



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO

Área de Concentração em Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico

PEDRO EMANUEL BARRETO DE AZEVEDO

**MIGRAÇÕES NA PANDEMIA DE COVID-19: O CONTROLE DE FRONTEIRAS
NO BRASIL**

FORTALEZA - CEARÁ

2025

PEDRO EMANUEL BARRETO DE AZEVEDO

MIGRAÇÕES NA PANDEMIA DE COVID-19: O CONTROLE DE FRONTEIRAS NO
BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientador: Prof. Dr. Emmanuel Teófilo Furtado Filho.

FORTALEZA - CEARÁ

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- A988m Azevedo, Pedro Emanuel Barreto de.
Migrações na pandemia de COVID-19 : o controle de fronteiras no Brasil / Pedro Emanuel Barreto de Azevedo. – 2025.
125 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2025.
Orientação: Prof. Dr. Emmanuel Teófilo Furtado Filho.
1. Migrações. 2. Pandemia. 3. Validade. 4. Direitos do migrantes e refugiados. I. Título.
CDD 340
-

PEDRO EMANUEL BARRETO DE AZEVEDO

MIGRAÇÕES NA PANDEMIA DE COVID-19: O CONTROLE DE FRONTEIRAS NO
BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientador: Prof. Dr. Emmanuel Teófilo Furtado Filho.

Aprovada em: 18/02/2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Emmanuel Teófilo Furtado Filho (Orientador)
Universidade Federal do Ceará

Prof.^a Dr.^a Tarin Cristino Frota Mont'Alverne
Universidade Federal do Ceará

Prof.^a Dr.^a Débora Barreto Santana de Andrade (membro externo)
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

FORTALEZA – CEARÁ

2025

A Deus, por me sustentar
diariamente.

À minha família, pelo cuidado e
amor.

À Tamiris, pelos sonhos
compartilhados.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo presente que é viver, por todas as bênçãos e pelo sustento espiritual nas horas mais difíceis.

Aos meus pais, Finézio e Regina, a quem devo o prazer em estudar e a busca sempre por realizar justiça e propor melhorias à realidade.

À minha namorada, Tamiris, por me suportar nos momentos mais difíceis, por me apoiar nas decisões mais importantes e por comemorar junto a mim os momentos mais felizes.

Ao Professor Dr. Emanuel Furtado Filho, pela orientação acadêmica na realização desta pesquisa, mas além, na parceria e no apoio ao crescimento pessoal e profissional.

À Prof^a. Dr^a. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne e Prof.^a Dr.^a Débora Barreto Santana de Andrade, pela participação na Banca examinadora desta dissertação e pelos ricos e valiosos comentários e proposições, visando a melhoria e o aprofundamento da pesquisa.

Aos colegas do programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, por tornarem os anos dedicados ao Mestrado mais leves e mais proveitosos, proporcionando aprendizados e visões distintas do mundo.

A todos os demais que, direta ou indiretamente, contribuíram com a realização dessa pesquisa e com a conclusão desse ciclo, que marca o início da minha carreira acadêmica.

*“Hoje eu quero paz
Quero ternura em nossas vidas
Quero viver por toda vida
Pensando em ti.”*
Waldick Soriano

RESUMO

O estudo propõe verificar a validade do controle de fronteiras exercido pelo Brasil durante a pandemia de COVID-19, apresentando diretrizes de um modelo alternativo que concilie as medidas de restrição migratória adotadas para proteção da saúde pública e os direitos humanos dos migrantes. Para atingir esse objetivo, inicialmente, traça-se a postura adotada pelo Brasil no enfrentamento da COVID-19, no tocante ao controle de fronteiras, por meio da análise dos atos normativos editados durante a pandemia. Em seguida, examina-se a validade desse controle de fronteiras com base na normativa de direitos humanos aplicável, a partir dos seguintes parâmetros: igualdade, legalidade, direito de asilo, não-devolução e devido processo legal. Como corolário desse exame, busca-se estabelecer, então, quais os limites da proteção de direitos humanos nesse contexto de crise sanitária que devem ser observados para a validade das medidas de restrição de direitos. Por fim, com base em ações encampadas pela União Europeia e outros membros do Mercosul durante a pandemia de COVID-19, soluções apresentadas pela doutrina especializada e preceitos dispostos em atos internacionais, o estudo propõe diretrizes de um modelo que compatibilize as restrições migratórias adotadas para garantia da saúde pública com os direitos humanos dos migrantes. A pesquisa pode ser classificada como básica (sob o ponto de vista de sua natureza), explicativa (sob o ponto de vista de seus objetivos) e qualitativa (sob o ponto de vista da forma de abordagem do problema). A hipótese levantada em um momento inicial, a qual será testada durante todo o trabalho, é de que o controle de fronteiras exercido pelo Brasil no contexto da pandemia de COVID-19 não se mostrou, de forma geral, válido à luz das normas de direitos humanos aplicáveis, sendo possível identificar algumas diretrizes que, caso observadas, podem tornar legítimas as restrições migratórias adotadas nesse contexto de crise sanitária. Após testes durante toda a pesquisa, confirmou-se a hipótese inicialmente formulada de que a política migratória executada por meio do controle excepcional de fronteiras durante a pandemia de COVID-19 violou a normativa prevista em tratados internacionais de direitos humanos, na Constituição Federal e na lei brasileira. Verificou-se, ainda, que as restrições de direitos não observaram o princípio da proporcionalidade, tendo havido o aniquilamento de direitos humanos das populações em movimento. Por último, foi possível estabelecer diretrizes de um modelo dogmático-normativo correspondente ao objetivo anunciado, a saber: (i) o controle de fronteiras deve ser instituído por lei e determinado por critérios científicos; (ii) o direito à saúde coletiva como direito difuso e o estrangeiro como sujeito de direito; (iii) não derrogação da legislação de proteção humanitária migratória, adaptando-se o exercício do direito de acolhida ao cenário de crise.

Palavras-chave: Migrações. Pandemia. Validade. Direitos dos Migrantes e Refugiados.

ABSTRACT

The study aims to assess the validity of Brazil's border control measures during the COVID-19 pandemic, presenting guidelines for an alternative model that reconciles the restrictive migration measures adopted to protect public health with the human rights of migrants. To achieve this objective, the study initially outlines Brazil's approach to managing COVID-19 in the context of border control by analyzing the normative acts issued during the pandemic. Subsequently, it examines the validity of such border control measures based on applicable human rights norms, using the following parameters: equality, legality, the right to asylum, non-refoulement, and due process of law. As a corollary of this examination, the study seeks to establish the limits of human rights protection in the context of a public health crisis that must be observed to ensure the legitimacy of restrictive measures. Finally, drawing on actions taken by the European Union and other Mercosur members during the COVID-19 pandemic, solutions proposed by specialized legal doctrine, and principles set forth in international instruments, the study proposes guidelines for a model that harmonizes the migration restrictions adopted to ensure public health with the human rights of migrants. The research is classified as basic (in terms of its nature), explanatory (in terms of its objectives), and qualitative (in terms of the approach to the problem). The initial hypothesis, which is tested throughout the study, posits that the border control measures implemented by Brazil during the COVID-19 pandemic were, in general, not valid under applicable human rights norms. However, it identifies certain guidelines which, if followed, could render migration restrictions legitimate in this context of a public health crisis. Through continuous testing, the study confirmed the initial hypothesis that Brazil's migration policy, executed through exceptional border control measures during the COVID-19 pandemic, violated the normative framework established by international human rights treaties, the Federal Constitution, and Brazilian law. Furthermore, it was found that the rights restrictions failed to comply with the principle of proportionality, resulting in the annihilation of the human rights of populations on the move. Lastly, it was possible to establish guidelines for a dogmatic-normative model aligned with the stated objectives, namely: (i) border control must be instituted by law and grounded in scientific criteria; (ii) the right to collective health as a diffuse right and migrants as rights-holders; and (iii) the non-derogation of humanitarian migration protection legislation, with adjustments to the exercise of the right to asylum in response to the crisis scenario.

Keywords: Migration. Pandemic. Validity. Rights of Migrants and Refugees.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Agência da ONU para Refugiados

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CE - Comissão Europeia

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CORTE IDH - Corte Interamericana de Direitos Humanos

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

OEА – Organização dos Estados Americanos

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

UE – União Europeia

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. O REGIME MIGRATÓRIO BRASILEIRO NA PANDEMIA DE COVID-19	18
2.1. A Lei n. 13.979/2020 e as medidas para enfrentamento da COVID-19	18
2.2. Portarias Interministeriais e as medidas excepcionais e temporárias para entrada no país	22
2.2.1 Síntese do regime de controle de fronteiras	40
2.3. Medidas de retirada compulsória	42
2.3.1. Repatriação	43
2.3.2. Deportação imediata	44
2.3.3. Inabilitação de pedido de refúgio	45
3. O EXAME DE VALIDADE E OS LIMITES DA PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS	47
3.1. Fundamentação dos parâmetros normativos de análise	47
3.2. Exame de validade à luz das normas-parâmetro	50
3.3 Os limites da proteção de direitos humanos envolvendo o fechamento de fronteiras no contexto de crise sanitária	76
4. PROPOSTA DE DIRETRIZES DE UM MODELO DE CONTROLE MIGRATÓRIO DURANTE EMERGÊNCIAS GLOBAIS DE SAÚDE	81
4.1 Fundamentação da necessidade de um modelo de controle migratório para o advento de crises futuras	83
4.2 Fontes de pesquisa para construção do modelo proposto	86
4.2.1 Ações adotadas no âmbito do MERCOSUL	87
4.2.2 Ações adotadas no âmbito da União Europeia	89

4.2.3 Doutrina	94
4.2.4 Princípios de Siracusa e Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular	96
4.3 Diretrizes propostas	98
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
6. REFERÊNCIAS	114

1. INTRODUÇÃO

A pandemia originada pela propagação do vírus SARS-CoV-2 (COVID-19) representou uma crise sanitária de caráter mundial sem precedentes na história recente, havendo relativo consenso na comunidade científica sobre sua relação com a degradação ambiental¹.

O quadro de pandemia, reconhecido pela Organização Mundial de Saúde em 11 de março de 2020², reclamou medidas emergenciais dos Estados, inclusive no tocante a restrições para entrada e saída de migrantes de seus territórios, embora a efetividade desta medida seja objeto de debate³. A falta de um instrumento efetivo para controle da pandemia, como a vacina, levou os países, no exercício de sua soberania, a limitar o fluxo migratório nos seus territórios, especialmente a partir de recomendações de autoridades sanitárias de ordem local, uma vez que a OMS não recomendou o fechamento de fronteiras e mesmo criticou a sua realização de forma indiscriminada e sem critérios científicos verificáveis⁴.

No caso do Brasil, o termo "fechamento de fronteiras" significa juridicamente a limitação temporária e excepcional do ingresso de não nacionais no território, pois tal regime não é aplicado a brasileiros, ainda que residentes fora do país, a partir da interpretação ampliada da previsão constitucional de vedação à pena de banimento⁵.

Antes de avançar, é fundamental fixar que as terminologias migração e migrante adotadas por este trabalho têm um sentido amplo, representando todos os casos em que a pessoa se afasta do seu local de residência habitual, através de uma fronteira internacional,

¹ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Surto de coronavírus é reflexo da degradação ambiental.** Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/reportagem/surto-de-coronavirus-e-reflexo-da-degradacao-ambiental-afirma>. Acesso em 25 out. 2024.

² ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia.** Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em 08 mai. 2024.

³ NISHIOKA, Sérgio de Andrade. **O fechamento de fronteiras tem sido uma medida efetiva para impedir a propagação da pandemia de COVID-19?**. Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/especial/covid19/markdown/352>. Acesso em 13 mai. 2024.

⁴ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak.** Disponível em: <https://www.who.int/news-room/articles-detail/updated-who-recommendations-for-international-traffic-in-relation-to-covid-19-outbreak>. Acesso em 13 mai. 2024.

⁵ BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coordenadores); VON ZUBEN, Catarina; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Organizadores). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-internacionais-e-a-pandemia-covid-19/>. Acesso em 06 jan. 2024, p.111.

temporariamente ou permanentemente, e por vários motivos⁶. Inclui, portanto, todos os movimentos migratórios não especificamente definidos⁷. Essa migração pode se dar de forma voluntária, quando a decisão de migrar é tomada livremente pelo indivíduo, por razões de conveniência pessoal e sem a intervenção de um fator externo, ou forçada, quando o movimento migratório é determinado por um agente externo, como a falta de meios de sobrevivência (o chamado migrante econômico)⁸.

Entre as migrações forçadas, encontra-se a pessoa em situação de refúgio, entendida como aquela que, devido a um receio fundado de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, filiação a um determinado grupo social ou opinião política, está fora do país de sua nacionalidade (ou quando não a possui, como o apátrida) e não pode ou, devido a esse medo, não quer aproveitar a proteção desse país⁹. Este trabalho, contudo, utiliza o sentido mais amplo de situação de refúgio disposto na Declaração de Cartagena 1984¹⁰ e no art. 1º, III, da Lei n. 9.474/97¹¹, como qualquer grave e generalizada violação de direitos humanos. O refúgio, portanto, é uma situação específica de migração involuntária.

Embora haja menção a outros tipos de movimentos, pois todos eles foram afetados pelo regime especial de controle de fronteiras instituído durante a emergência de saúde global da COVID-19, o objeto de estudo do trabalho são os migrantes forçados (econômicos, ambientais¹², pessoas em situação de refúgio etc.), em razão da sua condição especial de vulnerabilidade. Portanto, quando o texto apresenta o termo migrante, sem qualquer especificação, está sendo feita referência aos migrantes forçados.

Retornando ao movimento dos Estados de fechamento de fronteiras como reação à pandemia de COVID-19, tais atos geraram a preocupação dos organismos internacionais com os impactos dessas restrições na vida e nos direitos das populações migrantes. Como exemplo, a declaração do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados no

⁶ SIRONI, A. C. Bauloz and M. Emmanuel (eds.). **Glossary on Migration**. International Migration Law, n.º 34. International Organization for Migration (IOM), Geneva, 2019. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/international-migration-law-ndeg34-glossary-migration>. Acesso em 06 jan. 2024, p. 132-133.

⁷ Ibid., p. 132-133.

⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. MENICUCCI, Silvia. **A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração**. Revista Direito GV, São Paulo 6(1), p. 275-294, jan.-jun. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322010000100013>, p. 281 e 289.

⁹ Ibid., p. 171.

¹⁰ Declaração de Cartagena. 22 de novembro de 1994. Disponível em: https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2024-09/declaracao_de_cartagena.pdf. Acesso em 06 jan. 2024.

¹¹ BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 jul. 1997, p. 15822.

¹² Trata-se de um movimento forçado importante, entendido como aquele referente às pessoas que deixam seu habitat tradicional em razão de uma ruptura ambiental (natural ou causada pelo homem) que ameaça a sua existência. EL-HINNAWI, Esam. **Environmental Refugees**, 4. ed. Nairobi: UNEP, 1985, p. 4.

sentido de que “as pessoas que são forçadas a fugir de conflitos e perseguições não devem ter segurança e proteção negadas sob o pretexto, ou mesmo como efeito colateral, de responder ao vírus”¹³. Ainda, a elaboração da Declaração da Corte Interamericana de Direitos Humanos n. 1/2020 de 9 de abril de 2020, no sentido de que todas as medidas adotadas pelos Estados para enfrentar a pandemia que possam afetar ou restringir o gozo e o exercício de direitos humanos devem ser consistentes com os demais requisitos desenvolvidos na legislação interamericana de direitos humanos¹⁴. A Comissão Europeia também declara que as medidas de combate à pandemia devem observar a Carta dos Direitos Fundamentais da UE e a manutenção do acesso ao procedimento de asilo durante a pandemia de COVID-19¹⁵.

Verifica-se que tanto o sistema global como o regional de proteção dos direitos humanos trazem à luz a importante problemática de como lidar com a garantia desses direitos num cenário de crise sanitária mundial.

No Brasil, foi promulgada a Lei n. 13.979/2020¹⁶, que prevê, em seu art. 3º, VI, *a*, que as autoridades, no exercício de suas competências, podem determinar a restrição excepcional e temporária da entrada e saída no país, por rodovias, portos ou aeroportos.

Com fundamento na Lei n. 13.979/2020, portarias subsequentes do Poder Executivo, de caráter interministerial, foram editadas¹⁷, exercendo-se a competência outorgada pela lei. Tais atos infralegais impedem o acesso ao território nacional com base em critérios relacionados à origem do imigrante, ao transporte utilizado, à motivação para a entrada, entre

¹³ AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Cuidado com danos de longo prazo aos direitos humanos e dos refugiados diante da pandemia de coronavírus**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/85896-acnur-direitos-humanos-dos-refugiados-devem-ser-garantidos-durante-pandemia>. Acesso em 14 mai. 2024.

¹⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Declaração n. 1/2020 de 9 de abril de 2020**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/Declaracao_1_20_PORT.pdf. Acesso em 20 jan. 2022. p. 1.

¹⁵ COMISSÃO EUROPEIA (CE). **COVID-19: Orientações sobre a aplicação das disposições pertinentes da UE em matéria de procedimentos de asilo e de regresso e sobre a reinstalação**. Jornal Oficial da União Europeia, 17.4.2020, C 126/12-27. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=PT). Acesso em 19 nov. 2023, p.1.

¹⁶ BRASIL. Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 6 fev. 2020. Edição: 27, Seção 1, p. 1.

¹⁷ Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março de 2020 até a Portaria Interministerial nº 678, de 12 de setembro de 2022. Há uma compilação elaborada pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República de todos os atos normativos no âmbito federal sobre o COVID-19, com atualizações diárias, sendo possível visualizar toda a sequência de edições das portarias interministeriais que tratam da restrição excepcional e temporária de entrada no país. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/quadro_portaria.htm.

outros. Essas portarias interministeriais¹⁸ têm sido objeto de discussão no âmbito jurídico quanto à sua validade¹⁹.

É nesse campo de estudo qualitativo, ainda pouco explorado, que se situa a relevância acadêmica do presente trabalho. A motivação acadêmica para a pesquisa que será realizada deriva da necessidade de se analisar mais profundamente o controle de fronteiras durante a pandemia de COVID-19, sobretudo no contexto da proteção dos direitos humanos dos migrantes.

A partir desse cenário, surge o questionamento que orienta todo o trabalho: o controle de fronteiras implementado pelo Brasil durante a pandemia de COVID-19 é compatível com a normativa de direitos humanos? Caso não, é possível apontar diretrizes que orientem a ação do Poder Público no sentido de proteger os direitos das pessoas migrantes, ainda que haja a necessidade de restrição de direitos?

A hipótese levantada inicialmente, a qual será testada durante todo o trabalho, é de que o controle de fronteiras exercido pelo Brasil no contexto da pandemia de COVID-19 não se mostrou válido em face das normas de direitos humanos aplicáveis, sendo possível identificar soluções alternativas que harmonizam a restrição migratória adotada para proteção da saúde pública e os direitos humanos de migrantes.

Portanto, a partir da problemática exposta, o objetivo geral do estudo é verificar a validade do controle de fronteiras exercido pelo Brasil durante a pandemia de COVID-19, além de apresentar diretrizes para a atuação do Poder Público no exercício do controle de fronteiras em cenários futuros de emergência de saúde global.

Para atingir esse objetivo, o presente trabalho, inicialmente, delineia a postura adotada pelo Brasil no enfrentamento da pandemia de COVID-19, no tocante ao controle de fronteiras, por meio da análise dos atos normativos editados. Serão expostos o arcabouço legal e infralegal, os critérios utilizados para a imposição das restrições e os institutos jurídicos empregados pelo Estado brasileiro, para definir os contornos da regulação fronteiriça imposta.

Em seguida, será examinada a validade do referido controle de fronteiras com base na normativa de direitos humanos aplicável, a partir dos seguintes parâmetros: igualdade, legalidade, direito de asilo, não-devolução e devido processo legal. Como corolário desse exame, busca-se estabelecer, então, quais os limites da proteção de direitos humanos que

¹⁸ Visando evitar repetições, destaca-se que, quando o autor menciona no trabalho “portarias interministeriais”, faz referência às portarias interministeriais editadas com base na Lei n. 13.979/2020 que tratam especificamente da restrição excepcional e temporária de entrada no país.

¹⁹ FONSECA, Elisa Marina Fonseca; MEDEIROS, Mirna de Lima; MIRANDA, João Irineu de Resende. **O controle migratório nas fronteiras do Brasil durante a pandemia: sinais do autoritarismo à nossa porta.** Revista Simbiótica, v.8, n.2, p. 11-37, mai.-ago. 2021.

devem ser observados para a validade das medidas de restrição de direitos nesse contexto de crise sanitária.

Por fim, tendo como fundamento as realizações da União Europeia e outros membros do Mercosul no contexto da pandemia de COVID-19, sugestões da doutrina e preceitos extraídos de atos internacionais, serão investigadas diretrizes de um modelo que compatibiliza as restrições migratórias adotadas com fundamento na proteção da saúde pública e os direitos humanos dos migrantes.

Para tanto, a pesquisa, do ponto de vista dos procedimentos técnicos, será documental, usando como fonte a Constituição Federal do Brasil de 1988; a Lei de Migração; a Lei n.º 13.979/2020; portarias interministeriais; a legislação estrangeira (notadamente da União Europeia e do Mercosul); tratados internacionais de direitos humanos; além de outras normas jurídicas que possam ajudar no atingimento dos objetivos do estudo. A pesquisa também será bibliográfica, pois serão consultadas doutrinas especializadas, nacionais e estrangeiras, acerca do tema, aptas a ajudar na formação da compreensão do repertório teórico aplicável ao exame proposto, quais são os limites válidos das normas de proteção dos direitos humanos e quais medidas são legítimas na compatibilização dos direitos em tela.

O método de abordagem científica aplicado será, precipuamente, o hipotético-dedutivo, pois, a hipótese apresentada passa por testes durante a pesquisa, inicialmente para verificar se o controle de fronteiras implementado pelo Brasil durante a pandemia de COVID-19 é compatível com a normativa de direitos humanos; em um segundo momento, verifica-se se existem soluções alternativas que garantam melhor a proteção dos direitos humanos dos migrantes, considerando a necessidade de restrição de direitos para a preservação da saúde pública em uma crise sanitária global.

A pesquisa pode ser classificada, ainda, como básica, sob o ponto de vista de sua natureza, uma vez que tem como finalidade principal gerar conhecimento teórico e ampliar a compreensão do fenômeno.

Em relação aos objetivos, é explicativa na medida que busca identificar os contornos de um fenômeno, aprofundando o conhecimento sobre o controle de fronteiras brasileiro durante a COVID-19, e exploratória quando propõe hipóteses para situações, como o faz através do modelo de controle alternativo.

A abordagem é qualitativa, pois se preocupa mais com a compreensão e interpretação do fenômeno objeto da pesquisa do que com a quantificação de dados.

2. O REGIME MIGRATÓRIO BRASILEIRO NA PANDEMIA DE COVID-19

A pandemia decorrente da propagação do vírus SARS-CoV-2 (COVID-19) demandou providências dos Estados nacionais, em escala global, para combater a maior crise de saúde pública dos últimos cem anos. Até o momento (7 de janeiro de 2025), foram confirmados 777.112.363 casos e 7.079.587 mortes, segundo a Organização Mundial de Saúde²⁰. Muitos países, no exercício de sua soberania, realizaram o fechamento de suas fronteiras, limitando o fluxo migratório nos seus territórios²¹.

No Brasil, o principal diploma normativo editado no contexto de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus é a Lei n. 13.979/2020. Há uma série de dispositivos prevendo medidas sobre diversas matérias, como saúde pública (isolamento, quarentena etc.), regime de licitação e contratação de pessoal, requisições administrativas, acesso à informação sobre dados da pandemia etc., bem como a restrição excepcional e temporária de entrada e saída no país. São objeto deste trabalho apenas as medidas de controle migratório, de modo que são analisados somente os dispositivos da Lei n. 13.979/2020 pertinentes a ele.

Com base na Lei n. 13.979/2020, sucessivas portarias do Poder Executivo, de natureza interministerial, foram editadas, efetivando a competência outorgada em lei. Tais atos infralegais restringem o acesso ao território nacional, a partir de critérios relacionados ao país de origem do imigrante, ao meio de transporte utilizado para ingresso, à motivação para a entrada, entre outros. Em caso de descumprimento, há previsão de medidas de retirada compulsória, como a repatriação, a deportação imediata e a inabilitação de pedido de refúgio, a par da responsabilidade civil e penal.

Os atos normativos em questão serão examinados, buscando-se, através de uma abordagem analítica das medidas de controle de fronteiras, indicar qual a política migratória implementada pelo Brasil durante a pandemia de COVID-19.

2.1. A Lei n. 13.979/2020 e as medidas para enfrentamento da COVID-19

A Lei n. 13.979/2020 foi editada em 6 de fevereiro de 2020, dispondo sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional

²⁰ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **WHO COVID-19 dashboard**. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em 07 jan. 2025.

²¹ MENEZES, Ricardo Fernandes de; SOARES, Adilson; CAMARGO, Iara Alves de. **Panorama Internacional sobre o enfrentamento à pandemia de Covid-19**. Revista Humanidades & Inovação, v. 8, n. 35, p.53-70, fev. 2021, p. 56-57.

decorrente do coronavírus. No §1º do art. 1º, é enunciado que as medidas estabelecidas na Lei objetivam a proteção da coletividade, indicando-se o bem jurídico tutelado.

Após a indicação dos conceitos legais de isolamento e quarentena, o art. 2º da lei em exame, no parágrafo único, dispõe que as definições estabelecidas pelo artigo 1º do Regulamento Sanitário Internacional, que possui natureza de tratado internacional, constante do Anexo ao Decreto n. 10.212, de 30 de janeiro de 2020²², aplicam-se, no que couber. Este dispositivo evoca as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil na área de vigilância sanitária²³.

O art. 3º, caput, da Lei nº 13.979/2020, outorga às autoridades, no âmbito de suas competências, a adoção de medidas para enfrentamento da pandemia. Denota-se que essa autorização legal representa aplicação do princípio da legalidade, segundo o qual a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite, estabelecendo os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de direitos em benefício da coletividade²⁴. Todavia, a amplitude das atribuições conferidas e a falta de critérios legais mais precisos de sua aplicação foram criticadas por parte da doutrina, sendo a lei qualificada como um “AI-5 Sanitário em 2020”²⁵. Portanto, há controvérsia, à luz do princípio da legalidade, acerca da validade das restrições migratórias implementadas por atos infralegais.

Entre as medidas autorizadas pela Lei, consta no art. 3º, VI, a, com a redação dada pela Lei n. 14.035 de 2020²⁶, a restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de entrada e saída do país. É o dispositivo da Lei que contém a possibilidade de realização de um controle migratório mais rígido, dificultando a circulação internacional das pessoas, como viajantes, imigrantes e refugiados²⁷.

²² BRASIL. Decreto n. 10.212, de 30 de janeiro de 2020. Promulga o texto revisado do RSI, acordado na 58a Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 jan. 2020, retif. em 31 jan. 2020.

²³ VENTURA, Deisy de Freitas Lima; AITH, Fernando Mussa Abujamra; RACHED, Danielle Hanna. **A emergência do novo coronavírus e a “lei de quarentena” no Brasil**. Revisa Direito e Práxis, Rio de Janeiro, Vol. 12, N. 01, 2021, p. 102-138, p. 113.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 109.

²⁵ CORRÊA FILHO, Heleno Rodrigues. **Lei do CoronaVirus 2019 – autoritarismo sem garantias de cidadania**. CEBES, Rio de Janeiro, 06 fev. 2020. Disponível em: <https://cebes.org.br/comentario-a-lei-do-coronavirus-2019-uma-lei-autoritaria-sem-garantias-de-cidadania/21220/>. Acesso em 29 de abr. de 2024.

²⁶ BRASIL Lei n. 14.035, de 11 de agosto de 2020. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 ago. 2020. Edição extra, Seção 1, p. 1.

²⁷ VENTURA, Deisy de Freitas Lima; AITH, Fernando Mussa Abujamra; RACHED, Danielle Hanna. **A emergência do novo coronavírus e a “lei de quarentena” no Brasil**. Revisa Direito e Práxis, Rio de Janeiro, Vol. 12, N. 01, 2021, p. 102-138, p. 125.

A restrição de entrada e saída do país, que representa o controle migratório de fronteiras²⁸, é medida de competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública, nos termos do art. 35, VII, da Lei n. 14.600/2023²⁹, indicando que constituem áreas de competência desse Ministério a nacionalidade, migrações e refúgio. Tal competência é executada administrativamente pela Polícia Federal (art. 38, da Lei n. 13.445/2017³⁰ – Lei de Migração), estabelecendo-se sua atuação nas funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

Retornando à Lei n. 13.979/2020, destaca-se a redação do art. 3º, VI, *a*:

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:

(...)

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

a) entrada e saída do País;

No §1º desse dispositivo determina-se que as medidas previstas no artigo, isto é, tanto as medidas de manejo sanitário, de requisição administrativa etc., quanto as de controle migratório, devem estar fundamentadas com base em evidências científicas e em informações estratégicas em saúde e são limitadas no tempo e no espaço. Veja-se:

Art. 3º, §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.

Tal exigência se justifica porque as medidas de restrição “não podem representar uma “carta branca” para o Estado em relação ao destino das pessoas atingidas”³¹.

²⁸ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e Direito Comunitário**. 12 ed, Salvador: JusPODIVM, 2020, p. 355.

²⁹ BRASIL Lei n. 14.600, de 19 de junho de 2023. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 jun. 2023, Seção 1, p. 7.

³⁰ BRASIL Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 mai. 2017, Seção 1, p. 1.

³¹ WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. **Parecer jurídico-sanitário - fechamento de fronteiras terrestres do Brasil para o controle da disseminação da COVID-19: aspectos jurídicos e epidemiológicos**. Centro de Estudos e Pesquisa de Direito Sanitário – CEPEDISA/USP, dez. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2020/12/PARECER_JURI%CC%81DICO_SANITA%CC%81RI_O_FRONTEIRAS_CEPEDISA_FSP_USP.pdf, p. 26.

Prosseguindo na análise dos parágrafos do art. 3º da Lei, estabelece o §2º que ficam assegurados às pessoas afetadas pelas medidas previstas no artigo o direito de: serem informadas sobre o seu estado de saúde e a assistência à família; tratamento gratuito; pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas. Verifica-se que o legislador determina que as medidas de combate à pandemia devem observar garantias mínimas das pessoas por elas afetadas.

O §4º, art. 3º, da Lei n. 13.979/2020 aponta que “as pessoas deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, e o descumprimento delas acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei”. Novamente, o texto legal faz referência ao princípio da legalidade, indicando que a lei tratará das hipóteses de responsabilização, em caso de descumprimento das medidas aplicadas.

O §6º, art. 3º, da Lei n. 13.979/2020 é o fundamento legal específico das portarias interministeriais que tratam da restrição excepcional e temporária de entrada no país, objeto deste trabalho. Há previsão de que “Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre as medidas previstas no inciso VI do caput deste artigo, observado o disposto no inciso I do § 6º-B deste artigo.”. O §6º-B, I, contém a exigência de que as restrições de entrada e saída do país sejam precedidas de recomendação técnica e fundamentada da Anvisa.

No §7º, II, art. 3º, da Lei n. 13.979/2020 é facultado ao Ministério da Saúde autorizar os gestores locais a definirem as medidas de restrição. Entende-se esta disposição como uma proposta de confiar às autoridades de cada localidade, mais próximas da realidade concreta, em oposição a uma determinação advinda do governo federal, a orientação acerca da necessidade e intensidade das medidas de restrição de circulação no território. Todavia, tal proposta não foi efetivada pelo Ministério da Saúde. O §8º da Lei aduz que, na ausência da referida autorização aos gestores locais, prevalecerão as determinações do ato conjunto de que trata o § 6º em relação às medidas de restrição de fronteiras.

Expostas as normas contidas na Lei n. 13.979/2020 mais pertinente às medidas de restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de entrada e saída do país, o trabalho se propõe a analisar os atos infralegais que lhe dão execução. Esta normativa corresponde a 40 (quarenta) atos infralegais, inaugurados pela Portaria n. 120, de 17 de março de 2020, até a Portaria n. 678, de 12 de setembro de 2022, sendo o objeto central da pesquisa, pois representam a materialização da política migratória executada pelo Brasil durante a pandemia de COVID-19.

2.2. Portarias Interministeriais e as medidas excepcionais e temporárias para entrada no país

Neste ponto, realiza-se o exame das portarias interministeriais editadas com base na Lei n. 13.979/2020, no tocante às restrições migratórias, que efetivamente implementam o controle de fronteiras no contexto da pandemia de COVID-19.

A análise se perfaz por meio da exposição das medidas de restrição migratórias impostas, com sua evolução de forma cronológica, atentando-se especialmente aos destinatários implicados e os critérios que os levaram a figurar como tal. Acentua-se que as medidas de retirada compulsória são mencionadas neste item do trabalho, mas são examinadas com maior rigor no tópico seguinte.

Por fim, cumpre informar que, visando a organização didática do trabalho, sem influxos na metodologia de análise, a explanação das portarias interministeriais é dividida com base no tipo de transporte (terrestre, aéreo ou aquaviário) a partir do qual se busca acesso, com exceção da Portaria n. 120, de 17 de março de 2020 (portaria inicial), e Portaria n. 678, de 12 de setembro de 2022 (última a ser editada). Isso porque este foi o principal critério eleito pelo Estado para o controle de fronteiras.

a) Portaria Interministerial n.º 120, de 17 de março de 2020

O marco inicial do regime migratório de exceção, implantado enquanto resposta à pandemia de COVID-19, ocorreu com a Portaria Interministerial n. 120, de 17 de março de 2020. A sua apreciação minuciosa é fundamental porque ela estabelece um modelo geral para as portarias subseqüentes, que apenas acrescentam ou retiram algumas disposições, replicando a sua estrutura básica. Este trabalho só se detém às alterações feitas ao regime jurídico instituído pela Portaria, evitando, assim, repetições desnecessárias; ou seja, utiliza-se o regime jurídico instituído pela Portaria Interministerial n. 120, de 17 de março de 2020, como referência para o exame das portarias ulteriores, destacando-se aquilo que foi alterado em relação ao regime inaugural.

O primeiro ponto de destaque é a afirmação de que o ato se fundamenta, entre outros diplomas legais, no art. 3º, caput, inciso VI, da Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Ainda, apresenta como considerando a Portaria n. 356/GM/MS, de 11 de março de 2020, do

Ministério da Saúde³², correlacionando-o como medida de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância nacional e internacional, decorrente do coronavírus (COVID-19). Menciona como último considerando a Nota Técnica n. 1/2020/SEI/GADIP-DP/ANVISA, de 17 de março de 2020, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, com recomendação de restrição excepcional e temporária de entrada no país. Esta menção atende ao disposto no art. 3º, §§1º e 6º-B, I, da Lei n.º 13.979/2020, isto é, a necessidade de prévia recomendação técnica e fundamentada à instituição das restrições de entrada e saída do país.

No sítio eletrônico onde se encontram as publicações das notas técnicas da Anvisa³³, há uma seção exclusiva relativa à pandemia de COVID-19. Todavia, não é possível localizar a mencionada Nota Técnica n. 1/2020/SEI/GADIP-DP/ANVISA. Isso também é válido para as demais notas técnicas mencionadas nas portarias subsequentes, de modo que nenhum dos atos técnicos em questão está publicado no sítio eletrônico do órgão, conforme determinado pelo art. 7º do Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012³⁴.

A pesquisa, via solicitação à Anvisa com fundamento na lei de acesso à informação³⁵, obteve acesso ao documento (disponível na íntegra como anexo). Inicialmente, destaca-se que ele foi emitido pelo Gabinete do Diretor-Presidente, que, nos termos da Lei n. 9.782/99, art. 16, não possui funções de natureza técnica, mas administrativa³⁶. Sobre o seu conteúdo, não são encontradas informações sobre números de casos ou outros dados sanitários. As circunstâncias mencionadas como parâmetro de análise são as seguintes:

³² BRASIL. Portaria n.º 356/GM/MS, de 11 de março de 2020. Dispõe regulamentação e operacionalização do disposto na Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, n. 45, p. 185, 12 dez. 2020.

³³Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/servicosdesaude/seguranca-do-paciente/covid-19>. No próprio site, é possível encontrar a seguinte descrição “Nesse espaço, você encontra todas as notas técnicas da área de Serviços de Saúde da Anvisa, materiais e cursos educativos a respeito da Covid-19.”. Acesso em 27 fev. 2024.

³⁴ Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei n. 12.527, de 2011. BRASIL. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, p. 1, 16 mai. 2012.

³⁵ BRASIL. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regulamento Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, n. 45, p. 1, 18 nov. 2018.

³⁶ BRASIL. Lei n.º 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, n. 45, p. 1, 27 jan. 1999.

