O CONTROLE MIGRATÓRIO NA PANDEMIA DE COVID-19: UM ESTUDO DE DIREITO COMPARADO BRASIL E UNIÃO EUROPEIA

Pedro Emanuel Barreto de Azevedo[1]
Emmanuel Teófilo Furtado Filho[2]

RESUMO

O trabalho realiza um estudo de direito comparado entre a política migratória adotada pelo Brasil e pela União Europeia no contexto da pandemia de COVID-19, buscando apresentar um modelo adequado de controle de fronteiras compatível com as normas de proteção dos direitos humanos. Para tanto, inicialmente, indaga-se acerca da postura adotada pelo Brasil no enfrentamento da pandemia de COVID-19, no tocante às restrições migratórias, examinando sua validade a partir dos parâmetros normativos incidentes. Em seguida, analisa-se comparativamente a política migratória implementada pela União Europeia ante o cenário de pandemia. Por fim, investiga-se quais são os elementos de um modelo de ação que compatibiliza o controle das migrações e as normas de direitos humanos de proteção dos imigrantes, a partir dessa análise de direito comparado. Para realizar a pesquisa proposta, adota-se o método hipotético-dedutivo, isto é, a partir das hipóteses formuladas, serão deduzidas algumas conclusões, as quais serão testadas ao longo da pesquisa. Quanto ao objetivo, a pesquisa tem caráter descritivo, exploratório e explicativo. Em relação à abordagem, utiliza-se a pesquisa qualitativa. Não se busca quantificar o objeto de estudo apontado. Quanto às técnicas de pesquisa, serão adotadas: pesquisa bibliográfica, documental e estudo jurídico comparado com a União Europeia. As conclusões alcançadas com a pesquisa apontam a incompatibilidade da política migratória adotada pelo Brasil no contexto da pandemia da COVID-19, em face dos parâmetros normativos incidentes. Por fim, as diretrizes que compõem o modelo migratório proposto são as seguintes: exigências de que as medidas de controle migratório sejam tomadas apenas com base em dados sanitários; irrevogabilidade da legislação migratória sobre refugiados e adaptação do exercício do direito de refúgio às normas sanitárias; o objetivo primário nas faixas de fronteira deve ser a assistência à saúde do imigrante, e não o seu rechaço.

PALAVRAS-CHAVE: Migrações. Pandemia. União Europeia. Direitos dos imigrantes.

MIGRATION CONTROL IN THE COVID-19 PANDEMIC: A COMPARATIVE LAW STUDY OF BRAZIL AND THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT

The work carries out a study of comparative law between the migration policy adopted by Brazil and the European Union in the context of the COVID-19 pandemic, seeking to present an appropriate model of border control compatible with human rights protection standards. To this end, initially, we inquire about the stance adopted by Brazil in confronting the COVID-19 pandemic, regarding migratory restrictions, examining their validity based on the applicable normative parameters. Next,

[1] Defensoria Pública da União, Teresina, Piauí, Brasil. https://orcid.org/0009-0001-8922-0389

[2] Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, Brasil. https://orcid.org/0000-0003-3278-9985

the migration policy implemented by the European Union is comparatively analyzed in the face of the pandemic scenario. Finally, we investigate the elements of an action model that makes migration control and human rights standards for the protection of immigrants compatible, based on this comparative law analysis. To carry out the proposed research, the hypothetical-deductive method is adopted, that is, from the hypotheses formulated, some conclusions will be deduced, which will be tested throughout the research. As for the objective, the research has a descriptive, exploratory and explanatory nature. Regarding the approach, qualitative research is used. There is no attempt to quantify the object of study indicated. As for research techniques, the following will be adopted: bibliographical, documentary research and comparative legal research to the European Union. The conclusions reached with the research point to the incompatibility of the migration policy adopted by Brazil in the context of the COVID-19 pandemic, given the applicable normative parameters. Finally, the guidelines that make up the proposed migration model are the following: requirements that migration control measures be taken only based on health data; irrevocability of migration legislation on refugees and adaptation of the exercise of the right of refuge to health standards; the primary objective at the border crossings must be the health care of immigrants, not their rejection.

KEY-WORDS: *Migrations. Pandemic. European Union. Rights of immigrants.*

INTRODUÇÃO

A pandemia causada pela propagação do vírus SARS-CoV-2 (COVID-19) representou uma crise sanitária de caráter mundial sem precedentes na história recente. Apesar das variadas hipóteses de origem do coronavírus[3], há relativo consenso na comunidade científica sobre sua relação com a degradação ambiental[4].

O quadro de pandemia reclamou medidas emergenciais dos Estados em relação a restrições para entrada e saída de migrantes de seus territórios. A falta de um instrumento efetivo para controle da pandemia, como a vacina, forçou os países, no exercício de sua soberania, a limitar o acesso nas fronteiras, restringindo o fluxo migratório nos seus territórios a partir de recomendações de autoridades sanitárias de ordem local e internacional.[5] No Brasil, foi editada a Lei n.º 13.979/2020[6], 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.º 13.979/2020, seguidas portarias do Poder Executivo foram promulgadas[7], exercendo a competência outorgada pela lei. Tais atos infralegais impedem o acesso ao território nacional com base em critérios relacionados à origem do imigrante, ao meio

[3] ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). WHO-convened Global Study of the Origins of SARS-CoV-2**. WHO**, [*s. l.*], 30 mar. 2021. p. 112. Disponível em: https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/origins-of-the-virus. Acesso em 25 out. 2023..

[4] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma). Surto de coronavírus é reflexo da degradação ambiental. **ONU**, [*s. l.*], [2023]. 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. 2023.

