



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito

**LUÍSA CRUVINEL RABELLO**

**O DIREITO INTERNACIONAL DO REFUGIADO: A  
(IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL DE BOA VISTA Nº. 2.074/2020  
COMO REFLEXO DA ATUAL POLÍTICA MIGRATÓRIA DE SECURITIZAÇÃO  
DO BRASIL**

**BRASÍLIA**

**2022**

**LUÍSA CRUVINEL RABELLO**

**O DIREITO INTERNACIONAL DO REFUGIADO: A  
(IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL DE BOA VISTA Nº. 2.074/2020  
COMO REFLEXO DA ATUAL POLÍTICA MIGRATÓRIA DE SECURITIZAÇÃO  
DO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Renato Zerbini Ribeiro Leão

**BRASÍLIA**

**2022**

**LUÍSA CRUVINEL RABELLO**

**O DIREITO INTERNACIONAL DO REFUGIADO: A  
(IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL DE BOA VISTA Nº 2.074/2020  
COMO REFLEXO DA ATUAL POLÍTICA MIGRATÓRIA DE SECURITIZAÇÃO  
DO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito parcial  
para obtenção do título de Bacharel em Direito  
pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais  
- FAJS do Centro Universitário de Brasília  
(UniCEUB).

**BRASÍLIA, 09 DE SETEMBRO DE 2022**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Renato Zerbini Ribeiro Leão**

---

**Professor(a) Avaliador(a)**

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço à minha família pelo apoio dado durante a graduação e pelo incentivo em toda minha vida acadêmica. Ao meu orientador, Renato Zerbini Ribeiro Leão, pela paciência e disponibilidade durante todo o processo. À professora Carolina de Abreu Batista Claro, pela ajuda, por todas as aulas e ensinamentos sobre Migração e Refúgio, e pela inspiração a trabalhar com o tema.

Agradeço, também, aos meus amigos pelo companheirismo e pela ajuda sempre que precisei e, em especial, ao Roberto Soares, à Paula Kladi e à Raíssa Nery, pela presença e amizade nos últimos anos e por me mostrarem como ser uma excelente profissional do Direito.

## RESUMO

A presente monografia tratará sobre a inconstitucionalidade da Lei Municipal de Boa Vista nº 2.074/2020 e sobre como a norma reflete uma política migratória de securitização do Estado brasileiro. Nesse contexto, denota-se que há um desencontro entre a norma municipal e a Constituição Federal. Assim sendo, este trabalho se dedicará a apontar a incompatibilidade da legislação supracitada, bem como analisará historicamente o instituto do Direito Internacional dos Refugiados, de forma a facilitar a compreensão das decisões tomadas pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região e pelo Tribunal de Justiça de Roraima. Em um segundo momento, serão avaliados o Decreto nº 25.681-E/2018 e as consequências processuais e constitucionais geradas por esse ato normativo, bem como será estudada a sua relação com a lei inconstitucional supramencionada. Por fim, serão analisadas as políticas migratórias que foram adotadas pelo Estado brasileiro na atual conjuntura e que poderão guiar novas ações governamentais, com o intuito de aumentar o acesso dos refugiados aos serviços públicos, em especial o de saúde, e garantir a efetividade de seus direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Inconstitucionalidade; Lei nº 2.074/2020; refugiados; Direitos Humanos; política migratória; securitização.

## ABSTRACT

This undergraduate thesis will address the unconstitutionality of Municipal Law no. 2.074/2020 and how that rule reflects the Brazilian securitization migration policy. In this aspect, there is a mismatch between the municipal ordinance and the Federal Constitution. Therefore, this work will be dedicated to pointing out the incompatibility of the aforementioned legislation, as well as historically analyze the institute of the International Refugee Law, in order to facilitate the understanding of the decisions made by the Federal Regional Court of the 1st Region and by the Roraima State Justice Court. In a second step, the Decree no. 25.681-E/2018 and the procedural and constitutional consequences created by this normative act will be examined, as well as its relationship with the aforementioned unconstitutional law. Finally, the migration policies that were adopted in Brazil in the current conjuncture and that may guide new government actions will be analyzed in order to increase refugees' access to public services, especially healthcare, and guarantee the effectiveness of their fundamental rights.

**Keywords:** Unconstitutionality; Municipal Law no. 2.074/2020; refugees; Human Rights; migration policy; securitization.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

<b>ACNUR</b>	<b>Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados</b>
<b>ACP</b>	<b>Ação Civil Pública</b>
<b>ADI</b>	<b>Ação Direta de Inconstitucionalidade</b>
<b>CONARE</b>	<b>Comitê Nacional de Refugiados</b>
<b>CADH</b>	<b>Comissão Interamericana de Direitos Humanos</b>
<b>DPU</b>	<b>Defensoria Pública da União</b>
<b>ONU</b>	<b>Organização das Nações Unidas</b>
<b>SUS</b>	<b>Sistema Único de Saúde</b>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS .....</b>	<b>12</b>
2.1	A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS .....	12
2.2	O DIREITO INTERNACIONAL DO REFUGIADO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....	15
2.3	A LEI DE MIGRAÇÃO E A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS .....	17
2.4	DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA .....	20
<b>3</b>	<b>DOS ATOS NORMATIVOS INCONSTITUCIONAIS .....</b>	<b>24</b>
3.1	DA INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 25.681-E/2018.....	24
3.2	A LEI MUNICIPAL DE BOA VISTA Nº 2.074/2020 E A VIOLAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À SAÚDE .....	26
3.3	DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 2.074/2020 .....	29
3.3.1	Da Ação Direta de Inconstitucionalidade .....	30
3.3.2	Da Ação Civil Pública .....	32
<b>4</b>	<b>DAS ATUAIS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS .....</b>	<b>38</b>
4.1	O DIREITO À SAÚDE COMO INSTRUMENTO DE INTEGRAÇÃO MIGRATÓRIA	38
4.2	DA POLÍTICA MIGRATÓRIA DE SECURITIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO	40
4.3	DA NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE UMA GOVERNANÇA MIGRATÓRIA LOCAL.....	43

**5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....47**

**REFERÊNCIAS .....49**

## 1 INTRODUÇÃO

O acirramento da crise político-econômica da Venezuela tornou o Brasil um destino extremamente procurado pelos migrantes venezuelanos, de forma que este logo se transformou no país da América Latina com o maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos até agosto de 2020.<sup>1</sup> Nesse contexto, notou-se um aumento na concessão de refúgio para essas pessoas, em decorrência da grave e generalizada violação aos direitos humanos.

A partir dessa situação e da falta de estrutura pública para uma efetiva prestação de atendimento ao público, houve um agravamento da saúde pública no município de Boa Vista e uma parte da população, influenciada pela crescente xenofobia no país, culpabilizou esses imigrantes, de modo que foi criada a Lei nº 2.074/2020, a qual cerceava o acesso de estrangeiros ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Percebe-se, analisando a importância da estrutura jurídica na aplicabilidade das leis e a eficácia do exercício do direito à saúde, que as legislações são, em muitos casos, obstáculos para que se possa obter uma evolução social e uma melhor oferta do serviço à população. Tendo em vista a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.074/2020 de Boa Vista pelo Tribunal de Justiça de Roraima e a condenação do Município pelo Tribunal Federal da 1ª Região, será discutido o motivo de sua inconstitucionalidade, explicitando, além disso, a sua similaridade e relação com o Decreto nº 25.681/2018.

O presente trabalho abordará a questão supramencionada em três capítulos: o primeiro, a fim de contextualizar o tema debatido, discorrerá sobre a evolução histórica do instituto de refúgio, bem como analisará o acolhimento e a adequação do ordenamento jurídico brasileiro às normas internacionais de proteção aos refugiados. Além disso, também serão feitas uma distinção sucinta entre migração e refúgio, objetivando esclarecer as especialidades deste último, e uma breve análise da política migratória adotada pelo Estado brasileiro nos últimos anos.

---

<sup>1</sup> BRAZIL, 2020 *apud* MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Julia Bertino. A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). **REMHU**: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, DF, v. 28, n. 60, p. 151-166, set./dez. 2020. DOI: 10.1590/1980-85852503880006009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006009>. Acesso em: 13 maio 2022.

O segundo capítulo, por sua vez, versará sobre o cenário político e jurídico no qual a legislação foi criada, e discorrerá sobre o Decreto nº 25.681/2018. Nesse momento, a discussão abrangerá algumas manifestações contrárias à presença de imigrantes no Município de Boa Vista, bem como evidenciará como ocorreram os trâmites dos processos no Tribunal de Justiça de Roraima e no Tribunal Federal da 1ª Região, os quais, respectivamente, declararam a inconstitucionalidade da lei municipal e condenaram o Município de Boa Vista em obrigações de fazer e não-fazer.

O terceiro capítulo, por outra volta, analisará a adoção de atos normativos de caráter securitários pelo Estado brasileiro, a despeito dos princípios consagrados na Constituição Federal e na Lei de Migração. Por fim, serão discutidas algumas possíveis medidas que deverão ser adotadas pelo Poder Público a fim não só de cessar comportamentos discriminatórios, mas também facilitar o acesso à saúde e a outros serviços públicos por esses migrantes.

Dessa maneira, o problema de pesquisa desta dissertação é constituído por: os motivos da proibição da limitação do acesso à saúde por estrangeiros refugiados, sob os argumentos de priorizar o acesso à saúde pelos brasileiros; as razões da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.074/2020 de Boa Vista; e como a publicação dessa norma reflete a prática de uma política migratória de securitização no Brasil. O assunto é de extrema relevância para o mundo jurídico e para a sociedade, sendo necessária a sua abordagem com o intuito de provocar uma reflexão acerca do cerceamento de direitos dos refugiados e da implementação de uma política migratória que promova o efetivo acolhimento dessas pessoas.

## 2 O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

O debate acerca da proteção dos refugiados está cada vez mais em evidência nos últimos anos, diante dos conflitos e calamidades que obrigam centenas de pessoas a saírem de seu país de origem em busca de um local seguro para viver. Assim, a compreensão e o estudo dos fenômenos de migração e refúgio se tornam cada vez mais importantes, sendo essencial entender a sua aplicabilidade e as suas características em cada momento histórico para que se possa progredir e garantir o respeito aos direitos humanos desse grupo vulnerabilizado.

Apesar da positivação do Direito Internacional dos Refugiados ser recente, as mudanças por ela efetivadas foram essenciais para garantir uma proteção global a esses migrantes, influenciando, inclusive, nas legislações domésticas de Estados signatários dos tratados internacionais e na elaboração de políticas migratórias nacionais.

A legislação brasileira, por sua vez, sofreu diversas mudanças ao longo dos anos, sendo necessários a avaliação dessas alterações e o devido entendimento de como alcançar a efetividade das garantias fundamentais no território brasileiro, bem como a compatibilidade da atual política migratória brasileira com os dispositivos internacionais, conforme será demonstrado a seguir.

### 2.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

O deslocamento de pessoas em decorrência de guerras, perseguição política, religiosa, entre vários outros motivos, sempre foi tema de debate internacional. No entanto, a primeira tentativa de regulação do tema dentro da normativa internacional ocorreu somente após o fim da Primeira Guerra Mundial, diante da intensa onda de migração russa em razão da guerra civil e da grande fome.<sup>2</sup>

Nesse contexto, buscando a melhor forma de resolução da questão dos russos, a Liga das Nações criou, em 1921, o Alto Comissariado. Posteriormente, em 1922, a competência

---

<sup>2</sup> MORIKAWA, Márcia Mieko. **Deslocados internos:** entre a soberania do Estado e a proteção internacional dos Direitos do Homem: uma crítica ao sistema internacional de proteção dos refugiados. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 26.

desse órgão se estendeu à proteção de refugiados originários de outros 53 países, cujas condições foram equiparadas às condições dos moscovitas.<sup>3</sup> Essa inclusão dos refugiados provenientes de outras regiões ficou conhecida como o Passaporte Nansen, o qual dava a esse grupo de pessoas um *status* jurídico e permitia a sua identificação nos países que reconheciam o documento<sup>4</sup>.

Em 1924, com a expulsão dos armênios da Turquia, foi estendido o alcance desse passaporte também a eles<sup>5</sup>. Dois anos após essa inclusão, foi celebrado o *Arrangement relating to the issue of identity certificates to Russian and Armenian refugees*, o qual definiu os refugiados russos e armênios nos seguintes termos:

**Russos:** toda pessoa de origem russa que não goze, ou que não mais goze, da proteção do governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e que não tenha adquirido outra nacionalidade.

