

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

ANNA GABRIELA REBOUÇAS

**DIREITO AO REFÚGIO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19:
análise da política migratória brasileira a partir das Portarias Interministeriais de
restrição de entrada**

SÃO PAULO

2023

ANNA GABRIELA REBOUÇAS

**DIREITO AO REFÚGIO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19:
análise da política migratória brasileira a partir das Portarias Interministeriais de
restrição de entrada**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para obtenção do título de
Bacharela no Curso de Direito da Universidade
Presbiteriana Mackenzie.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Flávio de Leão Bastos Pereira

SÃO PAULO

2023

ANNA GABRIELA REBOUÇAS

**DIREITO AO REFÚGIO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19:
análise da política migratória brasileira a partir das Portarias Interministeriais de
restrição de entrada**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para obtenção do título de
Bacharela no Curso de Direito da Universidade
Presbiteriana Mackenzie.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Flávio de Leão Bastos Pereira
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Profa. Ms. Nathalia Penha Cardoso de França
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Profa. Giovanna Bolletta Perez
Universidade Presbiteriana Mackenzie

RESUMO

A pesquisa visa analisar as dificuldades sociais e jurídicas enfrentadas por pessoas que buscaram solicitar refúgio no Brasil durante a pandemia de Covid-19 sob a vigência de normas infralegais de restrição de entrada e permanência no país. Nesse contexto, considerando que o descumprimento das Portarias Interministeriais ensejava a responsabilização civil, administrativa e penal, além de retirada compulsória imediata e inabilitação do pedido de refúgio, este trabalho busca identificar a compatibilidade dessa política migratória brasileira frente ao princípio do *non-refoulement* e normas *jus cogens* do Direito Internacional de Direitos Humanos, uma vez que esses não podem ser revogados por força do controle de convencionalidade e constitucionalidade. Portanto, a análise crítica quanto à eficácia da legislação nacional de amparo jurídico para proteção aos refugiados em respeito às normas constitucionais, ao Direito Internacional dos Refugiados, ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, ao Estatuto dos Refugiados e à Lei de Migração é imprescindível para o estudo contemporâneo do direito migratório no Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Refúgio. Pandemia. Portarias Interministeriais. Direito migratório.

ABSTRACT

The research aims to analyze the social and legal difficulties faced by people who sought refuge in Brazil during the Covid-19 pandemic under the infralegal rules restricting entry and stay in the country. In this context, considering that non-compliance with the Interministerial Ordinances gave rise to civil, administrative and criminal liability, in addition to immediate compulsory withdrawal and disability to request refugee, the research seeks to identify the compatibility of this Brazilian migration policy with the principle of *non-refoulement and jus cogens* norms of International Human Rights Law, since these cannot be revoked by virtue of the control of conventionality and constitutionality. Therefore, a critical analysis of the effectiveness of Brazil's legal protection legislation for refugees in terms of constitutional norms, International Refugee Law, International Human Rights Law, the Refugee Statute and the Migration Law is essential for the contemporary study of migration law in the Democratic State of Law.

Keywords: Refuge. Pandemic. Interministerial Ordinances. Migration Law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 O DIREITO AO REFÚGIO À LUZ DAS NORMAS JURÍDICAS INTERNACIONAIS E NACIONAIS	8
1.1 A proteção internacional dos refugiados frente ao princípio do <i>non-refoulement</i> e normas <i>jus cogens</i> no direito internacional	9
1.2 O direito ao refúgio à luz do ordenamento jurídico brasileiro.....	15
1.3 Os impactos na regularização migratória e consequente acesso à direitos fundamentais	20
2 A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19	24
2.1 O contexto das Portarias Interministeriais implementadas pelo governo federal e o abuso do poder regulamentar da Administração Pública.....	24
2.2 A deportação imediata e a inabilitação da solicitação de refúgio como medidas de sanção administrativa em violação ao devido processo legal	33
2.3 A restrição da entrada no País de imigrantes por vias terrestres ou aquaviárias e imposição de multas por entrada e estada irregular frente ao princípio da isonomia.....	36
3 OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO MIGRATÓRIO COMO POLÍTICA NACIONAL DE ESTADO.....	37
3.1 A compatibilização entre medidas de controle sanitário para enfrentamento à COVID-19 e garantia dos direitos humanos às pessoas migrantes em condição de vulnerabilidade.....	38
3.2 As Recomendações para garantia do direito de acesso ao instituto do refúgio elaborados durante a vigência das Portarias Interministeriais	41
3.3 Os reflexos da política migratória brasileira na contemporaneidade.....	43
CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS	47

INTRODUÇÃO

O tema da pesquisa versa sobre o direito ao refúgio, a partir da política migratória brasileira implementada no contexto da pandemia de Covid-19 (doença infecciosa causada pelo coronavírus SARS-CoV-2). Com o advento de medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública adotada pela Lei n. 13.979/2020, sucederam-se mais de trinta Portarias Interministeriais¹, estabelecendo a restrição excepcional e temporária de entrada e saída de migrantes no Brasil. Assim, em situação de extrema vulnerabilidade, imigrantes permaneceram em condição migratória irregular, pois o descumprimento daquelas ensejava responsabilização civil, administrativa e penal, além de repatriação ou deportação imediata e inabilitação do pedido de refúgio.

Nesse cenário, as normas inauguradas pela Portaria n. 120/2020 que dispunham sobre a restrição de entrada no país de pessoas oriundas da República Bolivariana da Venezuela, demonstram a criminalização do migrante e a política discriminatória de controle de fronteiras adotada pelo governo brasileiro, à medida em que contraria os princípios garantidos na Lei n. 13.445/2017 e Lei n. 9.474/1997. Isso porque, as sanções supracitadas negam Direitos Humanos e fundamentais aos migrantes e solicitantes de refúgio que buscaram proteção do Estado brasileiro e regularização, em violação aos princípios de ampla defesa, direito ao contraditório e ao devido processo legal.

Outrossim, ressalta-se que muitas pessoas ao tentarem solicitar refúgio ou promover outra forma de regularização na Polícia Federal, eram notificados para saída do país sob pena de deportação e autuados com multa por dia de estada irregular. A partir da Portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS n. 1, de 29 de julho de 2020, as fronteiras aéreas foram abertas, embora tenham permanecido fechadas à migrantes de qualquer nacionalidade que ingressassem por rodovias, meios terrestres ou por transporte aquaviário, em flagrante discriminação às pessoas em situação de vulnerabilidade e hipossuficiência que acessavam tais canais.

Destarte, o fechamento de fronteiras não impediu a existência do fluxo migratório no Brasil, uma vez que pessoas continuaram a adentrar o país por vias irregulares e muitas vezes clandestinas, dando azo ao contrabando de migrantes e até mesmo tráfico de pessoas para fins de exploração, à medida em que a criminalização do migrante tornou referidos crimes invisíveis e subnotificados sob a falsa pretensão de enfrentamento à Covid-19.

¹ BRASIL. Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Legislação COVID-19**. Brasília/DF: Governo Federal, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm. Acesso em: 20 Out. 2022. [Internet].

Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), 108,4 milhões de pessoas foram deslocadas à força em todo o mundo como resultado de perseguição, conflito, violência, violação de direitos humanos ou eventos que perturbaram gravemente a ordem pública². O número de refugiados no mundo aumentou de 27,1 milhões em 2021 para 35,3 milhões no final de 2022, o maior número registrado até o presente momento.

No Brasil, de acordo com os dados publicados pela Coordenação Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), entre janeiro de 1985 e dezembro de 2022, 65.811 pessoas foram reconhecidas como refugiadas no país. Em contrapartida, somente no ano de 2022, 50.355 mil imigrantes solicitaram refúgio no Brasil³, dos quais 67% foram realizados por venezuelanos, quantidade esta que representa quase a totalidade de indivíduos reconhecidos como refugiados em um período de 37 anos. Dessa forma, o aumento progressivo das solicitações de refúgio no Brasil e no mundo demonstram a intensificação dos conflitos humanitários, o que demanda maior mobilização em prol da efetivação dos direitos humanos.

Logo, ao estudar os obstáculos normativos jurídicos impostos aos imigrantes e refugiados, a pesquisa visa analisar a relação entre causa e consequência da crise migratória no Brasil. Ante a infração ao princípio da legalidade que orienta a Administração Pública adotado pela União, a pesquisa estuda a compatibilidade desta política com as normas legais do ordenamento jurídico brasileiro e internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil é signatário.

Portanto, tendo em vista a violação ao direito migratório ocorrido no Estado brasileiro durante a pandemia que potencializou a crise humanitária vigente, tem-se como objetivo o estudo, sob a metodologia dedutiva, sobre as dificuldades enfrentadas por migrantes que buscam regularizar-se pelo instituto do refúgio à época, dada a relevância social e jurídica do tema na sociedade contemporânea brasileira.

² UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Trends Forced displacement in 2022**. Denmark: UNHCR, 2023. Disponível em: <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>. Acesso em: 20 Out 2023. [Internet].

³ OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Refúgio em números 2023**: infográficos. [S.l.]: OBMigra, 2023. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Ref%C3%BAgio_em_N%C3%BAmoros/INFOGR%C3%81FICO_ref_em_numeros.pdf. Acesso em: 20 out 2023. pp. 1 e 3.

1 O DIREITO AO REFÚGIO À LUZ DAS NORMAS JURÍDICAS INTERNACIONAIS E NACIONAIS

O refúgio decorre de um fenômeno perpetuado na história devido aos conflitos, guerras e perseguições que delinearão o mundo contemporâneo, cujos reflexos demandam a mobilização internacional e jurídica em proteção daqueles que buscam efetivação dos seus direitos inerentes à sua dignidade.

Em virtude destas circunstâncias, o refúgio está intrinsecamente relacionado ao movimento involuntário de pessoas forçadas a se deslocar de um país devido ao fundado temor de perseguição em razão da raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social, opiniões políticas ou por grave e generalizada violação de direitos humanos, e assim buscam proteção de outro Estado. O direito ao refúgio visa garantir a dignidade da própria condição humana, uma vez que a integridade física e a vida dos refugiados correm risco.

No que tange aos termos comumente utilizados para referir-se aos deslocamentos em questão, é importante destacar a migração e o refúgio. A Organização Internacional para Migrações (OIM) define migrantes como um termo abrangente, não conceituado pelo direito internacional, englobado por pessoas que, temporária ou permanentemente, se mudam voluntariamente do seu local de residência habitual, dentro de um país ou para além de uma fronteira internacional.⁴ Conforme as Recomendações sobre estatísticas de migrações internacionais publicada pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU (Organização das Nações Unidas)⁵, exclui-se as viagens para fins de lazer, férias, negócios, tratamento médico e peregrinação religiosa como migração, uma vez que não implicam mudança no país de residência habitual.

De acordo com Jørgen Carling, há duas abordagens⁶ adotadas para definir o termo migrante: a teoria inclusivista que abrange todas as formas de movimento independentemente do estatuto jurídico e respectivas motivações pelas pessoas que mudaram de sua residência habitual, o que é defendido pela OIM; e a teoria residualista que exclui do termo migrante aqueles que fogem de guerras ou perseguições, visão esta sustentada pelo ACNUR.

⁴ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. International Migration Law n. 34: Glossary on Migration. Genebra: IOM, 2019. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf Acesso em: 5 Nov. 2023. pp. 114-115.

⁵ UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs Statistics Division. Recommendations on Statistics of International Migration: Revision 1. New York: UN, 1998. (Statistical Papers Series M, n. 58). Disponível em: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_58rev1e.pdf Acesso em: 5 Nov. 2023. p. 18.

⁶ CARLING, Jørgen. **The meaning of ‘migrants’**. [S.l.]: themeaningofmigrants.org, 2023. Disponível em: <https://meaningofmigrants.org/>. Acesso em: 29 Set 2023. [Internet].

Independentemente da teoria terminológica adotada, o estudo do direito ao refúgio é imprescindível para posterior análise dos impactos hodiernos advindos da política migratória implementada pelo Brasil durante a pandemia de Covid-19.

1.1 A proteção internacional dos refugiados frente ao princípio do *non-refoulement* e normas *jus cogens* no direito internacional

A história dos deslocamentos forçados remonta aos primórdios da civilização humana, tendo início a proteção internacional dos refugiados, mais especificamente, a partir da criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos pela Liga das Nações em 1921, sob recomendação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, em decorrência da guerra civil proveniente da queda do Império Otomano e pela Revolução Russa⁷. Isso porque, aqueles que não pactuaram com o regime soviético vigente foram desnacionalizados, tornando-se apátridas, o que afetou aproximadamente dois milhões de refugiados russos à época⁸.

Assim, além da falta de documentação, a multiplicidade de motivos que ensejaram o êxodo russo diferenciava-se das características migratórias anteriores à Primeira Guerra Mundial na medida em que fatores políticos, militares, econômicos, fome e perseguição religiosa demandaram mobilização internacional⁹. Dentre as atribuições institucionais, destacou-se a necessidade de definir a situação jurídica dos refugiados, prestar assistência e identificar casos de repatriação ou reassentamento, as quais foram desenvolvidas inicialmente pelo norueguês doutor Fridtjof Nansen¹⁰.

Após a extinção do Alto Comissariado para Refugiados Russos em 1931, a Liga das Nações, sob a direção do Escritório Internacional *Nansen* para os Refugiados, instaurou a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, em 28 de outubro de 1933, a fim de definir as responsabilidades dos Estados para com refugiados armênios, russos e assimilados

⁷ ANDRADE, José H. Fischel de. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. pp. 39-41.

⁸ *Ibid.* pp. 36-37.

⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplica%C3%A7%C3%A3o-no-Ordenamento-Jur%C3%ADdico-Brasileiro.pdf>. Acesso em: 12 Ago. 2023. pp. 73-75.

¹⁰ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Fridtjof Nansen**. [S.l.]: ACNUR, 2023. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/campanhas-e-advocacy/premio-nansen/fridtjof-nansen/>. Acesso em: 5 Ago. 2023. [Internet]; e THE NOBEL PRIZE. **MLA style: Fridtjof Nansen – Biographical**. [S.l.]: Nobel Prize Outreach AB, 2023. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1922/nansen/biographical/>. Acesso em: 5 Ago. 2023. [Internet].

com intuito de garantir o direito de acesso aos Passaportes *Nansen*¹¹ como documento de identificação, além do acesso à educação e bem-estar, proteção aos direitos individuais, liberdade de trabalho e proteção contra exploração¹². O referido documento implementou o princípio do *non-refoulement* ao determinar a não devolução de pessoas solicitantes de refúgio e refugiados para o local onde sua vida e integridade física correm perigo.

Em 1936, dado o avanço nacional-socialista na Alemanha, foi criado o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus¹³, cuja vigência era prevista somente até 1938 quando também foi extinto o Escritório *Nansen* devido ao caráter temporário destes. Entretanto, com o advento da Segunda Guerra Mundial houve o aumento exorbitante das migrações forçadas, o que demandou a formação do Alto Comissariado para Refugiados¹⁴ pela Liga das Nações em setembro de 1938 concomitantemente ao Comitê Intergovernamental para Refugiados¹⁵ pelo governo dos Estados Unidos em julho do mesmo ano¹⁶.

¹¹ Em 1922, diante da situação de apatridia por grande parte da população russa, foi implementado, pela então Liga das Nações, um certificado de identidade para os refugiados russos, doravante denominado “Passaporte *Nansen*”, documento este reconhecido por 53 países a partir da Conferência em Genebra, realizada no ano supracitado. Em 1923, frente ao genocídio armênio, a Liga das Nações concebeu o direito ao Passaporte *Nansen* à população armênia também. Sucessivamente, em 1928, a categorização do refúgio se estendeu aos turcos, assírios, assírios-caldeus e assimilados. (ANDRADE, José H. Fischel de. *Op. cit.* pp. 42-50).

¹² Cf. LEAGUE OF NATIONS. **Convention on the International Status of Refugees**. Geneva: League of Nations, 28 Oct. 1933. Disponível em: <https://www.loc.gov/item/2021667894/>. Acesso em: 5 Ago. 2023.

¹³ O Ajuste Provisório Relativo ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha de 1936 inovou ao determinar que os refugiados com autorização de residência em um país não poderiam ser sujeitos, pelas autoridades do país de acolhida, às medidas de expulsão ou *refoulement*, exceto em casos de segurança nacional ou ordem pública, mas em hipótese alguma para o país onde fora perseguido.

Cf. HIGH COMMISSIONER FOR GERMAN REFUGEES. **High Commissioner for German Refugees, Autonomous Period**. [S.l.], 1933-1936. UN Series. Disponível em: <https://archives.ungeneva.org/high-commissioner-for-german-refugees-autonomous-period>. Acesso em: 5 Ago. 2023.

¹⁴ O Alto Comissariado para Refugiados da Liga das Nações tinha como função “(1) prover proteção política e jurídica aos refugiados; monitorar a entrada em vigor e a aplicação do estatuto jurídico dos refugiados, como definidos, em particular, pelas Convenções de 1933 e de 1938; (3) facilitar a coordenação da assistência humanitária; e (4) auxiliar os governos e as organizações privadas em seus esforços com vistas a promover a emigração e o assentamento permanente”. (SIMPSON, John Hope, **The Refugee Problem: report of a survey**, London: Oxford University Press: Royal Institute of International Affairs, 1939. pp. 4-5 *apud* ANDRADE, José H. Fischel de. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. pp. 115-116).