[5] MENEZES, Ricardo Fernandes de; SOARES, Adilson; CAMARGO, Iara Alves de. Panorama Internacional sobre o enfrentamento à pandemia de Covid-19. **Revista Humanidades & Inovação**, [*s. l.*], v. 8, n. 35, p. 54-70, fev. 2021.

[6] 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.

[7] Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março de 2020 até a Portaria Interministerial nº 678, de 12 de setembro de 2022, atualmente vigente. 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.

de ingresso, à motivação para a entrada, entre outros. Essas Portarias Interministeriais[8] têm sido objeto de discussão no âmbito jurídico quanto à sua validade[9].

Destaca-se a preocupação com os impactos dessas restrições na vida e nos direitos das populações migrantes, apontando-se, como exemplo, a elaboração da Declaração da Corte Interamericana de Direitos Humanos n.º 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 humanos[10].

Portanto, a partir da problemática exposta, constitui objetivo geral da presente pesquisa apresentar um modelo de controle de fronteiras compatível com as normas de proteção dos direitos humanos, com base em um estudo de direito comparado entre a política migratória adotada pelo Brasil e pela União Europeia no contexto da pandemia de COVID-19.

Quanto aos objetivos específicos, delinear a postura adotada pelo Brasil no enfrentamento da pandemia de COVID-19, no tocante às restrições migratórias, examinando sua validade a partir dos parâmetros normativos incidentes. Em seguida, analisa-se comparativamente a política migratória implementada pela União Europeia ante o quadro de pandemia. Por fim, investiga-se quais são os elementos de um modelo de ação que compatibiliza o controle das migrações e as normas de direitos humanos de proteção dos imigrantes, a partir dessa análise de direito comparado.

Para realizar a pesquisa proposta, adota-se o método hipotético-dedutivo, isto é, a partir das hipóteses formuladas, serão deduzidas algumas conclusões, as quais serão testadas ao longo da pesquisa. Quanto ao objetivo, a pesquisa tem caráter descritivo, exploratório e explicativo. Em relação à abordagem, utiliza-se a pesquisa qualitativa. Não se busca quantificar o objeto de estudo apontado. Quanto às técnicas de pesquisa, serão adotadas: pesquisa bibliográfica, documental e estudo jurídico comparado com a União Europeia.

Justifica-se a escolha da União Europeia como parâmetro de análise comparativa com o Brasil pelas seguintes razões: extensa faixa de fronteira em ambos os territórios; destino permanente de fluxo migratório; semelhança entre os compromissos internacionais assumidos em matéria de direitos humanos.

1. O BRASIL NO COMBATE À PANDEMIA DE COVID-19 E A VALIDADE DAS MEDIDAS DE CONTROLE MIGRATÓRI

A pandemia gerada pela propagação do vírus SARS-CoV-2 (COVID-19) demandou providências dos Estados nacionais, em âmbito global, para enfrentar a maior crise de saúde pública do último século. Até a presente data, foram confirmados 769.774.646 casos e 6.955.141 mortes, segundo a Organização Mundial de Saúde[11].

---

[8] Visando evitar repetições, destaca-se que, quando o autor menciona no trabalho "Portarias Interministeriais", faz referência às Portarias Interministeriais editadas com base na Lei nº 13.979/2020 que tratam especificamente da restrição excepcional e temporária de entrada no país.

[9] FONSECA, Elisa Marina; 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**, [*s. l.*], v.8, n.2, p. 11-37, maio-ago. 2021.

[10] ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Direitos Humanos. Declaração nº. 1/2020 de 9 de abril de 2020. **Corte IDH**, [*s. l.*], 27 maio 2020. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/Declaracao_1_20_PORT.pdf. Acesso em 20 jan. 2022.

[11] ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. COVID-19 Cases, World. **OMS**, [*s. l.*], 2020. Disponível em: https://covid19.who.int/. Acesso em 25 out. 2023.

No Brasil, a ferramenta normativa central no enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus é a Lei n.º 13.979/2020. Há várias disposições prevendo medidas de saúde pública, 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.

Com base na Lei n.º 13.979/2020, Portarias Interministeriais foram elaboradas no exercício da competência outorgada pela lei. Esses atos infralegais restringem o acesso ao território nacional. Determinam, em caso de descumprimento, medidas de retirada compulsória do imigrante, como a repatriação, a deportação imediata e a inabilitação de pedido de refúgio, a par da responsabilização civil e penal.

O conjunto de toda essa normatização representa a política migratória brasileira adotada no contexto da pandemia de Covid-19, sendo objeto de detalhamento no tópico a seguir.

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

O trabalho pretende alcançar o objetivo de delinear o regime migratório adotado pelo Brasil no enfrentamento da pandemia de COVID-19, a partir do exame de dois elementos considerados basilares para a formulação da política migratória: as normas de restrição de entrada no território e as medidas de retirada compulsória.

a) Normas de restrição de entrada no território

As restrições de entrada no território, como visto, estão previstas num conjunto de Portarias Interministeriais elaboradas com fundamento na Lei nº 13.979/2020. São quarenta atos infralegais editados de forma sucessiva, com início na Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março de 2020, até a Portaria Interministerial nº 678, de 12 de setembro de 2022, atualmente vigente. A análise minuciosa de cada uma dessas portarias sobejaria aos limites do trabalho, razão pela qual se realizará uma análise global dos atos, buscando identificar os critérios utilizados para realização das restrições de entrada.

A Portaria Interministerial inaugural nº 120, de 17 de março de 2020, traz em seu art. 2º uma única disposição de proibição de entrada no país de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela. As portarias que se seguiram no mês de março de 2020 (nº 125, 126, 132, 133, 47, 149, 152 e 158) realizam uma ampliação da proibição de entrada, que se inicia com os imigrantes advindos de países da América do Sul, até finalmente contemplar todos os estrangeiros em geral.