**Armênios:** toda pessoa de origem Armênia, anterior cidadã do Império Otomano, que não goze, ou que não mais goze, da proteção do governo da República Turca e que não tenha adquirido outra nacionalidade. (tradução nossa)<sup>6</sup>

Nesse sentido, é importante comentar que o artigo sétimo da *Arrangements relating to the legal status of Russian and Armenian refugees* recomendou a não expulsão dos refugiados que não possam adentrar um país vizinho de maneira regular<sup>7</sup>, sendo esse considerado o ponto inicial de implementação do princípio do *non-refoulement*, o qual guia os preceitos basilares atuais do Direito Internacional dos Refugiados.<sup>8</sup>

Em 1933, por sua vez, a Liga das Nações abriu para assinaturas uma nova Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, criado pelo escritório de Nansen.<sup>9</sup> O princípio

<sup>3</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica 1921–1952**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

<sup>4</sup> *Ibidem*

<sup>5</sup> *Ibidem*

<sup>6</sup> “Russian: Any person of Russian origin who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Union of Socialist Soviet Republics and who has not acquired another nationality.” “Armenian: Any person of Armenian origin formerly a subject of the Ottoman Empire who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Turkish Republic and who has not acquired another nationality”. LEAGUE OF NATIONS, 1926.

<sup>7</sup> LEAGUE OF NATIONS. **Arrangement Relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees**, Geneva: League of Nations, 1926. (League of Nations Treaty Series, v. 89, n. 2005). Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dd8cde56.html>. Acesso em: 22 ago. 2021.

<sup>8</sup> ANDRADE, *Op. Cit.*

<sup>9</sup> O escritório de Nansen, criado em 1930, era um organismo descentralizado da Liga das Nações com a responsabilidade de lidar com os refugiados internacionais e apátridas. LIBRARY OF CONGRESS. **Passport Request, Nansen Office in Berlin**. 1932. 1 fotografia. Disponível em: <https://www.wdl.org/pt/item/11575/>. Acesso em: 22 ago. 2021.

supracitado foi positivado em seu artigo, sendo a primeira norma a adotá-lo como um dos preceitos norteadores:<sup>10</sup>

**Artigo 3º**

[...]

**Cada Parte Contratante se compromete em não remover ou manter de seu território com a aplicação de medidas policiais, como a expulsão ou a não-admissão, de refugiados que foram autorizados a residirem regularmente, a não ser que as medidas mencionadas foram adotadas por medidas de segurança nacional ou ordem pública.**<sup>11</sup> (grifo e tradução nossos)

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, com a imensa crise migratória que se iniciou em decorrência do conflito, a Organização das Nações Unidas (ONU) decidiu que era necessário a criação de uma legislação que assegurasse o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais pelos refugiados. Dessa forma, com o objetivo de dar continuidade à proteção internacional dos refugiados, assim como dar amparo legal e material a essas pessoas, foi criado, em 1950, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).<sup>12</sup>

A Convenção de Genebra, relativa ao Estatuto dos Refugiado, foi realizada em 1951 e consagrou os princípios reguladores do Direito Internacional dos Refugiados, de modo que ainda é considerada uma das principais normas deste âmbito. Nesse contexto, ressalta-se o seguinte artigo, o qual estabelece a definição de refugiado:

**Artigo 1º**

A. Para os fins da presente Convenção, o termo refugiado aplicar-se-á a qualquer pessoa:

**2) Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após**

<sup>10</sup> LEAGUE OF NATIONS. **Convention Relating to the International Status of Refugees**, Genebra: League of Nations, 1933. (League of Nations Treaty Series, v. 159, n. 3663). Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>. Acesso em 22 ago. 2021.

<sup>11</sup> “Each of the Contracting Parties undertakes not to remove or keep from its territory by application of police measures, such as expulsions or non-admittance at the frontier (refoulement), refugees who have been authorised to reside there regularly, unless the said measures are dictated by reasons of national security or public order”.

LEAGUE OF NATIONS. **Convention Relating to the International Status of Refugees**, Genebra: League of Nations, 1933. (League of Nations Treaty Series, v. 159, n. 3663). Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>. Acesso em 22 ago. 2021.

<sup>12</sup> ACNUR. Histórico da Agência da ONU para refugiados. **ACNUR Brasil**, 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/historico/>. Acesso em: 14 ago. 2021.

**aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar** (grifo nosso).<sup>13</sup>

Além disso, também se destaca o artigo 23 da Convenção, que estabelece a assistência gratuita aos refugiados e determina que todos os Estados signatários “darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais.”<sup>14</sup>

Apesar da convenção ser extremamente importante no que se refere à proteção e à garantia de direito dos refugiados, a sua definição restringia as causas de refúgio e delimitava a aplicação territorial. Dessa maneira, para atender as exigências sociais e ampliar o alcance do instituto, houve a confecção do Protocolo de Nova Iorque, o qual entrou em vigor em 1967, e traz a definição de refugiados que vigora atualmente.<sup>15</sup>

## 2.2 O DIREITO INTERNACIONAL DO REFUGIADO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No que se refere à proteção dos refugiados no ordenamento jurídico brasileiro, é importante ressaltar que esse é um direito constitucional, o qual nota-se na transcrição dos incisos II e X do artigo 4º da Constituição Federal:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:  
 (...)
   
II - Prevalência dos direitos humanos;  
 (...)
   
X - Concessão de asilo político.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, Organização das Nações Unidas, 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiado\\_s.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiado_s.pdf) Acesso em 15 ago. 2021.

<sup>14</sup> ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, Organização das Nações Unidas, 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiado\\_s.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiado_s.pdf). Acesso em 15 ago. 2021

<sup>15</sup> ACNUR, **Protocolo De 1967 Relativo Ao Estatuto Dos Refugiados**. Nova Iorque, Organização das Nações Unidas, 1967. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo\\_de\\_1967\\_Relativo\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_R\\_efugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_R_efugiados.pdf). Acesso em: 15 ago. 2021.

<sup>16</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 ago. 2021.

Nessa ótica, destaca-se a Lei nº 9.474/97, a qual incorporou a Convenção de 1951 no ordenamento jurídico brasileiro e adotou o seguinte conceito de refugiados<sup>17</sup> :

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.<sup>18</sup>

Dessa maneira, o Brasil foi inovador ao inspirar-se na Declaração de Cartagena e adotar uma definição mais extensiva de refugiado daquela estabelecida no Protocolo de Nova Iorque de 1967.

Além disso, outro ponto importante da legislação supramencionada é a criação do Comitê Nacional de Refugiados (CONARE). A criação desse órgão deliberativo está prevista entre os artigos 11 e 14, sendo ele o responsável pelo fornecimento de diretrizes para a eficiência de proteção, assistência e apoio legal aos refugiados, conforme versa em seu art. 12<sup>19</sup>:

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

- I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
- II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
- III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
- IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
- V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.<sup>20</sup>

A criação desse órgão, nesse sentido, também está em congruência com os princípios adotados pela Declaração de Cartagena, e significou um grande avanço na proteção dos refugiados dentro do ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que a prática do CONARE é

---

<sup>17</sup> BRASIL. **Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. Brasília, DF: [1997]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em: 02 set. 2021.

<sup>18</sup> *Ibidem*

<sup>19</sup> *Ibidem*

<sup>20</sup> *Ibidem*

uma das ações mais eficazes para a afirmação e concretização das medidas protetivas de direitos humanos firmadas nos diversos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.<sup>21</sup>

Dessa maneira, percebe-se que a Lei nº 9.474/97 foi não só um avanço significativo na internalização do Direito Internacional dos Refugiados, bem como estabeleceu os princípios basilares que, embora atualizados e substituídos, guiaram a Lei de Migração de 2017.

### 2.3 A LEI DE MIGRAÇÃO E A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS

Conforme denotam os pontos abordados acima, o instituto do refúgio possui alcance universal e está positivado, principalmente, nas Convenções de 1951 e no seu protocolo de 1967. No entanto, para entender a importância da Lei de Migração para a evolução da proteção nacional dos refugiados, é necessário, primeiramente, entender a diferença entre refúgio e migração.

Nessa ótica, compreende-se que migrante abrange um conceito mais amplo, sendo aquele “que migra para um país que não o de sua nacionalidade ou residência por causas alheias à sua vontade”<sup>22</sup>, enquanto refugiado é aquele que migra de um país em decorrência de perseguição em razão, de orientação sexual, de raça, de posicionamento político ou religioso, ou por qualquer outro motivo que cause fundado temor em permanecer em seu território nacional.<sup>23</sup>

A nova legislação migratória, por sua vez, revogou o antigo Estatuto do Estrangeiro, internalizou os acordos humanitários internacionais realizados pelo Brasil e reafirmou os princípios de direitos humanos já estabelecidos na Constituição Federal. Em seu artigo primeiro, a lei define migrante, imigrante, emigrante, visitante, apátrida e residente fronteiriço nos seguintes termos:

---

<sup>21</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Conare: 14 anos de existência. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, [S.l.], n. 11, p. 167-178, dez. 2011. Disponível em:

<https://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/194>. Acesso em: 2 jun. 2022.

<sup>22</sup> INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH). **Glossário**. Glossário relativo a migrações e direitos humanos. 2014. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/imdh/glossario>. Acesso em 14 abr. 2022.

<sup>23</sup> ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, Organização das Nações Unidas, 1951. Disponível em:

[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiado\\_s.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiado_s.pdf). Acesso em 15 ago. 2021.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se:

II – imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;

III – emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;

IV – residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;

V – visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI – apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.<sup>24</sup>

Nota-se, então, que, em um primeiro momento, não havia uma proteção explícita do refugiado como pessoa vulnerabilizada que necessita de uma proteção especial. A Nova Lei de Migração, no entanto, entrou em vigor somente 180 dias após a data em que foi sancionada e foi instrumentalizada pelo Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, o qual alterou algumas disposições. Nesse contexto, o decreto instituiu os seguintes dispositivos, de modo que passa a proteger explicitamente a pessoa refugiada:

**VII – refugiado – pessoa que tenha recebido proteção especial do Estado brasileiro, conforme previsto na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997; e**

**VIII – ano migratório – período de doze meses, contado da data da primeira entrada do visitante no território nacional, conforme disciplinado em ato do dirigente máximo da Polícia Federal. (grifo nosso)**<sup>25</sup>

Com esse dispositivo em mente, é necessário comentar a importância do artigo 2 da lei supracitada, o qual determina expressamente a prevalência dos acordos internacionais nesse assunto: “**Art. 2º Esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares**” (grifo nosso).<sup>26</sup>

<sup>24</sup> BRASIL. **Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm). Acesso em: 22 ago. 2021.

<sup>25</sup> BRASIL. **Decreto nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm). Acesso em: 22 ago. 2021.

<sup>26</sup> BRASIL. **Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm). Acesso em: 22 ago. 2021

Apesar de não ser necessário a disposição de prevalência dos tratados internacionais sobre as leis ordinárias, o destaque desse artigo é importante para sinalizar que os tratados do Mercosul e o Pacto de San José da Costa Rica, assim como o Protocolo de San Salvador, são essenciais para a garantia do direito à saúde do refugiado.

Nessa ótica, percebe-se que “a Lei de Migração parte da premissa de que o Estado tem obrigações para com a pessoa migrante, ao mesmo tempo que prevê direitos e obrigações para os sujeitos das migrações internacionais”<sup>27</sup>, evidenciando o dever internacional de acolhimento e concretizando o princípio do *non-refoulement*.

É importante ressaltar, ainda nesse contexto, que a nova legislação aprova a expedição de visto temporário para estrangeiros que venham realizar tratamento de saúde no Brasil, com visto estendido aos seus acompanhantes, desde que o imigrante comprove ser capaz de prover sua subsistência:

Art. 14. O visto temporário poderá ser concedido ao imigrante que venha ao Brasil com o intuito de estabelecer residência por tempo determinado e que se enquadre em pelo menos uma das seguintes hipóteses:

I - o visto temporário tenha como finalidade:

a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;

**b) tratamento de saúde;**

(...)

**§ 2º O visto temporário para tratamento de saúde poderá ser concedido ao imigrante e a seu acompanhante, desde que o imigrante comprove possuir meios de subsistência suficientes.** (grifo nosso)<sup>28</sup>

Nesse enquadramento, relaciona-se o dispositivo acima com o art. 4º da Lei de Migração, o qual prevê o acesso gratuito à assistência social e aos serviços públicos de saúde, proibindo a discriminação do migrante por sua condição migratória:

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

<sup>27</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, [S.l.], v. 26, p. 45, 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI\\_n26\\_Estatuto.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf). Acesso em: 2 ago. 2022.

<sup>28</sup> BRASIL. **Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm). Acesso em: 22 ago. 2021

**VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; ( grifo nosso) <sup>29</sup>**

A partir da análise dos dispositivos acima, é possível concluir que a nova legislação não somente intentou concretizar os princípios de acolhimento e o dever internacional para com a qualquer pessoa migrante, mas também visava desburocratizar o acesso aos serviços públicos, em especial o de saúde, com o intuito de buscar efetividade na garantia dos direitos fundamentais desse grupo vulnerabilizado.