¹⁵ Criado a partir da Conferência de *Evian*, trata-se de um Comitê Consultivo a fim de ajudar os refugiados provenientes da Alemanha, equivalendo a um organismo internacional permanente composto por Estados-parte, com vistas a cooperar com a Liga. Além disso, inovou na conceituação de refugiado, ao elencar as causas que ensejam a migração involuntária, quais sejam “opiniões políticas, credos religiosos e origem racial” de pessoas que se encontravam no país de origem ou que já haviam saído. (ANDRADE, José H. Fischel de. *Op. cit.* pp. 121 e 126-127).

¹⁶ O autor José H. Fischel de Andrade divide a internacionalização do direito dos refugiados em duas fases, sendo a primeira delas caracterizada pela qualificação coletiva compreendia os períodos entre 1921 e 1938, a qual visava caracterizar o refugiado em função de seu pertencimento a um grupo, seja ele étnico, religioso, racial ou sendo vítimas de catástrofes inevitáveis. A segunda fase foi instaurada a partir da Convenção de 1938 assinada na Conferência Interministerial em Genebra ao determinar que a condição de refugiado dever-se-ia pautar na qualificação individual de determinada pessoa, ou seja, refugiados judeus deveriam comprovar a ausência de proteção jurídica pelo então Reich e os motivos de perseguição que não razões de “conveniência pessoal”. (*Ibid.* p. 103).

Devido à extinção das instituições supracitadas, respectivamente em 1946 e 1947, as atribuições sobre a temática do refúgio foram assumidas pela Organização das Nações Unidas¹⁷, criada anteriormente em 24 de outubro de 1945 a fim de internacionalizar os Direitos Humanos a partir da manutenção da segurança e da paz internacional¹⁸. Dessa forma, com o advento das Deliberações adotadas sobre os Relatórios do Terceiro Comitê A/RES/8(I)¹⁹ realizada aos 12 de fevereiro de 1946, a Assembleia Geral da ONU recomendou ao respectivo Conselho Econômico e Social o estabelecimento de uma agência especializada para tratar sobre a causa de refugiados e deslocados forçados, o que deu origem ao Comitê Especial para Refugiados e Pessoas Deslocadas criado em dezembro conforme A/RES/62(I)I-II²⁰.

Após, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a constituição da Organização Internacional de Refugiados (OIR)²¹ que entrou em vigor em 20 de agosto de 1948²².

Sucessivamente, após a extinção da OIR e ulterior à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948²³, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

¹⁷ Diante dos horrores da Segunda Grande Guerra (1939-1945), estima-se que mais de 40 milhões de pessoas foram deslocadas à força, em contrapartida aos 4 milhões de refugiados decorrentes da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o que demandou a criação de um órgão político mundial para defesa da dignidade humana. (COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. pp. 218-229). Subsequentemente, com a constituição da Carta das Nações Unidas na Conferência de São Francisco em 1945, estabeleceu-se no artigo 55, alínea “c”, “o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>. Acesso em: 23 Out. 2023. p. 13).

¹⁸ Cf. a redação em língua inglesa: UNITED NATIONS. **United Nations Charter**. San Francisco, 26 Jun. 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>. Acesso em: 8 Ago. 2023.

¹⁹ *Id.* **Resolutions adopted by the General Assembly during the first part of the first session from 10 January to 14 February 1946**. London: UN, 1969. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/751/39/IMG/NR075139.pdf?OpenElement>. Acesso em: 23 Out. 2023. p. 18.

²⁰ *Id.* **Resolutions adopted by the General Assembly during the first part of the first session from 23 October to 15 December 1946**. New York: UN, 1947. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/767/27/IMG/NR076727.pdf?OpenElement>. Acesso em: 2 Nov. 2023. pp. 59-83.

²¹ De acordo com o artigo 2º da Constituição da OIR, suas funções e poderes versavam sobre “repatriação, identificação, registro e classificação; auxílio e assistência, proteção jurídica e política; transporte; e reassentamento e restabelecimento” de refugiados sob vigência da Organização. (INTERNATIONAL REFUGEE ORGANIZATION. **Constitution of the International Refugee Organization**. New York, 15 Dec. 1946. Disponível em: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1948/08/19480820%2007-01%20AM/Ch_V_1p.pdf Acesso em: 2 Nov. 2023. p. 7) (Tradução nossa).

²² Ressalta-se que a perspectiva individualista do conceito de refugiado foi mais uma vez angariada à medida em que a OIR adotou uma caracterização subjetiva no que tange à definição do fundado temor de perseguição. Para tanto, era necessário analisar a veracidade dos fatos alegados pelo solicitante de refúgio durante uma entrevista com agentes da organização para posterior estudo da relação entre o contexto por ele vivido e o temor de perseguição, cuja decisão declarava o reconhecimento da condição de refugiado, não sendo uma determinação constitutiva. (ANDRADE, José H. Fischel de. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 167).

²³ O referido documento resgata os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade precursores da Revolução Francesa como princípios fundamentais para a proteção dos Direitos Humanos. Nesse sentido, ante a privação de nacionalidade pelos Estados totalitários aos opositores políticos e indivíduos em função de raça e religião durante as duas guerras mundiais, foi então preconizado o direito de asilo às vítimas de perseguição, bem como o direito

(ACNUR), em 14 de dezembro de 1950²⁴, órgão esse em vigor na contemporaneidade, regida pela Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo à Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967. As referidas Convenções marcaram a revolução no direito dos refugiados uma vez que ampliam a definição de refúgio a pessoas de qualquer nacionalidade, assim como abrangeu conceitos objetivos e subjetivos²⁵ para a interpretação do fundado temor de perseguição.

A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados estabeleceu como refugiados aqueles que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa, temendo ser perseguidos por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontram fora do país de sua nacionalidade ou residência e não podem ou, devido ao referido temor, não querem valer-se da proteção desse país²⁶. Ato contínuo, o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados suprimiu a limitação temporal e geográfica outrora determinada, tendo em vista a intensificação do fluxo migratório global²⁷.

Por conseguinte, em 1984, a Declaração de Cartagena foi um marco para o direito humanitário na América e Caribe ao ampliar o conceito de refugiados às pessoas que, devido à violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos e violação de direitos humanos, buscam proteção de outro Estado porque sua vida, segurança e liberdade foram ameaçadas.

à nacionalidade como essenciais à dignidade humana no texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos em seus artigos 14 e 15, respectivamente. Embora tal documento não tenha força vinculante, a doutrina reconhece suas normas como “imperativas de direito internacional geral (*jus cogens*)”. (COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. pp. 231-245).

²⁴ O ACNUR, órgão subsidiário da ONU criado em conformidade com o artigo 22 da Carta das Nações Unidas, foi instituído pelo Estatuto do ACNUR, a partir da Resolução 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950.

Cf. UNITED NATIONS. **General Assembly Resolution 428 (V) of 14 December 1950**. Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. New York: UN, 14 Dec. 1950. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees>. Acesso em: 8 Ago. 2023.

²⁵ Os elementos subjetivos do fundado temor de perseguição, segundo a autora Liliana Lyra Jubilut, são presumidos a partir da relação entre a situação vivida pelo indivíduo e o temor desencadeado pelos fatores objetivos no contexto do Estado de proveniência do solicitante de refúgio, considerando que os elementos essenciais para a definição de refúgio consistem na perseguição, o bem fundado temor ou justo temor e a extraterritorialidade. (JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplicacao-C3%A7-C3%A3o-no-Ordenamento-Jur-C3%ADdico-Brasileiro.pdf>. Acesso em: 12 Ago. 2023. pp. 45-47).

²⁶ Cf. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Genebra: ACNUR, 28 Jul. 1951 Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiado_s.pdf. Acesso em: 08 Ago. 2023.

²⁷ Cf. *Id.* **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ACNUR, 4 Out. 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_R_efugiados.pdf. Acesso em: 8 Ago. 2023.

Nesse contexto, a necessidade de positivação e institucionalização do Direito Internacional dos Refugiados a fim de garantir a segurança jurídica em proteção à dignidade humana demandou também a imprescindibilidade de vincular os Estados à responsabilização para cumprimento destas normas. Isso porque, a Convenção de 1951 reforçou o princípio do *non-refoulement* em seu artigo 33 ao determinar a proibição de expulsão ou rechaço da pessoa em situação de refúgio para as fronteiras do território onde sua vida ou liberdade esteja ameaçada em razão da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Logo, uma vez ratificada a Convenção, os Estados-parte regem-se de acordo com as normas estabelecidas.

Assim, torna-se evidente o caráter peremptório do princípio basilar do direito internacional dos refugiados, sendo vedada a aplicação de sanções penais pelos Estados Contratantes aos refugiados em situação irregular no país de refúgio, conforme rege o artigo 31 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. O cumprimento do princípio exige a análise detalhada do caso para declaração de refúgio, mas, ainda que não seja outorgado o refúgio, o Estado não pode deportar a pessoa que reivindica proteção²⁸.

Isso porque, considera-se o Direito Internacional dos Refugiados uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, razão pela qual é composto por direitos universais, indivisíveis, essenciais, recíprocos que possuem superioridade normativa²⁹. Para tanto, a fim de legitimar o caráter vinculante dos tratados enquanto fontes de obrigação do Direito Internacional no âmbito jurídico-normativo, instituiu-se a hierarquia das normas a partir da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados em 1969³⁰.

Com efeito, em razão dos tratados de direitos humanos apresentarem superioridade hierárquica perante os demais atos internacionais, suas normas são imperativas no Direito Internacional, cuja eficácia *erga omnes* é denominada *jus cogens*. Isto é, são normas aceitas e reconhecidas pela comunidade internacional dos Estados da qual nenhuma derrogação é permitida, de modo que sua modificação é somente permitida por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza, conforme preceitua o artigo 53 da Convenção de Viena. A obrigatoriedade do seu cumprimento dá-se em virtude do teor humanitário destas normas,

²⁸ RAMOS, André de Carvalho. **Direito internacional dos refugiados**. São Paulo: Expressa, 2021. p. 13.

²⁹ *Id.* **Curso de Direitos Humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 32.

³⁰ Cf. BRASIL. Decreto n. 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. **Diário Oficial do Brasil**, Brasília/DF, 15 Dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 13 Ago. 2023.

pois, uma vez ratificadas, vinculam os Estados à proteção dos direitos humanos em relação aos indivíduos em sua jurisdição, não perante outros Estados³¹.

Tanto é verdade que, uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar a violação de um tratado, conforme previsto no artigo 27 da Convenção de Viena. Logo, impedir o direito de solicitar refúgio sob a alegação de Portarias Interministeriais no âmbito nacional, dada também a excepcionalidade do estado de emergência pela pandemia, não obstaculizam a responsabilização do Estado brasileiro pelo inadimplemento do Tratado de Direitos Humanos quanto ao dever de garantir proteção às pessoas que reivindicam o refúgio.

Diante disso, imprescindível ressaltar que o controle de convencionalidade exige o cumprimento das normas internacionais, de modo que o Estado Federal responde internacionalmente pelo fato ilícito ainda que tal ato aja em cumprimento estrito do direito interno, eis que alegar obediência ao regimento nacional não o exime da responsabilidade no plano internacional. Tal norma decorre da regra pela qual um Estado, ao aderir ao tratado, deve estar ciente acerca da impossibilidade de justificar violações de direitos humanos com base em normas internas. Assim determina a doutrina por André de Carvalho Ramos, *in verbis*:

O controle de convencionalidade de matriz internacional há muito exige o cumprimento fiel das normas internacionais, tal qual interpretadas internacionalmente, sem aceitar que a repartição constitucional de competências em Estados Federais possa ser usada para legitimar a violação do Direito Internacional. O Estado Federal é uno para o Direito Internacional e passível de responsabilização, mesmo quando o fato internacionalmente ilícito seja da atribuição interna de um Estado-membro da Federação. Assim, a Federação responde pela conduta de seus entes internos. O Estado Federal responde e pelo fato internacionalmente ilícito da mesma maneira que responde por atos ou omissões efetuadas por seu agente, mesmo quando este age em cumprimento estrito do Direito interno. [...] Nos tratados internacionais de direitos humanos, então, observa-se a regra pela qual um Estado-Parte, ao aderir ao tratado, deve ter ciência da impossibilidade de justificar, com base em sua forma interna de organização, violações de direitos humanos. [...] Assim, as obrigações de reparar os danos e prevenir novas condenações internacionais comprovam o interesse jurídico da União Federal para agir no plano interno.³²

Portanto, torna-se de fundamental importância analisar a política migratória adotada pelo Executivo brasileiro durante a pandemia à luz do controle de convencionalidade em prol da efetivação do direito ao refúgio na contemporaneidade, em respeito ao princípio do *non-refoulement* e das normas *jus cogens*.

³¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva OC-2/82, del 24 de setiembre de 1982**. El efecto de las Reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica: Corte IDH, 27 Set. 1982. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1261.pdf>. Acesso em: 6 Out. 2023. pp. 7-8.

³² RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. pp. 337-338

1.2 O direito ao refúgio à luz do ordenamento jurídico brasileiro

No Brasil, a Convenção de 1951 foi promulgada pelo Decreto n. 50.215/1961, o qual estabeleceu a limitação geográfica ao permitir somente a entrada de refugiados europeus, bem como recusou a implementação dos artigos 15 e 17, §§ 1º e 3º da Convenção que dispõem sobre direito de associação e profissões assalariadas aos refugiados no país de acolhida³³. Sucessivamente, embora o Protocolo de 1967 tenha sido promulgado pelo Decreto n. 70.946/1972, a restrição foi mantida. Por conseguinte, o Decreto n. 98.602/1989 extinguiu a limitação geográfica, mas vedou a aplicação dos artigos supracitados no plano interno. Somente a partir do Decreto n. 99.757/1990 a Convenção e o Protocolo foram aplicados em seu ínterim³⁴.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88), determinou-se como fundamento do Estado Democrático de Direito o princípio da dignidade humana a partir da qual todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, o que garantiu aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, a inviolabilidade do direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade, conforme seu artigo 5º.

No âmbito interno, a Carta Magna conferiu valor constitucional aos tratados internacionais que versem sobre a proteção dos Direitos Humanos implementados, razão pela qual tais tratados são submetidos ao controle de constitucionalidade, nos termos do seu artigo 5º, § 2º³⁵, ou seja, quando o Estado brasileiro ratifica um tratado, suas normas jurídicas internas

³³ ANDRADE, José H. Fischel de. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Líliliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin: ACNUR, 2017. pp. 41-80. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil-Coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-9.474-97-2017.pdf>. Acesso em: 17 Ago. 2023. p. 52.

³⁴ O autor José H. Fischel de Andrade divide a análise da proteção dos refugiados no Brasil em quatro fases, sendo a primeira delas compreendida entre 1951 e 1976 quando houve o reassentamento de refugiados europeus “guiada mais por considerações migratórias do que propriamente humanitárias”. A segunda fase ocorreu durante 1977-1984 com a chegada de sul-americanos no Brasil devido às ditaduras militares da época, de modo que foram reassentados pelo ACNUR, cuja presença não era oficialmente reconhecida pelas autoridades nacionais, porque a eles não era garantido o estatuto de refugiado em razão da limitação geográfica prevista no Decreto n. 70.946/1972. A terceira fase, de 1985 a 1992, foi marcada pelo período de redemocratização do Brasil, época na qual a Constituição Federal previu o direito de asilo e o governo brasileiro comprometeu-se em aplicar a Convenção de 1951 na sua íntegra, embora a determinação da condição de refugiado e demais assistências de ordem jurídicas, sociais e financeiras permaneceram sob responsabilidade do ACNUR. Por fim, a quarta fase, de 1993 a 1997, caracterizou-se pelo aumento exponencial no número de refugiados no Brasil, o que demandou articulação do governo brasileiro para elaborar e implementar a lei do refúgio, atual Lei nº 9.474/97. (ANDRADE, José H. Fischel de. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Líliliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin: ACNUR, 2017. pp. 41-80. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil-Coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-9.474-97-2017.pdf>. Acesso em: 17 Ago. 2023. pp. 76-80).

³⁵ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. pp. 137 e 149.

devem estar em consonância com as normas internacionais implementadas. Assim, uma vez reconhecido o caráter constitucional dos tratados de Direitos Humanos, seus direitos e garantias são considerados cláusulas pétreas, nos termos do artigo 60, § 4º, inciso IV da Constituição³⁶.

Nessa seara, a Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997, definiu mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, assim como conceituou refugiado como todo indivíduo que devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas ou grave e generalizada violação de direitos humanos, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; ou aquele que não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele.

O Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) foi então criado como órgão de deliberação coletiva do Ministério da Justiça, cuja competência versa sobre a análise do pedido e declaração do reconhecimento da condição de refugiado em primeira instância, sendo responsável também por decidir a cessação ou perda desta condição, orientar ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados, e aprovar instruções normativas à execução da lei em questão. Frisa-se que o reconhecimento da condição de refugiado é meramente declaratório e não constitutivo.

