

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

MATHEUS CÉSAR DE CARVALHO PONTES

MIGRAÇÃO NO BRASIL:

**Uma análise da Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019, do Ministério da Justiça e
Segurança Pública**

**JOÃO PESSOA/PB
2019**

MATHEUS CÉSAR DE CARVALHO PONTES

MIGRAÇÃO NO BRASIL:

Uma análise da Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto

JOÃO PESSOA/PB
2019

**Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

P814m Pontes, Matheus Cesar de Carvalho.

MIGRAÇÃO NO BRASIL: Uma análise da Portaria nº 666, de
25 de julho de 2019, do Ministério da Justiça e
Segurança Pública / Matheus Cesar de Carvalho Pontes. -
João Pessoa, 2019.
58 f.

Orientação: FREDYS ORLANDO SORTO.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Direitos Humanos. 2. Migração. 3. Direito
Internacional Público. 4. Convencionalidade. 5.
Princípio do non-refoulement. I. SORTO, FREDYS ORLANDO.
II. Título.

UFPB/CCJ

MATHEUS CÉSAR DE CARVALHO PONTES

MIGRAÇÃO NO BRASIL:

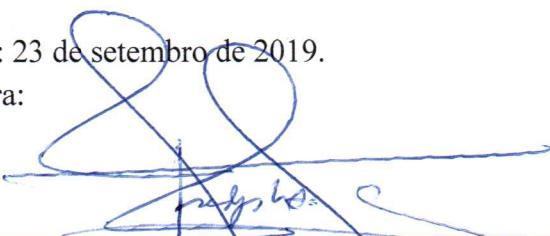
Uma análise da Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública

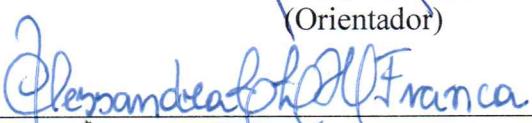
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto

Data de aprovação: 23 de setembro de 2019.

Banca Examinadora:


Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto
(Orientador)


Prof. Dr. Alessandra Correia Macedo Franca


Prof. M. Werton Magalhães Costa

Ad Iesum per Mariam

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por cada passo trilhado, por sua infinita misericórdia, que insiste em me chamar e conduzir para ser um homem segundo seu Divino Coração. Dou graças à Virgem Maria por suas infinitas graças derramadas em toda a minha vida, cumprindo sua promessa feita que nunca deixaria seus devotos, filhos e servos e honro ao Gloriosíssimo São José, exemplo de obediência e prontidão à Deus.

Agradeço aos meus pais, Adjimir e Flávia, pelo dom da vida. Aos meus irmãos, Rebeca e Pedro, por sua paciência, cuidado e admiração. À minha avó amada, Fátima. Às minhas tias e tios, meus primos e primas. Agradeço especialmente à minha madrinha Ana Maria (*in memorian*), que sempre acreditou em mim como poucas pessoas.

Agradeço à minha namorada Mariah, por seu companheirismo e amor, por acreditar no homem, pai e esposo, que desejo ser.

Agradeço a todos os meus amigos que rezam e torcem por mim, que, de maneira particular, provaram sua fidelidade na amizade nos momentos mais felizes e mais difíceis. Agradeço ao Chama de Amor, Orai sem Cessar, Padre Luiz Carlos, Padre Carlos Barbosa, Paróquia São Pedro Pescador.

Agradeço à Igreja Católica Apostólica Romana, Santa Mãe, que nunca me desamparou, sobretudo, por trazer a mim os presentes da Santa Eucaristia e Santa Confissão, que me farão perseverar até o fim.

Agradeço aos colegas de trabalho e estudo, professores, mestres.

Por fim, agradeço por minhas circunstâncias.

“Todo ser humano nasce com a eternidade no coração e anseia realizar grandes coisas, nasce com uma sede por significado e por propósito, mas nem sempre o significado é claro, nem sempre as respostas são certas, nem sempre entendemos os porquês. Queremos lutar na frente de batalhas, mas somos convocados a cantar de vitórias que nunca vimos e de que não participamos. Queremos ser reconhecidos por grandes feitos, mas somos convocados a cuidar de jardins desconhecidos. Queremos ser livres para viver a vida que sempre sonhamos, mas somos convocados a proteger um portão que parece ter sido esquecido”. (Tiago Arrais)

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como cerne a investigação da convencionalidade da Portaria n. 666, de 25 de julho de 2019, editada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública. Estabelecendo um panorama geral da atual crise migratória no âmbito internacional e regional, verificou-se no exemplo da Alemanha, enquanto um dos países que mais recebeu migrantes nos últimos anos e onde o número relativo a crimes praticados por estrangeiros cresceu após a abertura das fronteiras, um alerta sobre a questão da segurança. Não obstante, examinou-se as principais normas relativas ao estrangeiro no ordenamento jurídico brasileiro e as hipóteses de exclusão por iniciativa do Estado. Após discorrer sobre evolução do princípio do *non-refoulement*, a pesquisa apresentou as possibilidades de exceção ao instituto, bem como a sua aproximação com as normas cogentes. Em seguida, o estudo apontou os critérios objetivos estabelecidos para os efeitos da Portaria, que vedando a utilização arbitrária da autoridade estatal no tratamento do estrangeiro, como no caso do jornalista norte-americano William Larry Rother Junior, que teve seu visto cancelado num ato de autoritarismo, regulamentando a categoria de pessoas perigosas ou que tenham cometido atos contrários aos princípios e objetivos da Constituição Federal. Ademais, confrontou-se a Portaria, que dispõe sobre o procedimento administrativo de impedimento de ingresso, repatriação e deportação sumária, aos parâmetros internacionais de proteção aos Direitos Humanos, sobretudo, as disposições do Pacto de São José da Costa Rica e as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, inspirado pela Teoria do Controle de Convencionalidade de Valério Mazzuoli, contatando-se, por fim, que a Portaria não viola a Convenção Americana.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Migração. Direito Internacional Público. Convencionalidade. Princípio do *non-refoulement*.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. CRISE DE DESLOCAMENTOS FORÇADOS E MIGRAÇÃO NO BRASIL.....	11
2.1 PANORAMA DA ATUAL CRISE MIGRATÓRIA E O CASO DA ALEMANHA....	11
2.2 EXCLUSÃO DO ESTRANGEIRO POR INICIATIVA DO ESTADO.....	13
3. PRINCÍPIO DO <i>NON-REFOULEMENT</i>: ABSOLUTO OU RELATIVO?.....	18
3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	18
3.2 EXCEÇÕES AO PRINCÍPIO DO <i>NON-REFOULEMENT</i>	21
3.3 PRINCÍPIO DO <i>NON-REFOULEMENT</i> E AS NORMAS COGENTES.....	23
4. ANÁLISE DE CONVENCIONALIDADE DA PORTARIA N. 666, DE 25 DE JULHO DE 2019, DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA.....	26
4.1 O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE.....	26
4.2 CRITÉRIOS PESSOAIS PARA EFEITOS DA PORTARIA.....	28
4.3 DA NÃO VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 7, 8, 17, 19, 22.8, 24 E 25 DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS.....	34
4.3.1 Garantia e Proteção Judicial: artigos 8 e 25 da CADH.....	35
4.3.2 Liberdade de Locomoção: artigo 7 da CADH.....	41
4.3.3 Proteção à Família e Interesse Superior da Criança: artigos 17 e 19 da CADH.....	43
4.3.4 Igualdade: artigo 24 da CADH.....	46
4.3.5 Princípio do <i>non-refoulement</i> : artigo 22(8) da CADH.....	47
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
6. REFERÊNCIAS.....	52

1. INTRODUÇÃO

Hodiernamente, deflagra-se a maior crise migratória de todos os tempos, superior à crise ocasionada pela Segunda Guerra Mundial¹. No continente europeu, a crise continua a atingir a vida de inúmeras pessoas. Em agosto de 2019, o mundo inteiro acompanhou o caso do navio *Open Arms*, que passou 19 dias aguardando a autorização para desembarcar na ilha de Lampedusa, na Itália². No cenário regional, as graves e generalizadas violações aos Direitos Humanos na Venezuela continuam a ensejar um fluxo migratório massivo em todo o continente.

No Brasil, o número de venezuelanos que atravessam a fronteira no estado de Roraima diariamente está cada vez maior, chegando a maior parte deles necessitando urgentemente de ajuda humanitária³. O governo federal deu início a medidas como a Operação Acolhida, capitaneada pelas Forças Armadas, a fim de coordenar as ações em razão do fluxo migratório, fornecendo registro e documentação na chegada, além da assistência humanitária de emergência, com alimentação e abrigo temporário. Ademais, um programa de interiorização foi implementado, realocando venezuelanos em mais de 50 cidades espalhadas pelo país. Tal iniciativa envolveu, além do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, outras organizações das Nações Unidas, a sociedade civil e o setor privado.

Contudo, com o fluxo cada vez maior de pessoas circulando no mundo inteiro, surge a preocupação do controle migratório, a se considerar que, dentre os inúmeros migrantes, possam existir pessoas que representem algum tipo de ameaça ao Estado. Nesse sentido, as normas brasileiras previam de forma vaga a categoria de pessoas perigosas ou que tenham praticado atos contrários aos princípios e objetivos da Constituição Federal, para efeitos de

¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Global Trends: Forced Displacement in 2018. Geneva, 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>. Acesso em: 15 de set. 2019.

² De acordo com as informações, em toda a embarcação só exista dois banheiros para quase 100 migrantes. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/20/italia-ordena-desembarque-de-migrantes-do-navio-open-arms.ghhtml>. Acesso em: 15 de set. 2019.

³ NAÇÕES UNIDAS. Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela. Genebra, 2018. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/RMRP_Venezuela_2019_OnlineVersion.pdf. Acesso em: 15 de set. 2019.

repatriação e deportação, cabendo ao Ministro da Justiça e Segurança Pública instruir a questão, o que foi feito com a edição da Portaria n. 666, de 25 de julho de 2019⁴.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar a adequação da publicação aos parâmetros de proteção aos Direitos Humanos, especialmente, no que tange ao princípio do *non-refoulement* e ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Os objetivos específicos são perceber as implicações trazidas pelo advento da Portaria, quais sejam, a fixação de critérios pessoais objetivos e o procedimento célere para efetivação das medidas administrativas de repatriação e deportação.

O referencial teórico adotado para a pesquisa será o do Controle de Convencionalidade, que trata do estudo das normas internacionais como paradigmas para controle da produção normativa, compreendendo a sintonia do ordenamento pátrio e internacional.

Ademais, a metodologia utilizada na construção do trabalho foi exploratória, analisando bibliografias objetivando examinar as normas e suas implicações, bem como a verificação dos documentos, quais sejam, a própria Portaria n. 666, de 25 de julho de 2019 editada pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública, a Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997, a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), de 22 de novembro de 1969 e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, dentre outros. O método comparativo também foi utilizado para ligar à Portaria analisada aos parâmetros domésticos e internacionais.

Desse modo, no primeiro capítulo, será analisado o contexto da presente crise migratória, desenvolvendo um panorama geral sobre o cenário, trazendo o exemplo do que está acontecendo na Alemanha para introduzir a questão da segurança do país, para, ao fim, apresentar as possibilidades de exclusão do estrangeiro por iniciativa do Estado brasileiro.

No segundo capítulo, o princípio do *non-refoulement* será examinado em sua evolução, em seguida, enumeradas as exceções trazidas pela Convenção de 1951 e a aproximação do instituto às normas cogentes, a fim de perceber as possibilidades de derrogação diante de ameaça ao país.

⁴ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria n. 666, de 25 de julho de 2019. Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. Diário Oficial da União, 26 de jul. 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569>. Acesso em: 15 de set. 2019.

Na terceira parte será feita uma análise acerca da convencionalidade da Portaria, conferindo as suas disposições, que versam sobre as hipóteses de impedimento de ingresso, repatriação e deportação sumária, como efeitos ao estrangeiro que seja considerado perigoso ou que tenha cometido atos contrários aos princípios e objetivos da Constituição Federal, conforme os critérios instruídos pela publicação.

2. CRISE DE DESLOCAMENTOS FORÇADOS E MIGRAÇÃO NO BRASIL

2.1 PANORAMA DA ATUAL CRISE MIGRATÓRIA E O CASO DA ALEMANHA

No primeiro capítulo do presente trabalho, será explorado o contexto atual de migração no mundo, trazendo, em seguida, o exemplo da Alemanha, para, por fim, adentrar no cenário local e tratar das possibilidades de exclusão do estrangeiro por iniciativa do Estado. Com base em pesquisa documental, o que se observará na primeira sessão, em suma, é que não se deflagra hodiernamente uma crise migratória regional, mas um fenômeno global, podendo, assim, introduzir a questão do controle migratório ao Estado como medida de prevenção de ameaças a ordem no país.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em 2018, 70,8 milhões de pessoas estavam fugindo de guerras, perseguições, conflitos armados e violações massivas de direitos humanos, tendo sido o maior nível registrado desde a criação do organismo internacional em 1950⁵. O relatório *Global Trends* de 2018 separou o número de deslocados forçados em três grupos. Em primeiro lugar, os refugiados, que são pessoas forçadas a sair de seus países por causa de conflitos, guerras ou perseguições, totalizando 25,9 milhões de pessoas. Segundo o ACNUR, a maior parcela ainda é proveniente da Síria, com 6,7 milhões de refugiados. O segundo grupo é o de solicitantes de refúgio, pessoas que estão deslocadas de seus países, mas que ainda aguardam a decisão de seu pedido de refúgio, que representa 3,5 milhões de pleiteantes. O terceiro grupo, o maior dentre os três, é o de deslocados internos, indivíduos que foram expulsos de suas casas, mas que permanecem em seus próprios países. Tal situação atinge com mais 41,3 milhões de pessoas.

No Brasil, o Ministério da Justiça e Segurança Pública divulgou que, até dezembro de 2018, havia 161.057 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite⁶. A quarta edição do relatório *Refúgio em números* demonstrou que, no ano de 2018, o maior número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado foi de venezuelanos, num total de 61.681, que representa cerca de 77% dos pedidos. Dessas, 81% foram apresentadas no estado de Roraima.