Além disso, é importante destacar que a Nova Lei de Migração possui como uma das principais características a universalidade dos direitos humanos, seguindo a orientação migratória contrária àquela que o Estatuto do Estrangeiro adotava. Nesses termos, Claro afirma que:

Amplamente considerada, a Lei de Migração tem nítido viés de direitos humanos da pessoa migrante, tanto em razão do seu texto como ao se analisar sua hierarquia jurídica, subordinada à CF/1988, e dos tratados internacionais de direitos humanos – a maioria desses tratados está internalizada no ordenamento jurídico brasileiro no mesmo nível hierárquico que a nova lei. O Estatuto do Estrangeiro, por seu turno, não considerava os direitos humanos um tema central, embora igualmente fosse subordinado à CF/1988 e aos tratados internacionais ratificados pelo Brasil.<sup>30</sup>

Assim, a partir dos dispositivos supracitados, conclui-se que a nova legislação migratória reconheceu expressamente as condições e termos acordados na Convenção de 1951, com o objetivo de garantir o exercício pleno dos direitos dos refugiados e da pessoa migrante, em especial o direito universal à saúde. Dessa forma, pode-se dizer que as mudanças trazidas por essa legislação visam ligar, de uma maneira mais direta e robusta, o direito dos migrantes aos direitos humanos internacionais.

## 2.4 DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

---

<sup>29</sup> BRASIL. **Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm). Acesso em: 22 ago. 2021

<sup>30</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, [S.l.], v. 26, p. 47, 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI\\_n26\\_Estatuto.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf). Acesso em: 2 ago. 2022.

Embora as legislações supracitadas indiquem que a política migratória brasileira caminha para a caracterização de uma política migratória de desenvolvimento humano, com foco na garantia dos direitos da pessoa migrante<sup>31</sup>, é importante ressaltar que:

[...] o país não possui uma política migratória definida, tampouco uma política nacional e um plano nacional de migração formais que vinculariam o modus operandi dos três poderes do país com relação à questão migratória.<sup>32</sup>

Destaca-se, assim, que as primeiras tentativas de formulação de uma política migratória nacional remontam ao período do Império, com características de securitização.<sup>33</sup> Esse caráter securitário, que encarava o migrante como uma ameaça potencial ao território nacional, norteou a política migratória brasileira por um longo período. Apenas no início do século XX ocorreu uma mudança nas medidas governamentais e o Estado brasileiro passou a incentivar a migração para o território nacional, com o intuito de atrair mão-de-obra migrante.<sup>34</sup>

Esse primeiro conjunto de políticas migratórias do século XX pode ser entendido como sendo de benefícios compartilhados, se caracterizando pela ideia de que a migração beneficia ambos os países, o receptor e o de origem do migrante, desde que feita de acordo com a legislação e de maneira regular. Nesse sentido, esse tipo de política migratória não pressupõe que o migrante é uma possível ameaça nacional, como a política de securitização, mas dá ênfase à regularização dessas pessoas dentro do território nacional.<sup>35</sup>

A segunda metade do século XX, por outro lado, definiu uma importante mudança nacional e internacional no âmbito do Direito de Migração, uma vez que foi nesse momento histórico que começaram a surgir os acordos e conferências internacionais sobre direitos

---

<sup>31</sup> MÁRMORA, Lelio. Las políticas de gobernabilidad migratória. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana – REMHU**, Brasília, ano XVIII, n. 35, jul./dez. 2010, p. 77

<sup>32</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista; FAUTH JÚNIOR, Sandy. O processo participativo na elaboração e na consolidação da política migratória brasileira. *In*: NOGALES, Ana Maria; BOTEGA, Tuíla (orgs.). **Política migratória e o paradoxo da globalização**. Porto Alegre: Editora PUCRS, 2015. p. 75–103.

<sup>33</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, [S.l.], v. 26, p. 47, 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI\\_n26\\_Estatuto.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf). Acesso em: 2 ago. 2022.

<sup>34</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, [S.l.], v. 26, p. 119-210, 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI\\_n26\\_Estatuto.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf). Acesso em: 2 ago. 2022

<sup>35</sup> MÁRMORA, Lelio. Las políticas de gobernabilidad migratória. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana – REMHU**, Brasília, ano XVIII, n. 35, jul./dez. 2010, p. 77

humanos.<sup>36</sup> No caso brasileiro, ocorreu uma alteração significativa da legislação migratória a partir de 1980, quando ocorreu a publicação do Estatuto do Estrangeiro. Em 1988, deu-se a promulgação da Constituição Federal, a qual reafirmou o direito dos estrangeiros em território brasileiro, e, posteriormente, houve a publicação da Lei nº 9.474/97, que regulamentou a questão dos refugiados no país a partir da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, do seu Protocolo, de 1967, e da Declaração de Cartagena.<sup>37</sup>

Com isso, percebe-se que a incorporação de normas internacionais e a formulação de novas legislações tratando sobre migração e refúgio evidenciaram a ampliação do debate e uma mudança de pensamento acerca do tema. Apesar de ainda possuírem alguns dispositivos guiados pelo caráter securitário, em especial o Estatuto do Estrangeiro, as legislações incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro na última metade do século XX foram essenciais para nortear as políticas públicas garantidoras dos direitos fundamentais da pessoa migrante durante o século XXI.

No que se refere à política migratória brasileira da última década, destaca-se que a Lei de Migração, guiada pelos princípios basilares estabelecidos pela Lei nº 9474/97, promoveu uma mudança significativa no direito dos migrantes e refugiados, uma vez que, conforme explicitado anteriormente, garantiu a igualdade de tratamento e de oportunidades à pessoa migrante, preceituou a universalidade dos direitos humanos, instituiu o repúdio à xenofobia e a não criminalização da migração. Assim, todos esses princípios e as alterações promovidas pela Lei de Migração pareciam caminhar para a construção de uma política migratória para desenvolvimento humano para migrações.

No entanto, as ações que pareciam ser guiadas pelos princípios consagrados na Lei de Migração começaram a sofrer alterações a partir do último semestre de 2018. A publicação do Decreto nº 25.681-E/2018 foi uma das primeiras ações que sinalizaram a mudança do rumo da política migratória brasileira, uma vez que impôs barreiras restritivas ao direito dos refugiados por meio da burocratização dos procedimentos e utilizou uma linguagem securitária e discriminatória para a justificativa desse ato normativo.

---

36 CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, [S.l.], v. 26, p.119-210,2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI\\_n26\\_Estatuto.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf). Acesso em: 2 ago. 2022

37 *Ibidem*

Em 2019, a mudança dos princípios norteadores das políticas públicas para migrantes e refugiados ficou explícita através da publicação da Portaria nº 666 do Ministério da Justiça, que instituiu impedimentos ao ingresso de pessoa migrante no território nacional, e pela saída do Brasil do Pacto Global para Migração Segura, evidenciando a postura securitária que seria adotada pelos próximos anos e se distanciando dos princípios dos direitos humanos adotados pela Lei de Migração e pelos tratados internacionais assinados pelo Estado brasileiro.

A Lei Municipal nº 2.074/2020 de Boa Vista seguia o mesmo viés securitário das legislações anteriores. No entanto, apesar do Decreto nº 25.681-E/2018 e dos demais atos normativos apresentarem uma linguagem discriminatória, marcada pelos eufemismos no discurso migratório<sup>38</sup>, a legislação supracitada explicitamente culpabilizou os refugiados pela falha do serviço público de saúde, evidenciando o tratamento destinado às pessoas migrantes, como se fossem um perigo sanitário para os nacionais brasileiros, e se mostrando como um reflexo das políticas migratórias de securitização anteriores à essa norma.

---

38 Nesse contexto, utiliza-se a ideia apresentada por Pablo Ceriani Cernadas, em seu artigo “A linguagem como Instrumento de política migratória” (2016), que explicita como a linguagem é utilizada para justificar e constituir políticas restritivas de migração, especialmente através do uso de eufemismos

### 3 DOS ATOS NORMATIVOS INCONSTITUCIONAIS

Para a compreensão do contexto de publicação da Lei Municipal nº 2.074/2020 de Boa Vista, é preciso entender, primeiramente, a inconstitucionalidade do Decreto nº 25.681-E, anterior à referida legislação e similar à norma supramencionada no que se refere ao motivo de sua publicação e inconstitucionalidade. Nessa ótica, para entender a incompatibilidade da legislação municipal com a Carta Magna brasileira, deve-se ressaltar o direito constitucional à saúde, bem como o cumprimento dos tratados internacionais nos quais o Brasil é signatário, conforme ficou evidenciado em ambas as ações judiciais propostas contra a referida lei municipal e que serão expostas a seguir.

#### 3.1 DA INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 25.681-E/2018

Em razão do crescente fluxo migratório, em especial na região Norte, houve um aumento na demanda dos serviços públicos ofertados pelo Estado brasileiro. Nessa circunstância, surgiu a necessidade da criação de mecanismos capazes de proporcionar segurança econômica, social e jurídica a esses migrantes, bem como novas políticas de entrada e permanência no país.

Valendo-se da necessidade supracitada, foi publicado o Decreto nº 25.681-E, que visava regulamentar o acesso dos venezuelanos aos serviços públicos e implementar um sistema de fiscalização de entrada e permanência dos migrantes no estado.

Como parte da justificativa para a nova legislação, argumentou-se acerca da “[...] ineficiência das ações federais no controle de fronteira, permitindo que pessoas que não se enquadram na situação de refugiados ingressem em território nacional de forma indiscriminada e sem as cautelas sanitárias e de antecedentes criminais”<sup>39</sup>, bem como ressaltou-se a sobrecarga dos serviços públicos, o desrespeito às normas brasileiras aplicáveis ao refúgio e o compromisso, não cumprido por parte do Governo Federal, de instalar um hospital de campanha em Boa Vista.

---

39 RORAIMA. **Decreto nº 25.681-E, de 1º de agosto de 2018**. Decreta atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos do Estado de Roraima [...]. Boa Vista: Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, [2018]. Disponível em: [http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Decretos\\_Estaduais/2018/25681\\_e.pdf](http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Decretos_Estaduais/2018/25681_e.pdf). Acesso em: 2 set. 2021.

Nessa lógica, percebe-se que grande parte da justificativa para esse Decreto gira em torno da ineficiência do poder público em oferecer os serviços que garantem os direitos fundamentais, em especial o direito à saúde, e que, de modo geral, há uma culpabilização dos migrantes pela ineficiência dos serviços oferecidos pelo Estado.

Ocorre, no entanto, que a falha na prestação dos serviços públicos e a falta de verba ou orçamento não são fundamentos plausíveis para negar ou restringir acesso à saúde pelos refugiados. Assim sendo, é necessário apontar que a supremacia do direito à vida, do tratamento igualitário a todos e os princípios da universalidade e da assistência gratuita não são consagrados somente pela lei reguladora do SUS e pela Carta Magna brasileira, mas também por tratados internacionais, como o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Estatuto dos Refugiados.

Desse modo, ao afirmar que não há verba orçamentária para atender a esses migrantes e ao determinar, em seu artigo 3º, parágrafo único, a apresentação de passaporte válido para usufruir dos serviços públicos, o Decreto nº 25.681-E/2018 viola diretamente os princípios e direitos supracitados. Além disso, se mostra em contradição com o Estatuto dos Refugiados, uma vez que este determina que:

Art. 43 - No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.<sup>40</sup>

Assim, tendo em vista que a legislação supracitada constitui um caso típico de imposição de barreiras restritivas aos direitos dos refugiados, de modo a cercear o direito universal à saúde e a outros direitos fundamentais, o Decreto nº 25.681-E/2018 foi objeto incidental da Ação Cível Originária de nº 3121, ajuizada pelo Estado de Roraima em face da União, na qual foi deferida liminar que suspendeu o ato normativo.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup>BRASIL. **Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em: 02 set. 2021.

<sup>41</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária nº 3.121/RR**. Nesta ação cível originária, ajuizada pelo Estado de Roraima em face da União, apresenta a ré pedido incidental de suspensão do Decreto nº 25.681/2018 do Estado de Roraima [...]. Autor(a/s)(es): Estado de Roraima. Réu(é)(s): União. Relator(a): Min. Rosa Weber. Brasília, 8 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3121decreto.pdf>. Acesso em: 12 maio 2022.

Nesse enquadramento, é importante mencionar que a referida ação foi proposta em momento anterior à publicação do decreto e que possuía como um dos objetos principais, em tutela de urgência, o fechamento da fronteira Brasil-Venezuela com o intuito de limitar a entrada de imigrantes no território nacional, o que evidencia a postura securitária do estado de Roraima.<sup>42</sup>

Após o indeferimento do pedido liminar de fechamento das fronteiras, foi publicado o ato normativo supracitado e, como consequência, a União realizou o pedido incidental de suspensão de decreto. Nesse contexto, foi deferido o pedido com os seguintes fundamentos:

Sem adentrar no mérito quanto à ilegalidade, inconstitucionalidade ou mesmo violação de tratados internacionais, cuida-se, de forma evidente, da fixação de medidas alternativas restritivas a estrangeiros, especialmente venezuelanos, voltadas à tentativa de diminuição do fluxo migratório.