O quadro normativo restritivo permanece basicamente inalterado até outubro de 2021, quando há flexibilização pela Portaria Interministerial nº 658, permitindo a entrada no território, desde que atendidos algumas exigências sanitárias, como a realização de teste RT-PCR em até 72 horas antes do ingresso.

Constata-se, portanto, que o país de onde o estrangeiro é oriundo - e não sua nacionalidade propriamente dita - é utilizado como parâmetro para a realização do controle migratório.

Outro critério identificado para aplicação das restrições de entrada é o meio de ingresso no território pelo imigrante. A Portaria Interministerial inaugural nº 120, de 17 de março de 2020, traz em seu art. 2º que a proibição de entrada no país de estrangeiros advindos da República Bolivariana da Venezuela é aplicável à entrada feita por rodovias ou meios terrestres. Infere-se, portanto, que a entrada no país por via aérea ou aquaviária continuaria autorizada.

A lógica de proibição de entrada apenas por meios terrestres continua vigente com a edição da Portaria nº 125, de 19 de março de 2020. Com a Portaria nº 126, de 19 de março de 2020, há restrição de ingresso por via área de países em que Brasil não possui fronteira terrestre (República Popular da China, membros da União Europeia, República da Islândia, Reino da Noruega, Confederação Suíça, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Comunidade da Austrália, Japão, Malásia e República da Coreia), embora continuasse formalmente possível a entrada no país por via área de nacionais oriundos de países da América do Sul (em relação aos quais o Brasil possui fronteira).

A Portaria nº 47, de 26 de março de 2020, vem realizar a proibição geral de entrada de estrangeiros no País por transporte aquaviário. Finalmente, por meio da Portaria nº 149, de 27 de março de 2020, há uma equiparação dos meios de ingresso, ficando 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.".

Descumprida a proibição encerrada nos atos em questão, abre-se caminho para aplicação das medidas de retirada compulsória analisadas a seguir.

b) Medidas de retirada compulsória

As três medidas de retirada compulsória do imigrante regulamentadas nas Portarias Interministeriais editadas com base na Lei n.º 13.979/2020 são a repatriação, a deportação imediata e a inabilitação de pedido de refúgio. A configuração jurídica desses institutos é traçada a partir da indicação da sua previsão legal, conceituação e descrição do procedimento disposto para sua aplicação. A doutrina comenta que os atos de rechaço do estrangeiro têm natureza de sanção administrativa, aplicados em decorrência de sua entrada ou estada irregular no território nacional[12].

A repatriação encontra previsão em lei no art. 49 da Lei n.º 13.445/2017[13], sendo conceituada como a medida administrativa de devolução ao país de procedência ou de nacionalidade de pessoa em situação de impedimento. 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 a serem preservados no interesse da soberania nacional.

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 expulsão[14].

O art. 49 da Lei n.º 13.445/2017, nos seus parágrafos 1º ao 4º, estabelece o procedimento para sua aplicação, dispondo acerca da necessidade de notificação da empresa transportadora e da autoridade consular do país de nacionalidade do migrante ou visitante, bem como notificação da Defensoria Pública da União, nos casos previstos. Existem hipóteses de vedação à aplicação da repatriação relacionadas a pessoas em situação de vulnerabilidade, com destaque para refugiados.

---

[12] MAZZUOLI, Valerio de O. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559641307/. Acesso em: 22 dez. 2023.

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

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

As Portarias Interministeriais fazem menção ao instituto da repatriação previsto na Lei de Migração, sem indicar qualquer excepcionalidade na sua aplicação aos casos relacionados às medidas de controle migratório impostas no contexto da pandemia da COVID-19, tratando-se, portanto, de mera reprodução do instituto previsto em lei.

A deportação na sua forma original, por sua vez, está prevista no art. 50 da Lei n.º 13.445/2017, sendo conceituada legalmente como a medida decorrente de procedimento administrativo que consiste na retirada compulsória de pessoa que se encontre em situação migratória irregular em território nacional.

Nos parágrafos dos artigos 50 e 51 da Lei de Migração, há regulamentação do procedimento administrativo para aplicação da deportação. 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 desse artigo determinam que a Defensoria Pública da União deverá ser notificada para prestação de assistência ao deportando, vedando a sua aplicação quando configurar extradição não admitida pela legislação brasileira (art. 82 da Lei n.º 13.445/2017, 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 infralegais[15].

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[16]. Considerando que a repatriação não é mais possível quando há ingresso do estrangeiro no território nacional[17], 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 efetivamente no território brasileiro.

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

A medida é instituto que não encontra correspondência na legislação em sentido estrito, nem mesmo de forma assemelhada – como ocorre com a deportação imediata -, sendo uma figura jurídica inteiramente nova no ordenamento[18]. Por isso, é na jurisprudência que se encontra a definição

[15] FONSECA, Elisa Marina; 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**, [*s. l.*], v.8, n.2, p. 11-37, maio-ago. 2021.

[16] 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 nov. 2021, 5ª Turma, Data de Publicação: PJe 03 nov. 2021. Brasília, DF: TRF1, 2021.

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

[18] ANDRADE, Fabiana Lima Agapejev de. Migração forçada do povo indígena Warao: a luta pelo reconhecimento do direito ao refúgio em tempos de pandemia. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS). 45., 2021, São Paulo. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: ANPOCS, out. 2021. p.3. Disponível em: https://www.anpocs2021.sinteseeventos.com.br/atividade/ view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNjoiYToxOntzOjEyOiJJRF9BVElWSURBREUiO3M6MzoiMjM1Ijt9IjtzOjE6ImgiO3M6MzI6IjJkOTc1NDM3NWY2YzVkZDBjODhlYThmYzZiNTVlYjU5Ijt9&ID_ATIVIDADE=235. Acesso em: 22 dez. 2023.

dessa medida, sendo concebida como a recusa de recebimento da solicitação administrativa de refúgio pela Polícia Federal, obstando que este órgão dê processamento a esses requerimentos[19].