⁵ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Global Trends: Forced Displacement in 2018*. Geneva, 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>. Acesso em: 15 de set. 2019.

⁶ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Refúgio em números*. 4. ed. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%C3%ADmeros_versa%C3%ADo-23-de-julho-002.pdf. Acesso em 15 de set. 2019.

As Nações Unidas, por sua vez, apontaram que, até o final do ano, a quantidade de refugiados e migrantes venezuelanos no Brasil pode chegar a 190 mil pessoas⁷, diante grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, como estimado no *Plano Regional de Resposta Humanitária para Refugiados e Migrantes da Venezuela* (RMRP), uma iniciativa que visa corresponder às necessidades dos venezuelanos em deslocamento. Ainda, segundo o documento, em média, 5.500 pessoas saem do país todos os dias.

Dentre os países europeus, a Alemanha chegou a receber 1,1 milhão de pessoas na qualidade de refugiado em 2018, como elencado no *Global Trends* mais recente. Todavia, diante do aumento no número de migrantes no país, a população tem sido surpreendida com uma profunda onda de violência. De acordo com o relatório *Kriminalität im Kontext von Zuwanderung*, que pode ser traduzido na literalidade como Criminalidade no Contexto de Migração, publicado pelo Departamento Federal de Polícia Criminal alemão, os números relativos à violência no país estão crescendo e, dentre outras informações, aponta-se que 3.466 crimes sexuais foram praticados por migrantes nos primeiros nove meses de 2017, o que representa cerca de 13 delitos desse tipo por dia⁸.

Assim como a Alemanha, o Brasil vem recebendo um fluxo intenso de pessoas, o que não significa que os acolhidos sejam em sua totalidade potenciais criminosos. Contudo, por detrás de cada um deles, existem variadas circunstâncias que precisam ser sopesadas pelo Estado no momento em que os recebe. Com efeito, as causas que levam ao fenômeno migratório, fazendo com que pessoas se desloquem dos seus Estados de origem para outros Estados são várias, podendo ser econômicas, sociais, políticas, filantrópicas, culturais, religiosas⁹.

O que se pretende asseverar, em suma, não é que o Estado denegue hospitalidade ao estrangeiro, mas que a sopesse com seu dever de garantir a preservação da ordem e da segurança, sendo este um dever fundamental. Assim, a forma mais razoável de antecipar ou

⁷ NAÇÕES UNIDAS. Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela. Genebra, 2018. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/RMRP_Venezuela_2019_OnlineVersion.pdf. Acesso em: 15 de set. 2019.

⁸ BUNDESKRIMINALAMT. Kriminalität im Kontext von Zuwanderung. Hamburg, 2017. Disponível em: https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung_2016.html;jsessionid=0875A4F9E23AFED030DC183AAD6E4FA6.live2292?nn=62336. Acesso em: 15 de set. 2019.

⁹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 640.

prevenir as eventuais ameaças que possam existir por parte de migrantes perigosos é a realização de diligências para verificar se existe algum risco concreto.

2.2 EXCLUSÃO DO ESTRANGEIRO POR INICIATIVA DO ESTADO

O estrangeiro pode ser entendido como quem, de acordo com as normas jurídicas do Estado em que se encontra, não integra o conjunto dos nacionais desse Estado¹⁰. Assim, nenhum Estado é obrigado, por princípio de direito das gentes, a admitir estrangeiros em seu território, seja em definitivo, seja a título temporário¹¹. Dessa forma, para ingressar em qualquer país, via de regra, o primeiro passo é a solicitação de permissão de entrada no território, sendo, portanto, momento crucial no processo migratório, quaisquer que sejam os interesses, cabendo ao país que está recebendo decidir pela entrada ou não.

Quando um governo estrangeiro requer o envio de determinado indivíduo, ocorre a chamada extradição, diferentemente do que ocorre na repatriação, deportação e expulsão, onde a exclusão do estrangeiro ocorre por iniciativa do Estado brasileiro. Ademais, todas as medidas só podem ser tomadas quando observadas as disposições dos tratados internacionais em vigor¹².

A possibilidade de denegar a entrada no país é o que se nomeia de impedimento de ingresso, onde o estrangeiro não chega a entrar efetivamente no país e é enviado de volta, o que se denomina repatriação. Logo, o estrangeiro poderá ser impedido de ingressar no país, após entrevista individualizada e mediante fundamentado¹³, podendo ser consequente repatriado.

Cumpre demonstrar o que leciona a doutrina:

Consiste a repatriação (ou repatriamento) na medida administrativa de devolução ao país de procedência ou de nacionalidade da pessoa em situação de impedimento de ingresso no território nacional, identificada no momento da entrada em território brasileiro. Sua operacionalização se dá por meio de imediata comunicação do ato fundamentado de repatriação à

¹⁰ Ibid., p.640.

¹¹ REZEK, José Francisco. Direito internacional pública: curso elementar. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 235.

¹² BRASIL. Lei n. 13.445 (Lei de Migração), de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, 25 de mai. 2017, art. 47. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

¹³ Lei de Migração, art. 45, *caput*.

empresa transportadora e à autoridade consular do país de procedência ou de nacionalidade do migrante ou do visitante, ou a quem o representa (Lei de Migração, art. 49, § 1º). Considera-se que a pessoa nessa situação não ingressou oficialmente no país, embora esteja fisicamente em seu território¹⁴.

Por sua vez, está sujeita ao impedimento de ingresso a pessoa:

I – anteriormente expulsa do país, enquanto os efeitos da expulsão vigorarem;

II – condenada ou respondendo a processo por ato de terrorismo ou por crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998;

III – condenada ou respondendo a processo em outro país por crime doloso passível de extradição segundo a lei brasileira;

IV – que tenha o nome incluído em lista de restrições por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo Brasil perante organismo internacional;

V – que apresente documento de viagem que:

a) não seja válido para o Brasil;

b) esteja com o prazo de validade vencido; ou

c) esteja com rasura ou indício de falsificação;

VI – que não apresente documento de viagem ou documento de identidade, quando admitido;

VII – cuja razão da viagem não seja condizente com o visto ou com o motivo alegado para a isenção de visto;

VIII – que tenha, comprovadamente, fraudado documentação ou prestado informação falsa por ocasião da solicitação de visto; ou IX – que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal¹⁵.

¹⁴ MAZZUOLI, op. cit., p. 650.

¹⁵ Lei de Migração, art. 45.

Por outro lado, quando o ingresso no território ocorre oficialmente, o procedimento a ser adotado é a deportação. Dessa forma, pressupõe-se que o estrangeiro já está efetivamente no país e, portanto, não se trate do impedimento de ingresso, mas da permanência no Estado. Assim, convém diferenciar os institutos:

De início, a deportação não deve ser confundida com o impedimento à entrada de estrangeiro, que ocorre quando lhe falta justo título para ingressar no Brasil (um passaporte visado, lá fora, por nosso cônsul, ou, dependendo do país patrício, um simples passaporte válido). No caso de impedimento, o estrangeiro não ultrapassa a barreira policial da fronteira, porto ou aeroporto: é mandado de volta, sempre que possível a expensas da empresa que para aqui o transportou sem certificar-se da prestabilidade de sua documentação. A esse procedimento a nova lei brasileira de migrações dá o nome de repatriação. A deportação é uma forma de exclusão, do território nacional, daquele estrangeiro que aqui se encontre após uma entrada irregular — geralmente clandestina —, ou cuja estada tenha se tornado irregular — quase sempre por excesso de prazo, ou por exercício de trabalho remunerado, no caso do turista¹⁶.

Para tanto, Mazzuoli define a deportação como a retirada compulsória do estrangeiro do território nacional, fundamentada no fato de sua irregular entrada (geralmente clandestina) ou permanência no país¹⁷. Por outro lado, na hipótese de deportação, não há a prática de um crime por parte do estrangeiro e sim a não observância de determinados requisitos legais para sua permanência no Estado¹⁸, como se reitera na doutrina¹⁹. Contudo, a Lei de Migração não veda a possibilidade de configurar a suspeita de prática criminosa como uma hipótese de irregularidade na situação migratória. Para que não parem dúvidas, o próprio ordenamento atribuiu ao Ministro da Justiça e da Segurança Pública a atribuição de dispor sobre efetivação, em caráter especial, da repatriação e a deportação de pessoa que tenha praticado ato contrário aos princípios e aos objetivos dispostos na Constituição²⁰.

¹⁶ REZEK, op. cit., p. 238

¹⁷ Op. cit., p. 651.

¹⁸ GUERRA, Sidney. *Curso de direito internacional público*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 412.

¹⁹ Cf. MAZZUOLI, op. cit., p. 635.

²⁰ BRASIL. Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, 21 de nov. 2017, art. 207. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

Desta feita, não há como asseverar que a prática criminosa não possa ser atribuída como critério para a deportação.

Por fim, resta analisar a possibilidade de expulsão, que está ligada à prática de condutas mais graves, podendo ocorrer quando houver condenação com sentença transitada em julgado relativa à prática de crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional²¹, ou de crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, consideradas a gravidade e as possibilidades de ressocialização em território nacional²². Para Mazzuoli:

A expulsão, por sua vez, é a medida administrativa de retirada compulsória de migrante ou visitante do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado (Lei de Migração, art. 54, caput). Por meio dela, o Estado retira de seu território (impedindo que a este retorne por prazo determinado) o estrangeiro que cometeu crimes graves no país, atentando, portanto, contra dignidade nacional, a segurança e a tranquilidade do Estado, ainda que neste tenha ingressado regularmente.¹⁸¹ A pessoa se torna indigna de permanecer no Estado, em razão dos atos graves praticados contra a nossa ordem pública²³.

Apresentadas as três possibilidades de exclusão do estrangeiro por iniciativa do Estado, um outro aspecto que merece ser chamado atenção é a utilização no ordenamento brasileiro das expressões “pessoas perigosas”²⁴ ou “que tenha praticados atos contrários aos princípios e objetivos da Constituição”²⁵. Assim, até a publicação da Portaria n. 666 de 2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública ambas as categorias ficavam abertas a interpretação da autoridade migratória, podendo ensejar desmandos arbitrários.

Nesse ínterim, diante do agravamento da crise migratória tratado na primeira sessão do capítulo, coadunando-se à constatação de aumento na criminalidade na Alemanha, um dos países que mais acolheu deslocados, as hipóteses de exclusão de estrangeiros precisam

²¹ Lei de Migração, art.54, §1º, inciso I.

²² Ibid., art. 54, §1º, inciso II.

²³ Op. cit., p. 653.

²⁴ BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Diário Oficial da União, 23 de jul. 1997, art. 7º, §2º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

²⁵ Lei de Migração, art. 45, inciso IX.

ser bem elucidadas, tanto para que circunstâncias de riscos e ameaça ao Estado sejam prevenidas, como para que a aplicação das medidas administrativas supracitadas estejam pautadas em critérios objetivos, longe de expressões vagas e que poderiam dar margem à discricionariedade abusiva do aplicador da norma.

3. PRINCÍPIO DO *NON-REFOULEMENT*: ABSOLUTO OU RELATIVO?

3.1 EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DO *NON-REFOULEMENT*

Deixar sua terra em busca de um novo lar não é um dado incomum a ser observado no decorrer da história humana, seja fugindo de conflitos, discriminação ou pelo rompimento com a sociedade em que vivia. Essa constatação permite afirmar que a crise migratória atual, por maior que esteja sendo, não é um fenômeno isolado, como se verificará na presente sessão. Cumpre ressaltar que a palavra de origem na língua francesa *refoulement* pode ser entendida em tradução livre para o português como “rejeição” ou “rechaço”.

Antes de definir o princípio do *non-refoulement*, convém expor suas raízes, sobretudo, no dever de hospitalidade e na liberdade de locomoção, conceitos ligados e que dão respaldo ao direito de comunicação entre os seres humanos (*jus communicactionis*), que, por sua vez, estribava-se na natureza socializadora da pessoa humana²⁶. Não obstante, desde a Grécia Antiga, a noção de inviolabilidade atribuía proteção ao perseguido que ali procurasse refúgio²⁷. Na Idade Média, os mosteiros foram utilizados como locais de acolhimento, especialmente durante as guerras e os conflitos armados²⁸.

Com efeito, em 1609, Hugo Grócio elencou sobre o princípio da liberdade de locomoção em sua obra *Mare Liberum*²⁹, que possibilitaria ao indivíduo deixar seu próprio país e ter a garantia de permanecer em uma nação estrangeira³⁰, de modo que a liberdade de locomoção poderia ser entendida como uma manifestação da lei da hospitalidade³¹, como bem leciona Marques³².

Na Constituição francesa de 1793, foi proclamado que seria concedido asilo aos estrangeiros exilados de sua pátria por causa da liberdade, porém, recusando aos despotas. Não obstante percebe-se a característica de acolhimento ao estrangeiro da França, que permaneceria até os dias de hoje³³.

²⁶ MARQUES, Rodolfo Ribeiro Coutinho. Princípio do non-refoulement no Direito Internacional Contemporâneo: escopo, conteúdo e natureza jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 8.

²⁷ Cf. ANDRADE, José H. Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme de Assis (Coord.). O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 101.

²⁸ Ibid., p. 106.

²⁹ GRÓCIO, Hugo. *Mare Liberum 1609-2009*. Leiden: Brill Nijhoff, 2004. p. 25.

³⁰ CHETAIL, Vincent. Sovereignty and Migration in the Doctrine of the Law of Nations: An Intellectual History of Hospitality from Vitoria to Vatell. The European Journal of International Law, Florence, v. 27, n. 4, 2016, p. 904.

³¹ Ibid., p.907.

³² Cf. MARQUES, op. cit., pp. 8-9.

³³ Cf. ANDRADE, op. cit., pp. 110-111.

