüentemente, os Migrantes e Refugiados, seu direito de locomoção e a busca por proteção.

---

<sup>33</sup> Constituição Federal de 1988 - Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

Ademais, será apurado o histórico das referidas portarias e resoluções adotadas em âmbito nacional, além de suas possíveis irregularidades quanto à seletividade da via de entrada, xenofobia, acesso ao direito de acolhida humanitária, entre outras consequências de sua adoção.

### **3.1 Covid-19 para além das fronteiras: Uma perspectiva global e brasileira**

Estabelecidos os parâmetros da pesquisa, cabe aqui adentrarmos no problema central da pesquisa e destrinçarmos suas nuances, estabelecendo um panorama mundial e brasileiro da pandemia da Covid-19 e seus impactos na saúde e em outros setores da vida humana.

Em dezembro de 2019, a OMS foi informada sobre diversos casos de pneumonia na cidade de Wuhan, em Hubei, na República Popular da China, devido a uma nova cepa de coronavírus que ainda não tinha sido verificada antes em seres humanos.

Em 23 de janeiro de 2020, a OMS afirmou que ainda era cedo para declarar uma emergência global de saúde pública, embora nesse momento o vírus já houvesse se propagado para além da China, como no Irã, Índia, Coreia do Sul, Tailândia, Hong Kong, Rússia e Estados Unidos, e estava começando a adentrar na Austrália e na Europa, sobretudo, na França, Alemanha, Itália e Espanha.

Sendo assim, em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto do novo coronavírus constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII)<sup>34</sup>, como visto anteriormente. Essa decisão buscou aperfeiçoar a cooperação mundial no intuito de conter a propagação do vírus.

No dia 28 de fevereiro de 2020, a OMS aumentou o alerta de risco do coronavírus para muito alto, haja vista que a doença já atingia mais de cinquenta nações. Já em 6 de março, a Covid-19 foi notificada em mais de noventa países e o número de casos de infecção pelo vírus ultrapassava a marca dos 100 mil, com cerca de 3,4 mil mortes. Somente em 11 de março, a OMS definiu a Covid-19 como uma pandemia mundial.

---

<sup>34</sup> Segundo a Organização Pan-Americana de Saúde, a ESPII é considerada, conforme estabelece o art. 1º do Regulamento Sanitário Internacional (RSI), “um evento extraordinário que pode constituir um risco de saúde pública para outros países devido a disseminação internacional de doenças; e potencialmente requer uma resposta internacional coordenada e imediata”.

Frise-se que a Covid-19 é uma doença infecciosa causada pelo coronavírus SARS-CoV-2. Possui como alguns de seus sintomas: o cansaço, a tosse seca, perda de paladar ou olfato, congestão nasal, dor de garganta, dor de cabeça, dores nos músculos ou juntas, náusea ou vômito, diarreia, entre outros.

A doença chamou atenção, principalmente, pela sua alta lesividade, possuindo taxas de mortalidade que cresciam rapidamente, sobretudo, em pacientes com idade superior a 50 anos, sem contar com as comorbidades, como hipertensão, doenças cardíacas, diabetes, que foram outros fatores que geraram propensão ao contágio e as complicações advindas da doença.

Os desafios ocasionados pela pandemia não se restringiram apenas aos aspectos sanitários, atingindo também as searas socioeconômicas, políticas, éticas, científicas, dos Estados nacionais<sup>35</sup>. Desse modo, os Estados começaram a implementar diversas medidas para o enfrentamento do coronavírus.

As primeiras medidas de contenção da epidemia começaram a ser discutidas e adotadas a partir do contexto individual da China. O referido país isolou a cidade de Wuhan e outras cidades de Hubei, impôs o isolamento social para cerca de 40 milhões de pessoas, além do uso de máscaras obrigatório, suspensão dos serviços de transporte coletivo, restrições para voos domésticos e internacionais, entre outras medidas.

Ao final de janeiro, diversas cidades chinesas estavam isoladas por outros países do mundo, a exemplo disso, a Mongólia fechou a fronteira com a China para carros, a Rússia suspendeu operações de turismo na China, e os Estados Unidos, a Austrália, a Nova Zelândia, e outros países, anunciaram que recusariam a entrada de estrangeiros, sobretudo, que tivessem passado recentemente pela China. Países da Europa como Inglaterra e Itália, adotaram medidas de monitoramento de passageiros provenientes da China.

Países como China, Singapura, Coreia do Sul, adotaram o distanciamento social, a quarentena, e testagens da presença do vírus, além do controle em relação à população infectada, como o controle sobre os lugares e edifícios em que existiram pessoas contaminadas, uso universalizado de máscaras respiratórias especiais medição de temperatura em portos, aeroportos e fronteiras, instrução aos médicos a notificar pacientes identificados

---

<sup>35</sup> Em relação aos desafios socioeconômicos, verificou-se aumento das taxas de desemprego, setores como turismo foram severamente atingidos, comunidades de baixa renda enfrentaram dificuldades para acessar recursos e serviços. Já no âmbito sanitário e de saúde, houve a necessidade de enfrentar a rápida disseminação do vírus, falta de equipamentos para lidar com a crise, a distribuição tardia das vacinas por alguns países, como foi o caso do Brasil. Além do próprio isolamento social, aumento dos casos de violência doméstica, pressão nos sistemas de saúde, entre outros.

com sintomas característicos da doença, quarentenas de quatorze dias para turistas que chegavam ao país, e outras medidas de enfrentamento (Han, 2020; Lima, 2020).

Em contraposição a algumas dessas medidas, países como Estados Unidos e Reino Unido, na época, minimizaram os efeitos do vírus. Os Estados Unidos recuaram posteriormente e o Reino Unido, que tinha defendido a ideia da chamada “imunização de rebanho”<sup>36</sup>, voltou atrás para determinar a medida de isolamento no país.

Deve-se reconhecer que as medidas a serem tomadas no caso de países com elevada margem de pobreza, como os países latino-americanos, por exemplo, são ainda mais complexas, por existir uma realidade diferente nesses países, que a dificulta que seja possibilitado o distanciamento social e outras condições de higienização, devido às situações enfrentadas por essas pessoas, por vezes precárias e que não proporcionam uma sobrevivência digna, como as condições de moradia, do ambiente em que vivem, acesso aos serviços públicos de saúde.

Das restrições e medidas adotadas, uma que recebeu destaque, tanto positivo quanto negativo, foi o fechamento das fronteiras terrestres, que, em que pese demonstre uma expressão de soberania dos Estados e tenha sido adotada em circunstância excepcional, deve ser feita seguindo uma medida de proporcionalidade e observância aos Direitos Humanos e compromissos internacionais<sup>37</sup> e nacionais<sup>38</sup> assumidos pelos países, haja vista que os reflexos da pandemia foram sentidos diretamente pelas pessoas em situação de maior vulnerabilidade, que, por vezes, não tiveram direitos assegurados, ou nem mesmo o acesso a esses direitos, como é o caso das pessoas refugiadas.

Desde que a doença surgiu, os refugiados tiveram que lidar com diversos desafios nos países em que se encontravam, incluindo a perda de meios de subsistência, como os ofícios que exerciam, além de ter agravado as dificuldades para aqueles que já viviam uma situação de desemprego, além dos despejos e uma maior estigmatização enfrentados. Parte dessas pessoas também não conseguiu ter acesso aos serviços básicos de saúde e higiene, ou ainda cumprir medidas de distanciamento social.

---

<sup>36</sup> Imunização de rebanho consiste em permitir que a população entre em contato com o vírus, para que desenvolva imunidade a ele.

<sup>37</sup> Como a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e a Declaração de Cartagena de 1984.

<sup>38</sup> No caso do Brasil, além da ratificação dos diplomas relativos à proteção e acolhimento de pessoas refugiadas, também houve a criação da Lei nº 9.474/1997, que trata sobre o instituto do refúgio e possui previsões acerca de sua proteção, bem como, por exemplo, a observância ao princípio da não-devolução.

Ao falar do território nacional, a título de exemplo, no Brasil, Migrantes e Refugiados compartilharam com os brasileiros uma dura realidade frente à pandemia. O primeiro ponto é que boa parte dessas pessoas está inserida na economia informal, sem que haja proteção social ou, ainda, encontram-se atuando como micro empreendedores voltados, sobretudo, ao ramo de alimentação, sendo duramente atingidos pelo fechamento de seus negócios. Ainda existem aqueles que estão em situação de desemprego e vivem de maneira precária no Brasil (Pachi, 2020).

No estado de São Paulo, as medidas impostas pela quarentena prejudicaram o primeiro dia de emprego de uma refugiada que morava na Casa do Migrante. Ela conta que estava pronta para começar como atendente em um café, mas que devido às restrições os planos foram postergados (Martins, 2020). No Sul do Brasil, em Porto Alegre, alguns refugiados retiravam seu sustento como motoristas ou entregadores de aplicativos, mas informaram que com o agravamento da pandemia os rendimentos caíram em 70% (Neumann, 2020).

Já no norte do país, em Manaus, uma refugiada relatou que seu marido não saía mais às ruas para vender água e bombons nos sinais de trânsito. Isso acabou afetando diretamente a renda da família, até que ela minguasse a cada dia (Melo, 2020). Alguns, ainda, encontraram dificuldades de acesso ao auxílio emergencial. Os que se encontravam em situação irregular e indocumentados também sofreram com o risco de não acessar os programas nacionais de saúde e bem-estar social (ACNUR, 2020b).

Outra questão foi que o direito ao auxílio emergencial era garantido aos Migrantes e Refugiados, contudo, indígenas da etnia Warao, advindos da Venezuela, que viviam no Recife, depararam-se com dificuldades para recebê-lo, haja vista que a maioria deles só possuía cédula de identidade da Venezuela e o documento atestando a condição de refugiado. Nesse sentido, houve uma ação civil pública, por meio da Defensoria Pública para que fosse assegurado o pleno cumprimento da Lei nº 9.474/97, que possui previsão sobre a flexibilização de documentos para refugiados. A Defensoria Pública da União (DPU) enviou um ofício circular para a Caixa Econômica, para que esta pudesse dar cumprimento aos dispositivos da lei (Santos, 2020).

Outrossim, os migrantes também foram submetidos à hipervigilância nas fronteiras, ao aumento de medidas de sanitização e ainda acabaram sofrendo, por vezes, com a xenofobia. É indubitável que a violência foi intensificada nesse contexto, bem como perdas de direitos,

confinamentos, suspensão de alguns institutos, como é o caso do asilo político, além da separação de diversas famílias durante esse processo (Cruz, 2020).

Tais circunstâncias fizeram o cenário mundial retomar momentos similares aos vivenciados nos séculos XIX e XX, pela existência de uma espécie de “processo seletivo sanitário”, responsável por definir quem deveria ou não entrar no país. Assim, resta claro que ao se falar de uma pandemia devemos ter em mente os problemas de múltiplos aspectos que ela acarreta, perfazendo-se como uma questão sanitária e um problema social. Nesse seguimento, tem-se que a fronteira, por vezes, torna-se um vetor apto a imbuir exclusão (Cruz, 2020).

Para Ramos (2020) o fechamento das fronteiras impactou negativamente no direito ao acolhimento dos solicitantes de refúgio, que é amparado pelo ordenamento jurídico internacional e pelo Estatuto do Refugiado. Nesta seara o ACNUR (2020) defende que, impor uma medida que impeça a admissão de refugiados ou de uma determinada nacionalidade, sem evidência de risco para a saúde e sem medidas de proteção contra a repulsão, implicaria um caráter discriminatório. E ainda destaca que, caso fosse evidenciado risco à saúde outras medidas poderiam ser adotadas, como testes, quarentena, prezando pela observância ao princípio da não repulsão, como será melhor detalhado nos capítulos seguintes.

Ou seja, as contradições presentes nas medidas impostas, como o caso do fechamento das fronteiras, tiveram reflexos diretos no direito ao acolhimento dos solicitantes de refúgio. Nesse sentido, é evidente a importância da adoção de soluções que sejam aptas a enfrentar o vírus, no entanto, tais medidas devem observância à proteção contra a repulsão, bem como não devem possuir caráter discriminatório.

Desse modo, verifica-se um dilema em relação à algumas medidas adotadas quando do enfrentamento de crises sanitárias mundiais, ante a necessidade de conter a propagação do vírus e tutelar o direito à saúde, e tendo em vista as obrigações assumidas pelos Estados no tocante aos direitos de refugiados e solicitantes dessa condição, previstos em tratados internacionais e leis próprias, como é o caso do Brasil, seguindo abordagens proporcionais e eficientes para o enfrentamento dos desafios suportados por essas pessoas.

### 3.2 O Brasil no palco da Pandemia da Covid-19

A seção 3.1 tratou sobre o panorama da pandemia da Covid-19 em âmbito mundial e trouxe a título de exemplo, a descrição de diversas medidas que foram adotadas pelos Estados, no sentido de conter a disseminação do vírus e enfrentar a crise sanitária até então instaurada, bem como a árdua realidade de refugiados durante a referida crise sanitária.

A presente seção abordará o contexto de desenvolvimento da pandemia e da adoção de respostas e medidas de enfrentamento ao coronavírus no Brasil, iniciando pelo histórico das portarias do Governo Federal, bem como retratando a análise dos pontos principais da Lei de Quarentena, da Portaria interministerial nº 120, de 17 de março de 2020, que estabeleceu restrição de entrada de estrangeiros oriundos da Venezuela, da Portaria nº 125, de 19 de março de 2020, que em um primeiro momento estabeleceu restrição de entrada por via terrestre, e do contexto geral sobre as previsões de penalidades como inabilitação de pedido de refúgio e deportação imediata, estabelecidas pela maioria das portarias, além das possíveis irregularidades advindas dessas medidas.

Como visto, diante da disseminação da Covid-19, diferentes ações públicas foram implementadas em graus variados e em diferentes contextos nos governos locais, estaduais e nacionais dos diversos países do mundo. Sabe-se que, a título exemplificativo, o Brasil, nos últimos anos, ao passar pelos piores momentos da pandemia da Covid-19, teve uma quantidade de casos superior a 10,5 milhões (Agência Brasil, 2021).

Nesse sentido, a reação no Brasil, em que pese tenham havido questões políticas ideológicas envolvidas, a falta de incentivo à vacinação por parte da presidência da república, omissões em relação à prevenção e aos cuidados, no plano normativo, deu-se quase em seguida à declaração da OMS sobre o estado de emergência sanitária. No dia 3 de fevereiro, com fundamento na deliberação internacional, o Ministério da Saúde adotou a Portaria de nº 188/2020, declarando a emergência em saúde pública de importância nacional em decorrência novo Coronavírus.

Após a adoção da referida portaria, diversas medidas de enfrentamento à Covid-19 foram implementadas pelo Estado brasileiro. Dentre elas, é possível destacar que o Brasil, em 6 de fevereiro de 2020, publicou a Lei nº 13.979, que foi responsável por reger o período de quarentena no país, dispondo sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde

pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Com a publicação da referida lei, em março de 2020, outras duas portarias foram editadas, a Portaria nº 356, de 11 de março de 2020, que regulamentou e operacionalizou o disposto na Lei nº 13.979/2020, e a Portaria interministerial nº 5, de 17 de março de 2020, que estabeleceu a compulsoriedade das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública previstas na Lei nº 13.979/2020. Em seguida, foi publicada a Portaria interministerial nº 9, de 27 de maio de 2020, que revoga a Portaria Interministerial MJSP/MS nº 05, de 17 de março de 2020, e acrescenta a disposição do art. 1º, sendo esta o primeiro ato normativo, desde a lei da quarentena, a disciplinar que as medidas de enfrentamento à Covid-19 deveriam assegurar o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, em conformidade ao que preconiza o artigo 3º do Regulamento Sanitário Internacional, promulgado pelo Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020.<sup>39</sup>

Também em março de 2020, foi publicada a Portaria interministerial nº 120, de 17 de março de 2020, sendo esta uma das portarias que gerou maiores controvérsias acerca de seu possível caráter discriminatório, haja vista o estabelecimento de restrição excepcional e temporária de entrada no Brasil de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela.

Destaque-se que a referida Portaria previu diretamente a restrição de entrada de estrangeiros oriundos da Venezuela, além das penalidades de deportação imediata e inabilitação de pedido de refúgio, mesmo com o fato de o Brasil ter declarado entre 2019 e 2020, mais de 46 mil refugiados venezuelanos pelo procedimento *prima facie*<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Art. 1º Deve ser assegurado, às pessoas afetadas em razão da aplicação das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, em conformidade ao que preconiza o Artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional, promulgado pelo Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020, e o inciso III do § 2º do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

<sup>40</sup> No reconhecimento da condição de refugiado por *Prima Facie*, algumas etapas do processo são diferentes, baseando-se no inciso III do artigo 1º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (Lei do Refúgio), que reconhece como refugiado o indivíduo que foi obrigado a deixar seu país de nacionalidade devido a grave e generalizada violação de direitos humanos (GGVDH). O Brasil, até então, reconhece essa situação na Venezuela, na Síria e no Afeganistão.

Seguindo a linha do tempo, em 19 de março de 2020, foi estabelecida a Portaria nº 125, que dispôs sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos dos países relacionados em seu art. 1º.<sup>41</sup>

Além disso, as restrições foram para entrada de estrangeiros especificamente por via terrestre, conforme seu artigo 2º. Também previu as mesmas penalidades de deportação imediata e inabilitação de pedido de refúgio, conforme Portaria anterior, nos termos de seu art. 6º.

Em momento posterior, a Portaria nº 47, de 26 de março de 2020, foi publicada, com disposições acerca da restrição de desembarque de estrangeiros em portos e por via aquaviária, e em 27 de março de 2020, a Portaria nº 149, de 27 de março de 2020, estabeleceu previsões de restrição de entrada de estrangeiros por via aérea, em determinadas circunstâncias, conforme seus artigos 1º, 2º e 3º. Vejamos:

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 7º da Portaria Interministerial nº 133, de 23 de março de 2020, resolve:

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre restrição excepcional e temporária de entrada de estrangeiros no País, conforme o disposto no inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Art. 2º Em adição ao disposto na Portaria Interministerial nº 133, de 23 de março de 2020, fica proibida a entrada de estrangeiro no País, independente da nacionalidade, em trânsito internacional por via aérea, quando o país de destino ou de sua nacionalidade não admitir o seu ingresso via aérea, terrestre ou aquaviária.

Art. 3º As empresas aéreas devem impedir o embarque de estrangeiros com destino ao Brasil na situação prevista no artigo 2º.

Somente em abril de 2020, a Portaria nº 203, de 28 de abril de 2020, adotou disposições sobre a restrição geral excepcional e temporária de entrada no território nacional de estrangeiros, por via aérea, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.

Em maio de 2020, a Portaria nº 255, de 22 de maio de 2020, previu restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, especificando que, quanto às restrições, a Portaria não se aplicaria:

Art. 4º A restrição de que trata esta Portaria não se aplica ao:

---

<sup>41</sup> I - República Argentina; II - Estado Plurinacional da Bolívia; III - República da Colômbia; IV - República Francesa (Guiana Francesa); V - República Cooperativa da Guiana; VI - República do Paraguai; VII - República do Peru; e VIII - República do Suriname.

- I - brasileiro, nato ou naturalizado;
- II - imigrante com residência de caráter definitivo, por prazo determinado ou indeterminado, no território brasileiro;
- III - profissional estrangeiro em missão a serviço de organismo internacional, desde que devidamente identificado;
- IV - passageiro em trânsito internacional, desde que não saia da área internacional do aeroporto e que o país de destino admita o seu ingresso;
- V - funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro; e
- VI - estrangeiro:
  - a) cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro;
  - b) cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público ou por questões humanitárias; e
  - c) portador de Registro Nacional Migratório.
- VII - transporte de cargas.

Ademais, estabeleceu também, no mesmo artigo acima tratado, em seu §5º, que “§5º As hipóteses de que tratam o inciso II e as alíneas "a" e "c" do inciso VI do caput não se aplicam a estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela”. A referida Portaria manteve, ainda, as previsões das penalidades administrativas de inabilitação de pedido de refúgio e deportação imediata.

Outra portaria que merece atenção é a Portaria CC-PR MJSP MINFRA MS nº 419, de 26 de agosto de 2020, que dispôs sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, por rodovias, por meios terrestres ou por transporte aquaviário, além de manter as restrições voltada especificamente para a Venezuela. Também definiu que a restrição para voos internacionais se aplicaria nos termos do §3º, do art. 2º, como se verifica:

§ 3º Ficam momentaneamente proibidos, durante o período da vigência da presente portaria, voos internacionais que tenham como ponto de chegada no Brasil os aeroportos situados nos seguintes Estados

- I - Goiás (GO);
- I - Mato Grosso do Sul (MS);
- III - Rio Grande do Sul (RS);
- IV - Rondônia (RO);
- V - Roraima (RR); e
- VI - Tocantins (TO).

Frise-se, ainda, a Portaria nº 661, de 8 de dezembro de 2021, que também trouxe previsões acerca da restrição de entrada de estrangeiros no Brasil, por via aérea, desde que cumpridos os requisitos de seu art. 3º. A Portaria trouxe também, em seu art. 8º, §2º, e art. 9º, as seguintes previsões:

Art. 8º O viajante de procedência internacional, ao ingressar no País por rodovias ou quaisquer outros meios terrestres, deverá apresentar à autoridade migratória ou sanitária, quando solicitado:

I - comprovante, impresso ou em meio eletrônico, de vacinação com imunizantes aprovados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária ou pela Organização Mundial da Saúde ou pelas autoridades do país em que o viajante foi imunizado, cuja aplicação da última dose ou dose única tenha ocorrido, no mínimo, quatorze dias antes da data de ingresso no País; ou

[...]

**§ 2º Excepcionalmente, o estrangeiro que não possua o comprovante de vacinação, de que trata o inciso I do caput, e por motivos de restrições de locomoção impostas pelo país em que se situe não conseguir retornar ao seu país de residência, poderá ingressar no País, desde que:**

**I - obtenha autorização da autoridade migratória;**

**II - dirija-se diretamente ao aeroporto;**

**III - obtenha solicitação formal da embaixada ou do consulado do país de residência; e**

**IV - apresente os bilhetes aéreos correspondentes para o retorno ao seu país de residência.**

[...]

Art. 9º A exigência de apresentação de comprovante de vacinação ou de teste para rastreio da infecção pelo coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19), nos termos dos incisos I e II do caput art. 8º, não se aplica:

I - ao ingresso de viajante no País, por via terrestre, entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, desde que obedecidos os requisitos migratórios adequados à sua condição, inclusive o de portar visto de entrada, quando este for exigido pelo ordenamento jurídico brasileiro;

**II - ao ingresso de viajante no País em situação de vulnerabilidade para execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais;**

**III - ao ingresso de viajante em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, no território nacional, reconhecida por ato do Presidente da República, nos termos do parágrafo único do artigo 3º da Lei 13.684, de 21 de junho de 2018; (Grifos nossos).**

Nesse sentido, os artigos em comento demonstram uma certa flexibilização das restrições de ingresso no país, levando em consideração a realidade enfrentada por alguns estrangeiros ao deixarem os seus países de origem e ao adentrarem no território nacional, haja vista a situação de vulnerabilidade na qual muitos se encontram, ante a existência de fluxos de Migrantes Forçados e Refugiados que continuaram se deslocando, mesmo nas circunstâncias da pandemia, em busca de acolhida humanitária e proteção.

Ressalte-se que, em que pese tenha havido flexibilização do ingresso de estrangeiros em determinadas circunstâncias, a Portaria em destaque ainda manteve as penalidades administrativas de inabilitação de pedido de refúgio e deportação imediata, para aqueles que descumprissem suas medidas, conforme seu artigo 14.

Já em seu art. 15, previu que a possibilidade de regularização da situação migratória de imigrantes em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária reconhecida por ato do Presidente da República, nos termos do parágrafo único do artigo 3º da Lei 13.684, de 21 de junho de 2018, e que tenha ingressado no País entre o período de 18 de março de 2020 até a data da publicação da Portaria.

A última Portaria relativa à legislação no período da Covid-19 a adotar medidas de restrição ao ingresso de estrangeiros no país, foi a Portaria nº 678, de 12 de setembro de 2022. Frise-se que o art. 2º dessa Portaria previu, de maneira semelhante à Portaria anteriormente mencionada, não só algumas condições de flexibilização da entrada de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, mas também a não aplicação das restrições, como se pode observar:

Art. 2º As restrições de que trata esta Portaria não se aplicam:

I - às crianças com idade inferior a doze anos;

II - aos trabalhadores do transporte de cargas;

III - aos tripulantes de aeronaves;

IV - ao tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas;

V - às pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária para execução de medidas de assistência emergencial no território brasileiro, de acordo com os meios disponíveis, desde que a situação de vulnerabilidade seja reconhecida por ato do Presidente da República, nos termos do parágrafo único do art. 3º da Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, e atendida a legislação migratória vigente; e

VI - ao viajante em situação de vulnerabilidade para execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais.

Contudo, a Portaria faz uma ressalva de que, para que tais disposições de restrição não sejam aplicadas às pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, é necessário que a situação de vulnerabilidade seja reconhecida por ato do Presidente da República. Já para os viajantes em situação de vulnerabilidade (devido à crise humanitária, conforme estabelece a Anvisa<sup>42</sup>) para execução de ações humanitárias transfronteiriças, exigia-se a condição de houvesse prévia autorização pelas autoridades sanitárias locais das referidas ações.

Além disso, embora o texto da Portaria tenha explicitado a flexibilização na entrada de pessoas em determinadas condições de necessidade de acolhida humanitária no território nacional, e mesmo depois das discussões acerca das irregularidades de algumas penalidades administrativas (que serão discutidas em seção própria mais adiante), bem como por ter sido a última Portaria estabelecida em sede de legislação sobre restrições de ingresso no país durante a Covid-19, o art. 11 da referida Portaria ainda manteve a previsão de inabilitação de pedido de refúgio e deportação imediata para aquelas pessoas que descumprissem suas disposições. Como se vê:

Art. 11 O descumprimento do disposto nesta Portaria implicará, para o agente infrator:

I - responsabilização civil, administrativa e penal;

II - repatriação ou deportação imediata; e/ou

III - inabilitação de pedido de refúgio.

Por fim, foi elaborada a seguinte tabela (Tabela 1), na qual é possível verificar todo o histórico de Atos normativos do Governo Federal referentes às restrições de entrada de estrangeiros no território nacional, com suas respectivas ementas, bem como com destaque para alguns artigos específicos, como os citados anteriormente.

Tabela 1 – Linha do tempo legislação Covid-19 referente às medidas de restrição da entrada de estrangeiros no Brasil.

Atos do Governo Federal	Ementa e medidas adotadas
<b><u>Portaria nº 188 de 3 de fevereiro de 2020</u></b>	Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).

<sup>42</sup> É possível verificar tal especificação por meio do sítio eletrônico do Governo Federal.