Nesse contexto, ressalta-se que a lei do refúgio determinou que a entrada irregular no território nacional não obsta o direito de solicitar refúgio às autoridades competentes, conforme seu artigo 8º. Logo, a pessoa poderá expressar sua vontade de solicitar refúgio, sendo a ela garantido que em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, o que consagra o princípio do *non-refoulement*.

³⁶ A Emenda Constitucional n. 45/2004 instituiu 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” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF, Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 Out. 2023. [Internet]), consoante o rito do artigo 60, § 2º da Constituição. Entretanto, é imprescindível ressaltar que os tratados firmados anteriormente à EC n. 45/2004 são materialmente constitucionais, de modo que não devem ser recepcionados como lei federal sob argumento de ausência de quórum qualificado de três quintos previsto no artigo 5º, § 3º da CF/88. Isso porque, segundo Flávia Piovesan, deve-se aplicar a interpretação sistemática da Constituição e a lógica e racionalidade material que orientam a hermenêutica dos Direitos Humanos a fim de evitar interpretações que dão azo ao anacronismo da ordem jurídica, considerando a teoria geral da recepção do Direito brasileiro. Portanto, os tratados internacionais de Direitos Humanos podem ser materialmente constitucionais, conforme artigo 5º, §2º da CF/88, ou material e formalmente constitucionais de acordo com o § 3º do artigo alhures, de modo que ambos integram o bloco de convencionalidade. (PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. pp. 155-165).

Entretanto, na realidade fática observa-se que o refúgio é tratado como questão de segurança nacional pelos Estados que endossam sua soberania ao adotar políticas externas restritivas a fim de obstar o direito à proteção da dignidade humana e até mesmo regularização migratória de pessoas em situação de refúgio³⁷, especialmente durante o período de pandemia. Ocorre que, não é um poder discricionário do Estado conceder referido direito, não cabe a ele impedir o acesso a partir de portarias infraconstitucionais. Isto é, o direito ao refúgio não deve ser vinculado à política externa de um Estado, mas sim de sua responsabilidade assumida perante os tratados de caráter humanitário.

Isso porque, antes de qualquer politização de conflitos que ensejam deslocamentos forçados é importante ressaltar que por trás de cada pessoa em situação de refúgio há uma história única, uma família porventura separada, um lar construído e uma vida outrora vivida. A vida humana transcende qualquer conflito de interesses políticos estatais, razão pela qual a proteção a eles garantida é, antes de tudo, um direito humano e não um ato meramente diplomático. Nas palavras de Hannah Arendt, o “direito de ter direitos, ou o direito de cada indivíduo de pertencer à humanidade, deveria ser garantido pela própria humanidade”³⁸.

A partir da análise dos dados sobre refúgio no Brasil desde a promulgação da Lei n. 9.474/1997 é possível verificar o crescente fluxo de refugiados decorrente da intensificação de crises humanitárias no mundo, em flagrante violação ao direito humano de pertencimento à humanidade para viver com dignidade.

O período compreendido entre 1997-2009 registrou 2.488 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, cuja maioria eram colombianos (13,4%), congolezes (11,4%), libaneses (10,6%) e bolivianos (10,5%). Posteriormente, o período entre 2010-2021 totalizou 298.331 solicitações realizados majoritariamente por venezuelanos (59,0%), haitianos (13,3%), cubanos (4,1%) e senegaleses (3,0%)³⁹. Ou seja, em dez anos a quantidade de pessoas em situação de refúgio aumentou a nível superior que cem vezes, o que demonstra a grave e generalizada violação de direitos humanos no mundo.

³⁷ MAHLKE, Helisane. **Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017. pp. 23-26

³⁸ ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. 3. reimp. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 132.

³⁹ CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. (Orgs.). **Relatório Anual OBMigra 2022**. Brasília/DF: OBMigra, 2022. Série Migrações (Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral). Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/RELAT%C3%93RIO_ANUAL/Relat%C3%B3rio_Anuar_2022_-_Vers%C3%A3o_completa_01.pdf. Acesso em: 13 Ago. 2023. pp. 38-67.

Em 2019, foram registradas 82.520 solicitações de refúgio, sendo que o Conare analisou 33.353 pedidos, das quais 21.515 (64,3%) pessoas foram reconhecidas como refugiadas⁴⁰. Com o advento da Portaria n. 120, de 17 de março de 2020, e da Portaria n. 125, de 19 de março de 2020, que dispunham sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no Brasil por pessoas oriundas da República Bolivariana da Venezuela e demais países da América do Sul, respectivamente, o fluxo migratório foi drasticamente reduzido ao implementar medidas discriminatórias durante sua execução.

Segundo dados do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), em 2019, o fluxo migratório médio mensal na fronteira era aproximadamente 2,5 milhões de pessoas, número este reduzido para 90 mil durante abril e maio de 2020, decaindo para 40 mil nos dois meses subsequentes. Ainda, destacou-se que nesse período os movimentos de turistas foram menos afetados, ao passo que a quantidade de pessoas deportadas, expulsas ou extraditadas aumentou em 10 vezes e a nacionalidade mais afetada foram de venezuelanos em 70%⁴¹.

Estatisticamente, a movimentação de pessoas pelos postos de fronteira em 2022 era majoritariamente de argentinos (2,1 milhões), estadunidenses (712 mil), chilenos (456 mil) e paraguaios (450 mil), cujo ingresso principal era realizado pelo aeroporto de Guarulhos⁴². Nesse contexto, importante destacar o contraste entre a quantidade de ingresso e saída de turistas no Brasil comparativamente ao número de solicitações de refúgio registrados no Brasil ao longo da pandemia, conforme Tabela 1 abaixo:

Tabela 1 – Entradas e saídas do território brasileiro nos pontos de fronteira, por ano de registro e tipo de movimento, segundo tipologias de classificação no Brasil, entre 2020 e 2022

Tipologias de classificação	2020			2021			2022		
	Entradas	Saída	Saldo	Entradas	Saída	Saldo	Entradas	Saída	Saldo
Total	4.969.644	4.747.997	221.647	2.944.146	3.099.333	-155.187	9.322.677	9.636.718	-314.041
Brasileiro	2.382.851	2.048.658	334.193	1.561.652	1.871.482	-309.830	5.193.892	5.781.126	-587.234
Residente	200.861	188.314	12.547	212.062	190.331	21.731	428.478	351.926	76.552
Temporário	124.532	105.504	19.028	84.094	67.155	16.939	294.816	257.668	37.148
Trânsito	441.425	449.125	-7.700	449.964	431.154	18.810	715.222	707.564	7.658
Fronteiriço	1.224	1.346	-122	39.534	38.678	856	951	1.167	-216
Não nacionais deportados, expulsos ou extraditados	27	2.370	-2.343	19	1.370	-1.351	16	234	-218
Turista/Visita turismo	1.818.655	1.952.665	-134.010	596.745	499.074	97.671	2.689.169	2.536.996	152.173
Não especificado	69	15	54	76	89	-13	133	37	96

Fonte: Cavalcanti *et al.*⁴³.

⁴⁰ SILVA, Gustavo Junger da *et al.* (Orgs.). **Refúgio em Números**. 5. ed. Brasília/DF: OBMigra, 2020. Série Migrações (Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados). Disponível em:

https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/Ref%C3%BAgio%20em%20n%C3%BAmeros/REF%C3%A9GIO_EM_N%C3%A9MEROS_5%C2%AA_EDI%C3%87%C3%83O.pdf. Acesso em: 13 Ago. 2023. pp. 18-38.

⁴¹ OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Relatório Anual 2020**: resumo executivo. [S.l.]: OBMigra, 2020. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20_Relato%C3%B3rio%20Anual.pdf. Acesso em: 15 Set. 2023. p. 09.

⁴² *Id.* **Relatório Anual Consolidado 2022**: infográfico. [S.l.]: OBMigra, 2020. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Dados_Consolidados/Infografico_Dados_Consolidados_2022.pdf. Acesso em: 1 Out. 2023. p. 1.

⁴³ CAVALCANTI, Leonardo *et al.* **Acompanhamento de fluxo e empregabilidade dos imigrantes no Brasil**: Relatório Mensal do OBMigra – Ano 4, Número 2, fevereiro de 2023. Brasília/DF: OBMigra, 2023. Disponível

Em suma, a somatória da quantidade de solicitações de refúgio realizadas ao longo da pandemia no período compreendido entre 2020 e 2022 não equivalem a quantidade de turistas que ingressaram e saíram no Brasil nos respectivos anos. Não obstante, ressalta-se ainda os principais países de origem identificados, na Tabela 2:

Tabela 2 – Entrada e saída do território brasileiro nos pontos de fronteira, por ano de registro e tipo de movimento, segundo principais países, no Brasil, entre 2020 e 2022

Principais países	2020			2021			2022		
	Entradas	Saída	Saldo	Entradas	Saída	Saldo	Entradas	Saída	Saldo
Total	4.969.644	4.747.997	221.647	2.944.146	3.099.333	-155.187	9.322.677	9.636.718	-314.041
ALEMANHA	60.758	66.262	-5.504	43.051	38.369	4.682	117.696	116.264	1.432
ARGENTINA	921.848	969.443	-47.595	143.802	126.150	17.652	1.101.596	1.027.298	74.298
BRASIL	2.386.748	2.061.329	325.419	1.537.489	1.850.278	-312.789	5.147.086	5.736.394	-589.308
CHILE	142.034	148.231	-6.197	59.535	56.248	3.287	227.639	222.641	4.998
COLÔMBIA	41.917	44.350	-2.433	41.336	38.075	3.261	114.190	111.176	3.014
ESTADOS UNIDOS	158.663	167.428	-8.765	167.140	161.728	5.412	354.911	357.430	-2.519
FRANÇA	82.246	88.262	-6.016	52.900	50.968	1.932	150.073	149.901	172
PARAGUAI	140.537	147.851	-7.314	128.753	113.782	14.971	235.274	221.376	13.898
PORTUGAL	72.435	79.195	-6.760	73.946	70.684	3.262	162.875	164.569	-1.694
URUGUAI	123.678	129.722	-6.044	20.087	17.816	2.271	193.797	183.323	10.474
OUTROS PAÍSES	838.780	845.924	-7.144	676.107	575.235	100.872	1.517.540	1.346.346	171.194

Fonte: Cavalcanti *et al.*⁴⁴.

Diante disso, cabe refletir em que medida a política é discriminatória quando as medidas sanitárias de restrição de entrada recaem somente sobre a população migrante e refugiada em condições de vulnerabilidade enquanto turistas podem entrar livremente no país por vias aéreas.

De acordo com a Lei n. 13.684/2018, a situação de vulnerabilidade consiste em condição emergencial e urgente que evidencie a fragilidade da pessoa no âmbito da proteção social, decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária. Esta última deriva de grave ou iminente instabilidade institucional, conflito armado, calamidade de grande proporção, desastre ambiental ou grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que cause fluxo migratório desordenado para o Brasil.

Como reflexo da crise humanitária na contemporaneidade, em 2020, foram registradas 28.899 solicitações de refúgio, dos quais 60,2% eram venezuelanos, 22,9% haitianos e 4,7% cubanos, o que representou um aumento de 10,9% do total de pedidos realizados na última década, entretanto, ressalta-se que das 63.790 solicitações analisadas pelo Conare, apenas 26.577 (41,7%) pessoas foram reconhecidas como refugiadas⁴⁵.

em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/microdados/2-sem-categoria/401699-ano-4-numero-2-fevereiro-2023>. Acesso em: 2 Nov. 2023. [Internet].

⁴⁴ CAVALCANTI, Leonardo *et al.* **Acompanhamento de fluxo e empregabilidade dos imigrantes no Brasil: Relatório Mensal do OBMigra – Ano 4, Número 2, fevereiro de 2023.** Brasília/DF: OBMigra, 2023. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/microdados/2-sem-categoria/401699-ano-4-numero-2-fevereiro-2023>. Acesso em: 2 Nov. 2023. [Internet].

⁴⁵ SILVA, Gustavo Junger da *et al.* (Orgs.). **Refúgio em Números: resumo executivo.** 6. ed. Brasília/DF: OBMigra, 2021. Série Migrações (Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados). Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/Ref%C3%BAgio%20em%20n%C3%BAmeros/RESUMO_E

Em 2021, o país recebeu 29.107 solicitações de refúgio, sendo que o Conare analisou 70.933 casos, mas reconheceu apenas 3.086 (4,3%) como refugiadas, o que representa uma queda em relação ao ano anterior⁴⁶.

Destaca-se que, embora editada a Portaria Interministerial MJSP/MRE n. 19, de 23 de março de 2021 que autorizou a regularização migratória de venezuelanos, o Brasil recebeu solicitações de refúgio de pessoas oriundas de 117 países diferentes em quantidades ainda maiores. Isto demonstra a intensificação dos conflitos armados, sociais, políticos, religiosos e de grave e generalizada violações aos direitos humanos no globo que colocam a integridade física das pessoas em risco, ensejando assim os deslocamentos forçados⁴⁷ e implementação de políticas de segurança por países de destino. Tanto é verdade que, em 2022, registrou-se 50.355 solicitações de refúgio, 73% a mais em relação ao ano anterior, sendo constatado que o Conare analisou 41.297 pedidos, sendo apenas 5.795 (14%) reconhecidas como refugiadas⁴⁸.

Diante disso, resta evidente que as políticas migratórias não podem dissociar-se das políticas de integração social da população migrante na sociedade brasileira, o que suscita reconhecimento dos direitos migratórios, bem como a proteção contra xenofobia e racismo⁴⁹.

1.3 Os impactos na regularização migratória e consequente acesso à direitos fundamentais

XECUTIVO_REF_EM_N%C3%9AMEROS_6%C2%BA EDI%C3%87%C3%83O.pdf. Acesso em: 15 Set. 2023. pp. 4-5.

⁴⁶ JUNGER, Gustavo *et al.* (Orgs.). **Refúgio em Números 2022**: resumo executivo. 7. ed. Brasília/DF: OBMigra, 2022. Série Migrações (Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados). Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/REF%C3%9AGIO_EM_N%C3%9AMEROS/Resumo_Executivo_-_Refu%CC%81gio_em_Nu%CC%81meros_-_27-06.pdf. Acesso em: 15 Set. 2023. pp. 5-10.

⁴⁷ CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. **Imigração e refúgio no Brasil**: Retratos da década de 2010. Brasília/DF: OBMigra, 2021. Série Migrações (Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral). Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/Relat%C3%B3rio_Anuar/Retratos_da_De%CC%81cada.pdf. Acesso em 15 Set. 2023. p. 14.

⁴⁸ JUNGER, Gustavo *et al.* (Orgs.). **Refúgio em números 2023**: resumo executivo. 8. ed. Brasília/DF: OBMigra, 2023. Série Migrações (Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral). Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Ref%C3%BAGio_em_N%C3%BAmeros/Ref_em_n%C3%BAmeros_-_Resumo_Executivo_.pdf. Acesso em: 15 Set. 2023. pp. 4-9.

⁴⁹ ANDRADE, José H. Fischel de. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). **Refúgio no Brasil**: Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin: ACNUR, 2017. pp. 41-80. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAGio-no-Brasil-Coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-9.474-97-2017.pdf>. Acesso em: 17 Ago. 2023. p. 41.

A Lei de Migração e o Estatuto do Refugiado, atualmente vigentes no país, ao garantirem a permanência de imigrantes a partir da regularização e consequente acesso à documentação, torna o Brasil, muitas vezes, um “país possível e não o desejado”⁵⁰, sendo por isso considerado um país de trânsito e não de destino no contexto migratório.

Entretanto, há uma dicotomia entre a legislação e a política adotada pelo Estado que torna a crise humanitária exacerbada não somente no âmbito externo, mas também interno na medida em que centenas de imigrantes se veem desamparados quando chegam no território brasileiro.

Isso porque, com o fim do colonialismo e os respectivos movimentos de independência na América, África e Ásia durante os séculos XX e XXI, houve mudanças significativas que influenciaram a política migratória hodierna, segundo Augusto Veloso Leão e Duval Fernandes⁵¹, uma vez que o exacerbado sentimento de patriotismo em aversão ao estrangeiro pelo conceito estado-nação influencia a burocratização dos Estados a partir da seletividade migratória para fomentar a migração de pessoas de determinadas nacionalidades e condições socioeconômicas em detrimento de outras.

Assim, considerando a seletividade migratória sobremaneira reforçada pelos Estados ao longo do tempo, tem-se que o cenário migratório atual demonstra não somente a crise humanitária no país de origem dos refugiados, mas também a crise por eles vivenciada nos países de destino⁵², como evidenciado pelo elevado número de solicitações de refúgio.