Face ao cenário de pandemia provocado pelo novo Coronavírus, a Colômbia fechou fronteiras com a Venezuela como medida para deter a disseminação da doença causada pelo novo coronavírus e com o objetivo de fortalecer a proteção do país no enfrentamento da pandemia. Essa medida coaduna com a preocupação externada, mediante o ofício nº56/2020/GOV/GAB do Governo do Estado de Roraima de 13 de março de 2020, quanto à situação migratória atual no Estado de Roraima, que nos termos afirmado pelo Governador do Estado de Roraima (...)

Verifica-se que o parecer da Anvisa apresenta como razões que substanciam suas conclusões: o fechamento de fronteiras com a Venezuela por parte da Colômbia; manifestação do Governador de Roraima. Tais fundamentos possuem caráter político e não científico.

Considerando que o parecer não foi emitido por órgão técnico, mas administrativo (Gabinete do Diretor-Presidente), e a inexistência de dados técnicos (número de casos, impacto do fluxo migratório etc.), infere-se o não cumprimento da exigência de evidências científicas e fundamentação técnica para os atos de restrição, segundo determinado pelo art. 3º, §§1º e 6-B, da Lei n. 13.979/2020.

As notas técnicas da Anvisa mencionadas nas demais portarias também foram obtidas pela pesquisa por meio de solicitação administrativa ao órgão, constando como anexos da dissertação.

Iniciando a análise dos artigos, o art. 1º dispõe sucintamente que o ato trata sobre a “restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela”. No art. 2º e parágrafo único, estabelece-se a restrição, pelo prazo de quinze dias (prorrogável), de entrada no país de estrangeiros oriundos da Venezuela, “por rodovias ou meios terrestres”.

A exegese desses dispositivos permite a identificação das seguintes normas, à luz dos parâmetros de análise propostos (reitera-se: destinatários das proibições e critérios utilizados para defini-los): a nacionalidade *per se* do imigrante não é considerada, mas o país a partir do qual se busca entrada no território brasileiro (“estrangeiros oriundos”); importa também o meio de ingresso (“por rodovias ou meios terrestres”); há uma tipificação taxativa das nações afetadas pela limitação de acesso (“República Bolivariana da Venezuela”).

A crítica que se faz acerca da escolha da Venezuela como primeira nação que se impôs restrições de acesso decorre do fato de que tal país, à época da edição do ato, ocupava apenas o quarto lugar no número de casos confirmados, com 33 registros, entre os países que fazem fronteira com o Brasil, e possuía somente casos importados da doença, em contraste com Peru

(86), Argentina (65) e Colômbia (45), que já registravam os maiores números de casos confirmados com transmissão local³⁷.

Em relação ao lugar a partir do qual o migrante busca o ingresso no território brasileiro como critério que orienta a restrição, e não sua nacionalidade, entende-se como o mais concernente a uma postura técnica no controle de fronteiras. A nacionalidade, por si, do imigrante não representa um fator a ser considerado no manejo sanitário baseado em evidências científicas³⁸.

Nesse matiz, não se vislumbra suporte em fatos científicos a indicação do meio de ingresso como fundamento para a restrição de fronteiras. O tipo de transporte utilizado pelo migrante (terrestre, aéreo, aquaviário) não possui vínculo com o grau de risco oferecido para a propagação do vírus³⁹.

Ademais, a técnica utilizada de tipificação taxativa das nações afetadas pela limitação de acesso carece de publicização dos fundamentos – técnicos – que levaram à listagem de determinado país. Como já exposto, a nota técnica mencionada no ato não atende a essa finalidade.

O art. 3º da Portaria reforça expressamente que as medidas impostas decorrem de fundamentação técnica da Anvisa, embora na prática não se tenha demonstrado, apontando ainda como fundamento a dificuldade de o Sistema Único de Saúde brasileiro comportar o tratamento de estrangeiros infectados e do controle da disseminação do coronavírus.

No art. 4º, constam os casos de não aplicação das restrições impostas:

- I - ao brasileiro, nato ou naturalizado;
- II - ao imigrante com prévia autorização de residência definitiva em território brasileiro;
- III - ao profissional estrangeiro em missão a serviço de organismo internacional, desde que devidamente identificado;
- IV- ao funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro.

Trata-se de hipóteses ligadas a vínculo jurídico-político com o Brasil (I e II) e a compromissos de cooperação com organizações internacionais e Estado estrangeiros (III e IV).

³⁷ PÊGO FILHO, Bolívar MOURA, Rosa NUNES, Maria KRÜGER, Caroline MOREIRA, Paula Gomes FERREIRA, Gustavo NAGAMINE, Liria Yuri. **Pandemia e fronteiras brasileiras: análise da evolução da Covid-19 e proposições**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10039>. Acesso 16 jun. 2023, p. 27.

³⁸ WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. **Parecer jurídico-sanitário - fechamento de fronteiras terrestres do Brasil para o controle da disseminação da COVID-19: aspectos jurídicos e epidemiológicos**. Centro de Estudos e Pesquisa de Direito Sanitário – CEPEDISA/USP, dez. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2020/12/PARECER_JURI%CC%81DICO_SANITA%CC%81RIO_FRONTIERAS_CEPEDISA_FSP_USP.pdf, p. 31.

³⁹ Ibid., p. 35.

Da mesma forma, o art. 5º determina que a Portaria não impede o “livre tráfego do transporte rodoviário de cargas, na forma da legislação vigente” e “a execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizada pelas autoridades sanitárias locais”. No primeiro caso, busca-se a manutenção da circulação de mercadorias, considerando os impactos econômicos potencialmente advindos da interrupção dessa atividade; em seguida, reporta-se à necessidade/possibilidade de ações humanitárias como iniciativas que não podem ser descontinuadas.

Enfim, o art. 6º traz a previsão de que o descumprimento das medidas disciplinadas na Portaria implicará: responsabilização civil, administrativa e penal do agente infrator; a deportação imediata e a inabilitação de pedido de refúgio.

Acerca da menção à responsabilidade civil, administrativa e penal, há uma manifestação geral de que cada um desses ramos do direito pode ser chamado a atuar na reprimenda, como a possibilidade de aplicação de multa (arts. 106 a 110 da Lei n. 13.445/2017) ou criminal (art. 232-A do Código Penal⁴⁰), por exemplo, embora não tenha havido uma designação específica das sanções a serem aplicadas nesse ponto.

Segue-se agora para o estudo das portarias interministeriais subsequentes, identificando-se as alterações no regime jurídico ora exposto, com base no tipo de transporte utilizado (terrestre, aéreo e aquaviário).

b) Restrições ao transporte terrestre

As portarias interministeriais que determinaram a restrição de acesso ao território nacional a partir do transporte terrestre são analisadas.

Inicia-se com o exame da Portaria Interministerial n. 125, de 19 de março de 2020, que indica como seu fundamento a Nota Técnica n. 27/2020/SEI/GIMTV/GGPAF/ANVISA (consta no anexo). Este ato também não traz dados da doença em outros países ou outras informações técnicas, mas sugestões de protocolos de saúde a serem implementados em portos, aeroportos e fronteiras, para controle da pandemia, o que evidencia a falta de fundamentação técnica.

O art. 1º da Portaria Interministerial n. 125, de 19 de março de 2020, amplia o número de países a partir dos quais a entrada no Brasil resta proibida: Argentina; Bolívia; Colômbia; Guiana Francesa; Guiana; Paraguai; Peru; Suriname. O parágrafo único faz menção específica ao Uruguai, indicando que será editada portaria em relação às fronteiras terrestres desse país.

⁴⁰ O art. 232-A do Código Penal prevê o crime de Promoção de migração ilegal.

O art. 5º, III, acrescenta uma nova hipótese de não aplicação da restrição migratória: tráfego de residentes de cidades-gêmeas com linha de fronteira exclusivamente terrestre.

O conceito de cidades-gêmeas é definido como:

os Municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.⁴¹

Isto é, existe uma conexão econômica e cultural entre as cidades-gêmeas, dando a elas um caráter integrado tanto de atividades como de pessoas, razão por que as ações do Poder Público que lhes são direcionadas devem compartilhar as mesmas qualidades⁴².

O ato subsequente é a Portaria Interministerial n. 132, de 22 de março de 2020, que apenas trata de incluir a proibição de entrada de estrangeiros provenientes do Uruguai. Todavia, uma importante alteração na introdução do ato é observada: não há mais menção às notas técnicas emitidas pela Anvisa de forma específica. Há apenas uma indicação genérica de “Considerando a manifestação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, com recomendação de restrição excepcional e temporária de entrada no País”. Essa fórmula irá se reproduzir nas portarias que se seguiram, com poucas exceções.

Em seguida, a Portaria n. 158, de 31 de março de 2020, que trata de forma específica de estrangeiros provenientes da Venezuela (art. 2º), renova a proibição de entrada pelo prazo de trinta dias, por meios terrestres, considerando o transcurso do prazo da Portaria n. 120, de 17 de março de 2020. O ato apresenta como fundamento a Nota Técnica n. 3/2020/SEI/GADIP-DP/ANVISA para a prorrogação da restrição (documento em anexo). Verifica-se a partir do seu exame que o ato não traz qualquer evidência científica ou apresenta informações técnicas, limitando-se a recomendar a prorrogação da restrição, considerando a manutenção do “estado de transmissão comunitária do coronavírus (COVID-19)”. Nas exceções de aplicação do ato não constam os residentes permanentes provenientes da Venezuela, o que discrimina o não nacional com residência permanente no Brasil⁴³.

⁴¹ BRASIL. Portaria nº 2.507, de 5 de outubro de 2021. Estabelece o conceito de cidades gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, nº 190, p. 21, 5 out. 2021.

⁴² OLIVEIRA, S., PÊGO, B., MOURA, R., KRÜGER, C., NUNES, M., MOREIRA, P. **Fronteiras do Brasil: Uma síntese dos trabalhos da oficina de Brasília**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017, p. 17-18.

⁴³ VON ZUBEN, Catarina; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Organizadores). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em:

A Portaria Interministerial n. 8, de 2 de abril de 2020, limita-se a renovar o interdito para os estrangeiros provenientes de países da América do Sul que fazem fronteira com o Brasil (art. 1º), com exceção da Venezuela e Uruguai, tratados em atos específicos. O ato seguinte, Portaria n. 195, de 20 de abril de 2020, também apenas prorroga a limitação relativa à República Oriental do Uruguai (art. 1º), fazendo menção à Nota Técnica n.º 27/2020/SEI/GIMTV/GGPAF/DIRE5/ANVISA (documento em anexo), em que há sugestões do órgão para controle da pandemia nos portos, aeroportos e pontos de fronteira.

A Portaria n. 204, de 29 de abril de 2020, proíbe o acesso ao território nacional, por vias terrestres, de forma geral, independentemente da nacionalidade, abandonando-se, só agora, a iniciativa de listar os Estados de forma taxativa em relação aos quais houve restrição. Não se trata de mudar o critério para realização do controle de fronteiras ao usar a terminologia “nacionalidade” (não mais o país a partir do qual se busca ingresso no território nacional, como até então). A interpretação mais acurada é de que o escopo é a interdição total do acesso a todo migrante estrangeiro, salvo as exceções previstas, a despeito de qualquer outra questão. Trata-se de uma espécie de “proibição geral de acesso”. Não representa abandono do critério original, pois este volta a ser utilizado em outros atos (Portaria n. 651, de 8 de janeiro de 2021, por exemplo), mas apenas uma imprecisão terminológica, cabendo ao intérprete atribuir o devido significado na esteira da interpretação sistemática.

Sobre as hipóteses de não aplicação do regime de controle migratório, o art. 4º, §3º, e art. 5º, parágrafo único, da Portaria n. 204, de 29 de abril de 2020, merecem destaque.

Tais dispositivos preveem que algumas hipóteses de não aplicação das restrições de acesso (residência definitiva, reunião familiar e tráfego de residentes fronteiriços entre cidades-gêmeas) não são estendidas aos estrangeiros provenientes da Venezuela. Ou seja, o ato cria um regime especial para aqueles que buscam entrada no país a partir da Venezuela (venezuelanos ou não), sem indicar, por exemplo, recomendação técnica da Anvisa que o justifique. Esse regime de exceção só deixa de ser formalmente previsto com a Portaria n. 655, de 23 de junho de 2021. Pela importância das disposições, realiza-se sua reprodução integral:

Art. 4º As restrições de que trata esta Portaria não se aplicam ao:

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

(...)

VI – estrangeiro:

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

(...)

c) portador de Registro Nacional Migratório;

(...)

§3º Nas hipóteses de entrada no País por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário, as exceções de que tratam o inciso II e as alíneas "a" e "c" do inciso VI do caput não se aplicam a estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela.

Art. 5º A restrição de que trata esta Portaria não impede:

II - o tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas (...);

Parágrafo único. O disposto no inciso II do caput não se aplica à fronteira com a República Bolivariana da Venezuela.

É importante identificar que tal estatuto de exceção só é aplicável aos provenientes da Venezuela por rodovias, outros meios terrestres ou transporte aquaviário, não sendo extensivo, portanto, ao transporte aéreo. Esta normativa não atende aos critérios exigidos para realização de *discrímen negativo*⁴⁴, não sendo apresentadas justificações para tal distinção, inviabilizando a própria verificação de sua razoabilidade.

A Portaria n. 255, de 22 de maio de 2020, implementou uma nova moldura no regime de controle de fronteiras no contexto da pandemia de COVID-19. Ela consolida, em um único ato (art. 2º), a restrição de entrada no país de “estrangeiros de qualquer nacionalidade, por rodovias ou outros meios terrestres, por via aérea ou por transporte aquaviário”. Cessa a regulamentação das proibições em portarias separadas, conforme o tipo de transporte utilizado. A partir de agora, todas as restrições e os regimes aplicáveis a cada uma das formas de ingresso são tratadas em um único ato, facilitando a visualização das determinações referentes à matéria, e, por conseguinte, a sua compreensão e análise.

Importante mencionar que outro regime de exceção, agora de caráter benéfico, é instituído pela Portaria n. 478, de 14 de outubro de 2020, em favor dos “estrangeiros no País por via terrestre, entre a República Federativa do Brasil e República do Paraguai, desde que obedecidos os requisitos migratórios adequados à sua condição, inclusive o de portar visto de entrada, quando este for exigido pelo ordenamento jurídico brasileiro.” (art. 6º). Este regime é expressamente previsto até a Portaria n. 661, de 8 de dezembro de 2021. Novamente, não

⁴⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2000, p. 37.

existem dados epidemiológicos que sustentem uma discriminação positiva em favor de egressos do Paraguai⁴⁵, de modo que tal regime também não encontra, *prima facie*, justificação à luz dos ditames do princípio da isonomia.

Voltando à normativa de exceção relativa aos migrantes oriundos da Venezuela, esta foi vigente por 1 ano e 2 meses, desde 29 de abril de 2020 (Portaria n.º 204), e só cessa com advento da Portaria n. 655, de 23 de junho de 2021. Este ato representa um marco na normativa até então estabelecida, pois é responsável por revogar as disposições mais restritivas em relação aos estrangeiros que buscam acesso ao Brasil a partir da Venezuela, com base na reunião familiar, na posse de Registro Nacional Migratório e no trânsito de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas.

Estabelece, no seu lugar, um dispositivo que promove medidas de assistência emergencial para acolhimento e regularização migratória:

Art. 4º As restrições de que trata esta Portaria não impedem:

(...)

IV - a execução de medidas de assistência emergencial para acolhimento e regularização migratória, nos termos da legislação migratória vigente, a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, no território nacional, reconhecida por ato do Presidente da República, nos termos do parágrafo único do artigo 3º da Lei 13.684, de 21 de junho de 2018, de acordo com os meios disponíveis.

Parágrafo único. O disposto no inciso IV aplica-se também ao imigrante que tenha ingressado em território nacional no período de 18 de março de 2020 até a data da publicação desta Portaria.

O dispositivo menciona a Lei n.º 13.684/2018⁴⁶, legislação que surge como uma resposta à crise migratória decorrente do aumento do fluxo de venezuelanos no país a partir de 2010, permitindo a implementação de assistência emergencial para acolhimento de migrantes em situação de vulnerabilidade⁴⁷. Por meio de ato do Presidente da República (art. 3º, parágrafo único da Lei n.º 13.684/2018), pode ser reconhecido o quadro de crise humanitária, autorizando o uso de medidas emergenciais. Exemplo de utilização dessa competência foi a

⁴⁵ WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. **Parecer jurídico-sanitário - fechamento de fronteiras terrestres do Brasil para o controle da disseminação da COVID-19: aspectos jurídicos e epidemiológicos**. Centro de Estudos e Pesquisa de Direito Sanitário – CEPEDISA/USP, dez. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2020/12/PARECER_JURI%CC%81DICO_SANITA%CC%81RI_O_FRONTIERAS_CEPEDISA_FSP_USP.pdf, p. 35.

⁴⁶ BRASIL. Lei nº 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 República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, p. 2, 22 jun. 2018.

⁴⁷ XAVIER, Fernando César Costa. **A interiorização como um direito social universalizável**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 17, n. 1, 2021, p. 16.

Portaria Interministerial n. 9, de 14 de março de 2018 (editada com base na Medida Provisória nº 820, de 2018, que deu origem à Lei), permitindo a regularização da situação migratória dos venezuelanos estabelecidos no território brasileiro⁴⁸.

O art. 4º, IV, da Portaria n. 655, de 23 de junho de 2021, autoriza, portanto, que se confira um tratamento especial a determinado grupo de migrantes, para acolhimento e regularização migratória, inclusive de forma retroativa (parágrafo único do art. 4º). Esta competência, embora tenha revogado o regime excepcional aplicável aos egressos da Venezuela, não foi exercida de forma expressa, por meio das portarias interministeriais que se seguiram. Todavia, é inegável que o referido dispositivo representa a supressão do regime anti-isonômico imposto aos egressos da Venezuela, conferindo-lhe o legítimo tratamento igualitário.

O regime jurídico de proibição geral de acesso ao território nacional por rodovias ou por outros meios terrestres, excetuadas as escusas previstas, manteve-se inalterado até a Portaria n. 661, de 8 de dezembro de 2021 (vigente por 1 ano e 8 meses, desde 29 de abril de 2020 – Portaria n. 204).

No art. 8º, caput, I e II, da Portaria n. 661, de 8 de dezembro de 2021, autoriza-se a entrada do migrante no país, através do transporte terrestre, devendo apresentar à autoridade migratória ou sanitária, quando solicitado, comprovante de vacinação ou documento comprobatório de realização de teste para rastreio da infecção pelo coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19), com resultado negativo ou não detectável. Torna-se permitido o ingresso no país, como regra geral, atendidas as exigências migratórias ordinárias (passaporte, visto, autorização de residência etc.) e sanitárias referidas.

As tradicionais hipóteses de exceção à aplicação das restrições migratórias (tráfego entre cidades-gêmeas, situação de vulnerabilidade etc.) tornam-se casos em que há dispensa de apresentação dos mencionados comprovantes sanitários (art. 8º, I e II).

Com a Portaria n.º 663, de 20 de dezembro de 2021, o único documento idôneo a autorizar a entrada no Brasil é o comprovante de vacinação (art. 9º), sendo suprimida a exigência de apresentação de teste com resultado negativo, limitando-se as Portaria n. 666, de 20 de janeiro de 2022, e Portaria n.º 670, de 1 de abril de 2022, a reproduzir seu conteúdo (art. 7º).

⁴⁸ MARTINO, Andressa Alves. MOREIRA, Júlia Bertino. **A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017–2019)**. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, v. 28, n. 60, dez. 2020, p. 151-166, p. 157.

A análise prossegue para as regras de controle de fronteiras relativas ao transporte aéreo. Houve a instituição de um regime mais favorável a esta forma de ingresso no território, verificando-se um movimento constante de flexibilização das restrições. A exposição dessa normativa também detalha o movimento de recrudescimento da proibição de entrada no país, a partir do surgimento de novas variantes da COVID-19.

c) Restrições ao transporte aéreo

O primeiro ato a tratar da restrição de acesso ao país, por via aérea, foi a Portaria Interministerial n. 126, de 19 de março de 2020. No art. 2º, há a lista dos Estados em que o embarque para o Brasil se encontrava vedado:

Art. 2º Fica restringida, pelo prazo de trinta dias, a entrada no País, por via aérea, de estrangeiros provenientes dos seguintes países:

- I - República Popular da China;
- II - membros da União Europeia;
- III - República da Islândia, Reino da Noruega, Confederação Suíça, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte;
- IV - Comunidade da Austrália;
- V - Japão;
- VI - Malásia; e
- VII - República da Coreia.

Como visto, o governo brasileiro optou por não tratar inicialmente, em um mesmo ato normativo, das nações em que havia restrição de entrada no Brasil e organizou os destinatários dessas proibições com base no tipo de transporte utilizado. Tal método traz problemas de interpretação acerca do alcance das disposições e, em alguns casos, impõe uma norma que viola parâmetros de isonomia.

As Portarias n. 120, de 17 de março de 2020, e n. 125, de 19 de março de 2020, têm como destinatários indivíduos provenientes de países da América do Sul com os quais o Brasil faz fronteira, tratando da restrição de entrada apenas por vias terrestres. Na Portaria n. 126, de 19 de março de 2020, a restrição inclui países da Europa, Ásia e Oceania, por meios aéreos.

Permanece a questão de saber se, ao tempo da vigência da Portaria n. 126 (19 de março de 2020), há restrição para ingresso de estrangeiros oriundos de países da América do Sul com os quais o Brasil faz fronteira, por transporte aéreo, uma vez que não há disposição expressa nesse sentido.

A inferência que se faz da análise conjunta dos dispositivos é de que, de fato, há um regime jurídico distinto, conforme o meio de transporte utilizado para ingresso no país. Primeiro, as Portarias n. 125 e 126, que cuidam das limitações terrestres, não mencionam Equador e Chile, com os quais o Brasil não faz fronteira, embora listem os demais países do continente sul-americano, apontando a importância da questão geográfica para aplicação dos seus dispositivos. Segundo, tal conclusão é inequívoca quando da análise das Portarias n. 657, de 2 de outubro de 2021, e seguintes, em que há uma divisão expressa dos tipos de transporte (art. 3º e 4º, aéreo; art. 5º, terrestre; art. 6º, aquaviário), instituindo-se um regime jurídico específico para cada um.

É intenção do Estado que haja uma regulação própria para cada uma das formas de ingresso no território, autorizando, ao tempo da vigência da Portaria n. 126, o ingresso de estrangeiro oriundo da Venezuela pela via aérea, embora vedada a sua entrada pela fronteira terrestre, em aplicação da Portaria n. 125. Tal solução, contudo, aparenta contradição com o princípio da isonomia (art. 5º, caput, da CF).

A Portaria seguinte n. 133, de 23 de março de 2020, em seu art. 2º, dispõe expressamente que a restrição de entrada no país, por via aérea, se aplica aos “estrangeiros provenientes dos seguintes países, independentemente de sua nacionalidade”. Tal disposição confirma a interpretação de que a nacionalidade, por si só, do migrante não é critério para o controle migratório. O ato também inclui a República Islâmica do Irã como objeto da medida de limitação (inciso V).

Ainda, amplia os casos de escusa para aplicação das medidas de controle ao estrangeiro (art. 4º, V, a, b): cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro; cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público. Também regula novas hipóteses de permissão de entrada para passageiro em trânsito internacional, desde que não saia da área internacional do aeroporto (art. 4º, VII); pouso técnico para reabastecer, quando não houver necessidade de desembarque de passageiros das nacionalidades com restrição (art. 4º, VIII); e passageiro com destino à República Federativa do Brasil que tenha realizado conexão nos países contidos no art. 2º da Portaria (art. 4º, XIX). Este último caso viabiliza o acesso de estrangeiros oriundos de países com entrada permitida, mas que tenham feito apenas conexão nos Estados integrantes do rol de restrição. Todas essas hipóteses de ressalva de aplicação das medidas restritivas são reproduzidas nas demais Portarias.

A Portaria n. 149, de 27 de março de 2020, busca regular os casos de estrangeiros em trânsito para outros países, por via aérea, sendo o Brasil apenas o local de conexão do voo, indicando em seu art. 2º que:

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

Caso o país de destino do estrangeiro ou de sua própria nacionalidade não admitisse o seu ingresso, o viajante ficaria à mercê no Estado brasileiro, razão pela qual deveria ser impedido seu próprio embarque para o Brasil pelas empresas aéreas (art. 3º).

A Portaria n. 152, de 27 de março de 2020, em seu art. 2º, tornando incontroversa a identificação dos destinatários das proibições de entrada por meio do transporte aéreo, determina que “fica restringida, pelo prazo de trinta dias, a entrada no País, por via aérea, de estrangeiros, independentemente de sua nacionalidade”. Realiza aquilo que chamamos de proibição geral de acesso. A Portaria n. 203, de 29 de abril de 2020, mantém o regime de restrição total, indicando como fundamento a Nota Técnica n. 7/2020/SEI/GADIP-DP/ANVISA, de 23 de abril de 2020 (em anexo), embora, na esteira das demais notas, seu conteúdo não contém dados científicos.

A Portaria n. 340, de 30 de junho de 2020, amplia as hipóteses de não aplicação das restrições de acesso ao território nacional. Relembra-se que ainda se encontrava vigente o regime mais gravoso em relação à Venezuela (art. 3º, §6º, e art. 4º, parágrafo único, da Portaria n. 340, de 30 de junho de 2020). Contudo, no art. 6º da Portaria n.º 340, há a regulação da seguinte exceção:

Art. 6º As restrições de que trata esta Portaria não impedem a entrada no País, por via aérea, de estrangeiro de qualquer nacionalidade que possua visto de visita concedido para estada de curta duração, sem intenção de estabelecer residência, ou daqueles para os quais o visto de visita seja dispensado, com finalidade de realizar atividades artísticas, desportivas ou de negócios.

O próprio texto aduz que a permissão de entrada, voltada para a realização de atividades artísticas, desportivas ou de negócios, não exclui qualquer nacionalidade (inferre-se: inclusive egressos da Venezuela). Destaca-se, porém, que a única forma de acesso permitida é o transporte aéreo. Em seguida, o art. 7º, da Portaria n.º 340, também determina que não há restrições para os casos de estrangeiros, desde que também através do transporte aéreo, venham ao país com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que possuam

visto temporário com as seguintes finalidades: pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; estudo; trabalho; realização de investimento; reunião familiar; atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado.

A interpretação dos dispositivos, por exemplo, permite o ingresso do sujeito no território que busca acesso ao Brasil através da Venezuela para apresentação artística, caso feito por transporte aéreo (art. 6º). Todavia, estaria vedada a sua entrada com fundamento no fato de possuir cônjuge ou filho brasileiro, se feita por meios terrestres ou aquaviários (art. 3º, VI, *a*, e §6º), em aplicação ao estatuto de exceção aos saídos da Venezuela (ver item 2.2.c). Verifica-se, novamente, a ausência de fundadas razões que sustentem tal discriminação em desfavor de migrantes que buscam entrada no Brasil por meios terrestres em comparação com aqueles que o fazem por transporte aéreo.

A Portaria n.º 1, de 29 de julho de 2020, altera o quadro normativo até então vigente (de proibição geral de acesso ao país), permitindo o ingresso no Brasil de estrangeiro, independentemente da nacionalidade, embora apenas pela via aérea (arts. 2º e 6º). Aqui, novamente, pontua-se a falta de razões que justifiquem a diferença de tratamento com base no transporte utilizado.

O art. 2º determina que fica restringida a entrada no território nacional de estrangeiros de qualquer nacionalidade, apenas “por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário”. O art. 6º detalha a iniciativa de abertura das fronteiras para a via aérea, de maneira expressa:

Art. 6º As restrições de que trata esta Portaria não impedem a entrada de estrangeiros no País por via aérea, desde que obedecidos os requisitos migratórios adequados à sua condição, inclusive o de portar visto de entrada, quando este for exigido pelo ordenamento jurídico brasileiro.

No art. 6º, §1º, da Portaria, exige-se a apresentação de comprovante de aquisição de seguro saúde válido para todo o período em que o passageiro de estada de curta duração (visitante), de até 90 dias, estiver no país. Isto é, a autorização de entrada por meio do transporte aéreo é geral, não havendo limitação quanto à finalidade.

A Portaria n. 630, de 17 de dezembro de 2020, reproduz todo o estatuto disposto nos atos que a antecederam, trazendo, contudo, novidades sobre as condições para entrada de estrangeiros no país pela via aérea. O art. 7º, §1º, da Portaria passa a dispor o seguinte:

Art. 7º As restrições de que trata esta Portaria não impedem a entrada de estrangeiros no País por via aérea, desde que obedecidos os requisitos migratórios adequados à sua condição, inclusive o de portar visto de entrada, quando este for exigido pelo ordenamento jurídico brasileiro.

§ 1º O viajante de procedência internacional, brasileiro ou estrangeiro, deverá apresentar à companhia aérea responsável pelo voo, antes do embarque:

I - Documento comprobatório de realização de teste laboratorial (RT-PCR), para rastreio da infecção por SARS-CoV-2, com resultado negativo/não reagente, realizado com 72 horas anteriores ao momento do embarque; e

II - Declaração de Saúde do Viajante (DSV) preenchida (impressa ou por meio digital) com a concordância sobre as medidas sanitárias que devem ser cumpridas durante o período que estiver no país.

Verifica-se que as exigências em questão são aplicadas inclusive a brasileiros, sendo elas mantidas até a Portaria n.º 670 de, 1 de abril de 2022, em que se passará a exigir apenas o comprovante de vacinação. Ainda, a exegese dos dispositivos permite inferir que se trata de requisitos cumulativos, pelo uso do conectivo “e”.

A Portaria n. 648, de 23 de dezembro de 2020, no seu art. 7º, §1º, detalha a exigência do teste RT-PCR para entrada no território nacional. Determina que o documento deverá ser apresentado no idioma português, espanhol ou inglês, e que o teste deve ter sido realizado em laboratório reconhecido pela autoridade de saúde do país de embarque (e não do Brasil). Acerca das conexões aéreas, informa que o prazo de setenta e duas horas será considerado a partir do embarque do primeiro trecho da viagem, bem como a necessidade de realização de novo teste, caso expirado o referido prazo, quando do *check-in* para o embarque ao Brasil.

A Portaria que inicia o ano de 2021 (Portaria n. 651, de 8 de janeiro de 2021) faz referência à nova variante – à época – identificada no Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (variante Alfa)⁴⁹, embora não haja menção a nenhum ato técnico da Anvisa. Com isso, institui-se um regime restritivo para entrada no país, pela via aérea, envolvendo tais nações, embora não haja proibição para os demais países, atendidos os requisitos migratórios e sanitários – teste negativo e outros - (art. 7º, caput, §§3º a 6º).

Observa-se um retorno à técnica de indicação taxativa dos países, a partir dos quais resta vedado o ingresso no território brasileiro.

A Portaria n. 652, de 25 de janeiro de 2021, acresce à lista recém-restabelecida a República da África do Sul. A Portaria n. 653, de 14 de maio de 2021, inclui também, em razão da nova variante surgida no Reino Unido, a Índia como país interdito (art. 7º, §3º), ampliando as normas de segurança nos voos (art. 7º, §4º). A Portaria n. 654, de 28 de maio de

⁴⁹ MICHELON, Maria Cleonice. **Principais variantes do SARS-CoV-2 notificadas no Brasil**. Rev. bras. anal. clin. Edição especial COVID-19. DOI: 10.21877/2448-3877.202100961. Disponível em: https://docs.bvsalud.org/biblioref/2021/12/1348661/rbac-vol-53-2-2021_artigo01_principais-variantes.pdf. Acesso em 11 mar. 2024, p. 111.

2021, apenas prorroga o regime disposto na Portaria n.º 653, considerando o transcurso do seu prazo de vigência (quatorze dias).

A Portaria n. 657, de 2 de outubro de 2021, apresenta um novo modelo de organização das normas de controle migratório até aqui examinadas. Nos artigos 1º e 2º, elenca o escopo do ato (restrições, medidas e requisitos excepcionais e temporários para entrada no país), assentando que não são aplicáveis ao transporte de carga. Em seguida, há uma divisão dos artigos com base no meio de ingresso no território, da seguinte maneira: transporte aéreo (arts. 3º e 4º), transporte terrestre (art. 5º) e transporte aquaviário (art. 6º). No fim (arts. 7º a 14), apresenta as disposições finais, contendo as sanções, inclusive as medidas de retirada compulsória, e demais determinações gerais (autoridades com competências para dispor sobre os termos da Portaria, revogação de ato anterior, vigência etc.). A Portaria ainda possui dois anexos regulamentando os parâmetros para testagem e o protocolo para tripulantes de aeronaves.

Embora o conteúdo da normativa acerca da proibição/permissão de entrada não tenha se alterado com profundidade, denota-se a sua organização, agora totalmente explícita, com base no meio de transporte.

A Portaria n. 658, de 5 de outubro de 2021, restringe-se a revogar a proibição de ingresso de estrangeiros oriundos do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, África do Sul e Índia, de modo que o acesso se torna livre, como regra, por meio do transporte aéreo, atendidas as exigências de testagem e de documentação migratória (art. 3º).

A Portaria n. 660, de 27 de novembro de 2021, estabelece a proibição de ingresso no Brasil de pessoas oriundas das seguintes nações africanas: República da África do Sul, República do Botsuana, Reino de Essuatíni, Reino do Lesoto, República da Namíbia e República do Zimbábue (art. 3º, §2º). Tais restrições se dão com o objetivo implícito de combater a transmissão da variante Beta⁵⁰.

A Portaria n. 661, de 8 de dezembro de 2021, inicia a exigência do comprovante de vacinação como requisito de permissão de entrada para o transporte aéreo (art. 3º, III). A Portaria n. 662, de 10 de dezembro de 2021, apenas dispõe sobre o termo inicial da eficácia de alguns dispositivos do ato antecessor (art. 1º).

A Portaria n. 663, de 20 de dezembro de 2021, introduz mudanças no regime de exigência de comprovante de vacinação e/ou teste para entrada no país, conforme o meio de ingresso.

⁵⁰ Ibid., p. 111.

Em relação ao transporte aéreo, exige-se, como regra, o teste negativo de COVID-19, a Declaração de Saúde do Viajante (DSV) e o comprovante de vacinação (art. 3º, I, II e III). Todavia, o comprovante de vacinação pode ser dispensado, nas seguintes hipóteses (art. 4º):

- I - com condição de saúde que contraindique a vacinação, desde que atestada por laudo médico;
- II - não elegíveis para vacinação em função da idade, conforme critérios definidos pelo Ministério da Saúde no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19 e publicados no sítio do Ministério da Saúde;
- III - em virtude de questões humanitárias, na forma do art. 18 desta Portaria.
- IV - provenientes de países com baixa cobertura vacinal divulgados pelo Ministério da Saúde e publicados no sítio do ministério;
- e V - brasileiros e estrangeiros residentes no território brasileiro, que não estejam completamente vacinados.

O art. 13 da Portaria em análise define, entre outras disposições, os critérios para que se considere vacinado o viajante: completado o esquema vacinal primário há, no mínimo, quatorze dias antes da data do embarque.

A Portaria n. 666, de 20 de janeiro de 2022, prorroga o regime instituído pela Portaria n.º 663, de 20 de dezembro de 2021, revogando as restrições aos provenientes da República da África do Sul, República do Botsuana, Reino de Essuatíni, Reino do Lesoto, República da Namíbia e República do Zimbábue.

Na Portaria n. 670, de 1 de abril de 2022, é suprimida a exigência de teste de COVID-19 com resultado negativo, sendo necessário apenas o comprovante de vacinação, para qualquer dos meios de ingresso (arts. 3º, 7º e 9º). O teste só se mantém requerido para aqueles dispensados de apresentação do referido comprovante (arts. 4º, 5º, 8º, 10º e 11).

Por último, resta o exame das proibições de entrada no território realizadas com base no transporte aquaviário, tendo sido o meio de ingresso com maiores restrições durante a pandemia de COVID-19.

d) Restrições ao transporte aquaviário

As restrições ao transporte aquaviário se iniciam com a Portaria Interministerial n. 47, de 26 de março de 2020, que, em seu art. 2º, determina a interdição de estrangeiros, independentemente da nacionalidade, por via aquaviária. Destaca, no art. 5º, que não há impedimento para “a continuidade do transporte e do desembarque de cargas, sem que haja desembarque de tripulantes, salvo para assistência médica ou para conexão de retorno aéreo ao país de origem”.

A Portaria Interministerial n. 201, de 24 de abril de 2020, estabelece novo prazo de trinta dias para a limitação de entrada no país através do transporte aquaviário, independentemente da nacionalidade (art. 2º). A proibição de utilização desse transporte no acesso ao território nacional se mostrou mais rígida e duradoura, pois só será flexibilizada com a Portaria n. 657, de 2 de outubro de 2021, de forma menos abrangente, quando se compara com os demais meios de transporte.

