



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO

Setor Bancário Norte, Quadra 01, Bloco F, Edifício Palácio da Agricultura - Bairro Asa Norte - CEP 70040-908 - Brasília - DF -

www.dpu.def.br

Sede da Defensoria Pública da União

NOTA TÉCNICA Nº 29 - DPGU/SGAI DPGU/GTMAR DPGU

Em 09 de setembro de 2024.

1. Introdução. Objeto da Nota Técnica

A presente Nota Técnica destina-se a examinar os argumentos utilizados pelo Ministério da Justiça para determinar, desde o dia 26/8/2024, que passageiros em trânsito que desembarquem na área internacional dos aeroportos, e que não tenham visto de entrada no Brasil, devam seguir viagem para o destino final da passagem ou retornar à localidade de origem do voo, sem que possam solicitar refúgio no Brasil.

1.1 A posição da Polícia Federal e da Secretaria Nacional de Justiça

Em comunicado oficial, a Secretaria Nacional de Justiça (SENAJUS) revela que a medida foi adotada após a Polícia Federal identificar que o Brasil tem sido rota de organizações criminosas que atuam com o contrabando de imigrantes, burlando o sistema migratório e de refúgio brasileiros. Segundo a SENAJUS, os imigrantes compram bilhetes aéreos com destino a um terceiro país que não o Brasil, país este que não ofereceria risco à sua liberdade, vida ou integridade física, mas, durante a escala/conexão, desembarcam na área internacional do aeroporto de Guarulhos e desistem do trecho final de suas viagens (*skipelagged*, no jargão aeronáutico).

Ainda de acordo com a SENAJUS, estes viajantes, para acessar o território nacional, são orientados a pedir refúgio, em substituição indevida à necessidade de visto de entrada no Brasil. Acrescenta que as investigações e os dados comprovam que essas pessoas são vítimas de quadrilhas contrabandistas, os famosos coiotes, que prometem, mediante pagamento, transportá-los para outros países, utilizando-se dessa entrada na América do Sul via território brasileiro. As pessoas, então, utilizariam o refúgio não para solicitar a proteção do Estado Brasileiro, mas, sim, para seguir rota rumo ao norte das Américas. Em sua maioria, os viajantes estariam fazendo uso da conhecida e extremamente perigosa rota de Darién, no Panamá.

A SENAJUS e a Polícia Federal baseiam suas conclusões no total dos pedidos de refúgio recebidos no Aeroporto Internacional de Guarulhos, entre janeiro de 2023 e 27 de junho de 2024, que somaram mais de 8.300 pessoas, dos quais, segundo seus dados, apenas 117 pessoas buscaram a obtenção do Registro Nacional Migratório (RNM). Adicionalmente, apenas 262 pessoas solicitaram CPF.

Esses dados, aliados às investigações da Polícia Federal, indicariam uma ação

criminosa em que essas pessoas seriam as vítimas, utilizando de forma fraudulenta o refúgio com a finalidade única de fomentar rotas de contrabando de imigrantes.

2. Análise jurídica e fática da medida

A Defensoria Pública da União, por meio do Grupo de Trabalho Migração Apatridia e Refúgio, entende que a medida se baseia em premissas frágeis, de um ponto de vista factual, e, juridicamente, é ilegal e violadora de direitos.

Em suma, a Defensoria Pública da União apresenta as seguintes considerações para essa conclusão, conforme tópicos abaixo, que detalham a posição institucional:

1. Falta de diálogo social e interinstitucional para a tomada da decisão e incoerência com a Política Nacional de Migrações, Apatridia e Refúgio.
2. Violação aos direitos de migrantes e refugiados previstos em Convenções Internacionais. Criminalização da migração e não dos contrabandistas de migrantes.
3. Violação ao princípio do *non-refoulement* (não-devolução). Possibilidade fática de devolução em escalas.
4. Violação à Lei do Refúgio (Lei nº 9.474/97).
5. Restrição de direitos por Nota Técnica. Documento sem valor jurídico.
6. Inadequação da via eleita: medida pode agravar a situação e promover rotas de contrabando de migrantes. Problemas metodológicos com os dados do Ministério da Justiça.

2.1 Falta de diálogo social e interinstitucional para a tomada da decisão e incoerência com a Política Nacional de Migrações, Apatridia e Refúgio.

Inicialmente, não poderíamos deixar de registrar que as medidas anunciadas apresentam um problema de método. As medidas não foram discutidas com a sociedade civil e muito menos com os próprios imigrantes que se encontram no Brasil. Além disso, não há notícias de que as próprias pessoas que estariam submetidas ao contrabando de imigrantes tenham tido a possibilidade de ser ouvidas.

As medidas baseiam-se em uma visão securitária, delineada pela Polícia Federal e incentivada e apoiada pelo Ministério Público Federal de Guarulhos/SP, sem que tivesse havido a preocupação de buscar algum contraponto com as entidades que lidam diariamente com o atendimento de imigrantes e refugiados ou com os próprios imigrantes.

A Lei de Migração prevê, como princípio e diretriz da política migratória brasileira, o *diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e a promoção da participação cidadã do migrante* (artigo 3º, XIII, da Lei de Migração), ambos desprezados pelo Ministério da Justiça.

Esse quadro se agrava se considerarmos que se está em pleno processo, amplamente participativo, de elaboração da Política Nacional de Migrações, Apatridia e Refúgio. Tal processo cria a legítima expectativa dos atores da sociedade civil de que quaisquer medidas significativas, como as que estão em vigor desde 26/8/2024, devam ser devidamente debatidas.

O método diz muito e acaba por retomar uma postura de estabelecer políticas de “cima para baixo”, sem ouvir as pessoas diretamente afetadas pelas medidas. Esse mesmo método, que despreza o debate com a sociedade civil e com os próprios imigrantes para a tomada de decisão, foi utilizado em outros momentos, por governos diversos, como na regulamentação da Lei de Migração e na elaboração da Portaria MJSP 666/2019, depois transformada na Portaria MJSP 770/2019.

É vital pontuar que o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, todos compõem o Grupo de Trabalho Interinstitucional formado via Acordo de Cooperação Técnica em 2014 para situações de emergência e monitoramento de violações de direito no Aeroporto de Guarulhos. No entanto, a medida não foi debatida dentro desse coletivo, ainda que ali, naquele espaço, estejam entidades públicas, do sistema ONU e da sociedade civil com grande experiência na área de migração e refúgio. Tampouco as medidas foram debatidas previamente no âmbito do Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, embora impactem diretamente, e de forma desfavorável, o sistema de refúgio.

A própria Defensoria Pública da União acompanha o caso há anos e comparece semanalmente na área restrita para monitoramento. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) também se faz presente no Aeroporto com frequência, entretanto, nenhuma das duas instituições foi previamente notificada sobre a intenção da medida.

