



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NO RIO GRANDE DO SUL
Rua Comendador Manoel Pereira, nº 24 - CEP 90030-010 - Porto Alegre - RS

RECOMENDAÇÃO Nº 3608825 - DPU RS/DRDH RS

EXMOS. SRS. MINISTROS DE ESTADO CHEFE DA CASA CIVIL, DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, DA INFRAESTRUTURA E DA SAÚDE

Processo de Assistência Jurídica n. 2020/026-01580

PANDEMIA. CORONAVÍRUS (COVID-19). IMIGRAÇÕES. REFÚGIO. DIREITOS HUMANOS. PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E DA NÃO-DISCRIMINAÇÃO. PRINCÍPIO DA NÃO-DEVOLUÇÃO.

Srs. Ministros,

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, por intermédio dos Defensores Públicos subscritores, no cumprimento de suas funções constitucionais e legais, objetivando a promoção da solução extrajudicial dos litígios, com fundamento no art. 4º, I, II e VII da Lei Complementar nº 80/1994, e a **CARITAS ARQUIDIOCESANA DE SÃO PAULO**, por intermédio da Coordenação de Proteção do Centro de Referência para Refugiados, vêm recomendar o que segue.

1. Dos fundamentos jurídicos

1.1. Da Defensoria Pública

É incumbência constitucional da Defensoria Pública, enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.

1.2. Da política migratória brasileira

A política migratória brasileira, conforme previsão do art. 3º da Lei nº 13.445/2017, rege-se pelos princípios e diretrizes de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (inciso I); repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação (inciso II); não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional (inciso IV); acolhida humanitária (inciso VI); e repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (inciso XXII).

1.3. A adoção de medidas excepcionais e temporárias para enfrentamento do COVID-19

Com fundamento na necessidade de adoção de medidas excepcionais e temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus (Covid-19), e com amparo no artigo 3º, VI da Lei nº 13.979/2020[1], foram editadas Portarias, cada qual com suas particularidades, que restringiram a entrada de não-brasileiros em território nacional. Vejamos:

A Portaria 132, de 22 de março de 2020, publicada no DOU de 22 de março de 2020, restringiu, pelo prazo de 30 dias, a entrada no País, por **via terrestre**, de não-nacionais oriundos da República Oriental do Uruguai.

A Portaria 47, de 26 de março de 2020, publicada no DOU de 26 de março de 2020, restringiu, pelo prazo de 30 dias, o desembarque de não-nacionais em porto ou ponto no território brasileiro, por **via aquaviária**, independentemente de sua nacionalidade. O desembarque será excepcionalmente autorizado, caso seja necessária assistência médica ou para conexão de retorno aéreo ao país de origem.[2]

A Portaria 152, de 27 de março de 2020, publicada em 27 de março de 2020, restringiu, pelo prazo de 30 dias, a contar de 30 de março de 2020, a entrada no País, por **via aérea**, de não-nacionais, independentemente de sua nacionalidade.

A Portaria 158, de 31 de março de 2020, publicada no DOU de 31 de março de 2020, restringiu, pelo prazo de 30 dias, a entrada no País, por **rodovias ou meios terrestres**, de não-nacionais provenientes da República Bolivariana da Venezuela.

A Portaria 8, de 2 de abril de 2020, publicada no DOU de 2 de abril de 2020, restringiu, pelo prazo de 30 dias, a entrada no País, por **rodovias ou meios terrestres**, de não-nacionais provenientes da República Argentina, do Estado Plurinacional da Bolívia, da República da Colômbia, da República Francesa (Guiana Francesa), da República Cooperativa da Guiana, da República do Paraguai, da República do Peru e da República do Suriname.

Já a Portaria Interministerial nº 203, de 28 de abril de 2020, **revogou a Portaria nº 152**, impondo nova disciplina de restrições de entrada no País de estrangeiros por **via aérea**.

A Portaria Interministerial nº 204, de 29 de abril de 2020, **revogou as Portarias nº 158, 132 e 8**, e passou a dispor sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, por **via terrestre**, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.

1.4. Da inabilitação do pedido de refúgio

Em todas essas Portarias, prevê-se, indistintamente, que **o descumprimento das medidas de restrição de entrada implicará, em desfavor do não-nacional que infringe as regras, a inabilitação do pedido de refúgio**.

Cuida-se de verdadeira penalidade administrativa imposta ao não-nacional que descumprir as regras de restrição de entrada no País.

Todavia, essa penalidade (inabilitação de pedido de refúgio) não está prevista em qualquer lei que integre o ordenamento jurídico brasileiro. Decorre, portanto, exclusivamente, de ato infralegal.