A título de exemplificação, destaca-se o aumento do número de pessoas venezuelanas que fugiram da crise humanitária em seu país de origem. Em setembro de 2022, havia 358,412 venezuelanos no Brasil⁵³, ao passo que em 2023, esse número aumentou totalizando 477.493

⁵⁰ BAENINGER, Rosana *et al.* Cenário das migrações internacionais no brasil: Antes e depois do início da pandemia de covid-19. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, [S.l.], vol. 4, pp. 1-35, 14 Maio. 2021. Disponível em: <http://revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/89/75>. Acesso em: 15 Out. 2023. p. 11.

⁵¹ LEÃO, Augusto Veloso; FERNANDES, Duval. Políticas de imigração no contexto da pandemia de Covid-19. In: BAENINGER, Rosana; FERNANDES, Duval (Coords.). CASTRO, Maria da Consolação Gomes *et al.* (Orgs.) **Impactos da pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil**: Resultados de pesquisa. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – NEPO/UNICAMP, 2020. pp. 20-34. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/impactos_pandemia/COVID%20NAS%20MIGRA%C3%87%C3%95ES%20INTERNACIONAIS.pdf Acesso em: 7 Out. 2023. p. 21.

⁵² BAENINGER, Rosana *et al.* Cenário das migrações internacionais no brasil: Antes e depois do início da pandemia de covid-19. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, [S.l.], vol. 4, pp. 1-35, 14 Maio. 2021. Disponível em: <http://revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/89/75>. Acesso em: 15 Out. 2023. p. 9.

⁵³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Brasil Factsheet – Setembro 2022**. [S.l.]: ACNUR, 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/11/ACNUR-Brasil-Factsheet-Setembro.pdf>. Acesso em: 1 Out. 2023. p. 1.

migrantes e refugiados venezuelanos no país⁵⁴. As dificuldades por eles enfrentadas já no território brasileiro permanecem muitas vezes diante da pobreza e discriminação vivenciadas, eis que do total de venezuelanos registrados no CadÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal), 79% são classificados como hipossuficientes⁵⁵.

O Brasil reconhece a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos ocorrido na Venezuela, conforme Decreto n. 9.285/2018. Para tanto, foi criada a Operação Acolhida pelo Governo Federal a fim de realocar voluntariamente os venezuelanos em situação de vulnerabilidade que ingressavam no país. Ocorre que, mesmo havendo previsão legal para regularizar-se tanto pelo instituto do refúgio quanto pela autorização de residência prevista na Portaria Interministerial n. 9/2018, os venezuelanos foram impedidos de solicitar qualquer forma de regularização durante a pandemia.

Outrossim, em razão da grave violação de direitos humanos ocorrida no Afeganistão, 7.274 afegãos entraram no Brasil entre janeiro de 2022 e junho de 2023 a fim de solicitar refúgio ou acolhida humanitária⁵⁶. As condições desumanas a que foram submetidos no aeroporto internacional de Guarulhos retrata o precário acolhimento às populações que buscam abrigo.

A paralização dos serviços de regularização demandou a criação da Operação Horizonte em 2022, visando “agilizar o acesso ao atendimento prestado pela Polícia Federal a pessoas refugiadas, solicitantes de refúgio e migrantes em situação de vulnerabilidade, com foco nos serviços de regularização documental”⁵⁷, mobilização esta com intuito de amenizar os efeitos causados pela política do Estado brasileiro.

Diante disso, além dos problemas socioeconômicos, há também obstáculos relacionados ao idioma, o acesso à informação sobre direitos e deveres, a compreensão ao sistema jurídico brasileiro, além do choque cultural, e dificuldades no que tange à saúde mental. Por tais motivos, a regularização migratória é imprescindível dada as condições de extrema

⁵⁴ PLATAFORMA R4V. **Key figures**. [S.l.]: R4V, 2023. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/brazil>. Acesso em: 5 Out. 2023. [Internet].

⁵⁵ CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. (Orgs.). **Relatório Anual OBMigra 2022**. Brasília/DF: OBMigra, 2022. Série Migrações (Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral). Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/RELAT%C3%93RIO_ANUAL/Relat%C3%B3rio_Anuar_2022_-_Vers%C3%A3o_completa_01.pdf. Acesso em: 13 Ago. 2023. pp. 77-78.

⁵⁶ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Proteção e assistência às pessoas refugiadas afegãs no Brasil – Agosto 2023**. [S.l.]: ACNUR, 2023. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2023/09/PT-Agosto23-Acolhida-de-pessoas-refugiadas-afegas_v.f.pdf. Acesso em: 7 Out 2023. p. 1.

⁵⁷ ESTADO DE SÃO PAULO. **Operação Horizonte**. Parceria com Polícia Federal, ACNUR e OIM. São Paulo: Governo Estadual, Jan. 2023. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2023/02/Operacao-Horizonte-Informativo-2022_final.pdf. Acesso em: 15 Out. 2023. p. 1.

vulnerabilidade em que tais pessoas se encontram desde a saída do país de origem, o trajeto a que se submeteram e as dificuldades enfrentadas nos países em que se encontram. Por corolário lógico, a ausência de documentação pode desencadear inúmeras formas de exploração.

As pessoas que solicitam ao Conare o reconhecimento da condição de refugiado e ainda aguardam a análise definitiva do pedido, assim como os refugiados, possuem os mesmos direitos fundamentais que um estrangeiro legalmente residente no país, como direitos civis, econômicos, sociais, culturais e ao trabalho, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, não podendo ser punido por entrada irregular tampouco devolvido ao país de origem onde sua vida esteja em risco.

Logo, conforme ensina Hannah Arendt, os direitos garantidos nos sistemas jurídicos dos Estados somente serão respeitados quando seus cidadãos pertencerem a ele, o que analogamente representa a importância da regularização migratória no contexto fático.

2 A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

O novo marco regulatório implementado durante a pandemia de Covid-19 inaugurou uma política delineada pela securitização estatal e seletividade migratória a partir das Portarias Interministeriais sobre restrição excepcional e temporária do controle de fronteiras, excedendo assim o poder regulamentar e a legalidade que regem a Administração Pública ao disporem sobre deportação sumária e inabilitação do pedido de refúgio sequer exarados pelo artigo 3º da Lei n. 13.979/2020.

2.1 O contexto das Portarias Interministeriais implementadas pelo governo federal e o abuso do poder regulamentar da Administração Pública

De proêmio, a pandemia de Covid-19 potencializou a adoção de políticas migratórias restritivas à medida em que demandou medidas de isolamento social e distanciamento para contenção da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional instituída pelo coronavírus, conforme reconhecida pela Organização Mundial da Saúde.

No plano nacional, o Brasil publicou a Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020, a fim de declarar o estado de calamidade pública decorrente da infecção humana pelo novo coronavírus. Imediatamente foi promulgada a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para regulamentar medidas para enfrentamento do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Assim, à luz do disposto no artigo 3º⁵⁸, autorizou-se a restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída do Brasil, desde que fundamentadas em evidências científicas em prol da saúde pública e assegurado o respeito à dignidade, Direitos Humanos e liberdades fundamentais das pessoas afetadas pelas medidas restritivas.

⁵⁸ Cf. o teor do dispositivo: “Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020) [...] 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: [...] 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”. (BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 22 Out 2023. [Internet]).

Nesse contexto, foi inaugurada a Portaria n. 120, de 17 de março de 2020 que impediu o ingresso de pessoas oriundas da República Bolivariana da Venezuela por rodovias ou meios terrestres⁵⁹, cujo descumprimento das medidas disciplinadas nesta Portaria e subsequentes implicava a responsabilização civil, administrativa e penal, repatriação ou deportação imediata e a inabilitação de pedido de refúgio.

Sucessivamente, a Portaria n. 125, de 19 de março de 2020⁶⁰, elencou os países transfronteiriços na América do Sul a fim de impedir a entrada no Brasil de pessoas advindas da República Argentina; Estado Plurinacional da Bolívia; República da Colômbia; Guiana Francesa; República Cooperativa da Guiana; República do Paraguai; República do Peru e República do Suriname, sendo a República Oriental do Uruguai incluída posteriormente na Portaria n. 132, de 22 de março de 2020⁶¹.

A Portaria n. 126, de 19 de março de 2020 restringiu a entrada no país, por via aérea, de não nacionais provenientes da República Popular da China, membros da União Europeia, República da Islândia, Reino da Noruega, Confederação Suíça, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Comunidade da Austrália, Japão, Malásia e República da Coreia⁶².

Ato contínuo, a Portaria n. 133, de 23 de março de 2020 incluiu a República Islâmica do Irã no rol de países restritos para ingresso no Brasil⁶³. Nessa senda, uma inovação abordada

⁵⁹ A medida excepcional de entrada no Brasil fora dada ao brasileiro, nato ou naturalizado; ao imigrante com prévia autorização de residência definitiva em território brasileiro; ao profissional estrangeiro em missão a serviço de organismo internacional, desde que devidamente identificado; e ao funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro.

Cf. BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 18 Mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt120-20-ccv.htm. Acesso em: 20 Out. 2023.

⁶⁰ Posteriormente renovada pela Portaria n. 8, de 2 de abril de 2020.

⁶¹ Posteriormente renovada pela Portaria n. 195, de 20 de abril de 2020.

⁶² Além dos casos excepcionais elencados nas Portarias antecedentes, inovou-se a permissão de entrada aos imigrantes que se enquadre na hipótese de reunião familiar com cidadão brasileiro nato ou naturalizado que se encontre no território nacional; estrangeiro cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público; estrangeiro portador de Registro Nacional Migratório; e transporte de cargas e tripulação para fins operacionais. Entretanto, ressalta-se que a hipótese de reunião familiar permitida somente quando a pessoa chamante é brasileiro nato ou naturalizado incorre em flagrante violação ao direito de reunião familiar sem discriminação alguma, conforme previsto no artigo 3º, VIII, artigo 4º, III e artigo 37, todos da Lei n. 13.445/2017.

Cf. BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Infraestrutura. Ministério da Saúde. Portaria n. 126, de 19 de março de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 20 Mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt126-20-ccvimprensa.htm. Acesso em: 22 Out. 2023.

⁶³ No que tange às exceções de autorização de entrada e saída do Brasil comparativamente às anteriores, a Portaria n. 133/2020 permitiu o ingresso de estrangeiro cônjuge, companheiro, filho ou curador de brasileiro; bem como a passageiro em trânsito internacional, procedente ou não dos países outrora citados, seja em virtude de conexão ou

na referida Portaria trata sobre a autorização de ingresso excepcional de imigrante em um dos países de fronteira terrestre que precise atravessá-la para embarcar em voo de retorno a seu país de origem, o que desde já demonstra a discriminação de pessoas hipossuficientes que ingressaram no Brasil por vias terrestres ou aquaviárias⁶⁴ a fim de solicitar refúgio.

Outrossim, torna-se explícita a violação de direitos fundamentais à medida em que a normativa garante assistência material aos viajantes que tiveram, por exemplo, atraso superior a seis horas ou cancelamentos de voos. Isso porque, aos migrantes, cujo ingresso fora terrestre, tiveram como sanção a deportação e impedimento à solicitação de refúgio, quando devido à grave e generalizada violação de direitos humanos deixaram seu país de nacionalidade para buscar proteção do Estado brasileiro, como o caso dos nacionais da Venezuela.

A título de exemplificação, a Portaria n. 158, de 31 de março de 2020, renovou a restrição excepcional e temporária de entrada no País de pessoas provenientes da República Bolivariana da Venezuela, por rodovias ou meios terrestres, em flagrante contradição ao disposto no artigo 5º, inciso II da mesma normativa que permitia a execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizada pelas autoridades sanitárias locais. A partir da Portaria n. 204, de 29 de abril de 2020, foi vedada a entrada de migrantes por vias terrestres provenientes da Venezuela, ainda que já possuíssem Registro Nacional Migratório com residência definitiva, por prazo determinado ou indeterminado no território brasileiro ou até mesmo se fossem migrantes cônjuges, companheiros, filho, pai ou curador de brasileiro.

Posteriormente renovada pela Portaria n. 255, de 22 de maio de 2020, esta restringiu pelo prazo de trinta dias a entrada no Brasil de migrantes de qualquer nacionalidade, por rodovias ou outros meios terrestres, por via aérea ou por transporte aquaviário. Uma inovação trazida nesta portaria refere-se ao artigo 4º, VI, alínea “b” quando dispôs que a restrição não se aplica a migrantes cujo ingresso deu-se por questões humanitárias. Todavia, o § 5º do mesmo dispositivo determina expressamente que as exceções para autorização de ingresso não são aplicadas aos venezuelanos, em total contradição às questões humanitárias do artigo anterior.

devido a pouso técnico para reabastecer sem necessidade de desembarque de passageiros das nacionalidades com restrição.

Cf. BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Infraestrutura. Ministério da Saúde. Portaria n. 133, de 23 de março de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 23 Mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20133-20-CCVimpressao.htm. Acesso em: 22 Out. 2023.

⁶⁴ A restrição de entrada no Brasil por migrantes por transporte aquaviário foi implementada pela Portaria n. 47, de 26 de março de 2020 e posteriormente renovada pela Portaria n. 201, de 24 de abril de 2020.

Não obstante, em 19 de março de 2020, foi publicada a Portaria n. 683 que instituiu um comitê técnico para elaborar iniciativas de promoção e defesa dos Direitos Humanos sob contexto da pandemia. Dentre as competências elencadas, cite-se a criação de propostas em atenção à dignidade da pessoa, em especial de públicos com maior vulnerabilidade social, como imigrantes⁶⁵. À evidência do tratamento discriminatório, as Portarias intensificaram a criminalização da migração em flagrante contradição editada pela própria União.

Tanto é verdade que, embora preconizado o pleno respeito à dignidade, aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais às pessoas afetadas pelas medidas de enfrentamento do coronavírus, conforme Portaria Interministerial n. 9, de 27 de maio de 2020, a União incorreu em flagrante violação aos Direitos Humanos ao vedar o direito de acesso ao refúgio como sanção instituída por normas infralegais.

Em 30 de junho de 2020, quando o Brasil registrou 125 mil mortes decorrentes do coronavírus⁶⁶, foi publicada a Portaria n. 340 que autorizou a entrada no país, por via aérea, de pessoas de qualquer nacionalidade que possua visto de curta duração, além de seguro saúde⁶⁷ pelo período correspondente, com finalidade de realizar atividade artística, desportiva ou negócios. E mais, as restrições da referida portaria não impediram a entrada, por via aérea, de imigrante com intuito de fixar residência por tempo determinado mediante apresentação de visto para fins de pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; estudo; trabalho, investimento financeiro; reunião familiar ou atividades artísticas ou desportivas por prazo determinado.

⁶⁵ Cf. o teor da referida competência: “Art. 3º Compete ao comitê técnico: I - propor iniciativas voltadas à promoção dos direitos humanos, em atenção à dignidade da pessoa, de suas relações sociais e familiares, da solidariedade geracional e dos públicos com maior vulnerabilidade social, com ênfase nas minorias étnico-raciais, crianças em acolhimento institucional e em cumprimento de medidas socioeducativas, idosos em instituições de longa permanência, mulheres em instituições de abrigo, pessoas com deficiência, imigrantes, pessoas protegidas, de que dispõem o Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000, e população em situação de rua”. (BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Portaria n. 683, de 19 de março de 2020. Dispõe sobre a instituição de comitê técnico para elaboração de iniciativas de promoção e defesa dos Direitos Humanos, considerando a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 20 Mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt683-20-mmfdh.htm. Acesso em: 22 Out. 2023. [Internet]).

⁶⁶ *Id.* Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus Brasil**. Brasília/DF: Ministério da Saúde, 2023. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 23 Out. 2022. [Internet].

⁶⁷ O seguro saúde de que trata a referida portaria foi especificamente regulado pela Portaria n. 456, de 24 de setembro de 2020, a qual prescreve como requisitos mínimos o prazo de validade correspondente ao período programado da viagem, uma cobertura mínima de R\$ 30.000,00 reais e ser firmado em língua portuguesa, espanhola ou inglesa.

Cf. *Id.* Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Infraestrutura. Ministério da Saúde. Portaria n. 456, de 24 de setembro de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-456-20-ccvimpresao.htm. Acesso em: 21 Out. 2022.

A mesma portaria que não ensejou qualquer ressalva ao cumprimento de normas e procedimentos de controle migratório para as hipóteses supracitadas, inclusive quanto à necessidade de comprovação documental dos motivos da viagem (art. 8, § 3º) é a mesma portaria que determinou a inabilitação de pedido de refúgio, repatriação ou deportação imediata, além de responsabilização civil, administrativa e penal aos imigrantes que ingressavam por rodovias, meios terrestres e aquaviários em condições de extrema vulnerabilidade e hipossuficiência.

Diante disso, questiona-se: qual o critério para diferenciação entre visitante nacional de outro país que ingressa por via aérea e o imigrante que ingressa pela via terrestre ou aquaviária, sendo este impedido de pedir refúgio e ainda sob risco de ser sumariamente deportado, a fim de autorizar seu ingresso no Brasil? A pessoa como visitante não representa um risco à contaminação pelo coronavírus na mesma medida em que supostamente um imigrante o faz?

Ademais, por que o visitante que ingressa no Brasil pela via aérea tem seus direitos assegurados como hospedagem fora da área restrita dos aeroportos enquanto pessoas que devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas que se encontre fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país são impedidas de solicitar refúgio? Seria esta uma criminalização meramente econômica ante a elitização das condições de entrada no Brasil?