Com a criação da Liga das Nações, o princípio do *non-refoulement* foi ganhando a forma como é conhecido atualmente, tendo como momento histórico o contexto pós-Revolução Bolchevique de 1917, onde se deflagrou uma profunda crise de refugiados russos, que, junto ao Genocídio Armênio, ensejou a celebração do Acordo Relativo ao Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Armênios. Nesse sentido, só poderia haver retorno caso as mais elementares garantias de segurança lhes fossem avalizadas e as condições de vida fossem ao menos equivalentes àquelas que eles encontraram no país que lhes acolheu³⁴.

Em 1933, foi celebrada a Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Refugiados, onde a vedação ao *refoulement* foi incorporada, porém apenas 8 países ratificaram. O artigo 3 da Convenção previa que cada Estado pactuante se comprometia a não remover ou impedir a entrada de refugiados que foram autorizados a residir regularmente em seu território, por meio de medidas policiais, tais como expulsão ou não admissão nas fronteiras, exceto quando se tratasse da preservação da segurança nacional ou da ordem pública³⁵.

Após a Segunda Guerra Mundial, com o advento da Nações Unidas em 1945, abriu-se as portas para que fosse celebrada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados em 1951³⁶, atualmente com 147 países signatários, onde foi estabelecido no artigo 33(1): “Nenhum dos Estados-Partes expulsará ou retornará um refugiado, em qualquer hipótese, às fronteiras de território em que sua vida ou liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou às suas opiniões políticas”. Dessa forma, o *non-refoulement* tomou a forma como é conhecido hoje.

Por sua vez, o Protocolo de 1967 da Convenção ampliou efeitos a toda pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer fazer uso da proteção desse país ou, não tendo uma nacionalidade e estando fora do país em que residia como resultado daqueles eventos, não pode ou, em razão daqueles temores, não quer regressar ao mesmo, condição esta que definiu o conceito de refugiado adotado no direito internacional³⁷. Com efeito, pode ser entendido que um indivíduo é reconhecido por ser refugiado, não sendo

³⁴ Cf. MARQUES, op. cit., pp. 10-11.

³⁵ Ibid., p.13.

³⁶ Doravante, Convenção de 1951.

³⁷ NAÇÕES UNIDAS. Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, 1967, art. 1. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967. Acesso em: 15 de set. 2019.

dependendo do reconhecimento para ser refugiado. Em outras palavras, ao reconhecer como refugiado, o Estado pratica um ato declaratório e não constitutivo³⁸.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos³⁹, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, tratou do *non-refoulement*, de modo que o rechaço fosse vedado quando existesse perigo de que os direitos à vida e à liberdade fossem violados⁴⁰. Percebe-se, pois, que o *non-refoulement* trata-se de uma obrigação negativa, posto que o Estado não poderá expor a pessoa refugiada ao risco de perseguição, abstendo-se, pois, de enviá-la a território na qual sua vida ou liberdade possam ser ameaçadas⁴¹.

Cumpre citar a noção doutrinária trazida por Mazzuoli:

Uma vez concedido o *status* de refugiado, fica o solicitante inteiramente amparado pelo Estatuto dos Refugiados de 1951, especialmente no que tange ao princípio (integrante das normas de *jus cogens*) do *non-refoulement*, ou “não devolução”, previsto no artigo 33 da Convenção, que impede a devolução injustificada do refugiado para país onde já sofreu ou possa vir a sofrer qualquer tipo de perseguição capaz de ameaçar ou violar os seus direitos reconhecidos⁴².

Por outro lado, o Estado tem a permissão para retirar o estrangeiro de seu território, desde que este seja enviado para um outro território onde não exista risco de violação aos seus direitos. Dessa forma, é possível asseverar que o princípio do *non-refoulement*, portanto, não é absoluto⁴³.

No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, cumpre ressaltar a Declaração de Cartagena (1984), que reiterou a importância do *non-refoulement* e o reconheceu como uma norma de *jus cogens*⁴⁴, o que será melhor analisado na próxima sessão.

³⁸ Cf. MARQUES, p. 19.

³⁹ Doravante, CADH.

⁴⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) “Pacto de São José da Costa Rica”, art. 22(8). Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

⁴¹ MARQUES, op. cit., p. 22.

⁴² Op. cit., p. 692.

⁴³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). Parecer Consultivo OC-21/14. Direitos e garantias das crianças no contexto da Migração e/ou necessidade de Proteção Internacional, 2014. §211.

⁴⁴ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Declaração de Cartagena. 1984, Conclusão Quinta. Disponível em:

3.2 AS EXCEÇÕES AO PRINCÍPIO DO *NON-REFOULEMENT*

Esta sessão deverá tratar das exceções trazidas na Convenção de 1951 ao princípio do *non-refoulement*, sendo de suma importância firmar esses pressupostos para análise convencional da Portaria n. 666, de 25 de julho de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que versa sobre a possibilidade de impedimento de ingresso, repatriação e deportação sumária do estrangeiro considerado perigoso ou que tenha praticado atos contrários aos princípios e objetivos da Constituição.

De acordo com a Convenção de 1951, a proteção expressa no artigo 33(1), que trata da vedação ao *refoulement*, não será aproveitada por aquele que, por motivos sérios, seja considerado uma ameaça à segurança do país em que se encontra ou que, tendo sido condenado, em definitivo, por um crime particularmente grave, constitua um risco à comunidade daquele país⁴⁵. Com efeito, o Estado garante a proteção ao passo que o acolhido se conforme às normas internas e nem lhe apresente risco ou ameaça. Com sapiência, Marques bem pontuou:

Em outras palavras, a pessoa refugiada só poderia ser enviada de volta aos seus perseguidores nas hipóteses de representar um perigo de tal monta que ameace a própria existência do Estado, bem como a integridade de suas instituições e o bem-estar da comunidade. Seria, por assim dizer, uma espécie de legítima defesa do Estado acionada quando nenhuma outra medida a pudesse substituir. Vê-se, assim, que o *non-refoulement*, tal qual desenhado pelo art. 33 (1) não é absoluto⁴⁶.

Em geral, as definições de segurança nacional e de perigo à segurança nacional não foram definidas na legislação que trata de refúgio e asilo. Contudo, existem algumas exceções recentes, como, por exemplo, a noção de “segurança”, que está vinculada ao terrorismo⁴⁷.

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 15 de set. 2019.

⁴⁵ Convenção de 1951, art. 33(2).

⁴⁶ MARQUES, op. cit., p. 33.

⁴⁷ GOODWILL-GILL, Guy. S.; MCADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 236.

Em primeiro lugar, deve ser analisada a restrição que afasta a proteção internacional a todos os solicitantes de refúgio suspeitos de ter cometido crimes de guerra, contra a paz ou contra a humanidade. Além disso, solicitantes que apresentem razões sérias para se pensar que tenham cometido um crime grave fora do país de refúgio antes de ser admitido no país ou suspeitos de serem culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas⁴⁸. Destarte, não gozando da condição de refugiado, a pessoa tornar-se-ia incapaz de se beneficiar da proteção do artigo 33(1), que trata do *non-refoulement*.

Ato contínuo, aquele que seja “considerado perigo à segurança do país”⁴⁹ poderá ser rechaçado em vista da necessidade de proteger o Estado de eventuais riscos de perturbação à ordem social. Para que a medida seja tomada, deve ser comprovado que existe, efetivamente, suspeita razoável de que a presença ou a ação daquela pessoa representa risco substancial e objetivo à integridade do Estado⁵⁰.

A segunda hipótese do artigo 33(2) diz respeito a quem tenha cometido crime particularmente grave, tendo sido condenado definitivamente, e apresente ameaça à comunidade do país em que esteja. Como observa, para que se autorize o *refoulement* dentro dessa hipótese, faz-se necessário verificar a presença de três elementos cumulativos:

[...] primeiro, que a pessoa refugiada tenha sido condenada em definitivo (portanto, não podendo mais apelar da sentença condenatória); segundo, que o crime pelo qual foi condenada seja particularmente grave (e.g., homicídio, estupro, assalto à mão armada); terceiro, que, em virtude do cometimento desse crime, seja considerada um perigo à comunidade do referido país. Nesse sentido, apenas cumpridos todos os requisitos, o indivíduo teria obstada a proteção do *non-refoulement*⁵¹.

Destarte, restam expostas as hipóteses que a legislação sobre refugiados obsta a proteção do *non-refoulement* em razão de determinadas condições. Ademais, o presente estudo não está adstrito a matéria de direito dos refugiados, tratando numa perspectiva mais ampla, tendo em vista que os efeitos da Portaria, salvo as exceções, podem se aplicar a

⁴⁸ Convenção de 1951, art. 1(F).

⁴⁹ Ibid., art. 33(2).

⁵⁰ BETHLEHEM, Daniel; LAUTERPACHT, Elihu. The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement: opinion. In: FELLER, Erika.; TURK, Volker; NICHOLSON, Frances (Org.). Refugee Protection in International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 135.

⁵¹ MARQUES, op. cit., p. 39.

qualquer estrangeiro que pretenda ingressar ou permanecer no território brasileiro e se enquadre nos critérios estabelecidos, o que não retira a importância da Convenção de 1951 para o estudo, bem como a sua utilização para fundamentar a devolução.

Cabe elencar ainda que a condição de refugiado pressupõe uma certa vulnerabilidade que não está implícita ao estrangeiro em geral, o que permite asseverar que, se nas possibilidades onde as circunstâncias são mais sensíveis (condição de refugiado) é possível existir derrogação da garantia da não-devolução, em situações menos gravosas a medida também pode ser inequivocamente aplicada por analogia.

3.3 O PRINCÍPIO DO *NON-REFOULEMENT* E AS PROIBIÇÕES DE *JUS COGENS*

As normas de natureza cogente (*jus cogens*) tratam dos valores mais caros à sociedade internacional, tendo em seu conteúdo material à vedação absoluta às práticas que ofendem a dignidade humana, como tortura, penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, genocídio, desaparecimento forçado, escravidão, podendo ser definidas da seguinte forma:

Normas de *jus cogens* (normas “imperativas” ou “peremptórias”) são aquelas que, no plano internacional, impõem-se aos Estados independentemente de seu consentimento; contrapõem-se, assim, às normas do chamado *jus dispositivum*, aquelas avençadas pelo Estado e passíveis de modificação segundo sua vontade. Constituem, portanto, a base de uma *ordre public* internacional voltada à salvaguarda dos principais interesses e valores da comunidade internacional, incluindo-se a proteção dos direitos mais caros à pessoa humana⁵².

Com efeito, a derrogação só pode ocorrer quando oriunda de norma de igual quilate⁵³, como destaca André de Carvalho Ramos, muito embora pertencer ao *jus cogens* não signifique ser tal norma considerada obrigatória, pois todas as normas internacionais o são, significando que, além de obrigatória, não podem os Estados comportar-se de modo a

⁵² Ibid., pp. 50-51.

⁵³ RODAS, João Grandino. *Jus Cogens em Direito Internacional*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. LXIX, fasc. I, 1974, p. 217.

derrogá-la⁵⁴. Ainda, a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969) estabelece que um tratado é nulo, no momento de sua conclusão, quando conflite com uma norma imperativa (*jus cogens*)⁵⁵, o que reforça a superioridade hierárquica da categoria.

Com eloquência, Rodolfo Marques demonstra a aproximação do princípio do *non-refoulement* às normas consideradas cogentes:

Não há que passar despercebido que a ampla positivação das obrigações de *non-refoulement* em tratos de direitos humanos contribuiu fortemente para o aperfeiçoamento da proteção internacional das pessoas migrantes. Nesse sentido, é possível identificar uma miríade de tratos de direitos humanos – universais e regionais – que proscrevem o *refoulement*, implícita ou explicitamente, *inter alia*: Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966); Convenção das Nações Unidas contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (2006); Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950); Convenção Americana de Direitos Humanos (1969); Convenção da OUA sobre Refugiados na África (1969); Convenção Interamericana sobre Extradição (1981); Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985); Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981); Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000); e a Carta Árabe de Direitos Humanos (2004)⁵⁶.

Nesse sentido, na hipótese de ser deslocado para território onde haja risco de o indivíduo sofrer tortura e outros tratamentos e penas cruéis, desumanos ou degradantes, o *non-refoulement* passa ter a força de *jus cogens*. Para tanto, a Corte Interamericana de Direitos Humanos entende que, na existência de perigo real ao estrangeiro,

⁵⁴ RAMOS, André de Carvalho. Processo internacional de direitos humanos. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, pp. 51-52.

⁵⁵ BRASIL. Decreto n. 7.030, de 14 de novembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Diário Oficial da União, 15 de dez. 2009, art. 53. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

⁵⁶ MARQUES, op. cit., pp. 47-49.

independentemente de sua condição migratória, o princípio de não-devolução seria absoluto e adquiriria o caráter de norma imperativa⁵⁷, como leciona Sidney Guerra:

A Convenção Interamericana de Direitos Humanos, em seu artigo 22, parágrafo 6º, estabelece que o estrangeiro que se ache legalmente no território de um Estado-Parte da Convenção só poderá dele ser expulso em cumprimento de decisão, adotada de acordo com a lei. Os parágrafos 8º e 9º do mesmo artigo consagram que em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação, por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas, bem como que é proibida a expulsão coletiva de estrangeiros⁵⁸.

Dessa maneira, por mais que existam as exceções ao princípio do *non-refoulement* elencadas na sessão anterior, a possibilidade de devolução de qualquer pessoa encontra a limitação de não haver riscos de violações aos Direitos Humanos no território para qual será feito o envio. Assim, o Estado poderá ser sujeito a responsabilização internacional por rechaçar um estrangeiro, ainda que justificada a exclusão por ameaça à segurança do país.

⁵⁷ Corte IDH, Parecer Consultivo OC-21/14, 2014, §225.

⁵⁸ GUERRA, op. cit., p. 410.

4. ANÁLISE DE CONVENCIONALIDADE DA PORTARIA N. 666, DE 25 DE JULHO DE 2019, DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

4.1 O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

A pesquisa tem como cerne a análise da Portaria n. 666, de 25 de julho de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que trata da possibilidade de impedimento de ingresso, repatriação e deportação sumária. Além disso, a publicação versa sobre os critérios pessoais para efeitos de suas disposições, trazendo a interpretação das expressões “pessoas perigosas”⁵⁹ ou “que tenham cometidos atos contrários aos princípios e objetivos da Constituição”⁶⁰.