No art. 6º, da Portaria n. 657, de 2 de outubro de 2021, fica “autorizado, a partir de 1º de novembro de 2021, o transporte aquaviário de passageiros, brasileiros ou estrangeiros, exclusivamente nas águas jurisdicionais brasileiras”. Não há, portanto, uma permissão geral de acesso por embarcações oriundas de outros países, mas apenas a circulação interna nas chamadas águas jurisdicionais brasileiras, isto é, “esses espaços marítimos compreendem a faixa de 200 milhas marítimas contadas a partir das linhas de base, acrescida das águas sobrejacentes à extensão da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas, onde ela ocorrer”⁵¹.

A Portaria n. 661, de 8 de dezembro de 2021, principia a exigência do comprovante de vacinação como requisito de permissão de entrada para o transporte aéreo (art. 3º, III) e terrestre (art. 8º, I). Não foi incluída a exigência ao transporte aquaviário em virtude de que se ainda mantém interdita essa via para estrangeiros, de modo que a circulação ainda se limita às águas jurisdicionais brasileiras.

Somente com a Portaria n. 670, de 1 de abril de 2022, é que há a abertura do território nacional para o viajante de procedência internacional, por meio do transporte aquaviário, desde que atendidos os requisitos legais (art. 9º).

Novamente, critica-se a ausência de evidências científicas ou mesmo a apresentação de qualquer fundamentação que justifique a imposição de um regime notoriamente mais gravoso ao transporte aquaviário.

e) Portaria n. 678, de 12 de setembro de 2022

A última Portaria a ser examinada estabelece uma nova moldura para o regime sob análise, com a exclusão da categorização das permissões/proibições de entrada a partir do meio de ingresso. Logo, as suas determinações se aplicam independentemente do transporte utilizado.

⁵¹ ZANELLA, Tiago. V. **Águas jurisdicionais brasileiras: um estudo sobre a (i)legalidade do conceito de AJB**. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 4 (2018), nº 6, 2831-2856, p. 2835.

No art. 2º, estabelece, como de praxe, as hipóteses de não aplicação do ato, reproduzindo os casos já elencados.

O art. 3º estabelece como regra geral a autorização de entrada no país, desde que seja apresentado, alternativamente (em substituição à exigência cumulativa de outrora): comprovante de vacinação ou teste apontando resultado negativo.

O ato em questão não foi revogado expressamente, embora se entenda pela sua ineficácia uma vez revogado o estado de emergência relativo à COVID-19⁵², nos termos dispostos pelo art. 1º, §3º, da Lei n.º 13.979/2020, que condiciona a vigência dos dispositivos ao reconhecimento do quadro de pandemia.

2.2.1 Síntese do regime de controle de fronteiras

A partir dos dados apresentados e organizados, é necessária uma síntese do que foi exposto, permitindo-se o delineamento do objeto de estudo, bem como sua melhor compreensão. Este item tem por escopo, portanto, pontuar de forma resumida e sequenciada toda a análise das portarias interministeriais que tratam da restrição excepcional e temporária de entrada no país, à luz dos principais elementos de análise.

Os critérios identificados para a realização das restrições de entrada no território são o país a partir do qual o visitante/migrante busca entrada no Brasil (e não sua nacionalidade), bem como o meio de transporte utilizado (terrestre, aquaviário ou aéreo).

Com base no primeiro critério, o Estado brasileiro se utilizou do expediente de listar nominalmente os países a partir dos quais ficava impedido o ingresso no Brasil. Iniciou-se com menção à República Bolivariana da Venezuela (Portaria n. 120), ampliando-se em seguida a restrição aos países da América do Sul com os quais o Brasil faz fronteira (Portarias n. 125 e n. 132). Com as Portarias n. 126 e n. 133, houve a inclusão de Estados da Ásia, Europa e Oceania. Durante a vigência das Portarias n. 201, 203 e 204, as restrições de entrada tornaram-se gerais, independentemente do local de embarque ou acesso no estrangeiro. Posteriormente, o Reino Unido e países historicamente ligados a ele (Irlanda do Norte, África do Sul e Índia) foram incluídos em listas de restrições em virtude do surgimento de uma nova variante (Alfa) do coronavírus (Portarias n. 651 a 653). O mesmo ocorreu com nações

⁵² BRASIL. Portaria GM/MS nº 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 nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, p. 1, 22 abri. 2022.

africanas em razão da variante Beta (Portaria n. 660), até que se alcançou o quadro geral de permissão de entrada com o arrefecimento da pandemia.

Sobre o critério do meio de ingresso, verificou-se que ele mediou todo o regime de controle migratório durante a pandemia de COVID-19. Inicialmente, um conjunto de Portarias foi responsável por estabelecer o regime aplicável a cada meio de ingresso (terrestre: Portarias n. 120, 125, 132, 133, 158, 195; aéreo: Portarias n. 126, 149, 152, 203; aquaviário: Portarias n. 47, 201). Após, houve a unificação em uma única Portaria das disposições relativas a todos os tipos de transporte (Portaria n. 255) havendo apenas ao final a supressão de tratamento com base no meio de ingresso (Portaria n. 678, última a ser editada).

Destaca-se que, desde o princípio, o sistema de controle de fronteiras contou com exceções à sua aplicação.

Inicia-se com o elenco de hipóteses ligadas a vínculo jurídico-político com o Brasil (ao brasileiro, nato ou naturalizado; ao imigrante com prévia autorização de residência definitiva em território brasileiro; ao funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro) e a profissional estrangeiro em missão a serviço de organismo internacional (Portaria n. 120).

Em seguida, amplia-se a escusa para o tráfego de residentes de cidades-gêmeas com linha de fronteira exclusivamente terrestre (Portaria n. 125) e para casos de reunião familiar, portador de Registro Nacional Migratório (autorização de residência), autorização com base no interesse público e transporte de cargas (Portaria n. 126).

Com a Portaria n. 133, há uma considerável extensão das ressalvas de aplicação das medidas de controle ao estrangeiro: cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro; cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público. O ato regula novas hipóteses de permissão de entrada para passageiro em trânsito internacional, desde que não saia da área internacional do aeroporto; pouso técnico para reabastecer, quando não houver necessidade de desembarque de passageiros das nacionalidades com restrição; e passageiro com destino à República Federativa do Brasil que tenha realizado conexão em países com entrada restrita.

A Portaria n. 204, de 29 de abril de 2020, no art. 4º, §3º, e art. 5º, parágrafo único, institui um regime específico para viajantes/imigrantes oriundos da Venezuela, prevendo que algumas hipóteses de não aplicação das restrições de acesso (residência definitiva, reunião familiar e tráfego de residentes fronteiriços entre cidades-gêmeas) não lhes são estendidas. Reitera-se que tal regime de exceção só é aplicável aos provenientes da Venezuela por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário, não extensivo, portanto, ao

transporte aéreo. Esse regime de exceção só deixa de ser formalmente previsto com a Portaria n. 655, de 23 de junho de 2021.

Com aplicação restrita ao transporte aéreo, a Portaria n. 340, de 30 de junho de 2020, permite o acesso de curta duração com finalidade de realizar atividades artísticas, desportivas ou de negócios, e a Portaria n. 630, de 17 de dezembro de 2020, passa a permitir o ingresso, caso apresentado teste negativo para COVID-19 e Declaração de Saúde do Viajante (DSV).

A execução de medidas de assistência emergencial para acolhimento e regularização migratória é autorizada pela Portaria n. 655, de 23 de junho de 2021 (que revogou o regime de exceção dos egressos da Venezuela), embora não tenha sido implementada por meio dos atos em estudo.

Encerrando o exame das escusas das restrições, tem-se a Portaria n. 661, de 8 de dezembro de 2021, determinando que as exceções tradicionalmente apontadas como hipóteses de não incidência da proibição de entrada (crise humanitária, tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas etc.) agora são indicadas como casos de desnecessidade de exigência do comprovante de vacinação ou de teste negativo para a COVID-19.

2.3. Medidas de retirada compulsória

As três medidas de retirada compulsória do imigrante previstas nas portarias interministeriais editadas com fulcro na Lei n. 13.979/2020 são a repatriação, a deportação imediata e a inabilitação de pedido de refúgio. Elas são impostas ao migrante em desconformidade com o marco normativo vigente relativo à entrada e permanência de estrangeiros no território nacional⁵³. Utiliza-se apenas o termo migrante, pois, conforme veremos, as medidas de retirada compulsória previstas na legislação ordinária (Lei de Migração) não são aplicáveis às pessoas em situação de refúgio.

A natureza jurídica dessas medidas é de sanção administrativa⁵⁴, implicando dizer que necessariamente são impostas no âmbito de um procedimento administrativo, uma vez que, sempre que há exercício de poder, por qualquer das funções do Estado (administrativa, legislativa ou jurisdicional), deve-se fazê-lo por meio de um processo (administrativo,

⁵³ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: incluindo noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário**. 12ª ed., Salvador: JusPODIVM, 2020, p. 372.

⁵⁴ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1.076.

legislativo ou judicial)⁵⁵. Como decorrência dessa ilação, há a submissão da aplicação dessas sanções ao princípio do devido processo legal, segundo a determinação do art. 5º, LV, da CF.

Nos próximos itens, delineia-se a configuração jurídica desses institutos (repatriação, deportação imediata e inabilitação de pedido de refúgio), indicando sua previsão legal, conceituação e descrevendo o procedimento disposto para sua aplicação. Ainda, pontuam-se de forma crítica os aspectos mais pertinentes para o exame de validade proposto no capítulo seguinte.

2.3.1. Repatriação

A repatriação está prevista no art. 49 da Lei n. 13.445/2017, consistindo em medida administrativa de devolução ao país de procedência ou de nacionalidade de pessoa em situação de impedimento. É, portanto, o ato pelo qual um migrante impedido de entrar no território nacional é enviado para o país de procedência ou de nacionalidade, ou para qualquer outro que o aceite.⁵⁶ Os motivos pelos quais alguém pode ser impedido de ingressar no Brasil estão elencados nos incisos do art. 45 da Lei de Migração, representando ditames de ordem pública que devem ser preservados de interesse da soberania nacional.

Nota-se que a repatriação é uma consequência do impedimento de entrada, sendo este o meio pelo qual o Estado rejeita a passagem do estrangeiro pela sua fronteira, determinando sua devolução, não se tratando de ato arbitrário, mas devidamente fundamentado e precedido de entrevista pessoal e individualizada do estrangeiro⁵⁷. O caput do art. 45 da Lei n. 13.445/2017 dispõe sobre a necessidade de entrevista pessoal e a fundamentação do impedimento. No mesmo sentido, o art. 49, §1º, da Lei n. 13.445/2017 requer “ato fundamentado de repatriação”.

É fundamental esclarecer que o impedimento seguido da repatriação só é aplicável quando se veda a entrada do estrangeiro no próprio ponto de controle fronteiriço, no momento imediato ou próximo ao ingresso no Brasil. Caso a ausência de requisitos para permanência no território só seja verificada posteriormente, já tendo o estrangeiro cruzado a fronteira, outros institutos de retirada compulsória se fazem aplicáveis, como a deportação ou a expulsão⁵⁸.

⁵⁵ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 20ª ed., Salvador: Jus Podivm, 2018, p. 88.

⁵⁶ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: incluindo noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário**. 12ª ed., Salvador: JusPODIVM, 2020, p. 375.

⁵⁷ Ibid., p. 375.

⁵⁸ Ibid., p. 372.

O art. 49 da Lei n. 13.445/2017, nos seus parágrafos 1º ao 4º, estabelece o procedimento para sua aplicação, dispondo inicialmente acerca da necessidade de notificação da empresa transportadora e da autoridade consular do país de nacionalidade do migrante ou visitante. Existem hipóteses de vedação à aplicação da repatriação, nos seguintes casos: pessoa em situação de refúgio ou de apatridia; menor de 18 anos desacompanhado, salvo se a medida lhe seja favorável pelas circunstâncias do caso; sujeito necessitado de acolhimento humanitário; quando a medida implicar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa. Por fim, há determinação de que a Defensoria Pública da União seja notificada, quando a repatriação não puder ocorrer de forma imediata ou se estiver presente uma das hipóteses de vedação da medida.

As portarias interministeriais mencionam a repatriação prevista na Lei de Migração, sem indicar qualquer excepcionalidade na sua aplicação aos casos relacionados às medidas de controle migratório no contexto da pandemia da Covid-19, tratando-se, portanto, de mera reprodução do instituto previsto em lei.

2.3.2. Deportação imediata

O instituto original da deportação está previsto no art. 50 da Lei n. 13.445/2017, sendo conceituado legalmente como a medida decorrente de procedimento administrativo que consiste na retirada compulsória de pessoa que se encontra em situação migratória irregular em território nacional. É a retirada do território nacional do estrangeiro com status ilegal no país, em virtude de diversas causas, como a entrada irregular no território nacional, expiração do visto, exercício de atividade remunerada pelo detentor de visto de turista, etc⁵⁹.

Nos parágrafos dos artigos 50 e 51 da Lei de Migração, há regulamentação do procedimento administrativo para aplicação da deportação, que se inicia com a notificação pessoal do deportando, concedendo-lhe prazo de até 120 dias para regularização de sua permanência, se possível. A notificação não impede a circulação do estrangeiro pelo território.

O art. 51 da Lei aduz que os procedimentos conducentes à deportação devem respeitar o contraditório e a ampla defesa e a garantia de recurso com efeito suspensivo. Os parágrafos deste artigo determinam que a Defensoria Pública da União deverá ser notificada para prestação de assistência ao deportando em todos os procedimentos administrativos de deportação, indicando que a ausência de manifestação do órgão, desde que previamente notificado, não impede a execução da medida.

⁵⁹ VARELLA, Marcelo D. **Direito internacional público**. 8ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2019, p. 90.

Finalmente, no art. 52 há vedação da deportação, se a medida configurar extradição não admitida pela legislação brasileira. Tais hipóteses estão previstas no art. 82 da Lei, destacando-se o inciso IX, que veda a extradição para o beneficiário de refúgio.

As portarias interministeriais preveem como medida aplicável, por descumprimento das hipóteses de proibição de entrada no território nacional, a deportação imediata. Esta modalidade de deportação não encontra previsão na legislação de regência (Lei de Migração e demais normas legais em sentido estrito), tratando-se de um instituto inaugurado pelos atos infralegais⁶⁰.

A interpretação dada pelos tribunais é no sentido de entender a deportação imediata como uma medida de devolução sumária do estrangeiro em desacordo com os termos das portarias interministeriais, prescindindo da instauração de procedimento administrativo prévio, com contraditório e ampla defesa.⁶¹ Considerando que a repatriação não é mais possível quando há ingresso do estrangeiro no território nacional⁶², com a deportação imediata pretende-se a devolução súbita do migrante em situação irregular, quando este tenha conseguido se furtar do controle migratório de fronteiras. Em resumo, seria possível obter efeitos semelhantes à repatriação (devolução sem procedimento administrativo prévio), embora aplicável a estrangeiros que já se encontram no Brasil.

No caso, verifica-se a supressão do contraditório e ampla defesa, garantias decorrentes do devido processo administrativo concedidas ao migrante com status não regularizado, na aplicação da sanção de retirada compulsória em exame.

2.3.3. Inabilitação de pedido de refúgio

A última medida de retirada compulsória prevista pelas portarias interministeriais a ser analisada é a inabilitação de pedido de refúgio.

A medida é um instituto que não encontra correspondência na legislação em sentido estrito, nem mesmo de forma assemelhada – como ocorre com a deportação imediata -, sendo

⁶⁰ FONSECA, Elisa Marina Fonseca; MEDEIROS, Mirna de Lima; MIRANDA, João Irineu de Resende. **O controle migratório nas fronteiras do Brasil durante a pandemia: sinais do autoritarismo à nossa porta.** Revista Simbiótica, v.8, n.2, p. 11-37, mai.-ago. 2021, p. 28.

⁶¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região – **Remessa Necessária/RO: 1002246-59.2021.4.01.4200.** Relator: Desembargador Federal Souza Prudente, Data de Julgamento: 03/11/2021, 5ª Turma, Data de Publicação: PJe 03/11/2021. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região – **Agravo de Instrumento/SP: 5009515-17.2021.4.03.0000.** Relator: Desembargador Federal Marli Marques Ferreira, Data de Julgamento: 30/11/2021, 4ª Turma, Data de Publicação 10/12/2021.

⁶² PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: incluindo noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário.** 12ª ed., Salvador: JusPODIVM, 2020, p. 372.

uma figura jurídica inteiramente nova no ordenamento jurídico⁶³. Por isso, quem apresenta os contornos desta medida é a jurisprudência, sendo concebida como a recusa de recebimento da solicitação administrativa de refúgio pela Polícia Federal, obstando que este órgão dê processamento a esses requerimentos⁶⁴.

A inabilitação de pedido de refúgio apresenta-se correlacionada com as medidas analisadas anteriormente. Como visto, não é cabível a repatriação e a deportação, quando se está na presença de migrantes em situação de refúgio. Com a aplicação da inabilitação de pedido de refúgio, obsta-se a solicitação administrativa visando o reconhecimento dessa condição⁶⁵. Isso impede a certificação formal do status de refúgio pelas autoridades migratórias, permitindo, por conseguinte, a utilização da repatriação ou da deportação imediata, conduzindo à devolução sumária do migrante em desacordo com as portarias interministeriais, ante a inexistência de qualquer óbice legal à sua aplicação.

O principal ponto controverso em torno do instituto decorre do disposto no artigo 8º da Lei nº 9.474/1997 (Estatuto do Refugiado), em que se estabelece que o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para a solicitação de refúgio, bem como do art. 10, caput, do mesmo diploma legal, que prevê que, a partir da apresentação do requerimento de abrigo, deve ser suspenso "qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem". Outra questão levantada pela doutrina é a validade da criação de um instituto de caráter sancionatório por meio de mero ato infralegal, haja vista a proteção advinda do princípio da legalidade⁶⁶.

⁶³ ANDRADE, Fabiana Lima Agapejev de Andrade. **Migração forçada do povo indígena Warao: a luta pelo reconhecimento do direito ao refúgio em tempos de pandemia**. 45º Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), out. 2021. Disponível em: https://www.anpocs2021.sinteseeventos.com.br/atividade/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNjoiYT0xOntzOjE6ImgiO3M6MzI6IjJkOTc1NDM3NWY2YzVkZDBjODhlYThmYzZiNTVIYjU5Ij9&ID_ATIVIDADE=235. Acesso em 24 fev. 2024, p. 3.

⁶⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região – **Remessa Necessária/MS: 5000225-08.2021.4.03.6004**. Relator: Desembargador Federal Antônio Carlos Cedenho, Data de Julgamento: 04/02/2022, 3ª Turma. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região – **Remessa Necessária/CE: 0816771-56.2021.4.05.8100**, Relator: Desembargador Federal Fernando Braga Damasceno, Data de Julgamento: 07/07/2022, 3ª Turma.

⁶⁵ ANDRADE, Fabiana Lima Agapejev de Andrade. **Migração forçada do povo indígena Warao: a luta pelo reconhecimento do direito ao refúgio em tempos de pandemia**. 45º Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), out. 2021. Disponível em: https://www.anpocs2021.sinteseeventos.com.br/atividade/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNjoiYT0xOntzOjE6ImgiO3M6MzI6IjJkOTc1NDM3NWY2YzVkZDBjODhlYThmYzZiNTVIYjU5Ij9&ID_ATIVIDADE=235. Acesso em 24 fev. 2024, p. 14.

⁶⁶ FONSECA, Elisa Marina Fonseca; MEDEIROS, Mirna de Lima; MIRANDA, João Irineu de Resende. **O controle migratório nas fronteiras do Brasil durante a pandemia: sinais do autoritarismo à nossa porta**. Revista Simbiótica, v.8, n.2, p. 11-37, mai.-ago. 2021, p. 20.

Finalmente, concluiu-se a exposição dos atos editados que implementaram o controle excepcional de fronteiras durante a pandemia de COVID-19, com a análise das proibições de entrada e seus critérios de aplicação, bem como das medidas de retirada compulsória, em caso de descumprimento. O conflito a priori estabelecido entre toda esta normativa e outras normas do ordenamento jurídico, com matriz convencional, constitucional e legal, é detalhado no próximo capítulo.

3. O EXAME DE VALIDADE E OS LIMITES DA PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Esta é a ideia trabalhada no capítulo anterior: as portarias interministeriais editadas pelo Estado brasileiro durante a pandemia de COVID-19 são os elementos que materializam o regime de controle de fronteiras de exceção; tais atos, em conjunto, identificam o objeto de estudo que será submetido ao exame de validade proposto. Neste capítulo, o estudo investiga a validade desse regime de controle de fronteiras a partir de princípios jurídicos aplicáveis.

Inicialmente, realiza-se a fundamentação da escolha dos princípios que servem como parâmetros, em deferência aos preceitos metodológicos da pesquisa. Em seguida, realiza-se o exame de conformidade propriamente dito.

Ao final, discute-se, como corolário da investigação feita, quais são, então, os limites da proteção de direitos humanos diante das restrições migratórias implementadas no contexto de crise sanitária. Isto é, estuda-se quais são os requisitos de validade das medidas de restrição de direitos de migrantes impostas com base na proteção da saúde pública à luz dos direitos humanos.

3.1. Fundamentação dos parâmetros normativos de análise

Quando algum estudo jurídico propõe a realização de uma análise acerca da validade de determinadas normas em face de outras, exige-se a fundamentação da escolha dos parâmetros de análise, em virtude de exigências metodológicas. A metodologia da pesquisa jurídica demanda que se demonstre a aplicabilidade das normas-parâmetro no juízo de conformidade

de um sistema jurídico⁶⁷. Permite-se ainda conhecer a previsão normativa dos princípios e as referências teóricas que orientam a abordagem.

Uma característica comum às normas escolhidas como parâmetro para o exame de validade proposto é sua natureza jurídica de princípio (normas-princípio), isto é, normas que visam promover um estado de coisas na maior medida possível dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes⁶⁸. O que significa dizer que um princípio é implementado nos limites materiais existentes, como os recursos, tecnologia, orçamento etc. disponíveis, e também nos limites jurídicos representados pelas determinações emanadas de outras normas jurídicas contidas no sistema, inclusive outros princípios.

A primeira norma apresentada é o princípio da igualdade. Possui ampla previsão no plano internacional (art. 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁶⁹, art. 2.1 e art. 3º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁷⁰, entre outros) e interno (art. 5º, caput, e I, da CF/88), tratando-se de um dos fundamentos da própria ordem jurídica. A igualdade é tema central na regulamentação da matéria, dispondo a Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes de 2016⁷¹ que a comunidade internacional é obrigada a proibir qualquer tipo de discriminação com base na “raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, nacional ou social origem, propriedade, nascimento ou outro status”. Prova dessa centralidade é encontrada no capítulo anterior, visto que os critérios utilizados (ou a falta deles) para realização do controle de fronteiras repercutiram perante as noções de isonomia durante toda a análise.

O princípio da legalidade, definido constitucionalmente como a faculdade de fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, II), representa a matriz de proteção quando se estuda questões de restrição de direitos⁷². Com efeito, no art. 84, IV, da CF, há previsão de que o Presidente da República – com possibilidade de delegação dessa

⁶⁷ BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática da Monografia para os Cursos de Direito**. 17 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 238. LISBOA, Marcelo Jucá. **Metodologia jurídica e sua relação com o conceito, interpretação e aplicação do direito: uma visão panorâmica**. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 2, nº 2, 2016, 849-909, p. 884-888.

⁶⁸ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p.103-104.

⁶⁹ Declaração Universal dos Direitos Humanos. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em 24 mai. 2024.

⁷⁰ Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. 16 de dezembro de 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em 24 mai. 2024.

⁷¹ Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes. 3 de outubro de 2016. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf. Acesso em 29 mai. 2024.

⁷² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 420.

competência, conforme parágrafo único do artigo – edite decretos e regulamentos para fiel execução da lei. A proposta do trabalho é investigar se as normas de exceção editadas no contexto da pandemia de COVID-19, ao limitar direitos, o fizeram de forma legítima.

O direito de asilo, segundo o art. 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, consiste no direito de todo ser humano, vítima de perseguição, de procurar e de gozar asilo em outros países. Importante mencionar que esta é uma definição ampla de direito de asilo, incluindo refugiados, asilo diplomático, criminosos políticos ou de opinião⁷³, não se limitando à proteção específica do asilo político⁷⁴, mas da guarida concedida a qualquer ser humano num contexto de vulnerabilidade em razão de violação a direitos humanos. Isto é, “estabeleceu-se o direito de asilo lato sensu, sob o qual estão abrangidos o asilo diplomático e territorial e o refúgio”⁷⁵. Relembra-se, ainda, o conceito amplo de refúgio contido na Declaração de Cartagena 1984 e no art. 1º, III, da Lei n. 9.474/97. São estas as noções utilizadas por este trabalho.

Quando a pesquisa aponta como objeto de estudo a validade do controle de fronteiras, que é uma prerrogativa estatal ligada diretamente à sua soberania, o direito de asilo passa naturalmente a compor a análise, uma vez que o princípio busca atenuar tal prerrogativa em favor da dignidade humana⁷⁶.

O princípio da não-devolução ou *non refoulement* encontra-se previsto em diplomas internacionais ratificados pelo Brasil como a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura⁷⁷ (art. 3º), Convenção Americana de Direitos Humanos⁷⁸ (art. 22.8 e 9) e no Estatuto dos Refugiados de 1951⁷⁹ (art. 33). Nota-se o prestígio do referido princípio na seara internacional. No plano interno, consta nos arts. 7º, §1º, 32 e 37 da Lei n.º 9.474/1997 e no art. 49, §4º, da Lei 13.445/2017 (Lei de Migração). Representa uma proteção mínima aos não acolhidos de serem entregues a país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa⁸⁰. Tal princípio é um dos fundamentos do Direito

⁷³ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 14.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 1.051-1.1053.

⁷⁴ O asilo político encontra previsão no art. 4º, X, da CF/88 e arts. 27 a 29 da Lei n.º 13.445/2017.

⁷⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 36.

⁷⁶ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 14.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 1.060.

⁷⁷ Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. 10 de dezembro 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0040.htm. Acesso em 12 abr. 2024.

⁷⁸ Convenção Americana sobre Direitos Humanos. 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em 12 abr. 2024.

⁷⁹ Estatuto dos Refugiados. 28 de julho de 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/media/convencao-relativa-ao-estatuto-dos-refugiados-pdf>. Acesso em 12 abr. 2024.

⁸⁰ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 11ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 1.141.

Internacional dos Refugiados, sendo um complemento ao direito de asilo⁸¹. Ainda que o direito de asilo não possa ser exercido regularmente pelo indivíduo perante determinado Estado, não pode ele ser devolvido à nação em que sua dignidade esteja ameaçada.

No tópico das medidas de retirada compulsória (2.3), a legislação migratória brasileira faz referência constante ao princípio da não-devolução enquanto limitação à aplicação dessas medidas, de modo que a própria normativa indica o *non refoulement* como seu parâmetro de controle.

Por fim, tem-se o princípio do devido processo legal, também com previsão na ordem supranacional (art. 9º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos⁸²) e interna (art. 5º, LIV, da CF/88). O conteúdo normativo do devido processo legal determina que os processos jurídicos (em sentido amplo) devem respeitar uma série de garantias, como o contraditório, a produção de provas, um julgamento imparcial, tratamento isonômico etc., para poderem ser considerados válidos⁸³. Nesse sentido, quando da análise das medidas de retirada compulsória, foi possível identificar a sua natureza de procedimento administrativo, o que torna o princípio do devido processo legal plenamente aplicável ao juízo de conformidade.

3.2. Exame de validade à luz das normas-parâmetro

A presente análise tem como objetivo examinar a conformidade das portarias interministeriais que instituíram um regime migratório de exceção durante a pandemia de COVID-19 à luz de princípios jurídicos fundamentais. Serão avaliados, em particular, os princípios da igualdade, da legalidade, do direito de asilo, da não-devolução e do devido processo legal, considerando o impacto dessas medidas sobre os direitos dos migrantes e o equilíbrio entre a proteção da saúde pública e o respeito às normas jurídicas de matriz constitucional e internacional. As contradições e críticas apontadas anteriormente são retomadas com o devido aprofundamento para a realização do exame de validade proposto. Para tanto, em cada tópico são apresentadas perguntas que, ao serem respondidas, acredita-se que trazem as conclusões buscadas pelo trabalho.

a) Igualdade

⁸¹ Ibid, p. 1.141.

⁸² Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. 16 de dezembro de 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em 24 mai. 2024.

⁸³ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 20ª ed., Salvador: Jus Podivm, 2018, p. 88.

A exposição do regime de fronteiras imposto pelo Brasil durante a pandemia de COVID-19 permitiu identificar alguns problemas de tratamento anti-isonômico. Eles podem ser sintetizados nos seguintes questionamentos: os critérios elencados pelo Estado brasileiro para orientar a política migratória no contexto da pandemia observam o princípio da igualdade? Existem razões legítimas para a instituição de um regime jurídico favorável aos egressos do Paraguai e desfavorável aos da Venezuela?

O Estado brasileiro, desde o início da República, lida com a figura do estrangeiro a partir de uma perspectiva negativa, designando-o como objeto da segurança nacional e da política criminal, pois visto como uma ameaça. Destaca-se o Decreto-Lei n. 1.641/1907 (o estrangeiro que, por qualquer motivo, comprometer a segurança nacional ou a tranquilidade pública, pode ser expulso de parte ou de todo o território nacional artigo 1º); a mesma lógica é replicada pelos demais atos que regularam a matéria (Decreto-Lei 417/1969, art. 73 e Lei n.º 6.815/80, art. 65 – Estatuto do Estrangeiro)⁸⁴. Ana Luisa Zago de Moraes aponta que na política migratória brasileira, até hoje impactada por este histórico de desconfiança com o não-nacional, opera-se uma “crimigração”⁸⁵.

Este paradigma normativo começa a ser superado com a Constituição Federal, que dispõe no art. 5º, caput, que há igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes no país, sendo-lhes invioláveis os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Embora haja uma aparente limitação da proteção no texto constitucional quanto ao status migratório (residentes) e à natureza dos direitos (direitos civis ou primeira dimensão), é seguro afirmar, com base na doutrina e jurisprudência, que a norma extraída desse dispositivo alcança tanto estrangeiros não residentes⁸⁶ quanto direitos de outra natureza, como sociais⁸⁷ e difusos⁸⁸. Não se pode defender que a dignidade humana do estrangeiro só se encontra protegida, quando se encontrar no território nacional na qualidade de residente. Da mesma forma, direitos sociais como assistência social e saúde são prestados ao

⁸⁴ GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Grupos vulneráveis, acesso à justiça e ação popular**. 2022. 240 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022., p. 170.

⁸⁵ MORAES, Ana Luisa Zago de. **Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil**. São Paulo: IBCCRIM, 2016.

⁸⁶ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. – 11 ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 686.

⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 587970/SP**. Relator Ministro Marco Aurélio. Data do Julgamento: 19/04/2017. Neste julgado, o STF reconheceu o direito de estrangeiro ao Benefício de Prestação Continuada – BPC.

⁸⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. – 35 ed., atual. – São Paulo: Malheiros, 2020, p. 583. Bonavides ensina que os direitos difusos têm como destinatário o próprio gênero humano, não estando limitados a interesses e categorias individuais (como residência, status migratório etc.).

não-nacional; assim também o meio ambiente ecologicamente equilibrado não está excluído da sua esfera de direitos.

No plano legal, este novo paradigma se consolida em definitivo com a Lei n. 13.445/2017 (Lei de Migração), de modo que o não-nacional, antes objeto de cisma pelo Estado, torna-se sujeito de direitos⁸⁹. Até a nomenclatura “estrangeiro”, dado o caráter pejorativo do sentido que foi sendo construído na história do tema no Brasil, é substituída pela legislação (os termos usados são imigrante, emigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida).

Com a nova lei, a política migratória confere ao migrante um patamar mínimo de direitos, sendo orientada por uma série de princípios (art. 3º), dentre eles:

- II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- (...)
- IV- não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- (...)
- IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;
- (...)
- XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;

Portanto, a política migratória brasileira é estruturada para promoção do tratamento igualitário, vedando-se qualquer discriminação ilegítima.

A determinação de observância do princípio da igualdade não exclui a possibilidade de que, em um caso específico, haja tratamento diferenciado em favor ou desfavor de um grupo ou indivíduo, desde que haja razões legítimas para tanto⁹⁰. Essas razões devem possuir uma pertinência lógica e racional com o fim que se deseja alcançar com a realização do *discrimen*⁹¹. Celso Antônio Bandeira de Mello oferece alguns critérios para identificar eventual desrespeito ao princípio da isonomia.⁹²

Parece-nos que o reconhecimento das diferenciações que não podem ser feitas sem quebra da isonomia se divide em três questões:

- a) a primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação;
- b) a segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de *discrimen* e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado;

⁸⁹ FRANCO, Thalita Leme. **Desafios da regulamentação da Lei de Migração brasileira**. 2020. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.101.2020.tde-31032020-124608>, p. 47.

⁹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**, p. 18.

⁹¹ Ibid., p. 18.

⁹² Ibid., p. 21.

c) a terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados.

Em resumo, deve-se identificar o elemento adotado como critério discriminatório, investigando se há justificativa racional que valide a situação de desigualdade criada, verificando se há a promoção de algum princípio ou interesse previsto constitucionalmente.

Aplicando esta fórmula ao objeto de estudo deste trabalho, tem-se que o elemento de discriminação deve, de um lado, possuir motivação racional ancorada na ciência (infecologia, epidemiologia, saúde pública, bioinformática⁹³ etc.), de outro, promover a proteção da saúde da coletividade (art. 196 da CF) em face do quadro de crise sanitária. É dizer que, se as restrições de entrada no território nacional impostas a determinado país se fundamentaram na busca do controle da pandemia de COVID-19, tal medida só é válida se houver comprovação, à luz da ciência, de que, de fato, contribuem para a redução da circulação do vírus ou, de alguma forma, se justifiquem no escopo de proteção da saúde coletiva. Caso contrário, haverá ofensa ao princípio constitucional da igualdade, sendo tais restrições incompatíveis com a ordem jurídica.

Não se ignora que na ciência há controvérsias sobre a eficácia das ações em matéria de saúde pública⁹⁴, especialmente porque no caso se trata de um fenômeno relativamente novo (COVID-19) e de alcance global em um ambiente de desinformação e notícias falsas⁹⁵. Por isso, a validade jurídica de determinada medida que imponha uma situação de desigualdade não será alcançada apenas quando fundamentada em uma “certeza científica”, mas quando houver apoio em elementos racionais concretos – ainda que não absolutos – a justificá-la⁹⁶. Hugo de Brito Machado Segundo explica que as afirmações científicas “não são perfeitas,

⁹³ Bioinformática é uma área interdisciplinar que reúne conhecimentos de estatística, computação, matemática e biologia para fazer previsões. INSTITUTO BUTANTAN. **Bioinformática: a ciência que pode prever a próxima pandemia.** Disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/bioinformatica-a-ciencia-que-pode-prever-a-proxima-pandemia>. Acesso 23 jan. 2024.

⁹⁴ NISHIOKA, Sérgio de Andrade. **O fechamento de fronteiras tem sido uma medida efetiva para impedir a propagação da pandemia de COVID-19?** Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/especial/covid19/markdown/352>. Acesso em 13/05/2024. SANTOS, Iris; NASCIMENTO, Wanderson. **As medidas de quarentena humana na saúde pública: aspectos bioéticos.** Revista Bioethikos, São Paulo, v. 8, n. 2, 2014, pp. 174-85. GAMARRA, Tatiana Pereira das Neves. **Comunicação das incertezas científicas: estratégias para a pandemia de COVID-19.** Vittalle – Revista de Ciências da Saúde v. 33, n. 2 (2021) pp.9-11. DOI: <https://doi.org/10.14295/vittalle.v33i2.13039>.

⁹⁵ GIORDANI, R. C. F., DONASOLO, J. P. G., AMES, V. D. B., GIORDANI, R. L.. **A ciência entre a infodemia e outras narrativas da pós-verdade: desafios em tempos de pandemia.** Cien. Saúde Colet. (2021/Abr). Está disponível em: <http://cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/a-ciencia-entre-a-infodemia-e-outras-narrativas-da-posverdade-desafios-em-tempos-de-pandemia/18033?id=18033>. Acesso em: 26 ago. 2024.

⁹⁶ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **O Direito e sua Ciência: uma introdução à epistemologia jurídica.** – 3 ed. – Indaiatuba, SP: editora Foco, 2023, p. 49.

absolutas e irretocáveis, mas apenas que, dada a quantidade razoável de testes pelas quais já passaram e ainda não falharam, são consideradas verdadeiras até que se demonstre o contrário ou se apresente teoria melhor”⁹⁷.