A tomada de decisão sem diálogo interinstitucional ou com a sociedade civil sugere uma medida emergencial, a toque de caixa, sem a devida reflexão. Reforça esse entendimento o fato de que a medida foi anunciada para ser implementada em 26 de agosto de 2024, ou seja, poucos dias após a decisão, sem qualquer tempo hábil para a preparação dos Agentes da Polícia Federal, das Companhias Aéreas e do próprio aeroporto.

Em inspeções após a medida, a Defensoria Pública da União constatou que as situações de violação de direitos permanecem, inclusive com risco à saúde e integridade dos migrantes, que continuam passando dias e semanas na área restrita à espera de alguma solução. Neste ínterim, muitos apresentam sintomas gripais e outros problemas de saúde, que se agravam pela falta de acesso a banhos, dormitórios, itens de saúde e higiene.

Além disso, se observou, nas mencionadas inspeções, uma série de dúvidas por parte dos funcionários das companhias aéreas acerca da aplicação das novas regras anunciadas pelo Ministério de Justiça e Segurança Pública, o que evidencia a ausência de diálogo e preparação prévios à sua implementação, inclusive com os atores diretamente envolvidos em sua aplicação.

Assim, à toda evidência, a medida foi tomada apressadamente e sem o devido diálogo social, que poderia apresentar soluções diversas.

2.2 Violação aos direitos de migrantes e refugiados previstos em Convenções Internacionais. Criminalização da migração e não dos contrabandistas de migrantes.

Sob a ótica da convencionalidade, as medidas anunciadas violam as cláusulas de salvaguarda previstas no Artigo 19 do Decreto n. 5.016, de 12 de março de 2004, que promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional,

relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, e no Artigo 14 do Decreto n. 5.017, de 12 de março de 2004, que promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.

Tais cláusulas de salvaguarda asseguram que as disposições dos Protocolos, que cuidam do combate ao contrabando de imigrantes e ao tráfico de pessoas, não poderão prejudicar direitos, obrigações e responsabilidades dos Estados e dos particulares, quanto ao Estatuto do Refugiado e quanto ao princípio do *non-refoulement*.

Todavia, a pretexto de combater os delitos, as medidas anunciadas neutralizam o Estatuto do Refugiado em relação às pessoas submetidas ao contrabando de imigrantes, que se veem impedidas de solicitar refúgio e se sujeitam ao rechaço pelo Brasil.

A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, em verdade, apenas poderia deixar de ser aplicada quando, nos termos do Artigo 33, 2, houvesse razões sérias para pensar que as pessoas

i) cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes;

ii) cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados;

iii) se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

Evidentemente, as pessoas submetidas ao contrabando de imigrantes, que não são agentes do delito que se busca coibir, mas vitimadas pela prática criminosa, não se enquadram nas exceções à aplicação do Estatuto do Refugiado.

Ainda que assim não fosse, as obrigações de não-devolução previstas no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos - PIDCP, promulgado pelo Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992, em contraste com o disposto no Artigo 33, 2, da Convenção de 1951, não estão sujeitas a nenhuma exceção, ou seja, a segurança nacional não pode ser invocada para remover pessoas para um país onde elas correm o risco de sofrer violações de seus direitos de acordo com o Artigo 7 do PIDCP^[1].

É importante pontuar que não há salvaguarda, exceção ou disposição legal ou convencional que exclua da proteção estatal entregue aos refugiados aqueles que estão sendo vítimas de contrabando de migrantes. Em outros termos, as pessoas vitimadas por "coiotes" também tem direito ao refúgio e às demais formas de regularização migratória.

Em março de 2017, o ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados discutiu em conjunto com o *Refugee Studies Centre* da Universidade de Oxford^[2] a questão da não-penalização pela entrada ilegal ou presença de solicitantes de refúgio em pontos de entrada no país de eleição, com referência à aplicação do artigo 31 do Estatuto dos Refugiados de 1951, para concluir que o meio de entrada - com ou sem documentos ou visto, com ou sem serviços de contrabando - não pode ser um instrumento de impedimento da avaliação individual de demandas de proteção internacional. Segue o texto:

12. O termo “autorização” refere-se à permissão do Estado para que a pessoa entre e/ou esteja presente em seu território. A entrada, inclusive a reentrada, em contravenção a essas regras - por exemplo, usando documentos falsos ou fraudulentos, deixando de observar as formalidades de controle de fronteira, usando métodos de engano ou entrada clandestina (por exemplo, como passageiro clandestino, chamado *stowaway*), ou usando a assistência de contrabandistas ou traficantes - seria considerada entrada sem autorização, nos termos do Artigo 31(1) da Convenção de 1951. Os refugiados que entram em um país por meio de acordos formais de readmissão ou de compartilhamento de responsabilidades normalmente estão, nos termos do acordo, autorizados a entrar no território. No entanto, se o Estado penalizá-los, poderia infringir o Artigo 31(1).

(...)

17. A situação dos refugiados que chegam aos aeroportos e apresentam documentos falsos ou fraudulentos foi considerada particularmente importante de ser abordada e esclarecida. Pode-se argumentar que os refugiados podem solicitar asilo diretamente na chegada e, portanto, não têm motivo para apresentar documentos falsos ou fraudulentos. No entanto, embora em alguns casos possa ser racional esperar que o refugiado solicite asilo imediatamente após a chegada (ou, pelo menos, que não atrase indevidamente a solicitação), os refugiados recém-chegados podem razoavelmente temer o retorno sumário e considerar as passagens de fronteira ou os pontos de entrada como locais inseguros ou inadequados para fazer uma solicitação de asilo. Essa realidade dos refugiados foi reconhecida por vários tribunais nacionais, que concederam a proteção do Artigo 31 para cobrir o uso de documentos falsos ou fraudulentos para entrar no país. Além disso, pode ser necessário que as autoridades estatais identifiquem os solicitantes de asilo, em especial crianças e outros refugiados com necessidades específicas, e os encaminhem às autoridades e aos procedimentos adequados, em vez de orientá-los a se apresentarem às autoridades de imigração.

(Tradução livre)

Ou seja, tanto a normativa brasileira quanto o direito internacional asseguram a impossibilidade de penalização de pessoas em situação de proteção de qualquer forma de *pushback* ou o que se convencionou chamar de deportações “a quente” (do original *en caliente*, em espanhol), sem que haja margem para individualização, avaliação e decisão sobre sua demanda, e sem que se restrinja esse direito pelo meio de entrada. Ainda que a pessoa não ostente visto, que seria a alegada “autorização” para ingresso no país, pode ter sua demanda de solicitação de refúgio processada; o mesmo ocorre quando há uso de documentos falsos, já que se trata do único meio possível para garantir o processo de migração forçada.

O espaço do aeroporto de Guarulhos, por sua institucionalidade, poderia funcionar como ponto de partida de investigações sobre redes de contrabando de migrantes e tráfico de pessoas e isso poderia ser feito, inclusive, com auxílio dos imigrantes. Ao tomar a medida mais drástica, porém, o Governo Federal opta por não oferecer qualquer espécie de proteção à pessoa vitimada, em violação às disposições legais.