Por conseguinte, qual o poder da portaria em regular que “os órgãos reguladores poderão editar normas complementares ao disposto nesta Portaria, incluídas regras sanitárias sobre procedimentos, embarcações e operações” (art. 10 da Portaria n. 340/2020)⁶⁸ quando estas normas ferem direitos constitucional e internacionalmente garantidos? Qual a legalidade do poder regulador da Administração Pública quando determina que “os Ministérios deverão adotar as providências necessárias para cumprimento do estabelecido nesta Portaria, no âmbito de suas atribuições” (art. 11 da Portaria n. 648/2020)⁶⁹?

⁶⁸ BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Infraestrutura. Ministério da Saúde. Portaria n. 340, de 30 de junho de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 30 Jun. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-340-de-30-de-junho-de-2020-264247695>. Acesso em: 22 Out. 2023. [Internet].

⁶⁹ *Id.* Presidência da República, Casa Civil. Ministro da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Portaria n. 648, de 23 de dezembro de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 23 Dez. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/portaria-648-20-ccv.htm Acesso em: 2 Nov. 2023. [Internet].

Outrossim, a Portaria n. 340 estabeleceu em seu artigo 10 que os órgãos reguladores poderão editar normas complementares, incluindo regras sanitárias sobre procedimentos, meios de transporte e operações. Entretanto, importante analisar qual a função da Portaria ao inabilitar o direito de solicitar refúgio, seria ela competente para autorizar que outros órgãos editem normas correlatas quando estas violam o disposto na Constituição e Direito Internacional?

Ato contínuo, a Portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS n. 1, de 29 de julho de 2020, ao determinar que as restrições não impedem a entrada de não-nacionais no Brasil por via aérea, enfatizou a necessidade de obedecer aos requisitos migratórios “adequados à sua condição”, inclusive o de portar visto, embora não especifique a que condições esta se refere.

Nessa senda, incontroversa tamanha arbitrariedade do Poder Executivo contrariamente às normas constitucionais e internacionais de Direitos Humanos ao proibir o direito de solicitar refúgio. Tanto é verdade que, a Portaria n. 630, de 17 de dezembro de 2020, instituiu que o viajante internacional deveria apresentar à companhia aérea responsável pelo voo o Documento comprobatório de realização de teste laboratorial (RT-PCR) com resultado negativo ou não reagente para SARS-CoV-2 e Declaração de Saúde do Viajante preenchida com a concordância sobre as medidas sanitárias que devem ser cumpridas durante o período que estiver no país.

Ou seja, em total desacordo com a Constituição Federal, a Portaria impediu o ingresso de demais pessoas advindas por outros meios que não aéreos, salvo exceções previstas⁷⁰. Não o bastante, concedeu à autoridade migratória o poder de impedir a entrada em território nacional de pessoas não enquadradas nas exceções de autorização de ingresso (art. 7º, § 3º), determinando ainda que os Ministérios devem adotar providências necessárias, no âmbito de suas atribuições, para cumprimento da Portaria (art. 11).

Assim, uma vez autorizado o ingresso no Brasil somente pelas vias aéreas, a Portaria n. 651, de 8 de janeiro de 2021, determinou que os tripulantes das aeronaves estão isentos de apresentação do teste, desde que cumpram isolamento social. Observa-se que enquanto permanecer em solo brasileiro, a tripulação deverá seguir um protocolo, cujo rol é

⁷⁰ Cf. as exceções: “Art. 3º As restrições de que trata esta Portaria não se aplicam 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 - funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro; V - 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; e VI - transporte de cargas”. (BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Portaria n. 630, de 17 de dezembro de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-630-20-ccv.htm. Acesso em: 22 Out. 2023. [Internet]).

exaustivamente elencado artigo 7º, § 1º, I, ‘h’, 1 a 6.2, dentre os quais observa-se “lavar as mãos com frequência com água e sabão, quando possível, ou utilizar álcool em gel” e “usar máscara”⁷¹, o que seriam medidas suficientes para contenção da doença. E mais, em caso positivo para Covid-19, caberia à tripulação cooperar com monitoramento e ao operador aéreo implementar um programa de educação para orientar as tripulações sobre medidas sanitárias.

Isto é, há uma preocupação exacerbada quanto às recomendações elencadas para a tripulação e viajantes que ingressam via aérea no Brasil. Todavia, o que se observa é que durante o ano de 2020 nenhuma política migratória em respeito aos Direitos Humanos fora efetivamente implementada, tampouco regulamentada nas trinta Portarias Interministeriais publicadas durante a pandemia.

Ressalta-se que embora publicada a Portaria Interministerial MJSP/MRE n. 19, de 23 de março de 2021 que dispôs sobre a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e Países Associados, em especial venezuelanos, tem-se que muitas pessoas advindas de outros países, principalmente Nigéria, foram impedidos de solicitar refúgio e receberam notificações de deportação.

Continuamente, a Portaria n. 655, de 23 de junho de 2021, ao determinar a inaplicabilidade das restrições de fechamento de fronteira às pessoas cujo ingresso no Brasil fora dado por via aérea, previu inclusive a hipótese de o indivíduo entrar quando já tivesse tido Covid-19 nos últimos três meses, contados do início dos sintomas e que estivessem assintomáticos e com teste RT-PCR detectável para Covid-19⁷². Além disso, resta controvertido o artigo 4º, IV ao expor que as restrições não impedem a execução de medidas de assistência

⁷¹ BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Portaria n. 651, de 8 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-651-21-ccv.htm. Acesso em: 22 Out. 2023. [Internet].

⁷² Segundo a Portaria n. 655/2021, era permitida a entrada nesses casos mediante apresentação de dois resultados de RT-PCR detectável, com intervalo de no mínimo 14 dias, sendo o último realizado em até 72 horas anteriores ao momento do embarque; teste de antígeno com resultado negativo ou não detectável, posterior ao último resultado RT-PCR detectável e atestado médico declarando que o indivíduo está assintomático e apto a viajar, incluindo a data da viagem. O atestado deve ser emitido no idioma português ou espanhol ou inglês e conter a identificação e assinatura do médico responsável, conforme artigo 7º, § 2º, incisos I ao III. Cf. *Id.* Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Portaria n. 655, de 23 de junho 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-655-21-ccvimpresao.htm. Acesso em: 22 Out. 2023.

emergencial para acolhimento e regularização migratória à pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, embora no artigo 8º imponha como sanção a inabilitação do pedido de refúgio.

A Portaria n. 657, de 2 de outubro de 2021, autoriza o transporte aquaviário de passageiros, brasileiros ou não-nacionais, exclusivamente nas águas jurisdicionais brasileiras, de modo que as restrições não impedem o desembarque somente para assistência médica, conexão de retorno aéreo ao país de origem, questões operacionais ou em razão do término de contrato de trabalho. Em suma, não abarca hipóteses de pessoas vindas com intenção de refugiar-se no país e que entraram de barcos, navios e afins. A Portaria n. 658, de 5 de outubro de 2021, categoricamente afirmou que a autoridade migratória poderá impedir a entrada de migrantes no território brasileiro que descumprirem os requisitos previstos nas portarias, podendo inclusive demandar informações de ordem técnica às demais autoridades de fiscalização de fronteiras.

A partir da Portaria n. 661, de 8 de dezembro de 2021, foi autorizada a entrada no país, por via aérea ou terrestre, do viajante que comprovasse a 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. Caso os viajantes por via aérea, não possuam este documento, poderão ingressar no Brasil desde que aceitem realizar quarentena no território brasileiro.

Ressalta-se que, nos termos do artigo 9º, a exigência de apresentação de comprovante de vacinação ou teste para rastreio da infecção pelo coronavírus não se aplica ao ingresso de viajante no país em situação de vulnerabilidade para execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais; bem como ao ingresso de viajante em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Todavia, a portaria continuou impedindo o direito ao refúgio.

A Portaria n. 663, de 20 de dezembro de 2021, determinou que a apresentação do comprovante de vacinação será dispensada aos viajantes em virtude de questões humanitárias, quando provenientes de países com baixa cobertura vacinal. Assim como para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório forçado para execução de medidas de assistência emergencial no território brasileiro.

Ainda, à luz do que preceitua o artigo 16 da portaria supracitada, tem-se que 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 da Lei n. 13.684, de 21 de junho de 2018, e que tenha ingressado no País, no período de

18 de março de 2020 até 20 de dezembro de 2021, poderá ter sua situação migratória regularizada nos termos da legislação vigente, devendo ele apresentar comprovante de vacinação.

Todavia, novamente, a portaria impediu o direito de solicitar refúgio, de modo que o imigrante quando tentava se regularizar perante a Polícia Federal, esta aplicava multa por dia de estada irregular e notificação para saída do país, sob pena de deportação compulsória.

A partir da Portaria n. 666, de 20 de janeiro de 2022 foi autorizado ao imigrante em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório que tenha ingressado entre 18 de março de 2020 até 20 de janeiro de 2022 solicitar regularização migratória nos termos da legislação vigente, desde que apresente comprovante de vacinação. Por fim, com o advento da Portaria n. 913, de 22 de abril de 2022 foi declarado o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus que então revogou a Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020.

Diante do exposto, o que se observa a partir das Portarias Interministeriais editadas pelo governo federal é que em todas, o descumprimento das medidas implicará a responsabilização civil, administrativa e penal, além de repatriação ou deportação imediata e inabilitação do pedido de refúgio. Entretanto, inexistente sanção a imigrantes que entram no Brasil sem regularização migratória, uma vez que a própria Lei n. 13.979/2020 previu que, sendo obrigatório o uso de máscara de proteção individual, seu descumprimento acarreta sanções como imposição de multa, a qual não será exigível em hipótese nenhuma às populações vulneráveis economicamente (art. 3º-A, § 6º).

Assim, há flagrante abuso do poder regulamentar ao violar o princípio da legalidade que orienta a Administração Pública. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, “poder regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação”⁷³. Sendo assim, conforme doutrina por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “o ato normativo não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (arts. 5º, II, e 37, caput, da Constituição)”⁷⁴.

Consequentemente, resta evidente a violação ao disposto no art. 49, inciso V da Constituição Federal, à medida em que a Administração alterou a lei sob pretexto de regulamentá-la, o que extrapola a competência do Legislativo. Logo, a ilegalidade da previsão e aplicação das sanções das Portarias Interministeriais violam o devido processo legal à luz da

⁷³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36. ed. Barueri: Atlas, 2022. p. 94.

⁷⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 134.

Lei de Migração, da Lei de Refúgio, das Recomendações da OMS, ACNUR, Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Em suma, as Portarias Interministeriais não podem criar sanções administrativas e penais aos migrantes e solicitantes de refúgio sob a pretensão de regulamentar o que dispõe o art. 3, inciso IV da Lei n. 13.979/2020, eis que a Administração Pública deve agir estritamente em consonância com o princípio da legalidade previsto no artigo 37 da Constituição Federal.

2.2 A deportação imediata e a inabilitação da solicitação de refúgio como medidas de sanção administrativa em violação ao devido processo legal

De proêmio, a Lei de Migração prevê três hipóteses de medidas de retirada compulsória, são elas: a deportação, a expulsão e a extradição. A primeira delas é um procedimento administrativo que consiste na retirada de uma pessoa em situação migratória irregular no país, ao passo que a expulsão ocorre quando o migrante ou visitante é condenado por sentença penal transitada em julgado sendo impedido de reingressar no país por tempo determinado. Por fim, a extradição é uma medida de cooperação internacional entre Estados quando um deles concede ou solicita a entrega de pessoa condenada criminalmente ou devido à processo penal em curso.

A partir da análise das Portarias Interministeriais, tem-se que todas preveem como sanção a retirada compulsória e inabilitação do pedido de refúgio. Entretanto, à luz do que preceitua a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em São José, na Costa Rica, aos 22 de novembro de 1969, e posteriormente promulgada no Brasil pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992, em nenhuma circunstância o não nacional pode ser expulso ou entregue a outro país onde seu direito à vida ou liberdade esteja em risco de violação por motivos de raça, nacionalidade, religião, condição social ou opinião política.

Analogamente, de acordo com a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, promulgado pelo Decreto n. 40/1991, é proibida a expulsão coletiva de migrantes, sendo vedada sua expulsão ao local onde sua vida ou liberdade pessoal esteja em risco de violação sob os mesmos motivos acima elencados.

Assim, com fulcro no princípio do *non-refoulement*, é vedado ao Estado determinar tais medidas sob pretensa alegação política para contenção da pandemia. Isso porque, de acordo com a Lei de Migração, não será aplicada medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou apatridia, de fato ou de direito, tampouco caberá medida de devolução para país ou região

que possa apresentar risco à vida, integridade pessoal ou liberdade da pessoa, conforme artigo 49, § 4º da Lei n. 13.445/2017.

Por conseguinte, tendo em vista que os procedimentos relativos à deportação ou expulsão devem respeitar o contraditório e ampla defesa, bem como o devido processo legal previstos nos artigos 48 e 51 da Lei de Migração, além da garantia de recurso com efeito suspensivo, tem-se que as Portarias violaram normas infralegais previstas na lei supracitada. Isso porque, ao estipular a deportação imediata sob alegação de entrada irregular, as Portarias criaram um contexto de desamparo e insegurança jurídica ante o óbice à regularização e consequente deportação sumária, na medida em que o imigrante estava impedido de proceder ao pedido de autorização de residência ou solicitação de refúgio perante a Polícia Federal.

Entretanto, é vedada a repatriação, deportação ou expulsão quando referidas medidas colocarem em risco a vida ou a integridade pessoal do indivíduo, conforme rege o artigo 62 do mesmo diploma legal, especialmente quando tratar-se de pessoas em condição de refúgio. Consequentemente, tendo em vista o que dispõe o artigo 2º da Lei n. 9.784/1999, a “Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”⁷⁵, resta evidente a ilegalidade instaurada a partir das Portarias Interministeriais.

Diante disso, ao determinar a deportação em normas de caráter temporário como Portarias Interministeriais, o governo federal viola diretrizes e normas de direito internacional do qual é signatário, especialmente no que tange aos Direitos Humanos e leis infraconstitucionais de migração e refúgio. Por corolário lógico, o Poder Executivo não detém discricionariedade tampouco poder de decisão para determinar o Estado de exceção em virtude da pandemia de Covid-19, o que ultrapassa os limites de sua competência sobre o Poder Judiciário e Poder Legislativo.

Ou seja, as penalidades inauguradas pelas Portarias Interministeriais ao determinarem a inabilitação do pedido de refúgio extrapola os limites das sanções elencadas no artigo 109 da Lei de Migrações. Ressalta-se que, embora previstas algumas hipóteses de sanções, todas as penalidades são sujeitas a reconsideração e recurso, respeitando-se o contraditório, ampla defesa e direito de interpor recurso, nos termos do artigo 5º, LV da Constituição Federal e artigo

⁷⁵ BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 29 Jan. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em 5 Nov. 2023.

110 da Lei n. 13.445/2017, especialmente em casos de hipossuficiência do migrante ou visitante.

Nesse contexto, tendo em vista que o migrante que ingressar no território nacional poderá solicitar o reconhecimento da condição de refugiado e que, em hipótese alguma será deportado para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, conforme artigo 7º da Lei n. 9.474/97, então evidente a inconstitucionalidade da referida medida.

Logo, as restrições de emergência em razão da saúde pública devem reger-se sob o princípio da legalidade de acordo com o direito internacional e interno, não podendo obstaculizar o direito de solicitar refúgio em casos de perseguição e grave e generalizada violação de direitos humanos tampouco impedir o contraditório e ampla defesa do não nacional que busca proteção do Estado brasileiro, especialmente porque a entrada irregular não impede o não-nacional de solicitar refúgio às autoridades competentes, em respeito ao artigo 8º da Lei n. 9.474/1997.

Por fim, segundo os pesquisadores Svetlana Ruseishvilia e João Chaves, as Portarias reinauguraram a estigmatização do migrante ao taxá-lo como “pessoa perigosa” pela moralização da migração quando o próprio Estado produz legalmente a ilegalidade do migrante, criando assim a ideia de deportabilidade na medida em que qualquer mera “suspeita” se torna motivo para deportação. Nas palavras dos autores:

[...] é a deportabilidade e não a deportação em si que transforma a força de trabalho migrante em uma mercadoria conveniente. Os agentes da segurança nacional não possuem meios para deportar todos os migrantes indocumentados, porém a sua função é outra: manter um regime que produz e mantém a figura de um migrante deportável cuja força de trabalho se torna temporária e barata por ser incapaz de se regularizar perante o marco jurídico-normativo da migração autorizada e, com documentos, acessar plenamente direitos e políticas públicas. Esse mecanismo é crucial para sustentar sua vulnerabilidade e docilidade como trabalhadores temporários. A condição de provisoriedade se torna assim um dispositivo de segurança (Foucault) ou controle (Deleuze) das massas trabalhadoras, de modo que a regularização do migrante com tempo não altera a sua posição subalterna.⁷⁶

Dessa forma, o Estado visa endossar sua soberania ao implementar políticas de deportação sumária sem dispor de meios econômicos para tanto, o que desencadeia o medo constante nos imigrantes em condição de vulnerabilidade que permanecem impedidos de se regularizar sob o pretexto de securitização como novo paradigma estatal.