Em análise perfunctória, reitero, de norma estadual, trazida a estes autos de forma incidental pela ré, vislumbro evidenciado cuidar-se de ato não só capaz de tisonar princípios em exame no presente processo, mas também de alterar substancialmente o estado de fato e de direito e, de forma oblíqua, propiciar a obtenção dos resultados almejados pelo autor.<sup>43</sup>

Desse modo, nota-se que não houve análise de mérito sobre violações a tratados internacionais, mas uma avaliação de possível alteração de circunstâncias fáticas capazes de alterar o objeto da ação e uma arguição prévia de que o Decreto nº 25.681-E/2018 trata-se de medida restritiva a estrangeiros.

### 3.2 A LEI MUNICIPAL DE BOA VISTA Nº 2.074/2020 E A VIOLAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À SAÚDE

Em razão do aumento do fluxo imigratório no estado de Roraima e do déficit que o serviço público estadual enfrenta, em especial o da cidade de Boa Vista, a Lei Municipal nº 2.074/2020 foi criada com o intuito de:

[...] assegurar o atendimento a brasileiros aos serviços realizados diariamente, nas unidades básicas de saúde e hospital da criança no município de Boa Vista-RR, além

<sup>42</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária nº 3.121/RR**. Nesta ação cível originária, ajuizada pelo Estado de Roraima em face da União, apresenta a ré pedido incidental de suspensão do Decreto nº 25.681/2018 do Estado de Roraima [...]. Autor(a/s)(es): Estado de Roraima. Réu(é)(s): União. Relator(a): Min. Rosa Weber. Brasília, 8 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3121decreto.pdf>. Acesso em: 12 maio 2022.

<sup>43</sup> *Ibidem*

de regulamentar o número máximo de atendimento a estrangeiros, enquanto ausente o custeio das despesas que acarretam o efetivo prejuízo aos brasileiros do direito à saúde.<sup>44</sup>

Denota-se da disposição acima que a justificativa para a nova legislação é similar àquela do Decreto nº 25.681-E/2018: o aumento do número de estrangeiros prejudica o acesso aos serviços públicos, entre eles a saúde, pela população brasileira.

Apesar de sucintos e de argumentarem pela garantia do direito constitucional dos cidadãos brasileiros, os primeiros artigos regulamentadores do ato normativo deixam evidentes a tentativa de cerceamento de acesso à saúde pelos estrangeiros:

Art. 1º. Fica assegurado aos brasileiros o direito constitucional à saúde nas unidades básicas de saúde e no Hospital da Criança Santo Antônio, além de outros serviços públicos custeados pelo Poder Executivo Municipal.

Art. 2º. Fica assegurado o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) dos serviços públicos de saúde (atendimento em postos de saúde e hospital da criança, além de exames e medicamentos) disponibilizados a estrangeiros.

Parágrafo Único – O quantitativo disposto no artigo 2º poderá sofrer modificações, caso a demanda de brasileiro seja atendida e, ainda, existam vagas remanescentes.<sup>45</sup>

Com isso, nota-se que há uma evidente inobediência ao direito à saúde, bem como uma violação aos mesmos princípios e direitos desobedecidos na regulamentação do Decreto nº 25.681-E/2018.

É importante lembrar, nesse momento, que o direito à saúde constitui uma universalidade e um direito fundamental, conforme determinado no art. 196 da Constituição Federal<sup>46</sup>, de modo que a proteção à saúde dos cidadãos brasileiros não pode ocorrer em detrimento da saúde dos refugiados protegidos pela legislação nacional e internacional.

Ademais, a partir da avaliação das razões para a criação dessa legislação e dos dispositivos contidos nela, percebe-se que, apesar da lei abranger todos os estrangeiros,

---

<sup>44</sup> BOA VISTA (Município). Lei Municipal nº 2.074, de 26 de dezembro de 2019. Assegurar o atendimento a brasileiros nos serviços realizados diariamente, nas unidades básicas de saúde e hospital da criança no município de Boa Vista-RR [...]. **Diário Oficial do Município de Boa Vista**: Poder Executivo, Boa Vista, ano 26, n. 5043, p. 6, 7 jan. 2020. Disponível em: <https://publicacoes.boavista.rr.gov.br/diarios/2020/1/edicao/5043>. Acesso em: 22 ago. 2021.

<sup>45</sup> *Ibidem*

<sup>46</sup> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

restringindo o acesso à saúde não apenas dos refugiados venezuelanos, mas de todos migrantes de maneira ampla, o intuito do ato normativo foi cercear o atendimento daqueles primeiros, uma vez que há um claro efeito causal entre a onda imigratória consequente da crise no país vizinho e a tentativa de imposição de novas legislações xenofóbicas.

Nessa ótica, nota-se que as disposições da lei violam de maneira explícita o Estatuto dos Refugiados e a Lei de Migrações, as quais estabelecem como um dos preceitos fundamentais o amplo acesso aos serviços públicos de saúde por todos os migrantes.

Cabe aqui, ainda, ressaltar a incompatibilidade da norma com a Lei nº 8.080/90, que regulamenta o funcionamento do SUS em todo o território nacional e explicita os princípios da universalidade e igualdade de atendimento supracitados:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

- I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;
- II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;
- III - preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral;
- IV - igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;
- V - direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde;<sup>47</sup>

É essencial, além disso, lembrar que o Brasil é signatário do Pacto de San José da Costa Rica e seus protocolos seguintes, de modo que possui o dever de proporcionar o devido acesso à saúde aos migrantes e refugiados, conforme denota-se do art.10 do Protocolo de San Salvador:

1. Toda pessoa tem direito à saúde, entendida como o gozo do mais alto nível de bem-estar físico, mental e social.
2. A fim de tornar efetivo o direito à saúde, os Estados Partes comprometem-se a reconhecer a saúde como bem público e, especialmente, a adotar as seguintes medidas para garantir este direito:
  - a. Atendimento primário de saúde, entendendo-se como tal a assistência médica essencial colocada ao alcance de todas as pessoas e famílias da comunidade;

---

<sup>47</sup> BRASIL. **Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República: [1990]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm). Acesso em: 10 ago. 2021.

- b. Extensão dos benefícios dos serviços de saúde a todas as pessoas sujeitas à jurisdição do Estado;
- c. Total imunização contra as principais doenças infecciosas;
- d. Prevenção e tratamento das doenças endêmicas, profissionais e de outra natureza;
- e. Educação da população sobre prevenção e tratamento dos problemas da saúde;
- e
- f. Satisfação das necessidades de saúde dos grupos de mais alto risco e que, por sua situação de pobreza, sejam mais vulneráveis.<sup>48</sup>

Nota-se, dessa forma, que, caso houvesse uma ausência de normas nacionais que estabelecessem o acesso integral à saúde pelos refugiados, ainda haveria essa obrigação pelo Estado brasileiro, uma vez que as disposições contidas nas legislações internacionais são de caráter obrigatório e devem ser cumpridas em sua integralidade pelos Estados signatários. Nesse sentido, Flavia Piovesan e Daniel Castanhas de Freitas ressaltam que:

[...] tendo em vista o sólido arquétipo formado pelo Pacto de San José da Costa Rica, complementado pelo Protocolo de San Salvador, mister se faz ressaltar que a sua exigibilidade pelos cidadãos é imediata em face do Estado brasileiro, devendo haver estrita observância de seus preceitos pelo órgão jurisdicional no momento de sua aplicação.

Há a responsabilidade estatal em adotar todas as medidas legislativas e de outra natureza que sejam necessárias para conferir efetividade aos direitos e liberdades enunciados (PIOVESAN, 2014, p. 137-138), assentando, a um só tempo, o caráter negativo da atitude estatal quanto aos direitos individuais, bem como sua postura positiva evidenciada pelas ações positivas que assegurem a salvaguarda de todos os direitos previstos na [Comissão Interamericana de Direitos Humanos] CADH.<sup>49</sup>

Portanto, diante da análise de todas essas legislações de forma conjunta e da obrigatoriedade de sua aplicabilidade no território nacional, conclui-se que qualquer legislação em sentido contrário, que objetive restringir acesso de parte da população ou de estrangeiros à assistência à saúde, como a Lei Municipal nº 2.074/2020, é materialmente inconstitucional.

### 3.3 DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 2.074/2020

<sup>48</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Protocolo adicional à Convenção Americana sobre direitos humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, “Protocolo de San Salvador”**. San Salvador: Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, 17 de novembro 1988. Disponível em: [http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo\\_de\\_San\\_Salvador.htm](http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm). Acesso em: 24 ago. 2021.

<sup>49</sup> PIOVESAN, 2014 *apud* PIOVESAN, Flavia; FREITAS, Daniel Castanha. O pacto de San José da Costa Rica e a jurisprudência interamericana em matéria de direito à saúde. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 54, p. 209, jan. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/11843/7331>. Acesso em: 1 set. 2021.

A Lei Municipal nº 2.074/2020 surgiu com a sua essência inconstitucional, uma vez que violava explicitamente o direito constitucional à saúde dos migrantes. Em razão dessa inconstitucionalidade e de outros vícios formais expostos abaixo, foram propostas a Ação Direta de Inconstitucionalidade e a Ação Civil Pública, que serão analisadas a seguir.

### 3.3.1 Da Ação Direta de Inconstitucionalidade

Em razão dos motivos expostos acima, a publicação da Lei Municipal nº 2.074/2020 gerou uma série de controvérsias, o que ensejou o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade pela prefeita do Município de Boa Vista, Maria Teresa Sáenz Surita Guimarães, em desfavor da Câmara Municipal de Boa Vista.

Nesse sentido, é importante destacar que a Constituição Federal prevê expressamente a competência da justiça estadual para declarar inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em face à violação da Constituição Estadual, sendo plenamente cabível o pedido apresentado pela prefeitura<sup>50</sup>.

Assim, na data de 09/01/2020, foi protocolada a ação supramencionada, registrada sob o nº 9000025-43.2020.8.23.0000. O pedido estava fundamentado na violação material do art. 135 da Constituição Estadual de Roraima. Ademais, foi alegada a inconstitucionalidade pela ausência de competência, uma vez que a organização administrativa e o funcionamento da Administração Municipal são de competência privativa da prefeitura de Boa Vista, de modo que ocorreu a inobservância direta dos arts. 2º e 62, inciso IV, do diploma legal supramencionado<sup>51</sup>.

---

50 Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição: (...)

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão. BRASIL, 1988.

<sup>51</sup> RORAIMA. Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. **ADI 9000025-43.2020.8.23.0000**. Ação Direta de Inconstitucionalidade Lei Municipal nº 2.074/2019 – Iniciativa do Poder Legislativo – Assegurar o atendimento a brasileiros nos serviços realizados diariamente [...]. Autor(a/s)(es): Prefeita de Boa Vista – RR, Maria Teresa Saenz Surita Guimarães. Réu(é)(s): Câmara Municipal de Boa Vista. Relator: Almiro José Mello Padilha. Boa Vista, 8 de julho de 2021

Em relação à Constituição Federal, foram apontadas as violações dos arts. 196 e 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b”, com o intuito de evidenciar a inconstitucionalidade formal e material da lei municipal.

Diante dos argumentos expostos, foi pedida a suspensão liminar do ato normativo, o qual foi deferido, uma vez que, segundo o entendimento do Des. Relator Almiro José Mello Padilha, havia fortes indícios de invasão à esfera de atuação do Poder Executivo Municipal e Estadual, além de restar devidamente comprovado a probabilidade de dano, pois o art. 2º da Lei Municipal limitava o acesso à saúde pública. Ainda mais, ele destacou em sua fundamentação a necessidade de um amplo debate da matéria e de obediência aos direitos fundamentais garantidos aos refugiados venezuelanos:

[...] Por fim, é notório em nosso Estado que a imigração de pessoas de nacionalidade venezuelana impacta em todos os serviços públicos prestados, com grande demanda para a prestação de serviços de saúde. Contudo, considerando as premissas fixadas pelo texto constitucional não se pode excluí-los de tais serviços, havendo a necessidade de um diálogo maior sobre a matéria, com a participação dos entes, órgãos de proteção e toda sociedade envolvida. Diante do exposto, dou provimento ao pedido cautelar da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, tornando suspensos os efeitos da Lei Municipal nº. 2.074, de 26 de dezembro de 2019, a partir desta data.<sup>52</sup>

Após a suspensão da lei, o Ministério Público, no exercício de sua prerrogativa constitucional de defesa da ordem jurídica em ação de interesse público, manifestou-se pela procedência da ação e pela consequente inconstitucionalidade da Lei Municipal.

Desse modo, em 14/07/2021, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) proposta pela prefeita de Boa Vista foi julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade do diploma legal. Em sede de julgamento, o Des. Relator apresentou uma análise objetiva e rememorou os argumentos apresentados quando deferida a liminar, argumentando acerca da universalidade e da igualdade que abrange o direito à saúde:

(...) Portanto, entendo que não seria certo haver restrições discriminatórias a migrantes, tendo em vista que, repito, o direito à saúde ser uma garantia de um direito humano fundamental, garantindo o acesso universal e igualitário com tratamento integral a todos que dele necessitam.