Deveras, o artigo 109, I, da Lei 13.445/2017, efetivamente prevê, como infração administrativa, o ato de entrar em território nacional sem estar autorizado. Todavia, a sanção administrativa correspondente a tal infração é a **deportação**, que se impõe apenas caso o infrator não saia espontaneamente do País ou não regularize a sua situação migratória no prazo fixado.

No ponto atinente ao prazo, esclareça-se que o artigo 50, § 1º, da Lei 13.445/2017, estabelece que a deportação será precedida de notificação com prazo de regularização de **60 dias**. Esse prazo apenas pode ser reduzido nas hipóteses em que a pessoa tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal (artigo 50, § 6º, c/c artigo 45, IX, da Lei 13.445/2017).

No entanto, o impedimento de ingresso estabelecido nas Portarias reporta-se, indistintamente, não à hipótese do artigo 45, IX, da Lei 13.445/2017, mas à hipótese do artigo 3º, VI, da Lei 13.979/2020, que prevê a possibilidade de restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, por rodovias, portos ou aeroportos, com base em recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. Portanto, a regra de impedimento de ingresso que está a sustentar as Portarias, diversa da hipótese de prática de ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal, não autoriza a deportação antes de se oportunizar um prazo de 60 dias para a regularização.

Esses esclarecimentos são feitos apenas para delimitar a sanção legal prevista pela prática da infração administrativa de entrar em território nacional sem estar autorizado, ou seja, em violação às Portarias: **a deportação, com prazo prévio de 60 dias para a regularização**.

Como se sabe, as Portarias, como atos normativos infralegais, não podem inovar a ordem jurídica, estabelecendo normas, infrações ou, no caso, sanções que a lei não prevê.

Portanto, **não havendo qualquer previsão legal de inabilitação do refúgio como sanção para a hipótese, denota-se a ilegalidade da sanção estabelecida exclusivamente com base nas Portarias**.

Esses argumentos já seriam suficientes para fulminar a previsão da sanção de inabilitação do refúgio, prevista exclusivamente em atos infralegais, em contrariedade ao disposto no artigo 109, I, da Lei 13.445/2017.

Ainda assim, é importante avançar na argumentação. A essa altura, cumpre destacar que, a rigor, a inabilitação para o refúgio é uma figura sem previsão legal alguma, seja como sanção ou não. A Lei 9.474/1997, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências, em momento algum utiliza a expressão inabilitação para o refúgio. A Lei 13.445/2017 tampouco o faz. Cuida-se de expressão que não encontra correspondência com os instrumentos normativos sobre a matéria e, portanto, não é adequada à simetria técnica a que o poder regulamentar deve obediência.

Apesar disso, em esforço interpretativo contextual, é possível admitir que as Portarias tiveram a intenção de impedir aquele que viole as restrições de ingresso no País de formular o pedido de refúgio. Está-se a negar a possibilidade de postular refúgio àquele que tenha ingressado em território nacional em descumprimento às restrições estabelecidas pelas Portarias.

Todavia, na Resolução n. 1/2020, intitulada “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”, adotada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH em 10 de abril de 2020, exorta-se aos Estados da região das Américas que prestem especial atenção às necessidades e ao impacto diferenciado de medidas de emergência e contenção frente à pandemia nos direitos humanos de grupos historicamente excluídos ou em especial risco, tal como o das pessoas em situação de mobilidade humana^[3].

Os parágrafos 20 a 22 da Resolução deixam claro que, mesmo em um estado de exceção, as restrições ou limitações que se imponham aos direitos humanos no contexto da pandemia não podem ser contrárias ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, marco normativo onde se insere o tema do refúgio, e devem cumprir com o princípio da legalidade, ser necessárias em uma sociedade democrática e ser estritamente proporcionais para atender à finalidade legítima de proteger a saúde^[4].

Embora os Estados, no âmbito do Direito Internacional, tenham o poder soberano de regular a entrada de não-nacionais, uma resposta eficaz a possíveis ameaças à saúde pública não pode criar obstáculos ou mesmo violar direitos, sejam processuais ou individuais, de pessoas que fogem de seus países de origem em razão de perseguição pelos motivos que acionam as medidas de proteção e salvaguardas previstas na Lei nº 9.474/97 e na Convenção sobre Refugiados de 1951.

Nesse sentido, a previsão de “inabilitação de pedido de refúgio” para não-nacionais que, descumprindo as medidas excepcionais de restrição disciplinadas nas Portarias, entrem no território nacional não está em conformidade com os padrões de proteção estabelecidos pelo Direito Internacional e mesmo pelo próprio ordenamento interno brasileiro.