Ademais, o presente capítulo se dedica essencialmente a estudar a convencionalidade da Portaria, confrontando-a com os principais tratados internacionais de Direitos Humanos que tratam sobre a matéria regulamentada: a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Não obstante a ambos os instrumentos, o estudo tomará o auxílio das decisões das cortes internacionais, sobretudo, da Corte Interamericana de Direitos Humanos⁶¹.

Em primeiro lugar, cumpre expor algumas considerações acerca da Teoria do Controle de Convencionalidade, desenvolvida no Brasil pelo renomado jurista Valério Mazzuoli. Sinteticamente, a tese busca trazer ao ordenamento jurídico a harmonia entre normais internas e as normais internacionais de Direitos Humanos, como se observa:

O controle da convencionalidade das leis – isto é, a compatibilização vertical das normas domésticas com os tratados internacionais de direitos humanos (mais benéficos) em vigor no Estado – é uma obrigação convencional que provém, em nosso entorno geográfico, do sistema interamericano de direitos humanos e de seus instrumentos de proteção, em especial a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, segundo a qual os Estados-partes têm o dever (a) de respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e de garantir o seu livre e pleno exercício a toda pessoa sujeita à sua jurisdição, pelo que hão de (b) tomar as medidas

⁵⁹ Lei n. 9.474, art. 7º, §2º.

⁶⁰ Lei de Migração, art. 45, inciso IX.

⁶¹ Doravante, Corte IDH.

legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos os direitos e liberdades ali estabelecidos (arts. 1º e 2º). A tais obrigações se acrescenta a do art. 43 da mesma Convenção, que obriga os Estados-partes “a proporcionar à Comissão as informações que esta lhes solicitar sobre a maneira pela qual seu direito interno assegura a aplicação efetiva de quaisquer disposições desta Convenção”⁶².

De acordo com a teoria, os tratados internacionais de Direitos Humanos possuem *status* de norma constitucional em razão de seu conteúdo materialmente constitucional, como se assimila na leitura da Constituição Federal, onde os direitos e garantias dispostos no texto constitucional “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte da existência de duas categorias de tratados internacionais de direitos humanos”⁶³.

Por outro lado, o artigo 5º, parágrafo 3º, da Constituição, concede a alguns tratados internacionais de Direitos Humanos a eficácia constitucional formal, equivalente às emendas constitucionais, por meio da aprovação com maioria qualificada⁶⁴, o que possibilitaria sua inclusão como paradigma tanto para o controle concentrado de convencionalidade quanto para o controle difuso.

Os tratados não aprovados por *quorum* qualificado serviriam como parâmetro apenas para o controle difuso de convencionalidade, isto é, pelo poder judiciário juízes na aplicação das leis. Com efeito, cumpre reiterar que ambas as categorias estão inseridas na mesmo bloco materialmente constitucional, sendo errado, nas linhas da teoria, pensar os tratados não aprovados na forma do artigo 5º, parágrafo 3º, da Constituição, com caráter supralegal (como entende atualmente o Supremo Tribunal Federal), tampouco equivalente a lei ordinária.

Expostas as questões acima, num cenário de violações massivas aos Direitos Humanos ocorrendo simultaneamente em todo o mundo, ao mesmo tempo em que a disciplina vem sendo desacreditada pela sociedade, comumente menosprezada, convém

⁶² MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Controle jurisdicional da convencionalidade das leis. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 30.

⁶³ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília/DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, art. 5º, §2º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

⁶⁴ Ibid., art. 5º, §3º: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) ”.

estabelecer uma pesquisa alicerçada na realidade concreta, visando, por meio do estudo da convencionalidade da Portaria n. 666, de 25 de julho de 2019, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, efetivamente trazer à baila os principais fundamentos que devem nortear a questão, enaltecendo o que tiver de ser enaltecido, a fim de verificar a existência de uma luz nesse contexto de profunda crise.

4.2 CRITÉRIOS PESSOAIS PARA EFEITOS DA PORTARIA N. 666

Antes de constatar se existem violações aos parâmetros estabelecidos pela Portaria, convém explanar acerca dos critérios pessoais estabelecidos no artigo 2º, que traz os requisitos para que o estrangeiro seja considerado pessoa perigosa ou que tenha cometido atos contrários aos princípios e objetivos da Constituição Federal.

Ademais, a publicação foi feita pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, atualmente, o ex-juiz federal da Operação Lava-Jato, Sérgio Moro, no uso de suas atribuições para expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos, com fulcro no inciso II do artigo 87 da Constituição⁶⁵, exercendo dentro de sua competência sobre a matéria de “nacionalidade, imigração e estrangeiros”, segundo o inciso V do artigo 37 da Lei n. 13.844⁶⁶ de 2019. Nesse sentido, o múnus ministerial tem a aptidão constitucional para a instrução das normas brasileiras daquilo que for da competência de cada um dos auxiliares do Chefe do Executivo, nomeados livremente por este.

Uma das questões trazidas pela Portaria foi o estabelecimento de critérios objetivos para identificação de pessoas consideradas perigosas ou que tenham praticados atos contrários aos princípios e objetivos da Constituição. A primeira definição está presente na Lei n. 9.474 de 1997, que regulamenta a implementação da Convenção de 1951, que diz que

⁶⁵ Constituição Federal, art. 87: “Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos. Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei: [...] II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos”.

⁶⁶ BRASIL. Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Diário Oficial da União, 18 de jun. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

a proteção do *non-refoulement*⁶⁷ não será gozada por aquele que seja considerado perigoso⁶⁸. A segunda definição consta na Lei de Migração, que trata da possibilidade de impedimento de ingresso para quem tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos da Constituição Federal⁶⁹. Não obstante, parágrafo 6º do artigo 50, que trata da deportação, menciona indiretamente a segunda condição⁷⁰. Ainda, o Decreto n. 9.199 de 2017 conferiu ao Ministro da Justiça e Segurança Pública dispor sobre regramento específico para medida administrativa excepcional de repatriação e deportação de pessoa que tenha praticado atos contrários aos princípios e objetivos dispostos na Constituição⁷¹. Nesse contexto, coube ao Ministro Sérgio Moro editar a Portaria n. 666 de 25 de julho 2019 para estabelecer os critérios pessoais para instruir a aplicação da lei em ambas as circunstâncias, como lhe confere a Constituição no artigo 87, inciso II.

Com efeito, a fixação de critérios específicos põe fim ao risco de se repetir, por exemplo, o que aconteceu em 2004, como recordou Mazzuoli:

Lembre-se de exemplo ocorrido no ano de 2004, quando o jornalista americano William Larry Rohter Junior, do jornal The New York Times, teve o seu visto temporário de permanência cancelado pelo governo brasileiro, pelo fato de ter sido autor de matéria jornalística que atribuía ao então presidente Luís Inácio Lula da Silva problemas com o uso de bebida alcoólica. O ato expulsório, subscrito pelo Ministro da Justiça, fundamentou-se no art. 26, combinado com o art. 7º, inc. II, do Estatuto do Estrangeiro. Nos termos do primeiro dispositivo, “o visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do art. 7º, ou a inconveniência de sua presença no

⁶⁷ Lei n. 9.474, art. 7º, §1º: “Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política”.

⁶⁸ Ibid., art. 7º, §2º: “O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil”.

⁶⁹ Lei de Migração, art. 45: “Poderá ser impedida de ingressar no País, após entrevista individual e mediante ato fundamentado, a pessoa: [...] IX - que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal”.

⁷⁰ Ibid., art. 50, §6º: “O prazo previsto no § 1º poderá ser reduzido nos casos que se enquadrem no inciso IX do art. 45”.

⁷¹ Decreto n. 9.199, art. 207: “Ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública disporá sobre o regramento específico para efetivação em caráter excepcional da repatriação e da deportação de pessoa que tenha praticado ato contrário aos princípios e aos objetivos dispostos na Constituição, nos termos estabelecidos no art. 45, caput, inciso IX, da Lei nº 13.445, de 2017”.

território nacional, a critério do Ministério da Justiça”. Por sua vez, o art. 7º, inc. II, referido pelo art. 26, disciplinava que “não se concederá visto ao estrangeiro considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais”. Tal fato causou grande alarde em toda a imprensa mundial, e foi considerado imoral, notadamente à luz do Estado Democrático de Direito. Assim, entendeu-se que um jornalista estrangeiro que critica o Presidente da República, em matéria veiculada na imprensa, não pode ser tratado como “inimigo” do Estado e submetido à medida expulsória, a qual deve valer para casos realmente graves e que configurem a prática de crime⁷².

Antes de apresentar as definições, imperioso mencionar os meios para conhecimento e avaliação se a pessoa pode ser considerada perigosa ou que tenha praticado atos contrários aos princípios e objetivos a Constituição estipulados na publicação: difusão ou informação oficial em ação de cooperação internacional⁷³, lista de restrições exaradas por ordem judicial ou por compromisso assumido pela República Federativa do Brasil perante organismo internacional ou Estado estrangeiro⁷⁴, informação de inteligência proveniente de autoridade brasileira ou estrangeira⁷⁵, investigação criminal em curso⁷⁶ e sentença penal condenatória⁷⁷.

Ato contínuo, a Portaria estabeleceu como primeiro critério as pessoas suspeitas de envolvimento em prática de “terrorismo”⁷⁸, regulamentada pela Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016, conhecida como a Lei Antiterrorismo⁷⁹. Nesta, o terrorismo foi definido como “a prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos na mesma lei, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública”⁸⁰. Por sua vez, constituem atos de

⁷² MAZZUOLI, op. cit., p. 652.

⁷³ Portaria n. 666, art. 2º, §1º, inciso I.

⁷⁴ Ibid., art. 2º, §1º, inciso II.

⁷⁵ Ibid., art. 2º, §1º, inciso III.

⁷⁶ Ibid., art. 2º, §1º, inciso IV.

⁷⁷ Ibid., art. 2º, §1º, inciso V.

⁷⁸ Ibid., art. 2º, inciso I.

⁷⁹ BRASIL. Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis n º 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Diário Oficial da União, 17 de mar. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

⁸⁰ Lei Antiterrorismo, art. 2º.

terrorismo: “usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa”⁸¹; “sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento”⁸²; e “atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa”⁸³.

Em seguida, o segundo critério elencado foi a suspeita de envolvimento em “grupo criminoso organizado ou associação criminosa armada ou que tenha armas à disposição”⁸⁴, conforme regulamento da Lei n. 12.850, de 02 de agosto de 2013, que trata sobre organização criminosa⁸⁵. Para tanto, a expressão organização criminosa foi definida como a “associação de 4 ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 anos, ou que sejam de caráter transnacional”⁸⁶.

O terceiro critério é a suspeita de envolvimento em “tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo”⁸⁷. A título de demonstrar a gravidade dessas condutas elencadas, de acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, estima-se que 35 milhões de pessoas em todo mundo sofrem de transtornos por uso de drogas⁸⁸, o que dá margem para o desenvolvimento da prática criminosa, que se envolve outros delitos graves como homicídio, tortura, exploração de menores. Acerca do tráfico de pessoas, cumpre já citar o quarto

⁸¹ Ibid., art. 2º, §1º, inciso I.

⁸² Ibid., art. 2º, §1º, inciso IV.

⁸³ Ibid., art. 2º, §1º, inciso V.

⁸⁴ Portaria n. 666, art. 2, inciso II.

⁸⁵ BRASIL. Lei n. 12.850, de 02 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 05 de ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

⁸⁶ Lei das Organizações Criminosas, art. 1º, §1º.

⁸⁷ Portaria n. 666, art. 2º, inciso III.

⁸⁸ ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. World Drug Report. Viena, 2019. Disponível em: <https://wdr.unodc.org/wdr2019/en/exsum.html>. Acesso em: 15 de set. 2019.

critério trazido pela Portaria, que é a suspeita de envolvimento em “pornografia ou exploração sexual infanto-juvenil”⁸⁹, para citar os números do Relatório sobre Tráfico Humano de 2018, que analisou cerca de 24 mil casos documentados em 142 países, sendo a maior parte deles (59%), ligados à exploração sexual, seguido pelo trabalho forçado (34%)⁹⁰. Quanto ao tráfico de armas, somente no estado de São Paulo, foram apreendidas 3.321 armas no primeiro trimestre de 2019⁹¹. Assim, diante da gravidade e dos prejuízos causados à sociedade, a suspeita de envolvimento nessas atividades criminosas foi fixada como parâmetro para os efeitos da publicação.

Por fim, a última definição trata da suspeita de envolvimento em “torcida com histórico de violência em estádios”⁹². A aplicação dos efeitos da Portaria nessa hipótese só ocorrerá “durante a realização de evento esportivo que possa ser colocado em risco”⁹³.

Ademais, os critérios estabelecidos consideram a mera suspeita de envolvimento para os efeitos de impedimento de ingresso, repatriação e deportação sumária, isto porque não se trata de uma medida punitiva, mas de caráter administrativo, cabendo reiterar que nenhum Estado é obrigado, por princípio de direito das gentes, a admitir estrangeiros em seu território, seja em definitivo, seja a título temporário⁹⁴. Dessa forma, o presente trabalho se posiciona no sentido de que, tomando por base a gravidade das condutas investigadas, deva existir uma flexibilização do dever de hospitalidade em prol do dever de garantir a segurança do território. Assim, permitir que uma pessoa com supostas ligações ao terrorismo, por exemplo, tenha uma longa estada no país não parece razoável, não obstante ao artigo 33(2) da Convenção de 1951, que dispõe que alguns benefícios não podem ser aproveitados por quem seja considerado um perigo para a segurança do país, não exigindo condenação em definitivo para a medida, mas apenas “motivos sérios” para que haja a derrogação de alguns direitos⁹⁵.

⁸⁹ Portaria n. 666, art. 2º, inciso IV.

⁹⁰ ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoa. Viena, 2018. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf. Acesso em: 15 de set. 2019.