Para além disso, o entendimento prevalente sobre a aplicação do Protocolo Adicional sobre Contrabando de Migrantes exige que, em situações de detecção de possíveis migrantes contrabandeados, ou quando houver suspeita dos Estados, a identificação e o processamento individuais são obrigatórios, e isso inclui a possibilidade de solicitação de refúgio. Sobre o tema, o Brasil participou da reunião anual do Grupo de Trabalho sobre Contrabando de Migrantes^[3], organizado pelo UNODC - Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime em Viena/Áustria em maio de 2024, em que se discutiu exatamente o dever de assistência a migrantes resgatados e/ou interceptados. O documento preparatório, que sintetiza o estado da arte sobre o tema, traz considerações técnicas relevantes - e que foram abertamente negligenciadas pelo Brasil ao construir seu entendimento pela suspensão do direito de solicitar refúgio.

Segue a transcrição:

14. Os migrantes devem ser submetidos a triagem assim que forem interceptados em qualquer ponto de entrada ou saída, e antes que outras entrevistas de comprovação sejam realizadas. O objetivo da entrevista de triagem é, entre outros, avaliar questões de saúde e segurança, identificar possíveis vítimas de tráfico

de pessoas e outras formas de crime, violência e abuso, e fornecer informações e assistência relevantes. Os suspeitos de contrabando devem ser separados dos migrantes o mais rapidamente possível por motivos de segurança. A triagem não deve se limitar a vulnerabilidades visivelmente identificáveis, mas ser abrangente o suficiente para identificar também, por exemplo, mulheres nos estágios iniciais da gravidez, pessoas com deficiências psicossociais e sobreviventes de trauma ou violência sexual e de gênero que não tenham cicatrizes facilmente visíveis e hesitem em se identificar. Deve-se dar atenção especial a migrantes particularmente vulneráveis, como mulheres, crianças e pessoas LGBTQIA+, que são desproporcionalmente afetadas por crimes relacionados ao contrabando de migrantes, como tráfico de pessoas e exploração sexual. Os processos de triagem devem ser realizados individualmente e baseados nos direitos humanos, sensíveis a gênero e cultura, informados sobre traumas, centrados na vítima e adequados à idade. Caso contrário, não será possível determinar adequadamente se um migrante é um solicitante de refúgio, sobrevivente de tráfico, migrante contrabandeado ou alguma combinação desses fatores e quais as próximas medidas a serem tomadas.

(Tradução livre)

Por fim, discorrendo sobre a responsabilidade dos Estados relativamente a pessoas que buscam proteção internacional nas zonas de trânsito ou zonas internacionais dos aeroportos, o ACNUR deixa claro o seguinte (sem grifo no original):

3. De acordo com o direito internacional, os Estados têm o poder soberano de regular a entrada de estrangeiros. Entretanto, o direito internacional também estabelece que as medidas nesse sentido não podem impedir que pessoas estrangeiras busquem e desfrutem de asilo em face de uma perseguição. O direito de buscar e desfrutar de asilo está consagrado em vários instrumentos jurídicos regionais e é implementado, em parte, pelas obrigações dos Estados de fornecer proteção internacional aos refugiados, de acordo com a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951) e seu Protocolo de 1967, bem como com os instrumentos regionais de direito dos refugiados.

4. Um componente central do direito de buscar e desfrutar de asilo é o princípio de não-devolução (non-refoulement), que proíbe, sem discriminação, qualquer prática estatal que conduza ao “retorno de qualquer forma” a um território estrangeiro inseguro, inclusive o rechaço na fronteira ou a não admissão no território. O princípio de não-devolução é expresso de forma mais proeminente no Artigo 33 da Convenção de 1951, tendo sido reconhecido como uma regra do direito internacional consuetudinário. O princípio de não-devolução proíbe os Estados de expulsar ou devolver uma pessoa refugiada, de qualquer forma, a um território onde ela corra o risco de sofrer ameaça à vida ou à liberdade. As obrigações de não-devolução também estão codificadas em instrumentos regionais de direito dos refugiados e consagradas em instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos.

5. Os Estados são responsáveis por garantir a proteção contra a devolução de todas as pessoas sob sua jurisdição, inclusive quando elas estiverem dentro do território do Estado. O termo “território” inclui a área terrestre e as águas territoriais de um Estado, bem como seus pontos de entrada fronteiriços de jure, incluindo zonas de trânsito ou “internacionais” em aeroportos. A responsabilidade de um Estado de proteger as pessoas contra a devolução independe do fato de a pessoa ter entrado no país de forma legal e ter passado pelo controle de imigração, ter sido autorizada a entrar ou estar localizada em zonas de trânsito ou na zona “internacional” de um aeroporto. Não é possível que os Estados derroguem suas obrigações de não-devolução por meio de disposições em suas leis nacionais (migração ou controle de fronteira) e excluam partes de seu território para fins relacionados a asilo^[4].

2.3 Violação ao princípio do *non-refoulement* (não-devolução). Possibilidade

fática de devolução em cadeia.

No ponto relacionado ao rechaço, é relevante destacar que o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, que monitora a conformidade dos Estados com as garantias do PIDCP, elaborou o Comentário Geral n. 31, que resume as obrigações de *non-refoulement* baseadas no Pacto, da seguinte forma:

12. Além disso, a obrigação do artigo 2, que exige que os Estados Partes respeitem e assegurem os direitos do Pacto a todas as pessoas em seu território e a todas as pessoas sob seu controle, implica a obrigação de não extraditar, deportar, expulsar ou de outra forma remover uma pessoa de seu território, quando houver motivos substanciais para acreditar que há um risco real de danos irreparáveis, como os contemplados nos artigos 6 e 7 do Pacto, seja no país para o qual a remoção será efetuada ou em qualquer país para o qual a pessoa possa ser removida posteriormente. As autoridades judiciais e administrativas relevantes devem ser conscientizadas da necessidade de garantir o cumprimento das obrigações do Pacto em tais questões^[5].

Observe-se que o Comitê inclui, nas obrigações do *non-refoulement*, a perspectiva de uma devolução em cadeia.

Nesse sentido, ainda que as pessoas venham a ser devolvidas para o último ponto, possivelmente a Europa, e não diretamente para o país gerador do refúgio, o risco de, a partir da Europa, a pessoa ser devolvida ao local onde experimente um fundado temor de perseguição viola o *non-refoulement*.

De fato, a adoção pela Europa de uma postura anti-imigratória em diversos países – à qual o Brasil se alinha com as medidas em vigor desde 26 de agosto de 2024 – permite razoavelmente concluir que tal risco de devolução em cadeia ao país gerador do refúgio existe.

Além disso, não há qualquer indicação de que as autoridades responsáveis por executar as medidas terão o cuidado de avaliar se o último ponto efetivamente devolverá a pessoa ao local de origem onde esteja sob risco.