⁷⁶ RUSEISHVILI, Svetlana; CHAVES, João. Deportabilidade: Um novo paradigma na política migratória brasileira? **PLURAL**, , **Revista do Programa de Pós -Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, vol. 27, n. 1, pp. 15-38, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/171526>. Acesso em: 17 out. 2023. p. 30.

2.3 A restrição da entrada no País de imigrantes por vias terrestres ou aquaviárias e imposição de multas por entrada e estada irregular frente ao princípio da isonomia

Conforme anteriormente descrito, fora expressamente autorizada a entrada de pessoas advindas de outros países desde que ingressassem por via aérea e sob certas hipóteses, como apresentação de visto com seguro saúde para fins de investimento financeiro, pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; estudo; trabalho; reunião familiar ou atividades artísticas ou desportivas por prazo determinado.

Em suma, referidas condições violam o princípio da isonomia previsto constitucional e internacionalmente ante a criminalização migratória, cujo critério autorizado pela União baseou-se injustificadamente no poderio socioeconômico daquele que ingressa no Brasil, marginalizando pessoas em situação de refúgio e extremamente vulneráveis.

Ademais, além do fundado temor de perseguição e violações de direitos humanos que forçaram as pessoas a deixarem seu país de origem ou residência, houve o total desamparo protetivo por parte do Estado brasileiro. O cenário de criminalização do migrante intensificou-se ante a imposição de multa por auto de infração por autoridades policiais federais, cujo montante de R\$ 100,00 (cem reais) e o máximo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) eram arbitrariamente determinados, o que despertou ainda maior preocupação aos migrantes em situação de hipossuficiência e sob condição de refúgio.

Logo, a política migratória do Estado brasileiro ao fechar as fronteiras para restringir a entrada no país de imigrantes por vias terrestres ou aquaviárias e imposição de multas por entrada e estada irregular fere o princípio da isonomia, à medida em que autoriza a entrada de turistas advindos de países com alta incidência de casos de covid-19 embora proíba o direito de solicitar refúgio ou qualquer outra modalidade de regularização migratória aos migrantes submetidos a perseguições e violações de direitos humanos.

3 OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO MIGRATÓRIO COMO POLÍTICA NACIONAL DE ESTADO

A Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes⁷⁷, adotada em 2016 pela Assembleia Geral das Nações Unidas deu origem ao Pacto Global sobre Refugiados⁷⁸, a fim de fortalecer a resposta internacional aos intensos fluxos de deslocamentos forçados sob uma perspectiva cooperativista entre Estados, o qual foi inclusive assinado pelo Brasil em dezembro de 2018. Ocorre que, em 2019 o governo brasileiro anunciou sua retirada do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular sob a argumentação de que a temática migratória deveria ser regulamentada exclusivamente de acordo com a soberania de cada país⁷⁹, embora o referido pacto não tenha caráter vinculante.

Somente em janeiro de 2023, o Brasil anunciou o retorno ao Pacto outrora aderido com o fito de assumir o compromisso com a proteção e a promoção dos direitos aos migrantes e refugiados. Medidas como esta demonstram os desafios de implementação do direito migratório como política nacional de Estado, uma vez que os direitos e garantias chancelados no ordenamento jurídico devem efetivar-se na realidade prática da política de governo, não somente no plano teórico, ressalvada a consonância com o direito constitucional e internacional.

Nesse contexto, o estudo realizado por Martin McKee *et al.*⁸⁰ apontou que os países liderados por políticos que defendem ideais populistas estão estritamente relacionados à precária resposta para contenção do avanço da pandemia. Observou-se que o discurso da direita radical populista, atrelado ao nativismo e autoritarismo, tende a culpabilizar os imigrantes, estigmatizados como “diferentes”, para justificar os problemas advindos da pandemia e assim criar a ideia do líder como salvador da pátria. Ainda, o desprezo às instituições democráticas como tribunais e constituições, o fomento do negacionismo mediante falácias ao rejeitar as leis da ciência e evidências científicas, e a suspeita contra as elites como as mídias e especialistas

⁷⁷ Cf. UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016**. New York Declaration for Refugees and Migrants. New York: UN, 19 Sep. 2016. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf. Acesso em: 5 Out. 2023.

⁷⁸ Cf. *Id.* **Global Compact on Refugees**. New York: UN, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/global-compact-refugees-booklet>. Acesso em: 5 Out. 2023.

⁷⁹ FELLET, João. Em comunicado a diplomatas, governo Bolsonaro confirma saída de pacto de migração da ONU. **BBC News Brasil**, São Paulo, 8 Jan. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46802258>. Acesso em: 20 out 2023. [Internet].

⁸⁰ McKEE Martin *et al.* Are populist leaders creating the conditions for the spread of COVID-19? Comment on “A scoping review of populist radical right parties’ influence on welfare policy and its implications for population health in Europe”. **Int J Health Policy Manag.**, [S.l.], vol. 10, n. 8, pp. 511-515, 2021. Disponível em: https://www.ijhpm.com/article_3856.html Acesso em: 26 Out. 2023. pp. 511-514.

que criticam o governo constituem fatores que retroalimentam o populismo durante a Covid-19. Na mesma medida, a pandemia também aumentou o apoio ao populismo, cujo círculo vicioso deu azo à crise econômica, desinformação e principalmente à xenofobia em questão.

Logo, a implementação do direito migratório como política nacional de Estado requer sobretudo o fortalecimento da democracia e especialmente a efetivação da cidadania de populações em situação de refúgio.

3.1 A compatibilização entre medidas de controle sanitário para enfrentamento à COVID-19 e garantia dos direitos humanos às pessoas migrantes em condição de vulnerabilidade

De acordo com a Constituição Federal, é devida a apreciação do Poder Judiciário em caso de lesão ou ameaça a direito, conforme artigo 5º, inciso XXXV. Ante o descompasso entre as normas implementadas pelas Portarias Interministeriais e as Leis n. 9.474/1997 e 13.445/2017, foi necessário garantir a efetivação do direito à regularização migratória mediante a judicialização do direito de acesso ao refúgio, a qual ocorre nos seguintes casos segundo Liliana Jubilut:

Pode-se agrupar, para fins didáticos, a judicialização do refúgio em cinco grupos: 1) casos sobre o resultado do processo de solicitação de refúgio, em que se debatem as questões formais do mesmo; 2) casos em que se debate o próprio conceito de refugiado e sua aplicação enquanto direito; 3) casos que envolvem o gozo de direitos humanos dos refugiados; 4) casos envolvendo conflitos de direitos, em geral entre a proteção dos refugiados e a população em geral, como em situações de desapropriação para estabelecimento de locais para refugiados; e 5) casos nos quais os princípios do Direito Internacional dos Refugiados, em especial o do *non-refoulement*, são o objeto central — seja aplicado a refugiados ou a “outros indivíduos que não são refugiados, em função da unidade do sistema de direitos humanos”.⁸¹

Assim, tendo em vista que o princípio do *non-refoulement* fora ameaçado diante da norma que prevê a deportação sumária de pessoas impedidas de solicitar refúgio, cabe ressaltar as medidas judiciais de proteção aos direitos humanos a partir das ações civis públicas propostas perante o Poder Judiciário e as respectivas jurisprudências sobre a temática.

A Ação Civil Pública n. 1004501-35.2020.4.01.3000 ajuizada pela Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal, Conectas Direitos Humanos e Cáritas Arquidiocesana de São Paulo em face da União perante a 3ª Vara Federal Cível e Criminal da Seção Judiciária do

⁸¹ JUBILUT, Liliana Lyra. A Judicialização do Refúgio. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis (Orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. pp. 163-178. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf Acesso em: 18 Out. 2023. p. 175.

Estado do Acre pleiteou a não realização de quaisquer atos de deportação ou medida compulsória de saída já decretados e/ou efetivados pela Polícia Federal contra migrantes que cheguem às fronteiras acreanas⁸². Tal medida ocorreu em virtude da entrada de 18 venezuelanos e 14 peruanos que foram impedidos de se regularizarem⁸³. A tutela de urgência foi deferida para suspender as medidas de deportação, o que determinou à União o dever de assegurar-lhes o direito de requerer o reconhecimento da condição de refugiado⁸⁴, entretanto, o processo ainda aguarda julgamento.

Sucessivamente, a Ação Civil Pública n. 1001365-82.2021.4.01.4200, ajuizada pela Defensoria Pública da União e pelo Ministério Público Federal⁸⁵ contra a União, pleiteou o impedimento da execução de qualquer medida de saída compulsória aos migrantes em situação de hiper vulnerabilidade amparados pela Operação Acolhida, pedido este deferido em primeira instância⁸⁶. O processo decorreu da invasão pela Polícia Federal no abrigo “Casa São José” em Pacaraima no estado de Roraima com o intuito de deportar 55 venezuelanos acolhidos no local⁸⁷.

Há inúmeros processos judiciais que tramitaram perante os Tribunais Federais que versam sobre o direito de acesso ao refúgio durante a pandemia, demonstrando assim a judicialização como única medida cabível para assegurar os direitos humanos e fundamentais de pessoas em condições de refúgio.

⁸² Cf. petição inicial da ação: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO *et al.* **Petição inicial da Ação Civil Pública n. 1004501-35.2020.4.01.3000**. 3ª Vara Federal Cível e Criminal da Seção Judiciária do Estado do Acre. Rio Branco, 17 Ago. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acao-civil-publica-1004501-3520204013000.pdf>. Acesso em: 15 Out. 2023.

⁸³ Ressalta-se que 18 pessoas, sendo oito crianças e adolescentes, foram sumariamente deportados pela Polícia Federal em Epiatolândia-AC ao serem colocados em uma van e deixados à própria sorte na Ponte de Assis Brasil, demanda que foi objeto do Processo nº 1004332-48.2020.4.01.3000. Não obstante, 8 venezuelanas, dentre elas duas mulheres e seis crianças, que haviam chegado em Rio Branco-AC com o intuito de solicitar refúgio foram deportadas pela Polícia Federal, sendo transportadas para a Ponte Assis Brasil, caso este julgado nos autos do Processo n. 1004376-67.2020.4.01.3000.

⁸⁴ JUSTIÇA FEDERAL. 1ª Região. Decisão na Ação Civil Pública n. 1004501-35.2020.4.01.3000. 3ª Vara Federal Cível e Criminal da Seção Judiciária do Estado do Acre. Decisão monocrática. Juiz Federal Jair Araújo Facundes. **j. em 19 Ago. 2020**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/portaria-governo-federal-nao-impedir.pdf>. Acesso em: 15 Out. 2023. pp. 4-5.

⁸⁵ Cf. petição inicial da ação: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Petição inicial da Ação Civil Pública n. 1001365-82.2021.4.01.4200**. 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Roraima. Manaus e Boa Vista, 13 Mar. 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/acao-mpf-e-dpu-impedimento-a-deportacao-de-migrantes>. Acesso em: 14 Out 2023.

⁸⁶ JUSTIÇA FEDERAL. 1ª Região. Decisão na Ação Civil Pública n. 1001365-82.2021.4.01.4200. 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Roraima. Decisão Monocrática. Juiz Federal Felipe Bouzada Flores Viana. **j. em 21 Mar. 2023**. Disponível em: <https://www.scribd.com/document/678492320/Decisao-5-ACP-1001365-82-2021-4-01-4200> Acesso em: 2 Nov. 2023.

⁸⁷ DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Comitê Temático - Pacaraima/RR. **1º Informe Defensorial**: Relatório de monitoramento dos direitos humanos de pessoas migrantes e refugiadas em RR. Brasília/DF: DPU, 2021. Disponível em: <https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/practices-repository-files/6--informe-defensorial.pdf>. Acesso em: 14 Out. 2023. pp. 6-10.

Outrossim, em razão do óbice à regularização migratória perante a Polícia Federal, os imigrantes e solicitantes de refúgio não portavam documentos para identificação, tal qual o Registro Nacional Migratório (RNM) e Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM) respectivamente. Assim, considerando o teor do art. 4º da Instrução Normativa RFB nº 2034, de 24 de junho de 2021⁸⁸, o direito à inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) na Receita Federal do Brasil foi obstaculizado às pessoas em situação irregular porque não portavam os referidos documentos emitidos por autoridade brasileira,⁸⁹ sendo por isso impedidos de acessar o sistema de saúde para consequente vacinação e demais assistências de caráter hospitalar tampouco conseguiam atendimento para abrir conta bancária.

Como reflexo desta situação, a Recomendação n. 108 do Conselho Nacional de Justiça de 15 de setembro de 2021, recomendou aos órgãos do Poder Judiciário com competência para julgamento de questões que envolvem refúgio e migrações a necessidade de observância às diretrizes estabelecidas nos tratados internacionais sobre direitos humanos durante a pandemia de Covid-19.

Consequentemente, recomenda avaliar com cautela o deferimento de tutelas de urgência em processos com pedido de asilo no Brasil, sobretudo em razão das consequências jurídicas de restrição de ingresso que acarretam a deportação, devolução, expulsão ou repatriação, devendo-se atentar às garantias do devido processo legal previsto na Lei de Migração.

De acordo com Jürgen Habermas, a aversão ao não-nacional gera uma dicotomia entre cidadania e identidade nacional na medida em que traduz o reverso do “chauvinismo do bem-estar”, razão pela qual, nas palavras do autor:

revelou-se como resultado normativo que os Estados europeus deveriam se unir em torno de uma política liberal de imigração. Eles não podem se enrincheirar atrás da barreira do chauvinismo de bem-estar contra a multidão de pessoas que estão imigrando e buscando asilo. O direito democrático à autodeterminação certamente inclui o direito à proteção da própria cultura *política*, a qual forma um contexto

⁸⁸ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa RFB n. 2.034, de 24 de junho de 2021. Altera a Instrução Normativa RFB n. 1.548, de 13 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 25 Jun. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-rfb-n-2.034-de-24-de-junho-de-2021-328141766> Acesso em: 28 Out 2023. [Internet].

⁸⁹ O Ministério Público Federal (MPF) ajuizou Ação Civil Pública n. 5039563-60.2021.4.04.7200 perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, requerendo que os migrantes indocumentados tenham acesso à inscrição no CPF com base em quaisquer documentos de identificação que portarem consigo, à luz do art. 5º da Lei n. 13.445/2017, sendo afastado o disposto no artigo 4º da Instrução Normativa n. 2034/2021 da Receita Federal do Brasil. (NORMA que restringe a inscrição no CPF para refugiados e migrantes é questionada pelo MPF na Justiça. **Ministério Público Federal**, Brasília/DF, 17 Dez. 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/sc/sala-de-imprensa/noticias-sc/norma-que-restringe-a-inscricao-no-cpf-para-refugiados-e-migrantes-e-questionada-pelo-mpf-na-justica>. Acesso em: 28 Out 2023. [Internet].)

concreto para os direitos de cidadania; mas isso não inclui o direito à autoafirmação de uma forma de vida *cultural* privilegiada.⁹⁰

Assim, a regularização traduz o exercício de cidadania dos migrantes inseridos na sociedade brasileira uma vez são protegidos pelos direitos humanos universais, sendo por isso injustificável qualquer política restritiva ou protelatória que dissocie a cidadania da identidade nacional quando tratar-se de direitos migratórios, cabendo aos Estados a responsabilidade de garantir o Direito Internacional dos Refugiados⁹¹.

Entretanto, o que se observou ao longo da pandemia foram políticas migratórias restritivas sob regime do nacionalismo exacerbado ao vedar qualquer tentativa de regularização especificamente de populações vulneráveis que buscavam proteção pelo instituto do refúgio, contexto este em que o ideal de chauvinismo fora adotado sob a falsa pretensão de conter a pandemia e manter a ordem pública.

Destarte, independentemente do status migratório ou da finalidade com a qual o imigrante e solicitante de refúgio está no Brasil, é reconhecido seus direitos fundamentais da pessoa humana, tais quais o direito de petição e proteção judicial efetiva, a vida e integridade física, dentre outros⁹².

3.2 As Recomendações para garantia do direito de acesso ao instituto do refúgio elaborados durante a vigência das Portarias Interministeriais

O Estado Democrático de Direito é condição necessária para o respeito e efetivação dos Direitos Humanos no ordenamento jurídico interno de um país, razão pela qual a Resolução n. 1/2020 sobre Pandemia e Direitos Humanos nas Américas proposto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA) determinou como princípio o seguinte:

Mesmo nos casos mais extremos e excepcionais, em que possa ser necessária a suspensão de determinados direitos, o direito internacional impõe uma série de requisitos – tais como o de legalidade, necessidade, proporcionalidade e temporalidade – dirigidos a evitar que medidas como o estado de exceção ou

⁹⁰ HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Tradução por Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020. p. 680.

⁹¹ *Ibid.* pp. 673-674.