Retomando os problemas apontados com a política migratória implementada durante a pandemia de COVID-19, temos, inicialmente, a questão dos critérios utilizados para orientar o controle de fronteiras durante esse período. Como visto anteriormente (ver item 2.2, *a*), a sistemática estabelecida foi: a nacionalidade *per se* do migrante não é considerada, sendo o fato gerador da restrição o país a partir do qual busca entrada no território brasileiro; o tipo de transporte utilizado é o principal fator a orientar a aplicação do regime jurídico migratório.

No primeiro caso, o elemento tomado como fator de desigualdade (a fundamentar o tratamento jurídico diversificado, no caso, a permissão ou proibição de entrada no território) foi o país de saída do migrante, não a sua nacionalidade. De fato, verifica-se que a nacionalidade do sujeito, por si só, não constitui fator de maior ou menor risco de propagação do vírus, não representando um critério válido a orientar a política de controle de fronteiras. Com efeito, o local a partir do qual se busca entrada no Brasil é o legítimo fator que permite a construção de uma justificativa racional para imposição de eventual limitação, pois é possível identificar, mapear e quantificar o grau de risco que determinada localidade possui e as consequências de se admitir no país os sujeitos dali egressos⁹⁸. Infere-se, no caso, a escolha de um fator de desigualdade válido, pois compatível com a isonomia.

Estabelece-se, portanto, a premissa de que só é válida a restrição de acesso ao território, com fundamento no controle da pandemia de COVID-19, em detrimento de determinado país, quando este implicar a ampliação do risco concreto à saúde coletiva, à luz do que razoavelmente apontam os preceitos científicos.

A partir dessa premissa, é que o segundo elemento tomado como fator de desigualdade - o tipo de transporte utilizado para ingresso no Brasil - é examinado. Observou-se que o controle de fronteiras dispôs, de forma geral, um regime jurídico específico segundo o meio de acesso empregado (terrestre, aéreo ou aquaviário). Assentou-se, ainda, que o transporte aéreo foi objeto de menos restrições, havendo constante tentativa de flexibilização do interdito por essa via em detrimento dos transportes terrestre e aquaviário, em que houve uma restrição total de acesso, ressalvadas as escusas previstas, durante quase todo o período da pandemia.

⁹⁷ Ibid., p. 53.

⁹⁸ PÊGO FILHO, Bolívar MOURA, Rosa NUNES, Maria KRÜGER, Caroline MOREIRA, Paula Gomes FERREIRA, Gustavo NAGAMINE, Liria Yuri. **Pandemia e fronteiras brasileiras: análise da evolução da Covid-19 e proposições**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10039>. Acesso em 26/08/2024, p. 32.

A doutrina jurídica⁹⁹ e sanitaria¹⁰⁰ não aponta uma justificativa lógica para o tratamento diferenciado com base no meio de acesso (terrestre, aéreo ou aquaviário), pois não há um aumento do risco de ofensa ao bem protegido (saúde coletiva), conforme o tipo de transporte escolhido. Eliseu Waldman (médico infectologista) e Fernando Aith (jurista especialista em saúde pública) asseveram que “Se os estrangeiros podem entrar por via aérea respeitadas algumas condições, o mesmo tratamento poderia ser dado para os estrangeiros que estejam ingressando por via terrestre”¹⁰¹.

Pode-se argumentar que a escolha de favorecimento do acesso ao Brasil pelo transporte aéreo se deu com fundamento no fato de que este é limitado aos aeroportos, de modo que a fiscalização do cumprimento das normas sanitárias é facilitada, ao contrário do que ocorre no transporte terrestre e aquaviário, sujeitos à imensidão do território brasileiro. Todavia, há razões que invalidam tal alegação.

A primeira é que não se pode pautar o regime de controle de fronteiras presumindo a sua ineficiência, ou seja, é inadmissível que as regras de proibição/permissão do ingresso no território sejam formuladas considerando a inaptidão para sua implementação de forma igualitária na extensão do território nacional. Os critérios para admissão ou inadmissão no território nacional tem de ser unos, a despeito do meio de ingresso, pois são decorrentes do poder soberano, que se expressa de forma ampla, em cada ponto e posto de controle do país¹⁰². Se a entrada de determinado estrangeiro é admitida no país, ela pode se dar por quaisquer meios, não se podendo cindir tal outorga. É nesse sentido o disposto no art. 3º, IV, da Lei de Migração, asseverando a “não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional”. Esta norma expressa a impossibilidade de se estabelecer uma política migratória casuística, condicionada por aspectos formais, mas pelos direitos e deveres atribuídos aos não-nacionais.

A segunda questão é que o sistema constitucional e convencional não admite a imposição de um tratamento diferenciado que, ainda que possa ser considerado conveniente, carece de legitimidade. Em outras palavras, a necessidade de uma política migratória

⁹⁹ FONSECA, Elisa Marina Fonseca; MEDEIROS, Mirna de Lima; MIRANDA, João Irineu de Resende. **O controle migratório nas fronteiras do Brasil durante a pandemia: sinais do autoritarismo à nossa porta**. Revista Simbiótica, v.8, n.2, p. 11-37, mai.-ago. 2021, p. 30.

¹⁰⁰ WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. **Parecer jurídico-sanitário - fechamento de fronteiras terrestres do Brasil para o controle da disseminação da COVID-19: aspectos jurídicos e epidemiológicos**. Centro de Estudos e Pesquisa de Direito Sanitário – CEPEDISA/USP, dez. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2020/12/PARECER_JURI%CC%81DICO_SANITA%CC%81RIO_FRONTIERAS_CEPEDISA_FSP_USP.pdf, p. 35

¹⁰¹ Idem, p. 35.

¹⁰² MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1.006.

unificada não deve ser relativizada em favor de conveniências administrativas. Não se pode invocar “circunstâncias excepcionais” como forma de esvaziar os direitos humanos, sendo que qualquer discriminação tem que ter propósito legítimo, ou uma justificativa objetiva e razoável¹⁰³.

A última razão apresentada é o fato de que o Estado brasileiro possui, sim, atuação de controle migratório tanto em postos terrestres quanto aquaviários¹⁰⁴, de modo que as mesmas medidas de segurança sanitária aplicadas nos aeroportos podem ser estendidas. A ilação que se faz é que a política governamental presumiu que não há como controlar a entrada de estrangeiros pelos meios terrestres e aquaviários. Aqueles que buscam acesso por eles têm de se submeter ao controle migratório, apresentando-se em posto da Polícia Federal, sob pena de se encontrarem com status migratório irregular, embora sempre sujeito à regularização¹⁰⁵.

Não há justificativa prática para diferenciar os meios de ingresso no território nacional com base na presumida dificuldade de fiscalização. Afinal, para exercer sua vida livremente no Brasil, o migrante inevitavelmente precisará se apresentar voluntariamente às autoridades migratórias ou ser submetido à fiscalização pela Polícia Federal. Esse procedimento possibilita tanto a regularização de seu status migratório quanto, quando aplicável, a adoção de medidas de retirada compulsória previstas em lei.

Após toda a fundamentação exposta que aponta a ilegitimidade da escolha feita pelo Brasil de utilizar o meio de transporte como o principal elemento de regulação do controle de fronteiras implementado durante a pandemia de COVID-19, é seguro afirmar que tal política migratória possui um traço aporofóbico¹⁰⁶.

A aporofobia não é um elemento desconhecido quando se trata de migrações¹⁰⁷. A filósofa Adela Cortina resume a questão indicando que “quando percebemos que não

¹⁰³ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 12ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 801.

¹⁰⁴ NEVES, Alex Jorge da. SILVA, José Camilo da. CAMPOS, Sérgio Flores de. (org.). **Metodologias de funcionamento e estruturação de unidades especializadas de fronteira: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

¹⁰⁵ O art. 50, §1º, da Lei 13.445/2017, concede prazo de 60 (sessenta) dias para a regularização da situação migratória.

¹⁰⁶ VASCONCELOS, Vanessa Lopes. POMPEU, Gina Vidal Marcili. AZEVEDO SEGUNDO, Francisco Damazio. **Covid-19 e seus muros aporofóbicos: fechamento de fronteiras brasileiras e aversão aos refugiados venezuelanos**. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 9 (2023), n.º 6, 1835-1869, p. 1853.

¹⁰⁷ CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. Tradução de Daniel Fabre – São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 18. Adela Cortina define aporofobia como “um tipo de rejeição, aversão e medo que tem por destinatário os pobres”.

rejeitamos realmente os estrangeiros se são turistas, cantores ou atletas famosos, rejeitamos se eles são pobres, imigrantes, mendigos, sem-teto, mesmo que sejam da própria família”¹⁰⁸.

O Estado brasileiro demonstrou, de forma constante, esforços para flexibilizar, adaptar e relativizar as restrições impostas ao ingresso no país por transporte aéreo. Contudo, no que diz respeito às demais modalidades de entrada, como as vias terrestres, limitou-se a estabelecer proibições quase gerais e irrestritas. Essa disparidade não pode ser analisada sem considerar o perfil socioeconômico dos estrangeiros que ingressam no país por via aérea em comparação aos que utilizam meios terrestres, especialmente à luz da renda per capita dos países fronteiriços ao Brasil. A aporofobia presente na política migratória torna-se evidente ao imaginar dois indivíduos, de mesma nacionalidade, tentando ingressar no Brasil a partir do mesmo local, mas com tratamentos diferentes: um tendo acesso permitido por avião, enquanto o outro é barrado ao tentar entrar de ônibus ou a pé.

Continuando o raciocínio até aqui desenvolvido, responde-se à pergunta remanescente: existem razões legítimas para instituição de um regime jurídico favorável aos egressos do Paraguai e desfavorável aos da Venezuela?

Novamente, a premissa que responde à pergunta, segundo os ditames do princípio da igualdade, é a mesma: o tratamento jurídico conferido deve estar fundamentado em elementos razoavelmente seguros, indicados pela ciência, que apontem para redução ou ampliação do risco à saúde coletiva.

Em relação ao Paraguai, este país “não apresenta qualquer dado epidemiológico relacionado à Covid-19 que justifique ter sua fronteira terrestre aberta em total dissonância com os demais países limítrofes”¹⁰⁹. De fato, quando se comparam o casos de COVID-19 registrados no país, à época da instituição do regime jurídico favorável, verifica-se uma incidência consideravelmente maior do que em outros lugares, como Uruguai e Bolívia¹¹⁰,

¹⁰⁸ CORTINA, Adela. **Não rejeitamos estrangeiros se forem turistas, cantores ou atletas famosos, rejeitamos se forem pobres**. Entrevista concedida a Irene Hernández Velasco. BBC News, disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-54778993>. Acesso em 27/08/2024.

¹⁰⁹ WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. **Parecer jurídico-sanitário - fechamento de fronteiras terrestres do Brasil para o controle da disseminação da COVID-19: aspectos jurídicos e epidemiológicos**. Centro de Estudos e Pesquisa de Direito Sanitário – CEPEDISA/USP, dez. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2020/12/PARECER_JURI%CC%81DICO_SANITA%CC%81RI_O_FRONTIERAS_CEPEDISA_FSP_USP.pdf, p. 35.

¹¹⁰ Em 14 de outubro de 2020, data da instituição do regime benéfico aos oriundos do Paraguai por meio da Portaria n.º 478, este país contava com 648 infecções diárias, ao passo que Uruguai e Bolívia registraram 51 e 196 infecções diárias respectivamente, no mesmo período. Fonte: Reuters COVID-19 Tracker. Disponível em: <https://www.reuters.com/graphics/world-coronavirus-tracker-and-maps/pt/countries-and-territories/paraguay/>; <https://www.reuters.com/graphics/world-coronavirus-tracker-and-maps/pt/countries-and-territories/bolivia/>; <https://www.reuters.com/graphics/world-coronavirus-tracker-and-maps/pt/countries-and-territories/uruguay/>. Acesso em 28 ago. 2024.

embora em relação a estes houvesse restrições de acesso rígidas (fechamento geral, como regra).

Se não há uma justificativa sanitária para este regime favorável, é possível supor que o seu fundamento reside no intenso fluxo comercial, laboral, turístico e de pessoas que existe na fronteira de Foz do Iguaçu com o Paraguai¹¹¹. Essa medida, ao se rememorar a razão pela qual foi instituído um regime de fronteiras de exceção — o controle da pandemia —, revela-se injusta, pois desconsidera seu propósito principal, que é a proteção da saúde coletiva. Em vez disso, parece estar guiada por outros interesses, como questões econômicas, políticas locais e afins. É importante enfatizar que não se nega a legitimidade de tais interesses em um contexto de crise sanitária; contudo, se uma medida restritiva é adotada sob o fundamento da preservação da saúde pública, razões de ordem econômica ou política não podem prevalecer sobre ou excluir determinados grupos de sua aplicação, sob pena de violação ao princípio da isonomia.

Sobre o regime jurídico adverso imposto aos oriundos da Venezuela, a premissa construída novamente aponta para a sua invalidade, uma vez que não há elementos científicos que justifiquem um tratamento diferenciado. Dado que reforça tal alegação indica que, na faixa terrestre, a primeira fronteira a ser restrita foi justamente a venezuelana, que ocupava apenas o quarto lugar no número de casos confirmados, com 33 registros, entre os países que fazem fronteira com o Brasil, e possuía somente casos importados da doença, em contraste com Peru (86), Argentina (65) e Colômbia (45), que já registravam os maiores números de casos confirmados com transmissão local¹¹².

Durante todo o período da pandemia, a Venezuela não apresentou um volume discrepante maior de casos em relação aos demais países da região, a justificar a imposição de um regime tão rigoroso em face dos seus egressos. Destaca-se o quadro abaixo:

¹¹¹ FONSECA, Elisa Marina Fonseca; MEDEIROS, Mirna de Lima; MIRANDA, João Irineu de Resende. **O controle migratório nas fronteiras do Brasil durante a pandemia: sinais do autoritarismo à nossa porta.** *Revista Simbiótica*, v.8, n.2, p. 11-37, mai.-ago. 2021, p. 31. Apontam que “houve uma pressão intensa do empresariado da região pela reabertura da fronteira, devido aos impactos econômicos.”

¹¹² PÊGO FILHO, Bolívar MOURA, Rosa NUNES, Maria KRÜGER, Caroline MOREIRA, Paula Gomes FERREIRA, Gustavo NAGAMINE, Liria Yuri. **Pandemia e fronteiras brasileiras: análise da evolução da Covid-19 e proposições.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10039>. Acesso: 16/06/2023, p. 27.

País	Número de casos registrados semanalmente em 07/03/2021* ¹¹³	Número de casos a cada milhão de habitantes ¹¹⁴ (2022)**
Venezuela	3.100	109,53
Brasil	414.000	2.038,5
Argentina	43.700	944,86
Chile	29.100	1.484,53
Peru	41.900	1.230,91
Bolívia	5.400	441,73
Equador	10.300	572,19
Uruguai	5.400	1.557,65

* Fonte: Organização Mundial de Saúde (OMS)¹¹⁵

** Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹¹⁶

Ainda que se questione a confiabilidade dos dados apresentados daquele país sob o viés da subnotificação, em virtude da instabilidade política e econômica a macular o seu sistema de informação, “vale lembrar que esse país tem um bom histórico de qualidade de sua vigilância no período pré-crise e um sistema de saúde com estrutura pelo menos igual à média dos países da região”¹¹⁷. Ademais, o ponto principal é que não há razões para imputar à

¹¹³ Utilizou-se o período de 07/03/2023 como termo final da coleta de dados, pois este foi o marco de início da vacinação na América Latina (<https://www.who.int/pt/news-room/feature-stories/detail/paho-paving-the-way-for-covid-19-vaccination-in-the-americas>). Assim, é possível relacionar mais diretamente o número de casos com as medidas de controle de fronteiras.

¹¹⁴ A partir do número de casos em 07/03/2021 (dado apresentado pela OMS), utilizou-se a fonte do IBGE para indicar a população de cada país referido. Após, pôde-se obter uma média de número de casos a cada milhão de habitantes, permitindo uma comparativo proporcional entre os países. A fórmula utilizada foi número de casos / população total x 1.000.000.

¹¹⁵ WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Number of COVID-19 cases reported to WHO**. Disponível em: <https://data.who.int/dashboards/covid19/cases?n=c>. Acesso em 28 ago. 2024.

¹¹⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/mapa>. Acesso em 28 ago. 2024.

¹¹⁷ WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. **Parecer jurídico-sanitário - fechamento de fronteiras terrestres do Brasil para o controle da disseminação da COVID-19: aspectos jurídicos e epidemiológicos**. Centro de Estudos e Pesquisa de Direito Sanitário – CEPEDISA/USP, dez. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2020/12/PARECER_JURI%CC%81DICO_SANITA%CC%81RI_O_FRONTIERAS_CEPEDISA_FSP_USP.pdf, p. 39.

Venezuela um percentual maior de casos – a justificar um regime mais rigoroso - do que a média apresentada pelos demais países da América Latina.

A pesquisa elaborada sobre o assunto, localizada por este trabalho, é unânime em apontar que o Estado brasileiro implementou abertamente uma política discriminatória em desfavor dos oriundos da Venezuela. Para Fabiana Andrade “essas sanções e o tratamento discriminatório conferido aos migrantes, em especial, (...) os venezuelanos (...), têm dado margem para o cometimento de ilegalidades por parte do Estado Nacional”¹¹⁸. Em estudo sociológico, Svetlana Ruseishvili destaca que “No Brasil, o governo de Bolsonaro resolveu fechar a fronteira com a Venezuela assim que a Organização Mundial de Saúde decretou a pandemia, embora o número de infectados por coronavírus no Brasil tenha sido muito maior que na Venezuela”¹¹⁹. Por fim, João Carlos Jarochinski Silva e Liliana Lyra Jubilut asseveram que “além dessas graves medidas jurídicas, inconstitucionais pelo tipo de discriminação ali presente, que, inclusive, enfraquecem o importante reconhecimento da grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela como base para o refúgio”¹²⁰.

Talvez o recorte mais claro do tratamento discriminatório conferido pelo Brasil aos migrantes e refugiados oriundos da Venezuela seja aquele imposto pela Portaria n.º 340, de 30 de junho de 2020. A aplicação do ato, com base no art. 3º, VI, a, §6º, e art. 6º, estabelece o seguinte regime migratório: permite-se o ingresso no território nacional, quando realizado por transporte aéreo, para a realização de atividades artísticas, esportivas ou de negócios. No entanto, é vedado o acesso por meios terrestres ou aquaviários, caso se trate de migrantes provenientes da Venezuela que busquem reunião familiar com cônjuges ou filhos brasileiros. Tal tratamento revela um caráter claramente discriminatório.

A raiz desta política discriminatória pode ser explicada, novamente, pela aporofobia, mas também por uma matriz político-ideológica. Embora não seja possível tratar o tema com a devida profundidade, é possível reunir estudos específicos sobre o assunto, de forma a permitir a realização de algumas inferências importantes para a análise em curso.

¹¹⁸ ANDRADE, Fabiana Lima Agapejev de Andrade. **Migração forçada do povo indígena Warao: a luta pelo reconhecimento do direito ao refúgio em tempos de pandemia**. 45º Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), out. 2021. Disponível em: https://www.anpocs2021.sinteseeventos.com.br/atividade/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmF0cyJ7czozNjoiYToxOntzOjE5OiJJRF9BVEIWSURBREUiO3M6MzoiMjM1Ijt9IjtzOjE6ImgiO3M6MzI6IjJkOTc1NDM3NWY2YzVkZDBjODhlYTlmYzZiNTVIYjU5Ijt9&ID_ATIVIDADE=235. Acesso em: 20 junho 2024.

¹¹⁹ BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coordenadores); VON ZUBEN, Catarina; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Organizadores). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-internacionais-e-a-pandemia-covid-19/>. Acesso em 06 jan. 2024, p. 164.

¹²⁰ Ibid., p. 422.

Iana Vasconcelos destaca que o principal motivo pela qual venezuelanos aportam no território brasileiro são as condições econômicas experimentadas em seu país de origem, pois carentes dos recursos mais básicos como a própria comida¹²¹. Não se trata, na maioria dos casos, de um fundado temor de perseguição, mas de “um pedido de ajuda para sobreviver, pois estão a sofrer violações de seus direitos humanos”¹²². Ao encontro dessa constatação, destacam-se as constantes pressões exercidas por setores da sociedade e mesmo entes políticos acerca da desorganização causada pela chegada desses referidos imigrantes ao território, pressionando os sistemas de saúde, assistência social, educação e segurança¹²³. A imposição de um regime tão maléfico aos egressos da Venezuela é, inegavelmente, relacionado com aspectos econômicos e sociais desses sujeitos.

Do ponto de vista político-ideológico, identifica-se um embate entre a política externa do Brasil, praticada pelo então governo de Jair Bolsonaro, e a da Venezuela, de Nicolás Maduro¹²⁴. Tal embate culminou com adoção pelo Brasil das primeiras sanções unilaterais de sua história recente contra um país vizinho, pela Portaria Interministerial no 7, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério das Relações Exteriores¹²⁵. O ato impôs o impedimento de ingresso de “altos funcionários do regime venezuelano, que, por seus atos, contrariam princípios e objetivos da Constituição Federal, atentando contra a democracia, a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos”¹²⁶.

¹²¹ VASCONCELOS, Iana dos Santos. **Receber, enviar e compartilhar comida: aspectos da migração venezuelana em Boa Vista, Brasil**. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, v. 26, n. 53, ago. 2018, p. 135-151. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005309>, p. 136.

¹²² VASCONCELOS, Vanessa Lopes. POMPEU, Gina Vidal Marcílio. AZEVEDO SEGUNDO, Francisco Damazio. **Covid-19 e seus muros aporofóbicos: fechamento de fronteiras brasileiras e aversão aos refugiados venezuelanos**. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 9 (2023), n.º 6, p. 1.835-1.869, p. 1.840.

¹²³ OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. **A Migração Venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos**. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, v. 13, n. 1, p. 219-244, 29 abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/24297>. Acesso em: 26 jun. 2024, p. 235. MOREIRA, Paula. **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2021. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ridirur.imigracaovenezuela-roraima>, p. 28-41.

¹²⁴ BARROS, Pedro Silva; LIMA, Raphael Camargo; CARNEIRO, Helitton Christoffer. **Brasil-Venezuela: evolução das relações bilaterais e implicações da crise venezuelana para a inserção regional brasileira (1999-2021)**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2022. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td2761>, p. 52.

¹²⁵ Ibid., p. 52.

¹²⁶ BRASIL. Portaria Interministerial n. 7, de 19 de agosto de 2019. Dispõe sobre o regramento para efetivação de impedimento de ingresso no Brasil de altos funcionários do regime venezuelano, que, por seus atos, contrariam princípios e objetivos da Constituição Federal, atentando contra a democracia, a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, p. 51, 20 ago. 2019d. Seção 1.

A divergência com esse tradicional parceiro político e comercial¹²⁷ possui raiz ideológica, uma vez que o chefe de Estado brasileiro à época possuía uma declarada agenda de oposição ao “comunismo e à ditadura da Venezuela”, de modo a orientar a própria relação política¹²⁸. Declaração do então chanceler Ernesto Araújo é um dado nesse sentido:

É impossível transformar numa região como todos pretendemos que seja, de paz e prosperidade, se não trabalharmos dia e noite pela plena vigência da democracia em todos os países da região. Isso muito especialmente hoje, porque regimes totalitários da região, particularmente a Venezuela, não só negam a liberdade ao seu próprio povo, *mas estão intimamente associados à criminalidade, ao narcotráfico, ao terrorismo e procuram espalhar esses malefícios, esses flagelos por todo o continente*”¹²⁹ (grifo nosso).

Pelos dados coletados, é possível apontar que o tratamento jurídico desfavorável conferido aos egressos da Venezuela, no contexto da pandemia de COVID-19, está relacionado (não necessariamente determinado) com a agenda ideológica promovida pelo Governo de Jair Bolsonaro e com o embate entre esses países no âmbito da política externa. Um dado relevante nesse contexto é o tratamento jurídico dispensado aos Estados Unidos, que, à época, eram considerados um aliado político do governo brasileiro, representado por Donald Trump¹³⁰. Apesar de serem amplamente reconhecidos como o epicentro da pandemia durante toda a crise, os EUA não enfrentaram restrições especiais em suas fronteiras aéreas¹³¹. Pelo contrário, mesmo registrando números de casos superiores aos de outros países que tiveram suas fronteiras fechadas, os Estados Unidos só foram afetados por restrições quando estas passaram a ser aplicadas de forma geral a todos os acessos ao território.

¹²⁷ BARROS, Pedro Silva; LIMA, Raphael Camargo; CARNEIRO, Helitton Christoffer. **Brasil-Venezuela: evolução das relações bilaterais e implicações da crise venezuelana para a inserção regional brasileira (1999-2021)**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2761>. p. 33-36.

¹²⁸ BOFF, Ricardo Bruno. CARTURANI, Matheus Guilherme. **A política externa do governo Bolsonaro em tempos de COVID-19: as mudanças fundamentais na orientação do país e seus efeitos no combate à pandemia**. Diálogos Institucionais e Políticas de Enfrentamento da Crise (livro eletrônico). 1. ed. Rio de Janeiro: Gramma Editora, 2021, p. 100.

¹²⁹ Apresentação inicial do Ministro Ernesto Araújo na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal, em Brasília (05/03/2020). Disponível em: <https://antigo.funag.gov.br/index.php/es/politica-externa-brasileira/3148-exposicao-do-ministro-ernesto-araujo-na-a-credn-do-senado>. Acesso em 24 abr. 2023.

¹³⁰ ALBUQUERQUE, Mariana. **O estilo Bolsonaro de governar e a política externa**. Boletim OPSA. n. 1, jan./mar. 2019, p. 18.

¹³¹ Quando da edição da Portaria n.º 126, de 19 de março de 2020, que vetou o transporte aéreo de egressos de países da Europa, Ásia e Oceania, os EUA registraram 8.132 infecções diárias, embora não houvesse restrição formal em face deste país. Fonte: Reuters COVID-19 Tracker. Disponível em: <https://www.reuters.com/graphics/world-coronavirus-tracker-and-maps/pt/countries-and-territories/united-states/>. Acesso em 28 ago. 2024.

Inferese, portanto, que o que orienta os critérios de restrição e proibição do controle de fronteiras não são considerações de caráter técnico-sanitário, mas político-ideológico. Tal constatação fulmina de invalidade o tratamento discriminatório imposto aos egressos da Venezuela, à luz do disposto no art. 45, da Lei de Migração, no sentido de que “Ninguém será impedido de ingressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política”. A própria Lei n. 13.979/2020 estabelece que o fundamento para a imposição de um regime jurídico diferenciado (art. 3º, VI) é promover a saúde pública e proteger a segurança da população. Diante disso, motivações econômicas e políticas não podem prevalecer sobre a determinação constitucional e convencional de garantir um tratamento igualitário.

Concluído o exame de validade com base no princípio da igualdade, a análise avança para o parâmetro da legalidade, considerando duas perspectivas principais: os limites do exercício do poder regulamentar e as sanções aplicadas com fundamento em atos infralegais. Tal como ocorreu na análise do princípio da igualdade, são formuladas perguntas orientadas por essas perspectivas, que serão respondidas ao longo do exame proposto.

b) Legalidade

As questões a serem analisadas para verificar a conformidade do controle migratório brasileiro durante a pandemia com o princípio da legalidade são as seguintes: as restrições poderiam ter sido implementadas por meio de Portaria, ou seria necessária a edição de uma norma com força de lei em sentido estrito? As medidas de retirada compulsória poderiam ter sido regulamentadas por ato infralegal? Considerando que a Lei n.º 13.979/2022 exige fundamentação técnica para a edição de Portarias Interministeriais, essa exigência foi devidamente cumprida?

O primeiro questionamento desloca a pesquisa para a intrincada questão dos limites ao poder regulamentar quando envolve restrição a direitos¹³², ou seja, o que precisa ser definido pela lei e o que cabe aos atos infralegais regulamentares, para que haja uma limitação de direitos válida, à luz do princípio da legalidade.

Existe farta doutrina sobre o assunto, de modo que, pelos limites do presente trabalho, não é possível aprofundar ao ponto de estabelecer uma definição final acerca dos contornos legítimos do poder regulamentar em relação à exigência de lei para imposição de restrição de

¹³² DEÁK, Renato Albuquerque. JÚNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O princípio da legalidade e os limites do poder regulamentar**. Revista Acadêmica, Faculdade de Direito. v.89, n. 01, jan.-jun. 2017, p. 144-167.

direitos. Dessa forma, o trabalho realiza uma pesquisa bibliográfica sobre o tema com o objetivo de apresentar algumas balizas para orientar a avaliação da regulação feita pelas Portarias Interministeriais em estudo. Isto é, busca-se na doutrina especializada os critérios que apontam os limites ao poder regulamentar, aplicando-os aos atos de restrição temporária e excepcional de entrada no território, a fim de concluir se foram observados.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, atos infralegais não podem criar direitos e obrigações que não estejam antecipada e devidamente descritos em lei, ou seja, “nela delineados, ao menos pela indicação dos critérios e balizamentos indispensáveis para o reconhecimento de suas composturas básicas”¹³³. A essencialidade de que a lei traga os critérios e a balizas que orientarão a execução do regulamento também está prevista no pensamento de Di Pietro, ao asseverar que “A Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei”¹³⁴. Arrematando este ponto, temos que, acerca do problema do poder regulamentar da Administração, o ponto central é qual é a densidade normativa mínima que a sua base legal deve ter para que haja conformidade mínima com o princípio¹³⁵.

O conteúdo normativo mínimo da lei regulada, composto pelos critérios e balizas orientadores do ato regulador, naturalmente, não pode ser definido por uma regra dogmática prévia e abstrata, mas sempre determinada a partir da situação concreta que se busca regular¹³⁶.

Outra noção importante é de que obrigações e sanções não podem ser criadas por ato infralegal, dependendo de lei em sentido estrito para sua validade, extraída do mesmo art. 5º, II, da CF/88¹³⁷. É legítimo ao ato administrativo dar aplicabilidade a tais obrigações e sanções, esclarecendo procedimentos, esmiuçando definições e traduzindo previsões abstratas em atos concretos, mas a previsão e o estabelecimento dos elementos principais (conceito, conteúdo, penas etc.) é de atribuição exclusiva da lei¹³⁸. Verifica-se que os atos infralegais servem para

¹³³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Grandes temas do direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 259.

¹³⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 130.

¹³⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A concepção pós-positivista do princípio da legalidade**. In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 236, p. 51-64, abr./jun. 2004. p. 57.

¹³⁶ FRAGA, Vitor Galvão; NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **O princípio da legalidade em tempos de pandemia**. Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife - ISSN: 2448-2307, v. 93, n.1, p. 60-76, abr. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/249020>, p. 73

¹³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015, p. 60.

¹³⁸ Ibid., p. 61.

complementar e detalhar aquilo que já foi previsto na lei, permitindo sua aplicação, embora não possam inovar na ordem jurídica.

Trazendo a discussão para o campo específico das restrições a direitos impostas enquanto medidas sanitárias de proteção da saúde pública, as conclusões da doutrina são semelhantes.

Quaisquer medidas estatais voltadas à proteção da saúde e que limitam as liberdades individuais devem estar previstas em lei, em respeito ao princípio da legalidade previsto no Art. 5º, II, da Constituição Federal¹³⁹. Isto é, o mesmo regime jurídico é aplicável às normas sanitárias contidas em atos infralegais, exigindo-se a vinculação aos preceitos legais. Com efeito, impõe-se ao Poder Público que se atenha tão somente à sua finalidade básica — a proteção do interesse público, aqui sob a forma da saúde pública —, e proceda a esse mister em estrita consonância com o quanto determinado nos mandamentos legais, que, por supostamente traduzirem a vontade popular, constituem os únicos veículos adequados à implantação de restrições¹⁴⁰.

Tratando-se de leis que impõem medidas restritivas visando a proteção da saúde da coletividade, tal finalidade constitui o âmago desse ato normativo, sendo o seu elemento fundante¹⁴¹. Dessa forma, os atos que dão execução à lei devem estar em consonância com aquele escopo, sob pena de violação ao princípio da legalidade¹⁴².

O repertório teórico apresentado, em síntese, indica as seguintes balizas para análise da legítima observância ao princípio da legalidade, quando se trata do exercício do poder regulamentar através de atos infralegais que limitam ou restringem direitos dos cidadãos: a lei deve caracterizar de modo suficiente as obrigações nela impostas, fornecendo um conteúdo normativo mínimo com a indicação dos critérios de sua aplicação; atos infralegais não podem prever, de modo original, direitos, obrigações ou sanções não contidos na lei na qual se fundamentam; os atos que as efetivam as leis que realizam a restrição de direitos em favor da saúde coletiva não podem se descurar dessa finalidade legal.

¹³⁹ WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. **Parecer jurídico-sanitário - fechamento de fronteiras terrestres do Brasil para o controle da disseminação da COVID-19: aspectos jurídicos e epidemiológicos**. Centro de Estudos e Pesquisa de Direito Sanitário – CEPEDISA/USP, dez. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2020/12/PARECER_JURI%CC%81DICO_SANITA%CC%81RI_O_FRONTIERAS_CEPEDISA_FSP_USP.pdf, p. 7.

¹⁴⁰ BRUYN JÚNIOR, Herbert Cornélio Pieter de. **A proteção da liberdade e o controle sanitário**. Revista de Direito Sanitário, vol. 3, n. 2, 79-89, julho de 2002, p.88.

¹⁴¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Grandes temas do direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 259. Retoma-se a ideia de que a lei deve indicar os balizamentos indispensáveis.

¹⁴² FRAGA, Vitor Galvão; NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **O princípio da legalidade em tempos de pandemia**. Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife - ISSN: 2448-2307, v. 93, n.1, p. 60-76, abr. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/249020>, p. 67.

Partindo de tais balizas, é possível responder às perguntas propostas.

Considerando a necessidade de a lei conter densidade normativa suficiente, conclui-se que os critérios elencados para realização do controle excepcional de fronteiras, quaisquer que fossem (nacionalidade, número de casos do país de origem, meio de transporte utilizado etc.), deveriam estar fixados em lei em sentido estrito. Entende-se, portanto, que as Portarias Interministeriais ofenderam o princípio da legalidade ao trazerem, elas mesmas, os critérios que orientaram toda a política migratória vigente durante a pandemia. Caberiam aos atos infralegais, a partir do conteúdo normativo disposto em lei, apresentar a lista dos países a partir dos quais estaria restrito o acesso ao território nacional, indicando a correspondência aos critérios legais. A postura do Estado brasileiro em delegar por completo ao Executivo o regime excepcional de controle de fronteiras viola o art. 5º, II, do CF, enquanto garantia fundamental aplicável a brasileiros e estrangeiros (ainda que não residentes).

Outro ponto da análise que indica violação ao princípio da legalidade refere-se à exigência legal de fundamentação técnica das portarias interministeriais, prevista no art. 3º, §§ 1º e 6º da Lei nº 13.979/2022. Como visto no item 2.2 e ao longo do trabalho, as portarias interministeriais não apresentam evidências científicas como fundamento de suas determinações. Relembra-se que as notas técnicas da ANVISA (anexos I a IV) mencionadas nos atos não contêm dados epidemiológicos ou qual informação científica a subsidiar a política de controle de fronteiras, especialmente no tocante à escolha dos países aos quais se impôs restrições. A necessidade de observância dessa exigência legal é imprescindível para que a política migratória seja orientada por critérios técnicos, e não seja relegada ao sabor das conveniências e preconceitos políticos (algo antigo na história das migrações)¹⁴³.

No mesmo sentido se conclui quando houve criação de institutos sancionatórios por mero ato infralegal, como ocorreu em relação à deportação imediata e a inabilitação de pedido de refúgio. Teria sido possível apenas detalhar a adaptação das medidas de retirada compulsória já previstas em lei (como a repatriação – art. 49, da Lei n.º 13.445/2017) às especificidades do contexto de pandemia. A criação de novas medidas de retirada compulsória, isto é, a inovação na ordem jurídica, por mera portaria do Poder Executivo é violação frontal ao princípio da legalidade. Tal postura denuncia uma vontade política de

¹⁴³ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **Impacto das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes**. Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 13, n. 23, p. 61-75, 2016. Disponível em: <http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/5-sur-23-portugues-deisy-ventura.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024., p.63-64.

criminalizar o fluxo migratório que chegou Brasil durante a pandemia, considerando-se a ânsia de se impor sanções despidas de qualquer fundamento legal¹⁴⁴.