---

<sup>52</sup> RORAIMA. Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. **ADI 9000025-43.2020.8.23.0000**. Ação Direta de Inconstitucionalidade Lei Municipal nº 2.074/2019 – Iniciativa do Poder Legislativo – Assegurar o atendimento a brasileiros nos serviços realizados diariamente [...]. Autor(a/s)(es): Prefeita de Boa Vista – RR, Maria Teresa Saenz Surita Guimarães. Réu(é)(s): Câmara Municipal de Boa Vista. Relator: Almiro José Mello Padilha. Boa Vista, 8 de julho de 2021

Diante do exposto, em consonância com o parecer ministerial, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº. 2.074, de 26 de dezembro de 2019, com efeito retroativo.<sup>53</sup>

Assim, nota-se que, apesar da tentativa de cerceamento do direito à saúde dos refugiados pela Câmara Municipal de Boa Vista, houve o manuseio efetivo dos instrumentos judiciais para garantir o cumprimento dos tratados internacionais e normas constitucionais brasileiras. Com isso, percebe-se que o Poder Judiciário, quando provocado, atua como garantidor dos direitos fundamentais das pessoas refugiadas, cabendo a ele o controle de constitucionalidade das leis que objetivarem dificultar ou cercear os direitos desses migrantes.

### 3.3.2 Da Ação Civil Pública

É importante destacar que, em razão dos debates que surgiram a partir da publicação da Lei Municipal nº. 2.074, a Ação Direta de Inconstitucionalidade não foi a única ação judicial proposta com o intuito de suspender os efeitos da legislação discriminatória. Ressalta-se, assim sendo, a Ação Civil Pública que foi ajuizada no dia 30/01/2020 — posteriormente ao ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade — sob o nº 1000545-97.2020.4.01.4200, pela Defensoria Pública da União e o grupo Conectas Direitos Humanos, em face da União Federal e do Município de Boa Vista.

A peça exordial apontou a competência da justiça federal pelo art. 109, incisos I e III da Constituição Federal<sup>54</sup>. Nessa ótica, a competência pelo primeiro dispositivo supramencionado foi fundamentada pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal de que as ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal serão de competência da Justiça Federal, de modo que a mesma interpretação é aplicável à Defensoria Pública da União, uma vez que é um órgão da União<sup>55</sup>. No segundo dispositivo, apontou a competência da justiça federal em razão

<sup>53</sup> RORAIMA. Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. **ADI 9000025-43.2020.8.23.0000**. Ação Direta de Inconstitucionalidade Lei Municipal nº 2.074/2019 – Iniciativa do Poder Legislativo – Assegurar o atendimento a brasileiros nos serviços realizados diariamente [...]. Autor(a/s)(es): Prefeita de Boa Vista – RR, Maria Teresa Saenz Surita Guimarães. Réu(é)(s): Câmara Municipal de Boa Vista. Relator: Almiro José Mello Padilha. Boa Vista, 8 de julho de 2021

<sup>54</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 ago. 2021.

<sup>55</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (2. Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Roraima). **Ação Civil Pública 1000545-97.2020.4.01.4200**. Ação Civil ajuizada pela Defensoria Pública da União e pelo grupo Conectas Direitos Humanos para condenar o município de Boa Vista [...]. Autor(a/s)(es): Defensoria Pública da União e Grupo Conectas Direitos Humanos. Réu(é)(s): União Federal e Município de Roraima. Boa Vista, 8 de abril de 2021.

da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, bem como explicitou, em um segundo momento, que a legitimidade de ambas as partes réis ocorre por causa da responsabilidade solidária do Município e da União em garantir o exercício pleno do direito à saúde.

Ademais, a petição inicial rememorou a vulnerabilidade dos migrantes do estado de Roraima, bem como preconizou os direitos e princípios estabelecidos pelo Protocolo de San Salvador, pelo Estatuto do Refugiado e pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os quais devem ser seguidos pelo Estado brasileiro em razão de sua condição de signatário desses tratados internacionais.<sup>56</sup> Outro ponto que merece destaque é a abordagem específica da proteção de crianças refugiadas, dado que o argumento evidencia a abrangência do Direito Internacional dos Refugiados e defende o desrespeito às garantias constitucionais das crianças e adolescentes sob a ótica nacional e internacional.

Em relação às normas nacionais do direito fundamental ao serviço público de saúde, a peça exordial destacou os arts. 5º, 6º, 196 e o caput da Constituição Federal, além da Lei de Migração, argumentando que as legislações estabelecem o direito à saúde como dever do Estado, de maneira ampla e irrestrita, e a vedação de distinção entre migrantes e nacionais.

No que se refere ao pedido incidental de declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal, foi argumentado que, apesar de a jurisprudência consolidada não admitir o ajuizamento de ação civil pública contra lei em tese, é perfeitamente cabível que o pedido seja realizado de forma incidental, já que o pedido principal busca obstar a produção de determinados efeitos concretos pela lei reputada inconstitucional.<sup>57</sup>

A petição explicitou, nesse sentido, que a declaração de inconstitucionalidade não causa embaraço aos pedidos principais, uma vez que o

---

<sup>56</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (2. Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Roraima). **Ação Civil Pública 1000545-97.2020.4.01.4200**. Ação Civil ajuizada pela Defensoria Pública da União e pelo grupo Conectas Direitos Humanos para condenar o município de Boa Vista [...]. Autor(a/s)(es): Defensoria Pública da União e Grupo Conectas Direitos Humanos. Réu(é)(s): União Federal e Município de Roraima. Boa Vista, 8 de abril de 2021.

<sup>57</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (2. Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Roraima). **Ação Civil Pública 1000545-97.2020.4.01.4200**. Ação Civil ajuizada pela Defensoria Pública da União e pelo grupo Conectas Direitos Humanos para condenar o município de Boa Vista [...]. Autor(a/s)(es): Defensoria Pública da União e Grupo Conectas Direitos Humanos. Réu(é)(s): União Federal e Município de Roraima. Boa Vista, 8 de abril de 2021

[...] fato de a lei ser inconstitucional é apenas um fundamento, dentre outros, para obstar que os órgãos responsáveis pela prestação de serviços públicos de saúde no Município de Boa Vista discriminem pessoas no acesso a tão relevante direito fundamental com base em critério de nacionalidade.<sup>58</sup>

Houve, além disso, o pedido de concessão de tutela de urgência para não condicionamento da prestação de serviços ao percentual determinado na lei, diante da probabilidade do direito à saúde dos migrantes e do perigo de dano causado pela aplicabilidade imediata da legislação. Por fim, no que se refere aos pedidos principais, a Defensoria Pública da União (DPU) e o grupo Conectas Direitos Humanos pleitearam a condenação do Município de Boa Vista à obrigação de “[...] afixar em local visível, em todos os seus estabelecimentos voltados ao atendimento de saúde, mensagem reafirmando no disposto na legislação federal, em português e em espanhol [...]” e à obrigação de não-fazer “[...] para que não condicionem a prestação de serviços de saúde aos migrantes à percentual ou reserva de vaga criado com o critério de separação do usuário em razão de sua origem.”<sup>59</sup>

Desse modo, proposta a ação nos moldes supracitados, a União se manifestou e pediu a sua migração ao polo ativo da ação, uma vez que “[...] o interesse da União não é de figurar no polo passivo da ação, defendendo a restrição imposta pelo Município, ao acesso de migrantes ao Sistema de Saúde Públicos, mas de figurar no polo ativo da ação, exigindo essa observância.”<sup>60</sup>

Por sua vez, o Município de Boa Vista se manifestou e informou acerca da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei Municipal n.º 2.074/2020 perante o Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, fato esse que entende como prejudicial ao mérito da Ação Civil Pública.

Isso posto, foi indeferida a liminar requerida, sob a ótica da inaptidão da via eleita e da carência do interesse de agir, dado que, no entendimento do magistrado de primeiro grau:

---

<sup>58</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (2. Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Roraima). **Ação Civil Pública 1000545-97.2020.4.01.4200**. Ação Civil ajuizada pela Defensoria Pública da União e pelo grupo Conectas Direitos Humanos para condenar o município de Boa Vista [...]. Autor(a/s)(es): Defensoria Pública da União e Grupo Conectas Direitos Humanos. Réu(é)(s): União Federal e Município de Roraima. Boa Vista, 8 de abril de 2021

<sup>59</sup> *Ibidem*

<sup>60</sup> *Ibidem*

[...] nada mais significa dizer que, deferida a liminar ou julgado procedente o pedido desta ação civil pública, a inconstitucionalidade tida por incidental implicaria, com ares de principalidade, a anulação integral do âmbito objetivo e subjetivo de incidência da lei municipal impugnada. Em nada se altera, portanto, o quadro de usurpação de competência alheia, desenhado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, através do qual o magistrado de primeiro grau, ilegitimamente, retira do ordenamento jurídico determinada norma aprovada pelo Poder Legislativo.<sup>61</sup>

Além disso, ainda nos termos do indeferimento do pedido, a decisão explicitou que no que se refere ao pedido de condenação do Município na obrigação de fazer:

[...] esbarra na ausência de interesse de agir, já decidida pelo egrégio Tribunal Regional Federal desta 1ª Região em caso semelhante (v.g., AC 0005365-42.2006.4.01.3304, 6ª Turma, Rel. Juiz Fed. Conv. Roberto Carlos de Oliveira, e-DJF1 de 27/02/2019), por falta de amparo constitucional ou legal para que se imponha ao município semelhante exigência.<sup>62</sup>

O Ministério Público, intimado a se manifestar, expressou entendimento similar ao exposto na decisão interlocutória que indeferiu a tutela de urgência, argumentando:

Veja-se que a parte autora pretende obter o efeito prático relativo à manutenção do atendimento igualitário aos migrantes venezuelanos no sistema de saúde municipal, mas não relatou qualquer caso concreto apto a afastar a incidência da mencionada lei, de modo que o pedido imediato, na presente ação, é a própria declaração de inconstitucionalidade da referida norma, pela via do controle difuso, esvaziando integralmente o seu conteúdo. A partir de tal declaração, uma decisão monocrática, ainda que proferida em caráter liminar, teria a mesma eficácia daquela eventualmente proferida em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Em assim sendo, há que se falar em inadequação da via eleita, pois como já frisado, a alegação de inconstitucionalidade das disposições da Lei Municipal nº 2.074/2020 não é mera causa de pedir da presente ação civil pública, não sendo especificados no pedido principal os efeitos concretos que se pretende com a decisão judicial.<sup>63</sup>

Diante disso, as partes autoras interpuseram o recurso do Agravo de Instrumento com pedido liminar, registrado sob o nº 1004077-69.2020.4.01.0000, o qual concedeu a antecipação de tutela sob os seguintes argumentos:

Na hipótese dos autos, e embora seja tênue a linha que separa os casos em que se pretende, via [Ação Civil Pública] ACP, a inconstitucionalidade de lei daqueles em que tal pedido se revela de forma apenas incidental, o que me parece é que o pedido de inconstitucionalidade da lei municipal questionada é causa de pedir para o pleito

<sup>61</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (2. Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Roraima). **Ação Civil Pública 1000545-97.2020.4.01.4200**. Ação Civil ajuizada pela Defensoria Pública da União e pelo grupo Conectas Direitos Humanos para condenar o município de Boa Vista [...]. Autor(a/s)(es): Defensoria Pública da União e Grupo Conectas Direitos Humanos. Réu(é)(s): União Federal e Município de Roraima. Boa Vista, 8 de abril de 2021

<sup>62</sup> *Ibidem*

<sup>63</sup> *Ibidem*

de ampla disponibilização dos serviços de saúde no Município de Boa Vista/RR, sem diferenciação quanto à nacionalidade do usuário.

Dessa forma, e em análise inicial, entendo que a ACP é via adequada ao pleito da DPU, razão pela qual passo à análise da questão de mérito.

[...]

Dessa forma, e a partir do exame da legislação aplicável à controvérsia, razão assiste às agravantes ao pretender garantir o acesso integral e sem distinção quanto à origem dos beneficiários do sistema público de saúde no Município de Boa Vista/RR.<sup>64</sup>

Posterior à antecipação de tutela concedida em sede de agravo de instrumento, foi acolhido o pedido da União de migração para o polo passivo e determinada a intimação das partes acerca da subsistência do interesse processual na demanda, uma vez que o Tribunal de Justiça de Roraima, no bojo da ADI n.º 9000025-43.2020.8.23.0000, por unanimidade, concedeu medida cautelar para suspender os efeitos da Lei Municipal n.º 2.074/2020, o que constitui fato superveniente que afeta diretamente a ação civil pública proposta.