A propósito, de forma expressa, na Nota Técnica nº 18/2024/Gab-DEMIG/DEMIG/SENAJUS/MJ, o Ministério da Justiça entende que "*não é possível aferir, em um primeiro momento, a existência de risco iminente de vida ou à liberdade dos passageiros que irão adentrar no país de destino, bem como o risco de repatriação, do país de destino, ao país de origem*". Além de se referir exclusivamente ao país de destino, sem mencionar o risco presente na origem, a postura é, nitidamente, de não avaliar qualquer risco de devolução em cadeia.

Por outro lado, percebe-se que a Nota Técnica do Ministério da Justiça baseia-se em grande medida em uma decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos em que se teria admitido a devolução ou o envio a terceiro país, onde não haveria a suposta perseguição e de onde não seriam provenientes os solicitantes (p. 13-14 da Nota Técnica nº 18/2024/Gab-DEMIG/DEMIG/SENAJUS/

MJ). No entanto, em decisão posterior^[6], a mesma Corte, ao julgar o caso S.S. e outros x Hungria, constatou que a negativa de recebimento de solicitações de refúgio no Aeroporto Internacional de Budapeste e a condução dos solicitantes de nacionalidade iemenita e afegã para outro país (no caso, a Sérvia, em sua fronteira terrestre) violariam o direito de asilo e o *non-refoulement*, tanto pelo Estatuto dos Refugiados como pela Convenção Europeia de Direitos Humanos. Ou seja, o Brasil estaria se aproximando de uma política de fronteiras mais semelhante à da Hungria que de sua própria tradição jurídica. Como ilustração, segue o texto:

5. Os solicitantes são uma mãe (a primeira solicitante), seus cinco filhos (terceiro ao sétimo solicitantes), dois dos quais (sexto e o sétimo solicitante) eram menores (14 e 11 anos de idade, respectivamente) na época dos eventos em questão, e um de seus parentes (o segundo solicitante). Eles chegaram ao Aeroporto Internacional Liszt Ferenc de Budapeste (doravante “Aeroporto de Budapeste”) vindos do Iêmen em 21 de abril de 2019, tendo viajado via Istambul. Eles usaram documentos de viagem diplomáticos falsificados no controle de fronteira, fato que foi descoberto pela polícia e os levou a serem presos.

6. No mesmo dia, os solicitantes receberam decisões recusando sua entrada na Hungria e ordenando seu retorno ao país de partida, a Turquia. Seu voo de retorno estava marcado para o dia seguinte. Um intérprete árabe que havia sido designado lhes explicou a decisão e o procedimento. Eles foram colocados em uma área de acomodação designada do aeroporto, onde seus pertences foram revistados e seus passaportes verdadeiros foram descobertos. Nesse momento, eles conversaram com um oficial da polícia do aeroporto e disseram-lhe que haviam fugido do Iêmen por causa da guerra. Eles também explicaram que o sétimo requerente tinha Síndrome de Down e o quinto requerente tinha problemas de saúde que não podiam ser tratados no Iêmen.

7. Foram instaurados procedimentos criminais contra a primeira solicitante com base na suspeita de que ela teria cometido infrações criminais relacionadas ao uso de documentos de viagem diplomáticos falsificados e contrabando de pessoas.

8. Em 22 de abril de 2019, os solicitantes fizeram um pedido de refúgio, oralmente e por escrito. Naquele momento, o procedimento para retorná-los à Turquia no voo programado foi suspenso. Os solicitantes receberam um folheto em árabe indicando que seriam escoltados até uma passagem de fronteira temporária e que poderiam apresentar seu pedido de refúgio na zona de trânsito que poderia ser acessada a partir do território sérvio.

(...)

49. Não foi contestado que os solicitantes expressaram seu desejo de buscar refúgio na Hungria e cooperaram com as autoridades quando foram detidos. Em vez de examinar os argumentos dos solicitantes e as necessidades das crianças requerentes, que se encontravam em uma situação particularmente vulnerável (vide parágrafos 5, 6 e 32 acima), as autoridades húngaras procederam à remoção imediata deles para a Sérvia. Na opinião da Corte, a conduta das autoridades não poderia ser justificada com base no artigo 4 do Protocolo nº 4. A esse respeito, o Tribunal observa que os solicitantes chegaram a um ponto oficial de passagem de fronteira no Aeroporto de Budapeste e se apresentaram aos oficiais de fronteira. Eles foram então removidos para um país de onde não vieram. A situação no presente caso deve, portanto, ser distinta de uma situação em que os estrangeiros que tinham acesso genuíno e efetivo aos pontos de passagem de fronteira existentes decidiram atravessar uma fronteira terrestre em um local diferente de maneira não autorizada e foram então devolvidos ao país de onde haviam entrado (vide *mutatis mutandis*, M.K. e outros v. Polônia, nº 40503/17 e 2 outros, § 207, 23 de julho de 2020, e contrastar N.D. e N.T. v. Espanha, citado acima, §§ 209-210 e 231).

50. Adicionalmente, embora os solicitantes tenham indiscutivelmente usado documentos falsificados para fins de sua viagem e tentado entrar na Hungria usando esses documentos, isso por si só não poderia ser qualificado como o tipo de conduta que absolveria as autoridades de sua obrigação nos termos do artigo 4º do Protocolo nº 4. De fato, a Corte já enfatizou anteriormente que a proteção da Convenção não pode depender de considerações formais, tais como se as pessoas a serem protegidas foram admitidas no território de um Estado Contratante em conformidade com uma disposição específica da legislação nacional ou europeia aplicável à situação em questão. A abordagem oposta acarretaria sérios riscos de arbitrariedade, na medida em que as pessoas com direito à proteção nos termos da Convenção poderiam ser privadas de tal proteção com base em considerações puramente formais, por exemplo, com base no fato de que, por não terem cruzado a fronteira do Estado legalmente, não poderiam fazer um pedido válido de proteção nos termos da Convenção. A preocupação legítima dos Estados em repelir as tentativas cada vez mais frequentes de contornar as restrições de imigração não pode ir tão longe a ponto de tornar ineficaz a proteção oferecida pela Convenção e, em particular, pelo artigo 3 (ver N.D. e N.T. v. Espanha, citado acima, 184). Além disso, o Tribunal não pode ignorar o fato de que as pessoas que buscam proteção internacional são frequentemente obrigadas a viajar sem documentos de viagem apropriados e, conseqüentemente, podem, em algumas circunstâncias, recorrer ao uso de documentação falsa ou fraudulenta, particularmente se viajarem de avião (ver parágrafos 30 e 31 acima, e também a abordagem do Tribunal em O.M. e D.S. v. Ucrânia, no. 18603/12, §§ 21, 33 e 77-100, 15 de setembro de 2022). De qualquer forma, no caso em questão, o motivo da remoção dos solicitantes não parece ter sido o uso de

documentos de viagem falsificados. O Governo confirmou que nenhuma ordem de expulsão havia sido emitida contra os solicitantes, e que eles haviam sido removidos para a Sérvia com base na medida geral prevista na seção 5(1b) da Lei de Fronteiras do Estado (ver parágrafo 43 acima).