Nesse contexto, com foco específico nos movimentos migratórios, a análise se aprofunda nos direitos de proteção dos migrantes, representados pelo direito de asilo e pelo princípio da não devolução. Esses direitos constituem um elemento central na discussão, pois garantem, de forma mais direta, a proteção da dignidade dos migrantes contra possíveis violações.

c) Direito de asilo e não-devolução

Neste ponto do trabalho, o exame de validade é realizado de forma simultânea em relação ao direito de asilo e ao princípio da não-devolução em razão da aplicação conjunta que tais normas-princípio possuem em muitos casos. Por exemplo, ainda que não seja concedido de forma imediata o direito de asilo, o princípio da não-devolução impedirá o encaminhamento do migrante ou pessoa em situação de refúgio ao lugar de origem, ou ainda quando, dada a impossibilidade de devolução, concede-se o direito ao asilo¹⁴⁵.

As perguntas que se propõe responder com o escopo de verificar a conformidade com princípios em questão são: as restrições impostas ao direito de asilo durante a pandemia de COVID-19 foram válidas? As medidas de retirada compulsória, ao impedirem, na prática, a busca do direito de asilo, violaram o princípio? É possível a supressão da não-devolução em circunstâncias excepcionais?

A primeira questão apresentada toca novamente o tema do sopesamento de princípios em colisão¹⁴⁶. No caso, trata-se da oposição ao direito de pedir asilo no Brasil por meio das restrições de acesso ao território nacional, com fundamento na proteção da saúde pública no contexto da pandemia, isto é, limita-se o direito de asilo em favor da saúde da coletividade. Este é o conflito principiológico posto.

A doutrina constitucional sobre o assunto aduz pelo dever de conformação dos princípios constitucionais em colisão, uma vez que, abstratamente, todos são válidos e

¹⁴⁴ ANDRADE, Fabiana Lima Agapejev de Andrade. **Migração forçada do povo indígena Warao: a luta pelo reconhecimento do direito ao refúgio em tempos de pandemia**. 45º Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), out. 2021. Disponível em: https://www.anpocs2021.sinteseeventos.com.br/atividade/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZnJoiYT0xOntzOjE5OiJJRF9BVElWSURBREUjO3M6MzoiMjM1Ijt9IjtzOjE6ImgiO3M6MzI6IjJkOTc1NDM3NWY2YzVkZDBjODhlYTlmYzZiNTVIYjU5Ijt9&ID_ATIVIDADE=235, p. 11-12.

¹⁴⁵ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. – 11 ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 165.

¹⁴⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 93.

promovem valores de importância fundamental para sociedade¹⁴⁷. Deve-se, portanto, evitar um esvaziamento completo de um princípio em favor do outro, embora, em alguns casos concretos, determinado princípio pode ter aplicação absoluta¹⁴⁸. Com efeito, adota-se *prima facie* a concepção de que o direito de asilo, embora dotado de força vinculante e obrigatória (*jus cogens*) e forte carga axiológica¹⁴⁹, pode sofrer restrições em favor de outros princípios (no caso, a saúde da coletividade), conforme o caso concreto.

Outra questão que precisa novamente ser mencionada é a falta evidências robustas acerca da eficácia do fechamento de fronteiras como ação de combate à pandemia de COVID-19¹⁵⁰. Não se exige, até porque isso se revela impossível no atual paradigma científico¹⁵¹, certeza absoluta da efetividade na redução dos riscos de propagação do vírus, mas que haja elementos seguros de que tal medida atende a seu escopo, em observância à proporcionalidade-adequação¹⁵². Assim, só é possível que haja a restrição ao direito de asilo, se for apresentada fundamentação pugnante de que as medidas restritivas, de fato, auxiliam na proteção da saúde coletiva. Até o momento, não foram apresentadas evidências nesse sentido, de modo que a própria OMS não recomenda tal medida e mesmo criticou seu uso indiscriminado durante a pandemia¹⁵³.

A par desta questão, verifica-se que o Brasil, por meio de seus órgãos internos (notadamente, Anvisa e Ministério da Saúde), não atenderam a exigência de fundamentação devida, pela própria ausência de providências nesse sentido (reitera-se que as notas técnicas

¹⁴⁷ MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **Curso de hermenêutica jurídica**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 106.

¹⁴⁸ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. – 11 ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 1.1142. Um exemplo apontado pela doutrina é a vedação à tortura, sendo caso em que não deve haver sopesamento, isto é, sabendo que o imigrante será submetido à tortura em caso de devolução, não se pode ponderar em face de outros princípios (soberania, ordem pública etc.).

¹⁴⁹ A natureza de *jus cogens* (norma vinculante e obrigatória) do direito de asilo é sustentada pela doutrina. JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 56.

¹⁵⁰ NISHIOKA, Sérgio de Andrade. **O fechamento de fronteiras tem sido uma medida efetiva para impedir a propagação da pandemia de COVID-19?**. Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/especial/covid19/markdown/352>. Acesso em 13 mai. 2024. SANTOS, Iris; NASCIMENTO, Wanderson. **As medidas de quarentena humana na saúde pública: aspectos bioéticos**. Revista Bioethikos, São Paulo, v. 8, n. 2, 2014, pp. 174-85. GAMARRA, Tatiana Pereira das Neves. **Comunicação das incertezas científicas: estratégias para a pandemia de COVID-19**. Vittal – Revista de Ciências da Saúde, v. 33, n. 2 (2021) 9-11.

¹⁵¹ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **O Direito e sua Ciência: uma introdução à epistemologia jurídica**. – 3 ed. – Indaiatuba, SP: editora Foco, 2023, p. 49.

¹⁵² O subprincípio da adequação ou pertinência exige que a medida adotada pelo Poder Público seja adequada para atingir o objetivo pretendido. RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 8ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 225.

¹⁵³ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak**. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/articles-detail/updated-who-recommendations-for-international-traffic-in-relation-to-covid-19-outbreak>. Acesso em 13 mai. 2024.

da ANVISA mencionadas nos atos não contêm dados epidemiológicos ou qual informação científica). Isto é, no sopesamento de princípios envolvidos no caso concreto (direito de asilo e saúde da coletividade), é preciso fundamentar qual e como um princípio prevalecerá sobre outro¹⁵⁴. Na situação em exame há uma lacuna das razões que militam em favor das restrições ao direito de asilo. Embora se tivesse ciência do quadro de crise decorrente da pandemia de COVID-19, este fato, por si só, tomado de forma genérica e abstrata, não se traduz em fundamentação suficiente para impor as restrições tomadas. Nesse sentido, dispõe Robert Alexy sobre a necessidade de uma argumentação prática e estruturada, quando se trata de princípios em conflito:¹⁵⁵

Como a argumentação no âmbito dos direitos fundamentais é determinada apenas de forma incompleta por sua base, a argumentação prática geral torna-se um elemento necessário do discurso nesse âmbito. Isso significa que o discurso no âmbito dos direitos fundamentais, como o discurso jurídico em geral, compartilha da insegurança quanto aos resultados, característica do discurso prático geral. Por isso, a abertura do sistema jurídico, provocada pelos direitos fundamentais, é inevitável. Mas ela é uma abertura qualificada. Ela diz respeito não a uma abertura no sentido de arbitrariedade ou de mero decisionismo. A base aqui apresentada fornece à argumentação no âmbito dos direitos fundamentais uma certa estabilidade e, por meio das regras e formas da argumentação prática geral e da argumentação jurídica, a argumentação no âmbito dos direitos fundamentais que ocorre sobre essa base é racionalmente estruturada.

No caso em exame, a restrição ao direito de asilo em favor da saúde pública foi imposta sem apresentação de argumentos legítimos que a sustentem. Houve limitação de direito humano sem justificação.

Com essa análise, a conclusão é que deve ser dada primazia ao direito de asilo em favor de todo ser humano, vítima de perseguição, de procurar e de gozar proteção em outros países. Se há possibilidade teórica, num âmbito abstrato, de restrição legítima do direito de asilo, no caso concreto examinado, não se encontra a fundamentação válida para tanto. É dizer que, embora haja circunstâncias e providências que autorizam a restrição do direito de asilo, a postura adotada pelo Brasil durante a pandemia de COVID-19 não atendeu a tais critérios, razão pela qual se entende por inválida.

Respondendo ao segundo questionamento proposto, destaca-se que, conforme visto no item 2.3.3, a aplicação da medida de deportação imediata em conjunto com a inabilitação do pedido de refúgio, na prática, inviabilizaram o exercício do direito de refúgio. Não foi

¹⁵⁴ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 114.

¹⁵⁵ Ibid., p. 574.

possível reconhecer as hipóteses de situação de refúgio¹⁵⁶, ante o impedimento da solicitação administrativa perante as autoridades migratórias, dando lugar à aplicação da deportação imediata, sem a observância do contraditório e da ampla defesa.

Esta postura do Estado brasileiro acaba por esvaziar o direito de asilo, o que é contrário ao já informado princípio da concordância prática ou harmonização. Além disso, toda normatividade do princípio que sustenta a possibilidade de solicitar proteção de outro país foi afastada por mero ato infralegal, o que denuncia a sua violação. Relembra-se que o direito de asilo, em sua acepção ampla, inclui o direito de solicitar refúgio, contendo ampla proteção na ordem convencional (art. 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, Estatuto dos Refugiados, Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular), constitucional¹⁵⁷ (art. 1º, III, art. 3º, IV, e art. 4º, II e X da CF/88) e legal (Lei n.º 9.494/1997). É consolidada a ideia de que o direito de solicitar asilo representa expressão máxima dos direitos humanos, pois busca preservar o núcleo mais denso da dignidade humana¹⁵⁸.

Apresenta-se também como argumento de que o direito de solicitar asilo pertence ao *jus cogens*, significando que não pode haver sua derrogação por mera vontade do Estado¹⁵⁹. A vontade unilateral de um Estado ou grupo de Estados não pode violar uma norma de *jus cogens*, só podendo haver o afastamento por outra norma também aprovada pela comunidade internacional de forma geral¹⁶⁰. Como visto, todas as manifestações dos órgãos internacionais apresentadas pelo trabalho até aqui repudiaram a revogação sumária do direito de asilo.

Por isso, conclui-se que as medidas de retirada compulsória, conforme dispostas pelas portarias interministeriais, violaram o direito de asilo de forma cabal.

Finalmente, o questionamento sobre a possibilidade de supressão do princípio da não-devolução em circunstâncias excepcionais, como a pandemia de COVID-19, já foi parcialmente respondido no parágrafos anteriores, quando se aborda que, em regra, é vedado

¹⁵⁶ O art. 1º, da Lei n.º 9.474/1997, dispõe que será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

¹⁵⁷ Liliana Lyra Jubilut, acerca da prevalência dos direitos humanos e a concessão do asilo político, indica que “Com base nesses princípios, pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo, são expressamente assegurados pela Constituição Federal de 1988, sendo ainda elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica”. JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 180.

¹⁵⁸ WACHOWICZ, Marcos. **O direito de asilo como expressão dos direitos humanos**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Imprensa: Curitiba, Síntese, 1999, p. 154.

¹⁵⁹ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 8ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 177.

¹⁶⁰ Ibid., p. 117.

o esvaziamento complemento de um princípio em detrimento de outro, do bloco normativo que sustenta o referido princípio¹⁶¹ e a sua natureza de *jus cogens*. Todavia, colacionam-se ainda estudos específicos que foram publicados sobre a violação ao princípio da não-devolução perpetrada pelo Estado brasileiro durante a pandemia de COVID-19.

Considerando que o fechamento de fronteiras não impede as pessoas de migrarem, mas apenas contribui para os riscos relacionados à migração, Liliana Jubilit e João Carlos Silva elucidam que esta medida viola o princípio da não-devolução ao potencializar a situação de insegurança e perigo daqueles que buscam proteção no Brasil, impelindo-os ao contexto de violação aos direitos humanos do qual fogem¹⁶². É fundamental que as medidas restritivas não impliquem em retrocesso de boas práticas já implementadas pelo Brasil (como Operação Acolhida), para que a proteção dos migrantes e pessoas em situação de refúgio “não seja vítima da COVID-19”¹⁶³.

Por fim, apresenta-se a posição de André de Carvalho Ramos sobre o fechamento de fronteiras e o impedimento de solicitação de refúgio no sentido de que estes “abalam fortemente o direito ao acolhimento previstos nos tratados acima citados e na Lei n. 9.474/97, ofendendo as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil”¹⁶⁴.

O trabalho foca no último parâmetro normativo apresentado, a saber, o devido processo legal. A investigação concentra-se, mais especificamente, no procedimento de aplicação das medidas de retirada compulsória de migrantes que descumprirem as normas de proibição de entrada ou permanência no território nacional.

d) Devido processo legal

Continuando o mesmo modelo até aqui seguido, a pergunta a ser respondida neste tópico é: as garantias do contraditório e ampla defesa dos procedimentos de retirada

¹⁶¹ Ele é considerado tão importante e basilar para o Direito Internacional dos Refugiados que é também reconhecido como princípio de direito internacional e costume internacional. CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A proteção jurídica dos “refugiados ambientais” nas três vertentes da proteção internacional da pessoa humana**. REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, vol. 28, núm. 58, pp. 221-241, 2020, p. 231.

¹⁶² BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coordenadores); VON ZUBEN, Catarina; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Organizadores). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-internacionais-e-a-pandemia-covid-19/>. Acesso em 06 jan. 2024, p. 424.

¹⁶³ Ibid., p. 424.

¹⁶⁴ Ibid., p. 117.

compulsória do imigrante poderiam ter sido suprimidas, considerando-se a excepcionalidade do contexto da COVID-19?

A análise da validade das medidas de retirada compulsória do imigrante previstas nas portarias interministeriais editadas com base na Lei n.º 13.979/2020 será feita a partir de dois parâmetros: devido processo legal (*per se*) e devido processo legal em confluência com outros princípios.

O devido processo legal implica que os processos jurídicos (em sentido amplo) devem respeitar uma série de garantias, como o contraditório, a produção de provas, um julgamento imparcial, tratamento isonômico etc., para poderem ser considerados válidos¹⁶⁵. No contexto analisado, o direito ao contraditório, com todas as suas nuances, se notabiliza como elemento fundamental de um processo devido para os migrantes sobre os quais recaem as medidas de retirada compulsória.

Outro elemento relevante para a discussão é que o postulado da proporcionalidade encontra seu fundamento constitucional, na experiência jurídica brasileira, justamente no devido processo legal¹⁶⁶. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece que a proporcionalidade, que possui sua justificativa dogmática, entre outras cláusulas constitucionais, no devido processo legal, acha-se vocacionada a inibir e neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais¹⁶⁷. Portanto, quando a Administração, na ponderação de princípios em colisão, escolhe agir de forma a privilegiar o interesse coletivo, deve fazê-lo de forma legítima, não apenas considerando o contraditório prévio, mas em observância à própria proporcionalidade em geral, como derivação da cláusula constitucional do devido processo legal.

No parâmetro proposto do devido processo legal em confluência com outros princípios, ele atua conjuntamente com a proporcionalidade, pelo vínculo de derivação dogmática que existe entre ambos, permitindo a análise quanto à validade material dos atos do poder público em um juízo de ponderação de princípios. Isso significa exprimir todos os princípios em colisão – para além do devido processo legal –, examinando a legitimidade do peso atribuído a eles no juízo de ponderação.

¹⁶⁵ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 20ª ed., Salvador: Jus Podivm, 2018, p. 88

¹⁶⁶ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 20ª ed., Salvador: Jus Podivm, 2018, p. 92.

¹⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 374.981**. Relator: Ministro Celso de Mello, Data: 28/03/2005.

Fixados os parâmetros de análise da validade das medidas de retirada compulsória, passa-se ao exame propriamente dito.

As medidas de retirada compulsória de imigrantes previstas nas portarias interministeriais, fundamentadas na Lei nº 13.979/2020, não contemplam a possibilidade de defesa prévia no respectivo procedimento. Isto é, sob a perspectiva exclusiva do direito ao contraditório, não há incompatibilidade normativa, pois o sistema jurídico autoriza que medidas sejam adotadas sem a oitiva prévia do destinatário, inclusive de caráter sancionatório, pois em momento oportuno (mas posterior) este poderá exercer a sua atividade processual com plenitude (contraditório diferido)¹⁶⁸. Caso seja garantida a possibilidade de exercício do contraditório de forma diferida no âmbito do procedimento administrativo a ser instaurado para a execução da medida de retirada compulsória, não se observa qualquer incompatibilidade com o devido processo legal, considerando o parâmetro em análise.

A repatriação encontra previsão legal no art. 49 da Lei 13.445/2017, não contendo previsão de contraditório prévio para aplicação da medida. Apenas apresenta necessidade de notificação da Defensoria Pública da União, em alguns casos, e contém hipóteses de vedação à aplicação da medida (art. 49, §§ 2º e 4º). Caso a aplicação da repatriação prevista nas portarias interministeriais editadas com base na Lei nº 13.979/2020 observe o rito disposto no art. 49 da Lei 13.445/2017, entende-se que não há violação ao devido processo legal neste ponto.

A deportação imediata, por sua vez, não reproduz o procedimento insculpido no art. 50 a 53 da Lei nº 13.445/2017, haja vista que, no §1º, do art. 50, há disposição expressa pela necessidade de notificação prévia do deportando, com prazo de até 120 dias para regularização ou manifestação, excluindo a possibilidade de que execução da medida se dê de forma imediata. Já a inabilitação de pedido de refúgio é um instituto completamente novo no ordenamento, sendo uma criação das portarias interministeriais, sem qualquer dispositivo legal que lhe faça alguma referência. Não há, portanto, em relação a essas duas medidas de retirada compulsória, amparo na lei geral de regência sobre o tema (Lei de Migração - Lei nº 13.445/2017).

Como já apontado, existe um sopesamento de autoria do Poder Público entre princípios jurídicos em colisão, quando edita as portarias interministeriais prevendo as sanções de rechaço do imigrante do território nacional sem oportunizar o contraditório prévio, dando-se

¹⁶⁸ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 22ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 63

precedência ao interesse coletivo (saúde pública e soberania). Todavia, quais outros princípios estão sendo restringidos em conjunto com o contraditório?

Relembra-se que a Lei de Migração estabelece algumas limitações ao implemento da repatriação e da deportação, voltadas à proteção de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade. Elas impedem sua execução, respectivamente, em face de pessoas em situação de refúgio ou de apatridia, ao menor de 18 (dezoito) anos desacompanhado ou separado de sua família, a quem necessite de acolhimento humanitário, ou quando medida de devolução para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa (art. 49, §4º, da Lei n. 13.445/2017), bem como quando a medida configurar extradição não admitida pela legislação brasileira (art. 53 c/c art. 82 da Lei n. 13.445/2017).

Ainda, o artigo 61 da Lei n. 13.445/2017 é categórico em estabelecer que não se procederá à repatriação ou à deportação coletivas, sendo aquela que não individualiza a situação migratória irregular de cada pessoa. Em arremate, o art. 62 da Lei em exame determina que não se procederá à repatriação ou à deportação de nenhum indivíduo quando subsistirem razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco a vida ou a integridade pessoal.

Todas essas limitações visam proteger a dignidade humana dos imigrantes que se encontram nessas situações de vulnerabilidade extremada, concretizado por meio do princípio da proibição do rechaço ou *non-refoulement*¹⁶⁹. Este princípio tem como conteúdo a vedação à devolução de imigrantes a locais que coloquem em risco a sua vida ou dignidade em risco¹⁷⁰.

A dignidade da pessoa humana e a proibição de rechaço são princípios que militam ao lado do devido processo legal no contexto em análise, pois é somente por meio da observância das garantias deste princípio (contraditório prévio, ampla defesa etc.) que é possível demonstrar a existência de circunstância que impeça a devolução. Se a retirada compulsória ocorre de forma imediata, sem observância do devido processo previsto, há prejuízo incorrigível à proteção dos imigrantes em situação de risco à vida ou dignidade, uma vez que a medida se efetivará sem oportunidade de se demonstrar que se trata de devolução ilegal.

No juízo de ponderação realizado pelas portarias interministeriais que preveem sanções de rechaço ao imigrante do território nacional, sem garantir o contraditório prévio, observa-se a prevalência do interesse coletivo (como saúde pública e soberania). Contudo,

¹⁶⁹ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2024, 172.

¹⁷⁰ Idem, p. 172.

essa abordagem resulta na violação do princípio da dignidade humana e na contrariedade à proibição do rechaço, o que é incompatível com o sistema jurídico vigente. Isso ocorre especialmente quando o devido processo legal é excepcionado em situações que envolvem risco à vida ou à dignidade do imigrante, ferindo os princípios fundamentais que devem nortear tais decisões.

Se sempre há um juízo de ponderação quando se mitiga o princípio do devido processo legal em favor da execução imediata de sanções pelo Poder Público, o estudo conclui que, no contexto examinado, deve-se primar pela ponderação feita pela lei geral de regência quanto ao tema (Lei n. 13.445/2017), invalidando-se a normatização disposta nas portarias interministeriais.

Tal conclusão implica que pode haver a restrição excepcional e temporária prevista na Lei n. 13.979/2020, art. 3º, VI, *a*, cuja competência é efetivada por meio das medidas de retirada do imigrante inscritas nas portarias interministeriais, quando não conduza à violação da sistemática disposta na Lei n.º 13.445/2017, em um juízo de ponderação que preserva a proteção da saúde pública e da soberania nacional, mas não viola a dignidade humana dos migrantes.

Em termos concretos, a repatriação pode ser aplicada de forma imediata, salvo nos casos previstos no art. 49, §4º, da Lei n.º 13.445/2017, com destaque para pessoas em situação de refúgio, ocasião em que deve haver notificação da Defensoria Pública da União. A deportação não pode ocorrer de forma imediata, dando-se prazo para demonstração de que se trata de deportação ilegal, pois incidentes umas das hipóteses de proibição da medida, na inteligência dos artigos 50 a 53 da Lei n. 13.445/2017. Por fim, a inabilitação de pedido de refúgio é medida que não encontra guarida na Lei de Migração, razão pela qual é instituto eivado de invalidade, pois aniquila a própria oportunidade procedimental de solicitar o refúgio, em completo repúdio ao devido processo legal, enquanto garantia de limitação do poder estatal.

Por fim, considerando o art. 3º, XXII, da Lei de Migração, que dispõe sobre o “repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas”, somente garantindo-se um processo administrativo devido e individualizado é que se observa tal diretriz, permitindo-se uma análise caso a caso da situação migratória e humanitária de cada indivíduo.

Finalizada a análise com base nos parâmetros normativos aplicáveis, a pesquisa busca estabelecer os limites impostos pela proteção dos direitos humanos no contexto analisado (crise sanitária). Considerando que foram identificadas diversas incompatibilidades com a política migratória de exceção vigente durante a COVID-19, surge a questão: quais são, então,

os limites que devem ser observados para que a restrição de direitos fundamentais seja considerada válida?

3.3 Os limites da proteção de direitos humanos envolvendo o fechamento de fronteiras no contexto de crise sanitária

A partir da análise feita no item anterior, tem-se a oportunidade de apontar quais são os limites da proteção de direitos humanos, quando há necessidade de restrição de direitos dos migrantes no âmbito de uma emergência global de saúde. A análise serve ao propósito de dizer qual é o espaço de restrição válido e legítimo dos direitos humanos implicados, num contexto de fechamento de fronteiras como houve na pandemia de COVID-19, ao passo que se permite também apontar o patamar mínimo desses direitos que deve ser preservado (chamado “limite dos limites”¹⁷¹).

A primeira afirmação que pode ser feita é de que todas as restrições aos direitos humanos na pandemia de COVID-19 representam uma colisão entre normas-princípio, sob a seguinte forma: direito à saúde da coletividade em colisão com o direito restringido¹⁷². Outra forma possível de retratá-la é qualificá-la como colisão de direitos em sentido amplo, consistindo no exercício de um direito que conflita com o cumprimento de um dever de proteção por parte do Estado, decorrente da dimensão objetiva dos direitos humanos¹⁷³. O Estado tem o dever de proteger a população das ameaças decorrentes do coronavírus, podendo adotar as medidas cabíveis para tanto, ainda que isso implique a restrição de direitos humanos. Todavia, utiliza-se a primeira forma (colisão entre normas-princípio) como matriz de análise, pois ela expõe de forma mais clara a discussão proposta.

A própria Lei n. 13.979/2020 expõe tal embate, quando determina em seu art. 3º, §2º, III, que fica assegurado “às pessoas afetadas pelas medidas previstas (...) o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas”. O legislador, antevendo a colisão entre as ações sanitárias e os direitos dos seus destinatários, evocou a proteção emanada dos direitos humanos. Esta proteção é estendida, inclusive, aos estrangeiros, ainda que não residentes (art. 5º, §2º, da CF)¹⁷⁴.

¹⁷¹ LAMARÃO NETO, Homero. QUEIROZ, Marina Moraes Diniz de Oliveira. **Teoria dos limites dos limites e as restrições de liberdades individuais na pandemia de COVID-19**. Cad. Ibero-amer. Dir. Sanit., Brasília, v.12, n.2, 2023.

¹⁷² Ibid., p. 29.

¹⁷³ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. – 11 ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 95.

¹⁷⁴ Ibid., p. 686.

Duas teorias se apresentam para resolver os conflitos entre normas de direitos humanos: teoria interna e teoria externa. A teoria interna propõe que todos os direitos possuem um conteúdo que pode ser antecipadamente definido, sendo possível apontar os limites de cada um, a fim de evitar a colisão¹⁷⁵; a colisão seria apenas aparente, cabendo ao intérprete indicar a incidência de cada princípio de forma harmônica. A teoria externa, por outro lado, entende que, na verdade, a limitação do conteúdo de um direito são outros direitos humanos incidentes em um caso concreto, a partir de um juízo de ponderação em aplicação do princípio da proporcionalidade¹⁷⁶. A teoria externa é a mais adotada pela doutrina e jurisprudência brasileira¹⁷⁷.

Os limites do trabalho não permitem um aprofundamento acerca do princípio da proporcionalidade, limitando-se a referir que este possui três subprincípios que compõem o seu conteúdo: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito¹⁷⁸. Para que a limitação de um direito humano por outro seja válida é necessária a observância de todas essas nuances. A adequação exige que a restrição imposta só se justifica quando seja apta a alcançar o objetivo ao qual se propõe¹⁷⁹; a necessidade determina que a restrição deve ter o menor alcance possível, sem prejuízo da sua efetividade¹⁸⁰; proporcionalidade em sentido estrito determina que quanto maior for o grau de restrição de um direito tanto maior terá de ser a promoção do outro¹⁸¹.

Sob a perspectiva da adequação, são necessários elementos que firmem a efetividade das medidas sanitárias e de controle de fronteiras, sob pena de se tornarem meras ferramentas para posturas nacionalistas e políticas anti-migratórias¹⁸². Como visto no item anterior, não houve sequer a apresentação desses elementos nas portarias interministeriais ou outros relacionados (notas técnicas da Anvisa), havendo uma lacuna de informações e de

¹⁷⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 277.

¹⁷⁶ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. – 11 ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 98.

¹⁷⁷ Idem, p. 99.

¹⁷⁸ NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. – 13 ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Juspodivm, 2018, p. 330.

¹⁷⁹ Idem, p. 330.

¹⁸⁰ Idem, p. 331

¹⁸¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 168.

¹⁸² BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coordenadores); VON ZUBEN, Catarina; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Organizadores). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-internacionais-e-a-pandemia-covid-19/>. Acesso em 06 jan. 2024, p. 83.

fundamentação, não havendo possibilidade de controle da adequação das medidas de restrição de acesso ao território, a par da questão já discutida da sua efetividade científica.

Não se desconhece a fundamental importância das ações em saúde pública adotadas num contexto de pandemia ou crise sanitária congênere, nem do dilema que tal contexto evoca. Didier Tabuteau resume a questão aduzindo que “um enfoque imperialista da saúde pública conduz a um questionamento ou a uma limitação inaceitável das liberdades fundamentais, mas uma concepção minimalista pode provocar dramas humanos de gravidade excepcional”¹⁸³. Todavia, a proteção emanada dos direitos humanos requer o mínimo de evidências de adequação das medidas sanitárias na efetiva promoção do direito à saúde da coletividade.

No âmbito da necessidade, as restrições decorrentes das ações de saúde devem ser as menores dentro das possibilidades fáticas e jurídicas disponíveis, sem prejuízo da eficácia daquelas ações. É dizer que, se o fechamento do país aos estrangeiros têm uma eficácia limitada ou, em algum momento, torna-se incipiente, ela não mais se justifica à luz da proteção dos direitos humanos. João Miranda, Mirna Medeiros e Elisa Fonseca esclarecem que em dado momento da pandemia “além de agravar o percurso migratório terrestre para vias arriscadas, a restrição de entrada por vias aéreas se deu muito tempo depois de o vírus ter sido importado da Europa por viajantes”¹⁸⁴. Nesse caso, pode-se afirmar que os direitos estão sendo restritos de forma desnecessária, o que não é autorizado pelo princípio da proporcionalidade, sob pena de se violar o conteúdo de direitos humanos como mero o pretexto de tutela da saúde pública¹⁸⁵.

A proporcionalidade em sentido estrito determina que as medidas de restrição devem promover o direito à saúde da coletividade na medida em que os direitos dos migrantes são limitados. Deve-se buscar uma harmonia entre os interesses em colisão, isto é, “a pretensão de controle à transmissão comunitária do vírus não pode ser utilizada como fundamento para se ter como reflexo o esvaziamento do conteúdo de direitos fundamentais”¹⁸⁶.

¹⁸³ TABUTEAU, Didier. “*Santé et liberté*”, *Pouvoirs*, vol. 130, no. 3, 2009, pp. 97-111.

¹⁸⁴ FONSECA, Elisa Marina Fonseca; MEDEIROS, Mirna de Lima; MIRANDA, João Irineu de Resende. **O controle migratório nas fronteiras do Brasil durante a pandemia: sinais do autoritarismo à nossa porta**. *Revista Simbiótica*, v.8, n.2, p. 11-37, mai.-ago. 2021, p. 30.

¹⁸⁵ SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; JQUES, Abner da Silva. **Covid-19 e direitos fundamentais: a ponderação como técnica de proteção da ordem jurídico-social**. *Revista Jurídica*, [S.l.], v. 2, n. 64, p. 462 - 488, ago. 2021. ISSN 0103-3506. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/5061>. Acesso em: 11 set. 2024, p. 483.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 485.

Tal exigência, que é uma garantia de que não haja eliminação do núcleo essencial do direito atingido¹⁸⁷, não foi observada, de modo geral, pela política migratória brasileira durante a pandemia de COVID-19, pois, em uma série de situações, verificou-se a aniquilação de direitos humanos dos não-nacionais. Exemplos dessa postura são: fechamento irrestrito das fronteiras para grupos vulneráveis; formulação de institutos que inviabilizaram por completo o direito de solicitar refúgio; aplicação de sanções sumárias, sem direito de defesa. Assim, no que se refere aos direitos das pessoas em movimento, o Estado receptor deve ao menos oferecer um mínimo de proteção, para que a pessoa em deslocamento forçado não tenha sua dignidade ainda mais vilipendiada¹⁸⁸.

É nesse sentido que se apresenta a segunda afirmação de que os limites aos direitos humanos não possuem alcance infinito (trata-se do “limite dos limites”). André de Carvalho Ramos aborda o tema no âmbito do princípio da não-devolução, indicando que este pode incidir sob duas formas: mitigada e absoluta¹⁸⁹.

Os art. 31 a 33 do Estatuto dos Refugiados de 1951 estabelecem a proteção às pessoas em situação de refúgio concernente à vedação, como regra, ao deslocamento e à aplicação de sanções às pessoas com status migratório irregular e sua devolução a algum local onde sua vida ou liberdade estejam ameaçadas. Todavia, mesmo o direito de solicitar asilo é mitigado, quando se prevê no art. 33.1 que há possibilidade de devolução “por motivos de segurança nacional ou ordem pública”. Ainda, o art. 33.2 aduz que a proteção não pode ser invocada “por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo à segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do referido país”. Isto é, o arcabouço construído pelo Estatuto dos Refugiados de 1951 legitima a limitação do princípio do *non refoulement* por questões de segurança nacional ou ligadas à justiça criminal (aplicação mitigada do princípio), desde que, destaca-se, a devolução seja “consequência de decisão judicial proferida em processo legal”. Há, portanto, menção ao devido processo legal como norma de observância obrigatória para devolução do migrante.

¹⁸⁷ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 8ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 235.

¹⁸⁸ LIMA, Mário Jorge Philocreon de Castro. COSTA, Arabi de Andrade Melo da. **O desafio da proteção jurídica a migrantes e refugiados segundo a teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy**. Direito internacional dos direitos humanos I. VII Encontro Virtual do CONPEDI. Coordenadores: Maria Creusa De Araújo Borges; Susana Catarina Simões de Almeida; Vladimir Oliveira da Silveira – Florianópolis: CONPEDI, 2024, p. 84.

¹⁸⁹ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 8ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 73.

No caso da política migratória adotada pelo Brasil, ainda que se advogue a tese de aplicação da teoria mitigada, qualificando a crise sanitária da pandemia de COVID-19 como razão de “segurança nacional ou ordem pública”, a sua execução não obedeceu à norma do devido processo legal, com a imposição de sanções sumárias. Ainda que se admita a limitação do direito de asilo, ela não observou os parâmetros mínimos da proteção de direitos humanos, isto é, o limite transgrediu seu limite. Com efeito, a análise do capítulo 3 permite concluir que, de modo geral, também houve ampliação indevida de sua limitação por ofensa a outros princípios, como igualdade e legalidade.

Em paralelo, a teoria absoluta do princípio da não-devolução determina que a proteção às pessoas em situação de refúgio não pode ser excepcionada com base na segurança nacional e outras alegações de ordem interna, quando a retirada compulsória do território implicar no risco de perseguição odiosa¹⁹⁰. Esta teoria é confirmada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, indicando que¹⁹¹:

Os Estados têm a proibição de devolver, expulsar, deportar, retornar, rechaçar na fronteira ou não admitir, ou de qualquer maneira, transferir ou remover uma criança a um Estado quando sua vida, segurança e/ou liberdade estejam em risco de violação por causa de perseguição ou ameaça à mesma, violência generalizada ou violações massivas aos direitos humanos, entre outros, assim como para um Estado onde corra o risco de ser submetida a tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, ou a um terceiro Estado a partir do qual possa ser enviado a outro no qual possa correr estes riscos

Com base na teoria absoluta, não há qualquer espaço de argumentação pela legitimidade da política migratória adotada pelo Brasil no contexto da pandemia, no que toca ao direito de asilo, uma vez que este foi obliterado, sem qualquer limitação, pelos institutos previstos nas portarias interministeriais examinadas. Pode-se dizer que não houve limite à limitação.

Uma política migratória de “exceção”, ou seja, voltada para lidar com situações de crise, como a pandemia de COVID-19, não pode se descurar dos princípios e normas de

¹⁹⁰ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 8ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 76.

¹⁹¹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) - Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). **Opinião Consultiva n. 21 de 14 de agosto de 2014**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf, p. 106.

direitos humanos (elencados exemplificativamente no art. 3º da Lei n.º 13.445/2017¹⁹²) aos quais está submetida por força dos tratados internacionais, da Constituição e da lei.

Resumindo as conclusões deste item, a proteção decorrente dos direitos humanos no contexto do fechamento de fronteiras durante uma crise sanitária impõe os seguintes limites: é imprescindível assegurar que tais medidas sejam efetivas e adequadas para o combate à pandemia; as restrições impostas devem ser constantemente revisadas, visando limitar os direitos dos migrantes apenas no estritamente necessário; não se admite a aniquilação total dos direitos dos migrantes, mesmo que fundamentada em razões de ordem pública ou segurança nacional; e, em casos de violações absolutas de direitos humanos, as medidas restritivas devem ser suspensas.

Dessa forma, é fundamental promover a construção de uma política migratória que consiga equilibrar a eventual necessidade de imposição de medidas restritivas aos migrantes, em razão de um cenário de emergência de saúde global, com a garantia dos direitos humanos dessas populações. Essa política deve respeitar os princípios de proteção dos direitos humanos e observar os limites impostos por esses direitos, de modo que eventuais restrições sejam dotadas de legitimidade. Este é o objetivo do capítulo seguinte.

4. PROPOSTA DE DIRETRIZES DE UM MODELO DE CONTROLE MIGRATÓRIO DURANTE EMERGÊNCIAS GLOBAIS DE SAÚDE

Este capítulo possui caráter complementar em relação à análise até então realizada, na medida que representa um exame de ações concretas empregadas no Mercosul e na União Europeia, durante a pandemia de COVID-19. Outras iniciativas são exploradas tendo como fonte a doutrina especializada e pactos firmados no âmbito do direito internacional. Buscam-se soluções que possam equalizar melhor o controle de uma emergência de saúde global e os direitos dos migrantes, ao lado da análise normativa (capítulo 2) e teórica (capítulo 3) já elaborada.

¹⁹² Destacam-se alguns princípios mais pertinentes ao objeto de estudo. “Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; III - não criminalização da migração; IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; V - promoção de entrada regular e de regularização documental; VI - acolhida humanitária; (...) VIII - garantia do direito à reunião familiar; (...) XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante; XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço; (...) XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.”

