



Nota Técnica da Sociedade Civil sobre Portarias nº 120 e 125 referentes à restrição excepcional e temporária de entrada no Brasil de pessoas oriundas de países fronteiriços, exceto Uruguai

1. As entidades da sociedade civil, especializadas e atuantes no âmbito do Direito Migratório e do Direito Internacional das Pessoas Refugiadas, membros e parceiros da Rede de *Advocacy* Colaborativo (RAC), vêm por meio desta nota expressar pontos de atenção diante da crise sanitária desencadeada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) e seus impactos já presentes no Brasil.

2. Reconhecemos, conforme amplamente divulgado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pelos órgãos nacionais responsáveis, o estado atual de disseminação do novo coronavírus em solo brasileiro e encorajamos a necessidade de adoção de medidas urgentes tanto na esfera pública quanto privada, a fim de conter o avanço da pandemia e evitar a superlotação do sistema de saúde brasileiro.

3. Ressaltamos, no entanto, a necessidade de atenção para seus efeitos sobre pessoas em situação de vulnerabilidade social, assim como o dever de manutenção das medidas de proteção e assistência humanitária às pessoas migrantes e refugiadas.

4. Manifestamos preocupação, especialmente, com os termos da Portaria nº 120, de 17 de Março de 2020, a qual estabeleceu a restrição excepcional e temporária de entrada no país de pessoas oriundas da Venezuela e da Portaria nº 125, de 19 de Março de 2020, que estendeu a medida a pessoas oriundas de outros sete países fronteiriços com o Brasil.¹

A. Restrição de ingresso no território nacional

5. Inicialmente, destacamos que qualquer medida drástica de restrição de entrada no território nacional, com o intuito de prevenção e contenção da pandemia do COVID-19, deve ser alicerçada em recomendação técnica e fundamentada das autoridades sanitárias nacionais de caráter público, sob pena de caracterizar mera restrição do direito à mobilidade humana.

¹ República da Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Colômbia, República Francesa (Guiana Francesa), República Cooperativa da Guiana, República do Paraguai, República do Peru e República do Suriname.

6. No caso do Brasil, ainda que na citada Portaria nº 120 haja menção expressa a uma eventual recomendação da ANVISA nesse sentido, foram necessárias solicitações formais de órgãos como o Conselho Nacional de Direitos Humanos para que a agência em questão disponibilizasse, tardiamente, sua Nota Técnica nº 1/2020/SEI/GADIP-DP/ANVISA, de 17 de março de 2020.

7. Com relação à Nota Técnica nº 1/2020/SEI/GADIP-DP/ANVISA, é preocupante que nela não haja referência a informes da área técnica do próprio governo de Roraima ou de escritório da ANVISA que tenha ido a campo efetuar análises e estudos. Causa-nos apreensão também a ausência de referência a estudo que compare o curso de ação tomado a outros cursos de ação possíveis, especialmente considerando a existência de recomendações de organismos internacionais especializados das Nações Unidas, como a OMS - Organização Mundial da Saúde, o ACNUDH - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, OIM - Organização Internacional para as Migrações e ACNUR - Agência da ONU para Refugiados -, no sentido de que medidas de contenção do COVID-19 sejam implementadas sem exclusão do acesso das populações e grupos que se encontram em deslocamento forçado e necessitam de proteção internacional, como é o caso já reconhecido pelo Brasil da população originada da Venezuela.

8. A Portaria nº 125 incorre na mesma prática não-transparente de informar que tão séria decisão fora embasada em uma nota técnica sem que ela estivesse ativamente publicizada no site da ANVISA.

9. Sob outro aspecto, chama a atenção que, dentre os países da América do Sul que impuseram medidas de restrição de ingresso em suas fronteiras, o Brasil foi o único a direcionar, em um primeiro momento, tais medidas restritivas apenas a um país específico (a Venezuela), país sequer reconhecido como área de risco. Embora a Portaria nº 125 amplie para outros países fronteiriços, cabe destacar o caráter discriminatório da decisão adotada pelo Brasil por meio da Portaria nº 120.

10. O tratamento diferenciado e discriminatório dado à Venezuela provoca ainda maior consternação pelo próprio entendimento do Estado brasileiro de reconhecer a condição de refugiadas às pessoas vindas deste país em virtude de sua situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.