⁹² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. (Série IDP – Linha Doutrina). p. 385.

emergência sejam utilizadas de maneira ilegal, abusiva e desproporcional, provocando violações dos direitos humanos ou do sistema democrático de governo.⁹³

Inúmeras foram as recomendações elaboradas na vigência da pandemia a fim de propor mudanças normativas em prol dos Direitos Humanos e constitucionais tutelados aos migrantes solicitantes de refúgio em condição de vulnerabilidade. Dentre elas, cite-se a Nota de orientação conjunta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 sobre os direitos humanos dos migrantes⁹⁴, publicado pelo Comitê para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias das Nações Unidas e Relator Especial sobre os direitos humanos dos migrantes da ONU, que enfatizou também a imprescindibilidade em garantir o direito ao asilo e refúgio protegidos internacionalmente, assim como a promoção à “regularização de migrantes em situação irregular ou migrantes indocumentados”, devendo considerar também a “suspensão temporária de deportações ou retornos forçados durante a pandemia” em prol dos Direitos Humanos.

Sucessivamente, a Avaliação Conjunta ES/2022/06⁹⁵ sobre proteção dos direitos dos refugiados no contexto pandêmico publicado pelo ACNUR destacou a necessária proteção às pessoas em situação de asilo e refúgio, devendo-se garantir o atendimento na fronteira durante crises proporcionando a eles condições adequadas de saúde e regularização para contenção humanizada da disseminação da doença. Além disso, recomendou a elaboração de relatórios sobre a efetividade das políticas adotadas pelos Estados em cumprimento ao estabelecido no Pacto Global para Migrações supracitado, bem como a cooperação e parcerias entre Estados e sociedade civil para mobilização humanitária inclusiva.

O Projeto de Decreto Legislativo n. 306/2021⁹⁶ proposto pelo Senado Federal a fim de sustar o artigo 4º, inciso IV e o artigo 8º da Portaria n. 655/2021 que previram a restrição excepcional e temporária de entrada no país de estrangeiros de qualquer nacionalidade.

⁹³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução 1/2020**: Pandemia e Direitos Humanos nas Américas. Washington: CIDH, 10 Abr. 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>. Acesso em: 15 Out. 2023. p. 8.

⁹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre Trabalhadores Migrantes da ONU. Relator Especial sobre os direitos humanos dos migrantes da ONU. **Nota de orientação conjunta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 sobre os direitos humanos dos migrantes**. [S.l.]: ONU, 26 Maio. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants_PO.pdf. Acesso em: 28 Out. 2023. pp. 3-4.

⁹⁵ GLYN, Taylor *et al.* **COVID-19 Global Evaluation Coalition**: Joint Evaluation of the Protection of the Rights of Refugees during the COVID-19 Pandemic. Geneva: UNHCR, 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/es-2022-06-joint-evaluation-protection-rights-refugees-during-covid-19-pandemic>. Acesso em: 28 Out 2023. pp. 73-82.

⁹⁶ Cf. BRASIL. **Projeto de Decreto Legislativo n. 306, de 2021**. Susta o art. 4º, inciso IV, e o art. 8º da Portaria nº 655, de 23 de junho de 2021, que 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: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149069>. Acesso em: 19 Out. 2023.

Entretanto, a medida não prosperou, o que deu lugar ao Requerimento n. 1806/2021⁹⁷ do Senado Federal direcionada ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública a fim de suscitar informações sobre o ingresso e acolhimento de migrantes no Brasil para consequente esclarecimentos sobre o alcance da aplicação normativa que confronta princípios basilares da Lei de Migração.

Em suma, as medidas restritivas de contágio do vírus durante a pandemia são importantes desde que em consonância com o ordenamento jurídico vigente para respeitar o direito à proteção e acolhida dos solicitantes de refúgio. Ou seja, a limitação do fluxo migratório nas fronteiras não dá azo às medidas de retirada compulsória de pessoas sumariamente tampouco impede o direito à regularização migratória, cuja competência para legislar sobre é privativa da União, conforme artigo 22 da Constituição Federal.

3.3 Os reflexos da política migratória brasileira na contemporaneidade

Além das dificuldades desencadeadas pelo fechamento de fronteiras, resta evidente os obstáculos enfrentados pelo público migrante e refugiado diante da morosidade no atendimento perante a Polícia Federal, serviços ofertados exclusivamente em plataformas digitais e em português que impossibilitam o acesso por populações extremamente carentes que não dispõem de internet ou aparelhos eletrônicos, a inviabilidade de regularização para consequente emissão dos documentos brasileiros que impedia o direito de acesso a trabalho digno registrado, conta bancária e auxílio emergencial, a título de exemplificação.

Nesse ínterim, tem-se que a Portaria Interministerial n. 678/2022 permanece vigente, o que ainda representa um risco à possível aplicação das sanções administrativas elencadas em seu artigo 11 ao prever a inabilitação do pedido de refúgio. Não obstante, os paradigmas gerados pela política brasileira durante a pandemia no que tange à criminalização do migrante e cultura da securitização perpetuados pelo discurso discriminatório contra migrantes e refugiados vulneráveis violam os preceitos humanitários, razão pela qual não merecem prosperar.

Outro problema decorrente das portarias são as multas arbitrariamente instituídas pela Instrução Normativa n. 198-DG/PF, de 16 de junho de 2021, pois enquanto o indivíduo não pagar a multa, ele é impedido de se regularizar. Entretanto, é previsto a isenção de taxas quando apresentada declaração de hipossuficiência econômica, conforme a artigo 4º, inciso XII da Lei

⁹⁷ Cf. BRASIL. **Requerimento n. 1806, de 2021**. Informações ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública sobre o ingresso e acolhimento de migrantes no território brasileiro. Brasília/DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149207>. Acesso em: 19 Out. 2023.

de Migração, o que é desconsiderado pelas autoridades para fins de regularização, como demonstrado nos julgados sobre o tema⁹⁸.

Assim, em cumprimento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, especialmente ao tópico 10.7 que visa implementar políticas de migração planejadas e bem geridas, imprescindível a observância aos reflexos desta política na contemporaneidade e em que medida o Estado pode de fato implementar políticas públicas de inclusão e integração de refugiados à sociedade brasileira.

⁹⁸ Cf. ementa de julgado relacionado: “CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. ESTRANGEIRO. REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA. PROCESSAMENTO DO PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA OBSTADO. CONCLUSÃO DE PROCEDIMENTO QUE APURA INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. CONDIÇÃO NÃO ESTABELECIDADA POR LEI. RECURSO PROVIDO. - O agravo interno interposto pela UNIÃO contra a decisão que deferiu a tutela recursal está prejudicado, pois o feito é trazido a julgamento de mérito, cujos fundamentos abarcam a pretensão formulada. - Na espécie, o óbice para o processamento do pedido de autorização de residência não se encontra na lei e sim em ato infralegal. A Instrução Normativa nº 198-DG/PF, que disciplina os procedimentos de apuração de infrações e de aplicação da penalidade de multa, estabelecidos na Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, e no Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, estabelece em seu artigo 14 a necessidade de se concluir o processo de apuração de infração para se finalizar a tramitação de processos de autorização de residência, além de condicionar ao pagamento das multas aplicadas com fundamento na lei de migração. - Está comprovada a plausibilidade do direito do agravante em ter processado o seu pedido de autorização de residência, independentemente da conclusão do procedimento que apura eventual infração administrativa, na medida em que a necessidade de se aguardar a conclusão de um para se processar o outro pedido não encontra respaldo legal. - O perigo da demora também está presente, pois enquanto não regularizada a situação migratória do agravante, ele permanece indocumentado e tem restringido o exercício pleno dos direitos fundamentais necessários à sua subsistência e ao sustento de sua família, que dele depende economicamente. - Agravo de instrumento provido”. (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL. 3ª Região. Agravo de Instrumento n. 5034279-33.2022.4.03.0000. 4ª Turma. Rel. Des. Federal Andre Nabarrete Neto. j. em 25 Ago. 2023. **DJe 31 Ago. 2023**. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/base-textual/Home/ListaColecao/9?np=1>. Acesso em: 19 Out. 2023. p. 1).

CONCLUSÃO

A política migratória restritiva adotada pelo Estado brasileiro durante a pandemia não diminuiu o fluxo migratório como outrora quisera, mas condicionou famílias e indivíduos a se submeterem a rotas perigosas e vias irregulares para buscar proteção em um país que não o seu de origem ou residência devido a fundados temores de perseguição em razão da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas ou grave e generalizada violação de Direitos Humanos.

Nesse contexto, ainda que fundada nos ditames da soberania Estatal, a política migratória deve reger-se sobretudo pelos princípios constitucionais de prevalência dos Direitos Humanos em prol da garantia à dignidade humana com amparo nos princípios da isonomia, liberdade, direito de ir e vir, especialmente em atenção àqueles que rogam por proteção mediante reconhecimento da condição de refugiado.

Para tanto, observa-se que o ingresso irregular não impede o direito de solicitar refúgio, à luz do artigo 8º da Lei n. 9.474/97, de modo que a deportação sumária e inabilitação do pedido de refúgio infringem frontalmente o princípio do *non-refoulement*. Assim sendo, as sanções administrativas apresentam-se como medidas desproporcionais no que tange à contenção do fluxo migratório nas fronteiras em descompasso com a realidade que gerou pessoas em condições de extrema vulnerabilidade indocumentadas.

Destarte, o que impende analisar na presente pesquisa é a incompatibilidade das normas infralegais implementadas pelas Portarias Interministeriais durante a pandemia de coronavírus em flagrante desacordo com a própria Constituição Federal, as legislações federais que regem o tema, como Lei de Migração e Estatuto dos Refugiados, além dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Isso porque, o mérito discutido não abarca as medidas para contenção dos riscos à saúde pública propriamente dita, mas propõe a análise do teor discriminatório contra a população migrante e refugiada hipossuficiente em detrimento de outros. Em suma, a política em comento sobrepõe a xenofobia e chauvinismo então mascarado pelo discurso nacionalista, o que reflete a tendência de securitização dos Estados para endossar sua soberania no cenário global. Conseqüentemente, o presente estudo merece atenção para que medidas como esta não reverberem uma cultura pautada na marginalização e desigualdade em oposição à cidadania que fundamenta o Estado Democrático de Direito.

O direito ao refúgio respalda-se nas normas de direito internacional dos direitos humanos e preceitos fundamentais constitucionalmente garantidos, de modo que, uma vez

integrado ao ordenamento jurídico vigente, as legislações que a regulamentam estão submetidas à convencionalidade e constitucionalidade para sua efetivação na realidade fática. Dessa forma, a responsabilidade sobre o direito ao refúgio vincula os Estados ao seu cumprimento frente ao compromisso outrora assumido, dado o caráter peremptório das normas *jus cogens* no direito internacional.

Ressalta-se que a crise humanitária se intensificou durante a pandemia em razão de conflitos bélicos e perseguições, entretanto, o fluxo migratório permanecerá constante, pois migrar é um ato humano e o direito a buscar asilo é inerente à própria humanidade no contexto democrático. Logo, imprescindível a efetiva implementação da política migratória como política nacional de Estado a fim de que haja uma estrutura adequada para acolhimento, proteção e inclusão de refugiados e solicitantes de refúgio na sociedade brasileira.

O direito à regularização migratória é um direito humano não passível de relativização, e, portanto, independe de polarização política, devendo o Estado promover, garantir e proteger os direitos de pessoas que buscam refúgio devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas ou grave e generalizada violação de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Genebra: ACNUR, 28 Jul. 1951 Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 08 Ago. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ACNUR, 4 Out. 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 8 Ago. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Brasil Factsheet – Setembro 2022**. [S.l.]: ACNUR, 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/11/ACNUR-Brasil-Factsheet-Setembro.pdf>. Acesso em: 1 Out. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Fridtjof Nansen**. [S.l.]: ACNUR, 2023. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/campanhas-e-advocacy/premio-nansen/fridtjof-nansen/>. Acesso em: 22 Ago. 2023

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Proteção e assistência às pessoas refugiadas afegãs no Brasil – Agosto 2023**. [S.l.]: ACNUR, 2023. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2023/09/PT-Agosto23-Acolhida-de-pessoas-refugiadas-afegas_v.f.pdf. Acesso em: 7 Out 2023.

ANDRADE, José H. Fischel de. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ANDRADE, José H. Fischel de. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin: ACNUR, 2017. pp. 41-80. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil-Coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-9.474-97-2017.pdf>. Acesso em: 17 Ago. 2023.

ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. 3. reimp. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras. 1989.

BAENINGER, Rosana *et al.* Cenário das migrações internacionais no brasil: Antes e depois do início da pandemia de covid-19. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, [S.l.], vol. 4, pp. 1-35, 14 Maio. 2021. Disponível em: <http://revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/89/75>. Acesso em: 15 Out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF, Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Decreto n. 40, de 15 de fevereiro de 1991. Promulga a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 18 Fev. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0040.htm. Acesso em: 23 Out. 2023.

BRASIL. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 9 Nov. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 23 Out. 2023.

BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 23 Jul. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em 22 Out. 2023.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 29 Jan. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em 5 Nov. 2023.

BRASIL. Decreto n. 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. **Diário Oficial do Brasil**, Brasília/DF, 15 Dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 13 Ago. 2023.

BRASIL. Lei de Migração n. 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 25 Maio. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Decreto n. 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 16 Fev. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9285.htm. Acesso em: 5 Out. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. Ministério da Segurança Pública. Ministério das Relações Exteriores. Ministério do Trabalho. Portaria Interministerial n. 9, de 14 de março de 2018. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, a fim atender a interesses da política migratória nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, [2019]. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%C2%BA%209,%20DE%2014%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202018.pdf>. Acesso em: 5 Out. 2023.

BRASIL. Lei n. 13.684, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 26 Jun. 2018. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113684.htm. Acesso em: 15 Ago. 2023.

BRASIL. Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/portaria-188-20-ms.htm. Acesso em: 18 Set. 2023.

BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 22 Out 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 18 Mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt120-20-ccv.htm. Acesso em: 20 Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 19 Mar. 2020. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_125_DE_19_DE_MAR%C3%87O_DE_2020.pdf. Acesso em: 20 Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Infraestrutura. Ministério da Saúde. Portaria n. 126, de 19 de março de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 20 Mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt126-20-ccvimpresao.htm. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Portaria n. 683, de 19 de março de 2020. Dispõe sobre a instituição de comitê técnico para elaboração de iniciativas de promoção e defesa dos Direitos Humanos, considerando a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 20 Mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt683-20-mmfdh.htm. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Portaria n. 132, de 22 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País, por via terrestre, de estrangeiros provenientes da República Oriental do Uruguai, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 22 Mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt132-20-ccv.htm. Acesso em: 18 Set. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Infraestrutura. Ministério da Saúde. Portaria n. 133, de 23 de março de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 23 Mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20133-20-CCVimpressao.htm. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Infraestrutura. Ministério da Saúde. Portaria n. 47, de 26 de março de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 26 Mar. 2020. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_47_DE_26_DE_MAR%C3%87O_DE_2020.pdf. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Infraestrutura. Ministério da Saúde. Portaria n. 158, de 31 de março de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 31 Mar. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-158-de-31-de-marco-de-2020-250477893>. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Infraestrutura. Ministério da Saúde. Portaria n. 8, de 2 de abril de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 2 Abr. 2020. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_8_DE_2_DE_ABRIL_DE_2020.pdf. Acesso em: 18 Set. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Infraestrutura. Ministério da Saúde. Portaria n. 195, de 20 de abril de 2020. Prorroga a restrição excepcional e temporária de entrada no País, por via terrestre, de estrangeiros provenientes da República Oriental do Uruguai. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 20 Abr. 2020. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_195_DE_20_DE_ABRIL_DE_2020.pdf. Acesso em: 18 Set. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Infraestrutura. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial n. 201, de 24 de

abril de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 24 Abr. 2020.