<b><u>Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020</u></b>	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
<b><u>Portaria nº 356, de 11 de março de 2020</u></b>	Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19).
<b><u>Portaria interministerial nº 5, de 17 de março de 2020</u></b>	<b>Dispõe sobre a compulsoriedade das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública previstas na Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020</b>
<b><u>Portaria interministerial nº 9, de 27 de maio de 2020</u></b>	Revoga a Portaria Interministerial MJSP/MS nº 05, de 17 de março de 2020, e acrescenta a disposição do art. 1º:  Art. 1º Deve ser assegurado, às pessoas afetadas em razão da aplicação das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, em conformidade ao que preconiza o Artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional, promulgado pelo Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020, e o inciso III do § 2º do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
<b><u>Portaria interministerial nº 120, de 17 de março de 2020</u></b>	Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.  Destaque-se que a presente Portaria previu diretamente a restrição de entrada de estrangeiros oriundos da Venezuela. Trouxe, ainda, previsão de penalidades como deportação imediata e inabilitação de pedido de refúgio. Como se verifica dos artigos em destaque:  Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme o disposto no inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.  Art. 2º Fica restringida, pelo prazo de quinze dias, contado da data de publicação desta Portaria, a entrada no País, por rodovias ou meios terrestres, de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela. Parágrafo único. O prazo de que trata o caput poderá ser prorrogado, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.  [...]  Art. 4º A restrição de que trata esta Portaria não se aplica:  I - ao brasileiro, nato ou naturalizado;

	<p>II - ao imigrante com prévia autorização de residência definitiva em território brasileiro;</p> <p>III - ao profissional estrangeiro em missão a serviço de organismo internacional, desde que devidamente identificado; e</p> <p>IV - ao funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro.</p> <p>Art. 5º A restrição de que trata esta Portaria não impede:</p> <p>I - o livre tráfego do transporte rodoviário de cargas, na forma da legislação vigente; e</p> <p>II - a execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizada pelas autoridades sanitárias locais.</p> <p>Art. 6º O descumprimento das medidas disciplinadas nesta Portaria implicará:</p> <p>I - a responsabilização civil, administrativa e penal do agente infrator; e</p> <p>II - a deportação imediata do agente infrator e a inabilitação de pedido de refúgio.</p>
<p><u>Portaria nº 125, de 19 de março de 2020</u></p>	<p>Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.</p> <p>Houve previsão direta de restrição da entrada de estrangeiros oriundos dos países listados abaixo, como se verifica:</p> <p>Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País, conforme o disposto no inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, de estrangeiros oriundos dos seguintes países:</p> <p>I - República Argentina;</p> <p>II - Estado Plurinacional da Bolívia;</p> <p>III - República da Colômbia;</p> <p>IV - República Francesa (Guiana Francesa);</p> <p>V - República Cooperativa da Guiana;</p> <p>VI - República do Paraguai;</p> <p>VII - República do Peru; e</p> <p>VIII - República do Suriname.</p> <p>Além disso, as restrições foram para entrada via terrestre. Vejamos:</p>

	<p>Art. 2º Fica restringida, pelo prazo de quinze dias, contado da data de publicação desta Portaria, a entrada no País, por rodovias ou meios terrestres, de estrangeiros oriundos dos países mencionados no art. 1º.</p> <p>Também previu as mesmas penalidades de deportação imediata e inabilitação de pedido de refúgio, conforme art. 6º.</p>
<u>Portaria nº 126, de 19 de março de 2020</u>	Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros provenientes dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.
<u>Portaria nº 133, de 23 de março de 2020</u>	Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros provenientes dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.
<u>Portaria nº 47, de 26 de março de 2020</u>	<p>Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros por transporte aquaviário, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.</p> <p>Possui previsão de restrição de desembarque de estrangeiros em portos e por via aquaviária:</p> <p>Art. 2º Fica restringido, pelo prazo de trinta dias, o desembarque de estrangeiros em porto ou ponto no território brasileiro, por via aquaviária, independentemente de sua nacionalidade.</p>
<u>Portaria nº 149, de 27 de março de 2020</u>	<p>Dispõe sobre restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.</p> <p>Ressalte-se que a referida Portaria possui previsões de restrição de entrada de estrangeiros por via aérea, em determinadas circunstâncias:</p> <p>Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre restrição excepcional e temporária de entrada de estrangeiros no País, conforme o disposto no inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.</p> <p>Art. 2º Em adição ao disposto na Portaria Interministerial nº 133, de 23 de março de 2020, fica proibida a entrada de estrangeiro no País, independente da nacionalidade, em trânsito internacional por via aérea, quando o país de destino ou de sua nacionalidade não admitir o seu ingresso via aérea, terrestre ou aquaviária.</p> <p>Art. 3º As empresas aéreas devem impedir o embarque de estrangeiros com destino ao Brasil na situação prevista no artigo 2º.</p>
<u>Portaria nº 152, de 27 de março de 2020</u>	<p>Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa</p> <p>Destaque-se, em seu artigo 2º, as restrições de entrada via aérea:</p> <p>Art. 2º Fica restringida, pelo prazo de trinta dias, a entrada no País, por via aérea, de estrangeiros, independentemente de sua nacionalidade</p>

<b><u>Portaria nº 158, de 31 de março de 2020</u></b>	Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa
<b><u>Portaria nº 8, de 2 de abril de 2020</u></b>	<p>Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros provenientes dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.</p> <p>Prevê, assim:</p> <p>Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País, conforme o disposto no inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, de estrangeiros provenientes dos seguintes países:</p> <p>I - República Argentina;</p> <p>II - Estado Plurinacional da Bolívia;</p> <p>III - República da Colômbia;</p> <p>IV - República Francesa (Guiana francesa);</p> <p>V - República Cooperativa da Guiana;</p> <p>VI - República do Paraguai;</p> <p>VII - República do Peru; e</p> <p>VIII - República do Suriname.</p> <p>Parágrafo único. A Portaria Interministerial nº 132, de 22 de março de 2020, dispõe sobre a restrição excepcional e temporária da entrada no Brasil pelas fronteiras terrestres com a República Oriental do Uruguai.</p> <p>Art. 2º Fica restringida, pelo prazo de trinta dias, contado da data de publicação desta Portaria, a entrada no País, por rodovias ou meios terrestres, de estrangeiros provenientes dos países mencionados no art. 1º desta Portaria.</p> <p>Art. 4º §1º Excepcionalmente, o estrangeiro que estiver em um dos países de fronteira terrestre e precisar atravessá-la para embarcar em voo de retorno a seu país de residência poderá ingressar na República Federativa do Brasil com autorização da Polícia Federal.</p>
<b><u>Portaria nº 195, de 20 de abril de 2020</u></b>	Prorroga a restrição excepcional e temporária de entrada no País, por via terrestre, de estrangeiros provenientes da República Oriental do Uruguai.
<b><u>Portaria nº 201, de 24 de abril de 2020</u></b>	Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, por transporte aquaviário, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.

	<p>Destaque-se:</p> <p>Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada de estrangeiros no País por transporte aquaviário, conforme o disposto no inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.</p>
<p><b><u>Portaria nº 203, de 28 de abril de 2020</u></b></p>	<p>Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, por via aérea, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.</p> <p>O artigo 2º da Portaria em questão dispõe:</p> <p>Art. 2º Fica restringida, pelo prazo de trinta dias, a entrada no País, por via aérea, de estrangeiros, independentemente de sua nacionalidade.</p>
<p><b><u>Portaria nº 204, de 29 de abril de 2020</u></b></p>	<p>Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, por via terrestre, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.</p>
<p><b><u>Portaria nº 255, de 22 de maio de 2020</u></b></p>	<p>Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.</p> <p>Quanto às restrições, a Portaria não se aplica:</p> <p>Art. 4º A restrição de que trata esta Portaria não se aplica ao:</p> <p>I - brasileiro, nato ou naturalizado;</p> <p>II - imigrante com residência de caráter definitivo, por prazo determinado ou indeterminado, no território brasileiro;</p> <p>III - profissional estrangeiro em missão a serviço de organismo internacional, desde que devidamente identificado;</p> <p>IV - passageiro em trânsito internacional, desde que não saia da área internacional do aeroporto e que o país de destino admita o seu ingresso;</p> <p>V - funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro; e</p> <p>VI - estrangeiro:</p> <p>a) cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro;</p> <p>b) cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público ou por questões humanitárias; e</p> <p>c) portador de Registro Nacional Migratório.</p> <p>VII - transporte de cargas.</p> <p>Ademais, estabeleceu que:</p>

	<p>§5º As hipóteses de que tratam o inciso II e as alíneas "a" e "c" do inciso VI do caput não se aplicam a estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela.</p> <p>Também manteve as previsões das penalidades administrativas de inabilitação de pedido de refúgio e deportação imediata.</p>
<p><u>Portaria nº 319, de 20 de junho de 2020</u></p>	<p>Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.</p>
<p><u>Portaria nº 340, de 30 de junho de 2020</u></p>	<p>Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.</p>
<p><u>Portaria CC MJSP MINFRA MS nº 1, de 29 de julho de 2020</u></p>	<p>Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.</p> <p>Ressalte-se as disposições dos seguintes artigos:</p> <p>Art. 2º Fica restringida, pelo prazo de trinta dias, a entrada no País de estrangeiros de qualquer nacionalidade, por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário.</p> <p>§ 4º Nas hipóteses de entrada no País por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário, as exceções de que tratam o inciso II e as alíneas "a" e "c" do inciso V do <b>caput</b> não se aplicam a estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela</p> <p>Art. 4º As restrições de que trata esta Portaria não impedem:</p> <p>I - a execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais;</p> <p>II - o tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas, mediante a apresentação de documento de residente fronteiriço ou de outro documento comprobatório, desde que seja garantida a reciprocidade no tratamento ao brasileiro pelo país vizinho;</p> <p>III - o livre tráfego do transporte rodoviário de cargas, ainda que o motorista não se enquadre no rol de que trata o art. 3º, na forma prevista na legislação.</p> <p>Parágrafo único. O disposto no inciso II do <b>caput</b> não se aplica à fronteira com a República Bolivariana da Venezuela.</p> <p>Art. 6º As restrições de que trata esta Portaria não impedem a entrada de estrangeiros no País por via aérea, desde que obedecidos os requisitos migratórios adequados à sua condição, inclusive o de portar visto de entrada, quando este for exigido pelo ordenamento jurídico brasileiro.</p>
<p><u>Portaria CC-PR MJSP MINFRA MS nº 419, de 26 de agosto de 2020</u></p>	<p>Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.</p> <p>A referida Portaria trouxe as seguintes previsões:</p> <p>Art. 2º Fica restringida, pelo prazo de trinta dias, a entrada no País de estrangeiros de qualquer nacionalidade, por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário.</p>

	<p>§ 3º Ficam momentaneamente proibidos, durante o período da vigência da presente portaria, voos internacionais que tenham como ponto de chegada no Brasil os aeroportos situados nos seguintes Estados</p> <p>I - Goiás (GO);  I - Mato Grosso do Sul (MS);  III - Rio Grande do Sul (RS);  IV - Rondônia (RO);  V - Roraima (RR); e  VI - Tocantins (TO).</p> <p>Manteve também as restrições voltadas à Venezuela.</p>
<a href="#"><u>Portaria nº 470, de 2 de outubro de 2020</u></a>	Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa
<a href="#"><u>Portaria nº 478, de 14 de outubro de 2020</u></a>	Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.
<a href="#"><u>Portaria nº 518, de 12 de novembro de 2020</u></a>	<p>Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.</p> <p>O artigo 2º da Portaria em questão dispõe:</p> <p>Art. 2º Fica restringida, pelo prazo de trinta dias, a entrada no País de estrangeiros de qualquer nacionalidade, por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário</p>
<a href="#"><u>Portaria nº 615, de 11 de dezembro de 2020</u></a>	<p>Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.</p> <p>O artigo 2º da Portaria em questão dispõe:</p> <p>Art. 2º Fica restringida, pelo prazo de sete dias, a entrada no País de estrangeiros de qualquer nacionalidade, por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário.</p>
<a href="#"><u>Portaria nº 630, de 17 de dezembro de 2020</u></a>	Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.
<a href="#"><u>Portaria nº 648, de 23 de dezembro de 2020</u></a>	<p>Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.</p> <p>Conforme art. 7º, §3º:</p> <p>§ 3º Ficam proibidos, em caráter temporário, voos internacionais com destino à República Federativa do Brasil que tenham origem ou passagem pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.</p>
<a href="#"><u>Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021</u></a>	Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme

	<p>recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.</p> <p>A referida Portaria trouxe disposições específicas acerca das restrições da entrada de estrangeiros advindos do Reino Unido da Grã-Bretanha, Irlanda do Norte e da República da África do Sul:</p> <p>Art. 2º Fica restringida a entrada no País de estrangeiros de qualquer nacionalidade, por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário.</p> <p>Art. 7 - § 3º Ficam proibidos, em caráter temporário, voos internacionais com destino à República Federativa do Brasil que tenham origem ou passagem pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e pela República da África do Sul.</p> <p>§ 4º Fica suspensa, em caráter temporário, a autorização de embarque para a República Federativa do Brasil de viajante estrangeiro, procedente ou com passagem pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e pela República da África do Sul nos últimos quatorze dias.</p> <p>§ 5º A autoridade migratória, por provocação da autoridade sanitária, poderá impedir a entrada no território brasileiro de pessoas não elencadas no art. 3º que não cumprirem os requisitos previstos no § 1º ou que descumprirem o disposto no § 4º.</p> <p>§ 6º O viajante que se enquadre no disposto no art. 3º, com origem ou histórico de passagem pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e pela República da África do Sul nos últimos quatorze dias, ao ingressar no território brasileiro, deverá permanecer em quarentena por quatorze dias.</p>
<p><u>Portaria nº 653, de 14 de maio de 2021</u></p>	<p>Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.</p>
<p><u>Portaria nº 654, de 28 de maio de 2021</u></p>	<p>Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.</p>
<p><u>Portaria nº 655, de 23 de junho de 2021</u></p>	<p>Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.</p>
<p><u>Portaria nº 657, de 2 de outubro de 2021</u></p>	<p>Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei nº 13.979, de 2020, e suas alterações.</p> <p>A referida Portaria introduziu novas disposições acerca da entrada via transporte aéreo, terrestre e aquaviário, como se verifica:</p> <p>Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre restrições, medidas e requisitos excepcionais e temporários para entrada no País, em</p>

decorrência dos riscos de contaminação e disseminação do coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19).

Parágrafo único. A autorização da entrada no País de viajantes de procedência internacional, brasileiro ou estrangeiro, se dará nos termos desta Portaria.

#### **Transporte aéreo**

Art. 3º O viajante de procedência internacional, brasileiro ou estrangeiro - exceto os estrangeiros oriundos dos países listados no § 2º do Art. 4º desta portaria - , deverá apresentar à companhia aérea responsável pelo voo, antes do embarque, documento comprobatório de realização de teste para rastreamento da infecção pelo coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19), com resultado negativo ou não detectável, do tipo laboratorial RT-PCR, realizado em até setenta e duas horas anteriores ao momento do embarque, observados os parâmetros indicados no Anexo I e os seguintes critérios:

I - na hipótese de voo com conexões ou escalas em que o viajante permaneça em área restrita do aeroporto, o prazo de setenta e duas horas será considerado em relação ao embarque no primeiro trecho da viagem;

II - o viajante que realizar migração que ultrapasse setenta e duas horas, desde a realização do teste RT-PCR, deverá apresentar documento comprobatório da realização de novo teste, RT-PCR, com resultado negativo ou não detectável para o coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19) no check-in para o embarque à República Federativa do Brasil.

III - apresentação à companhia aérea responsável pelo voo, antes do embarque, de comprovante, impresso ou em meio eletrônico, do preenchimento da Declaração de Saúde do Viajante - DSV, nas setenta e duas horas que antecederem ao embarque para a República Federativa do Brasil, com a concordância sobre as medidas sanitárias que deverão ser cumpridas durante o período em que estiver no País.

#### **Transporte Terrestre**

Art. 5º Fica proibida a entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, por rodovias ou quaisquer outros meios terrestres.

#### **Transporte Aquaviário**

Art. 6º Fica autorizado, a partir de 1º de novembro de 2021, o transporte aquaviário de passageiros, brasileiros ou estrangeiros, exclusivamente nas águas jurisdicionais brasileiras.

Portaria nº 658, de 5 de outubro de 2021

Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei nº 13.979, de 2020.

TRANSPORTE AQUAVIÁRIO

	<p>Art. 5º Fica autorizado, a partir de 1º de novembro de 2021, o transporte aquaviário de passageiros, brasileiros ou estrangeiros, exclusivamente nas águas jurisdicionais brasileiras, de embarcações de cruzeiros marítimos.</p> <p>Mantiveram-se as proibições de entrada via terrestre, ficando autorizada também a entrada por via aérea.</p>
<p><b><u>Portaria nº 660, de 27 de novembro de 2021</u></b></p>	<p>Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei nº 13.979, de 2020.</p>
<p><b><u>Portaria nº 661, de 8 de dezembro de 2021</u></b></p>	<p>Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei nº 13.979, de 2020.</p> <p>Destaque-se o disposto nos seguintes artigos:</p> <p>Art. 3º Fica autorizada a entrada no País, por via aérea, do viajante de procedência internacional, brasileiro ou estrangeiro, desde que obedecidos os seguintes requisitos:</p> <p>I - apresentação à companhia aérea responsável pelo voo, antes do embarque, de documento comprobatório de realização de teste para rastreio da infecção pelo coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19), com resultado negativo ou não detectável, do tipo teste de antígeno, realizado em até vinte e quatro horas anteriores ao momento do embarque, ou laboratorial RT-PCR, realizado em até setenta e duas horas anteriores ao momento do embarque, observados os parâmetros indicados no Anexo I desta Portaria e os seguintes critérios:</p> <p>a) na hipótese de voo com conexões ou escalas em que o viajante permaneça em área restrita do aeroporto, os prazos referidos no inciso I do caput serão considerados em relação ao embarque no primeiro trecho da viagem; e</p> <p>b) na hipótese de voo com conexões ou escalas em que o viajante não permanecer em área restrita do aeroporto, em que o viajante realizar migração, e que ultrapasse setenta e duas horas desde a realização do teste RT-PCR ou vinte e quatro horas do teste de antígeno, o viajante deverá apresentar documento comprobatório da realização de novo teste, RT-PCR ou de antígeno, com resultado negativo ou não detectável para o coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19) no check-in para o embarque à República Federativa do Brasil.</p> <p>II - apresentação à companhia aérea responsável pelo voo, antes do embarque, de comprovante, impresso ou em meio eletrônico, do preenchimento da Declaração de Saúde do Viajante – DSV, em no máximo vinte e quatro horas de antecedência ao embarque para a República Federativa do Brasil, com a concordância sobre as medidas sanitárias que deverão ser cumpridas durante o período em que estiver no País; e</p> <p>III - apresentação à companhia aérea responsável pelo voo, antes do embarque, de comprovante, impresso ou em meio eletrônico, de vacinação com imunizantes aprovados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária ou pela Organização Mundial da Saúde ou pelas autoridades do país em que o viajante foi imunizado, cuja aplicação da última dose ou dose</p>

única tenha ocorrido, no mínimo, quatorze dias antes da data do embarque.

Parágrafo único. A apresentação do comprovante de vacinação, a que se refere inciso III do caput, será dispensada aos viajantes considerados não elegíveis para vacinação, de acordo com critérios estabelecidos pelo Ministério da Saúde no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, disponível no sítio eletrônico: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/vacinas/plano-nacional-de-operacionalizacao-da-vacina-contr-a-covid-19>.

[...]

Art. 6º Ficam proibidos, em caráter temporário, voos internacionais com destino à República Federativa do Brasil que tenham origem ou passagem pela República da África do Sul, República do Botsuana, Reino de Essuatíni, Reino do Lesoto, República da Namíbia e República do Zimbábue nos últimos quatorze dias.

[...]

Art. 8º O viajante de procedência internacional, ao ingressar no País por rodovias ou quaisquer outros meios terrestres, deverá apresentar à autoridade migratória ou sanitária, quando solicitado:

I - comprovante, impresso ou em meio eletrônico, de vacinação com imunizantes aprovados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária ou pela Organização Mundial da Saúde ou pelas autoridades do país em que o viajante foi imunizado, cuja aplicação da última dose ou dose única tenha ocorrido, no mínimo, quatorze dias antes da data de ingresso no País; ou

II - documento comprobatório de realização de teste para rastreio da infecção pelo coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19), com resultado negativo ou não detectável, do tipo teste de antígeno, realizado em até vinte e quatro horas anteriores ao momento da entrada no País, ou laboratorial RT-PCR, realizado em até setenta e duas horas anteriores ao momento da entrada no País, observados os parâmetros indicados no Anexo I desta Portaria.

§ 1º Estão dispensados da apresentação do comprovante de vacinação, de que trata o inciso I do **caput**, viajantes que sejam considerados não elegíveis para vacinação, segundo critérios estabelecidos pelo Ministério da Saúde no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, disponível no sítio eletrônico: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/vacinas/plano-nacional-de-operacionalizacao-da-vacina-contr-a-covid-19>.

§ 2º Excepcionalmente, o estrangeiro que não possua o comprovante de vacinação, de que trata o inciso I do **caput**, e por motivos de restrições de locomoção impostas pelo país em

que se situe não conseguir retornar ao seu país de residência, poderá ingressar no País, desde que:

I - obtenha autorização da autoridade migratória;

II - dirija-se diretamente ao aeroporto;

III - obtenha solicitação formal da embaixada ou do consulado do país de residência; e

IV - apresente os bilhetes aéreos correspondentes para o retorno ao seu país de residência.

Art. 9º A exigência de apresentação de comprovante de vacinação ou de teste para rastreamento da infecção pelo coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19), nos termos dos incisos I e II do **caput** art. 8º, não se aplica:

I - ao ingresso de viajante no País, por via terrestre, entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, desde que obedecidos os requisitos migratórios adequados à sua condição, inclusive o de portar visto de entrada, quando este for exigido pelo ordenamento jurídico brasileiro;

II - ao ingresso de viajante no País em situação de vulnerabilidade para execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais;

III - ao ingresso de viajante em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, no território nacional, reconhecida por ato do Presidente da República, nos termos do parágrafo único do artigo 3º da Lei 13.684, de 21 de junho de 2018;

IV - ao tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas, mediante a apresentação de documento de residente fronteiriço ou de outro documento comprobatório, desde que seja garantida a reciprocidade no tratamento ao brasileiro pelo país vizinho;

V - a viajante que realize transporte de cargas ou aos motoristas e ajudantes de veículos de transporte rodoviário de cargas;

VI - ao estrangeiro cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público ou por questões humanitárias;

VII - ao funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro.

Art. 10. Fica autorizado o transporte aquaviário de passageiros, brasileiros ou estrangeiros, exclusivamente nas águas jurisdicionais brasileiras, de embarcações de cruzeiros marítimos.

[...]

	<p>Art. 14. O descumprimento do disposto nesta Portaria implicará, para o agente infrator:</p> <p>I - responsabilização civil, administrativa e penal;</p> <p>II - repatriação ou deportação imediata; e</p> <p>III - inabilitação de pedido de refúgio.</p> <p>Art. 15. O imigrante em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária reconhecida por ato do Presidente da República, nos termos do parágrafo único do artigo 3º da Lei 13.684, de 21 de junho de 2018, e que tenha ingressado no País, no período de 18 de março de 2020 até a data da publicação desta Portaria, poderá ter sua situação migratória regularizada nos termos da legislação vigente.</p>
<u>Portaria nº 662, de 10 de dezembro de 2021</u>	Altera a Portaria Interministerial nº 661, de 8 de dezembro de 2021, que dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
<u>Portaria nº 663, de 20 de dezembro de 2021</u>	Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.
<u>Portaria nº 666, de 20 de janeiro de 2022</u>	Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.
<u>Portaria nº 670, de 1º de abril de 2022</u>	Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.
<u>Portaria nº 678, de 12 de setembro de 2022</u>	<p>Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.</p> <p>Com destaque para os seguintes artigos:</p> <p>Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre restrições, medidas e requisitos excepcionais e temporários para entrada no País, em decorrência dos riscos de contaminação e disseminação do coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19).</p> <p>Parágrafo único. A autorização para a entrada no País de viajantes de procedência internacional, brasileiro ou estrangeiro, se dará nos termos desta Portaria.</p> <p>Art. 2º As restrições de que trata esta Portaria não se aplicam:</p> <p>I - às crianças com idade inferior a doze anos;</p> <p>II - aos trabalhadores do transporte de cargas;</p> <p>III - aos tripulantes de aeronaves;</p> <p>IV - ao tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas;</p> <p>V - às pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária para execução de medidas de assistência emergencial no território</p>

brasileiro, de acordo com os meios disponíveis, desde que a situação de vulnerabilidade seja reconhecida por ato do Presidente da República, nos termos do parágrafo único do art. 3º da Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, e atendida a legislação migratória vigente; e

VI - ao viajante em situação de vulnerabilidade para execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais.

Art. 3º Fica autorizada a entrada no País do viajante de procedência internacional, brasileiro ou estrangeiro, desde que seja apresentado, alternativamente:

I - o comprovante de vacinação Covid-19, nos termos do art. 4º, impresso ou em meio eletrônico; ou

II - o comprovante de realização de teste para rastreio da infecção pelo SARS-CoV2 (covid-19), com resultado negativo ou não detectável, do tipo teste de antígeno ou laboratorial RT-PCR realizados em um dia antes do momento do embarque.

[...]

Art. 11. O descumprimento do disposto nesta Portaria implicará, para o agente infrator:

I - responsabilização civil, administrativa e penal;

II - repatriação ou deportação imediata; e/ou

III - inabilitação de pedido de refúgio.

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados obtidos por meio do sítio eletrônico do Governo Federal.

### 3.3 A adoção do “AI-5 Sanitário” e as (ir)regularidades das medidas de restrição de entrada de estrangeiros no Brasil

Retomando o que foi abordado nas partes anteriores da presente pesquisa, a declaração de uma ESPII pela OMS é pautada no Regulamento Sanitário Internacional (RSI). A última versão, até então, do RSI havia sido aprovada em 2005 pela Assembleia Mundial da Saúde e possui vigência em 196 (cento e noventa e seis) Estados nacionais. Com a existência do surto do novo coronavírus, foi estabelecida a sexta ESPII declarada pela OMS.

A declaração de uma ESPII pode gerar grande repercussão em diversos setores, como o econômico, o político, o social, principalmente, diante da crise ocasionada pelo novo coronavírus. Estas declarações possuem como consequência, a adoção de medidas excepcionais de proteção da saúde pública que motivam a necessidade de ponderar direitos individuais e o interesse público. Existem, ainda, algumas disfunções relativas aos Comitês de

Emergências que dão base à declaração de uma ESPII, como é o caso da ausência de poder de sanção que possa transformar as recomendações da OMS em obrigações para os Estados (Ventura, 2013).

Ademais, até aquele momento, não existia recomendação da OMS no sentido de restringir a circulação internacional de pessoas devido a ESPII que se instalava pelo novo coronavírus. Entretanto, apesar disso, desde fevereiro de 2020, tanto o Brasil, como outros Estados já haviam sinalizado a adoção de medidas restritivas ao tráfego internacional.

Nesse seguimento, a próxima seção explicitará o teor da chamada Lei de Quarentena, Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que foi estabelecida no território brasileiro, adotando medidas de combate à pandemia da Covid-19. Além disso, serão analisados os principais artigos em relação a referida lei, que geraram impacto direto na política migratória e de acolhida humanitária, evidenciando também suas possíveis irregularidades.

### 3.3.1 Lei de Quarentena – Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020

Realizados os esclarecimentos iniciais, cabe aqui destacar que a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, foi o primeiro marco normativo de iniciativa do Governo Federal em relação à política de combate à Covid-19, dispondo, conforme sua ementa<sup>43</sup> sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

A Lei de Quarentena possui como objetivo a proteção da coletividade e a adoção de medidas excepcionais e temporárias para enfrentamento da pandemia da Covid-19, pelo fato de possuir um caráter restritivo de direitos, a referida lei foi apontada como um “AI-5 Sanitário” em 2020 (Corrêa Filho, 2020; Ventura, Aith, Rached, 2021).

O artigo 1º, da referida lei, em seus incisos I e II, disciplina sobre os institutos do isolamento e da quarentena, como se pode observar:

I - isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e

II - quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres,

---

<sup>43</sup> Conforme Tabela 1: Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus.

Já o seu art. 3º, estabeleceu uma série de medidas que poderiam ser adotadas pelas autoridades no âmbito de sua competência, em razão da situação de caráter excepcional, para que fosse viabilizado o enfrentamento à Covid-19, dentre elas, destacam-se as medidas presentes nos incisos I, II, III e VI:

I - isolamento;

II - quarentena;

III - determinação de realização compulsória de:

a) exames médicos;

b) testes laboratoriais;

c) coleta de amostras clínicas;

d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou

e) tratamentos médicos específicos;

III-A – uso obrigatório de máscaras de proteção individual;

[...]

VI – restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de:

a) entrada e saída do País; e

b) locomoção interestadual e intermunicipal;

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

§ 2º Ficam assegurados às pessoas afetadas pelas medidas previstas neste artigo:

I - o direito de serem informadas permanentemente sobre o seu estado de saúde e a assistência à família conforme regulamento;

II - o direito de receberem tratamento gratuito;

III - o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, conforme preconiza o Artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020 .

§ 3º Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo.

§ 4º As pessoas deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, e o descumprimento delas acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei.

O referido artigo previu que as autoridades competentes estariam autorizadas a adotar diversas ações para enfrentamento da pandemia, inclusive, por meio de isolamento social,

quarentena, realização compulsória de exames, uso obrigatório de máscaras, e restrições de entrada e saída do país.

Além disso, o artigo foi enfático ao estabelecer que as medidas deveriam ser baseadas em evidências científicas e informações estratégicas em saúde. Garantindo também os direitos das pessoas afetadas por elas, incluindo o direito à informação sobre sua saúde, tratamento gratuito, respeito à dignidade e aos direitos humanos. O dispositivo estabeleceu, ainda, que o não cumprimento dessas medidas poderia resultar em responsabilização legal. Em suma, o artigo em questão fixou as referidas medidas, entretanto, destacou, ao mesmo tempo, a observância aos direitos e a dignidade das pessoas afetadas.

