

NOTA TÉCNICA Nº 01/2021/MPF/DPU/DPE-RR/MP-RR

Nota técnica sobre o posicionamento do Ministério Público Federal (PFDC-RR/7ºOfício), Ministério Público do Estado de Roraima, Defensoria Pública da União e da Defensoria Pública do Estado de Roraima, no que tange aos aspectos legais e sanitários para o ingresso em território nacional de estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela por meio das fronteiras do Estado de Roraima. Referência: Lei 13.445/2017, Lei 13.979/2020 e Portaria n.º 652, de 25 de janeiro de 2021.

I - Do objeto da nota técnica

Trata-se de nota técnica elaborada pelo Ministério Público Federal (PFDC-RR/7ºOfício), Ministério Público do Estado de Roraima, Defensoria Pública da União e da Defensoria Pública do Estado de Roraima, com o fim de propor soluções humanitárias e sanitariamente seguras para as atuais restrições excepcionais e temporárias das fronteiras nacionais terrestres decorrentes da pandemia mundial do novo coronavírus, de modo a subsidiar futuras tomadas de decisões do Governo Federal.

II - Dos fatos

A Organização Mundial da Saúde (OMS) reconheceu a ocorrência de uma emergência de saúde pública de interesse internacional causada pelo novo coronavírus Sars-Cov-2 (COVID-19) em 30/01/2020, igualmente reconhecida pelo Ministério da Saúde do Brasil (Portaria 188, de 03/02/2020) e pelo Congresso Nacional brasileiro, que decretou Estado de Calamidade Pública Nacional por meio do Decreto Legislativo 6, de 20/03/2020. A

pandemia de COVID-19 afetou 192 países, com 114 milhões de casos e mais 2.550.334 óbitos até 03/03/2021, sendo que no Brasil há registro de mais de 10 milhões de casos e mais de 257.361 falecimentos, figurando nosso país como o terceiro lugar global de casos de contágio e segundo lugar de óbitos, em números absolutos.

Desde março de 2020, então, houve uma sucessão de Portarias Interministeriais estabelecendo, em atenção ao art. 3º, VI, da Lei 13.979/2020, restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída no país. Atualmente vige a Portaria Interministerial n.º 652, de 25 de Janeiro de 2021, assinada pelos Ministros de Estado da Casa Civil da Presidência da República, e dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública e da Saúde. Entre outras limitações, a Portaria restringe a entrada no País de estrangeiros de qualquer nacionalidade, por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário (art. 2º). As poucas exceções previstas nesse ato normativo são expressamente inaplicáveis aos estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela.

Sem embargo do rigor das restrições normativas, a circulação de migrantes venezuelanos não foi de maneira alguma interrompida, nos dois sentidos, por passagens não reguladas, sob a forma de trilhas ou "trochas", com inúmeros episódios de promoção de exploração da migração. Assim, gerou-se ao longo dos meses um contingente de milhares de migrantes em situação migratória irregular, que não se submeteram ao controle migratório de entrada perante a Polícia Federal em Pacaraima, e tampouco conseguiram a regularização, seja sob a forma de autorização de residência (Portaria nº 09, de 2018), seja pela via da solicitação de refúgio.

O Estado de Roraima é um dos mais afetados, estimando-se o ingresso de 5.000 (cinco mil) pessoas migrantes indocumentadas, desde o início da pandemia de COVID-19 e das sucessivas portarias interministeriais de restrição de entrada em fronteiras terrestres, com intensificação do fluxo

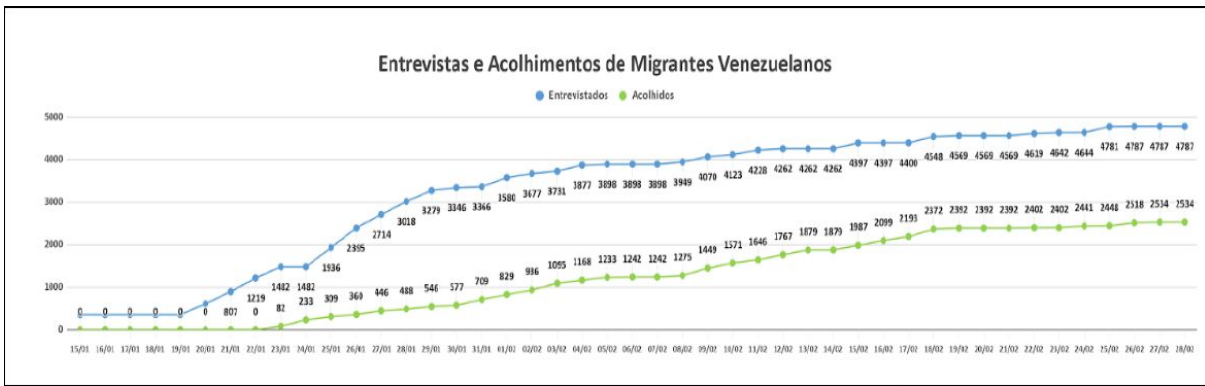
nos últimos meses. Uma vez em território nacional, os migrantes se concentram na cidade de Pacaraima/RR ou se deslocam clandestinamente para Boa Vista-RR e outros destinos.