A seguir, a Conectas Direitos Humanos pleiteou o prosseguimento do feito, argumentando com a natureza precária e cautelar da medida, bem como apontou que os pedidos da demanda não se resumem somente à inconstitucionalidade do ato normativo, mas à obrigação de fazer e de não fazer por parte do Município de Boa Vista, pois, inclusive, havia indícios de descumprimento da medida pela parte ré.

Assim, houve prosseguimento do feito e, na data de 08 de abril de 2021, foi proferida a sentença de procedência da Ação Civil Pública (ACP), que superou o entendimento de inadequação da via eleita, argumentando que “[...] é cediço que ao Poder Judiciário como um todo é permitido realizar o controle difuso de constitucionalidade, de forma incidental.”<sup>65</sup>

Ademais, apesar da declaração cautelares de inconstitucionalidade da Lei n.º 2.074/2020, o magistrado ressaltou que não há perda superveniente do objeto, uma vez que existem pedidos de condenação em obrigação de fazer e de não fazer. Nesse sentido, a sentença de procedência foi fundamentada nos dispositivos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e da

<sup>64</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (6. Turma). **Agravo de Instrumento 1004077-69.2020.4.01.0000**. Agravo prejudicado por perda superveniente do objeto. Agravante(s): Defensoria Pública da União e Grupo Conectas Direitos Humanos. Agravado (a/s): União Federal e Município de Roraima. Relator: Rafael Paulo Soares Pinto. Boa Vista, 23 de abril de 2021.

<sup>65</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (2. Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Roraima). **Ação Civil Pública 1000545-97.2020.4.01.4200**. Ação Civil ajuizada pela Defensoria Pública da União e pelo grupo Conectas Direitos Humanos para condenar o município de Boa Vista [...]. Autor(a/s)(es): Defensoria Pública da União e Grupo Conectas Direitos Humanos. Réu(é)(s): União Federal e Município de Roraima. Boa Vista, 8 de abril de 2021.

Convenção Americana de Direitos Humanos, assim como explicitou o direito à igualdade preconizado no art. 5º da Constituição Federal.

Nesse sentido, o magistrado também trouxe para a análise do mérito as disposições do Estatuto do Refugiado, da lei regulamentadora do SUS e da Lei de Migrações, afirmando que:

[...] resta evidente que a lei municipal em questão, ao limitar o acesso de estrangeiros ao máximo de 50% dos serviços públicos de saúde disponibilizados pelo Município de Boa Vista/RR, afronta aos princípios da isonomia e da não discriminação, assegurados tanto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como também em tratados internacionais incorporados ao ordenamento jurídico pátrio.

E por mais que a Venezuela tenha passado, e ainda esteja passando, por uma crise humanitária, com intenso fluxo migratório para o Brasil, o que requer atenção do Poder Público e da sociedade, discriminar os vizinhos fronteiriços não passa pelo crivo das normas elencadas ao longo da fundamentação desta sentença, sendo certo ainda que vai de completo encontro ao Decreto nº 9.285/2018, que reconheceu, em seu art. 1º, a “...situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela”.

É dizer, o tratamento discriminatório na utilização do sistema de saúde por estrangeiros está em total dissonância com a política que o Estado brasileiro mantém de acolhimento aos migrantes em situação de vulnerabilidade, podendo, aliás, conforme alertado pela União, acarretar graves consequências decorrentes da violação dos direitos humanos no plano internacional.<sup>66</sup>

Diante da leitura da sentença, nota-se que houve uma análise conjunta das normas legais e internacionais, bem como utilizou-se da hermenêutica constitucional para aplicar os diplomas normativos ao caso concreto. Nessa circunstância, é importante destacar que o ato decisório discorreu brevemente sobre a situação fática que levou à publicação da Lei nº. 2.074/2020, avaliando que é necessária a atenção da sociedade e do Poder Público.

Desse modo, percebe-se que essa decisão pode ensejar o princípio de um debate acerca da necessidade de novas formas de políticas públicas migratórias, uma vez que, conforme explicitado anteriormente, a falha na prestação de serviços públicos não deve ser tida como responsabilidade da chegada dos refugiados, mas da ineficiência do Estado em adaptar os serviços oferecidos e as políticas públicas à nova realidade social.

---

<sup>66</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (2. Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Roraima). **Ação Civil Pública 1000545-97.2020.4.01.4200**. Ação Civil ajuizada pela Defensoria Pública da União e pelo grupo Conectas Direitos Humanos para condenar o município de Boa Vista [...]. Autor(a/s)(es): Defensoria Pública da União e Grupo Conectas Direitos Humanos. Réu(é)(s): União Federal e Município de Roraima. Boa Vista, 8 de abril de 2021

## 4 DAS ATUAIS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS

Denota-se, dos pontos explorados acima, que a mera criação de leis com normas alinhadas aos tratados internacionais de direitos humanos e dos refugiados não é o suficiente para garantir a efetividade e o respeito às garantias fundamentais dos migrantes.

As atuais normas brasileiras relacionadas ao tema demonstram essa incompatibilidade de maneira explícita ao adotar medidas que restringem o acesso dos estrangeiros aos serviços públicos, de forma que evidenciam a necessidade de uma mudança no viés securitário adotado nos últimos anos.

Desse modo, apesar da criação de legislações humanizadas ser importante para o progresso do Direito Internacional dos Refugiados, percebe-se que se deve alinhar a aplicabilidade das leis com políticas públicas que visem integrar o migrante à sociedade, uma vez que a efetividade das legislações não ocorre no âmbito jurídico ou teórico, mas na prática e na vivência social. Assim, torna-se essencial a formulação de uma estrutura de governança local, que permita a devida integração do refugiado, conforme será demonstrado a seguir.

### 4.1 O DIREITO À SAÚDE COMO INSTRUMENTO DE INTEGRAÇÃO MIGRATÓRIA

O acesso à saúde pela pessoa migrante é uma das situações mais importantes quando se fala de integração migratória e garantia dos direitos humanos. Isso porque essa parcela vulnerabilizada da população enfrenta condições precárias de trabalho, constante discriminação e isolamento social, o que fundamenta o reconhecimento da situação migratória como fator de risco à saúde mental e física.<sup>67</sup>

Apesar da migração ser benéfica nas situações em que permite a saída de um local que colocava em risco a integridade física e mental do cidadão, é incontestável que a jornada migratória e o processo de reconhecimento da situação como pessoa migrante ou refugiada são desgastantes e prejudiciais à saúde, de modo que:

---

<sup>67</sup> ALVORADA, 2010 *apud* EBERHARDT, Leonardo Dresch; MIRANDA, Ary Carvalho de. Saúde, trabalho e imigração: revisão da literatura científica latino-americana. **Saúde em Debate**, [S.l.], v. 41, n. especial, p. 299–312, 2017. DOI: 10.1590/0103-11042017S225. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042017S225>. Acesso 25 ago. 2022.

[...] Parte dos processos de adoecimento que sofrem os grupos mencionados constituem complexos resultados de seus modos de vida e trabalho em contextos de vulnerabilidade social dessas duas áreas urbanas que, com frequência, envolvem situações de risco concreto à saúde, inerentes a sua inserção como imigrantes nessas sociedades.

Outra hipótese é a de que os processos de atenção aos padecimentos e sofrimentos decorrentes desse processo são interdependentes à situação descrita anteriormente, sendo, também, influenciados pela situação de imigração e suas consequências administrativas, que resultam na oscilante capacidade de exercício de direitos e de condições de acesso aos serviços públicos de saúde para imigrantes e/ou refugiados em cada uma dessas cidades; bem como no âmbito das relações entre profissionais de saúde e pacientes, e da qualidade dos cuidados oferecidos pelos sistemas de saúde.<sup>68</sup>

É importante destacar, ainda, que o risco à saúde varia de acordo com a localidade e com as características de cada solicitante de reconhecimento de condição de refúgio ou migratória, uma vez que “[...] As especificidades de gênero, de etnia e de cor, de classe, entre outras, continuam atuando como fatores impeditivos para o pleno exercício de direitos básicos entre grande parte da população”.<sup>69</sup>

Com isso, percebe-se que é intrínseca a relação entre saúde e políticas migratórias locais, uma vez que afeta diretamente a qualidade de vida, a experiência do migrante e o devido respeito aos direitos humanos dessas pessoas. Nesse sentido, conclui-se que “[...] os cuidados em saúde acabam por constituir a porta de entrada para os imigrantes nos serviços públicos, pois em algum momento haverá busca de alívio aos seus sofrimentos em contextos de serviços marcados por desafios nos processos de inclusão.”<sup>70</sup>

Apesar dos atos normativos e as facilitações trazidas pela posituação do Direito Internacional do Refugiado, ainda há muita dificuldade prática no que se refere ao acesso efetivo aos serviços públicos de saúde, principalmente quando se fala em situações críticas de superlotação de hospitais e na dificuldade de acesso aos medicamentos. Alinhada à falta de

<sup>68</sup> GOLDBERG, Alejandro; MARTIN, Denise; SILVEIRA, Cássio. Por um campo específico de estudos sobre processos migratórios e de saúde na Saúde Coletiva. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, [S.l.]. v. 19, n. 53, p. 230, 2015. DOI: 10.1590/1807-57622015.0194 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-57622015.0194>. Acesso em: 23 ago.2022

<sup>69</sup> SANTOS, Fabiane Vinente dos. A inclusão dos migrantes internacionais nas políticas do sistema de saúde brasileiro: o caso dos haitianos no Amazonas. **História, Ciências, Saúde - Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 490, 2016. DOI: 10.1590/S0104-59702016000200008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/58z9csfWSTJnw9dnqvmfQb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 ago. 2022.

<sup>70</sup> MARTIN, Denise; GOLDBERG, Alejandro; SILVEIRA, Cássio. Imigração, refúgio e saúde: perspectivas de análise sociocultural. **Saúde e Sociedade**, [S. l.], v. 27, n. 1, p.34, 2018. DOI: 10.1590/S0104-12902018170870. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/BTJsmc9wYXWmCKRBkp5LgPc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 ago. 2022.

informação e ao preconceito por parte da população nacional, não é raro que os migrantes não consigam acessar os serviços básicos ou tenham esse direito negado por atos administrativos securitários e xenofóbicos, de modo que ocorre o desvio do caráter humanitário da saúde e cria-se um mecanismo de exclusão da pessoa migrante.

Assim, percebe-se que a saúde também pode ser utilizada como um instrumento de exclusão e invisibilização dos migrantes e refugiados. No caso brasileiro, essa situação se mostrou extremamente evidente com a Lei nº 2074/2020, que foi criada em um contexto de crise nos serviços de saúde e intensificação do fluxo migratório.<sup>71</sup> A legislação supracitada não somente evidenciou a dificuldade de acesso aos serviços público de saúde pela pessoa migrante, mas também tornou explícita a dificuldade de integração dessa parcela vulnerabilizada da população, uma vez que, dentro de um ambiente público, que deveria ser visto como acolhedor e garantidor de seus direitos, passou a ser encarada como um perigo social e sanitário para os nacionais brasileiros.

Dessa forma, é possível concluir que

[...] a questão da saúde tem um papel fundamental para questionar o nacionalismo e a xenofobia que por vezes permeiam os discursos e práticas dos agentes governamentais e da mídia e que contribuem para a estigmatização dos imigrantes.<sup>72</sup>

Com isso, percebe-se que o acesso à saúde é uma das principais vertentes que devem ser desenvolvidas na tentativa de integração do migrante e dos refugiados, pois, quando realizado corretamente, atua como garantidor da dignidade da pessoa humana e como vetor de adaptação e inserção social deste grupo vulnerabilizado.

#### 4.2 DA POLÍTICA MIGRATÓRIA DE SECURITIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

---

<sup>71</sup> BOA VISTA (Município). Lei Municipal, nº 2.074 de 26 de dezembro de 2019. Assegurar o atendimento a brasileiros nos serviços realizados diariamente, nas unidades básicas de saúde e hospital da criança no município de Boa Vista-RR [...]. **Diário Oficial do Município de Boa Vista: Poder Executivo**, Boa Vista, ano 26, n. 5043, p. 6, 7 jan. 2020. Disponível em: <https://publicacoes.boavista.rr.gov.br/diarios/2020/1/edicao/5043>. Acesso em: 22 ago. 2021.