Ainda em relação ao art. 3º da Lei nº 13.979/20, o fundamento legal da adoção das medidas de restrição a entrada de estrangeiros em território nacional ficou evidenciado a partir de seu inciso, VI, alínea “a”, por meio do qual as autoridades governamentais puderam estabelecê-la, no intuito de concretizar o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, nos termos da recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos. Quanto ao §1º do art. 3º, que trata sobre o limite temporal de adoção das referidas medidas, baseado no mínimo indispensável para promover e preservar a saúde pública, é possível notar que tais medidas não estiveram somente presentes durante um período mínimo, mas foram editadas e prorrogadas por diversas outras portarias (conforme Tabela 1), perdurando por quase todo o período pandêmico.

A lei em destaque foi o marco inaugural do ambiente normativo de excepcionalidade vivenciado pelo Brasil, a partir da adoção de portarias que foram editadas progressivamente, prevendo medidas restritivas ao ingresso de pessoas no território nacional, com impacto direto em relação aos direitos humanos, mas que possuíam respaldo no combate à pandemia, que gerou milhares de mortes no país e no mundo inteiro.

Ademais, cabe aqui ser realizado um esclarecimento em relação à presente pesquisa e à temática abordada. É evidente que em um primeiro momento, é descabido esperar dos Estados nacionais que saibam lidar efetivamente com todas as situações, impactos e consequências gerados por uma pandemia mundial, sem acarretar algum tipo de contrapartida.

Esta pesquisa não exclui, de igual modo, a soberania dos Estados, nem mesmo sua reserva de domínio para a adoção das medidas objeto de sua análise, entretanto, questiona-se, na verdade, as irregularidades de algumas dessas medidas, bem como não se pode olvidar que,

antes da pandemia da Covid-19, diversos parâmetros legais internacionais e nacionais, já haviam sido adotados para assegurar direitos humanos e os direitos de pessoas refugiadas, inclusive, com a ratificação do Estado brasileiro, como visto anteriormente no capítulo 2.

Diante disso, decorre o fato de que, quando se fala em Estados democráticos, a escolha pela adoção de medidas restritivas de direitos e liberdades fundamentais deve garantir que tais medidas serão reguladas de maneira detalhada, a fim de garantir que sejam suficientemente motivadas, razoáveis e proporcionais, bem como potencialmente eficientes (Aith, 2017).

Sendo assim, o mínimo esperado é o respeito e a observância dos referidos parâmetros legais, para que se possa ter a construção de medidas tanto eficientes para o combate ao vírus, quanto proporcionais para garantir direitos ou restringir, na menor medida possível, sobretudo, direitos humanos.

### 3.3.2 Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março de 2020 e Portaria Interministerial nº 255 de 22 de maio de 2020

A presente seção se deterá a análise das Portarias que implementaram as medidas de restrição direta à entrada de pessoas advindas da Venezuela, suas implicações e possíveis irregularidades no que tange aos direitos de pessoas refugiadas e sua busca por proteção.

Em 17 de março de 2020, foi publicada a Portaria Interministerial nº 120/2020, dispondo em seu artigo 1º sobre a restrição (específica) excepcional e temporária de entrada no Brasil de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme o disposto no inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Em seu art. 2º <sup>44</sup>, a Portaria especificou que a restrição estaria voltada aos estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, quando de sua entrada por rodovias ou meios terrestres. Nesse ponto, já é de se perceber duas das irregularidades em que incorreu o Estado Brasileiro. A primeira se deu em relação ao caráter discriminatório da medida adotada em relação à população venezuelana, e a segunda se deu devido ao fato de o Governo apenas restringir o ingresso no país por rodovias e via terrestre.

---

<sup>44</sup> Art. 2º Fica restringida, pelo prazo de quinze dias, contado da data de publicação desta Portaria, a entrada no País, por rodovias ou meios terrestres, de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela. Parágrafo único. O prazo de que trata o caput poderá ser prorrogado, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.

Como visto anteriormente, é de se questionar o fato de o Brasil, à época, ter sido o país com o maior número de refugiados venezuelanos da América Latina, segundo dados do ACNUR de janeiro de 2020 (ACNUR, 2020b), e ter reconhecido pelo procedimento facilitado *prima facie* os refugiados advindos da Venezuela, mas, em seguida, ter adotado medidas restritivas a entrada de estrangeiros provenientes da Venezuela.

Também é incongruente o fato de ditas medidas, inicialmente, terem sido adotadas somente em relação à entrada por via terrestre, haja vista que a maioria dos fluxos de refugiados e migrantes forçados, ingressa no território brasileiro por meio das fronteiras terrestres, buscando proteção.

Ademais, como visto anteriormente, para que a pessoa em situação de refúgio possa realizar a solicitação e ter acesso a esse direito, é necessário que esteja no território nacional e procure as autoridades competentes para dar entrada no seu pedido e lhe seja conferida esta condição.

Outrossim, o art. 6º da referida Portaria aduz:

Art. 6º O descumprimento das medidas disciplinadas nesta Portaria implicará:

I - a responsabilização civil, administrativa e penal do agente infrator; e

II - a deportação imediata do agente infrator e a inabilitação de pedido de refúgio.

Verifica-se, assim, que, além das irregularidades acima apontadas, a presente Portaria também manteve as “inovações” relativas às penalidades administrativas decorrentes do não cumprimento das medidas nela previstas.

Finalmente, em 22 de maio de 2020, foi publicada a Portaria Interministerial nº 255/2020, que revogou outras Portarias Interministeriais, como as de nº 201, 203 e 204, e consolidou em um só ato normativo a restrição de entrada no país de não nacionais de qualquer nacionalidade, por rodovias ou outros meios terrestres, por via aérea ou por transporte aquaviário.

Essa Portaria manteve a restrição de entrada nas fronteiras brasileiras, com algumas exceções, como nos seguintes casos:

Art. 4º A restrição de que trata esta Portaria não se aplica ao:

I - brasileiro, nato ou naturalizado;

II - imigrante com residência de caráter definitivo, por prazo determinado ou indeterminado, no território brasileiro;

III - profissional estrangeiro em missão a serviço de organismo internacional, desde que devidamente identificado;

IV - passageiro em trânsito internacional, desde que não saia da área internacional do aeroporto e que o país de destino admita o seu ingresso;

V - funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro; e

VI - estrangeiro:

a) cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro;

b) cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público ou por questões humanitárias; e

c) portador de Registro Nacional Migratório.

VII - transporte de cargas.

(...)

§5º As hipóteses de que tratam o inciso II e as alíneas “a” e “c” do inciso VI do caput não se aplicam a estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela.

Todavia, embora a Portaria tenha previsto as exceções constantes das hipóteses acima, definiu que no caso dos incisos II (imigrante com residência de caráter definitivo, por prazo determinado ou indeterminado, no território brasileiro), VI, alínea ‘a’ (migrante cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro) e alínea ‘c’ (migrante portador de Registro Nacional Migratório), não poderiam ser aplicados aos migrantes provenientes da Venezuela, nos termos de seu art. 4º, §5º.

É evidente o caráter específico e discriminatório voltado aos “estrangeiros” advindos da Venezuela, que não podiam ingressar no país nem mesmo nas hipóteses que apresentassem autorização de residência definitiva no território brasileiro ou fossem cônjuge, companheiro(a), filho(a), pai ou curador de brasileiro, ou, ainda, que possuíssem Registro Nacional Migratório.

Nesse seguimento, o artigo 5º da Portaria em questão, estabeleceu que a restrição de entrada não impediria:

I - a execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais;

II - o tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas, mediante a apresentação de documento de residente fronteiriço ou outro documento comprobatório, desde que seja garantida a reciprocidade no tratamento ao brasileiro pelo país vizinho;

[...]

Entretanto, o referido artigo, em seu §1º, trouxe uma limitação também voltada aos venezuelanos, haja vista que os residentes fronteiriços em cidades-gêmeas que estivessem na fronteira com a Venezuela, seriam excluídos da permissão de entrada. Assim como nas portarias anteriores, a Portaria Interministerial nº 255/2020, também previu (e manteve), em seu artigo 7º, os dispositivos determinaram as sanções de deportação imediata e inabilitação de pedido de refúgio, como se verifica:

Art. 7º O descumprimento das medidas previstas nesta Portaria implicará para o agente infrator:

I - responsabilização civil, administrativa e penal;

II - repatriação ou deportação imediata; e

III - inabilitação de pedido de refúgio.

A adoção de tais medidas e sanções só reforçaram o tratamento discriminatório dado aos venezuelanos, reconhecidos pelo Brasil como vítimas de graves e generalizadas violações de direitos humanos. Além disso, é evidente que essas irregularidades previstas nas portarias oriundas do Governo Federal, atentaram diretamente contra as normas estabelecidas na Constituição, bem como em relação as normas de Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos, das quais o Brasil foi signatário, como é o caso da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e em âmbito nacional, a Lei de Migração e a Lei do Refúgio.

Frise-se que o Governo brasileiro, por meio da Nota Técnica nº 3/2019/CONATE/DEMIG/SENAJUS/MJ, reconheceu que a Venezuela “apresenta grave diagnóstico institucional com múltiplas violações dos direitos humanos” e, a partir de então, em atenção ao inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474/97 e ao que leciona a Declaração de Cartagena de 1984, submeteu à apreciação do CONARE o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos vivenciada pela Venezuela.

Em relação a Constituição Federal, frise-se que esta reconhece a soberania como um princípio fundamental, traz como base a dignidade da pessoa humana, prevista em seu art. 1º, inciso III, tem objetivo fundamental a promoção do bem de todos sem qualquer forma de discriminação, conforme o art. 3º, inciso IV, e possui como princípio rege a República, a prevalência dos direitos humanos, nos termos de seu art. 4º, II.

Nesse sentido, não são questionadas as medidas adotadas como forma de prevenção e combate à pandemia, mas sim o tratamento discriminatório que foi dado a pessoas notadamente reconhecidas pelo Brasil, como vítimas de graves e generalizadas violações de direitos humanos. Além disso, em que pese as restrições apontadas não sejam somente em razão da nacionalidade, é perceptível que a maioria das pessoas que cruzam a fronteira e adentram no território nacional, advindas da Venezuela, são migrantes venezuelanos.

Corroborando com esse entendimento, foi a 6ª edição do Relatório “Refúgio em Números”, emitido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública<sup>45</sup>, que, ao descrever o quantitativo das solicitações de refúgio em 2020 no Brasil, demonstrou que a maioria dos solicitantes era proveniente da Venezuela. Como se observa:

Entretanto, é importante observar que, mesmo diante de um contexto de severas restrições à mobilidade humana internacional, o ano de 2020 ainda assim registou uma variação positiva de 1.872%, se comparado ao ano de 2011, primeiro ano da série histórica analisada, quando o país recebeu 1.465 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. **Já o gráfico 2.1.1. revela que a maior parte das pessoas que solicitou reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, em 2020, possuíam a nacionalidade venezuelana, ou tinham na Venezuela o seu país de residência habitual. Foram 17.385 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado que corresponderam a cerca de 60,2% do total de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado recebidas pelo Brasil naquele ano (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020). (Grifos nossos).**

Por fim, é importante destacar a atuação da Defensoria Pública da União, que ingressou com ação civil pública<sup>46</sup> em face da União, bem como emitiu uma recomendação destinada aos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil, da Justiça e Segurança Pública, da Infraestrutura e da Saúde, no intuito de questionar as referidas irregularidades das medidas adotadas e pedir a revogação dos dispositivos incongruentes.

Destaca-se, ainda, a posição da DPU na referida ação, que só reforça os argumentos desenvolvidos até então, nos seguintes termos:

Em verdade, essas pessoas necessitam de proteção ainda maior do Estado brasileiro, pois se encontram em grave e generalizada violação de direitos humanos, motivo pelo qual devem ser revogados os dispositivos da Portaria Interministerial que preveem, sem motivação, esse tipo de discriminação.

---

<sup>45</sup> Todas as edições dos relatórios “Refúgio em Números” encontram-se disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Justiça (Silva, Cavalcanti, Oliveira, Costa, Macedo, 2021).

<sup>46</sup> O capítulo 4 tratará de maneira mais específica sobre a referida Ação Civil Pública, bem como sobre o posicionamento do judiciário em relação ao caso.

Outro ponto que também merece reconhecimento, foram os esforços despendidos pelo Ministério Público Federal, que em diversas oportunidades, inclusive em Reunião Ordinária do Comitê Nacional para os Refugiados – Conare, manifestou discordância em relação às irregularidades em comento, bem como propôs a regularização da situação em Ofício encaminhado à Diretora do Departamento de Migrações do Ministério da Justiça.

### 3.3.3 Penalidades Administrativas – Inabilitação ao pedido de refúgio e deportação imediata

Tendo em vista que a seção anterior tratou sobre as irregularidades acerca das restrições exclusivamente voltadas aos estrangeiros advindos da Venezuela, a presente seção dará continuidade aos apontamentos sobre as incongruências das portarias, retratando a já mencionada situação de adoção de penalidade administrativas que foram verdadeiras “inovações”, como é o caso da deportação imediata e da inabilitação de pedido de refúgio.

Como se pode observar por meio da Tabela 1, praticamente todas as portarias implementadas durante a pandemia da Covid-19, inclusive, até o ano de 2022, mesmo com as discussões sobre o tema, adotaram como sanção administrativa a inabilitação de pedido de refúgio e a deportação imediata.

Como visto, o Brasil ratificou a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Além disso, a Lei nº 9.474/97, ao regular a matéria, em seu artigo 1º, definiu como refugiado todo indivíduo que, devido a perseguição ou seu fundado temor 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 ser acolhido à proteção de tal país, ou, ainda, aquele que, não sendo nacional de nenhum país e estando fora do Estado onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira a ele regressar, devido à perseguição já mencionada.

A Convenção de 1951 e a Lei nº 9.474/97, possuem como um de seus fundamentos o princípio da não-devolução ou *non-refoulement*, que consiste na vedação da devolução do refugiado ou solicitante desta condição, para o Estado que tenha originado o fundado temor de perseguição odiosa ou tenha ocasionado efetivamente a perseguição.

Esse princípio encontra-se inserido no artigo 33 da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, além de outros diplomas dos quais o Brasil foi signatário. Nesse sentido, o artigo 22.8 da Convenção Americana de Direitos Humanos dispõe que “em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas” (Ramos, 2020).

O princípio do *non-refoulement* é considerado também como uma norma de *jus cogens* (da qual não caberá derrogação), e possui aplicação geral e imperativa, sendo assim, a sua violação implicaria uma ilegalidade.

Ademais, o fato de as portarias, ao criarem essa nova penalidade, que, saliente-se, não possui previsão em qualquer lei que integre o ordenamento jurídico brasileiro, já seria suficiente para que a previsão fosse revogada.

Nesse sentido, a previsão de “inabilitação de pedido de refúgio” para não nacionais que, descumprindo as medidas excepcionais de restrição disciplinadas nas Portarias, entram no território nacional, não está em conformidade com os padrões de proteção estabelecidos tanto pelo direito interno, quanto pelo Direito Internacional.

Outro ponto a ser enfrentado é que a previsão de inabilitação de pedido de refúgio, obstaría que os estrangeiros que tivessem ingressado no Brasil, pudessem ter suas necessidades de proteção internacional analisadas pelo CONARE, conforme leciona o artigo 12, inciso I, da Lei nº 9.474/1997. Além disso, a previsão de inabilitação estava em desacordo também com o que estabelece o artigo 8º da Lei nº 9.474/1997, que aduz que o ingresso irregular no território nacional não irá constituir óbice para que o estrangeiro possa solicitar refúgio às autoridades competentes.

Cabe aqui mencionar a Resolução nº 1/2020, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), intitulada “*Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*”, que adverte aos Estados das Américas que se atentem às necessidades de assegurar direitos humanos de grupos historicamente excluídos ou em situação de vulnerabilidade ou risco, como é o caso das pessoas em situação de mobilidade humana, e ao impacto que essas medidas frente à pandemia podem gerar para esses grupos.

Os parágrafos 20 a 22 da Resolução<sup>47</sup> expressam que, embora se tenha um estado de exceção, tais restrições não podem ser contrárias ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como devem observar a legalidade, a sua finalidade, e a proporcionalidade. Em que pese os Estados nacionais, tenham o poder soberano de adotar ditas medidas e regular a entrada em seus territórios de não-nacionais, é necessário que se tenha uma resposta eficaz em relação à garantia da saúde e de enfrentamento ao vírus, contudo, tal circunstância não pode criar obstáculos ou violações a direitos de pessoas que fogem de seus países de origem em razão de perseguição ou por motivos de grave e generalizada violação de Direitos Humanos.

A CIDH entendeu, assim, que em uma pandemia, pode ser imperativa, dadas certas circunstâncias, a restrição do gozo de alguns direitos, como é o caso do direito à liberdade de circulação em espaços tangíveis, públicos e/ou comuns, desde que esses direitos não sejam indispensáveis para o abastecimento de insumos essenciais ou para a própria atenção médica, com o objetivo de gerar um distanciamento social adequado. Todavia, é fundamental que os Estados garantam que as restrições impostas nesse contexto, sejam necessárias em uma sociedade democrática, atendendo aos critérios de legalidade, finalidade legítima, adequação e, portanto, estritamente proporcionais para atender o objetivo perseguido, sobretudo de proteção da vida e da saúde (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2022).

A CIDH reforçou, ainda, que qualquer restrição adotada deve considerar, de maneira particular, os efeitos que acarreta sobre os grupos mais vulneráveis, garantindo que seu impacto não seja desproporcional, utilizando-se da adoção de medidas positivas (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2022).

---

<sup>47</sup> 20. Assegurar que toda restrição ou limitação imposta aos direitos humanos com a finalidade de proteger a saúde no contexto da pandemia da COVID-19 cumpra os requisitos estabelecidos pelo direito internacional dos direitos humanos. Em particular, essas restrições devem cumprir o princípio de legalidade, ser necessárias numa sociedade democrática e ser estritamente proporcionais para atender a finalidade legítima de proteger a saúde. 21. Assegurar que, caso seja estabelecido um estado de exceção: i) se justifique que existe uma excepcionalidade da situação de emergência quanto à sua gravidade, iminência e intensidade que constitui uma ameaça real à independência ou segurança do Estado; ii) a suspensão de alguns direitos e garantias seja unicamente pelo tempo estritamente limitado às exigências da situação; iii) as disposições adotadas sejam proporcionais, em particular que a suspensão de direitos ou garantias constitua o único meio para enfrentar a situação, que não possa ser enfrentada mediante o uso das atribuições ordinárias das autoridades estatais e que as medidas adotadas não gerem uma maior violação do direito suspenso em comparação com o benefício obtido; e iv) as disposições adotadas não sejam incompatíveis com as demais obrigações impostas pelo direito internacional e não impliquem discriminação, particularmente a baseada em raça, cor, sexo, idioma, religião ou origem social. 22. Assegurar que nenhuma medida de exceção seja, em si mesma ou por seus efeitos, discriminatória e contrária ao direito internacional. O estado de exceção não deve ser utilizado para gerar propaganda a favor da guerra ou apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, hostilidade ou violência.

Com relação aos estados de exceção, a Comissão afirmou que em várias circunstâncias os Estados não podem se valer de tal medida, principalmente de forma genérica e irrestrita, sem antes justificá-las. Portanto, a declaração de estado de emergência excepcional para lidar com a disseminação do novo coronavírus, não deveria ser usada para suprimir uma lista de direitos de forma indefinida, nem deveria servir para justificar ações contrárias ao direito internacional por parte de agentes estatais (Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2022).

No que tange à deportação imediata, verifica-se que previsão de responsabilização de migrantes e refugiados, afronta diretamente princípios inerentes à política migratória brasileira, como é o caso da não criminalização da migração, como se verifica em seu artigo 3º, da Lei nº 13.445/2017:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;

II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;

**III - não criminalização da migração;** [...] (Grifos nossos).

Nessa perspectiva, o Ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento do Habeas Corpus nº 184.828, concedeu a ordem para impedir que houvesse a expulsão de não nacionais durante a pandemia, nos termos que se seguem:

A República Federativa do Brasil assumiu uma série de compromissos, refletidos, inclusive, na legislação brasileira, que impede a retirada de estrangeiros do país quando esta medida importar em risco à vida e à integridade pessoal de tais indivíduos, direitos assegurados pela Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 3º) e pela Convenção Americana de Direitos Humanos (arts. 4º e 5º).

Outrossim, o direito migratório do Brasil possui a previsão de três hipóteses de medidas compulsórias de retirada do país. A primeira delas é a repatriação, que se prevê para pessoa em situação de impedimento ao país de procedência ou de nacionalidade, segundo o

art. 49<sup>48</sup>. Além da repatriação existe a expulsão, prevista no artigo 54, da Lei de Migração<sup>49</sup>. Por fim, tem-se a deportação, com previsão nos artigos 50 a 53 da referida lei:

Art. 50. A deportação é medida decorrente de procedimento administrativo que consiste na retirada compulsória de pessoa que se encontre em situação migratória irregular em território nacional.

§ 1º A deportação será precedida de notificação pessoal ao deportando, da qual constem, expressamente, as irregularidades verificadas e prazo para a regularização não inferior a 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogado, por igual período, por despacho fundamentado e mediante compromisso de a pessoa manter atualizadas suas informações domiciliares.

§ 2º A notificação prevista no § 1º não impede a livre circulação em território nacional, devendo o deportando informar seu domicílio e suas atividades.

§ 3º Vencido o prazo do § 1º sem que se regularize a situação migratória, a deportação poderá ser executada.

§ 4º A deportação não exclui eventuais direitos adquiridos em relações contratuais ou decorrentes da lei brasileira.

§ 5º A saída voluntária de pessoa notificada para deixar o País equivale ao cumprimento da notificação de deportação para todos os fins.

§ 6º O prazo previsto no § 1º poderá ser reduzido nos casos que se enquadrem no inciso IX do art. 45.

Art. 51. Os procedimentos conducentes à deportação devem respeitar o contraditório e a ampla defesa e a garantia de recurso com efeito suspensivo.

§ 1º A Defensoria Pública da União deverá ser notificada, preferencialmente por meio eletrônico, para prestação de assistência ao deportando em todos os procedimentos administrativos de deportação.

§ 2º A ausência de manifestação da Defensoria Pública da União, desde que prévia e devidamente notificada, não impedirá a efetivação da medida de deportação.

---

<sup>48</sup> Art. 49. A repatriação consiste em medida administrativa de devolução de pessoa em situação de impedimento ao país de procedência ou de nacionalidade. § 1º Será feita imediata comunicação do ato fundamentado de repatriação à empresa transportadora e à autoridade consular do país de procedência ou de nacionalidade do migrante ou do visitante, ou a quem o representa. § 2º A Defensoria Pública da União será notificada, preferencialmente por via eletrônica, no caso do § 4º deste artigo ou quando a repatriação imediata não seja possível. § 3º Condições específicas de repatriação podem ser definidas por regulamento ou tratado, observados os princípios e as garantias previstos nesta Lei. § 4º Não será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito, ao menor de 18 (dezoito) anos desacompanhado ou separado de sua família, exceto nos casos em que se demonstrar favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família de origem, ou a quem necessite de acolhimento humanitário, nem, em qualquer caso, medida de devolução para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa.

<sup>49</sup> Art. 54. A expulsão consiste em medida administrativa de retirada compulsória de migrante ou visitante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado.

Art. 52. Em se tratando de apátrida, o procedimento de deportação dependerá de prévia autorização da autoridade competente.

Art. 53. Não se procederá à deportação se a medida configurar extradição não admitida pela legislação brasileira.

Da leitura dos artigos é possível compreender a deportação como uma medida de retirada compulsória destinada as pessoas que esteja em situação migratória irregular dentro do território nacional.

Entretanto, as portarias trazem uma inovação, como visto anteriormente, ao ordenamento jurídico, ao criarem uma medida de deportação imediata que possibilitava a retirada compulsória de migrantes e de pessoas em situação de refúgios, sem que houvesse direito à ampla defesa e contraditório, sendo o migrante devolvido ao país de origem sem que houvesse um respaldo ou o devido processo legal, bem como sem analisar a sua situação migratória.

Para mais, era possível, ainda, que o migrante fosse retirado do país sem nem mesmo a motivação da deportação ter relação com a regularidade de sua situação no país. Nesse sentido, só seria cabível a deportação de migrantes irregulares, que não possuíssem autorização de residência ou que estivessem fora do prazo de estada no território brasileiro, que fosse reconhecido em visto de visita. Não havendo hipótese de deportação fundada nas circunstâncias sanitárias nas quais o Brasil se encontrava, por ausência de previsão legal.

Outro ponto é que a Lei de Migração previu que é necessário que, antes que aconteça a deportação, precisa-se realizar obrigatoriamente a notificação prévia para saída voluntária, que possui prazo de 60 dias em favor do não nacional que se enquadre nessa circunstância, isto é, que esteja em situação migratória irregular. Isso significa que, antes que qualquer indivíduo seja deportado, é obrigatória a emissão de uma notificação prévia informando sobre a intenção das autoridades de deportá-lo. Esse aviso é uma oportunidade para o não nacional de sair voluntariamente do país.

Durante esses 60 dias, a pessoa que recebeu a notificação tem a oportunidade de tomar medidas, como regularizar sua condição migratória, buscar refúgio, ou fazer outros arranjos legais que possam permitir sua permanência no país de acolhimento. Essa abordagem visa garantir que os direitos dos não nacionais sejam também observados, fornecendo-lhes tempo adequado para buscar soluções legais antes de serem deportados.

Por último, ressalte-se que as referidas Portarias se configuram como atos normativos infralegais, não podem, portanto, criar uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro, ao prever penalidades que a própria lei<sup>50</sup> não menciona.

---

<sup>50</sup> A exemplo disso, a Lei nº 13.979/2020, não menciona a possibilidade de deportação imediata ou de inabilitação do pedido de refúgio como sanções administrativas viáveis de serem adotadas.

#### **4 REFLEXÕES SOBRE JUS COGENS E FRONTEIRAS NA PANDEMIA: UMA ABORDAGEM DAS IRREGULARIDADES DAS RESTRIÇÕES MIGRATÓRIAS NA FRONTEIRA DURANTE A COVID-19**

Analisado o cenário da política de enfrentamento à Covid-19 no Brasil, bem como o panorama das medidas de restrição de ingresso de pessoas adotadas no intuito de conter a disseminação do vírus, além dos apontamentos acerca de suas irregularidades, passa-se, neste capítulo, a analisar o contexto das normas de *jus cogens*, seu conceito e suas implicações para a comunidade internacional.

O objetivo dessa análise é, por meio do entendimento conceitual sobre o que são as normas de *jus cogens* e dos seus reflexos nos Estados, verificar se as contradições presentes nas portarias anteriormente enfrentadas, violaram ou atingiram essas normas consideradas como inderrogáveis para o Direito Internacional.

Ademais, a partir da análise acima, o presente capítulo fará um estudo de caso das cidades de Boa Vista e Pacaraima, localizadas no estado de Roraima, na Região Norte do Brasil, em relação à situação de migrantes e refugiados venezuelanos durante a pandemia da Covid-19, especificamente no período de 2020 a 2022, ante os impactos das irregularidades de algumas portarias adotadas para enfrentamento do vírus.

Posteriormente, serão verificados alguns casos ocorridos no local que foram judicializados, para que houvesse uma resolução proporcional da situação, e que se garantisse o mínimo de direitos à essas pessoas, sem, portanto, atingir de maneira desarrazoada direitos que são considerados como normas de *jus cogens* relativos aos refugiados.

##### **4.1 *Jus Cogens*: As normas inderrogáveis do Direito Internacional**

A presente seção abordará os aspectos gerais voltados ao surgimento e conceituação das normas de *jus cogens*, bem como tratará sobre a perspectiva dessas normas no âmbito da comunidade internacional atualmente, levando em consideração os apontamentos sobre o assunto de Dinah Shelton, Cançado Trindade, Cassese, entre outros autores que abordam a temática.

Inicialmente, em relação ao contexto histórico do *jus cogens*, este foi desenvolvido, em grande parte, a partir da tentativa de identificar os fundamentos teóricos de uma ordem jurídica mundial. Os autores clássicos<sup>51</sup> da matéria expõem a origem do *jus cogens* a partir de

---

<sup>51</sup> Como Sir Hersch Lauterpacht.

uma fonte da obrigação e da natureza do direito internacional, fazendo distinções entre lei voluntária ou consensual e normas obrigatórias que vinculam um Estado, independentemente da sua vontade (Shelton, 2021).