Este último capítulo projeta o objeto de estudo para o futuro, buscando respostas para um problema que parece ser uma realidade provável: o advento de uma nova pandemia¹⁹³. Se a política migratória empregada pelo Brasil no controle de fronteiras durante a pandemia de COVID-19 não foi compatível, em diversos aspectos, com a normativa de direitos humanos, é necessário apresentar elementos de uma que o seja.

O objetivo deste capítulo é propor diretrizes para um modelo migratório alternativo, alinhado aos parâmetros normativos mencionados anteriormente, mas considerando, ao mesmo tempo, eventuais restrições indispensáveis ao enfrentamento de futuras crises sanitárias. O modelo é composto por um feixe de diretrizes, e visa auxiliar o Poder Público a lidar com controle de fronteiras num contexto de emergência de saúde global, de forma compatível com a política migratória inscrita nos tratados internacionais, Constituição Federal e na Lei de Migração.

Adverte-se que o modelo proposto não abarca todos os direitos dos migrantes. As diretrizes apresentadas são voltadas a resolver problemas ligados ao controle de fronteiras (permissão de entrada no território) e ao tratamento migratório conferido. Por uma questão de coerência metodológica, os mesmos princípios utilizados para analisar a validade da política migratória brasileira durante a pandemia de COVID-19 (igualdade, legalidade, direito de asilo, não-devolução e devido processo legal) são empregados para orientar a elaboração das diretrizes em questão.

Portanto, esclarece-se que este modelo não esgota todas as questões envolvendo os migrantes num cenário de pandemia, pois uma gama de outros direitos humanos é afetada (direito ao trabalho, saúde, consumidor, propriedade etc.), embora para eles o modelo não contenha soluções. Isto denota a necessidade de mais estudos para responder às questões não abrangidas pelo trabalho.

Em resumo, este capítulo trata, em um primeiro momento, da fundamentação acerca da necessidade de se pensar numa política migratória para uma crise futura, buscando demonstrar a relevância e atualidade do tema. Em seguida, procede-se ao exame das fontes a partir das quais as diretrizes do modelo são formuladas. Elas são extraídas da experiência concreta de países do Mercosul e da União Europeia durante a pandemia de COVID-19, complementadas pela manifestação de especialistas e pelas disposições dos Princípios de

¹⁹³ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Preventing the next pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission**. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/resources/report/preventing-future-zoonotic-disease-outbreaks-protecting-environment-animals-and->. Acesso em: 16 set. 2024.

Siracusa¹⁹⁴ e do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular¹⁹⁵. Ao final, ocorre a exposição fundamentada das diretrizes propostas, com a indicação de ações concretas que decorrem de cada uma delas.

4.1 Fundamentação da necessidade de um modelo de controle migratório para o advento de crises futuras

Naturalmente, a pergunta que se coloca – e que deve, portanto, ser respondida – é por que se pensar em um modelo para crise futuras? Qual a necessidade de se discutir soluções para um problema que, atualmente, está controlado¹⁹⁶? A resposta começa a ser dada quando se passa a investigar quais as causas da pandemia de COVID-19 e se elas ainda representam um perigo real para o futuro da humanidade.

A crise ambiental, em seus diversos agentes causadores, tem sido apontada como o pano de fundo responsável pela eclosão da pandemia de COVID-19, havendo uma correlação direta entre os dois fenômenos. Como destacam cientistas de diversas áreas, “se as mudanças climáticas e o desmatamento ainda não convenciam a opinião pública, a pandemia de Covid-19 tem sido bastante tangível em evidenciar que impactos na natureza podem retornar rapidamente em severos prejuízos aos seres humanos”¹⁹⁷. Destacam-se os principais fatores que apontam a degradação ambiental como o catalisador da emergência de saúde global de 2020.

A ação do homem sobre o solo causa a eliminação de habitats naturais dos animais, que são obrigados a se dispersar em busca de refúgio, onde ainda existem recursos e condições disponíveis à sobrevivência¹⁹⁸. Todavia, tais refúgios já estão ocupados por outras espécies, o que eleva a probabilidade de transmissão e circulação de agentes patógenos dentro dessa população, tornando o espaço limitado e comprimido, de modo que o processo de transmissão

¹⁹⁴ Princípios de Siracusa. 28 de abril de 1984. Disponível em: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2024.

¹⁹⁵ Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. 19 de dezembro de 2018. Disponível em: https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/a_res_73_195.pdf. Acesso em: 06 dez. 2024.

¹⁹⁶ Em 05 de maio de 2023, foi decretado o fim da pandemia de COVID-19. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Chefe da Organização Mundial da Saúde declara o fim da COVID-19 como uma emergência de saúde global**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/230307- chefe-da-organiza%C3%A7%C3%A3o-mundial-da-sa%C3%BAde-declara-o-fim-da-covid-19-como-uma-emerg%C3%A7%C3%A3o-de-sa%C3%BAde>. Acesso em 16 set. 2024.

¹⁹⁷ ACOSTA, A. L., XAVIER, F., CHAVES, L. S. M., SABINO, E. C., SARAIVA, A. M., & Sallum, M. A. M. (2020). **Interfaces à transmissão e spillover do coronavírus entre florestas e cidades**. Estudos Avançados, 34(99), 191-207. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.012>, p. 191.

¹⁹⁸ SOBERON, J.; NAKAMURA, M. **Niches and Distributional Areas: Concepts, Methods, and Assumptions**. *PNAS*, v. 106, 2009, p. 19645.

viral é facilitado por diversas formas (predação, conflitos entre indivíduos, relações sexuais, compartilhamento de abrigos etc.)¹⁹⁹. Em suma, o efeito do aviltamento do solo, decorrente de processos como queimadas e desmatamentos, obriga a diferentes espécies animais a um convívio forçado, criando um ambiente favorável à transmissão de agentes patógenos.

O aquecimento global é fenômeno que também contribui para o deslocamento de espécies de seus habitats naturais, permitindo a circulação de doenças em novas espécies. Movimentos humanos e animais em resposta às mudanças climáticas provavelmente permitirão que os agentes patógenos façam contato com novos hospedeiros, potencialmente invadindo novos nichos e infectando até mesmo espécies relativamente não relacionadas²⁰⁰.

Finalmente, apontam-se a expansão da agropecuária e o aumento do consumo de animais silvestres como fatores relevantes para o cenário em questão. Philippe Pomier Layrargues aduz²⁰¹:

A qualidade ambiental severamente comprometida está no DNA de origem das epidemias. Onde surgiu o foco inicial das últimas epidemias, foi justamente onde áreas naturais sofreram forte desequilíbrio ecológico, combinando com o aumento da proximidade de rebanhos domésticos com animais selvagens vitimados por seus habitats invadidos e devastados frente à expansão agropecuária. O empobrecimento da biodiversidade como consequência do desmatamento de florestas nativas, causado pelo avanço predatório da fronteira agropecuária, acarreta a debilitação da saúde dos animais silvestres que passam a sobreviver sob severas pressões ambientais.

O cerne da questão não são os animais silvestres, mas o processo de ampliação da atividade agropecuária, que tem fomentado uma conjuntura de desequilíbrio ecológico.

A par da questão ambiental, as sucessivas crises econômicas que atingem grandes contingentes populacionais e a manutenção e expansão de conflitos armados e zonas com elevados índices de violência aumentam vertiginosamente os riscos de pandemias²⁰².

Considerando que os mencionados fatores estão em franca expansão, o prognóstico para a humanidade é conviver com pandemias de modo mais frequente, embora a periodicidade seja incerta. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) já objetiva

¹⁹⁹ ACOSTA, A. L., XAVIER, F., CHAVES, L. S. M., SABINO, E. C., SARAIVA, A. M., & Sallum, M. A. M. (2020). **Interfaces à transmissão e spillover do coronavírus entre florestas e cidades**. Estudos Avançados, 34(99), 191-207. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.012>, p. 191.

²⁰⁰ INTERGOVERNMENTAL SCIENCE-POLICY PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES (IPBES). **Workshop Report on Biodiversity and Pandemics of the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES)**. IPBES Secretariat, 2020. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4158500>, p. 20.

²⁰¹ LAYRARGUES, P. P. **Pandemias, colapso climático, antiecológismo: educação ambiental entre as emergências de um ecocídio apocalíptico**. Revbea, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 1-30, 2020, p. 9.

²⁰² HIRSCHFELD, K. **Microbial insurgency: Theorizing global health in the Anthropocene**. The Anthropocene Review, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/2053019619882781>, p. 9.

prever a próxima pandemia, trabalhando as medidas que devem ser adotadas para preveni-la ou mesmo interrompê-la²⁰³. O estudo do PNUMA informa que o sucesso dessa empreitada exigirá abordar as causas principais e impulsionadoras do surgimento de doenças, o que, por sua vez, exigirá mudar nosso comportamento e nossas ações em relação aos ecossistemas²⁰⁴. As ciências ligadas à saúde pública (medicina, biologia, bioestatística etc.) já operam prevendo um aprofundamento de cenários pandêmicos.

Outros ramos do conhecimento como Economia²⁰⁵, Ciência Política²⁰⁶, Sociologia²⁰⁷ e até Arquitetura²⁰⁸ trabalham com o prognóstico do advento de novas pandemias num horizonte recente para a humanidade. O objetivo é buscar, de forma antecipada, soluções e estratégias para evitar a repetição dos danos – ou a ampliação deles – causados pela pandemia de COVID-19. Da mesma forma deve trabalhar o Direito, tendo a noção de que o fenômeno migratório é diretamente afetado nesse contexto, não podendo ficar alheio a esta questão. A COVID-19 oferece uma “janela de oportunidade” sem precedentes para repensar a inércia institucional²⁰⁹.

No campo jurídico, uma pandemia provoca impactos significativos nos fluxos migratórios, já que a adoção de proibições e restrições tem sido um instrumento amplamente utilizado no enfrentamento dessas crises, como ocorreu durante a pandemia de COVID-19. Tais restrições repercutem massivamente em uma série de situações jurídicas, que vão desde a relação consumerista com empresas aéreas ao direito humano de solicitar acolhida em Estado estrangeiro. O tema adquire ainda mais relevância quando se considera o possível longo período de duração de uma pandemia e, por conseguinte, das medidas restritivas, havendo impacto direto na vida dos migrantes, especialmente dos vulneráveis, como refugiados e apátridas.

²⁰³ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Preventing the next pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission**. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/resources/report/preventing-future-zoonotic-disease-outbreaks-protecting-environment-animals-and>. Acesso em: 16 set. 2024.

²⁰⁴ Ibid., p. 46.

²⁰⁵ VAN BERGEIJK, Peter A. **The Political Economy of the Next Pandemic**. Review of Economic Analysis 14, no. 1 (2022): 27–49. <https://doi.org/10.15353/rea.v14i1.4790>.

²⁰⁶ WAAL, Alex de. **New pandemics, old politics: two hundred years of war on disease and its alternatives**. Medford: Polity Press, 2021.

²⁰⁷ GILBERT, N., CHATTOE-BROWN, E., WATTS, C., & ROBERTSON, D. (2021). **Why we need more data before the next pandemic**. Sociologica, 15(3), 125–143. <https://doi.org/10.6092/issn.1971-8853/13221>.

²⁰⁸ LOPIERRE, Sharon. SENIOR, Zuly. **La vivienda ideal: el papel de la arquitectura en futuras pandemias**. Universidad de la Costa, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cuc.edu.co/entities/publication/1361ef2a-20a0-402a-a56e-cb7d698052c2>.

²⁰⁹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Acesso equitativo a ferramentas COVID-19: alinhamento do setor privado com esforços de resposta nacionais**. Genebra: Organização Mundial da Saúde; 2022, p. 14.

Outro fato relevante é que alguns movimentos migratórios são provocados pelas próprias medidas sanitárias de isolamento social e contenção do vírus implementadas, como por exemplo o fechamento de estabelecimentos comerciais com a consequente menor movimentação nos centros urbanos, o que obriga migrantes a buscarem sobrevivência em outras localidades mesmo além-fronteiras²¹⁰.

Conclui-se, portanto, que é imperiosa a formulação de um modelo que contenha diretrizes aptas a conciliar a regulamentação dos movimentos migratórios em momentos de pandemia e as normas de proteção aos migrantes, a fim de que não se repita a fórmula adotada por muitos países, inclusive pelo Brasil: o fechamento irrestrito das fronteiras para estrangeiros com o esvaziamento das normas de direitos humanos. Tal empreitada é encampada pelos órgãos do sistema de proteção global e regional dos direitos humanos, como a Agência da ONU para Refugiados²¹¹, Corte Interamericana de Direitos Humanos²¹² e Comissão Europeia²¹³. É o que o trabalho passa a abordar, de fato, nos tópicos seguintes.

4.2 Fontes de pesquisa para construção do modelo proposto

Neste tópico são apresentadas as fontes que servem de base à formulação das diretrizes propostas: ações empregadas no Mercosul e União Europeia durante a pandemia de COVID-19; propostas apresentadas por especialistas; preceitos contidos nos Princípios de Siracusa no e Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular.

O MERCOSUL foi escolhido como objeto de análise por reunir, além do Brasil, outros países sul-americanos que compartilham aspectos relevantes no contexto das migrações. Entre esses aspectos, destaca-se a adesão ao Pacto de San José da Costa Rica por muitos países

²¹⁰ BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coordenadores); VON ZUBEN, Catarina; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Organizadores). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-internacionais-e-a-pandemia-covid-19/>. Acesso em 06 jan. 2024, p. 122.

²¹¹ AGÊNCIA NACIONAL DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Cuidado com danos de longo prazo aos direitos humanos e dos refugiados diante da pandemia de coronavírus**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/04/22/acnur-cuidado-com-danos-de-longo-prazo-aos-direitos-humanos-e-dos-refugiados-diante-da-pandemia-de-coronavirus/#:~:text=A%20Ag%C3%Aancia%20das%20ONU%20para,para%20pessoas%20que%20procuram%20asilo>.

²¹² ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) - Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). **Declaração n. 1/2020 de 9 de abril de 2020**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/Declaracao_1_20_PORT.pdf.

²¹³ COMISSÃO EUROPEIA (CE). **COVID-19: Orientações sobre a aplicação das disposições pertinentes da UE em matéria de procedimentos de asilo e de regresso e sobre a reinstalação**. Jornal Oficial da União Europeia, 17.4.2020, C 126/12-27. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=PT).

associados, que estabelece uma base normativa comum em direitos humanos. Além disso, os países do bloco têm enfrentado desafios significativos devido à recepção de um grande número de imigrantes provenientes da Venezuela, o que torna essa questão migratória especialmente relevante²¹⁴.

A utilização da União Europeia como parâmetro de análise em relação ao Brasil fundamenta-se nos seguintes fatores compartilhados: ampla faixa de fronteira; destinatário de intenso fluxo migratório; a normativa dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos é semelhante em seu conteúdo.

Realiza-se um exame de iniciativas concretas de países do Mercosul e da União Europeia durante a pandemia de COVID-19, como fonte das diretrizes que serão propostas.

A doutrina utilizada na pesquisa é voltada especificamente ao tema das migrações no âmbito da COVID-19, de modo que os autores selecionados o foram com base nesse critério. Por fim, os atos internacionais apresentados foram objeto de estudo em razão da sua pertinência com a matéria, considerando que sua aplicabilidade é prevista justamente para o contexto ora examinado (crises e migrações).

4.2.1 Ações adotadas no âmbito do MERCOSUL

O MERCOSUL é uma entidade intergovernamental estabelecida com o objetivo de promover um mercado comum em que há “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente”²¹⁵. Trata-se, sobretudo, de uma união aduaneira (embora também haja disposições sobre circulação de pessoas), despida do caráter da supranacionalidade (presente na União Europeia, por exemplo)²¹⁶.

É possível afirmar que não houve uma política migratória uniforme proposta pelo MERCOSUL para enfrentamento da pandemia de COVID-19 nem a adoção de soluções coordenadas de natureza sanitária a serem implementadas no interior do bloco. Por isso, a pesquisa se volta também para medidas adotadas no âmbito interno dos membros do

²¹⁴ BBC NEWS. **Quais países da América Latina recebem mais venezuelanos e por que há temor de nova onda**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c8x14rp2eplo>. Acesso em: 24 jan. 2025.

²¹⁵ Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum. 26 de março de 1992. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>. Acesso em: 10 dez. 2024.

²¹⁶ VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002, p. 140.

Mercosul além do Brasil (Argentina, Uruguai, Paraguai) e dos associados (Bolívia, Chile, Colômbia, Peru e Equador).

Não obstante a falta de uma política migratória comum, em 18 de março de 2020, os presidentes dos Estados-membro assinaram a Declaração para a Contenção e a Mitigação do Coronavírus e seu impacto²¹⁷. O documento contém alguns preceitos, destacando-se, dentre eles, a necessidade de uma coordenação regional eficiente baseada em evidências científicas. Ainda, é possível encontrar algumas declarações de vontade (infere-se a natureza de *soft law* do ato). Ressaltam-se as seguintes: notificar aos demais Estados Partes das medidas que tenham sido adotadas ou que serão adotadas em fronteira; convocar organismos multilaterais de crédito, em particular o BID²¹⁸, a CAF²¹⁹ e o FONPLATA²²⁰, para que avaliem, de forma conjunta, linhas de ação que contribuam para enfrentar eficazmente os desafios derivados do combate à propagação do coronavírus e suas consequências nos Estados Partes do MERCOSUL. A primeira denota a necessidade de difusão das medidas adotadas nas fronteiras, considerando a especial vulnerabilidade das pessoas em movimento. A segunda ressalta a possibilidade de obtenção de recursos extraordinários no enfrentamento da COVID-19.

Voltando à análise para os integrantes do MERCOSUL e associados, colacionam-se algumas experiências exitosas.

O Uruguai instituiu um Grupo Assessor Científico Honorário (GACH), composto por 55 cientistas de diferentes disciplinas, responsável por realizar recomendações de combate à pandemia, que foram observadas pelos atores sociais, havendo uma integração entre saúde, ciência, governo e sociedade²²¹. No caso do Paraguai, é possível extrair que o país tomou as primeiras medidas de organização de fronteiras, antes do registro do primeiro caso²²².

²¹⁷ MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Declaração dos presidentes do MERCOSUL sobre coordenação regional para a contenção e a mitigação do coronavírus e seu impacto**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/os-presidentes-do-mercotel-acordam-medidas-contra-o-coronavirus/>. Acesso em: 10 dez. 2024.

²¹⁸ Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ver em: <https://www.iadb.org/pt-br/quem-somos/sobre-o-bid>. Acesso em: 10 dez. 2024.

²¹⁹ Corporação Andina de Fomento ou Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe. Ver em: <https://www.caf.com/pt/quem-somos/>. Acesso em: 10 dez. 2024.

²²⁰ Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata. Ver em: <https://www.fonplata.org/pt>. Acesso em: 10 dez. 2024.

²²¹ NISHIOKA, Sérgio Andrade. **O controle da pandemia de COVID-19 no Uruguai: sucesso inicial, tropeço no caminho, vacinação efetiva**. UNASUS, disponível em: <https://www.unasus.gov.br/especial/covid19/markdown/423>. Acesso em: 10 dez. 2024.

²²² CEVIDANES, Kamila Nogueira. **A política externa do Paraguai no enfrentamento da pandemia de COVID-19**. Revista Espaço Acadêmico, n. 236, set./out. 2022. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/63093>. Acesso em: 10 dez. 2024, p. 125.

No grupo dos países associados, destaca-se a medida implementada pela Colômbia de adoção de um Estatuto Temporal de Proteção destinado aos venezuelanos (principal nacionalidade de imigrantes no país), válido por dez anos, que teve potencial para regularizar um milhão de venezuelanos, por meio deste ato migratório emergencial²²³. Ainda, o Chile adotou recursos virtuais para a solicitação de permissão de residência permanente, embora limitado a algumas nacionalidades, bem como ampliou prazos para regularização migratória²²⁴.

Ante a ausência de órgãos supranacionais no âmbito MERCOSUL, impediu-se a formulação de uma política migratória coordenada, de modo que as ações mencionadas se pulverizaram diante do cenário de crise. A pesquisa, portanto, não obteve resultados satisfatórios na identificação de elementos sólidos para embasar as diretrizes propostas nas ações desenvolvidas no âmbito dos países do MERCOSUL. Em contrapartida, a União Europeia, devido à sua natureza jurídica como entidade supranacional, revelou-se uma fonte essencial para os objetivos do estudo, oferecendo uma ampla gama de iniciativas voltadas à proteção dos direitos dos migrantes, sem negligenciar as medidas de enfrentamento à pandemia.

4.2.2 Ações adotadas no âmbito da União Europeia

É importante apontar, inicialmente, que a política migratória voltada para imigrantes provenientes de outros Estados constitui um dos temas centrais na cooperação intergovernamental dentro da União Europeia, sendo originalmente uma competência soberana dos Estados Membros²²⁵. No entanto, a partir das mudanças introduzidas pelo Tratado de Lisboa, essa política foi transferida para o âmbito supranacional da União Europeia, possibilitando ao bloco estabelecer princípios e diretrizes gerais que devem ser seguidos pelos Estados, embora a decisão final sobre aceitar ou não imigrantes em seus territórios permaneça sob a competência dos Estados²²⁶. O objetivo principal deste estudo é

²²³ COAN LAGO, Mayra. **Política Migratória Brasileira e Comparada na América do Sul**. Travessia, Revista do Migrante, v. 2, 2023. Disponível em: <https://travessia.emnuvens.com.br/travessia/article/view/1124>. Acesso em: 20 nov. de 2024, p. 143.

²²⁴ Ibid. p. 62.

²²⁵ BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coordenadores); VON ZUBEN, Catarina; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Organizadores). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-internacionais-e-a-pandemia-covid-19/>. Acesso em 06 jan. 2024, p. 236.

²²⁶ Idem, p. 236.

analisar a regulamentação do controle migratório implementada pela União Europeia durante a crise global da COVID-19, abordando as medidas adotadas por países específicos apenas de forma complementar.

No início da pandemia, a União Europeia, por meio do Conselho Europeu, adotou como primeira medida “reforçar as nossas fronteiras externas mediante a aplicação de uma restrição temporária coordenada das viagens não essenciais para a UE, por um período de 30 dias”²²⁷. Simultaneamente, foram estabelecidas diretrizes gerais com o objetivo de impulsionar pesquisas voltadas para tratamentos e vacinas, minimizar os impactos socioeconômicos e viabilizar o retorno de cidadãos europeus ao continente²²⁸.

No que se refere ao controle migratório, as restrições de entrada no território europeu foram implementadas em março de 2020. No entanto, a partir de junho do mesmo ano, iniciou-se um processo gradual de flexibilização²²⁹. Para essa reabertura, foram definidos critérios claros e objetivos, com enfoque na adoção de uma abordagem comum e coordenada, acompanhada de flexibilidade²³⁰. Com exemplo, ficou estipulado que as restrições devem ser “levantadas, em primeiro lugar, em relação aos países cuja situação epidemiológica seja semelhante à média da UE e que disponham de capacidades suficientes para lutar contra o vírus”²³¹. Assim, as decisões relacionadas à política migratória passaram a se basear tanto no quadro epidemiológico de cada nação quanto na capacidade de implementar medidas de contenção sanitária durante as viagens²³².

O direito europeu, alinhado com as normas internacionais de direitos humanos, prevê um arcabouço jurídico que veda qualquer forma de discriminação baseada em nacionalidade²³³, impedindo, portanto, a criação de políticas fronteiriças de caráter discriminatório.

²²⁷ CONSELHO EUROPEU. **Cronologia – Ações do Conselho face à COVID-19**. Bruxelas, 17 jun. 2020. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/>. Acesso em 26 nov. 2023.

²²⁸ Ibid..

²²⁹ BRÍGIDO, Eveline Vieira. UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Efeitos da pandemia da Covid-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Europeia: aspectos normativos e cenários políticos**. Boletim de Economia e Política Internacional, BEPI n. 27, maio 2020-ago. 2020, p. 45.

²³⁰ COMISSÃO EUROPEIA (CE). **Coronavírus: Comissão recomenda o levantamento parcial e gradual das restrições aplicáveis às viagens para a UE após 30 de junho, com base numa abordagem comum coordenada**. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_1035. Acesso em 26 nov. 2023.

²³¹ Ibid.

²³² Ibid..

²³³ MOTTE-BAUMVOL, Julia; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; GUIMARÃES, Gabriel Braga. **Ampliando a proteção social aos migrantes à luz da diretiva de proteção temporária da Europeia: lições da invasão da Ucrânia**. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 19, n. 2, p. 343-361, 2022, p. 351.

Fica evidente que a política migratória adotada pelos órgãos da União Europeia em resposta à COVID-19 fundamenta-se prioritariamente em critérios sanitários, sem considerar, de maneira isolada, a nacionalidade ou origem dos indivíduos como parâmetro para a aplicação das medidas de controle fronteiriço.

Uma característica marcante da resposta adotada pela União Europeia foi a busca pela harmonização das restrições à circulação e ao ingresso no território europeu, aliada à garantia dos direitos das pessoas em situação de refúgio. A política implementada pela União Europeia pautou-se no respeito ao direito de solicitar refúgio e no princípio do *non-refoulement*, em conformidade com a Convenção de Genebra²³⁴ e com o Protocolo de 1967^{235 236}.

Essa intenção é claramente expressa no comunicado da Comissão Europeia, que apresenta diretrizes sobre a aplicação das disposições relevantes da União Europeia referentes aos procedimentos de asilo, retorno e reinstalação²³⁷. As autoridades sanitárias têm a prerrogativa de adotar medidas para conter e limitar a propagação da COVID-19, desde que fundamentadas em avaliações de risco e pareceres científicos. No entanto, tais ações devem estar em conformidade com a legislação da União Europeia, incluindo a Carta dos Direitos Fundamentais da UE²³⁸. Na prática, isso significa que os pedidos de acolhimento devem continuar a ser processados pelos Estados-membros, com as adaptações necessárias devido ao cenário da pandemia. A diretriz estabelecida reforça a continuidade da política humanitária em favor dos imigrantes, ainda que os procedimentos possam ser flexibilizados²³⁹.

Constata-se, portanto, que nem mesmo a pandemia pode se sobrepor ao direito de buscar asilo em país estrangeiro, em conformidade com o princípio do *non-refoulement*, assegurado por tratados internacionais e pelo Estatuto do Refugiado Europeu. Deve-se, assim, garantir o direito de acesso ao asilo, ainda que adaptado às normas sanitárias vigentes, como a

²³⁴ Convenção de Genebra é o nome dado a um conjunto de Tratados celebrados em Genebra, na Suíça, que versam sobre Direito Humanitário Internacional.

²³⁵ Protocolo sobre Estatuto dos Refugiados, concluído em Nova York, 31 de janeiro de 1967.

²³⁶ BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coordenadores); VON ZUBEN, Catarina; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Organizadores). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-internacionais-e-a-pandemia-covid-19/>. Acesso em 06 jan. 2024, p. 242.

²³⁷ COMISSÃO EUROPEIA. **COVID-19: Orientações sobre a aplicação das disposições pertinentes da UE em matéria de procedimentos de asilo e de regresso e sobre a reinstalação**. Jornal Oficial da União Europeia, 17.4.2020, C 126/12-27. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=PT). Acesso em 19 nov. 2023.

²³⁸ Ibid., p. 13.

²³⁹ Idem, p. 13.

imposição de períodos de quarentena e a realização de entrevistas pessoais por meios remotos, entre outras medidas²⁴⁰.

Uma importante iniciativa da União Europeia é a promoção de políticas públicas de saúde voltadas aos imigrantes, abordando tanto o direito à saúde como direito humano fundamental quanto como meio eficaz para enfrentar emergências sanitárias. Destaca-se, nesse contexto, o artigo 19º da Diretiva de Condições de Acolhimento, que determina que os Estados-Membros garantam aos requerentes de asilo o acesso aos cuidados de saúde essenciais. Isso inclui, no mínimo, atendimento de urgência e tratamento adequado para doenças e transtornos mentais graves²⁴¹. Ele permanece vigente durante a pandemia de COVID-19²⁴², promovendo a guarida do direito à saúde enquanto direito humano.

Quando se considera a dimensão difusa do direito à saúde pública²⁴³, que se torna mais evidente no âmbito de uma pandemia, quando todo o planeta resta, direta ou indiretamente, implicado, e a solução do problema, por conseguinte, é o acesso à saúde de forma global (e não apenas de uma parte dos países isoladamente), a garantia do direito à saúde aos migrantes se torna instrumento de controle da própria pandemia²⁴⁴.

A União Europeia estabeleceu diretrizes práticas para priorizar o rastreamento médico dos requerentes de asilo mais vulneráveis ao contágio, como idosos e pessoas com doenças crônicas, assim como dos recém-chegados às instalações de acolhimento ou detenção. Essas diretrizes incluem a medição de temperatura dos cidadãos de países terceiros na entrada e saída das instalações para a identificação de possíveis sintomas, e a implementação de um mecanismo de monitoramento diário para avaliar casos suspeitos. Ademais, os centros de acolhimento devem contar, no mínimo, com uma sala de isolamento adequada para indivíduos com testes positivos à COVID-19, conforme as normas vigentes de isolamento²⁴⁵.

²⁴⁰ BRÍGIDO, Eveline Vieira. UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Efeitos da pandemia da Covid-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Europeia: aspectos normativos e cenários políticos**. Boletim de Economia e Política Internacional, BEPI n. 27, maio 2020-ago. 2020, p. 45.

²⁴¹ PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO EUROPEU. **Diretiva 2013/33/UE de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033>. Acesso em 28 nov. 2023.

²⁴² COMISSÃO EUROPEIA. **COVID-19: Orientações sobre a aplicação das disposições pertinentes da UE em matéria de procedimentos de asilo e de regresso e sobre a reinstalação**. Jornal Oficial da União Europeia, 17.4.2020, C 126/12-27. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=PT). Acesso em 19 nov. 2023, p.18.

²⁴³ MEDEIROS, Falconi Rodrigues. ARAÚJO, Jéssica Martins. **O acesso à saúde como direito difuso e sua tutela pelo ministério público por meio da ação civil pública**. Braz. J. of Develop., Curitiba, v.6, n.8, p.58951-58964, aug.2020, p. 58956.

²⁴⁴ Este ponto é aprofundado no tópico 4.3.c deste capítulo.

²⁴⁵ COMISSÃO EUROPEIA. **COVID-19: Orientações sobre a aplicação das disposições pertinentes da UE em matéria de procedimentos de asilo e de regresso e sobre a reinstalação**. Jornal Oficial da União Europeia, 17.4.2020, C 126/12-27. Disponível em:

Luciane Klein Vieira e Vitória Volcato da Costa destacam que todas essas orientações tem o objetivo de “tornar possível a adoção de medidas conforme às normativas do bloco, para evitar ‘brechas jurídicas’ que levem os Estados, no futuro, a descumprirem as regras e direitos previstos no acervo da UE”²⁴⁶.

Em síntese, a política migratória proposta pela União Europeia em resposta à crise sanitária causada pela pandemia de COVID-19 baseou-se em três diretrizes principais: restrição inicial a viagens não essenciais; adoção de critérios objetivos e técnicos como parâmetro para a imposição de restrições fronteiriças; garantia da proteção dos direitos humanos dos refugiados, adaptando-a às normas sanitárias implementadas para o controle da pandemia; promoção do direito à saúde dos migrantes durante esse período.

Em relação à postura de países do bloco europeu, Portugal implementou uma política de regularização “emergencial” dos imigrantes, mesmo para aqueles indocumentados – ainda que de forma provisória - visando permitir o acesso aos serviços de saúde²⁴⁷; a França, utilizando um sistema de distanciamento social por bandeiras (amarela, laranja, vermelha e preta, conforme o grau de incidência do vírus), não descuro de manter a política pública de acesso à saúde ao migrantes indocumentados²⁴⁸. Em outro sentido, Itália e Hungria implementaram uma agenda punitiva a estrangeiros, por meio de expulsões, deportações e mesmo suspensão de autorizações de residência²⁴⁹.

Os números de casos de COVID-19 nesses países indicam que o controle de fronteiras, seja pelo maior rigor ou pela maior flexibilidade, não foi, isoladamente, um fator determinante no impacto sobre o número de casos registrados, considerando os países utilizados como referência. Nesse sentido, o quadro abaixo:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=PT). Acesso em 19 nov. 2023, p. 18.

²⁴⁶BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coordenadores); VON ZUBEN, Catarina; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Organizadores). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-internacionais-e-a-pandemia-covid-19/>. Acesso em 06 jan. 2024, p. 243.

²⁴⁷ BRÍGIDO, Eveline Vieira. UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Efeitos da pandemia da Covid-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Europeia: aspectos normativos e cenários políticos**. Boletim de Economia e Política Internacional, BEPI n. 27, maio 2020-ago. 2020, p. 47.

²⁴⁸ ANGELI-SILVA, Livia. SANTOS, João Vitor Pereira dos. ESPERIDIÃO, Monique Azevedo. **Sistema de saúde e vigilância na França e a resposta à pandemia de COVID-19**. Ciênc. saúde coletiva, 28, (05), maio de 2023. <https://doi.org/10.1590/1413-81232023285.11202022>, p. 1.320. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), European Observatory on Health Systems and Policies. **France: country health profile 2021**. Paris: OECD; 2021. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/france-country-health-profile-2021_7d668926-en, p. 10 e 16.

²⁴⁹ BRÍGIDO, Eveline Vieira. UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Efeitos da pandemia da Covid-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Europeia: aspectos normativos e cenários políticos**. Boletim de Economia e Política Internacional, BEPI n. 27, maio 2020-ago. 2020, p. 47.

País	Número de casos registrados semanalmente em 27/12/2020* ²⁵⁰	Número de casos a cada milhão de habitantes (2022)** ²⁵¹
França	83.900	1.234,9
Itália	101.000	1.716,02
Hungria	13.100	1.359,13
Portugal	20.100	1.936,60

* Fonte: Organização Mundial de Saúde (OMS)²⁵²

** Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²⁵³

Assim, o rigor ou a flexibilidade das fronteiras nos países europeus, na verdade, tiveram um efeito mais direto na vida das pessoas em deslocamento, sobretudo das em situação de vulnerabilidade, do que propriamente em relação ao controle da pandemia de COVID-19.

Examinam-se agora soluções apresentadas pela doutrina especializada, orientadas pela premissa de harmonização dos interesses em análise.

4.2.3 Doutrina

Neste tópico são apresentadas algumas considerações obtidas na doutrina, por meio de pesquisa bibliográfica, acerca do tema. A pesquisa extraiu sobretudo medidas voltadas a harmonizar os interesses em análise.

André de Ramos Carvalho aponta, sem desconsiderar o impacto da pandemia e os riscos de contágio, a possibilidade de restrição proporcional da mobilidade internacional,

²⁵⁰ Utilizou-se o período de 27/12/2020 como o marco para a coleta de dados, pois este foi o período de início da vacinação na União Europeia (Ver em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/coronavirus-pandemic/>). Assim, é possível relacionar mais diretamente o número de casos com as medidas de controle de fronteiras. Naturalmente, outros fatores são importantes para definir a eficácia da medida, como o número de pessoas que utilizam cada país como local de acesso ao continente. Portanto, os dados devem ser analisados com cautela, não sendo uma conclusão definitiva sobre a (in)eficácia do fechamento das fronteiras para controle da pandemia.

²⁵¹ A partir do número de casos em 27/12/2020 (dado obtido na OMS), utilizou-se a fonte do IBGE para indicar a população de cada país referido. Após, pôde-se obter uma média de número de casos a cada milhão de habitantes, permitindo uma comparativo proporcional entre os países. A fórmula utilizada foi número de casos / população total x 1.000.000.

²⁵² WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Number of COVID-19 cases reported to WHO**. Disponível em: <https://data.who.int/dashboards/covid19/cases?n=c>. Acesso em 28/08/2024.

²⁵³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/mapa>. Acesso em 17/10/2024.

mantendo-se a proteção do direito à vida e à saúde, mas também do direito ao acolhimento de migrantes vulneráveis e solicitantes de refúgio²⁵⁴. Uma solução apresentada é adotar o mesmo tratamento aplicável aos brasileiros ou estrangeiros com residência permanente que realizaram entrada no território nacional: testagem na fronteiras e posterior isolamento pelo prazo de 14 dias; aqueles que necessitem de atendimento médico (testando positivo, por exemplo) devem ser tratados pelo sistema de saúde nacional, como ocorre com todos os migrantes que, após o ingresso no território, contraem uma doença²⁵⁵.

Indo além, quando constatada a ineficácia do fechamento das fronteiras para efetivo controle da pandemia, a providência que se impõe, à luz do regime de proteção dos direitos humanos e da ideia de limite dos limites, é a revogação dessa restrição, mantendo-se vigente e aplicável aos estrangeiros as demais restrições sanitárias aplicáveis à população em geral (distanciamento social, *lockdown*, uso de máscaras etc.). Em relação à COVID-19, esta foi a conclusão de Eliseu Waldman e Fernando Aith²⁵⁶:

Nosso parecer é que, à luz dos dados epidemiológicos do Brasil e da região da América do Sul, o fechamento de fronteiras como preconizado não se justifica para nenhum país, sendo o mais adequado a abertura com adoção de medidas de contenção e mitigação dos riscos de eventual entrada de estrangeiros infectados no país.