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 migrante em situação de refúgio. Com a aplicação da inabilitação de pedido refúgio, obsta-se a solicitação administrativa visando o reconhecimento da condição de refugiado[20]. 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 descordo com a proibição de entrada instituída pelas Portarias Interministeriais, ante a inexistência de qualquer óbice legal à sua aplicação.

1.2. O EXAME DE VALIDADE DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

No tópico anterior, buscou-se, nos limites permitidos pelo trabalho, sintetizar a política migratória brasileira adotada como resposta à pandemia da COVID-19. A postura implementada pelo Brasil tem sido objeto de crítica na doutrina. Realiza-se, assim, um exame de validade dessa política a partir dos seguintes parâmetros normativos: isonomia, legalidade, devido processo legal e princípio da não devolução.

Inicialmente, relembram-se os critérios utilizados para determinação inicial da proibição de entrada no território nacional (país de onde o estrangeiro é oriundo e meio de ingresso).

A regulação em questão foi objeto de debate, tendo sido aventado o seu teor discriminatório em violação à isonomia, pois não há dados sanitários que fundamentem essa discriminação negativa[21], com base no país de onde é advindo o imigrante e da forma de ingresso no território, conforme implementado pelo Estado brasileiro.

Dado que reforça tal alegação indica que, na faixa terrestre, a primeira fronteira a ser restrita foi 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 local.[22]

O meio de ingresso no território - terrestre, aquaviário ou aéreo – não pode ser apontado como critério idôneo para orientar a restrição migratória, pois não há justificativa epidemiológica

---

[19] BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Remessa Necessária/CE: 0816771-56.2021.4.05.8100,** Relator: Desembargador Federal Fernando Braga Damasceno, 3ª Turma, Data de Julgamento: 07 jul. 2022. Brasília, DF: TRF5, 2022.

[20] ANDRADE, Fabiana Lima Agapejev de. Migração forçada do povo indígena Warao: a luta pelo reconhecimento do direito ao refúgio em tempos de pandemia. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS). 45., 2021, São Paulo. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: ANPOCS, out. 2021. p.14.. Disponível em: https://www.anpocs2021.sinteseeventos.com.br/atividade/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNjoiYToxOntzOjEyOiJJRF9BVElWSURBREUiO3M6MzoiMjM1Ijt9IjtzOjE6ImgiO3M6MzI6IjJkOTc1NDM3NWY2YzVkZDBjODhlYThmYzZiNTVlYjU5Ijt9&ID_ATIVIDADE=235. Acesso em: 22 dez. 2023.

[21] 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. São Paulo: CEPEDISA/USP, dez. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2020/12/PARECER_JURI%CC%81DICO_SANITA %CC%81RIO_FRONTEIRAS_CEPEDISA_FSP_USP.pdf. p. 31.

[22] 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. Nota Técnica n. 16 (Dirur). Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10039. Acesso 16 jun. 2023. p. 27.

(ou mesmo lógica) para que se estabeleça distinção de regime jurídico[23].

Ainda, há controvérsia sobre a legalidade das Portarias Interministeriais em razão de alegada inobservância aos limites do poder regulamentar, uma vez que os atos infralegais têm como fundamento a Lei nº 13.979/2020, e esta não prevê as sanções de repatriação, deportação imediata e inabilitação de pedido de refúgio. Aponta-se a invalidade normativa dos atos que trazem sanções não previstas na lei que regulam, uma vez que só por lei se impõem as obrigações de fazer ou não fazer, e só para cumprir dispositivos legais é que o Executivo pode expedir decretos e regulamentos[24].

Outro problema que pode ser apontado nas Portarias Interministeriais é que há a supressão do direito ao contraditório, no âmbito dos procedimentos de retirada compulsória da deportação imediata. A questão surge quando se verifica que o instituto da deportação, nos termos delineados pela Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, está sujeito ao contraditório e à ampla defesa, de modo que a ausência de notificação da Defensoria Pública da União, por exemplo, enseja a nulidade do procedimento[25]. Logo, a deportação não admitiria aplicação imediata pela autoridade competente, dependendo de processo administrativo prévio.

Por fim, destaca-se a previsão nos atos normativos em análise da inabilitação de pedido de refúgio. Uma controvérsia em torno do instituto, além de outras considerações, decorre do disposto no artigo 8º da Lei nº 9.474/1997[26] (Estatuto do Refugiado), em que se estabelece que o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para a solicitação de refúgio. Outra no 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"[27]. No caso, visualiza-se incompatibilidade do instituto com o princípio do *non-refoulement* ou não rechaço.

Analisando a normativa oriunda das Portarias Interministeriais editadas com base na Lei nº 13.979/2020 que tratam especificamente da restrição excepcional e temporária de entrada no país, constata-se a presença de elementos de invalidade nas medidas de controle migratório adotadas.

O fechamento das fronteiras, como visto, não foi orientado por critérios sanitários, o que representa uma violação à isonomia, contrariando o disposto no art. 5º, caput, da Constituição Federal.

Sobre as sanções previstas, há incompatibilidade com princípio da legalidade (art.5º, II, da CF), pois atos infralegais não podem inovar na ordem jurídica no tocante a aplicação de sanções. A chamada deportação imediata não respeita o devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF), ao prever a execução sumária de medida de rechaço do imigrante, quando a lei determina que haja

---

[23] 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. São Paulo: CEPEDISA/USP, dez. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2020/12/PARECER_JURI%CC%81DICO_SANITA%CC%81RIO_FRONTEIRAS_CEPEDISA_FSP_USP.pdf. p. 35.

[24] FONSECA, Elisa Marina; 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**, [*s. l.*], v.8, n.2, p. 11-37, maio-ago. 2021.