(Tradução livre)

Por outro lado, e no que mais interessa, o entendimento do Ministério da Justiça e Segurança Pública é contrário aos marcos estabelecidos no sistema interamericano de direitos humanos, que concede uma dimensão processual ao direito de não-devolução, na medida em que violaria o direito de ver suas alegações apreciadas pelo Estado receptor do viajante, e alegado solicitante de refúgio.

Além de, juridicamente, o conjunto de medidas adotadas com base na Nota Técnica criar uma figura anômala que não equivale à repatriação prevista na Lei nº 13.445/2017, a criação desse novo procedimento sem que haja sequer ato normativo violaria as noções mínimas de devido processo legal e garantias do imigrante - no caso, não-nacional passível de retirada do território brasileiro, ainda que em potencial situação de solicitante de refúgio - e por impedir que se produza prova ou mesmo que a pessoa prejudicada seja ouvida e que sua situação individual seja minimamente considerada. Um exemplo seria o de pessoas em situação de reunião familiar, ou ainda de pessoas com necessidades de saúde, e, por fim, toda a gama de possíveis pessoas em situação de perseguição individual ou violações de direitos humanos em seus países de origem.

No âmbito regional, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos promoveu diversos esforços ao longo dos últimos anos para a fixação do que se denominaria de *standard* mínimo de determinação do devido processo legal e do conjunto de garantias processuais derivadas da Convenção Americana de Direitos Humanos. Como resumo, e no que parece mais aplicável ao caso em questão, traz-se como referência a publicação institucional "*Movilidad humana - estándares interamericanos*"^[7], de 2015, quanto ao aspecto específico das garantias mínimas do devido processo migratório:

302. No que diz respeito aos procedimentos de migração, a Comissão tomou conhecimento de situações e casos em que os migrantes são deportados sem serem ouvidos e sem a oportunidade de conhecer e contestar as acusações pelas quais estão sendo deportados. Em outros casos, as deportações são realizadas no âmbito de processos criminais ou administrativos sumários, o que impede que os migrantes tenham acesso a um recurso judicial eficaz para determinar se têm ou não o direito de permanecer no país. A Comissão considerou que esses fatos constituem uma violação dos artigos 8 e 25 da Convenção Americana, na medida em que constituem uma violação das normas do devido processo legal.

303. A esse respeito, a Comissão concorda com o Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Detenção Arbitrária, que declarou que “quando pessoas são detidas, expulsas ou devolvidas sem garantias legais, sua detenção e subsequente expulsão são consideradas arbitrárias”. A Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos também tem afirmado consistentemente que as garantias do devido processo devem ser aplicadas no contexto dos procedimentos de expulsão de migrantes e refugiados.

304. Por sua vez, em seu Projeto de Artigo sobre a proteção dos direitos humanos de pessoas que foram ou estão sendo expulsas, a Comissão de Direito Internacional declarou que essas pessoas devem ter as seguintes garantias processuais: (a) condições mínimas de detenção durante o procedimento; (b) o direito de ser notificado da decisão de expulsão; (c) o direito de recorrer e de ter acesso a recursos eficazes para recorrer da decisão de expulsão; (d) o direito de ser ouvido por uma autoridade competente; (e) o direito de ser representado perante essa autoridade competente; (f) o direito de ter a assistência gratuita de um intérprete; e (g) assistência consular.

305. Além do acima exposto, o Relatório sobre Imigração nos Estados Unidos: Detenção e Devido Processo condensa as outras garantias processuais que, a juízo da Comissão, todos os procedimentos de imigração devem incluir. A esse respeito, a Comissão declarou que: Durante um processo que pode resultar em uma sanção, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: o direito a uma audiência rápida e justa por um tribunal competente, independente e imparcial; notificação prévia e detalhada das acusações contra ele ou ela; o direito de não ser obrigado a se declarar culpado das acusações contra ele ou ela; o direito a um tradutor e/ou intérprete gratuito; o direito à representação legal; o direito de se reunir livremente e em particular com um advogado; o direito da defesa de interrogar as testemunhas presentes no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou especialistas, de

outras pessoas que possam esclarecer os fatos; e o direito de recorrer da sentença a um Juiz ou Tribunal Superior. Embora muitas dessas garantias incorporem linguagem específica aos processos criminais, da mesma forma e devido às consequências que podem surgir dos processos de imigração, a aplicação estrita de tais garantias é apropriada.

(Tradução livre)

Mais especialmente quanto ao princípio do *non-refoulement*, com menção expressa ao caso Pacheco Tineo x Bolívia julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos^[8] em seus próprios precedentes de solução extrajudicial, a Comissão Interamericana afirma:

438. O princípio da não-devolução tem sido chamado de “pedra angular da proteção dos refugiados”, que se aplica mesmo que os refugiados não tenham sido admitidos legalmente no Estado receptor, e independentemente de terem chegado individualmente ou em massa. Em virtude da complementaridade entre a lei internacional de refugiados e a lei internacional de direitos humanos, o princípio de *non-refoulement* é aplicado de forma mais ampla em seu significado e escopo no SIDH. Ele constitui não apenas a “pedra angular da proteção”, mas também uma regra costumeira do direito internacional, reforçada pelo reconhecimento do direito de buscar e receber asilo.

(...)

443. Outro caso importante neste âmbito é o John Doe e outros (Canadá), que trata de mudanças em uma política de imigração conhecida como “política de retorno direto”, segundo a qual os solicitantes de refúgio que entraram no Canadá por um ponto de fronteira com os Estados Unidos eram imediatamente devolvidos aos Estados Unidos se o Canadá não conseguisse processar suas solicitações e sem qualquer outra consideração imediata de suas solicitações.

444. Com base nas provas apresentadas pelas partes, a Comissão determinou que a política de devolução direta teve um efeito de expulsão dos John Does sem que lhes seja proporcionado o devido processo para contestar sua expulsão, conforme exigido pelo Artigo XVIII da Declaração Americana. As devoluções diretas foram planejadas para atrasar o devido processo legal dos John Does, com o componente adicional de expulsá-los do Canadá durante o período intermediário. Como o Estado não obteve garantias de que os John Does teriam permissão para retornar ao devido procedimento legal, sua expulsão teve o efeito de negar-lhes a oportunidade de serem ouvidos em qualquer procedimento e de defenderem sua permanência no Canadá.

445. Por sua vez, no Caso da Família Pacheco Tineo, a Corte também destacou a obrigação estatal de *non-refoulement* indireto, ou seja, que não se deve devolver ou expulsar uma pessoa solicitante de refúgio onde exista a possibilidade de que sofra um risco de perseguição ou a um Estado do qual possa ser devolvida ao país onde sofre tal risco.

446. Como a Corte observou no presente caso, “independentemente da decisão desfavorável sobre o pedido de refúgio na Bolívia”, a autoridade de migração que ordenou a expulsão da família tinha a obrigação de fundamentar uma decisão sobre a procedência causal da expulsão, bem como o país para o qual a família deveria ser removida, de acordo com as particularidades do caso. Em conclusão, a Corte concluiu que a forma e os termos em que foi decidida e executada a expulsão dos membros da família Pacheco Tineo para seu país de origem “são incompatíveis com o direito de buscar e receber asilo e com o princípio de não-devolução”, nos termos dos artigos 22(7) e 22(8) da Convenção Americana.