Nesse sentido, foram desenvolvidas algumas teorias justificadoras do *jus cogens*, como a jusnaturalista, a teoria voltada para a ordem pública, a teoria baseada no consentimento e a teoria baseada na lógica positivista, como será desenvolvido a seguir.

Alguns dos primeiros escritores encontraram a fonte do direito obrigatório no direito divino ou religioso, ligando todos os seres humanos e instituições humanas<sup>52</sup>. As primeiras evidências da prática dos tratados indicam que a obrigação internacional era percebida como originária de mandatos divinos, e qualquer invasão de fronteiras ou subjugação de um país por outro, era considerada uma violação da ordem divina estabelecida e uma ofensa grave, que poderia levar à sanção imediata pelos deuses da parte infratora (Shelton, 2021).

Entendia-se, portanto, que se os princípios da chamada lei natural, fossem imutáveis até mesmo por Deus, eles necessariamente vinculavam todos os demais “soberanos” da terra. Nesse sentido, embora a lei voluntária ou baseada no consentimento pudesse ser criada pela vontade expressa ou tácita dos Estados, ela não poderia se sobrepor à lei natural.

Um dos principais autores e representantes da teoria do direito natural, foi Alfred von Verdross<sup>53</sup>, a partir da obra intitulada “*Forbidden Treaties in International Law*”, o autor propõe a ideia de princípios obrigatórios de Direito Internacional, que impediriam os Estados de firmarem tratados contra os bons costumes. Esses limites não estariam positivados, mas, sim, presentes nos ordenamentos jurídicos das nações e, na ética da comunidade internacional. Além disso, foram estabelecidos parâmetros para que se tivesse uma moralidade universal mínima, e caso um acordo viesse a violá-la, seria considerado de nulo.

De acordo com Verdross, uma das possibilidades para a incidência do *jus cogens* no plano internacional seria a anuência aos princípios gerais de direito como fonte do Direito Internacional, nos termos do art. 38 (3)<sup>54</sup> do Estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional. O autor ressalta que, de maneira ponderada, pode ser considerado imoral qualquer tratado que impeça um Estado de cumprir suas principais atribuições.

---

<sup>52</sup> Como relata Amnon Altman, em sua obra intitulada “Tracing the Earliest Recorded Concepts of International Law: The Ancient Near East (2500-330 a.C.)”.

<sup>53</sup> VERDROSS, Alfred von. *Forbidden Treaties in International Law: Comments on Professor Garner's Report on “The Law of Treaties”*. *The American Journal of International Law*, v. 31, n. 4, p. 572-573, Oct. 1937.

<sup>54</sup> Artigo 38 1. A Corte, cuja função seja decidir conforme o direito internacional as controvérsias que sejam submetidas, deverá aplicar: 2. as convenções internacionais, sejam gerais ou particulares, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; **3. o costume internacional como prova de uma prática geralmente aceita como direito [...]**.

Verdross sustentava a existência de normas peremptórias no Direito Internacional, e os requisitos para sua identificação estariam em seu destinatário, isto é, tais normas não estavam voltadas a satisfazer às demandas de Estados de modo individual, mas serviriam ao interesse superior de toda a humanidade. Além disso, entre os princípios gerais de direito, existiria um que proibiria a celebração de pactos contra os bons costumes, haja vista que nenhuma ordem jurídica poderia reconhecer a validade de contratos diretamente em contradição com a ética fundamental de uma determinada sociedade ou comunidade.

Shelton (2021) afirma que alguns autores como Wolff e Vattel, concordaram que existia uma lei necessária, que entendiam ser vinculativa e que prevalecia sobre o consentimento estatal. Esta lei era considerada natural para todos os Estados e tornava ilegais todos os tratados e costumes que a violassem. A referida lei incluía as demais normas imutáveis da justiça e a "lei sagrada", que tanto as nações, quanto os soberanos, eram obrigados a respeitar e seguir em todas as suas ações.

Em 1949, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas começou a desenvolver uma convenção sobre direito dos tratados em sua primeira sessão. Cogitava-se a possibilidade de incluir um dispositivo que trouxesse a previsão de ilegalidade de um tratado que se opusesse às normas peremptórias da comunidade internacional. Para tratar sobre a situação, quatro Relatores Especiais foram designados: James Brierly, Sir Hersch Lauterpacht, Sir Gerald Fitzmaurice e Sir Humphrey Waldock. O posicionamento de Waldock foi o que se sobressaiu, integrando o *jus cogens* dentro do direito, sendo expresso no projeto de artigos submetido à Assembleia Geral em 1966. Outrossim, na primeira sessão da Conferência de Viena, em 1968, alguns dos representantes dos Estados se manifestaram pelo entendimento de que as normas imperativas de Direito Internacional teriam origem no conceito de direito natural (Shelton, 2021).

Na atualidade, aspectos da teoria do jusnaturalismo podem ser percebidos na tese de Antônio Augusto Cançado Trindade, ao tratar sobre um novo direito dos povos de nossos dias, advindo em menor medida da vontade dos Estados e mais da opinião de direito comum dos sujeitos que fazem parte da comunidade internacional.

Já a teoria da ordem pública internacional, estaria dividida em duas vertentes. A primeira possuiria fundamento a partir do conceito de ordem pública do ordenamento interno dos Estados, geralmente utilizada no âmbito do Direito Internacional Privado, tendo como defensores Lauterpacht, McNair e Mosler. Além disso, durante a Conferência de Viena, esta vertente foi defendida por diversos Estados, tais como Alemanha, Colômbia e Líbano.

A segunda corrente possui um cunho sociológico ao lidar com a ideia de interesses ou de valores fundamentais de uma comunidade internacional, isto é, ao considerar a existência de interesses coletivos, a serem tutelados por todos, como é o caso dos bens públicos e dos valores comuns indivisíveis de uma sociedade, é possível argumentar a favor da existência de uma comunidade internacional.

A existência de um sistema jurídico internacional significa que a ordem pública exige que os Estados se conformem com os princípios cuja inobservância tornaria ilusório o próprio conceito de sociedade internacional de Estados ou o próprio conceito de direito internacional. Nessa segunda vertente da teoria da ordem pública, as normas de *jus cogens* existem como imperativas e hierarquicamente superiores a outras leis internacionais, com a finalidade de promover os interesses da comunidade internacional como um todo, preservando valores fundamentais. Ademais, no terceiro relatório sobre o direito dos tratados, o relator Sir Gerald Fitzmaurice aparentou ver o *jus cogens* do ponto de vista da teoria da ordem pública, ao afirmar que as regras de *jus cogens* possuíam uma característica comum, qual seja, o fato de envolverem não só imperativos jurídicos, mas considerações de moral e de boa ordem internacional.

A terceira teoria a ser destacada é a do consentimento. No século XIX, surgiu uma noção de direito internacional que se baseava no consentimento dos Estados. No entanto, autores do início do século XX continuaram a afirmar a existência de normas fundamentais, por vezes fundadas em uma solidariedade natural, mas mais frequentemente alegando que os próprios Estados haviam reconhecido normas peremptórias e seu efeito no direito internacional consuetudinário.

A título de exemplo, Oppenheim afirmou em 1905 que, para ele, existia uma série de princípios universalmente reconhecidos do Direito Internacional, que tornavam nulo qualquer tratado contraditório e que o efeito peremptório de tais princípios seria uma regra consuetudinária unanimemente reconhecida (Shelton, 2021).

Por fim, a última teoria a ser evidenciada é a do juspositivismo. Alguns teóricos jurídicos há muito defendem que a fonte da obrigação internacional não pode estar baseada puramente no consentimento, mas deve ser fundamentada em uma norma prévia e essencial que impõe um dever de cumprir obrigações consideradas livremente aceitas, como argumentava Kelsen. A origem do direito natural da obrigação internacional foi dominante entre os estudiosos até o século XIX, quando o positivismo e a ênfase na soberania dos Estados emergiram na teoria e na prática.

Para muitos, a posição que veio a ser consagrada na literalidade do art. 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, foi a juspositivista. Com efeito, a única definição que o texto traz para o *jus cogens* é a que remete à concepção do costume internacional, ao expressar que *jus cogens* seria norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo.

Todavia, a teoria positivista em relação ao *jus cogens* pareceu ser a aceita pela Corte Internacional de Justiça (CIJ). Como foi o caso do mandado de detenção, no qual a Corte entendeu que a proibição à tortura é uma norma do *jus cogens* fundamentada na prática internacional generalizada e na opinião legal dos Estados. Não é claro como, em um sistema baseado no consentimento, as normas peremptórias vinculariam aqueles que se opusessem ao próprio conceito de *jus cogens* ou à noção de que estas normas podem ser reconhecidas por uma maioria e impostas aos dissidentes.

O comentário da Comissão de Direito Internacional em relação ao artigo 53 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (CVDT), sugere que as normas peremptórias não precisariam alcançar aceitação universal para criar um consenso internacional vinculativo, bastaria que uma maioria dos Estados aceitasse as normas como inderrogáveis.

O conceito positivista de normas peremptórias chega, portanto, a um dilema, tendo em vista a existência de um processo consensual com um resultado não consensual, qual seja, a imposição de regras que foram adotadas e aceitas por uma maioria aos Estados dissidentes, sendo difícil a conciliação de tal conceito com a vinculação a ele dos referidos países. Mesmo que esses Estados concordassem com uma fonte de direito internacional baseada em um consenso de uma maioria, isso não os impediria de retirar seu consentimento à vontade.

Além disso, os acordos internacionais multilaterais começaram a ter cada vez mais previsões que atingem os Estados não-partes, seja por meio de incentivos para aderir às normas neles presentes, seja possibilitando que as partes tomem medidas coercivas, que exigem um comportamento em conformidade por parte dos Estados que não aderem ao tratado. A Carta das Nações Unidas contém uma lista de princípios fundamentais e, no seu artigo 2º, nº 6, afirma que estes podem ser impostos a não-partes, caso necessário, sob o fundamento de garantir a paz e a segurança internacionais.

Note-se que o problema desses Estados dissidentes não é tão generalizado como se poderia supor. As obrigações consideradas básicas para a comunidade internacional, tais como, abster-se do uso da força contra outro Estado nacional, resolver pacificamente disputas, respeitar os Direitos Humanos, as liberdades fundamentais, a autodeterminação, são

obrigações convencionais contidas na Carta das Nações Unidas, com as quais todos os Estados membros concordaram.

Sabe-se que todos os Estados aceitaram as convenções humanitárias sobre as leis da guerra que expressam o Direito Internacional consuetudinário. Assim também, os regimes multilaterais para os oceanos, o espaço exterior e os principais componentes do ambiente, são amplamente aceitos. Desse modo, na maioria dos casos, o problema central reside em assegurar o cumprimento por parte dos Estados que consentiram livremente nas obrigações e não em impor obrigações aos que não aderirem.

Em relação à hierarquia dessas normas, tem-se que os sistemas jurídicos geralmente estabelecem uma hierarquia com base na fonte particular da qual as referidas normas derivam. Nos ordenamentos jurídicos dos Estados, é comum verificar os valores fundamentais da sociedade em uma Constituição, por exemplo, e ter precedência em caso de conflito com normas adotadas por lei ou por regulamento administrativo.

As próprias regras administrativas devem estar em conformidade com a lei, enquanto o direito escrito geralmente tem precedência sobre o direito não escrito, assim como as normas jurídicas prevalecem sobre as regras não positivadas. Sendo assim, o modo de raciocínio jurídico aplicado na prática envolve a hierarquia entre normas, estabelecendo relações e ordem entre elas.

A hierarquia somente deve ser inflexível se o caso em questão envolver as referidas normas de *jus cogens*, por serem elas aceitas e reconhecidas pela totalidade da comunidade internacional, como normas das quais nenhuma derrogação é permitida e que somente podem ser alteradas por outra norma de Direito Internacional geral, que possua as mesmas características.

Para mais, ressalta-se que em relação à hierarquia das normas de *jus cogens*, o grupo de estudo da Comissão de Direito Internacional (CDI) sobre a fragmentação do Direito Internacional<sup>55</sup>, concluiu que esta existe com normas de *jus cogens* superiores a outras regras devido ao seu conteúdo, bem como à aceitação universal da sua superioridade.

Sendo assim, a hierarquia dessas normas, para além de potencialmente anular acordos internacionais, por vezes, tem sido invocada como um esforço para responsabilizar indivíduos ou Estados nacionais pela prática de atos unilaterais alegadamente em violação dessas normas peremptórias.

---

<sup>55</sup> United Nations (2016).

No intuito de consolidar o entendimento até aqui acerca das normas de *jus cogens*, a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (CVDT), define como norma de *jus cogens* aquela que é aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu conjunto, à qual não é permitida qualquer derrogação e que só pode ser modificada por uma norma posterior de mesma natureza<sup>56</sup>. O artigo 64º acrescenta, ainda, que a emergência de uma nova norma peremptória de direito internacional geral, tornará nulo qualquer tratado existente em conflito com ela<sup>57</sup>.

Outrossim, durante as negociações da CVDT, não se chegou a um acordo claro sobre o conteúdo do *jus cogens*, bem como não se tem uma especificação até então. Em suma, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas concordou, de modo geral, que as normas do *jus cogens* são em número reduzido, e poucas normas atingiram esse estatuto, como será visto a seguir.

#### **4.2 Existe um rol para definir quais normas recebem o estatuto de *jus cogens*?**

Realizados os contornos acerca da perspectiva histórica, bem como da conceituação e das teorias explicativas da origem do *jus cogens*, dando continuidade ao assunto, a presente seção traçará alguns pontos sobre a existência ou não de um rol para definição de quais normas se enquadrariam nessa condição, sobretudo, a partir do entendimento da jurisprudência internacional a respeito do tema.

Nesse sentido, os tribunais nacionais e internacionais começaram a debruçar-se sobre algumas das possíveis consequências decorrentes da identificação das normas *jus cogens*, e o impacto dessas normas peremptórias sobre os Estados nacionais, bem como para a comunidade internacional.

Várias discussões surgiram em relação a essa questão, com alguns posicionamentos a favor da existência de um rol, e outros posicionamentos contrários a criação dessa lista de normas de *jus cogens*. Os que se posicionaram a favor, defendiam ao menos a existência de

---

<sup>56</sup> Artigo 53 - Tratado em Conflito com uma Norma Imperativa de Direito Internacional Geral (*jus cogens*) É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza.

<sup>57</sup> Artigo 64 - Superveniência de uma Nova Norma Imperativa de Direito Internacional Geral (*jus cogens*) Se sobrevier uma nova norma imperativa de Direito Internacional geral, qualquer tratado existente que estiver em conflito com essa norma torna-se nulo e extingue-se.

um rol exemplificativo, que elencasse normas que pertenceriam a esta condição, tendo este como um ponto de partida e parâmetro para definição das normas que possuiriam o estatuto de norma cogente do Direito Internacional, mas não como um limitador dessas normas. Já aqueles contrários a essa ideia, manifestavam-se no sentido de que tais normas poderiam acabar restritas a esse rol, não abarcando todas as possibilidades de instrumentos jurídicos que se enquadrassem nessa condição.

No texto final dos seus projetos de artigos sobre a lei de tratados, a Comissão dispensou deliberadamente a listagem de exemplos concretos de normas *jus cogens*, por entender que não existe um critério simples pelo qual se identifica uma regra geral de Direito Internacional como tendo esse caráter. A adoção da Convenção de Viena de 1969 foi seguida, previsivelmente, por um amplo debate precisamente sobre a questão da definição dessas normas.

Além disso, embora o art. 53 da Convenção de Viena não aponte que normas integrariam o *jus cogens*, o que, de acordo com aqueles que eram contrários à ideia de um rol específico, seria plenamente justificável em razão da potencial mutabilidade de tais normas, é factível a influência exercida pelos artigos 1º e 2º da Carta da Organização das Nações Unidas, ao estabelecer os objetivos e os princípios que direcionam essa organização internacional de cooperação de caráter universal. Ressalte-se que outro motivo para não elencar as normas de *jus cogens*, também teve forte influência da resistência de alguns países ocidentais em relação ao conceito, como a França, que nem mesmo ratificou a Convenção.

Existem hoje vários pronunciamentos de diversos órgãos judiciais ou diplomáticos que dão uma ideia do que pode se enquadrar como normas de *jus cogens*. Em seu comentário ao projeto de artigos sobre a responsabilidade dos Estados por atos internacionalmente ilícitos de 2001, a Comissão deu como exemplos de *jus cogens*, as proibições de agressão, a escravatura e o tráfico de escravos, o genocídio, a discriminação racial e o apartheid, e a tortura (conforme definido na Convenção contra a Tortura e Outros Crimes Cruéis, Desumanos ou Tratamento ou Castigo Degradante, 1984), além das regras básicas do Direito Internacional Humanitário aplicáveis em conflito armado, e o direito à autodeterminação.

Quanto ao estatuto de *jus cogens* de regras gerais do Direito Internacional Humanitário, em que pese a Corte tenha optado por não abordar a questão diretamente, reconheceu indiretamente como normas dessa classificação alguns princípios do Direito Internacional Humanitário quando os descreveu como "intransgressíveis", como as referidas regras básicas de Direito Humanitário. Além disso, o caráter de aplicação para todos de

algumas destas regras foi posteriormente proclamado pela Corte em seu parecer consultivo sobre a construção do Muro na Cisjordânia por Israel<sup>58</sup>.

O grande desafio da aplicação do *jus cogens* atualmente é a definição de seu conteúdo. O rol acima descrito, como se percebe, consiste em uma preeminência à proteção dos Direitos Humanos, o que acaba refletindo uma mudança de paradigma em relação aos primórdios do Direito Internacional Público. O Tribunal Internacional de Justiça, a partir da década de noventa do século passado, fez referência, em inúmeras ocasiões, aos princípios intransgressíveis do direito internacional costumeiro, bem como ao próprio *jus cogens*. O mesmo tem ocorrido em relação à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Ademais, quanto às normas anteriormente citadas, outras normas foram apontadas como normas de *jus cogens* e todas gozam de algum apoio. As propostas mais frequentes são a proibição da prática de desaparecimentos forçados, o direito à vida, o princípio da não repulsão (*non-refoulement*), a proibição do tráfico de seres humanos, o direito a um processo equitativo (direito a um julgamento justo), a proibição da discriminação (não só racial, mas com extensão a todos os tipos de discriminação), os direitos ambientais e a proibição do terrorismo.

Caberá nas próximas seções do presente capítulo, tratar especificamente das normas de *jus cogens* que foram diretamente atingidas pelas irregularidades das legislações para enfrentamento da Covid-19 adotadas no contexto brasileiro como visto em momento anterior, sobretudo, a violação ao princípio do *non-refoulement* e a não discriminação.

#### **4.3 Respostas brasileiras à pandemia da Covid-19 e suas implicações nas normas de *jus cogens* voltadas a refugiados: o caso dos venezuelanos em Roraima**

A presente seção retomará algumas das respostas adotadas pelo Brasil, como o fechamento de fronteiras com a Venezuela e a adoção de sanções administrativas para aqueles que descumprissem as medidas adotadas (deportação imediata e inabilitação de pedido de refúgio). Além disso, será analisado como tais incongruências atingiram em determinada medida, desproporcionalmente, normas de *jus cogens*, tais como o *non-refoulement* e a não discriminação.

Serão vistos também os impactos de algumas dessas medidas nos casos relativos à Pacaraima e Boa Vista, cidades do estado de Roraima, região norte do país, no contexto tanto

---

<sup>58</sup> Construção de muro na Cisjordânia por Israel viola o direito internacional, alerta Ban Ki-moon (ONU, 2014).

de refugiados venezuelanos que vivem nos locais mencionados e como daqueles que tentaram adentrar no território nacional.

#### 4.3.1 Desafios ampliados: Roraima, migração e a pandemia da Covid-19

O estado de Roraima, localizado na região norte do Brasil, apresenta uma extensão territorial de 223.644.530 Km<sup>2</sup>, densidade demográfica de 2,85 habitantes por Km<sup>2</sup>, uma população estimada de 636.303 habitantes. Já a renda média mensal domiciliar *per capita* da população foi de R\$ 1.242,00 em 2022 (IBGE, 2023).

Em relação aos seus aspectos geográficos, em virtude de seu isolamento físico, Roraima manteve-se esparsamente povoada. Com a construção de estradas de acesso, a partir da década de 1970, o estado passou a experimentar forte crescimento populacional. A população que era ligeiramente superior a 28.000 habitantes, em 1960, chegou a 40.885, em 1970. Esse crescimento intensificou-se nas décadas seguintes, fazendo com que o Estado contabilizasse 324.397 habitantes em 2000, distribuídos de maneira assimétrica entre os seus 15 municípios. O intenso crescimento populacional vivenciado nas últimas décadas, bem como as mudanças de cunho político-administrativo e a crescente complexidade da rede urbana, encontram-se intimamente vinculadas aos movimentos migratórios, que, por sua vez, contam com o suporte de redes sociais ativas.

No tocante às migrações, sobretudo à imigração interestadual, destaca-se o grande número de imigrantes que buscaram Roraima como destino ao longo das últimas décadas. Ao final da década de 1970, chegaram ao estado, 11.729 imigrantes. Esse número praticamente triplicou no final da década seguinte, atingindo cerca de 33.086 imigrantes. Outro acréscimo no número de imigrantes foi obtido no final dos anos 1990, quando 45.491 pessoas chegaram.

Esse processo se acentuou, principalmente, pela superação do principal obstáculo ao desenvolvimento do estado, qual seja, a sua acessibilidade, tendo em vista a consolidação da rodovia BR 174, que interliga Manaus à divisa com a Venezuela (Diniz, 2008), favorecendo o acesso. Ademais, ao se falar em fluxos de migrantes, tem-se que o estado de Roraima nos últimos anos tem recebido muitos migrantes venezuelanos, haitianos e cubanos. Os cubanos entram pela fronteira da República Cooperativista da Guiana. Já os haitianos vêm de Manaus e, por fim, algumas famílias da Venezuela.

Em 2016, houve um aumento da vinda de venezuelanos indígenas e não-indígenas para Roraima, principalmente para a cidade de Boa Vista, capital do estado. O Brasil tem uma

fronteira de 2.199 km com a Venezuela, a rodovia BR 174, liga Manaus a Pacaraima, fronteira com a Venezuela. Nas últimas décadas do século XX e primeira década do século XXI, muitos brasileiros migraram para a Venezuela para trabalhar no garimpo de ouro, muitos inclusive adquiriram cidadania venezuelana durante o governo Chávez (Lima, 2019).

Recentemente, uma inversão aconteceu nesse fluxo. Na segunda década do século XXI, a Venezuela viu-se imersa em disputas cada vez mais intensas entre o governo e a oposição. Nesse cenário regado de tensão, o embargo econômico imposto pelo governo americano exacerbou ainda mais os problemas do país, levando-o a um processo alarmante de desabastecimento (Lima, 2019). A escassez tornou-se uma realidade cotidiana, afetando não apenas produtos de luxo, mas também itens essenciais, como alimentos. Nas prateleiras vazias dos mercados, a ausência de alimentos básicos reflete não apenas a instabilidade econômica, mas também a crise humanitária que assola a nação venezuelana.

No Brasil, o intenso fluxo migratório de refugiados e migrantes venezuelanos observados a partir de 2017 levou a publicação de um decreto federal, em fevereiro de 2018, reconhecendo a situação como uma crise humanitária. Entre julho de 2017 e outubro de 2020, mais de 260 mil venezuelanos foram acolhidos no país. E as estimativas retrataram que a maioria dessas pessoas entrou e se estabeleceu na Região Norte do país, sobretudo, em Roraima e no Amazonas.

Roraima é considerado um dos estados mais pobres e um dos menores estados do Brasil, segundo um conjunto de indicadores. Após a chegada em grande escala de venezuelanos, a proporção da população venezuelana aumentou, chegando a aproximadamente 12% do estado.

Em decorrência deste acontecimento houve um aumento de pedidos de refúgio na Polícia Federal em Boa Vista, o fluxo de cidadãos venezuelanos para o país cresceu maciçamente, sobretudo entre 2015 e maio de 2019, haja vista que o Brasil chegou a registrar mais de 178 mil solicitações de refúgio e de residência temporária. A maioria dos migrantes adentrou no território brasileiro pela fronteira norte do Brasil, no Estado de Roraima, e se fixou, em sua maioria, nos municípios de Pacaraima e Boa Vista. Segundo dados do 6º Relatório Refúgio em Números, Roraima chegou a 66,6% do total de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado analisadas pelo Conare no ano de 2020 (Silva, Cavalcanti, Oliveira, Costa, Macedo, 2021).

Em resposta, o Governo Federal do Brasil, o ACNUR, outras agências da ONU e parceiros da sociedade civil no país, apoiaram a gestão em Roraima da crise humanitária. No intuito de acolher parte dessa população e garantir o atendimento humanitário aos refugiados

e migrantes venezuelanos em Roraima, principal porta de entrada da Venezuela no Brasil, o Governo Federal criou, no ano de 2018, a Operação Acolhida.

A Operação Acolhida consiste em uma força-tarefa humanitária executada e coordenada pelo Governo Federal, que contou com o apoio de entes federativos, agências da ONU, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e entidades privadas, totalizando mais de 100 parceiros, oferecendo assistência emergencial aos refugiados e migrantes venezuelanos que entram no Brasil pela fronteira com Roraima.

A assistência de emergência é prestada principalmente por meio dos três eixos da Operação Acolhida, quais sejam, o ordenamento de fronteira e documentação, fornecimento de assistência humanitária, e interiorização, que envolve a realocação voluntária desses venezuelanos.

Foram criados 11 abrigos oficiais em Boa Vista e dois em Pacaraima, que são administrados pelas Forças Armadas e pela Agência da ONU para Refugiados. Mais de 6,3 mil pessoas, das quais 2,5 mil são crianças e adolescentes, vivem nos locais. Estima-se que quase 32 mil venezuelanos moram em Boa Vista. As autoridades locais e agências humanitárias estimam que 1,5 mil venezuelanos se encontram em situação de rua na capital, entre eles, quase 500 têm menos de 18 anos de idade (UNICEF, 2023).

Quanto aos aspectos do perfil social e econômico dos migrantes venezuelanos residentes no país, bem como de seu acesso a direitos, em comparação aos brasileiros, os venezuelanos possuem menor probabilidade de estarem empregados no mercado de trabalho formal. A parcela geral de trabalhadores formais no Brasil chega a 45%, já a dos venezuelanos possui cerca de 64% menos probabilidade de entrar no setor formal, denotando um problema social (ACNUR, 2021).

No contexto educacional, a quantidade de venezuelanos que está matriculada na escola em comparação com seus pares brasileiros é muito menor. No geral, a análise sugere que eles possuem 53% menos probabilidade de irem à escola do que os brasileiros. As principais dificuldades para essa situação são os rebaixamentos para classes inferiores e a escassez de professores que falam espanhol (ACNUR, 2021).

Nesse sentido, alguns programas do governo brasileiro e de organizações internacionais para ofertar treinamento em espanhol a professores e gestores de escolas, e oferecer cursos de língua portuguesa a estudantes venezuelanos, estavam em andamento para amenizar as dificuldades associadas à diferença da língua.

No tocante ao acesso a programas de assistência social, em julho de 2020, os venezuelanos apresentaram probabilidade 30% menor de serem registrados do que os

brasileiros, enquanto em dezembro de 2018 o percentual era de 80% (ACNUR, 2021). Soma-se a isso o fato de que a renda média dos venezuelanos beneficiários de Bolsa Família é menor que a dos brasileiros. Os chefes de família venezuelanos, que recebiam esse tipo de assistência, tinham menos probabilidade de serem empregados e, mesmo quando empregados, geralmente eram como autônomos ou trabalhavam por menos meses do que seus pares brasileiros. Os venezuelanos que recebiam assistência também possuíam maior probabilidade de ter acesso a abastecimento de água, coleta de lixo, saneamento adequado e eletricidade.

Já em relação aos impactos da pandemia da Covid-19, tem-se que em março de 2020, houve uma redução significativa nos movimentos transfronteiriços e, conseqüentemente, nas migrações entre os Estados da América do Sul, levando em consideração que os referidos países optaram por fechar as suas fronteiras para conter a disseminação do Coronavírus.

O efeito da pandemia no mercado de trabalho e o risco de interrupção do emprego foi maior no setor de serviços, no qual uma grande quantidade de venezuelanos trabalhava. Além disso, a maioria dos venezuelanos atuava no setor informal e não possuía acesso a medidas de proteção ao emprego e seguro-desemprego. Em resposta à pandemia, o Governo Federal adotou duas políticas principais para aliviar o impacto nos meios de subsistência das famílias mais vulneráveis.