<sup>72</sup> SANTOS, Fabiane Vinente dos. A inclusão dos migrantes internacionais nas políticas do sistema de saúde brasileiro: o caso dos haitianos no Amazonas. **História, Ciências, Saúde - Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 491, 2016. DOI: 10.1590/S0104-59702016000200008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/58z9csfWSTJnw9dnqvmfQb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 ago. 2022

Conforme disposto acima, percebe-se que a mera criação de leis garantidoras do direito dos refugiados não é o suficiente para assegurar a sua efetividade no território nacional. Isso acontece porque o Brasil nunca apresentou uma política migratória estatal, mas governamental, cujos objetivos e princípios base mudam de acordo com o governante.<sup>73</sup>

Nesse contexto, nota-se que a política migratória brasileira, quando publicada a Nova Lei de Migrações, caminhava para a construção de uma política migratória para desenvolvimento humano, com foco na priorização e respeito aos direitos fundamentais dos migrantes. No entanto, a partir do segundo semestre de 2018, percebem-se ações governamentais e administrativas contrárias aos princípios estabelecidos na legislação, refletindo uma nova política migratória de securitização que visualiza o migrante como uma ameaça à segurança nacional.<sup>74</sup>

É importante ressaltar, entretanto, a Operação Acolhida, criada pela Lei nº 13.684 no ano de 2018 para atender a crise humanitária venezuelana, como um exemplo de política migratória e de governança migratória local, uma vez que foi regulamentada por legislação nacional, obedecendo aos princípios da Lei de Migração, e promovendo uma atuação em conjunto do governo federal, estadual, municipal e da sociedade civil.

Nesse sentido, a Operação Acolhida caracterizou-se como o primeiro arranjo de governança migratória no Brasil, introduzindo uma noção de cooperação entre os entes federativos e instituições não-governamentais, que deverão ser entendidos como norteadores das próximas políticas migratórias brasileiras. A criação dessa operação foi extremamente importante para inaugurar uma nova noção de atendimento aos migrantes no Brasil, de modo que, caso houvesse um cumprimento efetivo de seus objetivos, se caracterizaria como uma política migratória para desenvolvimento humano para migrações.

Ocorre, no entanto, que ainda há falhas significativas no atendimento à população refugiada, já que a burocracia do processo público de aquisição de bens e serviços, a carência

---

<sup>73</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista; FAUTH JÚNIOR, Sandy. O processo participativo na elaboração e na consolidação da política migratória brasileira. In: NOGALES, Ana Maria; BOTEGA, Tuíla (orgs.). **Política migratória e o paradoxo da globalização**. Porto Alegre: Editora PUCRS, 2015. p. 75–103.

<sup>74</sup> MÁRMORA, Lelio. Modelos de Governabilidade Migratoria. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, DF, ano 18, n. 35, p. 71–92, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/229>. Acesso em: 22 ago. 2022

de quantitativo de recursos humanos qualificados, em especial de pessoal de saúde para participar das diversas operações, os atos xenofóbicos e o custo elevado das operações ainda são alguns dos diversos empecilhos para a prática efetiva da Lei de Migração e da Operação Acolhida.<sup>75</sup>

Ademais, a edição de atos normativos contrários às legislações supramencionadas e aos dispositivos constitucionais garantidores do direito à saúde dos refugiados também impossibilita a efetividade plena da Operação Acolhida. Desse modo, percebe-se que apesar da noção inicial de uma política migratória voltada para a garantia e proteção dos migrantes, a prática evidencia uma extrema burocratização e a formulação de legislações discriminatórias, fundadas na ideia de ameaça ao território nacional.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a ameaça supracitada não precisa, necessariamente, tratar-se de uma pessoa que cometerá possíveis delitos, mas pode simplesmente encarar o migrante como alguém que cerceará o direito dos cidadãos nacionais e impedirá o devido funcionamento da máquina pública, apontando-o como uma ameaça aos direitos dos brasileiros e estabelecendo uma menor importância aos direitos dos refugiados.

Nos últimos anos, nota-se um aumento de políticas securitárias, fundadas sob o argumento de proteção do território nacional, como a Portaria nº 666 do Ministério da Justiça, e do potencial perigo sanitário oferecido pelos refugiados e do cerceamento do direito à saúde dos brasileiros, como o Decreto nº 25.681-E/2018 e a Lei Municipal nº 2.074/2020 de Boa Vista.

Essa última norma foi um marco importante dentro do contexto de legislações securitárias, uma vez que não somente culpabilizou explicitamente os refugiados pela falha na prestação de serviço público, mas também buscou restringir ativamente o acesso desse grupo aos hospitais quando limitou a 50% a capacidade de atendimento a migrantes, tratando-os como um perigo sanitário para os nacionais brasileiros.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> IPEA, 2021, p.26. IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas. Brasília: IPEA, 2021.

<sup>76</sup> BOA VISTA (Município). Lei Municipal nº 2.074 de 26 de dezembro de 2019. Assegurar o atendimento a brasileiros nos serviços realizados diariamente, nas unidades básicas de saúde e hospital da criança no município de Boa Vista-RR [...]. **Diário Oficial do Município de Boa Vista**: Poder Executivo, Boa Vista, ano 26, n. 5043, p. 6, 7 jan. 2020. Disponível em: <https://publicacoes.boavista.rr.gov.br/diarios/2020/1/edicao/5043>. Acesso em: 22 ago. 2021

Assim, embora seja muito difícil definir a atual política migratória brasileira dentro de apenas um modelo de política migratória<sup>77</sup>, nota-se que há um maior destaque para as políticas de securitização, caracterizadas pela incompatibilidade de seus atos legislativos e administrativos com os pilares estabelecidos pela Lei de Migração e pela Constituição Federal. Além disso, esse caráter securitário também é evidenciado pela necessidade de judicialização para declarar inconstitucional e tornar sem efeitos normas que são explicitamente contrárias aos princípios de proteção dos migrantes e refugiados estabelecidos na Carta Magna nacional.

#### 4.3 DA NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE UMA GOVERNANÇA MIGRATÓRIA LOCAL

A alteração do rumo da política migratória e a publicação de leis e atos normativos discriminatórios, como a Lei Municipal nº 2.074/2020 de Boa Vista e o Decreto nº 25.681-E/2018, evidenciam a necessidade urgente de criação de uma nova política migratória nacional, que seja capaz de colocar em prática os princípios garantidores dos direitos dos migrantes.

Dessa maneira, compreendendo política migratória como “[...] o conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros de território nacional, bem como as ações destinadas a regular a manutenção dos laços entre o Estado e seus nacionais que residam no exterior”<sup>78</sup>, nota-se que é necessária uma ação regulamentadora do governo para definir claramente os atos estatais voltados para a proteção do migrante e, em especial, à proteção da saúde dessas pessoas vulnerabilizadas.

Ocorre que, conforme nota-se nos fatos destacados anteriormente, o Estado brasileiro possui uma incompatibilidade entre as normas constitucionais garantidoras dos direitos da pessoa migrante e a prática migratória, muito destacada pelos decretos e outros atos normativos locais. Nessa ótica, ressalta-se a essencialidade de trabalhar a política migratória dentro de uma

---

<sup>77</sup>MÁRMORA, Lelio. Modelos de Governabilidade Migratoria. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, DF, ano 18, n. 35, p. 71–92, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/229>. Acesso em: 22 ago. 2022

<sup>78</sup>SICILIANO, 2013 *apud* CLARO, Carolina de Abreu Batista; FAUTH JÚNIOR, Sandy. O processo participativo na elaboração e na consolidação da política migratória brasileira. In: NOGALES, Ana Maria; BOTEAGA, Tuíla (orgs.). **Política migratória e o paradoxo da globalização**. Porto Alegre: Editora PUCRS, 2015. p. 77.

governança migratória local, caracterizada como “sistema de instituições, estruturas legais, mecanismos e práticas cujo objetivo é regulação da migração e proteção dos migrantes”<sup>79</sup>.

A sociedade civil, nesse contexto, exerce um papel fundamental na integração do refugiado na comunidade, uma vez que se caracteriza como “atores cruciais na implementação das políticas públicas e no preenchimento das lacunas deixadas pelo poder público na condução da política migratória do país.”<sup>80</sup> Nesse sentido, percebe-se a relevância das organizações da sociedade civil quando se nota que ainda não há um órgão unificado para tratar de todas as questões legais que permeiam o tema da migração no Brasil, o que ressalta não somente a importância de uma integração sistêmica entre as instituições brasileiras<sup>81</sup>, mas também a essencialidade da atuação dessas organizações no preenchimento das lacunas existentes no serviço público.

É importante, ainda, destacar que a sociedade civil também exerce um papel fundamental na busca dos direitos da pessoa migrante e na consequente consolidação da política migratória nacional.<sup>82</sup> Essa situação ficou evidenciada no caso da Lei Municipal nº 2.074/2020 de Boa Vista e na atuação conjunta da DPU e do grupo Conectas na Ação Civil Pública que objetivava, em última instância, a declaração incidental de inconstitucionalidade da legislação supracitada.

Desse modo, considerando a essencialidade da atuação conjunta entre os três entes federativos e a sociedade civil, conclui-se que apenas a criação de uma política migratória baseada no modelo de desenvolvimento humano para as migrações não seria o suficiente, uma vez que a participação da sociedade civil é imprescindível para o sucesso das políticas públicas.

---

<sup>79</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **A cidade de São Paulo: Perfil 2019 – Indicadores da governança migratória local**. Genebra: OIM, 2019. Disponível em: [https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/mgi-layout-sao%2520paulo%2520copy\\_PT\\_for%2520print\\_updated.pdf](https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/mgi-layout-sao%2520paulo%2520copy_PT_for%2520print_updated.pdf). Acesso em: 2 ago. 2022.

<sup>80</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista; FAUTH JÚNIOR, Sandy. O processo participativo na elaboração e na consolidação da política migratória brasileira. In: NOGALES, Ana Maria; BOTEAGA, Tuíla (orgs.). **Política migratória e o paradoxo da globalização**. Porto Alegre: Editora PUCRS, 2015. p. 89

<sup>81</sup> HARTWIG, Fátima Bandeira. A importância do papel da sociedade civil no acolhimento e integração de refugiados e solicitantes de refúgio. **Internet Latent Corpus Journal**, Aveiro, v. 8, n. 1, p. 31–42, 2018. Disponível em: <https://proa.ua.pt/index.php/ilcj/article/view/1783>. Acesso em: 22 ago. 2022

<sup>82</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista; FAUTH JÚNIOR, Sandy. O processo participativo na elaboração e na consolidação da política migratória brasileira. In: NOGALES, Ana Maria; BOTEAGA, Tuíla (orgs.). **Política migratória e o paradoxo da globalização**. Porto Alegre: Editora PUCRS, 2015. p. 75–103.

Destaca-se novamente, nesse sentido, a iniciativa da Operação Acolhida, não somente como uma política pública que visava a garantia dos direitos fundamentais da pessoa migrante, mas também como um exemplo de arranjo de governança migratória inovador. Isso porque evidenciou a importância da cooperação entre as diversas instituições estatais e não-estatais em todas os seus eixos de atuação.

No que se refere à legislação regulamentadora dessa operação, ressalta-se que, apesar de ter sido criado com o intuito de acolher os refugiados originários da crise humanitária venezuelana, a lei não especifica que esse arranjo de proteção deve ser utilizado somente no caso venezuelano, mas define o seguinte: “Art.1º - Esta Lei dispõe sobre as medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.”<sup>83</sup>

Ou seja, a estrutura criada pela Operação Acolhida deve ser entendida como norteadora de uma governança migratória brasileira, uma vez que não restringe a sua aplicabilidade apenas à questão venezuelana, mas possibilita a abrangência da utilização dessas medidas emergenciais em qualquer crise humanitária.

Desse modo, é fundamental que, inspirados pela estrutura que rege a Operação Acolhida, sejam criados atos normativos e legislações que promovam não somente uma nova política migratória, mas a governança migratória local, com a integração e atuação dos três entes federativos e da sociedade civil. Com esses atos, casos de desrespeito aos direitos fundamentais dos migrantes e refugiados seriam reduzidos e se evitaria a judicialização desnecessária para que se consiga a efetividade desses direitos, como aconteceu na questão da Lei Municipal nº 2.074/2020 de Boa Vista.

Nesse contexto, cabe apontar que o Estado brasileiro também pode ser responsabilizado, no âmbito internacional, pelos casos de omissão e desrespeito aos direitos da pessoa migrante, notadamente pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, uma vez que:

---

<sup>83</sup> BRASIL. **Lei nº 13.684 de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113684.htm) Acesso em: 28 maio 2022.

[...] a identidade de valores humanitários encontrada no Texto Fundamental nacional e nos escritos supranacionais decorrentes da vontade dos Estados americanos signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos e Protocolo de San Salvador evidencia a existência de um sistema de proteção multinível dos direitos humanos, capaz de amparar, por exemplo, a prerrogativa do direito à saúde em várias dimensões, no âmbito local, nacional e regional.<sup>84</sup>

Considerando as disposições contidas nesses regulamentos internacionais e o seu conteúdo, o cumprimento das normas estabelecidas pelo Estado brasileiro é obrigatório, de forma que se nota, também, a necessidade de mudança nas políticas públicas brasileiras para migrantes para que o Estado brasileiro consiga se adequar não somente à Constituição Federal e à Lei de Migração, mas também a acordos internacionais e assim consiga evitar possíveis sanções da Corte Interamericana.