(Tradução livre)

Em resumo, a aplicação da nota técnica e sua conversão em medidas executivas por parte da Polícia Federal introduz no direito brasileiro uma forma de *pushback* ou deportação “a quente”, sem que haja margem para individualização, avaliação e decisão sobre sua demanda. Segundo o o Relator Especial das Nações Unidas para Direitos Humanos de Pessoas Migrantes, Felipe González Morales, não haveria uma definição jurídica do que seria o *pushback*, mas uma definição provisória seria de “várias medidas tomadas pelos Estados, às vezes envolvendo terceiros países ou atores não estatais, que resultam em migrantes, inclusive solicitantes de refúgio, sendo sumariamente forçados a retornar, sem uma avaliação individual de suas necessidades de proteção dos direitos humanos, ao país ou território, ou ao mar, sejam águas territoriais ou internacionais, de onde tentaram atravessar ou cruzaram uma fronteira internacional”^[9] (tradução livre).

Embora dedicado ao tema no âmbito das fronteiras terrestres e marítimas, as

conclusões do Relator Especial no *Report on means to address the human rights impact of pushbacks of migrants on land and at sea*^[10], apresentado à Assembleia Geral das Nações Unidas, são em tudo aplicáveis ao caso concreto:

101. Os *pushbacks* manifestam um preconceito arraigado contra migrantes, resultando em tratamento discriminatório e numa negação de acesso a triagem e avaliação individualizadas baseadas nos direitos humanos, sensíveis ao gênero e às crianças, de todos os motivos que podem militam contra a expulsão de uma pessoa. Os *pushbacks* podem refletir uma genuína falta de preparo para oferecer suporte de entrada e recepção com base nos direitos humanos, principalmente para países que enfrentam grandes movimentações. A falta de conscientização sobre as obrigações dos Estados em direitos humanos e sua operacionalização pela equipe de fronteira também levou a práticas de *pushback*.

102. Às vezes, os *pushbacks* também são realizadas como uma forma de punição e suposta dissuasão, negando aos migrantes as proteções devidas por lei para retaliar a travessia irregular ou a tentativa de cruzar uma fronteira internacional. Essas práticas exacerbam as vulnerabilidades dos migrantes e são profundamente traumatizantes. Atravessar uma fronteira internacional de forma não autorizada não deveria constituir um crime e não priva os migrantes de seus direitos humanos, inclusive das garantias do devido processo legal.

(Tradução livre)

Assim, conclui-se pela violação direta ao princípio do *non-refoulement*, ao devido processo legal migratório e aos *standards* internacionais de direitos humanos de pessoas migrantes e solicitantes de refúgio em áreas restritas de controle migratório.

2.4 Violação à Lei do Refúgio, Lei 9.474/97.

Avançando para o exame da legalidade das medidas, dizemos que o artigo 8º da Lei 9.474/1997 estabelece que “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”. Nesse sentido, por força da Lei 9.474/1997, assegura-se ao não-nacional que ingressa no território brasileiro, ainda que de maneira irregular, o direito de solicitar refúgio. Apenas se poderia imaginar alguma exceção em desfavor do “refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil” (artigo 7º, § 2º). Evidentemente, as pessoas submetidas ao contrabando de imigrantes, que não são agentes do delito que se busca coibir, não se enquadram como “perigosas para a segurança do Brasil”.

Em termos diretos: a condição de refugiado é prévia e surge de acordo com a condição da pessoa em seu Estado de origem. O modo com que essa pessoa se utiliza para chegar ao Brasil, nos termos da legislação vigente, é absolutamente irrelevante. Uma pessoa poderá requerer refúgio caso chegue ao Brasil com documentos falsos, sem visto, escondida em um navio ou nadando até a costa. Essa proteção é essencial à própria natureza do instituto do refúgio, na medida em que as pessoas estão comumente fugindo de guerras, perseguições étnicas, religiosas, etc. Desse modo, é ilegal exigir regularidade nos documentos do viajante no momento da chegada.

Pontue-se, ainda, que as referências do Ministério da Justiça à Lei de Migração são inaplicáveis ao caso, na medida em que, ao requerente de refúgio, aplica-se a Lei 9.474/1997. As manifestações das autoridades favoráveis à medida, todavia, não se debruçam sobre o artigo 8º da Lei de Refúgio, que dispensa a regularidade do ingresso em território nacional para a solicitação de refúgio. Em verdade, como são pessoas em território nacional, dentro do Aeroporto de Guarulhos, não há qualquer dispositivo legal que as proíba de solicitar refúgio.

Então, surge a ilegalidade e inconveniência das medidas anunciadas, que, em verdade, na prática, consubstanciam alterações na Lei de Refúgio e nos tratados internacionais.

2.5 Restrição de direitos por Nota Técnica. Documento sem valor jurídico.

Se as medidas consubstanciam alterações na Lei de Refúgio e nos tratados, há, evidentemente, um problema quanto ao instrumento normativo. Não se está diante de qualquer ato normativo, sequer de estatura legal, mas de uma nota técnica, que não pode assumir o papel de norma. De forma resumida: **uma nota técnica está a alterar o núcleo essencial da Lei de Refúgio e de tratados internacionais.**

Pontue-se que a "Nota Técnica Explicativa", por não alterar qualquer instrumento jurídico, parte da premissa de que os migrantes e refugiados que chegam ao Brasil via Aeroporto de Guarulhos não tem o direito de solicitar refúgio e que este entendimento, supostamente, estaria inscrito na Lei de Migração. Esse raciocínio levaria à conclusão incongruente de que o Brasil praticou uma ilegalidade reiterada **durante décadas**, ao admitir refúgio pelo Aeroporto de Guarulhos.

Não havendo nenhuma alteração no contexto jurídico-normativo, nem na Lei de Refúgio, nem na Lei de Migração, nem nos Decretos e Portarias que regem a questão, é evidente que não cabe qualquer restrição a direitos por via de **Nota Técnica**.

2.6 Inadequação da via eleita: medida pode agravar a situação e promover rotas de contrabando de migrantes. Problemas metodológicos com os dados do Ministério da Justiça.

Pela fragilidade legal e convencional, as medidas em vigor desde 26/8/2024 sustentam-se primordialmente no plano do consequencialismo ou pragmático. Porém, mesmo sob tal viés, as medidas são facilmente refutadas.

2.6.1 A quantidade de pessoas que permaneceram no Brasil pode ser bem maior.

Em primeiro lugar, os números apresentados buscam criar um impacto exagerado que poderia justificar a medida.