Nesse sentido, os critérios de elegibilidade das famílias ao Bolsa Família foram ampliados e as pessoas cujas ocupações foram seriamente afetadas pela circunstância da pandemia, receberam um benefício financeiro de R\$600,00 (seiscentos reais), implementado pelo Governo Federal em função da aprovação pelo Congresso Nacional. Os beneficiários desse auxílio foram os trabalhadores informais, autônomos e desempregados. A ampliação de critérios de elegibilidade do Bolsa Família beneficiou parte da população venezuelana, já que os beneficiários venezuelanos saltaram de cerca de 15.000 em fevereiro de 2020 para 48.000 em abril de 2020 (ACNUR, 2021).

Os benefícios sociais foram administrados por meio dos governos locais, que sofriam uma sobrecarga com novos registros e com um nível geral mais alto de demandas. Essa capacidade institucional é mais limitada em Roraima, justamente pelo estado ser a principal porta de entrada dos venezuelanos (ACNUR, 2021). Além disso, como a maioria dos venezuelanos não tem acesso a uma plataforma digital, a quantidade de venezuelanos se inscrevendo online para o Cadastro Único aumentou apenas gradualmente em 2020, apesar da ampliação dos critérios de elegibilidade.

Outrossim, o número de beneficiários da Operação Acolhida diminuiu substancialmente a partir de abril de 2020. Houve uma queda no número de realocados pela

Estratégia de Interiorização de cerca de 3.000, em fevereiro, para cerca de 1.200, de abril em diante. Isso pode ter impactado a resposta humanitária e mais pesquisas precisam ser realizadas para quantificar os efeitos reais da pandemia do Covid.

A chegada da pandemia também atingiu diretamente os três eixos da operação. Quanto ao eixo de ordenamento da fronteira, cujas ações são concentradas em Pacaraima, sabe-se que a estrutura foi montada para atender aos migrantes que entram no território brasileiro, e que garante a recepção, imunização, identificação, regularização migratória e triagem, ficou praticamente inoperante. A interrupção dos fluxos diários de chegada de migrantes alterou a dinâmica desse eixo na Operação.

O abrigo BV8, localizado em Pacaraima, que possuía capacidade para 622 pessoas em distintos fluxos de passagem, teve sua população significativamente diminuída. A consequência para os venezuelanos foi que estes tiveram que ser transferidos para Boa Vista ou interiorizados e suas instalações começaram a ser utilizadas como base para isolamento e proteção da população indígena no contexto da pandemia.

Se antes havia um fluxo constante de pessoas pela entrada diária de diversos migrantes venezuelanos no Brasil, que ocupavam as instalações, bem como os postos de recepção e triagem, com a medida de fechamento das fronteiras, esse fluxo passou a ser inexistente, afetando, inclusive, as pessoas que a cruzavam diariamente para exercer as atividades laborais.

Ademais, no eixo de ordenamento, em Pacaraima, foi feita uma redução de pessoal, haja vista que muitos deles foram transferidos para atuar no eixo de abrigamento, na cidade de Boa Vista. A medida de fechamento de fronteiras modificou também os planos de muitos venezuelanos que foram impedidos de retornar a seu país para buscar familiares ou para levar-lhes recursos e alimentos. Devido ao contexto pandêmico instalado, diversos migrantes passaram a relatar situações de ansiedade pela volta à normalidade, a reabertura da fronteira, a possibilidade e expectativa de reencontro com familiares e a concretização de projetos migratórios elaborados antes da crise da Covid-19.

No tocante ao segundo eixo da Operação Acolhida, o eixo de abrigamento, os 13 abrigos da operação adotaram medidas que foram propostas e implementadas com base no Plano Emergencial de Contingenciamento para a COVID-19, abarcando cerca de 6 mil pessoas abrigadas. As comunidades foram convocadas para auxiliar na identificação de sintomas e monitoramento de grupos de risco e casos suspeitos.

Foi feita a instalação de lavatórios para a limpeza das mãos, tanto nas entradas dos abrigos, quanto nos refeitórios. Foram tomadas também medidas de higienização e

desinfecção das áreas comuns e das unidades habitacionais individuais, junto a um trabalho de conscientização e prevenção ao vírus.

Uma das principais e mais preocupantes questões acerca do abrigamento, foi a quase impossibilidade de isolamento social entre migrantes e solicitantes de refúgio que estavam estabelecidos nos abrigos. Devido a esse motivo, o Plano Emergencial propôs a criação de um espaço de quarentena chamado de Área de Proteção e Cuidado (APC). A APC foi construída visando o atendimento de migrantes e solicitantes de refúgio venezuelanos infectados pela Covid-19, ou que estivessem com suspeita de estarem contaminados, podendo, inclusive, o espaço ser estendido a brasileiros e a estrangeiros de outras nacionalidades que se encontrassem nas mesmas circunstâncias. Quando de sua recuperação e não apresentando mais risco de transmissão, esses migrantes e solicitantes de refúgio retornavam aos seus abrigos.

Já o terceiro eixo da Operação Acolhida, o eixo de interiorização, foi afetado pela pandemia, principalmente a partir da redução do número de viagens. Até maio de 2020, um total de 37.618 mil venezuelanos haviam sido interiorizados. Levando em consideração que entre janeiro e fevereiro de 2020 foram obtidos os maiores patamares em termos de deslocamentos assistidos de venezuelanos desde o início da Operação Acolhida, nos meses seguintes, devido aos reflexos da Covid-19 no Brasil, esse número teve uma baixa.

A modalidade intitulada “Abrigo-Abrigo” da Operação, que consiste na passagem do migrante ou solicitante de refúgio pelo Centro de Interiorização Rondon 2, em Boa Vista, teve cerca de 36% das viagens de interiorização realizadas até maio de 2020 afetadas, sendo completamente interrompido desde o começo da pandemia. As viagens que tinham por motivação a interiorização por vagas de emprego, representavam 11% do total, tiveram uma redução, haja vista os efeitos econômicos da crise sanitária.

No tocante às modalidades de reunificação familiar e reunificação social, com percentuais de 28% e 25% respectivamente relativos às viagens de interiorização, não foram interrompidas (Figueira, Figueiredo, 2020). Já as viagens de interiorização promovidas pela Sociedades Civil, que vinham ocupando espaço importante no processo de interiorização, caíram para a realização de apenas 66 viagens em abril, acompanhando a tendência de queda dos números totais de interiorização.

No estado de Roraima, entre o período de março de 2020 a julho de 2021, o número total de casos de Covid-19 chegou a 123.125 mil casos, dentre os quais 1,55% evoluíram a óbito. Desse número de casos, 55,41% dos casos foram indivíduos do sexo feminino e 44,59% foram indivíduos do sexo masculino. O ápice dos casos de Covid-19 ocorreu em

junho de 2020, com registros de 1.052 novos casos descritos nas evoluções diárias relativas ao dia 24 de junho de 2020, e no dia 26 de janeiro de 2021, no qual o estado atingiu o marco de maior número de óbitos registrados em um dia.

No Estado, duas ondas do novo coronavírus se estabeleceram. A primeira delas ocorreu entre março de 2020 a outubro de 2021. Durante a referida onda, verificou-se que a taxa de mortalidade mais elevada de todo período aconteceu em junho de 2020, com índice de 56,32 óbitos por 100.000 habitantes. Contudo, foi durante a segunda onda, de novembro de 2020 a julho de 2021, que o estado apresentou o maior pico nos números de óbitos, chegando a um percentual de letalidade de 3,47%.

Os primeiros casos suspeitos da doença em residentes do estado de Roraima aconteceram em março de 2020, identificados na capital, Boa Vista. A partir desse momento, o Governo do Estado decretou emergência em Saúde Pública devido à pandemia. Frise-se que os fatores que refletem os agravos advindos da Covid-19 vão além de fatores biológicos, envolvendo aspectos demográficas e de saúde pública em cada região. Sabe-se que a densidade populacional, questões socioeconômicas, e situação de atendimento e acesso aos Sistemas de Saúde são pontos que podem estar associados à mortalidade por Covid-19.

Ao observar o estado de Roraima, tem-se que este é localizado na Região Norte do Brasil, como visto anteriormente, e em que pese não possuísse em maior parte as populações em situação de risco para Covid-19, apresentava grande vulnerabilidade social, marcada por diferenças socioeconômicas e, principalmente, escassez de recursos hospitalares, tanto nos setores públicos, quanto nos privados.

Ressalta-se que no estado existia apenas um hospital de referência em disponibilidade para o atendimento de pacientes graves que precisavam de internação em Unidade de Terapia Intensiva (UTI) e em enfermarias para tratamento do vírus. De acordo com o Ministério da Saúde do Brasil, em julho de 2020, Roraima apresentava a terceira taxa de mortalidade mais alta do país, chegando a 70,8 óbitos por 100.000 habitantes. A elevada quantidade de casos e óbitos verificados pode ter relação direta com a falta de adesão aos protocolos sanitários por boa parte da população, assim como, a negligências administrativas ocorridas no estado, como falta de investimentos dos recursos públicos Federais, com a situação social e econômica, de pobreza, falta de moradia, entre outros fatores.

Em relação aos Refugiados e Migrantes, é certo que essas pessoas foram atingidas pela pandemia de diversas formas, como visto anteriormente. Muitos precisaram recorrer a moradias em lugares apertados e trabalhos em condições de proteção inadequada, com capacidade limitada de distanciamento social ou isolamento. Diversos destes indivíduos

trabalhavam em setores essenciais com maior exposição ao vírus e, conseqüentemente, ficaram mais vulneráveis à infecção.

Essas pessoas também sofreram com a vulnerabilidade por estarem fora do grupo “dominante” da população, por diversos fatores, tais como, a etnia, cultura, idioma ou raça. Alguns migrantes tiveram pouco acesso à saúde de qualidade, além de terem sofrido com desconfiança dos governos ou medo de detenção e deportação caso buscassem atendimento.

Além das circunstâncias apontadas, também foi verificada uma alta prevalência de condições de saúde subjacentes que aumentaram o risco dessas pessoas de contraírem mais gravemente a Covid-19. Estudos em países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico observaram um risco alto de infecção nesses grupos, de pelo menos duas vezes maior do que em indivíduos nascidos no país.

Portanto, à época, era urgente a necessidade de garantir, e até mesmo priorizar, o acesso equitativo aos cuidados de saúde e às vacinas contra coronavírus, para todos os grupos, incluindo Refugiados e Migrantes. Embora os países tenham a responsabilidade primária de proteger e promover o bem-estar e os direitos humanos daqueles que vivem dentro de suas fronteiras, a transmissão da Covid-19 não enxerga esses limites, tendo a comunidade internacional também a obrigação de abordar a reivindicação dos direitos humanos às vacinas para todos aqueles que vivem em países que não podem atender às suas necessidades sem auxílio, sobretudo por estarem em situação de vulnerabilidade, como, por exemplo, devido a fatores como violação de seus direitos humanos ou que enfrentam circunstâncias de perseguição.

No tocante ao acesso às vacinas, alguns Refugiados e Migrantes tiveram que enfrentar algumas dificuldades, apesar da crescente inclusão dessas populações nas políticas de vacinação. Tais barreiras incluíram o fornecimento limitado de vacinas, pelo menos na fase inicial da pandemia, até mesmo pelas circunstâncias políticas do país e atitudes de cunho negacionista, além da falta de confiança nos benefícios e segurança da vacina, falta de confiança e de informações práticas sobre como ter acesso a essas vacinas, dificuldades linguísticas, situação de pessoas indocumentadas ou em processos complexos de registro, receio de sofrer reprimendas, como prisão, detenção ou deportação, bem como estigmas e a exclusão, o que resultou em baixa aceitação da vacina e hesitação por parte de parcela da população.

Nesse sentido, conforme as recomendações da Sala de Apoio à Gestão Estratégica (SAGE), a prioridade das populações-alvo ao acesso à vacinação deveria ser realizada por

meio de protocolos e procedimentos transparentes, com observância aos direitos humanos de todos os grupos e com os mesmos padrões de qualidade e eficácia da vacina (OPAS, 2021).

Ademais, em relação ao acesso à vacinação em Roraima, sobretudo da população migrante venezuelana, objeto da presente pesquisa, a equipe de saúde da Organização Internacional para as Migrações (OIM) percorreu os 16 espaços identificados em Boa Vista com moradores venezuelanos, que não estavam nos abrigos da Operação Acolhida, para promover a campanha de vacinação contra a Covid-19, e outras doenças virais. Ao todo, o resultado das ações da OIM em termos de vacinação, chegou a um número de aplicação de vacinas de 742 doses, das quais 302 para Covid-19.

A partir dessas ações, houve também o apoio por parte da Secretaria Municipal de Saúde de Boa Vista com insumos, como doses e seringas, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), e o apoio da Fundação Panamericana para o Desenvolvimento (FUPAD), com a atuação de enfermeiras e promotores de saúde dando suporte na inclusão dos dados nos cartões de vacina dos beneficiários.

Ressalte-se que a imunização para a população venezuelana Refugiada e Migrante era fundamental, haja vista que, apesar de tais pessoas adentrarem em um novo território, no caso, o Brasil, era preciso que fosse mantida a imunização atualizada e vigente no país, tendo em vista que as vacinas são consideradas a melhor forma de prevenção para diversas doenças, bem como para evitar o desenvolvimento das formas mais graves dessas patologias.

Outrossim, com o auxílio da prefeitura de Boa Vista, a Força-Tarefa Logística Humanitária realizou também um mutirão de vacinação da população venezuelana migrante e refugiada, por meio do Núcleo de Saúde da Acolhida (NSA). A ação seguiu o Plano de Operacionalização de Vacinação do Ministério da Saúde, e teve cerca de 300 atendimentos por dia. Em relação à vacinação de refugiados, o ACNUR se manifestou afirmando que a inclusão dessas pessoas nos planos de imunização dos Estados era uma das chaves para enfrentar e até acabar com a pandemia.

Por fim, observada a situação da população migrante e refugiada que já estava no território nacional, cabe aqui esclarecer alguns pontos dos reflexos da pandemia quanto a estes que estavam em deslocamento e tentaram adentrar no país no momento em que foram adotadas medidas para o enfrentamento à doença. No tocante ao acolhimento e recepção no território nacional, foram adotadas, progressivamente, medidas de restrição a entrada de pessoas no Brasil, sobretudo, o fechamento das fronteiras brasileiras, sendo proibido o ingresso de não nacionais (com poucas exceções), como visto nos capítulos anteriores.

Em função da pandemia, o Governo Federal optou também por medidas de fechamento de fronteiras voltadas a países específicos, como foi o caso da Venezuela, sob o pretexto de que as condições sociais do país vizinho poderiam fazer com que a Covid-19 atingisse índices alarmantes e seria prejudicial para o Brasil<sup>59</sup>.

Ocorre que, à época, apesar da situação sanitária preocupante e a adoção necessária de medidas para contenção do vírus, não se justificaram as irregularidades presentes em algumas dessas medidas.

O caso da Venezuela foi marcado por incongruências. Além do caráter discriminatório já evidenciado, da inobservância à situação migratória de pessoas advindas da Venezuela, como os próprios refugiados, bem como pelo fato de o Brasil ter reconhecido por procedimento *prima facie* os refugiados venezuelanos, o argumento utilizado para a adoção da medida não prevalece ao considerar que na Venezuela, quando da adoção das medidas no Brasil, ainda não existia uma quantidade de casos que pudesse impactar diretamente a situação brasileira, ainda mais quando se tratava da circunstância de vulnerabilidade vivenciada por essas pessoas.

Outro ponto que merece ser mencionado, é que, em que pese a quantidade de casos na Venezuela tenha sido menor e, até o momento de adoção das medidas pelo Brasil, não tenha sido expressivo, a adoção das irregularidades previstas nas medidas restritivas não assegurou benefício ou proteção da saúde de venezuelanos. Tal hipótese poderia até ser suscitada, entretanto, é de se questionar até que ponto se sustentaria, haja vista que muitos desse migrantes e pessoas em situação de refúgio advindos da Venezuela, ficaram em órbita, não necessariamente retornando para o seu país. Vale considerar que muitas pessoas também já enfrentavam uma situação de vulnerabilidade em seu país, sofrendo riscos ainda maiores caso retornassem.

Para mais, se pessoas em condição de refúgio, que foram submetidas a algum tipo de perseguição ou grave e generalizada violação de seus direitos humanos escolheram adentrar no território brasileiro, mesmo em meio a uma pandemia e aos riscos advindos dela, como se falar, então, em lhes assegurar proteção, ante a manutenção das irregularidades contidas nas medidas adotadas? Destaque-se que depois de tantas construções e garantias de direitos à certas nacionalidades nas ações migratórias do Brasil, como para Haitianos, Sírios e até

---

<sup>59</sup> Ocorre que, à época, as estimativas de 2019 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontavam que Pacaraima, por exemplo, possuía 17. 401 habitantes, e mais de 7% da população da cidade já havia sido contaminada pelo coronavírus. Ao verificar o todo da cidade, em comparação com a Venezuela, os números eram completamente diferentes. A título de exemplo, a Venezuela com 1 milhão e 214 mil habitantes, possuía um número próximo de contaminados pelo coronavírus ao da cidade em questão, com diferença de apenas 186 casos, segundo dados do Brasil de fato (Raquel, 2020b).

mesmo para os próprios venezuelanos, observa-se que em decorrência da pandemia, restou caracterizada a realização de discriminação em relação a uma nacionalidade.

Medidas como as propostas na Portaria nº 255, tiveram um impacto significativo, haja vista o impedimento de venezuelanos de acessarem o território brasileiro, que acarretou prejuízo aos que já possuíam relações pré-estabelecidas com o Brasil, seja por familiares ou documentação brasileira, além de frustrar as solicitações de refúgio no Brasil por esta população, contrariando mandamentos constitucionais e de Direito Internacional (ACNUR, 2020b).

Além das situações evidenciadas, outro ponto a ser considerado é que a estrutura de acolhimento já existente para pessoas advindas da Venezuela poderia, dada a sua proporção, ser utilizada para fins de cumprimento de quarentena antes da entrada no Brasil, atribuindo, assim, o direito ao ingresso e à busca por proteção no território nacional, ao tempo em que as referidas medidas sanitárias e de saúde pública estivessem em vigência.

#### 4.3.2 Migrantes e Refugiados em Roraima: Um olhar sobre a pandemia nas cidades de Boa Vista e Pacaraima

Tendo em vista os apontamentos da seção anterior acerca do estado de Roraima, sobretudo, o seu contexto durante a pandemia da Covid-19, bem como os reflexos das irregularidades das medidas adotadas para migrantes e refugiados venezuelanos que tentaram adentrar no território nacional, e, ainda, os impactos da referida pandemia sobre os venezuelanos que já se encontravam no país. Assim, dentro deste cenário, passa-se, na presente seção, a abordar algumas das circunstâncias existentes nas cidades de Boa Vista e Pacaraima devido aos efeitos do vírus e da consequente crise sanitária.

O contexto da pandemia na Região Norte do país foi preocupante, haja vista a falta de recursos para a Saúde Pública, o baixo Índice de Desenvolvimento Humano, bem como os indicadores de pobreza acima da média nacional. Esses aspectos se agravaram com a chegada da pandemia da Covid-19, quando grande parte da população não possuía acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS) e os poucos hospitais existentes estavam sobrecarregados. Ao adentrar no cenário do estado de Roraima, tem-se que o boletim epidemiológico do referido estado confirmou um número de 121.666 mil casos confirmados da doença.

Em relação aos migrantes e pessoas em condição de refúgio, venezuelanos, que se deslocavam no intuito de entrar no território nacional, esses, por meio da fronteira com Roraima, realizavam o caminho a pé ou em automóveis. A cidade fronteira do lado

brasileiro, Pacaraima, era o local de abrigo de alguns deles. Outros caminhavam ou procuravam por caronas, ônibus ou táxis até Boa Vista. De acordo com o Conare, existiam no período cerca de 45 mil venezuelanos no Brasil que solicitaram o pedido de refúgio. Dentre esses, mais de 33 mil eram residentes em Roraima.

O ápice das solicitações de refúgio por venezuelanos aconteceu no ano de 2018, quando o Conare decidiu que existia uma situação de grave e generalizada violação de Direitos Humanos na Venezuela, o que facilitou a entrada e documentação de migrantes. Ademais, no período pandêmico, o Estado brasileiro registrou alguns casos suspeitos de coronavírus já em 13 de março de 2020, mesmo dia em que o governo brasileiro anunciou que avaliaria o fechamento da fronteira terrestre com a Venezuela, que foi decretado poucos dias depois pela Portaria interministerial nº 120, de 17 de março de 2020.

À época, o então presidente, Jair Bolsonaro, afirmou que a medida teria como estratégia a contenção do avanço do novo coronavírus no país. A solicitação para o fechamento das fronteiras do Brasil com a Venezuela tinha sido realizada dias antes do anúncio do presidente, pelo governador de Roraima, Antonio Denarium, oportunidade em que o então Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, afirmou que a fronteira com a Venezuela era a única que realmente demonstrava preocupação ao governo brasileiro, haja vista os intensos fluxos migratórios.

Contudo, nesse ponto é de se questionar a incongruência da alegação, haja vista que o lado venezuelano ainda não apresentava registros significativos de casos confirmados e nem de óbitos pela doença, bem como tal fato não isentaria o Estado brasileiro de seus compromissos com a proteção de pessoas refugiadas e solicitantes dessa condição, inclusive pelo fato do reconhecimento via procedimento *prima facie*, nem mesmo afastaria a necessidade de observância às normas inderrogáveis de Direito Internacional por ele ratificadas.

A título de exemplo das circunstâncias as quais foram vivenciadas por alguns desses migrantes, no paço fronteiro, venezuelanos foram impedidos de entrar no território brasileiro, mesmo com o cenário de grave e generalizada violação de Direitos Humanos enfrentado pela Venezuela. Já os venezuelanos que se encontravam no Brasil poderiam voltar ao seu país de origem.

Carregadores do país vizinho que viviam em Roraima e trabalhavam levando produtos de um lado a outro da fronteira não puderam retornar às suas casas. Um desses trabalhadores impedidos de retornar ao país contou à reportagem que não sabia o que fazer. Pai de duas filhas, ele havia acabado de cruzar a fronteira para fazer uma entrega e estava

impedido de retornar para a sua família, junto a ele haviam pelo menos mais 30 carregadores na mesma conjuntura, fato este que só reafirma a quantidade de pessoas que ficaram em órbita devido a essa situação.

O trabalhador declarou que fazia mais de quatro horas que ele e os demais carregadores estavam sob um sol de 34°, sem comida ou água, “trabalhamos do lado brasileiro e, assim, sustentamos a família. A situação vai ficar pior do que está. A maioria de nós trabalha para nossas famílias, se não nos deixam passar, não trabalhamos nem comemos”<sup>60</sup>. Ressalte-se que o estado de Roraima recebeu o vírus não pela fronteira com a Venezuela, espaço de grande preocupação do governo brasileiro, mas por duas pessoas contaminadas oriundas de São Paulo.

A Venezuela foi o primeiro país do continente americano a decretar quarentena em nível nacional e o fechamento de fronteiras. Em Caracas, capital do país, foram recebidos cerca de 36 voos com 1,8 mil venezuelanos. Para atender os cidadãos em regresso e a população local, foi criada uma equipe de resposta imediata sentinela, que fez quatro processos, incluindo desinfecção, mapa dos contágios positivos, conversas de reeducação, nas quais foram registrados casos positivos e um cerco epidemiológico para evitar o contágio de vizinhos.

Outrossim, a Câmara de Vereadores de Boa Vista aprovou o Projeto de Lei nº 452/2019, que limitava em 50% o atendimento de estrangeiros na rede pública da capital. A proposta de autoria do vereador Júlio Medeiros (PTN) culpava o aumento desenfreado de migrantes no estado de Roraima, o que veio a impactar em diversos setores na vida da população local, tais como saúde, educação e segurança, vindo a vigorar no ano seguinte.

O referido projeto que deu origem a Lei Municipal nº 2.074/2019, em que pese tivesse sua vigência anterior à declaração de estado de pandemia mundial devido à Covid-19, teve influência sobre o trato de migrantes e refugiados no estado, haja vista que a referida medida adotada pela lei, somente foi considerada inconstitucional quando já haviam os primeiros casos do vírus no país, poucos dias antes de ser declarada a ESPII.

O Conselho Nacional de Direitos Humanos emitiu uma recomendação ao município de Roraima, no intuito de reafirmar a necessidade de se preservar o direito à saúde e a isonomia de pessoas não brasileiras, bem como dirigiu também a recomendação a órgãos como Ministério Público do Estado e Federal e Defensoria Pública do Estado e da União, para ingresso com medidas judiciais, além do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, para que

---

<sup>60</sup> Brasil de fato (2020a).

este acolhesse os pedidos formulados na ação civil pública nº 1000545-97.2020.4.01.4200 (em trâmite na 4ª Vara Federal de Roraima) e na ação declaratória de inconstitucionalidade nº 9000025-43.2020.8.23.0000 (perante o Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça de Roraima), visando a não aplicação e/ou a inaplicabilidade da Lei Municipal nº 2.074/2019.

Por ferir o princípio de acesso universal ao SUS previsto na legislação e violar o direito de igualdade garantido ao migrante, bem como por ser evidentemente de cunho discriminatório, a medida foi considerada inconstitucional pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1).

Para mais, em Boa Vista, contrariamente às recomendações sanitárias, boa parte da população não aderiu ou não teve condições mínimas para adoção do isolamento social, haja vista a vulnerabilidade socioeconômica, além das condições volumosas e insalubres encontradas em alguns abrigos migratórios. Já em Pacaraima, vários venezuelanos foram transferidos para Boa Vista ou interiorizados e os locais em que eram concentradas as suas instalações, passaram a ser usados como apoio para o isolamento e a proteção da população indígena no cenário pandêmico. O fluxo constante de entradas diárias de pessoas venezuelanas no Brasil, com o fechamento de fronteiras passou a ser praticamente inexistente. Houve redução das pessoas que atuavam no eixo de ordenamento em Pacaraima, muitos deles havendo sido transferidos para atuar no eixo de abrigamento em Boa Vista.

Situação ainda mais grave foi enfrentada por refugiados e migrantes que tentaram adentrar o território nacional após março de 2020, tendo em vista que tiveram que lidar com os efeitos causados pelas incongruências de várias medidas adotadas no sentido de conter o vírus. Veja-se como exemplo, a Portaria Interministerial nº 120/2020, que instituiu o fechamento de fronteiras, proibindo a entrada de qualquer pessoa proveniente da Venezuela, bem como as demais portarias que mantiveram esta previsão, ainda mais por meio terrestre, mesmo que por outros meios fossem permitidos, assim como a entrada de pessoas de outras nacionalidades.

Ressalte-se que alguns grupos de migrantes venezuelanos continuaram ingressando no território nacional por trilhas existentes na faixa de fronteira, as chamadas trochas, fora do controle migratório de entrada da Polícia Federal de Pacaraima, haja vista as incongruências das medidas adotadas de caráter discriminatório e seletivo, o que gerou uma grande quantidade de pessoas migrantes indocumentadas no estado de Roraima, com forte receio de buscar as autoridades para regularizar a situação migratória ou solicitar reconhecimento da condição de refugiado, o que já implica grave violação aos direitos e busca por proteção dessas pessoas (DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2021).

Ademais, antes do fechamento da fronteira, em março de 2020, existia um número muito pequeno de migrantes em ocupações irregulares em Pacaraima. Entretanto, com a adoção de tal medida, os venezuelanos permaneceram migrando, mesmo diante da impossibilidade de regularização documental, de interiorização e de acesso ao mercado formal de trabalho, dando origem, assim, ao estabelecimento de ocupações, ultrapassando, já em abril de 2020, a quantidade de 1.000 pessoas, conforme dados da OIM.

Nesse sentido, no decorrer dos meses houve um contingente de milhares de migrantes em situação irregular, que não se submeteram ao controle migratório em Pacaraima, e que não conseguiram a sua regularização, independente da vida, seja ela a de autorização de residência, ou por solicitação de refúgio.

Por fim, tendo sido visualizado o panorama do estado de Roraima, com foco nas cidades de Boa Vista e Pacaraima, sob a perspectiva do contexto migratório na pandemia, e frente às irregularidades de algumas medidas adotadas, passa-se a analisar, na seção seguinte, de que forma as referidas contradições contidas nas medidas adotadas para enfrentamento da Covid-19 atingiram as normas de *jus cogens*, mais especificamente, o *non-refoulement* e a não discriminação.