[25] PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**: incluindo noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário. 12. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 378.

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

[27] BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Remessa Necessária Cível PR 5025451-07.2021.4.04.7000,** Relator: Marga Inge Barth Tessler, Data de Julgamento: 19 out.2021, Terceira Turma. Brasília: TRF4, 2021.

observância daquele princípio constitucional. Por fim, a inabilitação do pedido de refúgio é instituto que afasta toda a legislação de proteção sobre direito dos refugiados (Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951[28], art. 1º, III, da CF, e Lei nº 9.474/1997) por mero ato infralegal, em clara afronta ao princípio do *non-refoulement* ou não rechaço.

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 razoável[29].

2. O CONTROLE MIGRATÓRIO DA UNIÃO EUROPEIA NA PANDEMIA DE COVID-19

Após a análise da política migratória brasileira adotada em face da pandemia da COVID-19 e dos problemas apontados para sua utilização como modelo a ser replicado, o trabalho agora realiza um estudo de direito comparado da política implementada pela União Europeia, no mesmo contexto.

Busca-se alternativa ao modelo brasileiro, na perspectiva de formulação de uma política que harmonize a necessidade de controle de fronteiras em tempos de crise sanitária e a observância da normativa sobre direitos humanos. Reitera-se que a utilização da União Europeia como parâmetro de análise em relação ao Brasil fundamenta-se nos seguintes fatores compartilhados: extensa faixa de fronteira; destino permanente de fluxo migratório; semelhança entre os compromissos internacionais assumidos em matéria de direitos humanos.

Cumpre inicialmente esclarecer que a política migratória para imigrantes de outros Estados representa um dos temas fundamentais na atuação intergovernamental da União Europeia, sendo assunto originalmente de competência soberana dos Estados Membros[30]. Todavia, com base na reforma trazida pelo Tratado de Lisboa, esta política migratória foi realocada para o pilar supranacional da União Europeia, permitindo ao bloco delimitar os princípios e parâmetros gerais que devem ser observados pelos Estados, apesar de permanecer sob o poder decisório dos Estados a aceitação ou não de imigrantes em seus territórios[31]. O presente trabalho buscará apresentar a normativa de controle migratório adotada no contexto da pandemia de COVID-19 no âmbito da União Europeia, e não de países integrantes do bloco.

No início da pandemia, a primeira determinação emanada da União Europeia, através do Conselho Europeu, buscou "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 (...)"[32]. Em paralelo, também houve a apresentação de diretrizes gerais para incentivar a investigação de tratamentos e vacinas, combater as consequências socioeconômicas e repatriar cidadãos europeus[33].

Aprofundando o enfoque sobre o controle migratório, verifica-se que as restrições de entrada na União Europeia são impostas incialmente em março de 2020, e vão sendo mitigadas

[28] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951. Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961**. Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, 30 jan. 1961, p. 838.

[29] MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público.** 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v.1, p. 801.

[30] BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (coord.). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó, 2020.

[31] Idem, p. 236.

[32] CONSELHO EUROPEU. Cronologia – Ações do Conselho face à COVID-19. **Conselho Europeu,** Bruxelas, 17 mar. 2020. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/coronavirus-pandemic/timeline/. Acesso em: 26 nov. 2023.

[33] Idem.

a partir de junho de 2020, havendo uma abertura gradual[34]. Fica determinado, porém, de forma muito clara, as balizas que devem orientar esta abertura gradual: adoção de critérios objetivos; abordagem comum coordenada; flexibilidade[35]. Por exemplo, indica-se 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"[36]. As decisões que formulam a política migratória, portanto, devem basear-se na situação epidemiológica e na resposta ao coronavírus de cada país, como na capacidade de aplicar medidas de contenção durante as viagens[37].

O direito da UE, em consonância com o direito internacional dos direitos humanos, incorpora um conjunto de instrumentos jurídicos que proíbem a discriminação entre pessoas com base na nacionalidade[38], obstando a adoção de um critério discriminatório para fundamentar as regras de controle de fronteiras.

Denota-se que a política migratória adotada como resposta à pandemia da COVID-19 pelos órgãos da União Europeia tem como fundamento primário a observância de preceitos sanitários, não utilizando a nacionalidade do imigrante ou sua origem - *per si* -, como baliza para a adoção das medidas de controle.

Outra característica da resposta comum adotada pela União Europeia foi a tentativa de harmonização entre a necessidade de controle de fronteiras em razão da crise sanitária e o respeito aos direitos humanos dos imigrantes em situação de vulnerabilidade. A política implementada pela União Europeia foi no sentido de respeito ao direito de solicitar refúgio e ao princípio do *non-refoulement,* consoante com a Convenção de Genebra[39] e com o Protocolo de 1967[4041].

Tal intenção resta explícita no comunicado da Comissão Europeia contendo as orientações sobre a aplicação das disposições pertinentes da UE em matéria de procedimentos de asilo e de regresso e sobre a reinstalação[42]. Há a determinação de que é facultado às autoridades sanitárias, com fundamento em avaliações de risco e em pareceres científicos, implementar ações para conter e limitar a propagação da COVID-19, embora tais medidas devam ser compatíveis com a

---

[34] 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**, [*s. l.*], n. 27, p. 37-53, ago. 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10205. Acesso em: 26 nov. 2023.

[35] COMISSÃO EUROPEIA. 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. **União Europeia**, Bruxelas, 11 jun. 2020. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/coronavírus-comissão-recomenda-o-levantamento-parcial-e-gradual-das-restrições-aplicáveis-às_pti. Acesso em: 26 nov. 2023.

[36] Idem.

[37] Idem.

[38] 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.

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

[40] Protocolo sobre Estatuto dos Refugiados, concluídos em Nova York, a 31 de janeiro de 1967.