---

<sup>84</sup> PIOVESAN, Flavia; FREITAS, Daniel Castanha. O pacto de San José da Costa Rica e a jurisprudência interamericana em matéria de direito à saúde. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 54, p. 206, jan. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/11843/7331>. Acesso em: 1 set. 2021.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção internacional dos refugiados, embora sempre tenha sido um tema importante, passou a ter previsão dentro das normas internacionais apenas no final da Primeira Guerra Mundial, com a possibilidade de acolhimento das pessoas oriundas do território russo. No entanto, foi apenas no final da Segunda Guerra Mundial, décadas após a criação das primeiras normativas internacionais sobre o tema, que ocorreu uma mobilização internacional para tratar sobre a questão dos refugiados.

Em relação à aplicabilidade dos tratados e dos acordos internacionais que versam sobre o direito dos migrantes e refugiados no Brasil, ocorreu uma maior preocupação nacional apenas na segunda metade do século XX, quando se passou a criar legislações específicas sobre o assunto e a tratar a questão como uma política migratória. Porém, foi apenas na Constituição Federal de 1988 que as garantias fundamentais, em especial a igualdade de tratamento a todos e a universalidade dos serviços públicos, foram concretizadas.

Apesar do caráter inovador e humanitário das novas legislações migratórias, ainda permanecia o viés securitário em algumas leis nacionais, como o Estatuto do Estrangeiro, de forma que apenas em 2017 houve a mudança dos princípios norteadores da política migratória brasileira, com a Nova Lei de Migração.

Essa nova legislação migratória apresentou uma perspectiva de alteração da política migratória brasileira e apontou para a proteção da pessoa migrante e para a garantia de seus direitos. Contudo, os atos normativos e as legislações posteriores, especialmente a partir do segundo semestre de 2018, evidenciaram a prevalência do caráter securitário na política migratória brasileira, apesar de contrários à lei supracitada.

A Lei Municipal nº 2.074/2020 de Boa Vista evidencia essa mudança de caráter, uma vez que, com o intuito de cercear o acesso à saúde pelos refugiados venezuelanos, culpabiliza explicitamente esse grupo vulnerabilizado pela falha na prestação de serviços públicos e limita o atendimento a essas pessoas. Essa norma violava de tal forma os direitos dos refugiados de Boa Vista que provocou o ajuizamento de duas ações, visando, direta e indiretamente, a sua declaração de inconstitucionalidade.

A segunda ação ajuizada, a Ação Civil Pública de nº 1000545-97.2020.4.01.4200, requereu incidentalmente a inconstitucionalidade da legislação e, como um dos seus pedidos principais, a condenação do Município à obrigação de fixar, em locais visíveis, a informação do direito à saúde pública da pessoa migrante. A fundamentação trazida no bojo da referida ação, bem como a necessidade de se formular o pedido acima citado, explicita não somente uma violação das garantias constitucionais, mas um problema prático na efetividade das políticas públicas migratórias, o que acaba revelando o seu caráter securitário.<sup>85</sup>

Além disso, percebe-se que a Lei Municipal nº 2.074/2020 de Boa Vista foi criada em um ambiente e em um momento político que era estimulado pelo número crescente de legislações securitárias, de forma que a necessidade de judicialização para declarar inconstitucional esse ato normativo também explicita a cultura xenofóbica que passou a guiar as novas legislações, além de apontar a necessidade da criação de uma governança migratória local.

Nesse contexto, a Operação Acolhida deve ser encarada como um paradigma norteador para os novos arranjos de governança migratória brasileira, uma vez que a sua estrutura demonstra a importância da participação da sociedade civil no acolhimento da pessoa refugiada e utiliza a cooperação dos três entes federativos no processo de integração.

Dessa maneira, conclui-se que a mera elaboração de legislações migratórias, por si só, não é o suficiente para possibilitar a garantia dos direitos dos refugiados e migrantes. É essencial que, paralelamente e em complemento aos referidos atos, crie-se uma governança migratória local que reflita os princípios consagrados na lei de migração e, principalmente, que concretize uma política migratória de desenvolvimento humano para migrações com a devida integração desse grupo vulnerabilizado na sociedade brasileira, utilizando-se, para tanto, da atuação conjunta dos governos federal, estadual e municipal e da sociedade civil.

---

<sup>85</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (2. Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Roraima). **Ação Civil Pública 1000545-97.2020.4.01.4200**. Ação Civil ajuizada pela Defensoria Pública da União e pelo grupo Conectas Direitos Humanos para condenar o município de Boa Vista [...]. Autor(a/s)(es): Defensoria Pública da União e Grupo Conectas Direitos Humanos. Réu(é)(s): União Federal e Município de Roraima. Boa Vista, 8 de abril de 2021.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, Organização das Nações Unidas, 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em 15 ago. 2021.

ACNUR. Histórico da Agência da ONU para refugiados. **ACNUR Brasil**, 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/historico/>. Acesso em: 14 ago. 2021.

ACNUR. **Protocolo De 1967 Relativo Ao Estatuto Dos Refugiados**. Nova Iorque, Organização das Nações Unidas, 1967. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo\\_de\\_1967\\_Relativo\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 15 ago. 2021.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica 1921–1952**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BOA VISTA (Município). Lei Municipal nº 2.074 de 26 de dezembro de 2019. Assegurar o atendimento a brasileiros nos serviços realizados diariamente, nas unidades básicas de saúde e hospital da criança no município de Boa Vista-RR [...]. **Diário Oficial do Município de Boa Vista: Poder Executivo**, Boa Vista, ano 26, n. 5043, p. 6, 7 jan. 2020. Disponível em: <https://publicacoes.boavista.rr.gov.br/diarios/2020/1/edicao/5043>. Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm). Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República: [1990]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm). Acesso em: 02 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.684 de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113684.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113684.htm) Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária nº 3.121/RR**. Nesta ação cível originária, ajuizada pelo Estado de Roraima em face da União, apresenta a ré pedido incidental de suspensão do Decreto nº 25.681/2018 do Estado de Roraima [...]. Autor(a/s)(es): Estado de Roraima. Réu(é)(s): União. Relator(a): Min. Rosa Weber. Brasília, 8 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3121decreto.pdf>. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (2. Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Roraima). **Ação Civil Pública 1000545-97.2020.4.01.4200**. Ação Civil ajuizada pela Defensoria Pública da União e pelo grupo Conectas Direitos Humanos para condenar o município de Boa Vista [...]. Autor(a/s)(es): Defensoria Pública da União e Grupo Conectas Direitos Humanos. Réu(é)(s): União Federal e Município de Roraima. Boa Vista, 8 de abril de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (6. Turma). **Agravo de Instrumento 1004077-69.2020.4.01.0000**. Agravo prejudicado por perda superveniente do objeto. Agravante(s): Defensoria Pública da União e Grupo Conectas Direitos Humanos. Agravado (a/s): União Federal e Município de Roraima. Relator: Rafael Paulo Soares Pinto. Boa Vista, 23 de abril de 2021.

CERNADAS, Pablo Ceriani. A linguagem como instrumento de política migratória: novas críticas sobre o conceito de “migrante econômico” e seu impacto na violação de direitos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 13, n. 23, p. 97–112, 2016.

CLARO, Carolina de Abreu B. As Migrações Internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. **Observatório das migrações internacionais**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 119 – 210, 2015.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, [S.l.], v. 26, p. 41–53, 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI\\_n26\\_Estatuto.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf). Acesso em: 2 ago. 2022.

CLARO, Carolina de Abreu Batista; FAUTH JÚNIOR, Sandy. O processo participativo na elaboração e na consolidação da política migratória brasileira. In: NOGALES, Ana Maria; BOTEGA, Tuíla (orgs.). **Política migratória e o paradoxo da globalização**. Porto Alegre: Editora PUCRS, 2015. p. 75–103.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Protocolo adicional à Convenção Americana sobre direitos humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, “Protocolo de San Salvador”**. San Salvador: Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, 17 de novembro 1988. Disponível em:

[http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo\\_de\\_San\\_Salvador.htm](http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm). Acesso em: 24 ago. 2021.

EBERHARDT, Leonardo Dresch; MIRANDA, Ary Carvalho de. Saúde, trabalho e imigração: revisão da literatura científica latino-americana. **Saúde em Debate**, [S.l.], v. 41, n. especial, p. 299–312, 2017. DOI: 10.1590/0103-11042017S225. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042017S225>. Acesso em: 25 ago. 2022.

GOLDBERG, Alejandro; MARTIN, Denise; SILVEIRA, Cássio. Por um campo específico de estudos sobre processos migratórios e de saúde na Saúde Coletiva. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, [S.l.], v. 19, n. 53, p. 229–232, 2015. DOI: 10.1590/1807-57622015.0194. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-57622015.0194>. Acesso em: 23 ago. 2022.

HARTWIG, Fátima Bandeira. A importância do papel da sociedade civil no acolhimento e integração de refugiados e solicitantes de refúgio. **Internet Latent Corpus Journal**, Aveiro, v. 8, n. 1, p. 31–42, 2018. Disponível em: <https://proa.ua.pt/index.php/ilcj/article/view/1783>. Acesso em: 22 ago. 2022.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH). **Glossário**. Glossário relativo a migrações e direitos humanos. 2014. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/imdh/glossario>. Acesso em: 14 abr. 2022.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Imigração Venezuela-Roraima**: evolução, impactos e perspectivas. Brasília, DF: Ipea, 2021.

LEAGUE OF NATIONS. **Arrangement Relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees**, Genebra: League of Nations, 1926. (League of Nations Treaty Series, v. 89, n. 2005). Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dd8cde56.html>. Acesso em: 22 ago. 2021.

LEAGUE OF NATIONS. **Convention Relating to the International Status of Refugees**, Genebra: League of Nations, 1933. (League of Nations Treaty Series, v. 159, n. 3663). Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>. Acesso em: 22 ago. 2021.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Conare: 14 anos de existência. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, [S.l.], n. 11, p. 167-178, dez. 2011. Disponível em: <https://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/194>. Acesso em: 2 jun. 2022.

LIBRARY OF CONGRESS. **Passport Request, Nansen Office in Berlin**. 1932. Disponível em: <https://www.wdl.org/pt/item/11575>. Acesso em: 22 ago. 2021.

MÁRMORA, Lelio. Modelos de Governabilidade Migratoria. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, DF, ano 18, n. 35, p. 71–92, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/229>. Acesso em: 22 ago. 2022.

MARTIN, Denise; GOLDBERG, Alejandro; SILVEIRA, Cássio. Imigração, refúgio e saúde: perspectivas de análise sociocultural. **Saúde e Sociedade**, [S. l.], v. 27, n. 1, p. 26–36, 2018. DOI: 10.1590/S0104-12902018170870. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/BTJsmc9wYXWmCKRBkp5LgPc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 ago. 2022.

MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Julia Bertino. A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, DF, v. 28, n. 60, p. 151-166, set./dez. 2020. DOI: 10.1590/1980-85852503880006009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006009>. Acesso em: 13 maio 2022.

MORIKAWA, Márcia Mieko. **Deslocados internos**: entre a soberania do Estado e a proteção internacional dos Direitos do Homem: uma crítica ao sistema internacional de proteção dos refugiados. Coimbra: Coimbra Editora, 2006

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **A cidade de São Paulo**: Perfil 2019 – Indicadores da governança migratória local. Genebra: OIM, 2019. Disponível em: [https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/mgi-layout-sao%2520paulo%2520copy\\_PT\\_for%2520print\\_updated.pdf](https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/mgi-layout-sao%2520paulo%2520copy_PT_for%2520print_updated.pdf) . Acesso em: 2 ago. 2022.

PIOVESAN, Flavia; FREITAS, Daniel Castanha. O pacto de San José da Costa Rica e a jurisprudência interamericana em matéria de direito à saúde. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 54, p. 205–225, jan. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/11843/7331>. Acesso em: 1 set. 2021.

RORAIMA. **Decreto nº 25.681-E, de 1º de agosto de 2018**. Decreta atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos do Estado de Roraima [...]. Boa Vista: Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, [2018]. Disponível em: [http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Decretos\\_Estaduais/2018/25681\\_e.pdf](http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Decretos_Estaduais/2018/25681_e.pdf). Acesso em: 2 set. 2021.

RORAIMA. Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. **ADI 9000025-43.2020.8.23.0000**. Ação Direta de Inconstitucionalidade Lei Municipal nº 2.074/2019 – Iniciativa do Poder Legislativo – Assegurar o atendimento a brasileiros nos serviços realizados diariamente [...]. Autor(a/s)(es): Prefeita de Boa Vista – RR, Maria Teresa Saenz Surita Guimarães. Réu(é)(s): Câmara Municipal de Boa Vista. Relator: Almiro José Mello Padilha. Boa Vista, 8 de julho de 2021.

SANTOS, Fabiane Vinente dos. A inclusão dos migrantes internacionais nas políticas do sistema de saúde brasileiro: o caso dos haitianos no Amazonas. **História, Ciências, Saúde - Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 477–494, 2016. DOI: 10.1590/S0104-59702016000200008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/58z9csfWSTJnw9dnqnvfmfQb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 ago. 2022.