11. Ao invés de estabelecer medidas de prevenção e cuidado no ponto de chegada na fronteira, a primeira providência adotada pelo governo brasileiro foi justamente a mais drástica, impondo restrições relativas às pessoas que solicitam proteção internacional em seu território.

12. Como ressaltou o ACNUR em nota publicada em 16 de março de 2020², ainda que as medidas adotadas pelos Estados no âmbito da resposta ao COVID-19 incluam testes das pessoas que chegam ao seu território e até mesmo a determinação de quarentena, estas não podem impossibilitar a busca de proteção. Negar vigência ao princípio da não devolução, além de violar o Direito Internacional, colocaria as pessoas

²Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5e7132834.html>, acesso em 18 de março de 2020.

“em órbita” em busca de um Estado que as receba, contribuindo com a disseminação da doença.

13. A União Europeia, que em decisão recente limitou todas as viagens consideradas não essenciais em seus países, excepcionou que as restrições não incluem as pessoas que se deslocam pela necessidade de proteção internacional ou por outras razões humanitárias³.

B. Direito de reingresso de migrante residente no Brasil

14. Causam preocupações os efeitos das Portarias nas pessoas migrantes que se encontram nos países abarcados por elas, mas que possuem residência de fato no Brasil, estejam elas em situação migratória regular ou irregular. Estamos falando de pessoas que possuem famílias, trabalho e vínculo com a sociedade brasileira e que neste momento serão impedidas de retornar ao país, mães e pais que deixaram seus filhos aos cuidados de terceiros e que agora precisam retornar para suas famílias.

15. É preciso lembrar que os fluxos migratórios no cone sul são intensos, em especial entre os países que fazem parte do Acordo de Residência do Mercosul ou com quem o Brasil firmou acordos bilaterais de residência, de forma que grande parte da população migrante no Brasil é proveniente dessa região. Nesse sentido, o impedimento de entrada de pessoas que residem de fato no Brasil, ainda que em situação irregular, poderá gerar aglomeração de pessoas na fronteira, ou mesmo a busca por rotas alternativas de entrada no território a fim de garantir o retorno às suas famílias, suas casas e suas comunidades, tão necessárias em momentos de crise como o que vivemos hoje.

16. Por outro lado, reconhecemos que as portarias em debate ao excepcionar os destinatários da restrição de entrada incluem as pessoas que possuem “autorização de residência definitiva” no país. No entanto, este termo não encontra amparo no ordenamento jurídico nacional, o que já vem causando confusão e tratamento discriminatório pelos agentes de fronteira em Pacaraima/RR, segundo demonstrado em reportagem veiculada pelo Jornal Nacional em 18/03/2020⁴. Nesta reportagem é possível ver agentes da Polícia Federal negando entrada a pessoas portadoras da Carteira de Registro Nacional Migratório, documento comprobatório de situação migratória regular, seja através de autorização de residência por prazo determinado ou indeterminado.

17. Tal confusão ocorre, pois, ao utilizarem um termo inexistente na legislação migratória, as Portarias delegam ao agente de fronteira o poder de decidir de maneira

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. COVID-19: Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-travel-on-the-eu.pdf>, acesso em 18 de março de 2020.

⁴ Jornal Nacional. Rede Globo. Acesso em 19 de março de 2020. <<https://globoplay.globo.com/v/8410920/>>

discricionária a quem ele se aplicará, a partir de seu entendimento pessoal sobre o significado do termo.

18. Receamos que o termo “residência definitiva” leve ao entendimento de que aqueles que possuem a chamada autorização de residência provisória (comumente chamada de solicitação de refúgio) e autorização de residência por prazo determinado (conhecida também como temporária) sejam impedidos de reingressar no país, ainda que tenham recebido autorização do Estado brasileiro para aqui residir e se estabelecer.

19. Nesse sentido, o Estado deve honrar seu compromisso com toda a comunidade migrante, refugiada e solicitante de refúgio a quem permitiu entrada e residência anteriormente.

20. Desta forma, é necessário garantir o direito de reingresso a todos os migrantes que possuem residência factual no Brasil, em especial àqueles que já possuem autorização de residência, seja ela por prazo determinado, indeterminado ou provisória.