[41] BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (coord.). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó, 2020. p. 242.

[42] 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**, [*s. l.*], C 126/12-27, 17 abr. 2020. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=PT. Acesso em: 19 nov. 2023.

legislação da União Europeia, incluindo a Carta dos Direitos Fundamentais da UE [43].

Na prática, isso implica que os pedidos de acolhida devem continuar a ser processados pelos Estados-membros, ainda que haja adaptações ao quadro de pandemia em curso. Infere-se que a diretriz estabelecida é de continuidade na política humanitária em favor dos imigrantes, ainda que haja flexibilização no procedimento previsto[44].

Verifica-se, portanto, que nem mesmo a pandemia pode se sobrepor ao direito de buscar asilo em país alheio, em aplicação do princípio do *non-refoulement*, garantido por tratados internacionais e pelo Estatuto do Refugiado Europeu, devendo ser preservado o direito de acesso, ainda que de forma compatível com as normas de natureza sanitária (período de quarentena, entrevistas pessoais de forma remota etc.)[45].

Outra diretriz importante da União Europeia é o fomento de uma política pública de saúde em favor dos imigrantes, tanto a partir da perspectiva do direito à saúde como direito humano quanto de instrumento que contribui para a solução da crise sanitária.

Destaca-se, nesse sentido, o artigo 19º da Diretiva de Condições de Acolhimentos instando qo Estados-Membros assegurem que os requerentes recebam os cuidados de saúde necessários, que incluem, pelo menos, os cuidados de urgência e o tratamento básico de doenças e de distúrbios mentais graves[46]. Ele continua aplicável no contexto da pandemia de COVID-19[47], promovendo a guarida do direito à saúde enquanto direito humano.

Considerando a natureza difusa do direito à saúde pública[48], especialmente diante de uma pandemia, em que por definição toda a população mundial resta afetada, e a resolução do problema passa pela acesso à saúde de forma global (e não apenas de um país ou continente de forma isolada)[49], a garantia do direito à saúde aos imigrantes se torna instrumento de controle da própria pandemia.

É nesse sentido que a União Europeia assentou orientações práticas de: o rastreio médico dos requerentes de asilo mais expostos ao risco de contágio, como os idosos ou as pessoas com doenças crônicas, bem como dos recém-chegados às instalações de acolhimento ou detenção, deve ter caráter prioritário; medição da temperatura dos nacionais de países terceiros à entrada e

---

[43] Idem, p. 13.

[44] Idem, p. 13.

[45] 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**, [*s. l.*], n. 27, p. 37-53, ago. 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10205. Acesso em: 26 nov. 2023.

[46] PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO EUROPEU. Diretiva 2013/33/UE de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional. **Jornal Oficial da União Europeia,** [*s. l.*], L 180/96-116, 29 jun. 2013. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033. Acesso em 28 nov. 2023.

[47] 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**, [*s. l.*], 17.4.2020, C 126/12-27, 14 abr. 2020. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=PT. Acesso em 19 nov. 2023.

[48] 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. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.6, n.8, p.58951-58964, 2020. DOI: https://doi.org/10.34117/bjdv6n8-345

[49] ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. OMS: vacinar 70% da população mundial é o único meio de conter a variante **Ômicron**. **Nações Unidas no Brasil**, Brasília, 06 jan. 2022. 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 28 nov. 2023.

à saída das instalações a fim de detetar sintomas de doença; mecanismo de monitorização diário para avaliar os eventuais casos suspeitos; centro de acolhimento dispondo, no mínimo, de uma sala de isolamento para as pessoas com testes positivos à COVID-19 que respeite as normas aplicáveis para efeitos de isolamento[50].

Em conclusão, tem-se que a política migratória proposta pela União Europeia como resposta à crise sanitária provocada pela pandemia de COVID-19 teve três diretrizes gerais: adoção de critérios objetivos e técnicos como baliza para as restrições de fronteira; observância das normas de proteção dos direitos humanos dos imigrantes, ainda que de forma adaptada às normas de natureza sanitária utilizadas para controle da pandemia; política pública de saúde em favor dos imigrantes.

3. PROPOSTA DE UM MODELO DE AÇÃO DE CONTROLE MIGRATÓRIO EM TEMPOS DE PANDEMIA

Para alcançar o objeto proposto, é fundamental que antes haja uma delineação dos interesses e princípios incidentes no contexto analisado.

Conforme já mencionado, as primeiras medidas utilizadas pelos Estados para controle da pandemia foram o fechamento das fronteiras, iniciando-se pela restrição à entrada de chineses nos países, seguida de restrições a europeus e chegando neste momento à intensificação global de medidas extremas não somente de restrições de entrada, mas também de bloqueios, isolamentos, quarentenas e distanciamentos sociais[51].

Tais medidas encontram fundamento na soberania (art. 1º, I, da CF) e no dever de proteção à saúde pública (art. 196 da CF). A Lei nº 13.979/2020 indica expressamente em seu art. 1º, §1º, que "As medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade".

A soberania, a saúde pública e o quadro de excepcionalidade estabelecido pelo cenário de pandemia fundamentam um controle especial de fronteiras, havendo interesses e direitos fundamentais que militam em favor do rigor na entrada e saída dos migrantes.

Por outro lado, existe toda a legislação de proteção dos imigrantes, que não pode ser completamente esvaziada ainda que se esteja diante de uma circunstância excepcional[52]. É de substancial importância o respeito aos direitos dos imigrantes em qualquer localidade do mundo visando garantir seu amparo, especialmente em um contexto de pandemia, ensinando que possa haver respostas em igualdades de condições a todos, bem como eficazes aos surtos[53].