#### **4.4 Covid-19, *non-refoulement* e não discriminação: abrangência e limites das irregularidades das medidas de enfrentamento à pandemia para o *jus cogens***

Antes de adentrar nas ofensas específicas ao *jus cogens*, no caso da presente pesquisa, as violações ao princípio da não-devolução (*non-refoulement*) e a não discriminação, causadas pelas irregularidades de algumas medidas brasileiras, cabe aqui defini-las dentro do contexto internacional, bem como a sua condição, para alguns autores, de normas emergentes ao estatuto de *jus cogens*.

O princípio da não-devolução possui previsão no art. 33<sup>61</sup>, da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, e consiste em dizer que um Estado não pode e não deveria obrigar uma pessoa a retornar a um território no qual possa estar exposta à perseguição, ou, ainda, a um território que tenha originado a perseguição. Como visto, a noção de *jus cogens* é definida pelos artigos 53 e 64 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, mas não se restringe a ela, isto é, não se limita às violações resultantes de tratados a essas

---

<sup>61</sup> O referido artigo aduz que nenhum dos Estados Membros da Convenção expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada, seja em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

normas, mas se aplica de maneira geral para toda e qualquer violação que venha a atingir o *jus cogens*, tornando ilegal as transgressões a essas normas. O *non-refoulement* é também um princípio do direito internacional cuja candidatura ao estatuto peremptório possui apoio.

Nesse sentido, estando a não-devolução enquadrada com natureza de norma de *jus cogens*, os Estados ficam impedidos, tanto individualmente, como coletivamente, de atingirem, em qualquer circunstância, tal norma. Outrossim, para se determinar se o princípio do *non-refoulement* atingiu o estatuto de norma de *jus cogens*, é necessário que dois requisitos restem configurados, quais sejam, a norma ser reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo e a norma ser reconhecida como norma da qual não caberá nenhuma derrogação.

Ele foi descrito pela Assembleia Geral como um princípio fundamental que não está sujeito a derrogações. Além disso, esse princípio recebe considerável respaldo na prática do Tratado, sendo especialmente destacado em convenções relacionadas aos refugiados. Ele representa uma base sólida e unânime nos tratados internacionais, enfatizando sua importância significativa no contexto global

Atualmente, é aceito que a prática dos Estados consagrou o princípio do *non-refoulement* como uma regra de direito internacional costumeiro, vinculando, assim, a todos os Estados que tenham ratificado ou não a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

Frise-se também que quando a Convenção estabeleceu as palavras “em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada”, estas são interpretadas com a finalidade de serem aplicadas às circunstâncias em que a pessoa que está buscando proteção, possua um fundado temor de perseguição ou que corra um perigo real de ser submetida à tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes.

Outrossim, no parecer consultivo sobre Direitos e Garantias das Crianças no Contexto da Migração e/ou com Necessidade de Proteção Internacional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos vinculou o princípio da não-devolução à proibição da tortura e considerou que, devido à sua relação com a proibição da tortura, haja vista que muitos refugiados sofrem perseguição ou seu fundado temor, e essa perseguição pode levar a outros tipos de violência, o princípio seria absoluto e também se tornaria uma norma peremptória do Direito Internacional consuetudinário, por outras palavras, uma norma de *jus cogens*.

Esse também é o entendimento da maioria da doutrina, em que vários autores descreveram o princípio da não-devolução como uma norma do *jus cogens*. Estes incluem Allain, Orakhelashvili e Farmer. Antonio Cassese, jurista italiano e defensor do *jus cogens* no

contexto do direito internacional, também se filia a esse entendimento, ao considerar o princípio da não-devolução como uma norma emergente do *jus cogens* (Cassese, 2012 *apud* Shelton, 2021).

Já o princípio da não discriminação não é um ponto fácil de se definir. A norma de *jus cogens* se aplica principalmente à proibição da discriminação racial. A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD)<sup>62</sup> é o tratado internacional mais relevante nesse contexto. A ICERD proíbe a discriminação racial em todas as suas formas e é considerada uma norma de *jus cogens*.

No entanto, é importante observar que a discussão sobre o *jus cogens* não se limita apenas à não discriminação racial. Nesse sentido, foi levantada, ainda, a questão para se entender por que razão a proibição da discriminação racial está na maioria das listas, mas não a proibição da discriminação de gênero ou a outros tipos de discriminação. Há algum apoio à ideia de que a proibição da discriminação como um todo é uma norma do *jus cogens*. Em sua maioria, a proposição de que a proibição da discriminação como um todo é uma norma peremptória pode ser encontrada na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>63</sup>.

Ao realizar as suas observações, a Comissão expressou que o princípio da não discriminação no Direito Internacional dos Direitos Humanos, consagraria uma igualdade entre as pessoas, impondo aos Estados determinadas proibições. As discriminações baseadas em gênero, raça, religião, nacionalidade, encontram-se especificamente proibidas no que se refere ao exercício dos direitos essenciais tutelados pelos instrumentos internacionais.

Ou seja, qualquer forma de distinção que façam os Estados na aplicação de benefícios ou privilégios, deve estar fundamentado devidamente, se justificando em virtude de um interesse legítimo do Estado e da sociedade, e esse interesse não pode ser satisfeito por meios discriminatórios. O Direito Internacional dos Direitos Humanos não possui apenas proibições

---

<sup>62</sup> Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD) - Artigo 1, parágrafo 1 (ONU, 1965).

<sup>63</sup> Como se percebe do seguinte trecho do Parecer Consultivo OC-18/03 de 17 de setembro de 2003, “em concordância com isso, este Tribunal considera que o princípio de igualdade perante a lei, igual proteção perante a lei e não discriminação, pertence ao *jus cogens*, já que sobre ele descansa todo o arcabouço jurídico da ordem pública nacional e internacional e é um princípio fundamental que permeia todo ordenamento jurídico. Atualmente, não se admite nenhum ato jurídico que entre em conflito com este princípio fundamental. Não se admitem tratamentos discriminatórios em detrimento de nenhuma pessoa, por motivos de gênero, raça, cor, idioma, religião ou convicção, opinião política ou de outra natureza, origem nacional, étnica ou social, nacionalidade, idade, situação econômica, patrimônio, estado civil, nascimento ou qualquer outra condição. Este princípio (igualdade e não discriminação) faz parte do Direito Internacional geral. Na atual etapa da evolução do Direito Internacional, o princípio fundamental de igualdade e não discriminação ingressou no domínio do *jus cogens*”.

quanto às políticas e práticas evidentemente discriminatórias, mas também reprovava aquelas cujo impacto seja discriminatório contra determinadas categorias de pessoas, apesar de muitas vezes não ser possível provar a intenção discriminatória.

Sendo assim, no que tange aos estrangeiros, os Estados possuem a faculdade de determinar quais pessoas podem ingressar em seu território e sob que condições. Contudo, é preciso observar a possibilidade de serem identificadas as formas de discriminação não contempladas especificamente, mas que consistem em violações ao princípio da igualdade.

Os Estados podem, ainda, definir algumas distinções para o gozo de certos benefícios entre seus cidadãos, como, por exemplo, para os estrangeiros em condição migratória regular e os estrangeiros em situação irregular. Entretanto, para que isso ocorra, é necessário um exame de alguns fatores, tais como, o conteúdo e o alcance da regra que diferencia as categorias de pessoas, as consequências que o possível tratamento discriminatório poderia ter nas pessoas desfavorecidas pelas medidas, justificativas aptas a motivar esse tratamento, devendo existir interesse legítimo do Estado, a relação racional entre esse interesse e as medidas adotadas, e, por fim, verificar a existência de meios menos prejudiciais, ou que atinjam em menor medida as pessoas e que possibilitem a obtenção dos mesmos fins legítimos, seguindo uma lógica proporcional.

Ademais, existe um consenso na comunidade internacional em considerar que a proibição da discriminação racial e das práticas diretamente associadas a ela constitui uma obrigação de caráter geral, com efeitos de aplicação para todos. A natureza de norma peremptória do princípio da não discriminação consiste em dizer que tais regras fundamentais devem ser resguardadas e observadas por todos os Estados, tendo eles ou não ratificado as convenções que as preveem (Shelton, 2021).

A Comissão afirma também que em que pese só tenha existido consenso da comunidade internacional a respeito da proibição da discriminação especificamente racial, isso não implica na diminuição da importância fundamental e básica que as demais formas de discriminação possuem em todo o ordenamento jurídico internacional.

Nessa perspectiva, a Comissão considera que não se tem argumento contra esse apelo de que para a proibição da discriminação arbitrária seja concedida o estatuto de norma de *jus cogens*. No entanto, a relatora considera que existe uma opinião legal explícita limitada no que tange à proibição da discriminação em geral. Contudo, apesar das limitações, esse raciocínio não exime o fato de que é possível entender e considerar as outras formas de proibição da discriminação, como candidatas ao estatuto de *jus cogens*.

Para mais, como visto no capítulo anterior, diversas portarias foram adotadas no intuito de conter a disseminação do vírus e de realizar uma política de enfrentamento à pandemia. Dentre essas medidas, encontram-se, como exemplo, a Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março de 2020, a Portaria Interministerial nº 255 de 22 de maio de 2020, a Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021, e todas as demais portarias que mantiveram as referidas restrições, listadas conforme se verifica na Tabela 1.

Algumas das previsões dessas Portarias, como observado em momento anterior, foram as restrições específicas de entrada no Brasil de estrangeiros advindos da Venezuela, restrições voltadas à entrada no território brasileiro por rodovias ou meios terrestres, bem como as sanções pelo não cumprimento das referidas medidas, como foi o caso da adoção de deportação imediata e da inabilitação do pedido de refúgio.

Resta evidente que algumas das irregularidades nas quais o Brasil incorreu estão relacionadas ao caráter discriminatório das medidas adotada em relação à população venezuelana, bem como por ter o Governo apenas limitado o ingresso no país por uma única via, qual seja, a terrestre, pelo menos nos momentos iniciais do período pandêmico, sendo essa via a principal forma de ingresso de migrantes forçados e pessoas em condição de refúgio que buscam proteção.

Além das irregularidades mencionadas, as portarias também estabeleceram a manutenção das “inovações” trazidas pelas penalidades administrativas pelo não cumprimento das medidas nelas previstas, independentemente da motivação, da condição migratória da pessoa que viesse a adentrar no território nacional, bem como independente da observância ao devido processo legal, com direito ao contraditório e ampla defesa.

É claro o viés discriminatório voltado aos estrangeiros oriundos da Venezuela, tendo em vista que nem mesmo se estivessem enquadrados nas hipóteses de apresentar autorização de residência definitiva no território brasileiro ou de possuir cônjuge, companheiro(a), filho(a), pai ou curador de brasileiro, ou Registro Nacional Migratório, poderiam entrar no Brasil. Destaca-se a situação de Pacaraima, que devido às incongruências adotadas pelas portarias, a Polícia Federal, em sua atuação, realizou deportações de pessoas que já estavam em condição de acolhimento no Brasil, sem considerar os aspectos individuais de vulnerabilidade.

Em março de 2021, a Defensoria Pública da União foi informada sobre relatos de migrantes que foram deportados sumariamente e estavam acolhidos no abrigo BV-8, dentro das instalações da Operação Acolhida. Nesse sentido, o ACNUR encaminhou mensagem

informando que os migrantes em questão não haviam regressado ao referido abrigo, o que deixou evidente os indícios de que de fato houve a deportação.

Outro caso emblemático, foi o relato de deportação sumária da Sra. Brigitte Presilla (Cesar Daniel Presilla), indígena Warao e trans, que se encontrava acolhida no abrigo Janokoida. O ACNUR relatou que entrou em contato com a Sra. Brigitte, que afirmou ter sido realmente deportada, e que estava no posto de Polícia da cidade de Santa Elena, na Velezuena.

O ACNUR salientou, no caso em questão, a preocupação especial com a integridade e vida da Sra. Brigitte, quanto ao sofrimento de represálias e perseguição por pertença a grupo social e pela grave e generalizada violação de Direitos Humanos vivenciada pelo país. Ademais, o Estado Brasileiro apresentou, no período analisado, uma conduta contraditória, em que de um lado residiam as irregularidades apontadas, e no outro encontrava-se o dever jurídico e humanitário de prestar apoio e proteção às pessoas em grave situação de vulnerabilidade, devido à crise humanitária enfrentada pela Venezuela e reconhecida pelo Brasil.

Outra situação a ser observada e que teve por finalidade remediar os equívocos do Governo Federal, ocorreu na 1ª Vara da Infância da Juventude da Comarca de Boa Vista, em Roraima, ao ser expedida a Portaria nº 1, em 06 de janeiro de 2021, que determinou à Polícia Federal o atendimento de todas as crianças e adolescentes imigrantes, bem como de suas famílias que tivessem ingressado ou viessem a ingressar no estado de Roraima, durante o período de fechamento da fronteiras entre o Brasil e a Venezuela, sem que houvesse qualquer distinção entre os imigrantes que entraram por maneiras regulares no Brasil.

A Portaria nº 1/2021 teve sua motivação a partir dos seguintes pontos:

CONSIDERANDO que mesmo com a fronteira Brasil/Venezuela oficialmente fechada, em razão da grave crise humanitária que assola a Venezuela, crianças, adolescentes e suas famílias continuam ingressando no Estado de Roraima, utilizando-se de caminhos ou trilhas clandestinas e chegam em condições sociais, econômicas e de saúde precárias; CONSIDERANDO os tratados internacionais dos quais o país faz parte, tais como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (artigos 1, 17, 19, 22 e 27), Convenção sobre os Direitos da Criança (artigos 2, 4, 6, 8, 9, 10, 27), a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967; CONSIDERANDO a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em especial os casos contenciosos Família Pacheco Tineo vs. Bolívia e Tide Méndez e outros Vs. República Dominicana e a Opinião Consultiva 21/2014 sobre Direitos e Garantias de Crianças no contexto da Migração e/ou em necessidade de proteção; CONSIDERANDO que a Lei de Migração estabeleceu, em seu artigo 3º, que a política migratória do país tem como princípios e diretrizes, dentre outros, a "não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional", "promoção de entrada regular e de regularização documental", "acolhida humanitária", "acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social" e "proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante"; CONSIDERANDO que o artigo 4º, VIII, da Lei de

Migração, garante "acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória"; CONSIDERANDO a Art. 2º, da Resolução Conjunta nº 1, de 09.08.2017 (Conanda/Conare), que estabelece que "A Política de Atendimento à criança e ao adolescente será aplicada, em sua integralidade e sem qualquer discriminação e em igualdade de condições, a toda criança e adolescente de outra nacionalidade ou apátridas, em ponto de fronteira brasileiro".

Todavia, a Polícia Federal não observou o cumprimento da referida portaria, assim como permaneceu impossibilitando o atendimento de crianças e adolescentes migrantes. Ou seja, de um lado a Operação Acolhida e o Poder Judiciário realizaram diversas tentativas de atendimento aos migrantes indocumentados, enquanto a Polícia Federal e outras instituições de segurança pública, no lugar de viabilizar o acolhimento e proteção, continuaram seguindo as previsões incongruentes das portarias. Em suma, o fator decisivo entre o acolhimento e proteção e a deportação imediata de uma pessoa em situação de vulnerabilidade, seria apenas o órgão que primeiro o encontrasse.

Outrossim, a Polícia Federal possuía também agentes que executavam suas funções dentro de instalações da Operação Acolhida em Pacaraima e Boa Vista. Desse modo, poderia ser gerado até um conflito entre instituições, enquanto a Operação Acolhida realiza seus serviços de acolhimento e apoio à população migrante, a Polícia Federal, seguindo as irregularidades previstas nas portarias, realizava as deportações.

Esse cenário gerou uma grande insegurança para os migrantes para definir a quem iriam recorrer para buscar acolhimento e proteção, bem como para terem seus direitos resguardados, haja vista que o Brasil que os acolhia, também era o Brasil que, arbitrariamente, realizava as deportações, e, por vezes, acabava por submetê-los à maior vulnerabilidade e até mesmo poderia fazê-los voltar às situações que geraram violações de Direitos Humanos e perseguição. Nesse ponto, é inconcebível que uma pessoa que estivesse em busca de assistência ou fosse vítima de algumas das situações apontadas, fosse sumariamente deportada ou tivesse impedido o seu direito de buscar proteção por meio de refúgio.

Para além da Lei nº 13.979/20, lei da quarentena, utilizada como pretexto da Polícia Federal para justificar a realização de deportações sumárias, mas que, na verdade, não previu as inovações das medidas de retirada compulsória do país, as penalidades adotadas, ainda que fossem estabelecidas em Lei, o que não ocorreu, não poderiam ter o cunho de suplementar a Constituição Federal, no que tange à garantia do contraditório nos processos administrativos, bem como não poderia substituir as normas de Direitos Humanos, como a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados, configurando flagrante oposição às normas de superior valor hierárquico.

Outro ponto a ser considerado é que o Brasil não poderia, principalmente por decisão política e sob justificativa frágil e incongruente, bem como levando em consideração que o país já se encontrava atingido pela transmissão comunitária do vírus, rechaçar ou devolver pessoas a outro país de maneira a ameaçar-lhes a vida, a saúde ou a liberdade, especialmente das pessoas já reconhecidas como hipervulneráveis e que haviam sido acolhidas pelo próprio Estado.

A Lei de Migração trouxe, claramente, a incorporação do princípio do *non-refoulement* ao ordenamento brasileiro. Nesse sentido, a referida norma deveria ter prevalecido ao caso em relação a qualquer previsão infralegal como as adotadas pelas portarias. Ressalta também o texto do art. 62 da Lei de Migração, que não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão voltada a nenhum indivíduo, quando se mantiverem as razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco a vida ou a integridade pessoal dessa pessoa.

Ademais, o artigo 22, item 8, da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (CADH), que foi ratificada pelo Brasil em 1992, também seria apta a fundamentar a irregularidade da medida, ao prever<sup>64</sup>:

**Artigo 22. Direito de circulação e de residência**

1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais.
2. Toda pessoa tem o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive do próprio.
3. O exercício dos direitos acima mencionados não pode ser restringido senão em virtude de lei, na medida indispensável, numa sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem pública, a moral ou a saúde pública, ou os direitos e liberdades das demais pessoas.
4. O exercício dos direitos reconhecidos no inciso 1 pode também ser restringido pela lei, em zonas determinadas, por motivo de interesse público.
5. Ninguém pode ser expulso do território do Estado do qual for nacional, nem ser privado do direito de nele entrar.
6. O estrangeiro que se ache legalmente no território de um Estado Parte nesta Convenção só poderá dele ser expulso em cumprimento de decisão adotada de acordo com a lei.
7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais.
- 8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.**
9. É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros. (Grifos nossos).

---

<sup>64</sup> OEA (1969).

Ou seja, em nenhuma hipótese poderia o não-nacional ser rechaçado ao país de origem ou ao local que ameaçou seu direito à vida ou à liberdade, ou, ainda, que lhe gerou perseguição. No mesmo sentido, o art. 3, itens 1 e 2 da Convenção Internacional contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, interpretada com a adaptação necessária à extrema peculiaridade do caso, também coadunaria com esse entendimento, o que embasaria o impedimento à devolução e demonstra com clareza a incongruência da medida adotada.

É nesse ponto que vale destacar que tais irregularidades, pelos motivos acima expostos, atingiram diretamente o não rechaço ou não-devolução, que integra, como visto anteriormente, o *jus cogens*, sendo assim considerada norma imperativa do Direito Internacional, da qual não cabe derrogação. Frise-se que se tal derrogação não é possível nem por tratado internacional, conforme artigo 64 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, muito menos seria possível por uma norma infralegal local.

Para o Estado, o direito a buscar asilo é traduzido pela necessidade de observância a dois deveres, quais sejam, admitir, de modo segura, em seu território, pessoas que manifestem legítimo temor de perseguição ou grave e generalizada violação de Direitos Humanos em seu país de origem e garantir o acesso a procedimentos justos, eficazes e céleres, para determinação das necessidades de proteção.

O ACNUR, por meio do documento “Considerações jurídicas sobre o acesso ao território para pessoas em necessidade de proteção internacional no contexto da resposta frente ao Covid-19”<sup>65</sup>, registrou que:

5. Os Estados têm a prerrogativa de tomar medidas para determinar e gerenciar aos riscos à saúde pública, incluindo os riscos que poderiam surgir em relação à chegada de pessoas estrangeiras na sua fronteira. Tais medidas devem ser não discriminatórias, necessárias, proporcionais e razoáveis, com o objetivo de proteger a saúde pública. Em resposta à pandemia do COVID-19, os Estados consideraram, ou estão considerando, pôr em prática medidas de saúde pública, como uma revisão de viajantes na entrada ou impor quarentenas a pessoas que estiveram em zonas afetadas. Tais esforços, multilaterais ou nacionais, visam conter esta doença infecciosa e prevenir sua propagação. 6. No entanto, impor uma medida geral para impedir a admissão de pessoas refugiados ou solicitantes de asilo, ou aquelas de uma nacionalidade ou nacionalidades em particular, sem evidência de risco à saúde e sem medidas para proteger contra a devolução, seria discriminatório e contrário às normas e standards internacionais, em particular àqueles vinculados ao princípio da não devolução. Caso sejam identificados riscos à saúde quanto a um indivíduo ou a um grupo de refugiados ou solicitantes de asilo, outras medidas poderiam ser tomadas, como exames e/ou quarentena, que permitiriam às autoridades controlar a chegada das pessoas solicitantes de asilo de maneira ordenada e segura, respeitando o princípio da não devolução. A denegação de acesso ao território sem salvaguardas

---

<sup>65</sup> ACNUR (2020a).

para proteger contra a devolução não pode ser justificada por argumentos de risco à saúde.

É possível perceber do trecho em questão o direito dos Estados de tomar medidas para proteger a saúde pública, inclusive ao lidar com a chegada de estrangeiros em suas fronteiras. Essas medidas, porém, devem ser não discriminatórias, necessárias, proporcionais e razoáveis para proteger a saúde pública. Durante a pandemia de Covid-19, muitos Estados implementaram ou consideraram medidas restritivas ou que traziam irregularidades em seu bojo.

No entanto, ao se impor uma medida geral, como por exemplo, que negue a entrada de refugiados, solicitantes de refúgio ou voltadas para pessoas de uma nacionalidade específica, sem a legítima motivação e sem proteções contra a devolução, seria discriminatório e contrário às normas internacionais, especialmente ao princípio do não rechaço. Em vez disso, se houver preocupações com a saúde de um indivíduo ou grupo, outras medidas, como exames ou quarentenas, podem ser adotadas para permitir uma chegada ordenada e segura, respeitando a referida norma.

Assim, a inabilitação do pedido de refúgio violou o direito de buscar proteção. A referida medida também foi óbice para que os não-nacionais, que ingressaram no território nacional, descumprindo as restrições estabelecidas pelas portarias, pudessem ter sua urgência de proteção internacional avaliada pelo Conare, nos termos do artigo 12, I, da Lei 9.474/1997<sup>66</sup>.

Em suma, as legítimas preocupações com a saúde pública de fato deveriam ter sido tratadas e enfrentadas, mas, paralelamente, a questão da garantia e preservação dos padrões de proteção assegurados às pessoas em situação de refúgio também deveria ter sido observada, sendo evidente as irregularidades e ilegalidades adotadas pelas medidas em questão. Ademais, quanto à não discriminação, destaca-se que o Estado brasileiro, de maneira ilegal, adotou medidas incongruentes, como as já expostas, que atingiram e discriminaram migrantes e refugiados, já inseridos em uma situação de vulnerabilidade, sobretudo, venezuelanos que ingressavam por via terrestre.

---

<sup>66</sup> O referido artigo aduz que “Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados: I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado.

Outrossim, algumas portarias mencionadas trouxeram exceções ao seu âmbito de aplicação para as pessoas que ingressaram no país por via aérea. Para tanto, bastava a apresentação de teste laboratorial RTPCR com resultado negativo ou não reagente. Nesse ponto, é questionável a medida, haja vista maneira a imposição de um critério de cunho financeiro para ingressar no país, demonstrando, o caráter seletivo e discriminatório da medida, ferindo diretamente a isonomia, bem como indo de encontro à não discriminação.

Para mais, corroborou com esse entendimento o fato de que a preocupação primária de tais irregularidades presentes nas medidas adotadas, não se restringiu à saúde, ora, se assim não fosse, teria sido levado em consideração que a Covid-19 não escolhe apenas uma via para ser disseminada, ou seja, atinge tanto os que utilizam vias terrestres, como aqueles que buscam vias aéreas, o que demonstra mais uma vez a incongruência e desproporcionalidade de tais medidas, sobretudo por terem fechado as portas justamente para quem mais precisava de acolhimento, devido à circunstância de vulnerabilidade, bem como para quem estava em busca de proteção e não possuía outro meio para adentrar no território nacional, a não ser pela via terrestre.

Isto é, pessoas com melhores condições financeiras, até mesmo turistas, vindos, inclusive, de alguns países com altos índices registrados de Covid-19, podiam ingressar no país, entretanto, pessoas submetidas a perseguições e graves violações de direitos humanos em seus países de origem, inclusive, aqueles nos quais o próprio Brasil reconheceu a grave e generalizada violação de direitos humanos, como é o caso dos migrantes forçados e refugiados advindos da Venezuela, estavam proibidos de ingressar no país, até mesmo para solicitar refúgio ou obter regularização migratória pelas vias ordinárias.

Por fim, é de se questionar também a motivação para tais medidas e qual seria a justificativa para ter sido considerada segura a abertura total da fronteira terrestre com o Paraguai, mas ter sido mantido o impedimento de entrada, incluindo até aqueles migrantes que buscavam solicitação de refúgio, advindos da Venezuela, restando nítida a desproporcionalidade e o cunho, por vezes, político ideológico, até mesmo seletivo, das irregularidades contidas em ditas medidas, o que demonstra ofensa direta à não discriminação, norma emergente ao estatuto de *jus cogens*.

#### **4.5 Casos Judiciais**

Realizados os contornos acerca das irregularidades das medidas que atingiram normas peremptórias do Direito Internacional, sobretudo, no estado de Roraima, no que concerne ao direito de pessoas refugiadas ou solicitantes dessa condição, de nacionalidade venezuelana, passa-se, na presente seção, a uma breve análise dos principais pontos de casos judiciais envolvendo a temática, como a Ação Civil Pública nº 1001365-82.2021.4.01.4200, proposta pela Defensoria Pública da União e pelo Ministério Público Federal, perante a 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Roraima, e a Ação Civil Pública nº 1002062-40.2020.4.01.4200, proposta perante 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Roraima, pela DPU, pelo Conectas, pelo CMDH – Centro de Migrações e Direitos Humanos e pelo ASAV- Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados, a primeira em face da União, e a segunda em face da União, bem como do estado de Roraima e do município de Boa Vista.

Em 30 de abril de 2020, o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados de Boa Vista, a Defensoria Pública da União, o Conectas Direitos Humanos e o Centro de Migrações e Direitos Humanos ajuizaram uma Ação Civil Pública, em face do estado de Roraima, do município de Boa Vista e da União, tendo em vista a desocupação, sem ordem judicial, da ocupação espontânea de migrantes, denominada “Clamor do Rio”.

A desocupação ocorreu no dia 27 de abril de 2020, três dias antes da propositura da ação, e foi responsável por remover cerca de 43 famílias venezuelanas, que residiam no bairro Treze de setembro, em Boa Vista, capital de Roraima.

Diversos foram os relatos e reflexos dessa ação na vida de migrantes venezuelanos que lá viviam, como o relato de Verônica, migrante venezuelana, mãe de quatro crianças, que deixou seu país, para buscar acolhimento e proteção no Brasil fugindo da fome e dos conflitos entre o regime de Nicolás Maduro e a oposição sob liderança de Juan Guaidó, e, ao chegar ao Brasil conseguiu trabalhar como vendedora ambulante e adquiriu algumas coisas com o que juntou a partir do seu trabalho, mas perdeu tudo em virtude da referida remoção.

A migrante venezuelana, segundo informado por Lazzeri (2020), relatou que: “viver nas mãos de Deus, não é exagero. (...) Fomos cercados. Não se importaram de que havia crianças, grávidas e idosos. Como podemos nos proteger do coronavírus? Não tem como”.

A conduta da prefeitura aconteceu durante o período pandêmico, e por ter ocorrido justamente na pandemia, só demonstra que não se importou com a necessidade de se ter moradia para respeitar o distanciamento e para proteção em relação à disseminação do vírus. Tal medida também não observou o mínimo de respeito aos Direitos Humanos, bem como aconteceu sem estar em consonância com o devido processo legal e sem justificativa razoável e proporcional.