O fechamento de fronteiras, analisado isoladamente, não parece ser a medida mais eficaz no combate à pandemia, especialmente sob a ótica do número de casos. Vale destacar que a OMS nunca chegou a recomendá-lo como estratégia prioritária. Ações internas, como o distanciamento social, serviço de saúde público, disponibilidade de insumos, atuação das instituições, por exemplo, possuem maior impacto.

Luciana Klein Vieira e Vitória Volcato da Costa comentam a possibilidade de que o refugiados e outros migrantes forçados sujeitos às medidas de isolamento, desde que em paridade com os nacionais, possam ficar em outros lugares que não em centros de

²⁵⁴ BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coordenadores); VON ZUBEN, Catarina; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Organizadores). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-internacionais-e-a-pandemia-covid-19/>. Acesso em 06 jan. 2024, p. 118

²⁵⁵ Ibid., p. 118.

²⁵⁶ WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. **Parecer jurídico-sanitário - fechamento de fronteiras terrestres do Brasil para o controle da disseminação da COVID-19: aspectos jurídicos e epidemiológicos**. Centro de Estudos e Pesquisa de Direito Sanitário – CEPEDISA/USP, dez. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2020/12/PARECER_JURI%CC%81DICO_SANITA%CC%81RI_O_FRONTEIRAS_CEPEDISA_FSP_USP.pdf, p. 35

acolhimento, caso tenham para onde ir²⁵⁷. Ainda, postulam a ampliação dos prazos dos pedidos de regularização migratória e dos procedimentos decorrentes, pois uma situação irregular não lhes pode ser imposta pela fato de não terem acesso às autoridades migratórias²⁵⁸.

Por fim, no contexto do fenômeno da desigualdade vacinal, caracterizado pelo monopólio de países ricos sobre as vacinas — o chamado "apartheid vacinal" —, Janaína Machado Sturza e Gabrielle Scola Dutra defendem a universalização do acesso a esses insumos. As autoras atribuem aos países detentores das vacinas a responsabilidade de fornecê-las a nações que carecem desses recursos, apresentando essa medida como uma estratégia essencial para o combate efetivo à pandemia²⁵⁹.

Finalmente, o trabalho se dedica a examinar os atos internacionais apontados como fonte da pesquisa, buscando encontrar elementos para a formulação das diretrizes propostas.

4.2.4 Princípios de Siracusa e Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular

A última fonte utilizada pela pesquisa para a formulação das diretrizes propostas consiste em dois atos internacionais vinculados à Organização das Nações Unidas, com aplicação direta ao tema em estudo.

O primeiro é conhecido como Princípios de Siracusa, um conjunto de diretrizes elaborado por juristas reunidos pela *American Association for the International Commission of Jurist*²⁶⁰, posteriormente adotado pelo Conselho Econômico e Social da ONU em 1984²⁶¹. Este documento, com status de *soft law*, estabelece orientações sobre como os direitos humanos podem ser restringidos em circunstâncias excepcionais, especialmente durante

²⁵⁷ BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coordenadores); VON ZUBEN, Catarina; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Organizadores). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-internacionais-e-a-pandemia-covid-19/>. Acesso em 06 jan. 2024, p. 244.

²⁵⁸ Ibid., p. 255.

²⁵⁹ STURZA, Janaína Machado. DUTRA, Gabrielle Scola. “Apartheid vacinal” e transpandemia de COVID-19: uma análise sanitária da variante Ômicron sob a perspectiva da aporofobia. Sequência (Florianópolis), Vol. 44, n. 94, 2023, p.

²⁶⁰ American Association for the International Commission of Jurist. Disponível em: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2024.

²⁶¹ HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). **Human Rights Dimensions of COVID-19 Response**. Disponível em: https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/202003covid_report_0.pdf, p. 3. Acesso em: 18 dez. 2024.

estados de emergência²⁶². Os Princípios destacam que emergências de saúde pública podem justificar a limitação de direitos, desde que sejam respeitados parâmetros específicos, garantindo proporcionalidade e legitimidade.:

(...) 25. A saúde pública pode ser invocada como fundamento para limitar certos direitos a fim de permitir que um estado tome medidas para lidar com uma séria ameaça à saúde da população ou de membros individuais da população. Essas medidas devem ser especificamente destinadas a prevenir doenças ou ferimentos ou fornecer cuidados aos doentes e feridos.

26. Deve-se ter a devida consideração aos regulamentos internacionais de saúde da Organização Mundial da Saúde.²⁶³
(tradução nossa)

O ato estabelece como princípios gerais para orientar a restrição de direitos humanos em cenários de crise a observância ao princípio da legalidade e da proporcionalidade, determinando que tais limitações sejam previstas em lei, demonstradamente necessárias, adotem os meios menos restritivos possíveis e sejam aplicadas de forma proporcional. Os Princípios de Siracusa reforçam que as restrições devem estar fundamentadas em evidências científicas, evitando discriminações e arbitrariedades, além de terem duração limitada, respeitar a dignidade humana e serem sujeitas a revisão constante²⁶⁴.

Esse arcabouço fortalece a proteção dos direitos humanos em tempos de crise sanitária, reafirmando os limites que o poder estatal deve respeitar para que suas ações não se tornem arbitrárias. Um exemplo de sua relevância foi a Recomendação n. 19, de 11 de junho de 2021, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos²⁶⁵, que, com base nos Princípios de Siracusa, recomendou alterações na Portaria nº 654, de 28 de maio de 2021. Essa portaria regulamentava a restrição excepcional e temporária de entrada no país, com implicações negativas para os direitos humanos das populações em movimento.

²⁶² GOMES, Mariângela Gama de Magalhães et. al. **Crises da democracia: os princípios de Siracusa**. São Paulo: IASP, 2020.. Disponível em: <https://www.iasp.org.br/events/crises-da-democracia-os-principios-de-siracusa/>. Acesso em: 21 nov. 2024.

²⁶³ No original: “25. *Public health may be invoked as a ground for limiting certain rights in order to allow a state to take measures dealing with a serious threat to the health of the population or individual members of the population. These measures must be specifically aimed at preventing disease or injury or providing care for the sick and injured.* 26. *Due regard shall be had to the international health regulations of the World Health Organization.*”

²⁶⁴ HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). **Human Rights Dimensions of COVID-19 Response**. Disponível em: https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/202003covid_report_0.pdf, p. 3. Acesso em: 18 dez. 2024.

²⁶⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Direitos Humanos. **Recomendação nº 19, de 11 de junho de 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/4864>. Acesso em: 18 dez. 2024.

O Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular²⁶⁶ instrumento de soft law assinado pelo Brasil e mais 163 países, busca coordenar esforços globais para assegurar que a migração seja tratada com respeito aos direitos humanos e para combater práticas de exploração e violações de direitos. O Pacto destaca quatro princípios fundamentais: centralidade nas pessoas, cooperação internacional, Estado de Direito e devido processo legal, e direitos humanos.²⁶⁷

A centralidade reconhece a dimensão humana da migração, posicionando os indivíduos no centro das discussões sobre o tema. A cooperação internacional ressalta que nenhum Estado pode enfrentar o fenômeno migratório de forma isolada, exigindo medidas coordenadas e diálogo contínuo. O Estado de direito e o devido processo legal são princípios voltados à proteção dos migrantes, especialmente em casos de remoções compulsórias, garantindo direitos e segurança jurídica. Finalmente, os direitos humanos são apresentados como a pedra de toque do tema com menção expressa aos princípios da não regressão e não discriminação; busca-se o “respeito efetivo, a proteção e o cumprimento dos direitos humanos de todos os migrantes, independentemente de seu *status* migratório durante todas as etapas do ciclo migratório”²⁶⁸.

Os princípios estabelecidos pelo Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, amplamente reconhecido pela comunidade internacional, são fundamentais para orientar a política migratória brasileira, especialmente em cenários de emergência de saúde global.

A relevância de propor uma nova política migratória diante do cenário de crise já abordado foi evidenciada ao longo de todo o trabalho. As diretrizes sugeridas visam construir os alicerces dessa política, oferecendo ao Estado um caminho claro para conciliar os interesses em jogo, como a proteção da saúde pública, o enfrentamento da emergência global em saúde e a garantia dos direitos humanos dos migrantes.

4.3 Diretrizes propostas

O último item do trabalho é responsável por apresentar as diretrizes que formam o modelo de ação proposto. O modelo deve ser constituído por diretrizes que funcionem como

²⁶⁶ Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. 18 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n18/244/50/pdf/n1824450.pdf>. Acesso em 18 dez. 2024.

²⁶⁷ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. – 11 ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 167-168.

²⁶⁸ Ibid., p.168.

um guia dogmático-normativo de caráter geral, destinado a orientar a formulação de políticas migratórias em cenários de crise. Dogmático, porque não foram extraídas do método experimental-observacional, mas propõem soluções para casos difíceis, com base no estudo do direito positivo vigente, a partir da argumentação. Normativo porque se volta a regular condutas (no caso, especialmente do Estado, que estabelece a política migratória, e das pessoas sujeitas à política migratória).

É inviável adotar regras fixas, pois cada emergência sanitária impõe limitações e desafios únicos, determinados por uma série de fatores específicos, como a natureza do agente patógeno, o grau de transmissibilidade e o nível de mortalidade, entre outros. Assim, o objetivo é propor diretrizes aplicáveis de forma eficaz a qualquer crise sanitária, tendo em vista o Estado e ordenamento jurídico brasileiros. Além disso, cada diretriz é acompanhada de medidas concretas que derivam diretamente de sua aplicação.

A primeira diretriz estabelece que a política de controle de fronteiras em contextos de pandemia deve ser elaborada com base em fundamentos legais e orientada por critérios técnico-científicos. A segunda propõe a não derrogação da legislação de proteção humanitária migratória, adaptando-se o exercício do direito de acolhida ao cenário de crise. Finalmente, concebe-se direito à saúde coletiva como direito difuso e o estrangeiro como sujeito de direito.

Cada diretriz está solidamente embasada e alinhada aos princípios analisados ao longo do trabalho – igualdade, legalidade, não-devolução, asilo e devido processo legal – assegurando coerência metodológica. Além disso, as diretrizes dialogam diretamente com as fontes mencionadas no item 4.2. Ao término de cada diretriz, é apresentado um conjunto de ações concretas que delas decorrem.

a) O controle de fronteiras deve ser instituído por lei e determinado por critérios científicos

A diretriz inicial determina que a política de controle de fronteiras em contextos de pandemia deve ser fundamentada em bases legais e orientada por critérios técnico-científicos. Essa diretriz se alinha a três parâmetros principiológicos previamente discutidos: legalidade, proporcionalidade na restrição de direitos humanos e isonomia.

Primeiramente, destaca-se que a exigência de que o controle fronteiriço, em situações de excepcionalidade, seja expressamente previsto em lei reflete o princípio da legalidade. Além disso, configura-se como um requisito essencial para a legitimidade de quaisquer restrições aos direitos humanos, especialmente nesse contexto. Tal entendimento é reforçado

pelos princípios de Siracusa, que enfatizam a necessidade de respaldo jurídico para medidas excepcionais. Na ausência dessa base legal, medidas restritivas à migração podem facilmente adquirir contornos arbitrários, como ocorreu durante a pandemia de COVID-19 no Brasil, quando a política migratória foi definida predominantemente por Portarias do Poder Executivo.

Reitera-se, ainda, a imprescindibilidade de que a lei traga “a indicação dos critérios e balizamentos indispensáveis para o reconhecimento de suas composturas básicas”²⁶⁹, cabendo aos atos infralegais de execução apenas a indicação da lista dos países a partir dos quais estaria restrito o acesso ao território nacional, com base nos critérios legais, ou tratar de questões puramente burocráticas.

O conteúdo do ato legal que institui o controle excepcional de fronteiras deve estar integralmente subordinado aos preceitos científicos disponíveis no momento. Em outras palavras, qualquer eventual restrição ou proibição de entrada de pessoas em trânsito no território nacional deve estar inequivocamente fundamentada em dados e conclusões técnico-sanitárias. As fontes utilizadas pelo presente estudo destacam a primazia da ciência como norteadora das medidas restritivas de direitos, sendo esta essencial por atender aos princípios da proporcionalidade – elemento central nas restrições de direitos humanos – e da isonomia.

O princípio da proporcionalidade é observado na medida em que, apenas por meio de decisões racionais e fundamentadas em critérios científicos, é possível garantir que as restrições migratórias sejam adequadas, necessárias e proporcionais ao objetivo pretendido, ou seja, o enfrentamento da crise sanitária. Nesse contexto, um aprofundamento é imprescindível.

Se a limitação ao ingresso de estrangeiros no território nacional se fundamenta na premissa de que tal medida é eficaz (adequada) no combate a pandemias, é essencial que essa eficácia seja aferida com base em perspectivas científicas – sejam elas médicas, biológicas, estatísticas, sociológicas, entre outras.²⁷⁰ Conforme já exposto, não se exige a “verdade irrefutável” no atual paradigma científico para validar os fundamentos de tais medidas, mas é necessário que existam elementos seguros – e ausência de evidências mais confiáveis em sentido contrário – que indiquem se a medida é, de fato, eficaz ou não.

²⁶⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Grandes temas do direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 259.

²⁷⁰ BITENCOURT, Caroline Müller; FRIEDRICH, Denise Bittencourt. **A dinâmica do federalismo brasileiro no tema das políticas públicas, controle social e a Covid-19**. In: Revista Direitos Fundamentais & Democracia. Curitiba, v. 25(3), p. 49-77, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2058>. Acesso em: 25 nov. 2024, p. 67.

Mais uma vez, destaca-se a falta de evidências robustas acerca da eficácia do fechamento de fronteiras como medida de combate a pandemias²⁷¹. Tal ação nunca foi recomendada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) durante a pandemia de COVID-19²⁷², ainda que haja registros pontuais de sua utilidade em contextos específicos²⁷³.

É nesse cenário dinâmico, caracterizado pela natureza cambiante das verdades científicas, que se insere a discussão sobre a efetividade das medidas de restrição ou fechamento de fronteiras no enfrentamento de pandemias e, consequentemente, o controle normativo dessas fronteiras. Este trabalho não pretende apresentar argumentos conclusivos a favor ou contra a adoção de tais medidas, uma vez que essa análise extrapola os limites do campo jurídico, sendo mais adequada às ciências como epidemiologia, biologia ou estatística. O objetivo central é ressaltar que cabe às ciências não jurídicas apontar as medidas mais eficazes, às quais a política migratória deve estar subordinada — e não o contrário, como ocorreu durante a pandemia de COVID-19. A partir das diretrizes científicas, as normas jurídicas devem refletir as recomendações com rigor.

Nesse contexto, independentemente da discussão sobre a eficácia do fechamento de fronteiras, é inquestionável que sua aplicação deve ser embasada em justificativas técnico-sanitárias, rejeitando-se motivações de caráter político-externo. Por exemplo, permitir a entrada de pessoas provenientes de um país identificado como epicentro da crise sanitária enquanto se impõem restrições a outro com melhores indicadores sanitários é uma violação ao princípio da isonomia. Para assegurar que a política migratória seja orientada por critérios técnicos e não influenciada por conveniências ou preconceitos políticos, é imprescindível que as decisões sejam fundamentadas em dados objetivos²⁷⁴.

²⁷¹ NISHIOKA, Sérgio de Andrade. **O fechamento de fronteiras tem sido uma medida efetiva para impedir a propagação da pandemia de COVID-19?**. Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/especial/covid19/markdown/352>. Acesso em 13/05/2024. SANTOS, Iris; NASCIMENTO, Wanderson. **As medidas de quarentena humana na saúde pública: aspectos bioéticos**. Revista Bioethikos, São Paulo, v. 8, n. 2, 2014, pp. 174-85. GAMARRA, Tatiana Pereira das Neves. **Comunicação das incertezas científicas: estratégias para a pandemia de COVID-19**. Vittalle – Revista de Ciências da Saúde, v. 33, n. 2 (2021) 9-11.

²⁷² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) – Organização Mundial de Saúde (OMS). **Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak**. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/articles-detail/updated-who-recommendations-for-international-traffic-in-relation-to-covid-19-outbreak>. Acesso em 13/05/2024.

²⁷³ GRÉPIN, K.A, et al. **Evidence of the effectiveness of travel-related measures during the early phase of the COVID- 19 pandemic: a rapid systematic review**. medRxiv preprint 2020. DOI: <https://doi.org/10.1101/2020.11.23.20236703>. Acesso em: 18 dez. 2024.

²⁷⁴ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **Impacto das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes**. Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 13, n. 23, p. 61-75, 2016. Disponível em: <http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/5-sur-23-portugues-deisy-ventura.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024., p.63-64.

De maneira geral, argumenta-se que a nacionalidade, por si só, tem sido usada como um dos principais critérios para a formulação de políticas migratórias durante emergências sanitárias globais, como evidenciado na pandemia de COVID-19. Caso o fechamento de fronteiras seja justificado pela contenção do vírus, surge a pergunta: por que permitir a repatriação de nacionais²⁷⁵? Um nacional (desconsiderado a localidade de saída) não oferece o mesmo risco sanitário do que um estrangeiro? Verifica-se que o tratamento ofertado se dá exclusivamente com base na nacionalidade, para o qual não se encontra uma justificativa racional, sob o ponto de vista técnico.

Isso não significa que se deva abolir a repatriação de nacionais, mas sim reconhecer que ela se fundamenta em razões especiais — como o direito ao retorno a um local seguro e acolhedor — e não em critérios técnico-sanitários. Assim como tais razões justificam a criação de regimes especiais para nacionais, propõe-se que o mesmo seja feito para migrantes em situação de especial vulnerabilidade, como refugiados e migrantes econômicos.

Outro critério que não deve nortear a política migratória é o meio de transporte utilizado. Muitas vezes, restrições baseadas nesse fator encobrem preconceitos, como a aporofobia, que não encontram amparo em uma política racional. Segundo a OMS, “os viajantes causais ou frequentes (turistas, políticos, executivos etc.) são mais propensos a transmitir doenças infecciosas do que migrantes e deslocados forçados, cujo deslocamento é muitas vezes mais lento e que tendem a permanecer nos locais de instalação por períodos de tempo maiores”²⁷⁶.

Em uma perspectiva racional e técnica, não há justificativa para diferenciação no tratamento migratório com base apenas na nacionalidade ou no meio de transporte. O principal, ou até mesmo único, fator a ser considerado deve ser o local de origem do viajante, respeitando as exceções humanitárias aplicáveis, como no caso de refugiados e migrantes em situação de vulnerabilidade.

É necessário eliminar o tratamento anti-isonômico. Além de ser um dever imposto pela ordem internacional e pela Constituição, a isonomia é um princípio prático endossado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para garantir os direitos humanos dos migrantes em

²⁷⁵ Inclusive, a maioria das nações empreenderam esforços para repatriar nacionais, a exemplo do Brasil. Ver: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/06/mais-de-25-mil-brasileiros-ja-foram-repatriados-durante-pandemia>. Acesso em 18 dez. 2024.

²⁷⁶ BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coordenadores); VON ZUBEN, Catarina; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Organizadores). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-internacionais-e-a-pandemia-covid-19/>. Acesso em 06 jan. 2024, p. 162.

situações vulneráveis²⁷⁷. Assim, é recomendada a revogação ou modificação de leis ou medidas que perpetuem discriminação contra migrantes, seja direta ou indireta, baseada em múltiplos fatores²⁷⁸.

Essa diretriz se concretiza nas seguintes proposições: (i) o controle de fronteiras excepcional deve estar previsto em lei, com critérios objetivos para a implementação de regimes mais restritivos de entrada no território nacional; (ii) tais critérios devem ser fundamentados cientificamente e revisados periodicamente, conforme dados técnico-sanitários atualizados; (iii) local de origem do viajante, e não sua nacionalidade ou meio de transporte, deve ser o principal parâmetro para autorizar ou negar o ingresso no país.

b) Não derrogação da legislação de proteção humanitária migratória, adaptando-se o exercício do direito de acolhida ao cenário de crise

Em estados de emergência, é comum a limitação na aplicação das normas de direitos humanos, seja por meio de leis que as derogam (como a Lei nº 13.979/2020, conhecida como “lei de quarentena”), seja pela ineficácia das políticas públicas em lidar com a crise²⁷⁹. Durante a pandemia de COVID-19, por exemplo, a ONU identificou 1.820 leis restritivas à imigração promulgadas por governos ao redor do mundo.²⁸⁰ Ainda assim, mesmo em situações de crise extraordinária, que demandam uma revisão contextualizada da proteção aos migrantes, o dever de cuidado do Estado em relação a essas pessoas permanece intacto²⁸¹.

Por essa razão, defende-se a não excepcionalidade da legislação migratória protetiva das pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade, além da adoção do princípio da não devolução em caráter absoluto. Esses grupos incluem vítimas de graves violações de direitos humanos ou indivíduos que receberam especial proteção do Estado brasileiro. Atualmente,

²⁷⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Global Migration Group, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations**. Genebra, 2017. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>. Acesso em 26 out. 2024.

²⁷⁸ Ibid., p. 23.

²⁷⁹ CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A proteção jurídica dos “refugiados ambientais” nas três vertentes da proteção internacional da pessoa humana**. REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, vol. 28, núm. 58, pp. 221-241, 2020, p. 226.

²⁸⁰ CHARLEAUX, João Paulo. **Covid-19: os imigrantes na linha de frente na Europa e nos EUA**. *Nexo Jornal*, 31 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2020/05/31/Covid-19-os-imigrantes-na-linha-de-frente-na-Europa-e-nos-EUA>. Acesso em 19 dez. 2024.

²⁸¹ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **IOM Handbook on protection and assistance for migrants vulnerable to violence, exploitation and abuse**. Geneva: International Organization for Migration, 2019. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/iom-handbook-migrants-vulnerable-violence-exploitation-and-abuse>. Acesso em: 28 out. 2024, p. 47-48.

isso se aplica a nacionais do Haiti, Venezuela, Suriname, Guiana, República Dominicana, Senegal, República Árabe Síria, Afeganistão e Ucrânia, que possuem legislação específica para permanência no Brasil por razões humanitárias²⁸². Também não deve cessar a acolhida daqueles que buscam reunião familiar, refúgio e asilo no país, assim como dos apátridas²⁸³.

Caso o fechamento de fronteiras seja de fato adotado, tal medida deveria se restringir aos demais tipos de movimentos, como viagens de turismo, negócios, trânsito ou atividades artísticas e desportivas (art. 13 da Lei 13.445/2017), bem como trabalho, tratamento de saúde estudo e pesquisa, ensino ou extensão acadêmica, realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural, prática de atividade religiosa ou serviço voluntário (art. 14 e art. 30 da Lei 13.445/2017).

Não obstante as circunstâncias excepcionais impostas por uma emergência de saúde pública de alcance global, a derrogação de normas voltadas ao acolhimento de migrantes sob proteção humanitária mostra-se incompatível com os princípios fundamentais dos direitos humanos. Tal posição encontra amparo no princípio da proporcionalidade, especialmente em sua acepção estrita, ao sustentar que a restrição a direitos fundamentais de tamanha relevância — como o direito de asilo de pessoas vulneráveis — não logra promover, de forma equivalente, o direito à saúde coletiva.

Inicialmente, cumpre ressaltar a ausência de comprovação científica robusta acerca da eficácia do fechamento de fronteiras como medida de contenção de pandemias. Não há evidências inequívocas de que tal medida contribua significativamente para a proteção da saúde pública, o que coloca em xeque a sua proporcionalidade, uma vez que restringe direitos sensíveis sem assegurar a promoção efetiva do direito à saúde coletiva. Ainda que elementos concretos venham a indicar alguma eficácia nesse sentido, “a pretensão de controle à transmissão comunitária do vírus não pode ser utilizada como fundamento para se ter como reflexo, o esvaziamento do conteúdo de direitos fundamentais”²⁸⁴.

²⁸² Segue a lista dos atos que confere autorização de residência, em caráter especial, aos nacionais do(a): (i) Haiti - Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 29, de 25 de abril de 2022, D.O.U nº 77, de 26/04/2022, Seção 1, p. 52; (ii) Venezuela, Suriname e Guiana - Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 19, de 23 de março de 2021, D.O.U nº 57, de 25/03/2021, Seção 1, p. 118; (iii) República Dominicana - Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 5 de 26 de julho de 2019, D.O.U nº 114, de 29 de julho de 2019, Seção 1, p. 43; (iv) Senegal - Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 10, de 5 de dezembro de 2019, D.O.U nº 236, de 06/12/2019, Seção 1, p. 103; (v) Síria - Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 9, de 8 de outubro de 2019, D.O.U nº 196, de 09/10/2019, Seção 1, p. 54; (vi) Afeganistão - Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 42, de 22 de setembro de 2023, D.O.U nº 186, de 26/09/2023, Seção 1, p. 49; (vii) Ucrânia - Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 36, de 13 de março de 2023, D.O.U nº 50, de 14/03/2023, Seção 1, p. 24.

²⁸³ A Lei de Migração prevê o visto e a autorização de residência com fundamento na reunião familiar, asilo, apatridia, nos arts. 14 e 30, respectivamente. O refúgio é disciplinado pela Lei 9.474/97.

²⁸⁴ SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; JAQUES, Abner da Silva. **Covid-19 e direitos fundamentais: a ponderação como técnica de proteção da ordem jurídico-social**. Revista Jurídica, [S.l.], v. 2, n. 64, p. 462 - 488, ago. 2021. ISSN 0103-3506. Disponível em:

No contexto de uma emergência sanitária global, observa-se a natural redução no fluxo migratório, como evidenciado na pandemia de COVID-19²⁸⁵. Tal redução implica menor contingente de pessoas a serem acolhidas, facilitando a gestão pública e permitindo soluções escalonadas e adaptadas. Assim, é plenamente viável conciliar o ingresso de migrantes vulneráveis e solicitantes de refúgio com a adoção de medidas sanitárias aplicáveis à população em geral.

Admitida a entrada dos migrantes vulneráveis, é viável adaptar o procedimento de solicitação de acolhida, submetendo-os às demais restrições e medidas sanitárias aplicadas à população em geral. Como visto, a doutrina recomenda a utilização de meios alternativos que garantam a manutenção do exercício do direito de acolhida, incluindo a virtualização de etapas administrativas, como entrevistas remotas e análise documental, já recomendadas em protocolos internacionais, a exemplo da União Europeia. Outras medidas sugerem a implementação de mecanismos de regularização emergencial e coletiva, como forma de garantir a proteção da saúde e da dignidade dos migrantes²⁸⁶.

Evitar a clandestinidade do migrante é o estado de coisas que se busca quando se lida com as migrações, em razão dos seus efeitos deletérios tanto para o sujeito quanto para a sociedade em que se encontra²⁸⁷. No âmbito de uma emergência de saúde global, migrantes em situação irregular enfrentam maiores dificuldades de acesso a serviços essenciais, como saúde e trabalho, além de representarem maior risco epidemiológico, por permanecerem fora do alcance das políticas sanitárias. Nesse sentido, regularizar a situação migratória é medida que atende tanto aos interesses individuais quanto aos coletivos.

<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/5061>. Acesso em: 11 set. 2024. doi: <http://dx.doi.org/10.26668/revistajur.2316-753X.v2i64.506>, p. 485.

²⁸⁵ CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2020**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021, p. 6.

²⁸⁶ BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coordenadores); VON ZUBEN, Catarina; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Organizadores). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-internacionais-e-a-pandemia-covid-19/>. Acesso em 06 jan. 2024, p. 165

²⁸⁷ CIERCO, Teresa. **Esclarecendo conceitos: refugiados, asilados políticos, imigrantes ilegais**. Universidade do Porto, 2017. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/111036>. Acesso em 20 dez. 2024, p. 22.

Uma crítica que pode ser levantada refere-se ao aumento do risco sanitário no acolhimento coletivo de migrantes²⁸⁸ e aos custos e riscos associados a ele, especialmente num contexto de pressão orçamentária.

De fato, não se trata de solução simples, que demanda ações coordenadas e adaptadas ao Poder Público, mas, sob o ponto de vista sanitário, é possível encontrar orientações de técnicas para lidar com tal cenário crítico²⁸⁹. Há guias para preparação, prevenção e controle da doença do coronavírus (COVID-19) para refugiados e migrantes emanados de órgão técnico²⁹⁰, inclusive, para manejo da assistência quando esta ocorre nos controversos “campos de refugiados”²⁹¹. Além disso, considera-se a possibilidade de que os migrantes se estabeleçam em locais alternativos aos centros de acolhimento, desde que disponham de um destino adequado.

Acerca do custeio orçamentário dessas medidas, argumenta-se que, se de um lado existe a limitação orçamentária para o atendimento da população, de outro, como já apresentado, espera-se uma queda movimentos migratórios, como aconteceu na pandemia de COVID-19²⁹². Consequentemente, os custos associados caem, abrindo espaço no orçamento para realização das adaptações propostas. Ainda, segundo acertado no âmbito do Mercosul em relação à COVID-19, há uma facilitação de organismos multilaterais de crédito, em particular o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Corporação Andina de Fomento e o Corporação Andina de Fomento, para fornecer recursos para a adoção das medidas emergenciais em questão.

²⁸⁸ Os “centros de refugiados” devem estar em condições adaptadas ao isolamento social, sob pena de serem locais em que há promoção da propagação do vírus, conforme foi registrado na Alemanha. BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coordenadores); VON ZUBEN, Catarina; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Organizadores). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-internacionais-e-a-pandemia-covid-19/>. Acesso em 06 jan. 2024, p. 151.

²⁸⁹ GILMAN RT, MAHROOF-SHAFFI S, HARKENSEE C, et al. **Modelling interventions to control COVID-19 outbreaks in a refugee camp**. BMJ Global Health, 2020.

²⁹⁰ WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Preparedness, prevention and control of coronavirus disease (COVID-19) for refugees and migrants in non-camp settings**. 17 abr. 2020. Disponível em: [https://www.who.int/publications-detail/preparedness-prevention-and-control-of-coronavirus-disease-\(covid-19\)-for-refugees-and-migrants-in-non-camp-settings](https://www.who.int/publications-detail/preparedness-prevention-and-control-of-coronavirus-disease-(covid-19)-for-refugees-and-migrants-in-non-camp-settings). Acesso em 29 out. 2024.

²⁹¹ INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (IASC). **Interim Guidance Scaling-up COVID-19 outbreak, readiness and response operations in humanitarian situations including camps and camp-like setting**. Geneva, IASC, march 2020. Disponível em: <https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2021-05/IASC%20Interim%20Guidance%20on%20Scaling-up%20COVID-19%20Outbreak%20Readiness%20and%20Response%20Operations%20in%20Camps%20and%20Camp-like%20Settings.pdf>. Acesso em 29 de out. 2024.

²⁹² CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2020**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021, p. 6.

Finalmente, compõe o conteúdo desta diretriz a adoção do princípio da não-devolução na sua acepção absoluta. O princípio do *non-refoulement* é considerado a pedra angular de todo o sistema de proteção dos migrantes em situação de vulnerabilidade²⁹³. Como já assentado no capítulo 3 da pesquisa, possui uma faceta absoluta, impassível de ser revogada sem violação da dignidade da pessoa humana, quando impede a devolução de sujeito a local onde será submetido a tortura, perseguição, morte ou outras violações aos seus direitos fundamentais. A justificativa normativa de se atribuir peso tão elevado ao princípio da não devolução neste contexto de ponderação de interesses (soberania e direito à saúde da coletividade em face da dignidade da pessoa humana) se reporta ao art. 22.8 da Convenção Americana de Direitos Humanos que dispõe:

Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.

A utilização da expressão “em nenhum caso” é clara ao apontar a aplicação absoluta do princípio, estando o Brasil vinculado a essa normativa de forma plena²⁹⁴. A doutrina ainda menciona a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura como fundamentos normativos²⁹⁵.

Portanto, em síntese, esta diretriz é composta pelas seguintes proposições: manutenção do processamento dos pedidos de acolhida de migrantes com proteção humanitária; adaptação do procedimento de pedidos de acolhida ao cenário de pandemia, com a prorrogação de prazos e adoção de atos coletivos de regularização; adoção do princípio da não devolução em sua dimensão absoluta.

c) O direito à saúde coletiva como direito difuso e o estrangeiro como sujeito de direito

A diretriz ora defendida fundamenta-se na premissa de que, para enfrentar emergências sanitárias de caráter global, é imprescindível compreender o direito à saúde sob a perspectiva

²⁹³ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **UNHCR note on the principle of non-refoulement**. 1997. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>. Acesso em 14 mai. 2022. Para maior aprofundamento na temática, vide PAULA, Bruna Vieira de. **O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados**. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, [S. l.], n. 7, p. 51-68, dez. 2006

²⁹⁴ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 8ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 75.

²⁹⁵ Ibid., p. 75.

de um direito difuso, em que a coletividade, e não apenas os indivíduos, constitui o titular desse direito. Tal premissa sustenta a construção da noção de que o migrante, ao invés de ser visto como objeto de rechaço, deve ser reconhecido como sujeito de direitos, especialmente no tocante ao direito à saúde, tornando-se, assim, um agente relevante no combate à crise global de saúde. A seguir, delineiam-se os argumentos e fundamentos que embasam tal entendimento.

A pandemia é reconhecida pela disseminação de uma doença em múltiplos continentes, com transmissão sustentada entre pessoas, critério este que é geográfico e não relacionado à gravidade da doença²⁹⁶. Isso implica dizer que um enorme contingente de pessoas (ou mesmo todas elas em potencial) será afetado quando uma emergência de saúde atinge uma escala global; o direito à saúde de todos fica ameaçado e, portanto, deve ser na mesma medida assegurado. Daí emerge a noção de que, no contexto descrito, o direito à saúde é qualificado como direito difuso.

O diploma legal que conceitua legalmente os direitos difusos (art. 81, parágrafo único, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor) traz a definição de que são “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”. Os direitos difusos são aqueles de interesse de toda a coletividade, composta por pessoas indeterminadas, mas, através de uma circunstância fática, é possível identificar um interesse comum juridicamente tutelável²⁹⁷. Uma característica fundamental dos direitos difusos é que não se pode fragmentar a sua proteção (decorre da sua indivisibilidade), ou seja, o dano que ocorre em uma parte vulnerabiliza o todo. Exemplificando com o direito difuso por excelência, qual seja o meio ambiente ecologicamente equilibrado, em que danos pontuais a esse bem comprometem sua integridade de forma sistêmica²⁹⁸.

A pandemia introduz um estado de coisas que identifica o direito à saúde como difuso: a saúde da coletividade está ameaçada de forma geral, sobrepondo-se a aspectos individuais, de modo que, caso parte da população não esteja salvaguardada, vulnera-se o todo. Consequentemente, infere-se que as medidas de combate à pandemia devem considerar tais

²⁹⁶ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Histórico da pandemia de COVID-19**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em 20 dez. 2024.

²⁹⁷ WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 281.

²⁹⁸ CAPRA, Fritjof. MATTEI, Ugo. **A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade**. São Paulo: Editora Cultrix, 2018, p. 143.

aspectos; é dizer que a tutela do direito deve se dar em uma perspectiva difusa, para que atinja o patamar de efetividade necessário²⁹⁹.

Nesse sentido, apresentam-se as críticas feitas sobre a distribuição desigual de vacinas, o que retardou a contenção da pandemia de COVID-19 pelo mundo³⁰⁰. Através de um modelo cooperativo, é fundamental a promoção da distribuição igualitária de vacinas³⁰¹, além de outros insumos, como testes e máscaras, bem como o compartilhamento de tecnologias, informações e pesquisas sobre a doença. A exclusão de grupos vulneráveis compromete a eficácia das ações de combate à crise sanitária, uma vez que essas populações, em situação de maior risco, são vistas erroneamente como ameaças, quando deveriam ser reconhecidas como sujeitos necessitados de proteção especial. A ausência de acesso equitativo aos meios de proteção à saúde, especialmente em países de baixa e média renda, agrava a emergência de saúde global, retardando a resolução do problema. Trata-se de uma evidência lógica de que conceder aos migrantes irregulares o acesso à saúde protege a sociedade como um todo³⁰².

A inclusão do migrante como sujeito de direitos é essencial para a efetivação da tutela difusa do direito à saúde. Tal afirmação é ancorada no seguinte raciocínio: a ampliação do acesso às tecnologias de saúde às pessoas representa a efetiva tutela difusa do direito à saúde; a expansão desse acesso ocorre por meio da redução de pontos de exclusão da política de saúde, seja em razão do status migratório, nacionalidade, origem étnica etc.; só a alteração do paradigma de compreensão da figura do migrante (de objeto da política migratória para sujeito de direitos) é que permitirá a sua inclusão efetiva na política pública de saúde.