Algumas medidas são propostas no sentido de conformar os princípios em exame, constituindo verdadeiras diretrizes na construção de um modelo que atenda à necessidade de controle sanitário sem violação das proteções humanitárias.

A primeira diretriz apresentada é a de que as medidas de controle migratório devem ser tomadas com base em dados sanitários, sob pena de violação ao princípio da isonomia. A proposta

[50] 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**, [*s. l.*], 17.4.2020, C 126/12-27, 14 abr. 2020. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=PT. Acesso em 19 nov. 2023. p. 18.

[51] 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. Nota Técnica n. 16 (Dirur). Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10039. Acesso 16 jun. 2023. p. 12.

[52] MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público.** 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v.1, p. 801.

[53] AMARAL, Ana Paula Martins; MARQUES, Heitor Romero; OLIVEIRA, Cristiane Martins Viegas de. Migrantes e refugiados e os direitos humanos em meio à pandemia mundial da Covid-19: uma revisão integrativa. **Revista Justiça do Direito**, [*s. l.*], v. 34, n. 3, p. 302-330, 2020. p. 326.

é de que toda a determinação de restrição de acesso ao território somente pode ser feita com base em evidências científicas robustas e claramente indicadas nos atos normativos que a efetivem[54]. Ao contrário do que se verificou com relação às restrições mais rígidas em face de imigrantes oriundos da Venezuela, por exemplo, o controle de fronteiras deve ter como base critérios técnicos, e não ideológicos ou políticos.

Em razão da gravidade dessa medida, é que realizar o fechamento das fronteiras exige "uma ação muito bem coordenada e ciente dessas especificidades, pautadas em medidas diversas, até possíveis de conter diferentes escalas de flexibilidade, mas de forma articulada entre os entes federativos e os países envolvidos"[55].

A segunda diretriz é formada pela proposta de irrevogabilidade da legislação migratória sobre refugiados[56], tomando-se, porém, medidas de saúde e segurança, quando da entrada do imigrante no território, estando dele submetido a todas as restrições de locomoção e demais ações de prevenção, como testagem e vacinação, sem qualquer discriminação[57]. As fronteiras restariam fechadas para as demais espécies de movimentos migratórios (turismo, estudo, negócios etc.), conforme a necessidade, mas com atenção especial aos refugiados, que possuem proteção especial na normativa de direitos humanos.

Por fim, a última diretriz que deve ser encampada para construção do modelo proposto é no sentido de que as ações na faixa de fronteira devem ser, prioritariamente, voltadas à assistência à saúde do imigrante, e não exclusivamente ao seu rechaço e devolução. Tal diretriz se dá em atenção ao fato de que a saúde pública é um direito humano difuso e merece ultrapassar as barreiras da soberania dos países[58]. O cenário de pandemia implica todos os entes políticos e a humanidade em geral, de modo que a garantia do direito à saúde aos imigrantes também é medida que atende aos interesses locais.[59] A atenção à saúde dos imigrantes se revela, portanto, um instrumento de controle da própria pandemia, na perspectiva que se trata de demanda difusa, não sendo manejada adequadamente quando apenas uma parte do globo possui acesso aos meios de controle (ações e recursos de saúde).

Resta evidente que as propostas apresentadas tem como base a política implementada pela União Europeia, conforme analisado no item 2 deste artigo.

Acredita-se que as diretrizes apontadas contribuem para formulação de um modelo que permite um controle de fronteiras rígido, em face das necessidades impostas por um contexto de pandemia, sem desconsiderar as normas de proteção dos imigrantes vulneráveis.

---

[54] 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. São Paulo: CEPEDISA/USP, dez. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2020/12/PARECER_JURI%CC%81DICO_SANITA%CC%81RIO_FRONTEIRAS_CEPEDISA_FSP_USP.pdf., p. 31.

[55] 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. Nota Técnica n. 16 (Dirur). Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10039. Acesso 16 jun. 2023. p. 43.

[56] 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**, [*s. l.*], C 126/12-27, 17 abr. 2020. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=PT. Acesso em 19 jun.2023. p. 13.

[57] Idem, p. 18.

[58] SOARES, Danielle Cevallos. **Soberania, direito à saúde e cobertura vacinal de imigrantes indocumentados na fronteira oeste de mato grosso no contexto da pandemia do Coronavírus**: um estudo de caso. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Curitiba, 2023. p. 108-109.

[59] Idem, p.108-109.

CONCLUSÃO

A partir do conteúdo trazido em relação ao objeto de análise é possível inferir as seguintes conclusões.

Analisando as ações de controle migratório adotadas pelo Brasil no enfrentamento da pandemia de COVID-19, verificou-se inicialmente que houve violação à isonomia (art. 5º, caput, da CF), quando as restrições de entrada no país não adotaram critério sanitários para sua formulação, em prejuízo injustificado em face de imigrantes oriundos da Venezuela ou que adentraram o país por meios terrestres, por exemplo.

Sobre as sanções previstas, há incompatibilidade com princípio da legalidade (art. 5º, II, da CF) e o devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF). Ainda, a inabilitação do pedido de refúgio é inválida, pois é instituto que afasta toda a legislação de proteção sobre direito dos refugiados por mero ato infralegal, excepcionando de forma indevida o princípio do *non-refoulement*.

Por fim, na proposta de construir um modelo alternativo que, sem desconsiderar a necessidade de controle migratório em tempos de pandemia, contenha diretrizes que possam proteger, de alguma maneira, os interesses dos imigrantes, foram apresentadas algumas soluções. Estas são baseadas na política migratória adotada pela União Europeia no contexto da pandemia de COVID-19.