Deveras, o Artigo XIV da Declaração Universal dos Direitos do Homem prevê que todo ser humano vítima de perseguição tem o direito de buscar e gozar asilo em outros países. Ressalvam-se apenas perseguições legitimamente motivadas por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas^[5].

O direito de buscar e gozar asilo é afirmado em outros instrumentos regionais, tais como a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (Artigo XVII^[6]), Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (Artigo 22(7)^[7]), Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Artigo 12(3)^[8]) e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Artigo 18º^[9]).

Por sua vez, a Constituição da República indica a concessão de asilo político como princípio que rege a República Federativa do Brasil em suas relações internacionais (artigo 4º, X).

O direito a buscar asilo reverte-se, sob a ótica do Estado, em dois deveres, a saber: (i) admitir de maneira segura em seu território pessoas que manifestem legítimo temor de perseguição ou outras graves formas de violação de direitos em seu país de origem; (ii) garantir o acesso a procedimentos justos, eficazes e céleres para determinação das necessidades de proteção – em especial, o processo de determinação da condição de refugiado.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em Parecer consultivo sobre a aplicação extraterritorial das obrigações de não devolução (*non-refoulement*), ensina

que “para cumprir suas obrigações nos termos da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967, os Estados deverão conceder aos indivíduos que procuram proteção internacional o acesso ao território e a procedimentos de asilo justos e eficientes”[\[10\]](#).

Nesse sentido, a inabilitação de pedido de refúgio daquele(a) que ingressa em território nacional em violação às restrições das Portarias constitui o descumprimento do segundo dever estatal antes mencionado, decorrente do direito de buscar asilo. Em outras palavras, a inabilitação viola o direito de buscar asilo, que integra o Direito Internacional de Direitos Humanos.

A rigor, com a inabilitação, está-se a obstar que os não-nacionais que tenham ingressado ao território nacional em violação às restrições estabelecidas pelas Portarias possam ter suas necessidades de proteção internacional avaliadas pelo órgão legalmente competente, o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, nos termos do artigo 12, I, da Lei 9.474/1997.

Além disso, a previsão de inabilitação de pedido de refúgio está em desacordo com o direito interno sob outra perspectiva, na medida em que o próprio artigo 8º da Lei 9.474/1997 estabelece que “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”.

Nesse sentido, por força de lei federal (Lei 9.474/1997) assegura-se ao não-nacional que ingressa no território brasileiro ainda que de maneira irregular o direito de solicitar refúgio. Deveras, não caberia a normas infitalegais afastar esse direito, tal como é a pretensão das Portarias ora analisadas.

Sob todas as óticas acima detalhadas, portanto, a previsão de inabilitação de pedido de refúgio, como sanção administrativa imposta ao não-nacional que, violando as restrições de ingresso de que tratam as multicitadas Portarias, entre no território brasileiro, contaria dispositivos de lei federal, assim como representa violação aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em convenções e tratados.

As legítimas preocupações com a saúde pública devem ser abordadas ao mesmo tempo em que são preservados os padrões de proteção garantidos às pessoas em situação de refúgio.

2. Da recomendação

Pelos motivos expostos, a Defensoria Pública da União, por intermédio de seus membros signatários, com fulcro no art. 4º, II, X e XI, da Lei Complementar n. 80/94, **RECOMENDA** a supressão da “inabilitação de pedido de refúgio” das Portarias nº 47, de 26 de março de 2020; 203, de 28 de abril de 2020; e 204, de 29 de abril de 2020, uma vez que tais previsões são manifestamente ilegais e não estão em conformidade com princípios fundamentais da proteção de pessoas refugiadas consagrados pelo direito internacional, os quais igualmente devem ser rigorosamente observados.

Porto Alegre, 06 de maio de 2020.

Ana Luísa Zago de Moraes
Defensora Pública Federal

Membro do Grupo de Trabalho Migrações e Refúgio

Gabriel Saad Travassos
Defensor Público Federal
Defensor Regional de Direitos Humanos

Diego Souza Merigueti
Coordenador de Proteção do Centro de Referência para Refugiados
Caritas Arquidiocesana de São Paulo



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Saad Travassos do Carmo, Defensor(a) Regional de Direitos Humanos Substituto(a)**, em 06/05/2020, às 18:51, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Luisa Zago de Moraes, Defensor(a) Público(a) Federal**, em 06/05/2020, às 19:41, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **3608825** e o código CRC **8D88C09F**.