⁹¹ INSTITUTO SOU DA PAZ. Sou da Paz Analisa. São Paulo, 2019. Disponível em: http://www.soudapaz.org/upload/pdf/sdp_analisa_1_tri_2019.pdf. Acesso em: 15 de set. de 2019.

⁹² Portaria n. 666, art. 2º, inciso V.

⁹³ Ibid., art. 2º, §2º.

⁹⁴ REZEK, op. cit., p. 235.

⁹⁵ Convenção de 1951, art. 33(2): “O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país”.

Por outro lado, a Convenção Americana de Direitos Humanos também leciona que o exercício de direitos de circulação e de residência podem ser restringidos “em virtude de lei, na medida indispensável, numa sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem pública, a moral ou a saúde pública, ou os direitos e liberdades das demais pessoas”⁹⁶.

Nesse sentido, deve ser reconhecida a obrigação da autoridade pública em desempenhar prestações positivas em vista da proteção, não cabendo se pensar somente no Estado como único agente ativo de violações aos Direitos Humanos, mas como um meio para garantí-los. De certo, os critérios trazidos pela Portaria tratam de atividades criminosas que envolvem a violação massiva de inúmeros direitos, a vida, a liberdade, a segurança, o interesse superior da criança. Assim, não se pode desincumbir o encargo de promover meios preventivos e repressivos para tutela dessas garantias fundamentais, tendo o Estado brasileiro tem o dever de defender a sociedade.

Os efeitos da Portaria estão firmados no ordenamento para remediar preventivamente a possibilidade de abusos por parte de determinados indivíduos contra a coletividade. A própria preocupação social existe justamente para que se precise intervenha no direito daqueles que apresentem perigo ao interesse comum. Logo, controle na questão migratória é senão um dever de proteção por parte do Estado, visando as agressões contra direitos fundamentais provenientes que podem ocorrer por terceiros, como bem foi lecionado:

A Constituição determina – explícita ou implicitamente – que a proteção dos direitos fundamentais deve ser feita de duas formas: por um lado, protege o cidadão frente ao Estado; por outro, protege-o através do Estado – e, inclusive, por meio do direito punitivo – uma vez que o cidadão também tem o direito de ver seus direitos fundamentais tutelados em face da violência de outros indivíduos. [...] este (o Estado) deve deixar de ser visto na perspectiva de inimigo dos direitos fundamentais, passando-se a vê-lo como auxiliar do seu desenvolvimento (Drindl, Canotilho, Vital Moreira, Sarlet, Streck, Bolzan de Moraes e Stern) ou outra expressão dessa mesma ideia, deixam de ser sempre e só direitos contra o Estado para serem também direitos através do Estado. Insisto: já não se pode falar, nesta

⁹⁶ CADH, art. 22(3).

altura, de um Estado com tarefas de guardião de "liberdades negativas", pela simples razão – e nisto consistiu a superação da crise provocada pelo liberalismo – de que o Estado passou a ter a função de proteger a sociedade nesse duplo viés: não mais apenas a clássica função de proteção contra o arbítrio, mas, também, a obrigatoriedade de concretizar os direitos prestacionais e, ao lado destes, a obrigação de proteger os indivíduos contra agressões provenientes de comportamentos delitivos, razão pela qual a segurança passa a fazer parte dos direitos fundamentais (art. 5º, *caput*, da Constituição do Brasil) ⁹⁷.

Cumpre trazer à baila que os efeitos da Portaria não se aplicam a nenhuma pessoa “por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política”⁹⁸, bem como não será impedido o ingresso no País ou não será submetida à repatriação ou à deportação sumária a “pessoa perseguida no exterior por crime puramente político ou de opinião”⁹⁹ (artigo 2º, parágrafo 7º). Além disso, também não se aplicam de forma coletiva (art. 6º), exigindo que haja a análise individualizada de cada pessoa, o que possibilita que cada uma possua o direito das suas próprias aplicações serem avaliadas de forma independente, como orienta a Corte IDH¹⁰⁰.

Por outro lado, a publicação também possibilita que o prazo de estada do visitante que se enquadre no disposto do art. 2º da Portaria seja reduzido ou cancelado¹⁰¹, devendo ser instaurado imediatamente o procedimento administrativo para a deportação¹⁰².

Por fim, restam demonstrados os critérios pessoas definidos na Portaria n. 666 de 2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, fixados a fim de instruir, sobretudo, a aplicação da Lei de Migração no que se refere ao impedimento de ingresso, repatriação e deportação.

4.3 DA NÃO VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 7, 8, 17, 19, 22.8, 24 E 25 DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS

⁹⁷ STRECK, Lenio Luiz. O dever de proteção do Estado (Schutpflicht). O lado esquecido dos direitos fundamentais ou qual a semelhança entre os crimes de furto privilegiado e o tráfico de entorpecentes?. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1840, 15 jul. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11493>. Acesso em: 15 set. 2019.

⁹⁸ Portaria n. 666, art. 2º, §6º.

⁹⁹ Portaria n. 666, art. 2º, §7º

¹⁰⁰ Corte IDH. Família Pacheco Tineo vs. Bolívia, 2013, §224.

¹⁰¹ Portaria n. 666, art. 7º, *caput*.

¹⁰² Ibid n. 666, art. 7º, parágrafo único.

O Brasil aderiu a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica no ano de 1992, que possui 81 artigos, estabelecendo os direitos fundamentais da pessoa humana, dentre os quais a vida, liberdade de locomoção, liberdade de expressão, liberdade de associação, integridade pessoal, proteção à família e à criança, garantias judiciais, dentre outros. Convém destacar que, com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, as normas de Direitos Humanos, compõe a categoria equiparada às normas constitucionais, tiveram sua relevância reiterada pelo Estado brasileiro.

Com a Convenção, foi criada a Corte Interamericana de Direitos Humanos, com sede em São José da Costa Rica, tendo como finalidade principal julgar casos de violações à direitos humanos pelos países que compõem o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). A composição da Corte se dá com sete juízes propostos pelos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) eleitos pela Assembleia-Geral, após indicação dos Estados-membros de pessoas com notório saber na área de Direitos Humanos. O Brasil já teve dois representantes como juízes, Antônio Augusto Cançado Trindade e Roberto de Figueiredo Caldas, e, atualmente, tem a jurista Flávia Piovesan ocupando o cargo de comissária na Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

O presente capítulo tem como cerne a análise de convencionalidade da Portaria n. 666, de 25 de julho de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, de modo que, tendo dedicado a primeira sessão a tratar sobre a teoria do Controle de Convencionalidade, em seguida, adentrando no estudo dos critérios para efeitos de impedimento de ingresso, repatriação e deportação sumária, na sessão em deslinde, a pesquisa colocará a publicação em face dos parâmetros de proteção aos Direitos Humanos, tomando como orientação os artigos 7, 8, 17, 19, 22.8, 24 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

4.3.1 Garantia e Proteção Judicial: artigos 8 e 25 da CADH

A publicação instrui a aplicação do impedimento de ingresso, repatriação e deportação sumária. Todos os institutos foram trabalhados no primeiro capítulo da pesquisa no aspecto legal e doutrinário. Desse modo, o estrangeiro que for identificado durante o ingresso no território brasileiro dentro dos critérios pessoais fixados pela Portaria estará sujeito a ser impedido de ingressar no país e ser repatriado. Contudo, o procedimento de repatriação não recebeu nenhuma instrução da publicação, o que volta a atenção do estudo

ao procedimento de deportação sumária, este sim orientado na norma do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A Portaria regulamentou o procedimento de deportação sumária, uma vez estando o estrangeiro efetivamente no território nacional e atendendo aos critérios do artigo 2º. Inicialmente, cumpre ressaltar que, muito embora a Lei de Migração não utilize expressamente o termo “deportação sumária”, a publicação não criou um novo instituto com a sua edição, mas sim instruiu o que fora previsto no artigo 50, parágrafo 6º, da Lei de Migração, que apontou que o prazo de 60 dias¹⁰³ poderia ser reduzido nos casos que se tratasse de pessoa que tivesse praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal¹⁰⁴. Não obstante, o artigo 191, parágrafo único, Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017, atribuiu ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública o múnus de definir as hipóteses de redução do prazo supracitado¹⁰⁵. Assim, a Portaria não criou um novo instituto, sendo a deportação com um prazo reduzido prevista na Lei de Migração.

Por outro lado, ainda que a expressão “sumária” possa induzir a percepção de uma deportação sem chances de defesa, a Portaria garante ao investigando a faculdade de defender sua permanência. Ademais, recaindo a medida administrativa sobre determinada pessoa, esta será pessoalmente notificada para que apresente defesa ou deixe o país voluntariamente, no prazo de até 48 horas, contado da notificação¹⁰⁶. Ainda, “na ausência de defensor constituído, a Defensoria Pública poderá ser notificada, preferencialmente por meio eletrônico para se manifestar no prazo mencionado no *caput*¹⁰⁷. Convém elencar que, encerrado o prazo, “a ausência de manifestação do deportando ou do seu defensor não impedirá a efetivação da medida de deportação”¹⁰⁸.

¹⁰³ Lei de Migração, art. 50, §1º: “A deportação será precedida de notificação pessoal ao deportando, da qual constem, expressamente, as irregularidades verificadas e prazo para a regularização não inferior a 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogado, por igual período, por despacho fundamentado e mediante compromisso de a pessoa manter atualizadas suas informações domiciliares”.

¹⁰⁴ Ibid., art. 45, inciso IX: “que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal”.

¹⁰⁵ Decreto n. 9.199, art. 207: “Ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública disporá sobre o regramento específico para efetivação em caráter excepcional da repatriação e da deportação de pessoa que tenha praticado ato contrário aos princípios e aos objetivos dispostos na Constituição, nos termos estabelecidos no art. 45, *caput*, inciso IX, da Lei nº 13.445, de 2017”.

¹⁰⁶ Portaria n. 666, art. 3º, *caput*: “A pessoa sobre quem recai a medida de deportação de que trata esta Portaria será pessoalmente notificada para que apresente defesa ou deixe o País voluntariamente, no prazo de até quarenta e oito horas, contado da notificação”.

¹⁰⁷ Ibid., art. 3º, §1º.

¹⁰⁸ Ibid., art. 3º, §2º.

Ademais, o deportando poderá, ainda, interpor recurso administrativo com efeito suspensivo no prazo de 24 horas, contado da notificação¹⁰⁹, contudo, “a decisão em grau recursal não será passível de novo recurso”¹¹⁰.

Durante o procedimento, a autoridade policial federal poderá representar perante o juízo federal pela prisão ou por outra medida cautelar, em qualquer fase do processo, podendo aplicar subsidiariamente o Título XI da legislação processual penal, que trata da prisão, das medidas cautelares e da liberdade provisória¹¹¹. Nessa hipótese, a missão diplomática do país de nacionalidade ou, na sua falta, o Ministério das Relações Exteriores do deportando deverá ser comunicado no prazo de até 48 horas¹¹². Por fim, a última etapa do procedimento é a decisão de deportação, que será tomada pelo chefe da respectiva unidade da Polícia Federal, mediante ato fundamentado¹¹³.

Acerca do requisito de ato fundamento, cumpre ressaltar que, desde a notificação, o estrangeiro tem o direito de ter investido contra si o procedimento previsto pela Portaria tão somente quando levantadas razões concretas que o ensejem. Dessa forma, o ônus da prova está consignado à autoridade que intenta demonstrar que o indivíduo se enquadra na condição de pessoa perigosa ou suspeita de ter praticado ato contrário aos princípios e objetivos da Constituição Federal. O art. 8º da publicação é, portanto, uma proteção ao estrangeiro que esteja em território nacional, que não poderá ter sua condição questionada a menos que efetivamente existam motivos.

Em segundo plano, a fundamentação não se trata de uma discricionariedade da autoridade pública, mas uma obrigatoriedade, exigindo-se de pressupostos efetivos para ensejar as medidas administrativas previstas pela Portaria, de tal modo que, sem fundamentação, devem ser declaradas nulas de pleno direito, seja de ofício pela própria Administração Pública ou mediante provocação ao poder judiciário. Não obstante, a

¹⁰⁹ Ibid., art. 4º, *caput*: “Da decisão de deportação caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de até vinte e quatro horas, contado da notificação do deportando ou de seu defensor”.

¹¹⁰ Ibid., art. 4º, parágrafo único.

¹¹¹ Ibid., art. 5º, *caput*: “A autoridade policial federal poderá representar perante o juízo federal pela prisão ou por outra medida cautelar, em qualquer fase do processo de deportação disciplinado nesta Portaria, observado, no que couber, o disposto no Título IX do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal”.

¹¹² Ibid., art. 5º, parágrafo único: “A autoridade policial deverá comunicar a prisão do deportando à missão diplomática de seu País de nacionalidade ou, na sua falta, ao Ministério das Relações Exteriores, no prazo máximo de quarenta e oito horas”.

¹¹³ Ibid. art. 8º, *caput*: “Os procedimentos de que esta Portaria trata serão instaurados e decididos pelo chefe da respectiva unidade da Polícia Federal, mediante ato fundamentado”.

fundamentação pressupõe o exame dos fundamentos trazidos, bem como facultada a apresentação de defesa.

A única exceção que se dá à publicidade se deve não à Portaria publicada pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública, mas em razão da Lei de Acesso à Informação, de 2011, que, indubitavelmente, está numa hierarquia superior em relação à mera instrução editada. Assim, a hipótese decorre de lei anterior, que teve todo seu processo de tramitação nas casas legislativas e que afeta a Portaria no que tange “à necessidade de preservar investigações criminais nacionais ou estrangeiras ou à preservação de informações sigilosas providenciadas por autoridade estrangeira”¹¹⁴.

Dessa maneira, a Portaria será analisada, primeiramente, na perspectiva dos artigos 8 e 25 da CADH, que possuem conteúdo associado, consagrando, respectivamente, o dever estatal de preservar as garantias do devido processo legal e a efetividade dos recursos administrativos e judiciais colocados à disposição dos jurisdicionados, não obstante ao dever de garantir a igualdade de acesso¹¹⁵ e efetividade à jurisdição entre nacionais e estrangeiros¹¹⁶.