C. Deportação imediata

21. Bastante preocupante, ainda, é a previsão tanto na Portaria nº 120 como na de nº 125 de deportação imediata daqueles que não seguirem o determinado pela Portaria. A deportação é medida administrativa de retirada compulsória prevista pela Lei de Migração aplicada às pessoas que se encontram em território nacional em situação migratória irregular. No entanto, só deve ser aplicada após procedimento administrativo previsto na própria lei, respeitados os princípios da ampla defesa, contraditório e devido processo legal.

22. Ao prever a deportação imediata, a mencionada Portaria viola essas garantias além de inovar o ordenamento jurídico ao criar modalidade de medida de retirada compulsória imediata sem que haja respeito ao procedimento já existente. Nesse sentido, a Portaria 120 retoma pontos já amplamente debatidos à época das publicações das Portarias MJSP nº 666 e nº 770 de 2019, objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 619 ajuizada pela Procuradoria Geral da República que se encontra sob análise do Supremo Tribunal Federal.

23. Destaca-se, ainda, que tal medida gera o risco de deportações coletivas, prática expressamente repudiada e vedada pela Lei de Migração.

24. Ainda nesse sentido, as Portarias preveem a responsabilização penal do agente infrator em caso de descumprimento das medidas nela previstas. Resgatamos aqui o princípio da não criminalização da imigração previsto na Lei de Migração (13.445/17). Segundo a norma em debate, a mera entrada irregular de pessoa oriunda dos países contemplados por ambas portarias já caracterizaria “descumprimento das medidas” nela disciplinadas. No entanto, a Lei de Migração classifica a entrada irregular em território nacional como infração administrativa sujeita a multa e outras penalidades administrativas, mas nunca à “responsabilização penal” do imigrante. Trata-se, portanto, de dispositivo ilegal ao contrariar norma hierarquicamente superior a essa Portaria.

D. "Inabilitação" de pedido de refúgio

25. No que diz respeito à previsão de inabilitação de pedido de refúgio como consequência para o descumprimento das medidas disciplinadas pelas Portarias (Art. 6º, II em ambas), manifestamos nossa enorme preocupação.

26. Primeiramente, considerando o elevado grau de imprecisão do próprio termo “inabilitação”, é temerário que o agente de fronteira seja responsável por interpretá-lo e por avaliar, no ato de ingresso, eventual admissão ou não de um pedido de refúgio, o que pode acarretar grave violação ao direito do imigrante de solicitar a proteção internacional de que necessita.

27. No caso particular da Portaria nº 120, importante reforçar que o governo brasileiro reconhece a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, de modo que “inabilitar” um cidadão advindo desse país a solicitar refúgio no Brasil revela-se não apenas uma violação ao seu direito, como também uma aparente contradição ao posicionamento já adotado e ao compromisso internacional assumido.

28. Não obstante, a medida de “inabilitação” para o pedido de refúgio mostra-se uma punição indevida. Ainda que se considere a ocorrência de ingresso irregular no território brasileiro, ante o fechamento da fronteira, o ingresso irregular no território brasileiro não pode constituir impedimento para solicitação de refúgio às autoridades competentes, nos termos da Lei 9.474/97 e da Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados.

E. Conclusão

29. Diante das observações da presente nota, apelamos para que as autoridades brasileiras continuem a garantir a proteção internacional às pessoas que dela necessitam, independentemente da nacionalidade ou de quaisquer outras razões de discriminação, na linha da tradição do Estado brasileiro consagrada por seus compromissos internacionais.

30. Exigimos que o governo brasileiro divulgue com celeridade a Nota Técnica nº 27/2020/SEI/GIMTV/GGPAF/DIRES/ANVISA.

31. Apelamos para que as medidas tomadas pelas autoridades brasileiras como reação à pandemia da COVID-19, urgentes e necessárias, não tenham caráter discriminatório contra populações em situação de vulnerabilidade e que contam com a acolhida do Estado brasileiro. A resposta estatal deve privilegiar ações de embasamento científico e sanitário.

32. Apelamos ao governo brasileiro que respeite os princípios constitucionais do acesso universal à saúde e do tratamento igualitário entre nacionais e não nacionais e não se utilize de medidas discriminatórias que impeçam o acesso das pessoas em situação de alta vulnerabilidade ao Sistema Único de Saúde.

33. Diante do exposto, requeremos a imediata revogação da Portaria nº 120, de 17 de março de 2020 e da Portaria nº 125, de 19 de março de 2020, ou, alternativamente, sua adequação aos princípios e normas de Direito Internacional.