Afirma o Ministério da Justiça que, do total dos pedidos de refúgio recebidos no Aeroporto Internacional de Guarulhos, entre janeiro de 2023 e 27 de junho de 2024, que somaram mais de 8.300 pessoas, apenas 117 pessoas buscaram a obtenção do Registro Nacional Migratório (RNM) e apenas 262 pessoas solicitaram CPF. Esses dados, aliados às investigações da Polícia Federal, indicariam uma ação criminosa em que essas pessoas seriam as vítimas, com a utilização fraudulenta do refúgio com a finalidade única de fomentar rotas de contrabando de imigrantes.

De forma mais exata, de acordo com a Nota Técnica do Ministério da Justiça, seriam 8.327 pessoas, sugerindo-se que apenas 117 permaneceriam no Brasil e, portanto, 8.210 pessoas teriam saído do País. De outro lado, a mesma nota técnica afirma que, no universo de 8.327 pessoas, **foram encontrados efetivamente 1.501 casos com o último movimento migratório de saída do Brasil.**

Ora, há muitos motivos que poderiam levar um solicitante de refúgio a não buscar, ou demorar a buscar, o seu Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM). A saída do Brasil é apenas um desses motivos.

Exemplificativamente, registre-se que, no aeroporto de Guarulhos, não há a entrega aos solicitantes de refúgio do protocolo para a retirada do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM). Assim, grande parte das pessoas apenas realiza a retirada do DPRNM quando faz a renovação do protocolo de refúgio, que tem validade anual e pode ser renovado em até 6 meses da data da validade.

A Nota Técnica desconsidera a realidade de indocumentação de grupos mais vulneráveis, no que se incluem os migrantes. Há uma dificuldade de se contabilizar precisamente o número de migrantes indocumentados no país em razão da natureza clandestina dessas movimentações e à falta de registros oficiais. Porém, estima-se que o Brasil tenha recebido um número expressivo de migrantes que, por diversas razões, não conseguiram regularizar sua situação documental. Logo, a situação de indocumentação, decorrente de uma questão anterior de vulnerabilidade, não pode ser levada em consideração para uma conclusão de que os migrantes tenham, de fato, saído do país.

Nesse sentido, é preciso considerar que o número de impacto sugerido pelo Ministério da Justiça, de 8.210 pessoas que teriam saído do País, no universo de 8.327 pessoas, deve ser reduzido, em prol da exatidão argumentativa, para 1.501.

Além disto, o Marco de Governança das Migrações (MiGOF), que consiste em um documento de estruturação de governança, desenvolvido em 2015 pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), tem, como um de seus princípios, justamente, a formulação de políticas baseadas em evidências. Tal princípio exige que se utilize, para justificar as medidas em vigor desde 26 de agosto de 2024, números seguros, e não meras especulações aproximativas. Nesse sentido, reitera-se que a medida só poderia se basear, de forma segura, em um número de 1.501 solicitantes que deixaram o País, em um universo de 8.327 pessoas, ou seja, 18,02%.

Esse número não é suficientemente significativo para impor uma violação de direitos de envergadura tal que impeça o acesso ao pedido de refúgio. Basta ver que as medidas em vigor estão a desproteger, no mesmo universo de 8.327 pessoas, 6.826 pessoas, o que revela a absoluta desproporcionalidade: para se combater um suposto contrabando de imigrantes que envolve 1.501 vítimas gera-se a desproteção de 6.826 pessoas.

Mesmo que fosse possível trabalhar com o número de 8.210 pessoas submetidas ao contrabando de imigrantes, sugerido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, em um universo de 8.327 pessoas – o que se admite apenas para argumentar –, há de se referir que, sob o viés humanitário, a existência de pessoas dependentes de efetiva proteção, ainda que em pequeno número, seria suficiente para afastar as novas medidas.

De fato, sob o viés humanitário, há de se ponderar que a grave violação de direitos a que está submetido um pequeno número de pessoas que efetivamente demandaria proteção (apenas 117 em um universo de 8.327 pessoas, no dizer do Ministério da Justiça) também denota a desproporcionalidade das medidas.

Por fim, os números do Ministério da Justiça e da Polícia Federal não estabelecem *causalidade*. Ou seja, é impossível saber **quando** essas pessoas efetivamente deixaram o país. Nesse ponto, sem este dado, não é possível sequer afirmar que os viajantes já estivessem vitimados por contrabandistas de migrantes *antes* da chegada ao Brasil. A metodologia empregada na

Nota Técnica não comprova nem exclui a possibilidade de que os migrantes tenham requerido refúgio efetivamente buscando a proteção brasileira e apenas depois, como é seu direito, tenham decidido por outra marcha migratória.

2.6.2 Eventual crescimento do fluxo pode ser resultado de outros fatores

Para além disso, o aumento dos números comparativos entre 2023 e 2024 não indica, por si só, a utilização do Brasil ou do Aeroporto de Guarulhos como uma rota atrativa para a prática de crimes. Esse aumento precisaria ser contextualizado com o fluxo do próprio aeroporto. Segundo dados fornecidos pela GRU Airport em seu *site* oficial, o fluxo de 2024 é naturalmente bem maior que o de 2023. Eis a comparação, como exemplo, entre junho de 2024 e junho de 2023^[11]:

Resumo de movimentação aeroportuária - RMA:

Junho 2024

Tipo	Aeronaves (Unid.)	Passageiros (Unid.)
Doméstico	17.273	2.249.955
Internacionais	6.312	1.259.624
Total	23.585	3.509.579

Junho 2023

Tipo	Aeronaves (Unid.)	Passageiros (Unid.)
Doméstico	16.499	2.142.838
Internacionais	5.806	1.126.371
Total	22.305	3.269.209

Os dados comprovam a chegada de quase 300 mil viajantes a mais no período de 2024, sendo aproximadamente 130 mil destes apenas passageiros de voos internacionais. Para além disso, mais de 500 voos internacionais foram acrescentados no mesmo período.

O aumento do volume de migrantes e refugiados é um fenômeno global, como apontado nos últimos relatórios da Organização Internacional para Migrações (OIM) e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), indicando que tal acréscimo não se trata de fenômeno restrito ao aeroporto de Guarulhos ou ao Brasil, e sim de escala mundial.

Conjugando esses dados com o contexto geopolítico mundial, de graves crises eclodindo na África, Ásia e Europa Oriental, o crescimento na chegada de refugiados ao Brasil pode ser compreendido como parte de um fluxo global.

2.6.3 Origem dos viajantes comprova o direito à solicitação de refúgio

Além disso, as pessoas inadmitidas são nacionais de países que efetivamente podem gerar refugiados. Muitos são oriundos de países sob governos ditatoriais, guerra civil ou com histórico de violação de direitos.

Em relação a diversos países de que são nacionais as pessoas inadmitidas, o CONARE vem reconhecendo a condição de refugiado de forma coletiva, com dispensa de entrevistas, baseando-se, inclusive, no reconhecimento da existência de grave e generalizada violação de direitos humanos no país.

2.6.4 Consequências da medida podem agravar a situação

Por fim, as medidas anunciadas podem estimular trajetos ainda mais perigosos de migração e dar espaço aos coiotes, que se aproveitam das dificuldades para vender falsas promessas.