Ademais, em observância aos princípios da legalidade¹¹⁷ e do devido processo legal¹¹⁸, não se pode responsabilizar o Estado por denegação de acesso à justiça, sem que haja qualquer obstrução de via judicial. Para o cumprimento ao artigo 25 da CADH, a Corte Interamericana entende que não basta que o ordenamento jurídico estadual preveja a existência de recursos, mas que estes se prestem à materialização da justiça¹¹⁹. Isto significa que o recurso oferecido pela lei deva ter duração razoável¹²⁰, idôneo para a desconstituição da denegação de direitos impugnada¹²¹, desprovido de qualquer óbice o seu acesso pelo jurisdicionado¹²². Portanto, a garantia de que a pessoa possa recorrer da decisão administrativa é um dos requisitos para cumprimento do devido processo legal. Dessa maneira, reconhece-se o parâmetro protetivo firmado pelo Sistema Universal de Direitos

¹¹⁴ Ibid., art. 2º, §5º.

¹¹⁵ Corte IDH. Parecer Consultivo OC-18/03. Condição jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados. 2003, § 114.

¹¹⁶ Corte IDH. Nadege Dorzema e outros v. República Dominicana, 2012, § 159.

¹¹⁷ CADH, Artigo 9.

¹¹⁸ CADH, Artigo 8(1).

¹¹⁹ Corte IDH. Abrill Alosilla e outros v. Peru, 2011, § 75.

¹²⁰ Corte IDH. Povo Indígena Xucuru e seus membros v. Brasil, 2018, § 131.

¹²¹ Corte IDH. San Miguel Sosa e outras v. Venezuela, 2018, § 181.

¹²² Corte IDH. Acevedo Buendía e outros v. Peru, 2009, § 69.

Humanos¹²³ que entende que o Estado deva facultar o direito de contraditar e exigir o reexame, individualizado¹²⁴, da decisão que determine sua deportação, adotada em decorrência de lei.

A Portaria n. 666 contempla hipóteses efetivas de garantia do devido processo legal, possibilitando a apresentação de defesa após a notificação, bem a desconstituição da decisão administrativa que determine a deportação sumária, facultando o recurso contra decisão. Não obstante, o indivíduo pode ainda se socorrer da via judicial, utilizando-se, por exemplo, do mandado de segurança para defender seu direito líquido e certo.

Para tanto, a decisão fundamentada da autoridade migratória, como instruído pela Portaria, não caracteriza a denegação do acesso à justiça e a conseguinte violação aos artigos 8 e 25 da CADH, posto que resta possibilitada a revisão rápida e individualizada. Ademais, há de se considerar que tanto a jurisprudência da Corte quanto outros diplomas internacionais prescrevem ser dever do Estado *facultar*¹²⁵ a pessoa o reexame da decisão desfavorável. Isto porque, em respeito à legalidade e à inércia da jurisdição estatal, não pode o Estado determinar *ex officio* o reexame jurisdicional de decisão administrativa sem a manifestação volitiva do sujeito de direitos.

Ademais, cabe ao Estado brasileiro a adoção de medidas compensatórias aptas a amenizar a discrepância entre sistemas jurídicos distintos¹²⁶, de modo a instruir o estrangeiro acerca dos mecanismos disponíveis para sua defesa¹²⁷. Em consonância a este dever, considerando que o fornecimento de assistência gratuita aos solicitantes possa ser prestado considerando a medida das possibilidades do Estado¹²⁸, a Portaria dispôs o direito do investigado notificado de ter seus interesses protegidos por meio da Defensoria Pública, na ausência de defensor constituído. Logo, se constata a compatibilidade entre a Portaria e os artigos 8 e 25 da CADH.

¹²³ NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, 1966, art. 13. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 15 de set. 2019.

¹²⁴ Corte IDH. Pessoas dominicanas e haitianas expulsas v. República Dominicana, 2016, § 356.

¹²⁵ Corte IDH. Nadege Dorzema e outros v. República Dominicana, op. cit., § 161.

¹²⁶ Corte IDH. Nadege Dorzema e outros v. República Dominicana, op. cit., § 164. Caso Vélez Loor v. Panamá, 2010, § 132.

¹²⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Diretrizes para a Detenção. Geneva, 2012, Princípio 13. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Diretrizes-para-a-Deten%C3%A7%C3%A3o_ACNUR-2012.pdf. Acesso em: 15 de set. 2019.

¹²⁸ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Diretrizes do ACNUR sobre os critérios e parâmetros aplicáveis à detenção de solicitantes de asilo. Diretriz 3 (ii).

Atendo-se especificamente ao prazo para defesa, ponto nevrágico da publicação, tendo em vista a possibilidade de realização de um procedimento célere, nenhum parâmetro de direito internacional determina efetivamente um lapso temporal razoável quantificado, cabendo a pesquisa trazer elementos de direito comparado, confrontando a Portaria com a legislação de outros países, para verificar os prazos adotados, conforme nota publicada¹²⁹:

Tabela – Prazos para defesa do estrangeiro

País	Prazo para defesa do estrangeiro
Argentina	3 dias, para recurso administrativo; 3 dias para recurso judicial
Brasil	48 horas
Canadá	Possibilidade de remoção sem audiência de admissibilidade e sem recurso, em casos de maior gravidade
Chile	24 horas
Espanha	48 horas
Estados Unidos	Possibilidade de remoção sem apresentação de defesa, a depender do entendimento do Attorney General
Jordânia	Sem previsão de prazo para defesa
Noruega	Previsão de “Prazo razoável”

Fonte: ANAJURE, 2019.

Nos Estados Unidos, diante de razões de segurança e correlatas, como o envolvimento com atividade terrorista, espionagem ou sabotagem que possa violar a lei do país, o estrangeiro poderá ser removido até mesmo sem ser ouvido, bastando o convencimento firmado por meio do acesso a informações confidenciais que indiquem a necessidade da medida. A possibilidade de revisão da decisão do oficial ou do juiz de imigração poderá ser realizada pelo Procurador Geral. Na Jordânia, igualmente o deportando poderá sequer ser ouvido.

No Canadá, a legislação permite que o Ministro de Segurança Pública e Preparação de Emergências, recepcionando relatório produzido pelo oficial da Divisão de Imigração contendo os fatos e fundamentos que ensejam à remoção de determinado estrangeiro, possa determinar a retirada, de modo até mesmo a restringir as possibilidades de oitiva em audiência e de recurso, constatadas circunstâncias de maior gravidade. Em se tratando de situações que tratem de razões de segurança, violações à direitos humanos, criminalidade

¹²⁹ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JURISTAS EVANGÉLICOS. Nota Pública sobre a Portaria n. 666/2019, referente ao impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.anajure.org.br/anajure-lanca-nota-publica-sobre-a-portaria-n-666-2019-referente-ao-impedimento-de-ingresso-a-repatriacao-e-a-deportacao-sumaria-de-pessoa-perigosa/>. Acesso em 15 de set. 2019.

séria ou organizada, não existe a previsão para recurso para Divisão de Apelação de Imigração.

Dentre os países europeus, a lei norueguesa estabelece genericamente apenas que deverá ser concedido um “prazo razoável” para a apresentação da defesa. Na Espanha, diante das circunstâncias de existência de risco para a ordem pública, para a segurança pública ou nacional, sendo instaurado o Procedimento Preferente, o indivíduo tem o prazo de 48 horas para se manifestar sobre a possível remoção.

Na América Latina, a Argentina estabeleceu o Procedimento Migratório Especial Sumaríssimo para as situações em que o estrangeiro tenha envolvimento, por exemplo, com terrorismo e o desempenho do tráfico ou exploração sexual de pessoas, com fulcro no artigo 29, ‘e’ e ‘i’, Lei n. 25.871, dando o prazo de 3 dias para que seja interposto em defesa recurso administrativo e 3 dias para recurso judicial. No Chile, o Decreto-Lei nº. 1.094 de 1975, a fim de resguardar a segurança nacional, concede o prazo de 24 horas, a partir do conhecimento do ato, para que o estrangeiro conteste a sua remoção perante a Corte Suprema.

Destarte, percebe-se que os termos da Portaria não violam aos artigos 8 e 25, acerca das garantias e proteção judicial, da Convenção Americana de Direitos Humanos, bem como o prazo estabelecido para o procedimento administrativo está em sintonia com países democráticos.

4.3.2 Liberdade de locomoção: artigo 7 da CADH

Durante o procedimento de deportação, a Portaria dispõe sobre a possibilidade do deportando ser sujeito à prisão ou outra medida cautelar, caso requerido pela autoridade policial federal e proferido pelo juízo federal (artigo 5º). Desse modo, a questão a ser analisada diz respeito à liberdade de locomoção, como será examinado abaixo.

O Artigo 7 da CADH, em seu bojo e contemplação, comporta exclusivamente a chamada liberdade física, cobrindo os comportamentos corporais que pressupõem a presença física do titular de direito e que se expressam normalmente no seu movimento. A forma pela qual a legislação interna afeta ao direito à liberdade é caracteristicamente negativa, sendo a liberdade a regra e a sua limitação sempre a exceção¹³⁰.

¹³⁰ Corte IDH, Chaparro Álvares e Lapo Íniguez Vs. Equador, 2007, §53; Yvon Neptune Vs. Haiti, 2008, § 90.

Dessa forma, o Estado, em meio à situação excepcional de receber estrangeiros que representam risco à segurança, pode restringir o direito à liberdade provisoriamente, tendo em vista que os investigados são indivíduos suspeitos de envolvimento em terrorismo crime organizado, tráfico de drogas e pessoas, pornografia e exploração sexual infanto-juvenil ou torcida com histórico de violência.

Ademais, o dever do Estado será recolher as pessoas que representem risco em centros de detenção migratória, garantida sua dignidade, como, por exemplo a separação entre homens e mulheres, separados dos detidos comuns. Como estabelecido pela Corte IDH¹³¹, a restrição excepcional ao direito à liberdade pessoal deve observar algumas condições: (i) previsão em lei anterior¹³²; (ii) necessidade da medida; (iii) proporcionalidade; (iv) orientar-se a perseguir um objetivo legítimo dentro de uma sociedade democrática (interesse geral justificável); todos esses elementos encontrados na presente situação¹³³.

Por outro lado, o ACNUR reforça o caráter excepcional e subsidiário da medida, que não pode ser discriminatória ou imune à revisão judicial, quanto à detenção de solicitantes para o ingresso¹³⁴. A própria Convenção de 1951 admite a aplicação de medidas restritivas proporcionais aos refugiados que se encontrem em situação irregular¹³⁵.

No tocante às detenções, o Estado tem a obrigação de garantir e proteger o direito à vida e a integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade, minimamente compatíveis com a sua dignidade, saúde e bem-estar, pois o Estado se encontra numa posição de regulação de seus direitos e obrigações¹³⁶.

Não obstante, os dispositivos estabelecidos pelo ACNUR quanto ao Conjunto de princípios para a proteção de pessoas detidas ou presas, como a ordem de execução da detenção ter sido emanada por autoridade competente¹³⁷ e ampla possibilidade de impor recursos¹³⁸ podem ser observadas no regulamento trazido pela Portaria.

¹³¹Corte IDH. Comunidade Indígena Yakyé Axa vs. Paraguai, 2005, §144.

¹³²CEDH, Ryabikin vs. Rússia, 2008, § 127; Khudoyorov Vs. Russia, 2005, §125; Calovskis vs. Letônia , 2014, §182; L.M. Vs. Eslovenia, 2014, §§121-122.

¹³³Corte IDH. Comunidade Indígena Yakyé Axa vs. Paraguai, op. cit., §144.

¹³⁴ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Diretrizes para a Detenção. Geneva, op. cit.

¹³⁵ Convenção de 1951. Artigo 31 – Refugiados em Situação Irregular no País de Refúgio.

¹³⁶ Corte IDH. Instituto de Reeducação do Menor v. Paraguai. 2004, §152.

¹³⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Diretrizes para a Detenção. Geneva, op. cit., art. 4.

¹³⁸ Ibid.,art. 11.

Ato contínuo, sendo necessárias as medidas de prisão, o tratamento dado a todos os detidos deve obedecer as chamadas Regras de Mandela, quanto aos chamados “direitos mínimos dos presos”, tratando-os com toda a dignidade que lhes era reservada, com direito a serviços de alimentação¹³⁹, saúde¹⁴⁰, educação¹⁴¹, lazer.¹⁴² Nesta questão, ainda não foi registrado nenhum caso em que, se tratando especificamente de um estrangeiro, tenha existido violação aos seus direitos.

Analogicamente, assim como os direitos econômicos e culturais, a construção e a manutenção de unidades de detenção adequadas são direitos de natureza predominantemente prestacional¹⁴³. Neste sentido, o parâmetro normativo é de implantação gradual e proporcional daqueles, devendo-se considerar primariamente o compromisso estatal de tomar medidas (*to take steps*), a alcançar-se progressivamente¹⁴⁴. Conforme entendimento da Corte IDH, o referencial para avaliar a implantação progressiva de direitos prestacionais é interno, proporcional o próprio quadro político, econômico e institucional do Estado¹⁴⁵.

Dessa forma, percebe que as disposições da Portaria que possibilitam a prisão ou outras medidas cautelares não violam ao artigo 7 da CADH, de modo que cabe ao Estado garantir a dignidade no tratamento dos detentos caso as medidas sejam tomadas.

4.3.3 Proteção à família e interesse superior da criança: artigos 17 e 19 da CADH

Diante da possibilidade impedimento de ingresso, repatriação e deportação sumária, surge a hipótese de ocorrer uma quebra no núcleo da família de alguém que seja enquadrado nos critérios pessoais. Dessa maneira, duas questões importantes vêm à tona na perspectiva de convencionalidade. Em primeiro lugar, a proteção à família é um dos direitos ensejados pela CADH, devendo o Estado brasileiro esforçar-se para garantir-la, inclusive em sua

¹³⁹ NAÇÕES UNIDAS. Conjunto de princípios para a proteção de todas as pessoas submetidas a qualquer forma de detenção ou prisão. Resolução 43/173 da Assembleia Geral. Nova Iorque, 1988, Regras 22, 35, 114.