A ação, que não tinha sequer ordem judicial, foi realizada pela Guarda Civil Metropolitana, por solicitação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Boa Vista. Na petição inicial, as entidades denunciam que não houve preparação prévia para acolher ou remediar a situação dos migrantes, apenas deixando-os desalojados. A desocupação retirou 113 pessoas, das quais eram 31 crianças, 30 mulheres e 42 homens. Ainda de acordo com as entidades autoras, houve violação direta à Lei de Migrações, à Constituição Federal e à normas, decisões e recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), bem como das Nações Unidas.

A Ação Civil Pública foi recebida pelo magistrado do plantão judicial, Bruno Hermes Leal, que solicitou explanações do caso ao município de Boa Vista, à União e ao Estado de Roraima. Posteriormente, o juiz titular da vara negou o pedido de liminar. Posteriormente, as entidades recorreram desta decisão, mas o recurso, até setembro de 2020, ainda não havia sido julgado pela segunda instância. O processo na primeira instância, foi julgado improcedente pelo juízo. A Defensoria Pública da União recorreu da referida decisão, e este recurso também se encontrava aguardando julgamento pela segunda instância.

Outrossim, em relação ao referido processo, existiu uma certa dificuldade na presente pesquisa, quando do acesso aos autos, haja vista que apenas foi possível visualizar, por meio de sítio eletrônico da plataforma “JusBrasil”<sup>67</sup>, a decisão do juízo plantonista. As demais informações foram colhidas nos sítios eletrônicos do Conectas Direitos Humanos e do projeto Criança Livre de Trabalho Infantil<sup>68</sup>

Já em 13 de março de 2021, perante a 2ª Vara Federal Cível da SJRR, foi proposta a Ação Civil Pública nº 1001365-82.2021.4.01.4200, pela Defensoria Pública da União e pelo Ministério Público Federal, tendo por objeto condenação da União em obrigação de não adotar medidas de deportação em face de migrantes reconhecidos como hipervulneráveis pela Força Tarefa Humanitária (Operação Acolhida) em Roraima e no Amazonas, garantindo-lhes a possibilidade de regularização documental e o acesso às demais políticas e estratégias de acolhimento.

A referida ACP alegou, ainda, ao apontar as irregularidades das medidas adotadas, que as sanções de responsabilização civil, administrativa e penal, repatriação ou deportação imediata e, especialmente, inabilitação do pedido de refúgio:

---

<sup>67</sup> BRASIL (2022).

<sup>68</sup> CONECTAS (2020).

- I. autorizam a deportação de pessoas hipervulneráveis, inclusive, as já reconhecidas e abrigadas pelo Estado brasileiro; II. ensejam o conflito entre instituições nacionais, representando inequívoco comportamento contraditório do Estado brasileiro; III. não estabelecem efetivo controle sanitários ou epidemiológico, ao contrário da identificação e abrigamento da população vulnerável, como bem faz a Operação Acolhida; IV. não são previstas na Lei nº 13.979/2020 como medidas de enfrentamento eficaz à pandemia de COVID-19; V. extrapolam o poder regulamentar, pois o devido processo legal substantivo nas medidas de retirada compulsória de não-nacionais com entrada irregular conferem o direito ao contraditório e à ampla defesa, a recurso administrativo e à assistência jurídica gratuita pela Defensoria Pública da União; VI. violam o princípio internacional de proibição do rechaço (*non refoulement*), previsto na legislação; VII. não são aptas a afastar o direito de requerer refúgio, cuja decisão final compete ao CONARE, ou qualquer outra forma de regularização migratória, mediante devido processo legal administrativo; VIII. vem sendo expandidas para inabilitar migrantes indocumentados a outras formas de autorização de residência, como é o caso da Portaria Interministerial nº 09/2018 para venezuelanos, ou do Acordo de Residência do Mercosul para nacionais dos demais países sul-americanos;

A Ação Civil Pública ressaltou que inúmeras pessoas hipervulneráveis estavam sob o risco de sofrerem atos de violação de direitos humanos e fundamentais, sem que houvesse qualquer previsão legal e à revelia do devido processo legal, do contrariando e ampla defesa, bem como do princípio do *non-refoulement*, norma de caráter peremptório, que integra o *jus cogens*, e está prevista na Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e na Lei de Refúgio, Lei nº 9.474/1997.

Nesse sentido, quando do pedido, a referida ação requereu que fosse concedida tutela de urgência para impedir quaisquer atos de deportação, repatriação ou outra medida compulsória de saída dos migrantes em situação de acolhimento pela Força Tarefa Humanitária da Operação Acolhida, nos estados anteriormente mencionados, visando, assim, a não deportação massiva de venezuelanos pelo Estado brasileiro.

A Ação Civil Pública foi realizada por meio do Grupo de Trabalho Migrações, Apatridia e Refúgio (GTMAR), e pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) do MPF.

Na sentença, o juiz Felipe Bouzada Flores Viana, da 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Roraima, confirmou a tutela de urgência e acolheu parcialmente os pedidos da inicial, impedindo o Estado brasileiro de promover a deportação, a repatriação ou outra medida compulsória de saída dos migrantes em situação de acolhimento pela Operação Acolhida em Roraima e no Amazonas, bem como declarou a nulidade das deportações sumárias mencionadas na Ação Civil Pública.

Para mais, além das referidas medidas, o magistrado determinou que a União se abstivesse, por meio de seus órgãos de segurança pública, de adentrar em abrigos de

acolhimento aos migrantes em situação de vulnerabilidade ou em outros locais em que estes migrantes venezuelanos estivessem vivendo, bem como de realizar rondas ostensivas, barreiras de fiscalização ou controles documentais voltados intimidação e impedimento do acesso dessas pessoas à saúde e assistência social, seja do setor público ou do setor privado. Por fim, a sentença também estabeleceu a condenação da União ao pagamento de R\$ 500 mil, para fins de indenização por dano moral coletivo, em favor de entidade sem fins lucrativos.

## 5 CONCLUSÃO

Foi verificada, na presente pesquisa, a condição do refugiado, o seu conceito legal, bem como as proteções cabíveis e dadas a essas pessoas. O trabalho teve o objetivo de investigar se a posição adotada pelo Brasil durante a pandemia da Covid-19, mediante as portarias e legislações relativas à pandemia, que, inclusive, refletiram no âmbito internacional, observaram a situação de pessoas refugiadas e os seus direitos de buscar proteção, de não serem discriminadas e de não serem devolvidas ou expostas a uma circunstância de perseguição ou violação de seus direitos humanos.

O cenário dos fluxos migratórios de pessoas refugiadas estão presentes no mundo inteiro e, durante a pandemia da Covid-19, os 35,3 milhões de refugiados sofreram com os efeitos do vírus. A vulnerabilidade já existente dessas pessoas foi, conseqüentemente, agravada pela situação pandêmica instalada, sobretudo, em países que não viabilizaram a vacinação, o tratamento adequado, ou, ainda, o ingresso no país para que se tivesse acesso à proteção, ou restringiram a possibilidade dessas pessoas de buscar os seus direitos e postular o acolhimento.

A análise se deu em observar em que condições essas pessoas foram acolhidas pelo Brasil no período pandêmico, principalmente, no caso dos venezuelanos, tanto daqueles que residiam no Estado brasileiro, sendo realizado um estudo de caso que utilizou a situação dos venezuelanos que habitavam no estado de Roraima, quanto daqueles que tentaram ingressar no território nacional durante os anos de 2020 a 2022, por meio das fronteiras do referido estado com a Venezuela.

A investigação resultou em constatar que esses tantos venezuelanos que adentraram ou tentaram adentrar, foram submetidos às incongruências das medidas adotadas, presentes nas portarias Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março de 2020, Portaria Interministerial nº 255 de 22 de maio de 2020 e Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021, como o fechamento de fronteiras terrestres exclusivamente com a Venezuela, tratamento seletivo devido às medidas, xenofobia, impedimento de acesso aos seus direitos ou de buscar proteção e acolhimento, haja vista as medidas de deportação imediata e inabilitação do pedido de refúgio para aqueles que descumprissem as medidas adotadas, além da utilização de rotas alternativas para tentar adentrar no território nacional, o que os expôs a uma situação de maior vulnerabilidade.

A referidas medidas restringiram os direitos mencionados anteriormente de forma não racionalizada, uma vez que a forma de ingresso no território nacional foi realizada de maneira distinta para venezuelanos que tentavam adentrar no país por rodovias e vias terrestres, e por outros estrangeiros que viessem a entrar por via aérea, por exemplo. Foram esses os que passaram pelo crivo dessas portarias, e, no âmbito destas, restou evidente a existência de contrariedades, sobretudo, à proteção de pessoas refugiadas e compromissos assumidos pelo Brasil nacional e internacionalmente.

Para tanto, as questões relativas aos refugiados, aos aspectos legais de sua condição, bem como à proteção dadas a essas pessoas, foram contempladas pelo capítulo 2. Retoma-se aqui alguns pontos do referido capítulo, no qual foi verificado que o estatuto de refugiado visa estabelecer a proteção e garantia de direitos às pessoas que, forçosamente, deixaram seus países de origem, por motivos de perseguição ocasionada por diversas circunstâncias, inclusive, por fortes violações de seus direitos humanos.

Como visto no referido capítulo, a temática do refúgio possui bases bem firmadas internacionalmente, tanto legislativas, quanto práticas nas políticas de acolhimento presentes no mundo inteiro. Tais bases foram estabelecidas, sobretudo, a partir da internacionalização dos Direitos Humanos, bem como a partir de algumas consequências dessa internacionalização, como o surgimento de suas três vertentes, quais sejam, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados.

Observou-se, ainda, que a partir do cenário pós-guerra, com o advento da Convenção de 1951, inaugurou-se uma nova etapa de proteção internacional dos refugiados. Além da Convenção de Viena de 1951, o Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados, serviu de contribuição para o início efetivo da proteção internacional dada a esses indivíduos. Os diplomas mencionados definiram como refugiado, a pessoa que sofre perseguição ou seu fundado temor, por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e que esteja fora do país de sua nacionalidade ou residência, não podendo ou não querendo voltar ao seu país de origem, em razão da referida perseguição ou de seu fundado temor.

Como visto ao decorrer desta pesquisa, a Convenção de Viena de 1951 foi o centro de diversas críticas, tendo em vista ter apresentado limitações, explica-se: sua aplicação era voltada aos refugiados que adquiriram esta condição em virtude de acontecimentos anteriores

ao dia 1º de janeiro de 1951, isto é, abarcava somente as situações que decorreram do pós Segunda Guerra Mundial.

No tocante a outra limitação, tem-se que a referida Convenção também possuía imprecisões quanto ao direcionamento e a distribuição de sua responsabilidade, uma vez que estava voltada somente para aos refugiados de origem europeia, sem estabelecer deveres legais ou previsão de direitos e de prestação de assistência aos refugiados que não eram europeus. Por isso, foi que surgiu, em 1967, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que retirou as referidas limitações.

Posteriormente, com a elaboração da Declaração de Cartagena sobre os refugiados, de 1984, o termo refugiado recebeu a recomendação de inserir, de igual modo, em seu conceito, as pessoas que fugissem de seus países de origem por motivos de grave e generalizada violação de Direitos Humanos.

Ademais, o referido capítulo, no intuito de demonstrar os compromissos assumidos pelo Brasil internacional e nacionalmente e quais dessas responsabilidades foram diretamente atingidas pelas incongruências das medidas brasileiras, constatou que um Estado se compromete com a política de acolhimento de refugiados quando ratifica instrumentos internacionais de proteção à pessoas refugiadas, quando estabelece normas internas acerca da temática e define uma política interna de proteção.

Nesse sentido, o Brasil, ratificou tanto a Convenção de 1951, como recepcionou o Protocolo de 1967. Já em relação à barreira geográfica, esta só foi retirada em 1989, por meio do Decreto nº 98.602. Por fim, houve também a ampliação da proteção e do conceito de refugiado para aderir às definições da Declaração de Cartagena.

Quanto ao segundo âmbito, o Brasil, também se comprometeu com a política de acolhimento e proteção à pessoas refugiadas por meio da Constituição cidadã, da nova Lei de Migração, bem como da Lei do refúgio (Lei nº 9.474/97), a instrumentalização da tratativa dos refugiados veio se consolidando até o contexto atual, trazendo avanços e inovações no que tange à proteção das pessoas em situação de refúgio, sendo considerado um dos países que mais acolhe refugiados, com uma legislação que serve de referência para harmonização da proteção das pessoas refugiadas entre os países pertencentes à América do Sul.

Constatou-se também que, embora passados anos da Convenção de 1951 e da própria Lei nº 9.474/1997, diversos tipos de violações dos Direitos Humanos e de perseguições, ainda obrigam inúmeras pessoas a partirem de seus países em busca de proteção, sendo esta uma

preocupação da comunidade internacional e nacional. Ou seja, embora tenha havido evolução apresentada pela lei brasileira, principalmente no que tange à lei nº 9.474/97, o país ainda precisa realizar mudanças em sua atuação para garantir a efetividade dos direitos e deveres aplicáveis às pessoas em situação de refúgio, regulamentados em lei.

Outrossim, também alguns órgãos, como o ACNUR, vêm desempenhando, de maneira efetiva, uma importante função no que concerne à estruturação da proteção das pessoas refugiadas de maneira universal, viabilizando e garantindo os direitos e deveres das pessoas em condição de refugiadas, bem como melhores condições de vida, a partir de soluções duráveis aplicadas a esta problemática. Em âmbito brasileiro, merece ser recordada a atuação do Conare, que trata diretamente sobre o procedimento de concessão da condição de refugiado no Brasil.

Outro ponto que merece destaque é que a lei, em alguns dos seus dispositivos, faz referência ao princípio do *non-refoulement*, como consta em seu artigo 7º, §1º, também expresso na Convenção de 1951, e tido como uma norma de *jus cogens*, isto é, norma geral do direito internacional, com caráter peremptório e inderrogável.

Sendo assim, tendo o Brasil ratificado as normativas internacionais e assumido compromissos tanto em termos legais, quanto práticos, em relação à atuação para promoção de direitos à pessoas refugiadas, comprometeu-se, assim, diretamente com a proteção de ditas pessoas.

Ademais, a partir das análises dos capítulos 3 e 4, foi possível verificar que o Brasil foi um dos países que recebeu um grande número de refugiados, tendo como principais fluxos os refugiados de nacionalidade venezuelana, haja vista a situação vivenciada pela Venezuela nos últimos tempos e o reconhecimento pelo procedimento facilitado *prima facie* de pessoas refugiadas advindas da Venezuela.

Nesse sentido, não foram questionadas, na presente pesquisa, as medidas adotadas como forma de prevenção e combate à pandemia, mas sim o tratamento discriminatório que foi dado a pessoas notadamente reconhecidas pelo Brasil, como vítimas de grave e generalizada violação de direitos humanos. Além disso, em que pese as restrições apontadas não sejam somente em razão da nacionalidade, é perceptível que parte das pessoas que cruzam a fronteira e adentram no território nacional, advindas da Venezuela, encaixam-se na condição de refugiados.

Verificou-se, ainda, que o contexto internacional foi marcado por uma ascensão de medidas que trouxeram irregularidades, ante o cenário pandêmico que se encontrava instalado. Os desafios ocasionados pela pandemia não se limitaram aos aspectos sanitários, mas tiveram seus reflexos também nos setores socioeconômicos, políticos, científicos, dos diversos Estados, que resolveram implementar várias medidas para o enfrentamento do coronavírus.

Dentre as restrições adotadas e averiguadas pelos capítulos 3 e 4, o fechamento das fronteiras merece destaque, sendo este um dos objetos de análise desta pesquisa e, que, embora sua adoção esteja dentro dos limites da soberania dos Estados, assim como de sua reserva de domínio, e tenha sido adotado em um cenário de excepcionalidade, deveria ter sido realizado de maneira proporcional e pautado nos direitos humanos e compromissos internacionais e nacionais assumidos pelos países, sobretudo, o Brasil, levando em consideração que os impactos da pandemia foram especialmente experienciados pelas pessoas que se encontravam em situação de maior vulnerabilidade, como é o caso das pessoas refugiadas.

Com o advento da Covid-19, os refugiados tiveram que enfrentar muitos desafios, além dos já vivenciados normalmente, nos países em que se encontravam ou que estavam buscando proteção, incluindo a perda dos meios de se manter, como os trabalhos exercidos, ou de conseguir realizar o distanciamento social, entre outras dificuldades que se agravaram, como a estigmatização dessas pessoas, dificuldades com a língua, xenofobia, acesso à educação, saúde.

Como visto, diante do espalhamento do coronavírus, várias medidas públicas foram adotadas em diversos graus e contextos pelo mundo. Desse modo, no tocante ao Brasil, embora não se pode olvidar da existência de condutas políticas e ideológicas que estavam presentes, a ausência de incentivo à vacinação por parte do presidente da república, com um caráter negativista, omissões em relação à prevenção e aos cuidados, em relação ao contexto normativo, a implementação de medidas ocorreu quase que em seguida à declaração da OMS sobre o estado de emergência sanitária.

Diversas foram as medidas de enfrentamento à Covid-19 que o Estado brasileiro adotou. Dentre essas medidas previstas nas portarias (conforme Tabela 1), é possível destacar que o Brasil elaborou a Lei nº 13.979/2020, que trazia disposições gerais acerca do período de quarentena no país, trazendo previsão sobre as medidas para enfrentamento da pandemia,

além de outras portarias, como as destacadas nesse trabalho, as portarias nº 120, de 17 de março de 2020 e nº 255 de 22 de maio de 2020 e portaria interministerial 652 de 2021.

Ressalta-se que os questionamentos discutidos nesta pesquisa não anulam a soberania dos Estados no sentido de adotarem as medidas analisadas, mas, sim, questiona-se as irregularidades de algumas das referidas medidas. Além disso, é válido destacar que, anteriormente à pandemia da Covid-19, foram estabelecidos vários parâmetros legais para garantir os direitos humanos e os direitos de pessoas refugiadas, sendo alguns deles ratificados pelo Estado brasileiro, como visto anteriormente.

Diante disso, é salutar compreender que em Estados democráticos, a opção por implementar medidas restritivas de direitos e liberdades fundamentais, não pode ser contrária à garantia de estas sejam motivadas, razoáveis e dentro dos parâmetros de proporcionalidade, para que seja possível, assim, o estabelecimento de medidas tanto eficientes, quanto proporcionais e que continuam assegurando direitos ou restringindo-os em menor medida.

Além disso, é certo que existem normas de direito internacional geral, conforme analisado no capítulo 4 da presente pesquisa, que possuem caráter peremptório, como as normas de *jus cogens*, que são aquelas aceitas e reconhecidas pela comunidade internacional dos Estados no seu conjunto, das quais não se é permitida qualquer derrogação, e sua modificação só pode advir de uma norma posterior de mesma natureza, tornando nulo qualquer tratado existente em conflito com ela. A Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas chegou a um consenso, de um modo geral, de que são poucas as normas que alcançaram o estatuto do *jus cogens*.

Para fins da presente pesquisa, é preciso ressaltar duas dessas normas, o *non-refoulement* e a não discriminação, que é ainda considerada norma candidata ao estatuto do *jus cogens*. Antes de recordar as ofensas específicas ao *jus cogens* que foram verificadas no capítulo 4, é válido lembrar das violações ao princípio da não-devolução (*non-refoulement*) e a não discriminação, causadas pelas irregularidades de algumas medidas brasileiras.

O princípio da não-devolução possui previsão no art. 33, da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, e consiste em dizer que um Estado não pode e não deveria obrigar uma pessoa a retornar a um território no qual possa estar exposta à perseguição, ou, ainda, a um território que tenha originado a perseguição.

Quanto à não discriminação, foi possível aduzir que este não é um ponto que pacificado. A norma de *jus cogens*, que trata sobre a proibição da discriminação, aplica-se, sobretudo, à proibição da discriminação racial. Todavia, é importante destacar que a discussão sobre o *jus cogens* não se limita apenas à não discriminação racial. Nesse seguimento, foi levantada, de igual modo, a questão para se entender por qual motivo a proibição da discriminação racial está na maioria das listas, mas não os demais tipos de proibição da discriminação. Verificou-se, ainda, que, embora existam discussões sobre o tema, a proposição de que a proibição da discriminação no geral é uma norma peremptória de direito internacional, é a que se pode ser observada a partir da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Ademais, como demonstrado neste trabalho, devido a situação pandêmica, das irregularidades das medidas, para além dos reflexos demonstrados em relação às pessoas refugiadas, tem-se que algumas delas atingiram diretamente as referidas normas de *jus cogens*. Como exemplo, podem ser citadas novamente as medidas de fechamento de fronteiras, que tornaram difícil o acesso ao território nacional e a consequente busca por proteção de pessoas em condição de refúgio de nacionalidade venezuelana. Além disso, as previsões de sanções administrativas para aqueles que descumprissem as medidas, como deportação imediata e inabilitação para o pedido de refúgio, foram responsáveis por violar a não-devolução.

Quanto à não discriminação, tanto a medida de fechamento específico de fronteiras com a Venezuela, além de outras restrições para venezuelanos, bem como o impedimento de entrada por via terrestre (a pé, muitas vezes), e por rodovias, foram aptas à demonstrar esse caráter discriminatório.

Devido a essa circunstância, ao ser analisada a situação de migrantes e refugiados venezuelanos durante a pandemia, tanto daqueles que já residiam e que sofreram com esses efeitos, como aqueles que pretendiam adentrar no território nacional, no período de 2020 a 2022, no estado de Roraima, especificamente nas cidades de Pacaraima e Boa Vista, verificou-se que as referidas medidas atingiram ditas pessoas de diferentes formas.

Em relação aos Refugiados e Migrantes, é certo que muitos precisaram recorrer a moradias em lugares apertados e trabalhos em condições inadequadas, com pouca ou nenhuma capacidade de distanciamento social ou isolamento. Diversos Refugiados e

Migrantes trabalhavam em setores essenciais e acabaram ficando ainda mais vulneráveis e expostos ao vírus.

Essas pessoas também sofreram com os impactos da pandemia, devido não só a sua situação de vulnerabilidade, bem como por vários fatores, ligados, sobretudo, à etnia, cultura, idioma, raça, ou pelo receio de serem detidos e deportados caso buscassem auxílio. Além dos riscos mencionados, também foi verificada uma alta prevalência de condições de saúde precárias que agravaram o risco dessas pessoas serem contaminadas mais gravemente pela Covid-19.

Apesar de os países terem a responsabilidade principal de garantir o bem-estar e os direitos humanos de seus cidadãos, a propagação da Covid-19 não conhece fronteiras. Portanto, a comunidade internacional também tem a obrigação de garantir o acesso à saúde e às vacinas para todos que vivem em nações incapazes de atender às suas necessidades e de prestar assistência, especialmente aqueles em situações vulneráveis, como vítimas de violações dos direitos humanos ou de perseguição.

Finalmente, considerando a situação dos migrantes e refugiados que já estavam no país, é importante esclarecer também os impactos da pandemia para aqueles que estavam em movimento e tentaram entrar no Brasil durante a implementação das medidas de combate à doença.

No que diz respeito ao acolhimento e integração no país, houve uma progressiva restrição à entrada de pessoas no Brasil, incluindo o fechamento das fronteiras para estrangeiros, com poucas exceções, como mencionado anteriormente. Devido à pandemia, o Governo Federal também decidiu fechar as fronteiras para países específicos, como a Venezuela, alegando que as condições sociais no país vizinho poderiam levar a um aumento alarmante nos casos de Covid-19, o que seria prejudicial ao Brasil.

A situação envolvendo a Venezuela foi marcada por inconsistências. Além da discriminação evidente e da falta de consideração pela situação migratória dos venezuelanos, incluindo os refugiados, o Brasil havia reconhecido, por meio de um procedimento inicial, o estatuto de refugiado para essas pessoas. O argumento utilizado para justificar a medida adotada não se sustenta, considerando que, na Venezuela, no momento em que o Brasil implementou suas restrições, o número de casos não era alarmante, assim como foi no Estado

brasileiro, para impactar diretamente o país, especialmente dada a vulnerabilidade dessas pessoas.

Além disso, é importante observar que, apesar de haver um menor número de casos na Venezuela e de não ter havido um aumento expressivo até o momento em que o Brasil tomou suas medidas, as restrições adotadas não garantiram benefícios ou proteção à saúde dos venezuelanos. A possibilidade de retorno ao país de origem poderia ser levantada, mas é questionável até que ponto isso seria viável, considerando que muitos desses migrantes e refugiados permaneceram em uma situação de limbo, sem necessariamente poderem retornar ao seu país. Além disso, muitos já enfrentavam uma condição vulnerável em seu país de origem, tornando o retorno uma opção ainda mais arriscada para eles.

Para mais, se pessoas em condição de refúgio, que foram submetidas a algum tipo de perseguição ou grave e generalizada violação de seus direitos humanos escolheram adentrar no território brasileiro, mesmo em meio a uma pandemia e aos riscos advindos dela, como se falar, então, em lhes assegurar proteção, ante a manutenção das irregularidades contidas nas medidas adotadas?

É crucial destacar que, apesar das garantias de direitos estendidas a diversas nacionalidades nas políticas migratórias do Brasil, como os haitianos, sírios e até mesmo os venezuelanos, a pandemia evidenciou discriminação em relação a essa última nacionalidade.

Medidas como as descritas na Portaria nº 255, tiveram um impacto significativo, impedindo os venezuelanos de entrar no território brasileiro. Isso prejudicou aqueles que já tinham laços pré-existentes com o Brasil, como familiares ou documentação brasileira, e frustrou os pedidos de refúgio por parte dessa população. Essas ações contrariaram princípios constitucionais e normas do Direito Internacional.

Além das situações mencionadas, é importante considerar que a estrutura de acolhimento já existente para venezuelanos poderia ter sido utilizada para a quarentena antes da entrada no Brasil, garantindo assim o direito de ingresso e proteção no território nacional, ao mesmo tempo em que as medidas sanitárias e de saúde pública estivessem em vigor.

Outrossim, em virtude dessas circunstâncias, foram analisadas as proposições de duas Ações Cíveis Públicas, ocorridas na região norte, especificamente nas cidades de Pacaraima e Boa Vista, em Roraima, que foram propostas no intuito de coibir essas irregularidades, umas

delas em relação à remoção das famílias da ocupação Clamor do Rio, e outra sobre a adoção das irregularidades das medidas de deportação sumária e inabilitação do pedido de refúgio.

Em uma última análise, é salutar afirmar que o Brasil avançou no sentido de acolhimento e proteção de refugiados, contudo, também é inegável, paralelamente, que a pandemia vivenciada causou danos no mundo todo, e quanto ao Brasil, também gerou diversos impactos, principalmente devido aos fluxos migratórios recorrentes, como é o caso do fluxo de refugiados venezuelanos. Mas, em que pese isso tenha acontecido, não se pode olvidar que as incongruências das referidas medidas violaram direitos dessas pessoas e implicaram uma certa violência.

Assim como não é factível pensar em enfrentamento de uma pandemia com a manutenção das irregularidades adotadas, especialmente quando parte da população permanece em risco ou não tem condições de se adequar a essas medidas. Além disso, quando tais práticas contradizem as normas de proteção ao refúgio, como é o caso da Convenção de Viena de 1951 e as leis internas relacionadas aos refugiados e aos direitos humanos, incluindo a violação à normas consideradas como de *jus cogens*, fica mais do que evidente que qualquer proposta deve respeitar esses direitos e compromissos assumidos.

É salutar observar que as normas *jus cogens* apenas podem ser modificadas por normas de igual importância, como verificado no capítulo 4. Sendo assim, como considerar a alteração das referidas normas por meio de uma portaria? A hierarquia deve permanecer inflexível somente ao envolver as ditas normas *jus cogens*, pois estas são aceitas e reconhecidas pela comunidade internacional como padrões dos quais não se permite derrogação, e que só podem ser alteradas por outras normas de Direito Internacional geral que possuam as mesmas características.

Por fim, é evidente que medidas em questão poderiam ter sido evitadas por outras medidas que seriam tanto ou mais eficientes do que as medidas com as irregularidades implementadas, e ainda seguiriam parâmetros de proteção e acolhimento, sobretudo, os voltados para pessoas refugiadas, dentre as medidas, destacam-se: o distanciamento social, a quarentena, e testagens da presença do vírus, além do controle em relação à população infectada, uso de máscaras respiratórias e medição de temperatura em portos, aeroportos e fronteiras, quarentenas de quatorze dias para turistas que chegavam ao país, entre outras.