Disponível em:

https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N%C2%BA_201_DE_24_DE_ABRIL_DE_2020_1.pdf. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Infraestrutura. Ministério da Saúde. Portaria n. 204, de 29 de abril de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-204-20-ccvimpressao.htm. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Infraestrutura. Ministério da Saúde. Portaria n. 255, de 22 de maio de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 22 Maio. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-255-de-22-de-maio-de-2020-258114133>. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial n. 9, de 27 de maio de 2020. Revoga a Portaria Interministerial MJSP/MS n. 05, de 17 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 28 Maio. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-9-de-27-de-maio-de-2020-258914013>. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Infraestrutura. Ministério da Saúde. Portaria n. 340, de 30 de junho de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 30 Jun. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-340-de-30-de-junho-de-2020-264247695>. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS n. 1, de 29 de julho de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 29 Jul. 2020. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_1_DE_29_DE_JULHO_DE_2020.pdf. Acesso em: 20 Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Infraestrutura. Ministério da Saúde. Portaria n. 456, de 24 de setembro de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, [2020]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-456-20-ccvimpresao.htm. Acesso em: 21 Out. 2022.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Portaria n. 630, de 17 de dezembro de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, [2020]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-630-20-ccv.htm. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministro da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Portaria n. 648, de 23 de dezembro de 2020. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 23 Dez. 2020. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/portaria-648-20-ccv.htm Acesso em: 2 Nov. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Portaria n. 651, de 8 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, [2021]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-651-21-ccv.htm. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério das Relações Exteriores. Portaria Interministerial MJSP/MRE n. 19, de 23 de março de 2021. Dispõe sobre a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 25 Mar. 2021. Disponível em:

https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_MJSP.MRE_N%C2%BA_19_DE_23_DE_MAR%C3%87O_DE_2021.pdf. Acesso em: 15 Ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Portaria n. 655, de 23 de junho 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. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, [2021]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-655-21-ccvimpresao.htm. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa RFB n. 2.034, de 24 de junho de 2021. Altera a Instrução Normativa RFB n. 1.548, de 13 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 25 Jun. 2021. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-rfb-n-2.034-de-24-de-junho-de-2021-328141766> Acesso em: 28 Out 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Ministério da Infraestrutura. Portaria n. 657, de 2 de outubro de 2021. Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei n. 13.979, de 2020, e suas alterações. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 2 Out. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-657-de-2-de-outubro-de-2021-349986652>. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Ministério da Infraestrutura. Portaria n. 658, de 5 de outubro de 2021. Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei n. 13.979, de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 5 Out. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-658-de-5-de-outubro-de-2021-350608125>. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Ministério da Infraestrutura. Portaria Interministerial n. 661, de 8 de dezembro de 2021. Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei n. 13.979, de 2020. **Diário Oficial da União**, 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. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Ministério da Infraestrutura. Portaria Interministerial n. 663, de 20 de dezembro de 2021. Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 20 Dez. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/secovid/Comunicados/2021/dezembro-2021/portaria-interministerial-no-663-de-20-de-dezembro-de-2021-portaria-interministerial-no-663-de-20-de-dezembro-de-2021-dou-imprensa-nacional.pdf/view>. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. **Projeto de Decreto Legislativo n. 306, de 2021**. Susta o art. 4º, inciso IV, e o art. 8º da Portaria n. 655, de 23 de junho de 2021, que 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: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149069>. Acesso em: 19 Out. 2023.

BRASIL. **Requerimento n. 1806, de 2021**. Informações ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública sobre o ingresso e acolhimento de migrantes no território brasileiro. Brasília/DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149207>. Acesso em: 19 Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Ministério da Infraestrutura. Portaria Interministerial n. 666, de 20 de janeiro de 2022. Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei n° 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 21 Jan. 2022. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N%C2%BA_666_DE_20_DE_JANEIRO_DE_2022.pdf. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério da Saúde. Ministério da Infraestrutura. Portaria Interministerial n. 678, de 12 de setembro de 2022. Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei n° 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 21 Jan. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-678-de-12-de-setembro-de-2022-428660501>. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 913, de 22 de abril de 2022. Declara o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV) e revoga a Portaria GM/MS n° 188, de 3 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 22 Abr. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-913-de-22-de-abril-de-2022-394545491>. Acesso em: 22 Out. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Legislação COVID-19**. Brasília/DF: Governo Federal, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm. Acesso em: 20 Out. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus Brasil**. Brasília/DF: Ministério da Saúde, 2023. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 23 Out. 2022.

CARLING, Jørgen. **The meaning of ‘migrants’**. [S.l.]: themeaningofmigrants.org, 2023. Disponível em: <https://meaningofmigrants.org/>. Acesso em: 29 Set 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36. ed. Barueri: Atlas, 2022.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. **Imigração e refúgio no Brasil: Retratos da década de 2010**. Brasília/DF: OBMigra, 2021. Série Migrações (Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral). Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/Relat%C3%B3rio_Anual/Retratos_da_De%CC%81cada.pdf. Acesso em 15 Set. 2023.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. (Orgs.). **Relatório Anual OBMigra 2022**. Brasília/DF: OBMigra, 2022. Série Migrações (Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral). Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/RELAT%C3%93RIO_ANUAL/Relat%C3%B3rio_Anual_2022_-_Vers%C3%A3o_completa_01.pdf. Acesso em: 13 Ago. 2023.

CAVALCANTI, Leonardo *et al.* **Acompanhamento de fluxo e empregabilidade dos imigrantes no Brasil**: Relatório Mensal do OBMigra – Ano 4, Número 2, fevereiro de 2023. Brasília/DF: OBMigra, 2023. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/microdados/2-sem-categoria/401699-ano-4-numero-2-fevereiro-2023>. Acesso em: 2 Nov. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução 1/2020**: Pandemia e Direitos Humanos nas Américas. Washington: CIDH, 10 Abr. 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-1-20-pt.pdf>. Acesso em: 15 Out. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação n. 108, de 15 de setembro de 2021. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário com competência para julgamento de questões que envolvem refúgio e migrações a observância de diretrizes estabelecidas nos tratados internacionais sobre direitos humanos, enquanto perdurar a situação de pandemia de Covid-19. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília/DF, 21 Set. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original18481720210921614a28f12cf0e.pdf> Acesso em: 31 Out. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva OC-2/82, del 24 de setiembre de 1982**. El efecto de las Reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica: Corte IDH, 27 Set. 1982. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1261.pdf>. Acesso em: 6 Out. 2023.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO *et al.* **Petição inicial da Ação Civil Pública n. 1004501-35.2020.4.01.3000**. 3ª Vara Federal Cível e Criminal da Seção Judiciária do Estado do Acre. Rio Branco, 17 Ago. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acao-civil-publica-1004501-3520204013000.pdf>. Acesso em: 15 Out. 2023.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Comitê Temático - Pacaraima/RR. **1º Informe Defensorial**: Relatório de monitoramento dos direitos humanos de pessoas migrantes e refugiadas em RR. Brasília/DF: DPU, 2021. Disponível em: <https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbdl416/files/practices-repository-files/6--informe-defensorial.pdf>. Acesso em: 14 Out. 2023.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Petição inicial da Ação Civil Pública n. 1001365-82.2021.4.01.4200**. 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Roraima. Manaus e Boa Vista, 13 Mar. 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/acao-mpf-e-dpu-impedimento-a-deportacao-de-migrantes>. Acesso em: 14 Out 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Operação Horizonte**. Parceria com Polícia Federal, ACNUR e OIM. São Paulo: Governo Estadual, Jan. 2023. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2023/02/Operacao-Horizonte-Informativo-2022_final.pdf. Acesso em: 15 Out. 2023.

FELLET, João. Em comunicado a diplomatas, governo Bolsonaro confirma saída de pacto de migração da ONU. **BBC News Brasil**, São Paulo, 8 Jan. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46802258>. Acesso em: 20 out 2023.

GLYN, Taylor *et al.* **COVID-19 Global Evaluation Coalition: Joint Evaluation of the Protection of the Rights of Refugees during the COVID-19 Pandemic**. Geneva: UNHCR, 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/es-2022-06-joint-evaluation-protection-rights-refugees-during-covid-19-pandemic> Acesso em: 28 Out 2023.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Tradução por Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

HIGH COMMISSIONER FOR GERMAN REFUGEES. **High Commissioner for German Refugees, Autonomous Period**. [S.l.], 1933-1936. UN Series. Disponível em: <https://archives.ungeneva.org/high-commissioner-for-german-refugees-autonomous-period>. Acesso em: 5 Ago. 2023.

INTERNATIONAL REFUGEE ORGANIZATION. **Constitution of the International Refugee Organization**. New York, 15 Dec. 1946. Disponível em: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1948/08/19480820%2007-01%20AM/Ch_V_1p.pdf Acesso em: 2 Nov. 2023.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **International Migration Law n. 34: Glossary on Migration**. Genebra: IOM, 2019. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf Acesso em: 5 Nov. 2023.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplica%C3%A7%C3%A3o-no-Ordenamento-Jur%C3%ADdico-Brasileiro.pdf>. Acesso em: 12 Ago. 2023.

JUBILUT, Liliana Lyra. A Judicialização do Refúgio. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis (Orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. pp. 163-178. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf Acesso em: 18 Out. 2023.

JUNGER, Gustavo *et al.* (Orgs.). **Refúgio em Números 2022**: resumo executivo. 7. ed. Brasília/DF: OBMigra, 2022. Série Migrações (Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados). Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/REF%C3%9AGI

O_EM_N%C3%9AMEROS/Resumo_Executivo_-_Refu%CC%81gio_em_Nu%CC%81meros_-_27-06.pdf. Acesso em: 15 Set. 2023.

JUNGER, Gustavo *et al.* (Orgs.). **Refúgio em números 2023**: resumo executivo. 8. ed. Brasília/DF: OBMigra, 2023. Série Migrações (Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral). Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Ref%C3%BAgio_em_N%C3%BAmeros/Ref_em_n%C3%BAmeros_-_Resumo_Executivo_.pdf. Acesso em: 15 Set. 2023.

JUSTIÇA FEDERAL. 1ª Região. Decisão na Ação Civil Pública n. 1004501-35.2020.4.01.3000. 3ª Vara Federal Cível e Criminal da Seção Judiciária do Estado do Acre. Decisão monocrática. Juiz Federal Jair Araújo Facundes. **j. em 19 Ago. 2020**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/portaria-governo-federal-nao-impedir.pdf>. Acesso em: 15 Out. 2023.

JUSTIÇA FEDERAL. 1ª Região. Decisão na Ação Civil Pública n. 1001365-82.2021.4.01.4200. 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Roraima. Decisão Monocrática. Juiz Federal Felipe Bouzada Flores Viana. **j. em 21 Mar. 2023**. Disponível em: <https://www.scribd.com/document/678492320/Decisao-5-ACP-1001365-82-2021-4-01-4200>. Acesso em: 2 Nov. 2023.

LEAGUE OF NATIONS. **Convention on the International Status of Refugees**. Geneva: League of Nations, 28 Oct. 1933. Disponível em: <https://www.loc.gov/item/2021667894/>. Acesso em: 5 Ago. 2023.

LEÃO, Augusto Veloso; FERNANDES, Duval. Políticas de imigração no contexto da pandemia de Covid-19. In: BAENINGER, Rosana; FERNANDES, Duval (Coords.). CASTRO, Maria da Consolação Gomes *et al.* (Orgs.) **Impactos da pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil**: Resultados de pesquisa. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – NEPO/UNICAMP, 2020. pp. 20-34. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/impactos_pandemia/COVID%20NAS%20MIGRA%C3%87%C3%95ES%20INTERNACIONAIS.pdf. Acesso em: 7 Out. 2023.

MAHLKE, Helisane. **Direito internacional dos refugiados**: novo paradigma jurídico. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

McKEE Martin *et al.* Are populist leaders creating the conditions for the spread of COVID-19? Comment on “A scoping review of populist radical right parties’ influence on welfare policy and its implications for population health in Europe”. **Int J Health Policy Manag.**, [S.l.], vol. 10, n. 8, pp. 511-515, 2021. Disponível em: https://www.ijhpm.com/article_3856.html. Acesso em: 26 Out. 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. (Série IDP – Linha Doutrina).

NORMA que restringe a inscrição no CPF para refugiados e migrantes é questionada pelo MPF na Justiça. **Ministério Público Federal**, Brasília/DF, 17 Dez. 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/sc/sala-de-imprensa/noticias-sc/norma-que-restringe-a-inscricao-no-cpf-para-refugiados-e-migrantes-e-questionada-pelo-mpf-na-justica>. Acesso em: 28 Out 2023.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Relatório Anual 2020:** resumo executivo. [S.l.]: OBMigra, 2020. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20_Relat%C3%B3rio%20Anual.pdf. Acesso em: 15 Set. 2023.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Relatório Anual Consolidado 2022:** infográfico. [S.l.]: OBMigra, 2020. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Dados_Consolidados/Infografico_Dados_Consolidados_2022.pdf. Acesso em: 1 Out. 2023.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Refúgio em números 2023:** infográficos. [S.l.]: OBMigra, 2023. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Ref%C3%BAgio_em_N%C3%BAmeros/INFOGR%C3%81FICO_ref_em_numeros.pdf. Acesso em: 20 out 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas.** São Francisco, 1945. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>. Acesso em: 23 Out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre Trabalhadores Migrantes da ONU. Relator Especial sobre os direitos humanos dos migrantes da ONU. **Nota de orientação conjunta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 sobre os direitos humanos dos migrantes.** [S.l.]: ONU, 26 Maio. 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants_PO.pdf. Acesso em: 28 Out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** [S.l.]: ONU Brasil, 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 23 Out. 2023.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional.** 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

PLATAFORMA R4V. **Key figures.** [S.l.]: R4V, 2023. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/brazil>. Acesso em: 5 Out. 2023.

POLÍCIA FEDERAL. Diretoria Geral. Instrução Normativa n. 198-DG/PF, de 16 de junho de 2021. Disciplina os procedimentos de apuração de infrações e de aplicação da penalidade de multa, estabelecidos na Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, e no Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017. **BS,** Brasília/DF, 17 Jun. 2021. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Legisla%C3%A7%C3%A3o_Migrat%C3%B3ria_Compilada/2021_12_20_Compilado_rev_atu.pdf. Acesso em: 22 Out. 2023.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

RAMOS, André de Carvalho. **Direito internacional dos refugiados**. São Paulo: Expressa, 2021.

RUSEISHVILI, Svetlana; CHAVES, João. Deportabilidade: Um novo paradigma na política migratória brasileira? **PLURAL, , Revista do Programa de Pós -Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, vol. 27, n. 1, pp. 15-38, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/171526>. Acesso em: 17 out. 2023.

SILVA, Gustavo Junger da *et al.* (Orgs.). **Refúgio em Números**. 5. ed. Brasília/DF: OBMigra, 2020. Série Migrações (Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados). Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/Ref%20em%20n%20BAmoros/REF%20EM_N%20AMEROS_5%20AA_EDI%2087%2083O.pdf. Acesso em: 13 Ago. 2023.

SILVA, Gustavo Junger da *et al.* (Orgs.). **Refúgio em Números: resumo executivo**. 6. ed. Brasília/DF: OBMigra, 2021. Série Migrações (Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados). Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/Ref%20em%20n%20BAmoros/RESUMO_EXECUTIVO_REF_EM_N%20AMEROS_6%20BA_EDI%2087%2083O.pdf. Acesso em: 15 Set. 2023.

THE NOBEL PRIZE. **MLA style: Fridtjof Nansen – Biographical**. [S.l.]: Nobel Prize Outreach AB, 2023. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1922/nansen/biographical/>. Acesso em: 5 Ago. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL. 3ª Região. Agravo de Instrumento n. 5034279-33.2022.4.03.0000. 4ª Turma. Rel. Des. Federal Andre Nabarrete Neto. j. em 25 Ago. 2023. **DJe 31 Ago. 2023**. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/base-textual/Home/ListaColecao/9?np=1>. Acesso em: 19 Out. 2023.

UNITED NATIONS. **United Nations Charter**. San Francisco, 26 Jun. 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>. Acesso em: 8 Ago. 2023.

UNITED NATIONS. **Resolutions adopted by the General Assembly during the first part of the first session from 23 october to 15 december 1946**. New York: UN, 1947. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/767/27/IMG/NR076727.pdf?OpenElement>. Acesso em: 2 Nov. 2023.

UNITED NATIONS. Economic and Social Council, Special Committee on Refugees and Displaced Persons. **Special Committee on Refugees and Displaced Persons – final report: chapter 1**. New York: UN, 1946. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3844091>. Acesso em: 8 Ago. 2023.

UNITED NATIONS. **Resolutions adopted by the General Assembly during the first part of the first session from 10 January to 14 February 1946.** London: UN, 1969. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/751/39/IMG/NR075139.pdf?OpenElement>. Acesso em: 23 Out. 2023.

UNITED NATIONS. **General Assembly Resolution 428 (V) of 14 December 1950.** Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. New York: UN, 14 Dec. 1950. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees>. Acesso em: 8 Ago. 2023.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs Statistics Division. **Recommendations on Statistics of International Migration: Revision 1.** New York: UN, 1998. (Statistical Papers Series M, n. 58). Disponível em: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_58rev1e.pdf Acesso em: 5 Nov. 2023.

UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016.** New York Declaration for Refugees and Migrants. New York: UN, 19 Sep. 2016. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf. Acesso em: 5 Out. 2023.

UNITED NATIONS. **Global Compact on Refugees.** New York: UN, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/global-compact-refugees-booklet>. Acesso em: 5 Out. 2023.

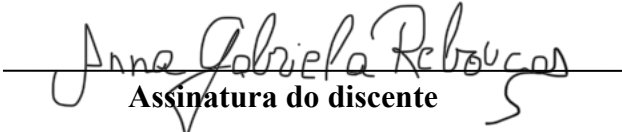
UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Trends Forced displacement in 2022.** Denmark: UNHCR, 2023. Disponível em: <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>. Acesso em: 20 Out 2023.

TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, Anna Gabriela Rebouças discente regularmente matriculada na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº 41806131, período matutino, turma A, tendo realizado o TCC com o título: Direito ao refúgio durante a pandemia de Covid-19: análise da política migratória brasileira a partir das Portarias Interministeriais de restrição de entrada sob a orientação do Professor Dr. Flávio de Leão Bastos Pereira declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 10 de novembro de 2023.


Assinatura do discente