¹⁴⁰ Ibid., Regra 4, 13, 18, 19, 24-35.

¹⁴¹ Ibid., Regra 35, 40, 92, 75, 102, 104 e 105.

¹⁴² Ibid., Regras 64, 104 e 105.

¹⁴³ Corte IDH. Cinco Pensionistas vs. Peru, 2003, § 147.

¹⁴⁴ NAÇÕES UNIDAS. Comitê dos direitos econômicos, sociais e culturais. Comentário geral n. 3, 5^a sessão, 1990. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>. Acesso em: 15 de set. de 2019.

¹⁴⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). Parecer Consultivo OC-4/84. Proposta de Modificação da Constituição Política de Costa Rica relacionada à naturalização, 1984.

unidade. Por outro lado, o interesse superior da criança constitui um valor fundamental, norteando a proteção daqueles que possuem as condições mais vulneráveis.

A Corte Interamericana entende que o direito de proteção à família implica, entre outras obrigações, a favorecer, de maneira mais ampla, o desenvolvimento e a fortaleza do núcleo familiar¹⁴⁶. Assim, a hipótese de separação das crianças de sua família constitui, sob certas condições, uma violação ao citado direito, visto que só podem proceder em situações devidamente justificadas¹⁴⁷. As disposições da Portaria dispõem que, identificado estrangeiro que seja entendido como risco à segurança, o núcleo familiar, eventualmente, poderia ser quebrado.

Assim, o artigo 17 da Convenção Americana reconhece que a família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado¹⁴⁸, de tal modo que a Corte considerou em casos de deslocamento forçado que esse fenômeno, na medida em que implica a separação ou fragmentação do núcleo familiar, pode gerar a responsabilidade do Estado pela transgressão a este artigo¹⁴⁹. Contudo, para que não ocorram violações aos direitos humanos, a baliza fundamental é a legalidade, analisada convencionalmente no estudo dos artigos 8 e 25 da CADH. Desta feita, vedação à quebra do núcleo familiar não é absoluta, como atestado, em situações devidamente justificadas¹⁵⁰, o que será verificado no procedimento administrativo.

Ato contínuo, o direito de toda pessoa a receber proteção contra ingerências arbitrárias ou ilegais em sua família integra o direito à proteção da família e da criança¹⁵¹, de modo que, especificamente no aspecto da criança, existe o direito de viver com sua família, chamada, por sua vez, a satisfazer suas necessidades materiais, afetivas e psicológicas, o que permite ensejar que as violações aos direitos da criança podem estar justamente no rompimento da unidade familiar.

As crianças, titulares dos direitos estabelecidos pela Convenção Americana, estão sujeitas às medidas de proteção ensejadas pela leitura do artigo 19, devendo o esforço de proteção ocorrer segundo as circunstâncias particulares de cada caso concreto¹⁵². A adoção

¹⁴⁶ Corte IDH. Gelman vs. Uruguai. 2011, §125, e Corte IDH, Atala Riff e meninas vs. Chile, 2012, §169, e Opinião Consultiva OC-17/02, 2002, §66.

¹⁴⁷ Opinião Consultiva OC-17/02, op. cit., §77.

¹⁴⁸ Corte IDH. Chitay Nech e outros Vs. Guatemala, 2010, §156.

¹⁴⁹ Corte IDH. Alvarado Espinoza e outros Vs. México, 2018, §281.

¹⁵⁰ Opinião Consultiva OC-17/02, op. cit., §77.

¹⁵¹ Opinião Consultiva OC-17/02, op. cit., §71, e Corte IDH, Massacre de “Las Dos Erres” vs. Guatemala, 2009, §189.

¹⁵² Corte IDH. Gelman vs. Uruguai, op. cit., §121, e Corte IDH. Forneron e filha vs. Argentina, 2012, §44.

de medidas especiais para proteção destas corresponde tanto ao Estado com a família, a comunidade e a sociedade a qual aquela pertence¹⁵³.

Ademais, o entendimento da Corte Interamericana orienta que o *corpus juris* deve servir para definir o conteúdo e os alcances das obrigações que foram assumidas pelo Estado quando se analisam os direitos das crianças¹⁵⁴. Assim, as ações que o Estado deve empreender, particularmente à luz das normas da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), abarcam aspectos econômicos, sociais e culturais que formam parte principalmente do direito à vida e do direito à integridade pessoal da criança¹⁵⁵. A necessidade das medidas de proteção exigidas se coadunam ao entendimento da própria Corte em considerar a criança como pessoa em condição de vulnerabilidade¹⁵⁶ perante a sociedade, o que enseja ao Estado brasileiro, por exemplo, o dever de garantir o direito da criança solicitar e receber asilo, caso encontrem-se acompanhados ou não¹⁵⁷. Dessa forma, como atribui a Portaria, as solicitações para ingresso no país devem analisadas individualmente, não podendo ser concebida a análise dos critérios pessoais de maneira coletiva, mas de cada situação em particular.

A Corte Interamericana chegou a considerar que as crianças devem permanecer em seu núcleo familiar, salvo quando existem razões determinantes, em função de seu interesse superior, para optar por separá-los de sua família¹⁵⁸. Assim, dada a incapacidade da família em garantir a dignidade e integridade, o Estado deve intervir em prol da primazia na proteção aos direitos da criança. Ademais, se por alguma razão os pais estiverem impossibilitados de cumprir com suas obrigações para com a criança, torna-se responsabilidade da comunidade a satisfação dessas obrigações às custas do poder público.

Um outro aspecto que se relaciona com o procedimento administrativo é o direito à participação das crianças em procedimento judicial ou administrativo que as afete, trazido no artigo 12 da Convenção sobre Direitos da Criança (1989). Ocorre que, conforme estudo do Innocenti Research Centre da UNICEF, a norma não postula a necessidade de as crianças participarem de procedimentos administrativos e jurídicos, mas confere à criança o direito

¹⁵³ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-17/02, op. cit., §62, e Corte IDH. Forneron e filha vs. Argentina, op. cit., §45.

¹⁵⁴ Corte IDH. Niños de Calle (Villagrán Morales e outros) vs. Guatemala, 1999, §194, e Corte IDH. Caso Forneron e filha vs. Argentina, op. cit., 2012, §44.

¹⁵⁵ Corte IDH. Instituto de Reeducação de Menores vs. Paraguai, 2004, §149.

¹⁵⁶ Corte IDH. Forneron e filha vs. Argentina, op. cit., §140.

¹⁵⁷ Corte IDH. Opinião Consultiva OC-21/14, op. cit., §80.

¹⁵⁸ Corte IDH. Ramírez Escobar e outros Vs. Guatemala, 2018, §151.

(faculdade) de expressar seu ponto de vista e serem eles levados em consideração¹⁵⁹, caracterizando uma volição, capacidade, não um condição obrigatória. Logo, considerando o cumprimento ao devido processo legal e à ampla defesa, o procedimento não carece necessariamente da participação das crianças para prosperar.

Assim, entendendo a Corte Interamericana que, mesmo que alguém da família esteja em situação de irregularidade, os membros da família possuem o direito das suas próprias aplicações serem avaliadas de forma independente¹⁶⁰, no caso concreto poderia ocorrer a quebra do núcleo familiar, desde que sopesada ao interesse superior da criança. O presente trabalho se posiciona no sentido de que, em primeiro lugar, deve ser dada prioridade à manutenção do núcleo familiar, entendendo ser este o interesse superior da criança, via de regra. Contudo, conforme as nuances que se obtenha fatidicamente, exceções poderão ser estabelecidas, desde que priorizado o mesmo interesse. Logo, tomando como exemplo hipotético, no caso de um pai que seja considerado pessoa perigosa, nos termos da Portaria, caso este esteja acompanhado de seus filhos menores, deverá ser posto em questão qual a melhor solução em favor das crianças, seja retira-las do país junto do genitor ou a permanência dos menores junto a algum familiar ou tutor que esteja no Brasil, ouvindo as partes envolvidas.

Portanto, não se pode afirmar que a Portaria viola os artigos 17 e 19 da CADH por prever a possibilidade que pode ou não significar a quebra do núcleo familiar, podendo esta ser procedida nas circunstâncias concretas desde que essa seja a melhor opção para a proteção do interesse superior da criança.

4.3.4 Igualdade: artigo 24 da CADH

Na Portaria em análise, foi tomada a diferenciação da condição de indivíduos ao regulamentar a possibilidade de impedimento de ingresso, repatriação e deportação sumária das pessoas que forem consideradas, conforme critérios explicitados, perigosas ou que tenham praticado atos contrários aos princípios e objetivos da Constituição Federal.

¹⁵⁹ O'DONNELL, Daniel. The right of the children to be heard: children's right to have their views taken into account and to participate in legal and administrative proceedings. Innocenti Working Paper. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, 2009.

¹⁶⁰ Corte IDH. Família Pacheco Tineo vs. Bolívia, op. cit., §224.

O artigo 24 da CADH representa uma cláusula autônoma de igualdade, parâmetro universal de salvaguarda dos direitos fundamentais (*jus cogens*)¹⁶¹. Em sede da Opinião Consultiva nº 04/84, a Corte Interamericana entendeu que, em distinção ao art. 1.1. da CADH, esta norma direciona-se ao ordenamento jurídico estatal¹⁶², de modo que, para fins de cumprimento do artigo 24, deve-se averiguar se o Estado absteve-se em adotar, formalmente, uma proteção desigual¹⁶³ de seus jurisdicionados através da lei interna¹⁶⁴.

De modo geral, a Corte entende que o princípio da igualdade materializa-se no dever de não-discriminação¹⁶⁵, que, por sua vez, significa a vedação à distinção arbitrária entre jurisdicionados, isto é, aquela que não se justifica de modo objetivo e razoável¹⁶⁶. Sendo assim, nem toda distinção de trato configura, por si, uma violação ao imperativo de igualdade¹⁶⁷, mormente se a distinção é estabelecida com base em critérios fundamentados, perseguindo objetivos legítimos¹⁶⁸.

Dessa forma, a atribuição dos critérios instruídos na Portaria, como suspeita de envolvimento em tráfico de pessoas, exploração sexual, terrorismo, não se reputa desproporcional ou arbitrária, posto que a própria Convenção de 1951 dispõe diferenciações, excluindo determinadas condições dos benefícios do instrumento. Com efeito, a delimitação direitos ocorre somente àqueles que sejam considerados ameaça à segurança do país. Trata-se, portanto, de um parâmetro reconhecido pelos próprios tribunais internacionais, não podendo ser atribuída a alegação de caráter discriminatório e, portanto, inconvencional. Destarte, a Portaria não viola o artigo 24 da CADH

4.3.5 Princípio do *non-refoulement*: artigo 22(8) da CADH

¹⁶¹ Corte IDH. Servellón García e outros vs. Honduras, 2006, § 94.

¹⁶² Corte IDH. Proposta de modificação à Constituição Política da Costa Rica relacionada à naturalização. Parecer Consultivo OC – 4/84, op. cit., § 54.

¹⁶³ Organização Internacional do Trabalho (OIT). Convenção nº 111/1958, Art. 1º.

¹⁶⁴ Corte IDH. Yatama vs. Nicarágua, op. cit., § 44. Apitz Barbera e outros vs. Venezuela, op. cit., § 209. Vélez Loor v. Panamá, op. cit., § 253.

¹⁶⁵ Corte IDH. Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados. Parecer Consultivo OC – 18/03, 2003, § 83. Proposta de modificação à Constituição Política da Costa Rica relacionada à naturalização. Parecer Consultivo OC – 4/84, op. cit., § 239.

¹⁶⁶ Corte IDH. Proposta de modificação à Constituição Política da Costa Rica relacionada à naturalização. Parecer Consultivo OC – 4/84, op. cit., § 56. Artavia Murillo e outros v. Costa Rica, op. cit., § 285. CEDH. Biao vs. Dinamarca, § 92.

¹⁶⁷ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman v. México, § 211.

¹⁶⁸ Corte IDH. Proposta de modificação à Constituição Política da Costa Rica relacionada à naturalização. Parecer Consultivo OC – 4/84, op. cit., § 57.

O presente capítulo foi dedicado, inicialmente, a introduzir a noção de convencionalidade, que tem como principal objetivo a compatibilização vertical da legislação interna com os tratados internacionais de Direitos Humanos. Em seguida, foram apresentados os critérios objetivos da Portaria para instruir a aplicação, sobretudo, da Lei de Migração, que instituiu o impedimento de ingresso, repatriação e deportação. Pondo os termos da publicação confrontados à Convenção Americana de Direitos Humanos, verificou-se, até então a não violação aos artigos 7, 8, 17, 19, 24 e 25, restando o exame do artigo 22(8) da norma internacional.

Muito embora todo o artigo 22 da CADH trate do direito de circulação e de residência, somente o ponto 8 foi escolhido para a análise de convencionalidade. Tal opção foi feita em razão de ser examinada a possibilidade de violação ao princípio do *non-refoulement*, que como fora estudado anteriormente, pode estar próximo das disposições de *jus cogens* e, portanto, sujeito a não receber derrogações. Nesse sentido, os parâmetros que serão trazidos à baila servirão para estabelecer uma base sobre o que orienta o Sistema Interamericano, a fim de que, em circunstâncias de exclusão do estrangeiro na forma instruída pela Portaria, sejam sopesados os critérios internacionais para não violação ao artigo 22(8).

Em suma, a CADH estabelece em seu artigo 22(8) a proibição à expulsão ou ao retorno de qualquer estrangeiro para outro país, seja ou não de origem, no qual o seu direito à vida ou à liberdade estejam em perigo de violação, em virtude de questões raciais, de nacionalidade, de religião, de condição social ou de opiniões políticas¹⁶⁹.