É nesse ponto que o presente trabalho serve como amostra para situações futuras, não com intenção de ter exaurido o tema, mas, ante os pontos desenvolvidos na presente pesquisa,

à necessidade de atentar e refletir, para uma perspectiva vindoura se mesmo em detrimento de direitos humanos e proteção de pessoas refugiadas, poderia, sob pretexto da soberania do Estado, medida adotada em portaria atingir normas de *jus cogens*, como ocorreu com a adoção de medidas que foram marcadas por irregularidades, em virtude do enfrentamento da situação pandêmica de caráter excepcional? Haveria justa causa para isso ou a referida atuação deveria ter observado limites? Para mais, a circunstância poderia ter sido amenizada, em casos de acolhida humanitária e busca por proteção, por outras alternativas menos gravosas à efetivação de direitos de pessoas refugiadas?

Para além do seu valor em face do objeto pesquisado, este trabalho, somado a outras pesquisas desse cunho, teve a pretensão de apontar as irregularidades das portarias que não atenderam aos princípios básicos relativos à proteção e acolhimento de refugiados, e demonstrar que esse grupo, em um período de sofrimento devido à crise sanitária instalada, teve, ainda, suas circunstâncias de vulnerabilidade agravadas em face das situações que decorreram dessas incongruências. Além disso, em que pese devam existir medidas para o enfrentamento da pandemia, esta pesquisa intenta prevenir a adoção de disposições que possam acarretar a violação de direitos humanos ou de *jus cogens* ou, ainda, tornar populações “invisíveis”.

O valor desta pesquisa consiste em atentar para a proporcionalidade na adoção de ditas medidas e para a importância de se preservar os referidos direitos, sobretudo, de pessoas refugiadas, mesmo em tempos de crise, ao levar em consideração que a verdadeira grandeza de uma nação se mede pela humanidade e compromisso com que protege os mais vulneráveis, independentemente de suas fronteiras.

Nas entrelinhas das políticas pandêmicas, fica evidente que a proteção de pessoas refugiadas transcende as barreiras sanitárias estabelecidas e que a observância aos direitos humanos continua sendo uma bússola para evitar irregularidades e ilegalidades.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL. Brasil tem 10,5 milhões de casos de covid-19 e 254 mil mortes. **Agência Brasil**, Brasília, 27 fev. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-02/brasil-tem-105-milhoes-de-casos-de-covid-19-e-254-mil-mortes>. Acesso em: 13 mai. 2021.
- AITH, F. **Direito à saúde e democracia sanitária**. São Paulo: Quartier Latin, 2017. 186 p.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **ACNUR: deslocamento global atinge novo recorde e reforça tendência de crescimento da última década**, 15 jun. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/06/15/acnur-deslocamento-global-atinge-novo-recorde-e-reforca-tendencia-de-crescimento-da-ultima-decada/>. Acesso em: 10 set. 2019.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Apátridas: Em busca de uma nacionalidade**, 2017. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/>. Acesso em: 10 jul. 2023.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Genebra: ACNUR, 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: 10 set. 2019.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Declaração Cartagena**. Cartagena: ACNUR, 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: 10 set. 2019.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Declaração de Nova York para os Refugiados e Migrantes**. Nova York: ACNUR, 2016a. Disponível em: [https://www.unhcr.org/media/new-york-declaration-refugees-and-migrants-0?\\_gl=1%2Afs6882%2A\\_ga%2AMjE4NjUzNjM5LjE2MjkyOTUwOTA.%2A\\_ga\\_1NY8H8HC5P%2AMTY5NjU0NTUwNy4zNy4xLjE2OTY1NDU1MjAuMC4wLjA.%2A\\_rup\\_ga%2AMjE4NjUzNjM5LjE2MjkyOTUwOTA.%2A\\_rup\\_ga\\_EVDQTJ4LMY%2AMTY5NjU0NTUwNy4zNy4xLjE2OTY1NDU1MjAuMC4wLjA.#\\_ga=2.4140720.1886203087.1696545504-218653639.1629295090](https://www.unhcr.org/media/new-york-declaration-refugees-and-migrants-0?_gl=1%2Afs6882%2A_ga%2AMjE4NjUzNjM5LjE2MjkyOTUwOTA.%2A_ga_1NY8H8HC5P%2AMTY5NjU0NTUwNy4zNy4xLjE2OTY1NDU1MjAuMC4wLjA.%2A_rup_ga%2AMjE4NjUzNjM5LjE2MjkyOTUwOTA.%2A_rup_ga_EVDQTJ4LMY%2AMTY5NjU0NTUwNy4zNy4xLjE2OTY1NDU1MjAuMC4wLjA.#_ga=2.4140720.1886203087.1696545504-218653639.1629295090). Acesso em: 10 jul. 2023.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Integração de venezuelanos Refugiados e Migrantes no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/05/5-pages-Integration-of-Venezuelan-Refugees-and-Migrants-in-Brazil-pt.pdf>. Acesso em: 16 out. 2023.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Global Forced Displacement Hits Record High**. 2016b. Disponível em: <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>. Acesso em: 10 jul. 2023.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil: Subsídios para a criação de políticas**. 2019. Disponível em:

<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Resumo-Executivo-Versa%CC%83o-Online.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS.

**Consideraciones jurídicas sobre el acceso al territorio para las personas en necesidad de protección internacional en el contexto de la respuesta frente al COVID-19.** 2020a.

Disponível em: <https://www.refworld.org/es/leg/general/unhcr/2020/es/122898>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Principais considerações jurídicas sobre o acesso ao território para pessoas que necessitam de proteção internacional no contexto da resposta à COVID-19.** 2020b. Disponível em: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/75349>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Refúgio em números.** 4. ed. Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros\\_versa%CC%83o-23-de-julho002.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho002.pdf). Acesso em: 10 jan. 2021.

ANDRADE, J. H. F. **A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas** – sua gênese no período pós-guerra (1946-1952). 2012. (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

ANDRADE, J. H. F. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. *In*: ARAUJO, N.; ALMEIDA, G. A. **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ANDRADE, J. H. F. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952).** Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ARENDT, H. **Origens do Totalitarismo.** Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARTIGO 3º comum às quatro Convenções de Genebra. **Comitê internacional da Cruz vermelha.** 1949. Disponível em:

<https://www.icrc.org/pt/doc/resources/documents/treaty/treaty-gc-0-art3-5tdlrm.htm>. Acesso em: 09 out. 2023

AS CONVENÇÕES de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais. **Comitê internacional da Cruz Vermelha.** 2010. Disponível em:

[https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm?utm\\_source=google&utm\\_medium=dsa&utm\\_campaign=consideration&utm\\_term=&utm\\_content=&gad=1&gclid=Cj0KCQjwrfymBhCTARIsADXTabnrjVEoWjglwVBkT51uzP5-2dyARv140woG2XXMf0xGW99ezTufflsoaAse-EALw\\_wcB](https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm?utm_source=google&utm_medium=dsa&utm_campaign=consideration&utm_term=&utm_content=&gad=1&gclid=Cj0KCQjwrfymBhCTARIsADXTabnrjVEoWjglwVBkT51uzP5-2dyARv140woG2XXMf0xGW99ezTufflsoaAse-EALw_wcB). Acesso em: 29 out. 2019.

BARBOSA, L. P.; HORA, J. R. S. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados.** 2007. 57 f. Trabalho de conclusão de curso (XX Curso Superior de Polícia) – XX Curso superior de Polícia, Brasília, 2007.

BARRETO, L. P. T. F. A Lei Brasileira de Refúgio: sua história. *In*: BARRETO, L. P. T. F. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas.** Brasília: ACNUR: Ministério da Justiça, 2010.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Ação civil pública cível – COVID-19 (12612)**. Trata-se de ação civil pública ajuizada, com pedido de tutela provisória de urgência. Boa vista: Tribunal Regional Federal 1ª Região, [2022]. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-1/1409199216/inteiro-teor-1409199219>.

Acesso em: 09 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm).

Acesso em: 29 out. 2021.

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: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm).

Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. Ministério Das Relações Exteriores. **Decreto Nº 7.030 de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a convenção de Viena sobre o direito dos tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos artigos 25 e 66. Ministério Das Relações Exteriores, [2009]. Disponível em:

Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=7030&ano=2009&ato=e62kXWE5UeVpWT843>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Portaria Interministerial nº 120 de 17 de março de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/prt120-20-ccv.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt120-20-ccv.htm). Acesso em:

17 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Portaria interministerial 652, de 25 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/prt/Portaria-652-21-ccv.ht](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/Portaria-652-21-ccv.ht). Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Portaria nº 125, de 19 de março de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília, DF: Presidência da República: Casa Civil, [2020]. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n125-de-19-de-marco-de-2020-248881224>.

Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Portaria nº 149, de 27 de março de 2020** - Dispõe sobre restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, DF, [2020].

Disponível em:

[https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA\\_N%C2%BA\\_149\\_DE\\_27\\_DE\\_MAR%C3%87O\\_DE\\_2020\\_2.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_149_DE_27_DE_MAR%C3%87O_DE_2020_2.pdf). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL Presidência da República. **Portaria nº 661, de 8 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei nº 13.979, de 2020. Brasília, DF, [2021]. Disponível em:

[https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA\\_INTERMINISTERIAL\\_N%C2%BA\\_661\\_DE\\_8\\_DE\\_DEZEMBRO\\_DE\\_2021\\_ALTERADA\\_PELA\\_PORTARIA\\_INTERMINISTERIAL\\_N%C2%BA\\_662\\_DE\\_10\\_DE\\_DEZEMBRO\\_DE\\_2021.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N%C2%BA_661_DE_8_DE_DEZEMBRO_DE_2021_ALTERADA_PELA_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N%C2%BA_662_DE_10_DE_DEZEMBRO_DE_2021.pdf). Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL Presidência da República. **Portaria nº 678, de 12 de setembro de 2022**. Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Brasília, DF, 2022. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-678-de-12-de-setembro-de-2022-428660501>. Acesso em: 10 jan. 2021.

CÁRITAS BRASILEIRA. **Quem somos e Histórico**, 2019. Disponível em:

<http://caritas.org.br/quem-somos-e-historico>. Acesso em: 29 out. 2019.

CHIARETTI, D.; LUCHINI, N.; CARVALHO, L. B. Mobilidade humana internacional em tempos de pandemia: reflexos da covid-19 nos direitos dos migrantes e refugiados. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 48, p. 59-90, jul. 2020.

-ISSN 2177-8337. Disponível em:

<http://revistaauditorium.jfrj.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/655>. Acesso em: 30 mai. 2023.

CHIARETTI, D.; SEVERO, F. G. **Comentários ao estatuto dos refugiados**. Belo Horizonte: Editora CEI, 2018.

CLARO, C. A. B. A proteção jurídica dos “Refugiados ambientais” nas três vertentes da proteção internacional da pessoal humana. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 28, n. 58, p. 221-241, abr. 2020. - ISSN 2237-9843. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/remhu/a/fggZzvX45NgzBhQQYLbdTrP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: Acesso em: 29 out. 2019.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CRISE migratória venezuelana no Brasil. **Fundo Das Nações Unidas para a Infância**.

UNICEF, 2023. Disponível em:

<https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>. Acesso em: 16 out. 2023.

CRUZ, L. Saiba os impactos de fechamento de fronteiras para migrantes durante a pandemia do coronavírus. **Minas faz ciência**, Minas Gerais, 23 jun. 2020. Disponível em:

<https://minasfazciencia.com.br/2020/06/23/saiba-os-impactos-do-fechamento-de-fronteiras-para-migrantes-durante-pandemia-do-coronavirus/>. Acesso em: 13 mai. 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Comitê Pacaraima. **1º Informe Defensorial: Relatório de monitoramento dos direitos humanos de pessoas migrantes e refugiadas em RR.** Brasília: DPU. Disponível em: [https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/07/Informe-Defensorial\\_Comite-Pacaraima.pdf](https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/07/Informe-Defensorial_Comite-Pacaraima.pdf). Acesso em: 13 mai. 2021.

DIFERENÇAS entre asilo e refúgio. **Comitê Nacional para os Refugiados.** Disponível em: <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMIDCBF557A0019E4760B81DDA1B144E65BFPTBRIE.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

FERNANDES, B. G. **Curso de Direito Constitucional.** 12. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. 2.208p.

FIGUEIRA, R.R.; FIGUEIREDO, J. P. A Pandemia de COVID-19 e seus impactos sobre a Operação Acolhida e a gestão da imigração venezuelana em Roraima. **Museu da Imigração,** São Paulo, 2020. Disponível em: <https://museudaimigracao.org.br/blog/migracoes-em-debate/a-pandemia-de-covid-19-e-seus-impactos-sobre-a-operacao-acolhida-e-a-gestao-da-imigracao-venezuelana-em-roraima>. Acesso em 13 fev. 2024.

GIL, A. R. **Imigração e Direitos Humanos.** Portugal: Petrony Editora, 2017.

GIL-BAZO. M. T. Refugee Protection under International Human Rights Law: Maintaining the Difference While Enjoying equal Treatment. *In:* SARMENTO, D.; GOMES, M. A. Os impactos subjetivos dos fluxos migratórios: os haitianos em Florianópolis (SC). **Revista Psicologia e Sociedade,** Florianópolis, v. 29, 2017.

HAN, B. C. O coronavírus de hoje e o mundo de amanhã, segundo o filósofo Byung-Chul Han. **El País Brasil,** 22 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/ideas/2020-03-22/o-coronavirus-de-hoje-e-o-mundo-de-amanha-segundo-o-filosofo-byung-chul-han.html>. Acesso em: 09 out. 2023.

HATHAWAY, J. C. **The Law of Refugee Status.** Vancouver: Butterworths Canada ltd., 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades:** Roraima. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama>. Acesso em: 09 out. 2023.

JOLIE, A. Apresentação. *In:* BARRETO, L. P. T. F. **Refúgio no Brasil:** a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR: Ministério da Justiça, 2010.

JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV,** São Paulo, 2010.

JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. **Universitas: Relações internacionais,** Brasília, 2009.

JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, L. L. O procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil. **Universitas: Relações internacionais,** Brasília, 2009.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAZZERI, T. Fome, remoção ilegal e nenhuma proteção na Pandemia: A face cruel da migração de famílias venezuelanas em Roraima. **Livre de trabalho infantil**, 18 set. 2020. Disponível em: <https://livredetrabalho infantil.org.br/especiais/familias-venezuelanas-em-roraima/>. Acesso em: 09 out. 2023.

LIMA, J. C. F. L. Visão panorâmica da migração venezuelana em Roraima (Brasil)/2019. **Portal TRT11**, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://portal.trt11.jus.br/index.php/noticias-ejud-2/7502-visao-panoramica-da-migracao-venezuelana-em-roraima-brasil-2019>. Acesso em: 29 out. 2019.

LIMA, L. **Coronavírus: 5 estratégias de países que estão conseguindo conter o contágio**. Época, 2020.

KRELL, A. J. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 36, n. 144, out. /dez. 1999. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/545/r144-17.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 10 jan. 2021.

MADRID, L. S. **Direito dos refugiados: Do eurocentrismo às abordagens do terceiro mundo**. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.

MARTINS, E. **Quarentena atípica: como refugiados vivem a crise do coronavírus em abrigo de SP**. Disponível em: <https://epoca.globo.com/sociedade/quarentena-atipica-comorefugiados-vivem-crise-do-coronavirus-em-abrigo-de-sp-24364906>. Acesso em: 24 set. 2020.

MATOS, C. Migrações: decisões individuais e estruturas sociais. **Instituto Superior de Economia e Gestão – SOCIUS Working paper 5**, 1993.

MELLO, B. A. M. As três dimensões da proporcionalidade no Direito Penal. **Revista Esmat**, Palmas, ano 6, n. 7, p. 245-276, jan./jun. 2014.

MELO, L. G. Imigrantes Venezuelanos sentem efeitos de pandemia longe da terra natal. **Jornal acrítica**. Disponível em: <https://www.acritica.com/channels/coronavirus/news/imigrantes-venezuelanos-sentemefeitos-de-pandemia-longe-da-terra-natal>. Acesso em: 24 set. 2020.

MENDES, G. F. **Curso de direito constitucional**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MILESI, R.; ANDRADE, W. C. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. In: BARRETO, L. P. T. F. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR: Ministério da Justiça, 2010.

MILESI, R. **Refugiados e Migrações Forçadas: uma Reflexão aos 20 Anos da Declaração de Cartagena**. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2005. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art\\_irmarosita.pdf](https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_irmarosita.pdf). Acesso em: 27 mai. 2020.

NEUMANN, I. Perda de emprego e queda da renda: a difícil realidade dos imigrantes em tempos de coronavírus. **Gaúchan ZH**, 2020. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2020/04/perda-de-emprego-e-queda-darenda-a-dificil-realidade-dos-imigrantes-em-tempos-de-coronavirusck9c148oa0000017n0wmtl5tm.html>. Acesso: 27 set. 2020.

NEVES, I. Direito e fronteira: os primeiros impactos do fechamento da tríplice fronteira - Brasil, Argentina e Paraguai - em decorrência da pandemia de covid-19. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 27, n. 6963, 25 jul. 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/99248>. Acesso em: 14 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das nações unidas**. São Francisco: ONU, 1945. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Construção de muro da Cisjordânia por Israel viola o direito internacional, alerta Ban Ki-moon**. Brasília, DF: ONU, 2014. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/66617-constru%C3%A7%C3%A3o-de-muro-na-cisjord%C3%A2nia-por-israel-viola-o-direito-internacional-alerta-ban-ki-moon>. Acesso em: 10 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. ONU, 1965. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>. Acesso em: 10 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Migrações**. ONU. Disponível em: <https://unric.org/pt/darfur-cessacao-das-hostilidades-e-uma-prioridade-muito-urgentelembra-secreta-rio-geral-3/>. Acesso em: 23 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana De Direitos Humanos. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. Costa Rica: OEA, 1969. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana De Direitos Humanos. **Resolução nº 1 de 10 de abril de 2020**. Pandemia e Direitos Humanos Nas Américas. OEA, 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2023.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Folha informativa COVID-19 – Escritório da OPAS e da OMS no Brasil**: Principais informações. Brasília, DF: OPAS, 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 10 jan. 2021.

PACHI, P. Migrações e um novo desafio face à pandemia do Coronavírus. **Revista MigraMundo**. Disponível em: <https://www.migramundo.com/migracoes-e-um-novo-desafioface-a-pandemia-do-coronavirus/>. Acesso em: 26 set.2020.

PACÍFICO, A. M. C. P. **O capital social dos refugiados**. Maceió: EDUFAL, 2010.

PACÍFICO, A. P. *et al.* **O Estado da Arte sobre Refugiados, Deslocados Internos, Deslocados Ambientais e Apátridas no Brasil**: atualização do Diretório Nacional do

ACNUR de teses, dissertações, trabalhos de conclusão de curso de graduação em João Pessoa (Paraíba) e artigos (2007 a 2017) [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2020, 114 p.

PAULA, B. V. O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, Fortaleza, n. 7, p. 51-68, dez. 2006. Disponível em: <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/94>. Acesso em: 10 jan. 2021.

PEREIRA, L. D. D. **O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_PereiraLD\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PereiraLD_1.pdf). Acesso em: 10 jan. 2021.

PINTO, A. F. R. S. Refugiados ambientais. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 7, n. 71, dez. 2009. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6845](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6845). Acesso em: 10 jan.2021.

PIOVESAN, F. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. *In*: ARAÚJO, N.; ALMEIDA, G. A. (coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 125.

PIOVESAN, F. **Temas de direitos humanos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RAMOS, A. C. Construindo muralhas: O fechamento de fronteiras na pandemia do covid-19. *In*: BAENIGER, R.; VEDOVATO, L. R.; NANDY, S. **Migrações Internacionais: e a pandemia do Covid-19**. São Paulo: UNICAMP, jul. 2020. p. 109 – 118. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/directbitstream/612c9fe4-65db-4355-819f-c7f661646b45/miginternacional.pdf#page=273>. Acesso em: 29 out. 2019.

RAMOS, A. C. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

RAMOS, E. P. **Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-deACNUR\\_Perspectivas-de-futuro\\_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf#page=131](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-deACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf#page=131). Acesso em 12 set. 2019.

RAMOS, A. C. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAQUEL, M. **Números mostram como a Venezuela acertou no combate à covid e o Brasil errou**. Brasil de Fato. Salvador, 2020b. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/08/25/numeros-mostram-como-a-venezuela-acertou-no-combate-a-covid-e-o-brasil-errou>. Acesso em: 16 out. 2023.

RAQUEL, M. **Coronavírus: Brasil fecha fronteira e venezuelanos são impedidos de voltar a Roraima**. Brasil de Fato. Pacaraima, 2020a. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/03/19/coronavirus-brasil-fecha-fronteira-e-venezuelanos-sao-impedidos-de-voltar-a-roraima>. Acesso em: 16 out. 2023.

REMOÇÃO forçada de migrantes em Boa Vista. **Conectas**, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conectas.org/litigiopt/remocao-forcada-de-migrantes-em-boa-vista/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

- RIBEIRO, M. R. S.; CASTRO, E. L. F. A pandemia da Covid-19 e suas consequências para os movimentos migratórios no mundo. *In: BAENINGER R.; VEDOVATO L. R.; NANDY S. (coord.) Migrações Internacionais e a Pandemia da Covid-19*. Campinas: Unicamp, 2020.
- SALIBA, A.T.; VALLE, M. F. V. A proteção internacional dos migrantes ambientais. **Revista de informação legislativa**: RIL, v. 54, n. 213, p. 13-37, jan./mar. 2017. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril\\_v54\\_n213\\_p13](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril_v54_n213_p13). Acesso em: 16 out. 2023.
- SANTOS, M. C. Recife: sem auxílio emergencial, indígenas venezuelanos são expostos a Covid-19 e fome. **Uol OperaMundi**, Recife, mai. 2020. Disponível em: <https://dialogosdosul.operamundi.uol.com.br/brasil/64800/recife-sem-auxilio-emergencialindigenas-venezuelanos-sao-expostos-a-covid-19-e-fome>. Acesso em: 26 set. 2020.
- SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, 20 p.
- SEABRA, G., Terra: Cidade, Natureza e Bem-Estar. **Universidade da UFPB**, João Pessoa, 2012.
- SHELTON, D. *Jus Cogens*. United Kingdom: Oxford, 2021.
- SILVA, D. F. O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982017005001101&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982017005001101&script=sci_arttext). Acesso em: 10 jan. 2021.
- SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. **Refúgio em Números, 6ª Edição**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorios\\_conjunturais/2020/Ref%C3%BAgio\\_em\\_N%C3%BAmeros\\_6%C2%AA\\_edi%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorios_conjunturais/2020/Ref%C3%BAgio_em_N%C3%BAmeros_6%C2%AA_edi%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 16 out. 2023.
- SOARES, C. O. **O Direito Internacional dos Refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro**: análise da efetividade da proteção nacional. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2012.
- SOARES, C. O. O procedimento nacional para concessão de refúgio. **Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**, Santa Catarina, 2011. Disponível em: [http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/U\\_Fato\\_Direito/article/view/1055](http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/U_Fato_Direito/article/view/1055). Acesso em 29 out. 2019.
- SOUZA, J. C. Um ensaio sobre a problemática dos Deslocados Ambientais: a perspectiva legal, social e econômica. **Veredas do Direito**, v.7, ano 13, p. 57-73, 2011.
- TORRES, D. B. **Refúgio e proteção trabalhista no Brasil: um estudo a partir da cidade de São Paulo**. 2019. 313 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.
- TRINDADE, A. A. C. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências. *In: TRINDADE, A. A. C.; PEYTRIGNET, G.; SANTIAGO, J. R. As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados*. São José da Costa Rica, Brasília: IIDH, Comitê Internacional da

Cruz Vermelha, ACNUR, 1996. Disponível em:  
<http://www.institutoriobranco.itamaraty.gov.br/images/pdf/CAD/LXVII/Bibliografia/Direitos-Humanos-e-Desenvolvimento-Social/leitura-complementar/Cpt-CancadoTrindade1996-TresVertProtIntPesHumanaCap1-4.pdf>. Acesso em 29 out. 2019.

UNITED NATIONS. Convention relating to the status of refugees. **Treaty Series**, Geneva, v. 189, p. 1951. Disponível em:  
[https://www.unhcr.org/media/states-parties-including-reservations-and-declarations-1951-refugee-convention?\\_gl=1%2A19hcxr1%2A\\_ga%2AMjE4NjUzNjM5LjE2MjkyOTUwOTA.%2A\\_ga\\_1NY8H8HC5P%2AMTY5MjU1OTI5MS4xMy4wLjE2OTI1NTkyOTEuMC4wLjA.%2A\\_rup\\_ga%2AMjE4NjUzNjM5LjE2MjkyOTUwOTA.%2A\\_rup\\_ga\\_EVDQTJ4LMY%2AMTY5MjU1OTI5Mi4xMy4wLjE2OTI1NTkyOTIuMC4wLjA.#\\_ga=2.5472371.19452703.1692559290-218653639.1629295090](https://www.unhcr.org/media/states-parties-including-reservations-and-declarations-1951-refugee-convention?_gl=1%2A19hcxr1%2A_ga%2AMjE4NjUzNjM5LjE2MjkyOTUwOTA.%2A_ga_1NY8H8HC5P%2AMTY5MjU1OTI5MS4xMy4wLjE2OTI1NTkyOTEuMC4wLjA.%2A_rup_ga%2AMjE4NjUzNjM5LjE2MjkyOTUwOTA.%2A_rup_ga_EVDQTJ4LMY%2AMTY5MjU1OTI5Mi4xMy4wLjE2OTI1NTkyOTIuMC4wLjA.#_ga=2.5472371.19452703.1692559290-218653639.1629295090). Acesso em: 13 mai. 2021.

UNITED NATIONS. **Fragmentation Of International Law: Difficulties Arising From The Diversification And Expansion Of International LAW**. 2006. Disponível em:  
[https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_l682.pdf](https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682.pdf). Acesso em: 13 mai. 2021.

UNITED NATIONS. Protocol relating to the status of refugees. **Treaty Series**, New York, v. 606, 1967. Disponível em:  
[https://www.unhcr.org/media/states-parties-including-reservations-and-declarations-1967-protocol-relating-status-refugees?\\_gl=1%2A19hcxr1%2A\\_ga%2AMjE4NjUzNjM5LjE2MjkyOTUwOTA.%2A\\_ga\\_1NY8H8HC5P%2AMTY5MjU1OTI5MS4xMy4wLjE2OTI1NTkyOTEuMC4wLjA.%2A\\_rup\\_ga%2AMjE4NjUzNjM5LjE2MjkyOTUwOTA.%2A\\_rup\\_ga\\_EVDQTJ4LMY%2AMTY5MjU1OTI5Mi4xMy4wLjE2OTI1NTkyOTIuMC4wLjA.#\\_ga=2.5472371.19452703.1692559290-218653639.1629295090](https://www.unhcr.org/media/states-parties-including-reservations-and-declarations-1967-protocol-relating-status-refugees?_gl=1%2A19hcxr1%2A_ga%2AMjE4NjUzNjM5LjE2MjkyOTUwOTA.%2A_ga_1NY8H8HC5P%2AMTY5MjU1OTI5MS4xMy4wLjE2OTI1NTkyOTEuMC4wLjA.%2A_rup_ga%2AMjE4NjUzNjM5LjE2MjkyOTUwOTA.%2A_rup_ga_EVDQTJ4LMY%2AMTY5MjU1OTI5Mi4xMy4wLjE2OTI1NTkyOTIuMC4wLjA.#_ga=2.5472371.19452703.1692559290-218653639.1629295090). Acesso em: 13 mai. 2021.

VENTURA, D. **Direito e saúde global - o caso da pandemia de gripe A(H1N1)**. São Paulo: Expressão Popular: Dobra Editorial, 2013.

VENTURA, D. F. L.; AITH, F. M. A.; RACHED, D. H. A emergência do novo coronavírus e a “lei de quarentena” no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, n. 1, p. 102–138, jan. 2021.

VERDROSS, A. V. Forbidden Treaties in International Law: Comments on Professor Garner's Report on “The Law of Treaties”. **The American Journal of International Law**, v. 31, n. 4, p. 572-573, oct. 1937.

WALDMAN, E. AITH, F. Fechamento de fronteiras terrestres do Brasil para o controle da disseminação da Covid-19: aspectos jurídicos e epidemiológicos. Parecer Jurídico Sanitário. **Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário - USP**, São Paulo, 2020.

ZETTER, R. A fragmented landscape of protection. **Forced Migration Review**, v. 50, p. 62-65, 2015.