A primeira indica que as medidas de controle migratório devem ser tomadas com base em dados sanitários, sob pena de violação ao princípio da isonomia. A segunda é formada pela proposta de irrevogabilidade da legislação migratória sobre refugiados, adotando-se, porém, medidas de saúde e segurança, quando da entrada do imigrante no território (vacinação, isolamento, testagem etc.), e adaptação do exercício do direito de refúgio às normas sanitárias. Por fim, aduz-se que o objetivo primário nas faixas de fronteira deve ser a assistência à saúde do imigrante, e não o seu rechaço, pois a saúde enquanto direito difuso, especialmente no contexto de pandemia, implica todos os entes políticos e a humanidade em geral, de modo que a garantia do direito à saúde aos imigrantes também é medida que atende aos interesses locais.

Acredita-se que as diretrizes apontadas ajudam a construir um modelo que harmoniza, em alguns aspectos, a necessidade de controle das fronteiras em tempos de pandemia e os direitos humanos dos imigrantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Ana Paula Martins; MARQUES, Heitor Romero; OLIVEIRA, Cristiane Martins Viegas de. Migrantes e refugiados e os direitos humanos em meio à pandemia mundial da Covid-19: uma revisão integrativa. **Revista Justiça do Direito**, [*s. l.*], v. 34, n. 3, p. 302-330, set./dez. 2020. DOI: https://doi.org/10.5335/rjd.v34i3.11380

ANDRADE, Fabiana Lima Agapejev de. Migração forçada do povo indígena Warao: a luta pelo reconhecimento do direito ao refúgio em tempos de pandemia. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS). 45., 2021, São Paulo. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: ANPOCS, out. 2021. Disponível em: https://www.anpocs2021.sinteseeventos.com.br/atividade/view?q= YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNjoiYToxOntzOjEyOiJJRF9BVElWSURBR EUiO3M6MzoiMjM1Ijt9IjtzOjE6ImgiO3M6MzI6IjJkOTc1NDM3NWY2YzVkZDBjODhlYThmYzZiNTVlYjU5Ijt9&ID_ATIVIDADE=235. Acesso em: 22 dez. 2023

BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (coord.). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó, 2020.

BRASIL. **Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 23 jul. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 25 maio 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 6 fev. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **Remessa Necessária/RO 1002246-59.2021.4.01.4200**. Relator: Desembargador Federal Souza Prudente, Data de Julgamento: 03 nov. 2021, 5ª Turma, Data de Publicação: PJe 03 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região). **Remessa Necessária Cível PR 5025451-07.2021.4.04.7000.** Envolve matéria de Direito Internacional e garantias constitucionais relacionadas a imigrantes (como a análise de medidas de rechaço e o respeito a princípios constitucionais previstos na Lei nº 9.474/1997). Relatora: Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler, 3ª Turma, Data de Julgamento: 19 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5ª Região). **Remessa Necessária/CE 0816771-56.2021.4.05.8100.** Relator: Desembargador Federal Fernando Braga Damasceno, 3ª Turma. Data de Julgamento: 07 jul. 2022.

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**, [*s. l.*], n. 27, p. 37-53, ago. 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10205. Acesso em: 26 nov. 2023

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**, [*s. l.*], C 126/12-27, 17 abr. 2020. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=PT. Acesso em 19 jun.2023.

CONSELHO EUROPEU. Cronologia – Ações do Conselho face à COVID-19. **Conselho Europeu,** Bruxelas, 17 mar. 2020. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/coronavirus-pandemic/timeline/. Acesso em: 26 nov. 2023.

FONSECA, Elisa Marina; 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**, [*s. l.*], v.8, n.2, p. 11-37, maio-ago. 2021.

MAZZUOLI, Valerio de O. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. *E-book*. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559641307/. Acesso em: 22 dez. 2023.

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. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.6, n.8, p.58951-58964, 2020. DOI: https://doi.org/10.34117/bjdv6n8-345

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público.** 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. 1. p. 801.

MENEZES, Ricardo Fernandes de; SOARES, Adilson; CAMARGO, Iara Alves de. Panorama Internacional sobre o enfrentamento à pandemia de Covid-19. **Revista Humanidades & Inovação**, [*s. l.*], v. 8, n. 35, p. 54-70, fev. 2021.

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.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). WHO-convened Global Study of the Origins of SARS-CoV-2. **WHO**, [*s. l.*], 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/origins-of-the-virus. Acesso em 25 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. OMS: vacinar 70% da população mundial é o único meio de conter a variante **Ômicron**. **Nações Unidas no Brasil**, Brasília, 06 jan. 2022. 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 28 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951. Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961**. Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, 30 jan. 1961, p. 838.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma). Surto de coronavírus é reflexo da degradação ambiental. **ONU**, [*s. l.*], [2023]. 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. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Declaração da Corte Interamericana de Direitos Humanos 1/20, de 9 de abril de 2020. COVID-19 e direitos humanos: os problemas e desafios devem ser abordados a partir de uma perspectiva de direitos humanos e com respeito às obrigações internacionais. **CORTE IDH**, Costa Rica, 9 abr. 2020. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/Declaracao_1_20_PORT.pdf. Acesso em 25 out. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO EUROPEU. Diretiva 2013/33/UE de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional. **Jornal Oficial da União Europeia,** [*s. l.*], L 180/96-116, 29 jun. 2013. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033. Acesso em 28 nov. 2023.

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. Nota Técnica n. 16 (Dirur). Brasília: Ipea, 2020. 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 de Direito Comunitário. 12. ed., Salvador: JusPODIVM, 2020

SOARES, Danielle Cevallos. **Soberania, direito à saúde e cobertura vacinal de imigrantes indocumentados na fronteira oeste de mato grosso no contexto da pandemia do Coronavírus**: um estudo de caso. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Curitiba, 2023.

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. São Paulo: CEPEDISA/USP, dez. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2020/12/PARECER_JURI%CC%81DICO_SANITA%CC%81RIO_FRONTEIRAS_CEPEDISA_FSP_USP.pdf.