Como já analisado, o art. 33(2) da Convenção de 1951 prevê, expressamente, que a proibição à devolução não pode ser invocada por solicitantes que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país. A expressão “perigo à comunidade” denota o perigo à paz pública, ao bem-estar geral. O artigo 33(2), todavia, não estabelece parâmetros fixos para a consideração de quais refugiados oferecem tal perigo. Desse modo, cabe aos Estados – guiados pela boa-fé – estabelecer quais são os seus critérios internamente.

Em tese, sob a ótima da Convenção de 1951, o refugiado que apresenta perigo não poderia invocar a proteção do princípio da não-devolução. O art. 12(3) do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos¹⁷⁰ também versa nesse sentido, pois restringe a

¹⁶⁹ CADH, Artigo 22(8).

¹⁷⁰ NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, 1966, 12(3). Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 15 de set. 2019.

incidência do *non-refoulement*, se houver ameaça à ordem pública. Ora, a incompatibilidade *prima facie* com determinada norma, justificada nas exceções contidas no mesmo instrumento, não configuram, conforme entendimento principiológico da Corte Internacional de Justiça¹⁷¹, violação a uma norma internacional.

Por outro lado, ao estabelecer os critérios para a consideração de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal, a instrução feita pela Portaria também serviu para afastar a possibilidade de decisões arbitrárias e sem parâmetros, uma vez que as expressões antes da edição possuíam significação vaga, podendo se amodelar para finalidade de atender pretensões arbitrárias.

Portanto, pronunciando-se sobre o assunto, esta Corte estabeleceu que o risco de violação – de que trata o artigo 22(8) – deve ser real, isto é, uma consequência previsível¹⁷². Para que seja observada a responsabilidade do Estado, deve se analisar a informação que o mesmo conhecia ou devia conhecer no momento do envio¹⁷³, logo o descumprimento só existe se houver riscos previsíveis no país de destino dos estrangeiros, o que afasta a alegação de contrariedade, uma vez que só se pode verificar isso no caso concreto.

¹⁷¹ NAÇÕES UNIDAS. Corte Internacional de Justiça. Atividades militares e paramilitares na Nicarágua (Nicarágua vs. Estados Unidos), 1986, § 186.

¹⁷² Corte IDH. Direitos e garantias das crianças no contexto da Migração e/ou necessidade de Proteção Internacional. Parecer Consultivo OC-21/14, op. cit., § 221.

¹⁷³ Corte IDH. Caso Wong Ho Wing v. Peru, 2013, §140.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No primeiro capítulo da obra, foi exposto o contexto da presente crise migratória que afeta milhões de pessoas, possuindo nuances próprias em cada região do mundo, mas com a mesma marca de profundo padecimento daqueles que vagam perdidos em busca de um novo lar. Viu-se que a crise, que também vem afetando os países da Europa, no cenário local, vem despertando a atenção especial para o agravamento da situação na Venezuela, o que ocasiona um intenso fluxo de pessoas na fronteira com Brasil, inclusive, muitas pessoas em busca do reconhecimento da condição de refugiados.

Contudo, constatou-se, com o exemplo da Alemanha, que o fluxo de estrangeiros no país pode ter implícito a ele pessoas que podem ameaçar a segurança do país. Com efeito, muito embora haja o dever de hospitalidade dos Estados, não pode ser deixado de lado o dever de proteção no seu território, de modo que o controle migratório, identificando os riscos, é um procedimento inerente ao exercício público de defesa da ordem.

Não obstante, foram verificados os institutos do ordenamento jurídico brasileiro que preveem as medidas administrativas de impedimento de ingresso, repatriação, deportação e exclusão, como formas do Estado brasileiro controlar a presença de estrangeiros que possam ser considerados ameaça, que estejam em situação irregular, dentre os critérios estabelecidos em lei e elencados no desenvolvimento do trabalho.

No segundo capítulo, o princípio do *non-refoulement* foi analisado, primeiro, na perspectiva de sua evolução e desenvolvimento histórico, explanando desde suas primícias na Grécia Antiga e Idade Média, chegando a celebração da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que o positivou em seu artigo 33(1). Em seguida, foram constatadas as hipóteses de exceções ao princípio ensejadas pelo próprio instrumento, cumprindo destacar a possibilidade de derrogação em razão de motivos sérios que levem a pensar que a pessoa seja ameaça a segurança do país. Por último, analisou-se a aproximação entre o princípio do *non-refoulement* às normas de *jus cogens*, considerando os riscos à violação dos direitos fundamentais da pessoa a ser devolvida a um território onde existam ameaças à sua dignidade. Desse modo, conclui-se que o princípio do *non-refoulement* não é absoluto, podendo ser derrogado, porém, diante do risco a violações de normas cogentes, como a vedação à tortura, tratamento cruel, degradante e desumano, o Estado precisa estar ciente da condição do território que receberá o expulso, para que não o envie para seus direitos mais caros serem violados, sob pena de ser responsabilizado internacionalmente.

No terceiro capítulo, todas as disposições da Portaria foram devidamente analisadas, trazendo ao debate a legalidade dos critérios objetivos estipulados para a caracterização de pessoa considerada perigoso ou que tenha cometido atos contrários aos princípios e objetivos da Constituição Federal. Além de servir para a aplicação dos efeitos instruídos pela Portaria, os parâmetros impedem que novos desmandos arbitrários, como o que ocorreu no caso do jornalista William Larry Lother Junior ocorram novamente, uma vez que a publicação suprimiu a lacuna hermenêutica que existia na interpretação das definições. Inobstante atestar, tratando dos critérios pessoais, que as disposições analisadas não afetam as pessoas por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política, nem afeta pessoa perseguida no exterior por crime político ou de opinião.

Por outro lado, a Portaria foi publicada em conformidade com toda a legislação anterior. Em que pese as críticas, a Constituição atribui ao Ministro de Estado a capacidade de instruir leis, decretos e regulamentos, bem como cabe ao Ministro da Justiça e Segurança Pública tratar sobre questões relacionadas a migração e estrangeiros. Para tanto, a norma não criou nenhum novo instituto, tendo em vista que a própria Lei de Imigração previa a redução do prazo de deportação para os casos de pessoas que tivessem praticados atos contrários aos princípios e objetivos da Constituição.

Ademais, confrontada a Portaria, essencialmente, com os termos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e as decisões da Corte Interamericana, não foram verificadas violações aos artigos 7, 8, 17, 19, 22(8), 24 e 25, estando todas as normas da publicação em harmonia no controle de convencionalidade elaborado. Dentre as correspondências, o exame individualizado, a faculdade de apresentar defesa e recurso, o acesso à Defensoria Pública, o requisito de ato fundamento para a autoridade migratória, não obstante ao acesso à via jurisdicional, ratificam a compatibilização entre as disposições.

Por fim, cumpre ressaltar a necessidade imperiosa que se tem atualmente de ressignificar as discussões em matéria de Direitos Humanos, uma vez que, como no caso em deslinde, ao exercer o dever de proteção e estipular critérios preventivos a eventuais indivíduos ligados a terrorismo, tráfico de pessoas, pornografia e exploração sexual infanto-juvenil, por exemplo, não se está meramente restringindo direitos a uns, mas também garantindo direitos fundamentais a outros, podendo enxergar o Estado como um meio para a defesa de seus nacionais no valor mais caro de qualquer ordenamento jurídico: a dignidade da pessoa humana.

6. REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Declaração de Cartagena.** 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 15 de set. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Diretrizes para a Detenção.** Geneva, 2012. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Diretrizes-para-a-Deten%C3%A7%C3%A3o_ACNUR-2012.pdf. Acesso em: 15 de set. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Global Trends: Forced Displacement in 2018.** Geneva, 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>. Acesso em: 15 de set. 2019.

ANDRADE, José H. Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme de Assis (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JURISTAS EVANGÉLICOS. **Nota Pública sobre a Portaria n. 666/2019**, referente ao impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.anajure.org.br/anajure-lanca-nota-publica-sobre-a-portaria-n-666-2019-referente-ao-impedimento-de-ingresso-a-repatriacao-e-a-deportacao-sumaria-de-pessoa-perigosa/>. Acesso em 15 de set. 2019.

BETHLEHEM, Daniel; LAUTERPACHT, Elihu. The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement: opinion. In: FELLER, Erika.; TURK, Volker; NICHOLSON, Frances (Org.). **Refugee Protection in International Law.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003. pp. 83-177.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília/DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

BRASIL. Decreto n. 7.030, de 14 de novembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. **Diário Oficial da União**, 15 de dez. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

BRASIL. Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, 21 de nov. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

BRASIL. Lei n. 12.850, de 02 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 05 de ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. **Diário Oficial da União**, 17 de mar. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**, 25 de mai. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. **Diário Oficial da União**, 18 de jun. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, 23 de jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria n. 666, de 25 de julho de 2019. Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, 26 de jul. 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569>. Acesso em: 15 de set. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio em números**. 4. ed. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf. Acesso em 15 de set. 2019.

BUNDESKRIMINALAMT. **Kriminalität im Kontext von Zuwanderung**. Hamburg, 2017. Disponível em:

https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebild/er/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung_2016.html;jsessionid=0875A4F9E23AFED030DC183AAD6E4FA6.live2292?nn=62336. Acesso em: 15 de set. 2019.

CHETAIL, Vincent. Sovereignty and Migration in the Doctrine of the Law of Nations: An Intellectual History of Hospitality from Vitoria to Vatell. **The European Journal of International Law**, Florence, v. 27, n. 4, pp. 901-922, 2016.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) “Pacto de São José da Costa Rica”**. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 15 de set. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/05/39ae8bd2085fdbc4a1b02fa6e3944ba2.pdf>. Acesso em: 15 de set. 2019.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS (Corte EDH). **Biao v. Dinamarca**, 2014.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS (Corte EDH). **Calovskis v. Letônia**, 2014.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS (Corte EDH). **Khudoyorov v. Rússia**, 2005.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS (Corte EDH). **L.M. v. Eslovênia**, 2014.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS (Corte EDH). **Ryabikin vs. Rússia**, 2008.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Abrill Alosilla e outros v. Peru**, 2011.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Acevedo Buendía e outros v. Peru**, 2009.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Alvarado Espinoza e outros v. México**, 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Apitz Barbera e outros v. Venezuela**, 2008.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Artavia Murillo e outros v. Costa Rica**, 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Atala Riff e meninas v. Chile**, 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Castañeda Gutman v. México**, 2008.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Chaparro Álvares e Lapo Íniguez v. Equador**, 2007.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Chitay Nech e outros v. Guatemala**, 2010.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Cinco Pensionistas v. Peru**, 2003.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Comunidade Indígena Yakye Axa v. Paraguai**, 2005.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Família Pacheco Tineo v. Bolívia**, 2013.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Gelman v. Uruguai**, 2011.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Instituto de Reeducação do Menor v. Paraguai**, 2004.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Nadege Dorzema e outros v. República Dominicana**, 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Parecer Consultivo OC-21/14**. Direitos e Garantias da Criança no Contexto da Migração e/ou em Necessidade de Proteção Internacional, 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Parecer Consultivo OC-18/03**. Condição jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados, 2003.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Parecer Consultivo OC-4/84**. Proposta de Modificação da Constituição Política de Costa Rica relacionada à naturalização, 1984.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Parecer Consultivo OC-17/02**. Condição Jurídica e Direitos Humanos da Criança, 2002.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Parecer Consultivo OC-21/14**. Direitos e garantias das crianças no contexto da Migração e/ou necessidade de Proteção Internacional, 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Pessoas dominicanas e haitianas expulsas v. República Dominicana**, 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Povo Indígena Xucuru e seus membros v. Brasil**, 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Ramírez Escobar e outros v. Guatemala**, 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **San Miguel Sosa e outras v. Venezuela**, 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Servellón García e outros v. Honduras**, 2006.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Vélez Loor v. Panamá**, 2010.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Wong Ho Wing v. Peru**, 2013.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Yatama v. Nicarágua**, 2005.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Yvon Neptune v. Haiti**, 2008.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoa**. Viena, 2018. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf. Acesso em: 15 de set. 2019.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **World Drug Report**. Viena, 2019. Disponível em: <https://wdr.unodc.org/wdr2019/en/exsum.html>. Acesso em: 15 de set. 2019

GOODWILL-GILL, Guy. S.; MCADAM, Jane. **The Refugee in International Law**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. 786 p.

GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Sou da Paz Analisa**. São Paulo, 2019. Disponível em: http://www.soudapaz.org/upload/pdf/sdp_analisa_1_tri_2019.pdf. Acesso em: 15 de set. de 2019.

MARQUES, Rodolfo Ribeiro Coutinho. **Princípio do non-refoulement no Direito Internacional Contemporâneo: escopo, conteúdo e natureza jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê dos direitos econômicos, sociais e culturais. **Comentário geral n. 3, 5^a sessão, 1990.** Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>. Acesso em: 15 de set. de 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Conjunto de princípios para a proteção de todas as pessoas submetidas a qualquer forma de detenção ou prisão.** Resolução 43/173 da Assembleia Geral. Nova Iorque, 1988.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.** 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 15 de set. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. Corte Internacional de Justiça. **Atividades militares e paramilitares na Nicarágua** (Nicarágua vs. Estados Unidos), 1986.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**, 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 15 de set. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**, 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf. Acesso em: 15 de set. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela.** Genebra, 2018. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/RMRP_Venezuela_2019_OnlineVersion.pdf. Acesso em: 15 de set. 2019.

O'DONNELL, Daniel. The right of the children to be heard: children's right to have their views taken into account and to participate in legal and administrative proceedings. **Innocenti Working Paper**. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 111**, 1958. Disponível em: <https://www.diap.org.br/images/stories/OIT/convencao111.pdf>. Acesso em: 15 de set. 2019.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional pública: curso elementar**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RODAS, João Grandino. Jus Cogens em Direito Internacional. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. LXIX, fasc. I, 1974, pp. 124-135.

STRECK, Lenio Luiz. **O dever de proteção do Estado (Schutpflicht)**. O lado esquecido dos direitos fundamentais ou qual a semelhança entre os crimes de furto privilegiado e o tráfico de entorpecentes?. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1840, 15 jul. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11493>. Acesso em: 15 set. 2019.