Restringir os pedidos de refúgio não vai solucionar o problema. As rotas continuarão existindo e será perdida a oportunidade de ouvir e proteger as vítimas que, com a devida informação, poderiam interromper suas jornadas e buscar proteção via refúgio ou mesmo apenas a regularização migratória via autorização de residência destinada à vítima de violação de direito agravada pela condição migratória, aplicável à pessoa submetida ao contrabando de imigrantes, nos termos do artigo 3º, III, da Portaria Interministerial MJSP/MTE nº 46, de 8 de abril de 2024. Tais pessoas perdem a oportunidade de se submeter, inclusive, às medidas de proteção e acolhimento que constam de eixos dos planos nacionais de enfrentamento ao contrabando de imigrantes e ao tráfico de pessoas, lançados pelo próprio Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Neste contexto, é importante dizer que uma parte considerável das pessoas que tomam rotas irregulares e perigosas de migração são brasileiras. Além dos brasileiros, as rotas são compostas por pessoas de países que não precisam de visto para ingresso em território nacional, por pessoas com entrada regular no país, por pessoas que passaram por outros pontos de fronteira e por pessoas que ingressaram no Brasil por meios informais, sem qualquer registro formal. Isso significa que o Aeroporto de Guarulhos não fornece um número significativo de migrantes para essa situação. As rotas continuarão tendo adeptos em quantidades significativas.

O método jurídico de análise de proporcionalidade exige, como primeira fase, um juízo de adequação. Isso significa que determinada medida administrativa deve ser adequada ao fim que se propõe. Neste contexto, os argumentos de que a nova política migratória brasileira irá proteger os migrantes e enfraquecer as rotas de contrabando de migrantes são **inadequados**. As pessoas estarão sujeitas a uma situação ainda mais precária e perigosa, e os contrabandistas de migrantes, que são os criminosos da situação, não sentirão qualquer alteração sensível em suas atividades ilícitas.

Enfim, refutam-se as medidas em vigor desde 26 de agosto de 2024 sob as óticas convencional, legal e mesmo consequencialista.

3. Conclusão

Assim, a Defensoria Pública da União **manifesta-se pela revogação das medidas em vigor e aplicação irrestrita dos direitos previstos na Lei de Refúgio**, reiterando o caminho indicado na Recomendação nº 7354699 - DPGU/SGAI DPGU/GTMAR DPGU, que deixou de ser acolhida, na qual a Defensoria, afastando-se de medidas que criminalizem a migração, recomendou soluções estruturantes alternativas às implementadas pelo Ministério da Justiça, tais como, dentre outras: i) a supressão da exigência de preenchimento prévio do SISCONARE, da identificação biométrica e da emissão de protocolo de solicitação de refúgio para a admissão excepcional (art. 174, V do Decreto nº 9.199/2017) e ingresso no território das pessoas atualmente retidas na área restrita do Aeroporto Internacional de Guarulhos, ou aplicação de entrada condicional nos termos dos arts. 41 e 42 da Lei nº 13.445/2017; ii) a criação de uma força-tarefa para aumento das estruturas de processamento do controle migratório, com estabelecimento de prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas para a permanência de solicitantes na área restrita; iii) o estabelecimento de prioridades de atendimento no controle migratório de solicitantes de refúgio a partir de triagem, com ênfase em gestantes, mulheres com filhos e seus acompanhantes, pessoas idosas, pessoas com deficiência e casos de risco à saúde; iv) a apresentação de relatório com identificação dos voos de proveniência dos viajantes em situação de retenção; v) informação específica sobre procedimentos de saída e atendimento hospitalar de pessoas em situação de retenção.

- [1] UNHCR. Protecting refugees and asylum seekers under the International Covenant on Civil and Political Rights, p. 8-9. Disponível em <https://www.unhcr.org/media/protecting-refugees-and-asylum-seekers-under-international-covenant-civil-and-political>. Acesso em 9set2024
- [2] Disponível em <https://www.refworld.org/reference/confdoc/unhcr/2017/en/120265>, acesso em 13set2024.
- [3] Disponível em https://www.unodc.org/documents/treaties/WG_SOM_2024/3/CTOC_COP_WG.7_2024_3_E.PDF, acesso em 13set2024.
- [4] Disponível em <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2019/en/122443>, acesso em 26ago2024.
- [5] Disponível em <https://www.refworld.org/legal/general/hrc/2004/en/52451>, tradução livre. Acesso em 9set2024.
- [6] Disponível em [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22tabview%22:\[%22document%22\],\[%22itemid%22:\[%22001-228029%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22tabview%22:[%22document%22],[%22itemid%22:[%22001-228029%22]}), tradução livre. Acesso em 13set2024.
- [7] Disponível em <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>, tradução livre. Acesso em 13set2024.
- [8] Disponível em <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>, tradução livre. Acesso em 13set2024.
- [9] Disponível em <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/106/33/pdf/g2110633.pdf>, acesso em 13set2024.
- [10] Disponível em <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/106/33/pdf/g2110633.pdf>, tradução livre. Acesso em 13set2024.
- [11] Disponível em <https://www.gru.com.br/pt/institucional/informacoes-operacionais/movimentacao-aeroportuaria>, acesso em 9set2024.



Documento assinado eletronicamente por **Ed Willian Fuloni Carvalho, Membro do GT**, em 16/09/2024, às 15:11, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **João Freitas de Castro Chaves, Ponto focal do GT**, em 16/09/2024, às 23:26, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Denise Tanaka dos Santos, Membro do GT**, em 17/09/2024, às 10:58, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Ronaldo de Almeida Neto, Ponto focal do GT**, em 17/09/2024, às 10:59, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Marina Macaes Petribu Azevedo, Ponto focal do GT**, em 17/09/2024, às 11:19, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Emanuella Melo Tavares Cavalcanti e Goncalves, Membro do GT**, em 17/09/2024, às 11:25, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Matheus Alves do Nascimento, Coordenador do GT**, em 17/09/2024, às 12:07, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Zortéa da Silva, Ponto focal do GT**, em 17/09/2024, às 12:48, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Thales Arcoverde Treiger, Ponto focal do GT**, em 17/09/2024, às 13:29, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Daniele de Souza Osório, Ponto focal do GT**, em 17/09/2024, às 14:52, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Saad Travassos do Carmo, Ponto focal do GT**, em 17/09/2024, às 15:04, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Renan Vinicius Sotto Mayor de Oliveira, Ponto focal do GT**, em 17/09/2024, às 15:06, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Wagner Wille Nascimento Vaz, Ponto focal do GT**, em 17/09/2024, às 15:18, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Sabrina Nunes Vieira, Membro do GT**, em 17/09/2024, às 15:35, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Carolina Vieira Ribeiro, Assessora**, em 17/09/2024, às 15:44, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Aline Memoria de Andrade, Ponto focal do GT**, em 17/09/2024, às 16:46, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **7418062** e o código CRC **8930A4B3**.