A não discriminação é considerado um determinante jurídico quando se fala da saúde global³⁰³, razão pela qual fatores ligados à nacionalidade ou status migratório não devem ser utilizados como justificativas para excluir os não-nacionais da política de saúde,

²⁹⁹ MEDEIROS, Falconi Rodrigues. ARAÚJO, Jéssica Martins. **O acesso à saúde como direito difuso e sua tutela pelo ministério público por meio da ação civil pública**. Braz. J. of Develop., Curitiba, v.6, n.8, p.58951-58964, aug. 2020, p. 58956.

³⁰⁰ STURZA, Janaína Machado. DUTRA, Gabrielle Scola. **“Apartheid vacinal” e transpandemia de COVID-19: uma análise sanitária da variante Ômicron sob a perspectiva da aporofobia**. Sequência (Florianópolis), Vol. 44, N. 94, 2023, p.

³⁰¹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Vacinar 70% da população mundial é o único meio de conter a variante Ômicron**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/167609-oms-vacinar-70-da-popula%C3%A7%C3%A3o-mundial-%C3%A9-o-%C3%BAnico-meio-de-conter-variante-%C3%B4micron>. Acesso em 20 dez. 2020.

³⁰² BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coordenadores); VON ZUBEN, Catarina; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Organizadores). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-internacionais-e-a-pandemia-covid-19/>. Acesso em 06 jan. 2024, p. 165.

³⁰³ GOSTIN, Lawrence et al. **The legal determinants of health: harnessing the power of law for global health and sustainable development**. The Lancet, v. 393, n. 10183, pp. 1857-1910, p. 1900.

especialmente quando sua inclusão beneficia a todos. É fundamental considerar, de fato, o migrante “pessoa com potencial de ação e capaz de fazer parte da solução dos problemas de sua comunidade de vivência. Imperioso elaborar soluções criativas, de forma conjunta, sem imposição de planos meramente burocráticos”³⁰⁴. Além disso, sob o viés normativo, os tratados internacionais de direitos humanos e a Constituição Federal dão suporte para qualificar o migrante (ainda que irregular) como titular de direitos perante o Estado em que se encontra.

Além de direito, a proteção à saúde é um dever do Estado, de modo que a vigilância em saúde está estabelecida por meio de “um conjunto normativo constitucional e legal que reconhece a saúde como direito fundamental e que estipula as diferentes responsabilidades pela garantia deste direito”³⁰⁵, a partir do chamado princípio da segurança sanitária³⁰⁶. Isso implica estender esse dever de proteção aos estrangeiros que ingressam no território brasileiro, especialmente os vulneráveis, conforme apregoadado pela diretriz proposta.

Novamente, em antítese ao proposto, a questão orçamentária e a finitude dos recursos públicos se colocam, sob o argumento de que o sistema de saúde já se encontra sobrecarregado durante a emergência de saúde global³⁰⁷. Inclusive, tal argumento constou das portarias interministeriais que restringiram o acesso ao território nacional durante a pandemia.

Não obstante, além da diminuição do fluxo migratório durante a pandemia já ressaltado, utilizando-se a pandemia de COVID-19 como parâmetro, parcerias são realizadas com organizações internacionais, permitindo o repasse de recursos, pessoal, tecnologia e insumos para atendimento, reduzindo a pressão direta sobre o sistema de saúde brasileiro. Exemplo trazido foi a criação da Área de Proteção e Cuidados (APC), numa parceria Operação Acolhida e ACNUR, que fez a doação 2.000 camas e 250 unidades residenciais (casinhas

³⁰⁴BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coordenadores); VON ZUBEN, Catarina; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Organizadores). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-internacionais-e-a-pandemia-covid-19/>. Acesso em 06 jan. 2024, p. 227.

³⁰⁵ WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. **Parecer jurídico-sanitário - fechamento de fronteiras terrestres do Brasil para o controle da disseminação da COVID-19: aspectos jurídicos e epidemiológicos**. Centro de Estudos e Pesquisa de Direito Sanitário – CEPEDISA/USP, dez. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2020/12/PARECER_JURI%CC%81DICO_SANITA%CC%81RIO_FRONTIERAS_CEPEDISA_FSP_USP.pdf, p. 4.

³⁰⁶ “Embora não esteja expressamente previsto com essa terminologia, o princípio da segurança sanitária foi reconhecido pela Constituição Federal por meio da recorrente menção, nos dispositivos constitucionais e legais, do dever do Estado de desenvolver políticas preventivas de saúde, que visem à redução do risco de doenças e outros agravos à saúde (arts. 196, 197, 198, II e 200)”. AITH, Fernando. **Aspectos atuais e controversos da regulação jurídica da vigilância sanitária no Brasil**. Revista de Direito Sanitário, São Paulo, v. 12, n. 2 p. 82-90 Jul./Out. 2011, p. 83.

³⁰⁷ BIGONI, Alessandro et al. **Brazil's health system functionality amidst of the COVID-19 pandemic: an analysis of resilience**. The Lancet Regional Health, Americas, Volume 10, 100222.

modulares que substituem as tendas) usadas nos abrigos da Operação Acolhida para servir como ambientes de isolamento de casos suspeitos e confirmados³⁰⁸. Contribuiu também com a distribuição de 9 mil kits de limpeza, kits de higiene pessoal, colchões e redes, de forma a beneficiar cerca de 15 mil pessoas refugiadas e migrantes da Venezuela³⁰⁹. Relembra-se a possibilidade de concessão de crédito com organizações internacionais nesse contexto excepcional.

Sob o viés dogmático proposto, o estrangeiro sai da qualidade de ameaça ao território nacional, enquanto agente propagador do vírus, sendo este o principal fundamento de imposição das restrições excepcionais à sua entrada. Por meio do acesso à vacina ou tratamento de saúde aplicável obtido no Estado de acolhimento, a que eventualmente não obteria no seu Estado de origem, torna-se um agente de combate à pandemia, contribuindo para o fim do cenário de crise.

Humaniza-se o migrante, tornando-o sujeito de direito e parte da resolução do problema.

Esta diretriz comporta, de maneira concreta, as seguintes proposições: compreensão do direito à saúde em sua dimensão difusa; necessidade de uma tutela jurídica difusa do direito à saúde para que possa ser efetiva, o que implica a ampliação de acesso às tecnologias de saúde para toda as pessoas, sem exclusão; migrante deve ser entendido como sujeito de direitos, e não como mero objeto da política migratória; transmutação da figura do não-nacional da qualidade de ameaça, enquanto agente propagador do vírus, ao status de agente de combate ao cenário de crise.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi apresentado, foi possível estabelecer alguns resultados relevantes para os propósitos delineados no início da pesquisa.

Inicialmente, identificou-se os critérios utilizados pelo Estado brasileiro para realização do controle migratório durante a pandemia de COVID-19, em caráter restritivo: o país a partir do qual o visitante/migrante busca entrada no Brasil (e não sua nacionalidade), bem como a forma pela qual se busca esse ingresso (transporte terrestre, aquaviário ou aéreo). Observou-se a instituição de um regime especialmente rigoroso para os egressos da Venezuela, com o

³⁰⁸ ACNUR. **Com apoio do ACNUR, hospital de campanha para COVID-19 inicia atendimento a refugiados e comunidade local em Boa Vista**, 19 junho de 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/com-apoio-do-acnur-hospital-de-campanha-para-covid-19-inicia>. Acesso em: 10 mar. 2022

³⁰⁹ Ibid.

afastamento de exceções ao regime, ainda que de caráter humanitário. Por outro lado, constatou-se que tal regime foi favorável àqueles que utilizaram o transporte aéreo para adentrar o território, em detrimento dos demais meios de transporte. Finalizando os principais elementos do controle de fronteiras exercido durante a pandemia de COVID-19, analisou-se os atos normativos que a implementaram, bem como seus institutos sancionatórios previstos em Portarias do Poder Executivo.

A política de fronteiras foi submetida a um exame de validade a partir dos seguintes parâmetros normativos: (i) igualdade; (ii) legalidade; (iii) direito de asilo e não-devolução; (iv) devido processo legal. Confirmou-se a hipótese inicialmente formulada de que a política migratória executada por meio do controle excepcional de fronteiras durante a pandemia de COVID-19 violou a referida normativa, prevista em tratados internacionais de direitos humanos, na Constituição Federal e na lei brasileira.

Contatou-se que os critérios de restrição e proibição de entrada no território não eram dotados de caráter técnico-sanitário, mas político-ideológico, não havendo fundamentos legítimos para instituição de um regime de fronteiras mais rigoroso em face de oriundos da Venezuela e daqueles que utilizaram outros transportes que não o aéreo. Demonstrou-se também a violação ao princípio da legalidade, numa vontade política de criminalizar o fluxo migratório, considerando-se a ânsia de se impor restrições e sanções despidas de fundamento legal. Atestou-se ainda a inobservância das normas de *jus cogens* do direito de asilo e do princípio da não-devolução, com o esvaziamento desses direitos, por meio dos institutos sancionatórios criados nesse regime de exceção (deportação imediata e inabilitação de pedido de refúgio). Da mesma forma, o devido processo legal também foi suprimido no âmbito de aplicação de tais institutos.

Tratando dos limites da proteção emanada dos direitos humanos no contexto de crise sanitária relativo ao controle de fronteiras, averiguou-se a existência de uma colisão de normas-princípio (direito à saúde da coletividade e direitos das pessoas em migração). Esta colisão deve ser harmonizada através de um juízo de ponderação com base no princípio da proporcionalidade, em suas três dimensões (adequação, necessidade de proporcionalidade em sentido estrito). Verificou-se, porém, que não houve sequer a apresentação de elementos nas portarias interministeriais ou outros atos relacionados (notas técnicas da Anvisa, por exemplo), havendo uma lacuna de informações e de fundamentação. Não havia possibilidade de controle da adequação das medidas de restrição de acesso ao território, ante o questionamento da efetividade dessas medidas para enfrentamento da pandemia. Por isso, concluiu-se que, no âmbito da necessidade, se o fechamento do país aos estrangeiros possui

uma eficácia limitada ou, em algum momento, torna-se incipiente, ela não mais se justifica à luz da proteção dos direitos humanos. E, finalmente, à luz da proporcionalidade em sentido estrito, constatou-se a aniquilação de direitos humanos dos não-nacionais (fechamento irrestrito das fronteiras para grupos vulneráveis; formulação de institutos que inviabilizaram por completo o direito de solicitar refúgio; aplicação de sanções sumárias, sem direito de defesa), com eliminação do núcleo essencial desses direitos, sem uma contrapartida na promoção do direito à saúde da coletividade (fundamento de restrição dos direitos dos migrantes).

Por último, a partir de diversas fontes (ações adotadas no âmbito do Mercosul e União Europeia, doutrina, Princípios de Siracusa e o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular), foi possível estabelecer diretrizes de um modelo dogmático-normativo destinado a conciliar a eventual necessidade de adoção de medidas restritivas no controle de fronteiras, num contexto de emergência sanitária global, e os direitos humanos das pessoas em migração.

A primeira diretriz dispõe que o controle de fronteiras deve ser instituído por lei e determinado por critérios científicos, com o objetivo promover a legitimidade democrática na instituição dessas medidas e elidir o tratamento discriminatório entre nacionais e não-nacionais e entre estes. Esta diretriz comporta, de maneira concreta, as seguintes proposições: o controle de fronteiras de exceção deve estar previsto em lei que traga os critérios para instituição de um regime mais restritivo de entrada no território nacional; tais critérios devem ser científicos, havendo revisão periódica das limitações, conforme os dados técnico-sanitários; o lugar a partir do qual o não-nacional busca entrada (e não sua nacionalidade e meio de transporte) é o fator que deve orientar a sua admissão ou não.

A segunda diretriz aduz pela não derrogação da legislação protetiva de pessoas em situação de refúgio e migrantes com proteção humanitária, adaptando-se o exercício do direito de acolhida ao cenário de crise. É uma forma de preservar um núcleo mínimo dos direitos dos migrantes mais vulnerabilizados. Portanto, em síntese, esta diretriz é composta pelas seguintes proposições: manutenção do processamento dos pedidos de acolhida de pessoas em situação de refúgio e migrantes com proteção humanitária; adaptação do procedimento de pedidos de acolhida ao cenário de pandemia, com a prorrogação de prazos e adoção de atos coletivos de regularização; adoção da princípio da não devolução em sua dimensão absoluta.

Finalmente, a terceira diretriz defende a compreensão do direito à saúde da coletividade como direito difuso, quando num contexto de emergência de saúde global, isto é, a saúde da coletividade está ameaçada de forma geral, sobrepondo-se a aspectos individuais, de modo que a falta de proteção da saúde de parte da população vulnera o seu todo. Isso é fundamental

para que a tutela jurídica também ocorra de forma integrada e global. Ainda, deve-se entender o não-nacional como sujeito do direito à saúde no Estado onde busca acolhida, e não como mero objeto da política migratória, a fim que haja a ampliação do acesso às tecnologias de saúde, enquanto instrumento de combate ao cenário de crise.

6. REFERÊNCIAS

ACOSTA, A. L., XAVIER, F., CHAVES, L. S. M., SABINO, E. C., SARAIVA, A. M., & Sallum, M. A. M. (2020). **Interfaces à transmissão e spillover do coronavírus entre florestas e cidades**. Estudos Avançados, 34(99), 191-207. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.012>.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Cuidado com danos de longo prazo aos direitos humanos e dos refugiados diante da pandemia de coronavírus**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/85896-acnur-direitos-humanos-dos-refugiados-devem-ser-garantidos-durante-pandemia>. Acesso em 14 mai. 2024.

AITH, Fernando. **Aspectos atuais e controversos da regulação jurídica da vigilância sanitária no Brasil**. Revista de Direito Sanitário, São Paulo v. 12, n. 2 p. 82-90 Jul./Out. 2011.

ALBUQUERQUE, Mariana. **O estilo Bolsonaro de governar e a política externa**. Boletim OPSA. n. 1, jan./mar. 2019.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ANDRADE, Fabiana Lima Agapejev de Andrade. **Migração forçada do povo indígena Warao: a luta pelo reconhecimento do direito ao refúgio em tempos de pandemia**. 45º Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), out. 2021. Disponível em: https://www.anpocs2021.sinteseeventos.com.br/atividade/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNjoiYToxOntzOjY6OiJJRF9BVElWSURBREUio3M6MzoiMjM1Ijt9IjtzOjY6ImgiO3M6MzI6IjJkOTc1NDM3NWY2YzVkZDBjODhlYThmYzZiNTVIYjU5Ijt9&ID_ATIVIDADE=235. Acesso em 24 fev. 2024.

ANGELI-SILVA, Livia. SANTOS, João Vitor Pereira dos. ESPERIDIÃO, Monique Azevedo. **Sistema de saúde e vigilância na França e a resposta à pandemia de COVID-19**. Ciênc. saúde coletiva, 28, (05), maio de 2023. <https://doi.org/10.1590/1413-81232023285.11202022>.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A concepção pós-positivista do princípio da legalidade**. In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 236, p. 51-64, abr./jun. 2004.

BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coordenadores); VON ZUBEN, Catarina; MAGALHÃES, Luís Felipe; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Organizadores). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp,

2020. Disponível em:
<https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/migracoes-internacionais-e-a-pandemia-covid-19/>.
 Acesso em 06 jan. 2024.

BARROS, Pedro Silva; LIMA, Raphael Camargo; CARNEIRO, Helitton Christoffer. **Brasil-Venezuela: evolução das relações bilaterais e implicações da crise venezuelana para a inserção regional brasileira (1999-2021)**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2761>.

BIGONI, Alessandro et al. **Brazil's health system functionality amidst of the COVID-19 pandemic: an analysis of resilience**. The Lancet Regional Health, Americas, Volume 10, 100222.

BITENCOURT, Caroline Müller; FRIEDRICH, Denise Bittencourt. **A dinâmica do federalismo brasileiro no tema das políticas públicas, controle social e a Covid-19**. In: Revista Direitos Fundamentais & Democracia. Curitiba, v. 25(3), p. 49-77, set./dez. 2020. Disponível em:
<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2058>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática da Monografia para os Cursos de Direito**. 17 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BOFF, Ricardo Bruno. CARTURANI, Matheus Guilherme. **A política externa do governo Bolsonaro em tempos de COVID-19: as mudanças fundamentais na orientação do país e seus efeitos no combate à pandemia**. Diálogos Institucionais e Políticas de Enfrentamento da Crise (livro eletrônico). 1. ed. Rio de Janeiro: Gramma Editora, 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. – 35 ed., atual. – São Paulo: Malheiros, 2020.

BRASIL. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, p. 1, 16 mai. 2012.

BRASIL. Decreto n. 10.212, de 30 de janeiro de 2020. Promulga o texto revisado do RSI, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 jan. 2020, retif. em 31 jan. 2020.

BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 jul. 1997, p. 15822

BRASIL. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, n. 45, p. 1, 27 jan. 1999.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regulamento Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, n. 45, p. 1, 18 nov. 2018.

BRASIL Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 mai. 2017, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 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 República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, p. 2, 22 jun. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 6 fev. 2020. Edição: 27, Seção 1, p. 1.

BRASIL Lei n. 14.035, de 11 de agosto de 2020. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 ago. 2020. Edição extra, Seção 1, p. 1.

BRASIL Lei n. 14.600, de 19 de junho de 2023. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 jun. 2023, Seção 1, p. 7

BRASIL. Portaria Interministerial n. 7, de 19 de agosto de 2019. Dispõe sobre o regramento para efetivação de impedimento de ingresso no Brasil de altos funcionários do regime venezuelano, que, por seus atos, contrariam princípios e objetivos da Constituição Federal, atentando contra a democracia, a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, p. 51, 20 ago. 2019d. Seção 1.

BRASIL. Portaria nº 2.507, de 5 de outubro de 2021. Estabelece o conceito de cidades gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, nº 190, p. 21, 5 out. 2021

BRASIL. Portaria nº 356/GM/MS, de 11 de março de 2020. Dispõe regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, n. 45, p. 185, 12 dez. 2020

BRASIL. Portaria GM/MS nº 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 nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, p. 1, 22 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 374.981**. Relator: Ministro Celso de Mello, Data: 28/03/2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 587970/SP**. Relator Ministro Marco Aurélio. Data do Julgamento: 19/04/2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região – **Agravo de Instrumento em Ação Civil Pública: 1026771-32.2020.4.01.0000**. Relator: Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro, Data de Julgamento: 03/09/2020, 5ª e 6ª Turmas.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região – **Remessa Necessária/RO: 1002246-59.2021.4.01.4200**. Relator: Desembargador Federal Souza Prudente, Data de Julgamento: 03/11/2021, 5ª Turma, Data de Publicação: PJe 03/11/2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região – **Agravo de Instrumento/SP: 5009515-17.2021.4.03.0000**. Relator: Desembargador Federal Marli Marques Ferreira, Data de Julgamento: 30/11/2021, 4ª Turma, Data de Publicação 10/12/2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região – **Remessa Necessária/MS: 5000225-08.2021.4.03.6004**. Relator: Desembargador Federal Antônio Carlos Cedenho, Data de Julgamento: 04/02/2022, 3ª Turma.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região – **Remessa Necessária/CE: 0816771-56.2021.4.05.8100**, Relator: Desembargador Federal Fernando Braga Damasceno, Data de Julgamento: 07/07/2022, 3ª Turma.

BRÍGIDO, Eveline Vieira. UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Efeitos da pandemia da Covid-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Europeia: aspectos normativos e cenários políticos**. Boletim de Economia e Política Internacional, BEPI n. 27, mai. 2020-ago. 2020.

BRUYN JÚNIOR, Herbert Cornélio Pieter de. **A proteção da liberdade e o controle sanitário**. Revista de Direito Sanitário, vol. 3, n. 2, 79-89, julho de 2002.

CAPRA, Fritjof. MATTEI, Ugo. **A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade**. São Paulo: Editora Cultrix, 2018.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2020**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl., e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

CEVIDANES, Kamila Nogueira. **A política externa do Paraguai no enfrentamento da pandemia de COVID-19**. Revista Espaço Acadêmico, n. 236, set./out. 2022. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/63093>. Acesso em: 10 dez. 2024.

CIERCO, Teresa. **Esclarecendo conceitos: refugiados, asilados políticos, imigrantes ilegais**. Universidade do Porto, 2017. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/111036>. Acesso em 20 dez. 2024.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 22ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A proteção jurídica dos “refugiados ambientais” nas três vertentes da proteção internacional da pessoa humana**. REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, vol. 28, núm. 58, pp. 221-241, 2020.

COAN LAGO, Mayra. **Política Migratória Brasileira e Comparada na América do Sul**. Travessia, Revista do Migrante, v. 2, 2023. Disponível em: <https://travessia.emnuvens.com.br/travessia/article/view/1124>. Acesso em: 20 nov. de 2024.

COMISSÃO EUROPEIA (CE). **Coronavírus: Comissão recomenda o levantamento parcial e gradual das restrições aplicáveis às viagens para a UE após 30 de junho, com base numa abordagem comum coordenada**. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_1035. Acesso em 26 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA (CE). **COVID-19: Orientações sobre a aplicação das disposições pertinentes da UE em matéria de procedimentos de asilo e de regresso e sobre a reinstalação**. Jornal Oficial da União Europeia, 17.4.2020, C 126/12-27. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=PT). Acesso em 19 nov. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **Cronologia – Ações do Conselho face à COVID-19**. Bruxelas, 17 jun. 2020. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/>. Acesso em 26/11/2023.

CORRÊA FILHO, Heleno Rodrigues. **Lei do CoronaVirus 2019 – autoritarismo sem garantias de cidadania**. CEBES, Rio de Janeiro, 06 fev. 2020. Disponível em: <https://cebes.org.br/comentario-a-lei-do-coronavirus-2019-uma-lei-autoritaria-sem-garantias-de-cidadania/21220/>. Acesso em 29 de abr. de 2024

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Declaração n. 1/2020 de 9 de abril de 2020**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/Declaracao_1_20_PORT.pdf. Acesso em 20 jan. 2022.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. Tradução de Daniel Fabre – São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 20ª ed., Salvador: Jus Podivm, 2018.

DEÁK, Renato Albuquerque. JÚNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O princípio da legalidade e os limites do poder regulamentar**. Revista Acadêmica, Faculdade de Direito. v.89, n. 01, jan.-jun. 2017.

EL-HINNAWI, Esam. **Environmental Refugees**, 4. ed. Nairobi: UNEP, 1985.

FONSECA, Elisa Marina Fonseca; MEDEIROS, Mirna de Lima; MIRANDA, João Irineu de Resende. **O controle migratório nas fronteiras do Brasil durante a pandemia: sinais do autoritarismo à nossa porta**. Revista Simbiótica, v.8, n.2, p. 11-37, mai.-ago. 2021.

FRAGA, Vitor Galvão; NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **O princípio da legalidade em tempos de pandemia**. Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife - ISSN: 2448-2307, v. 93, n.1, p. 60-76, abr. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/249020>.

FRANCO, Thalita Leme. **Desafios da regulamentação da Lei de Migração brasileira**. 2020. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.101.2020.tde-31032020-124608>.

GAMARRA, Tatiana Pereira das Neves. **Comunicação das incertezas científicas: estratégias para a pandemia de COVID-19**. Vittalle – Revista de Ciências da Saúde v. 33, n. 2 (2021) 9-11. DOI: <https://doi.org/10.14295/vittalle.v33i2.13039>.

GILBERT, N., CHATTOE-BROWN, E., WATTS, C., & ROBERTSON, D. (2021). **Why we need more data before the next pandemic**. Sociologica, 15(3), 125–143. <https://doi.org/10.6092/issn.1971-8853/13221>.

GILMAN RT, MAHROOF-SHAFFI S, HARKENSEE C, et al. **Modelling interventions to control COVID-19 outbreaks in a refugee camp**. BMJ Global Health, 2020.

GIORDANI, R. C. F., DONASOLO, J. P. G., AMES, V. D. B., GIORDANI, R. L.. **A ciência entre a infodemia e outras narrativas da pós-verdade: desafios em tempos de pandemia**. Cien. Saúde Colet. (2021/Abr). Está disponível em: <http://cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/a-ciencia-entre-a-infodemia-e-outras-narrativas-da-posverdade-desafios-em-tempos-de-pandemia/18033?id=18033>. Acesso em: 26 ago. 2024.

GOMES, Mariângela Gama de Magalhães et. al. **Crises da democracia: os princípios de Siracusa**. São Paulo: IASP, 2020.. Disponível em: <https://www.iasp.org.br/events/crises-da-democracia-os-principios-de-siracusa/>. Acesso em: 21 nov. 2024.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Grupos vulneráveis, acesso à justiça e ação popular**. 2022. 240 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

GRÉPIN, K.A, et al. **Evidence of the effectiveness of travel-related measures during the early phase of the COVID- 19 pandemic: a rapid systematic review**. medRxiv preprint 2020. DOI: <https://doi.org/10.1101/2020.11.23.20236703>. Acesso em: 18 dez. 2024.

GOSTIN, Lawrence et al. **The legal determinants of health: harnessing the power of law for global health and sustainable development**. The Lancet, v. 393, n. 10183, pp. 1857-1910.

HIRSCHFELD, K. **Microbial insurgency: Theorizing global health in the Anthropocene**. The Anthropocene Review, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/2053019619882781>.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (IASC). **Interim Guidance Scaling-up COVID-19 outbreak, readiness and response operations in humanitarian situations including camps and camp-like setting**. Geneva, IASC, march 2020. Disponível em: <https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2021-05/IASC%20Interim%20Guidance%20on%20Scaling-up%20COVID-19%20Outbreak%20Readiness%20and%20Response%20Operations%20in%20Camps%20and%20Camp-like%20Settings.pdf>. Acesso em 29 de out. 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **IOM Handbook on protection and assistance for migrants vulnerable to violence, exploitation and abuse**. Geneva: International Organization for Migration, 2019. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/iom-handbook-migrants-vulnerable-violence-exploitation-and-abuse>. Acesso em: 28 out. 2024.

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

JUBILUT, Liliana Lyra. MENICUCCI, Silvia. **A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração**. Revista Direito GV, São Paulo 6(1), p. 275-294, jan-jun. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322010000100013>.

LAMARÃO NETO, Homero. QUEIROZ, Marina Moraes Diniz de Oliveira. **Teoria dos limites dos limites e as restrições de liberdades individuais na pandemia de COVID-19**. Cad. Ibero-amer. Dir. Sanit., Brasília, v.12, n.2, 2023.

LAYRARGUES, P. P. **Pandemias, colapso climático, antiecológismo: educação ambiental entre as emergências de um ecocídio apocalíptico**. Revbea, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 1-30, 2020.

LIMA, Mário Jorge Philocreon de Castro. COSTA, Arabi de Andrade Melo da. **O desafio da proteção jurídica a migrantes e refugiados segundo a teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy**. Direito internacional dos direitos humanos I. VII Encontro Virtual do CONPEDI. Coordenadores: Maria Creusa De Araújo Borges; Susana Catarina Simões de Almeida; Vladimir Oliveira da Silveira – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

LISBOA, Marcelo Jucá. **Metodologia jurídica e sua relação com o conceito, interpretação e aplicação do direito: uma visão panorâmica**. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 2, nº 2, 2016, 849-909.

LOPIERRE, Sharon. SENIOR, Zuly. **La vivienda ideal: el papel de la arquitectura en futuras pandemias**. Universidad de la Costa, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cuc.edu.co/entities/publication/1361ef2a-20a0-402a-a56e-eb7d698052c2>.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **O Direito e sua Ciência: uma introdução à epistemologia jurídica**. – 3 ed. – Indaiatuba, SP: editora Foco, 2023.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **Curso de hermenêutica jurídica**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARTINO, Andressa Alves. MOREIRA, Júlia Bertino. **A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017–2019)**. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, v. 28, n. 60, dez. 2020, p. 151-166

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MEDEIROS, Falconi Rodrigues. ARAÚJO, Jéssica Martins. **O acesso à saúde como direito difuso e sua tutela pelo ministério público por meio da ação civil pública**. Braz. J. of Develop., Curitiba, v.6, n.8, p.58951-58964, aug.2020.

MENEZES, Ricardo Fernandes de; SOARES, Adilson; CAMARGO, Iara Alves de. **Panorama Internacional sobre o enfrentamento à pandemia de Covid-19**. Revista Humanidades & Inovação, v. 8, n. 35, p.53-70, fev. 2021

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Grandes temas do direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 14.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MICHELON, Maria Cleonice. **Principais variantes do SARS-CoV-2 notificadas no Brasil**. Rev. bras. anal. clin. Edição especial COVID-19. DOI: 10.21877/2448-3877.202100961. Disponível em: https://docs.bvsalud.org/biblioref/2021/12/1348661/rbac-vol-53-2-2021_artigo01_principais-variantes.pdf. Acesso em 11 mar. 2024.

MORAES, Ana Luisa Zago de. **Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil**. São Paulo: IBCCRIM, 2016.

MOREIRA, Paula. **Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2021. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ridirur.imigracaovenezuela-roraima>.

MOTTE-BAUMVOL, Julia; MONT’ALVERNE, Tarin Cristino Frota; GUIMARÃES, Gabriel Braga. **Ampliando a proteção social aos migrantes à luz da diretiva de proteção temporária da Europeia: lições da invasão da Ucrânia**. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 19, n. 2, p. 343-361, 2022.

NEVES, Alex Jorge da. SILVA, José Camilo da. CAMPOS, Sérgio Flores de. (org.). **Metodologias de funcionamento e estruturação de unidades especializadas de fronteira: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

NISHIOKA, Sérgio Andrade. **O controle da pandemia de COVID-19 no Uruguai: sucesso inicial, tropeço no caminho, vacinação efetiva**. UNASUS, disponível em: <https://www.unasus.gov.br/especial/covid19/markdown/423>.

NISHIOKA, Sérgio de Andrade. **O fechamento de fronteiras tem sido uma medida efetiva para impedir a propagação da pandemia de COVID-19?**. Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/especial/covid19/markdown/352>. Acesso em 13 mai. 2024.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. – 13 ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Juspodivm, 2018.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. **A Migração Venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos**. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, v. 13, n. 1, p. 219-244, 29 abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/24297>. Acesso em: 26 junho 2024.

OLIVEIRA, S., PÊGO, B., MOURA, R., KRÜGER, C., NUNES, M., MOREIRA, P. **Fronteiras do Brasil: Uma síntese dos trabalhos da oficina de Brasília**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) - Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). **Declaração n. 1/2020 de 9 de abril de 2020**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/Declaracao_1_20_PORT.pdf.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) - Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). **Opinião Consultiva n. 21 de 14 de agosto de 2014**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Acesso equitativo a ferramentas COVID-19: alinhamento do setor privado com esforços de resposta nacionais**. Genebra: Organização Mundial da Saúde; 2022.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Histórico da pandemia de COVID-19**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em 20 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **WHO COVID-19 dashboard**. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em 07 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak**. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/articles-detail/updated-who-recommendations-for-international-traffic-in-relation-to-covid-19-outbreak>. Acesso em 13 mai. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Global Migration Group, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations**. Genebra, 2017. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>. Acesso em 26 out. 2024

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Vacinar 70% da população mundial é o único meio de conter a variante Ômicron.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/167609-oms-vacinar-70-da-popula%C3%A7%C3%A3o-mundial-%C3%A9-o-%C3%BAnico-meio-de-conter-variante-%C3%B4micron>. Acesso em 20 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia.** Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em 08 mai. 2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), European Observatory on Health Systems and Policies. **France: country health profile 2021.** Paris: OECD; 2021. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/france-country-health-profile-2021_7d668926-en,

PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO EUROPEU. **Diretiva 2013/33/UE de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional.** Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033>. Acesso em 28 nov. 2023.

PAULA, Bruna Vieira de. **O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados.** Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, [S. l.], n. 7, p. 51-68, dez. 2006.

PÊGO FILHO, Bolívar MOURA, Rosa NUNES, Maria KRÜGER, Caroline MOREIRA, Paula Gomes FERREIRA, Gustavo NAGAMINE, Liria Yuri. **Pandemia e fronteiras brasileiras: análise da evolução da Covid-19 e proposições.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10039>. Acesso 16 jun. 2023.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e Direito Comunitário.** 12 ed., Salvador: JusPODIVM, 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Preveting the next pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission.** Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/resources/report/preventing-future-zoonotic-disease-outbreaks-protecting-environment-animals-and>. Acesso em: 16 set. 2024.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Surto de coronavírus é reflexo da degradação ambiental.** Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/reportagem/surto-de-coronavirus-e-reflexo-da-degradacao-ambiental-afirma>. Acesso em 25 out. 2024.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos.** 11ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional.** 8ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

SANTOS, Iris; NASCIMENTO, Wanderson. **As medidas de quarentena humana na saúde pública: aspectos bioéticos**. Revista Bioethikos, São Paulo, v. 8, n. 2, 2014, pp. 174-85.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; JAQUES, Abner da Silva. **Covid-19 e direitos fundamentais: a ponderação como técnica de proteção da ordem jurídico-social**. Revista Jurídica, [S.l.], v. 2, n. 64, p. 462 - 488, ago. 2021. ISSN 0103-3506. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/5061>. Acesso em: 11 set. 2024.

SIRONI, A. C. Bauloz and M. Emmanuel (eds.). **Glossary on Migration**. International Migration Law, n.º 34. International Organization for Migration (IOM), Geneva, 2019. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/international-migration-law-ndeg34-glossary-migration>. Acesso em 06 jan. 2024.

SOBERON, J.; NAKAMURA, M. **Niches and Distributional Areas: Concepts, Methods, and Assumptions**. *PNAS*, v. 106, 2009.

STURZA, Janaína Machado. DUTRA, Gabrielle Scola. **“Apartheid vacinal” e transpandemia de COVID-19: uma análise sanitária da variante Ômicron sob a perspectiva da aporofobia**. Sequência (Florianópolis), Vol. 44, n. 94, 2023.

TABUTEAU, Didier. **“Santé et liberté”**, Pouvoirs, vol. 130, no. 3, 2009.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **UNHCR note on the principle of non-refoulement**. 1997. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>. Acesso em 14 mai. 2022.

VAN BERGEIJK, Peter A. **The Political Economy of the Next Pandemic**. Review of Economic Analysis 14, no. 1 (2022): 27–49. <https://doi.org/10.15353/rea.v14i1.4790>.

VARELLA, Marcelo D. **Direito internacional público**. 8ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

VASCONCELOS, Iana dos Santos. **Receber, enviar e compartilhar comida: aspectos da migração venezuelana em Boa Vista, Brasil**. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, v. 26, n. 53, ago. 2018, p. 135-151. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005309>.

VASCONCELOS, Vanessa Lopes. POMPEU, Gina Vidal Marcíli. AZEVEDO SEGUNDO, Francisco Damazio. **Covid-19 e seus muros aporofóbicos: fechamento de fronteiras brasileiras e aversão aos refugiados venezuelanos**. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 9 (2023), n.º 6, 1835-1869.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; AITH, Fernando Mussa Abujamra; RACHED, Danielle Hanna. **A emergência do novo coronavírus e a “lei de quarentena” no Brasil**. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, Vol. 12, N. 01, 2021, p. 102-138.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **Impacto das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes**. Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 13, n. 23, p. 61-75, 2016. Disponível em: <http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/5-sur-23-portugues-deisy-ventura.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024

WAAL, Alex de. **New pandemics, old politics: two hundred years of war on disease and its alternatives**. Medford: Polity Press, 2021

WACHOWICZ, Marcos. **O direito de asilo como expressão dos direitos humanos**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Imprensa: Curitiba, Síntese, 1999.

WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. **Parecer jurídico-sanitário - fechamento de fronteiras terrestres do brasil para o controle da disseminação da COVID-19: aspectos jurídicos e epidemiológicos**. Centro de Estudos e Pesquisa de Direito Sanitário – CEPEDISA/USP, dez. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2020/12/PARECER_JURI%CC%81DICO_SA_NITA%CC%81RIO_FRONTEIRAS_CEPEDISA_FSP_USP.pdf.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Preparedness, prevention and control of coronavirus disease (COVID-19) for refugees and migrants in non-camp settings**. 17 abr. 2020. Disponível em: [https://www.who.int/publications-detail/preparedness-prevention-and-control-of-coronavirus-disease-\(covid-19\)-for-refugees-and-migrants-in-non-camp-settings](https://www.who.int/publications-detail/preparedness-prevention-and-control-of-coronavirus-disease-(covid-19)-for-refugees-and-migrants-in-non-camp-settings). Acesso em 29 out. 2024.

XAVIER, Fernando César Costa. **A interiorização como um direito social universalizável**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 17, n. 1, 2021.

ZANELLA, Tiago. V. **Águas jurisdicionais brasileiras: um estudo sobre a (i)legalidade do conceito de AJB**. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 4 (2018), nº 6, 2831-2856.