Todos eles permanecem em abrigos e alojamentos da Operação Acolhida, ou nas ruas e em ocupações irregulares, com sua situação migratória irregular. Com isso, antes a principal estratégia de saída, a interiorização restou praticamente inviabilizada, dada a impossibilidade de inclusão dos migrantes indocumentados. Para destacar a importância dessa estratégia, vale o registro de que o Supremo Tribunal Federal, ACO 3121/RR, homologou acordo firmado pela União com o Estado de Roraima, em que o ente federal se obriga a dar continuidade à *“redistribuição dos imigrantes para os outros Estados, bem como respectivos municípios, em maior número possível”*, em todo o período em que durar a crise humanitária venezuelana.

O crescimento da ocupação das ruas de Pacaraima/RR e de Boa Vista/RR, notadamente por pessoas vulneráveis, e o receio de um cenário de caos social semelhante aos episódios ocorridos em Roraima em 2017 e início de 2018¹, levaram a Operação Acolhida a buscar alternativas para reduzir o impacto local do aumento do fluxo migratório, estabelecendo, em parceria com as agências da ONU, protocolos para a identificação e acolhimento de migrantes venezuelanos considerados extremamente vulneráveis: crianças e adolescentes acompanhados do núcleo familiar; pessoas com problemas graves de saúde; e pessoas cuja integridade e segurança física estejam em risco.

Segundo dados fornecidos pela Operação Acolhida, desde a implementação dos protocolos (em janeiro de 2021), em caráter emergencial, foram feitas cerca de 4,5 mil entrevistas com venezuelanos e, desses, mais de 2,5 mil imigrantes considerados extremamente vulneráveis foram admitidos em suas instalações, conforme gráfico abaixo:

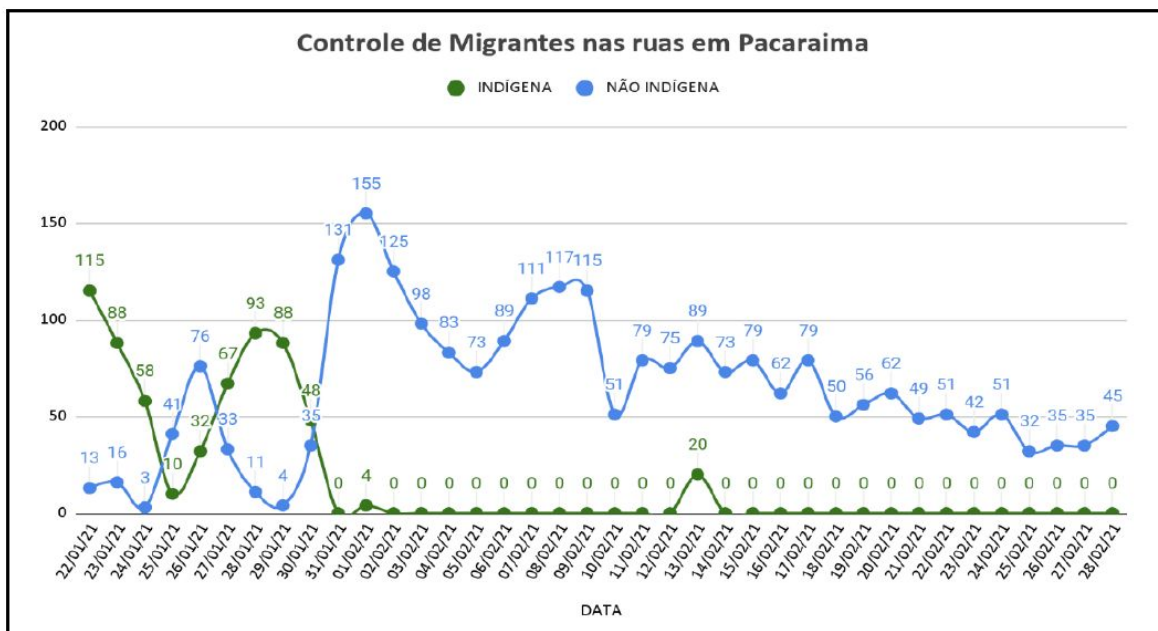
¹ Várias reportagens ilustram o caos vivido à época. Por todas, cita-se reportagem da Folha de São Paulo: Venezuelanos e brasileiros se confrontam nas ruas de cidade de Roraima. Secretaria de Segurança Nacional enviará contingente extra de 60 homens à região <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/refugiados-venezuelanos-sao-agredidos-e-expulsos-de-tendas-em-roraima.shtml>



(Gráfico 1 – número de entrevistas e de imigrantes acolhidos, até 1º de março de 2021)

Não só como acolhimento humanitário, mas também do ponto de vista sanitário e social essa estratégia afigura-se fundamental, porquanto retira das ruas um conjunto significativo de pessoas, prestando-lhes atendimento de saúde, de modo a evitar aglomerações e a sobrecarga no sistema de saúde local.

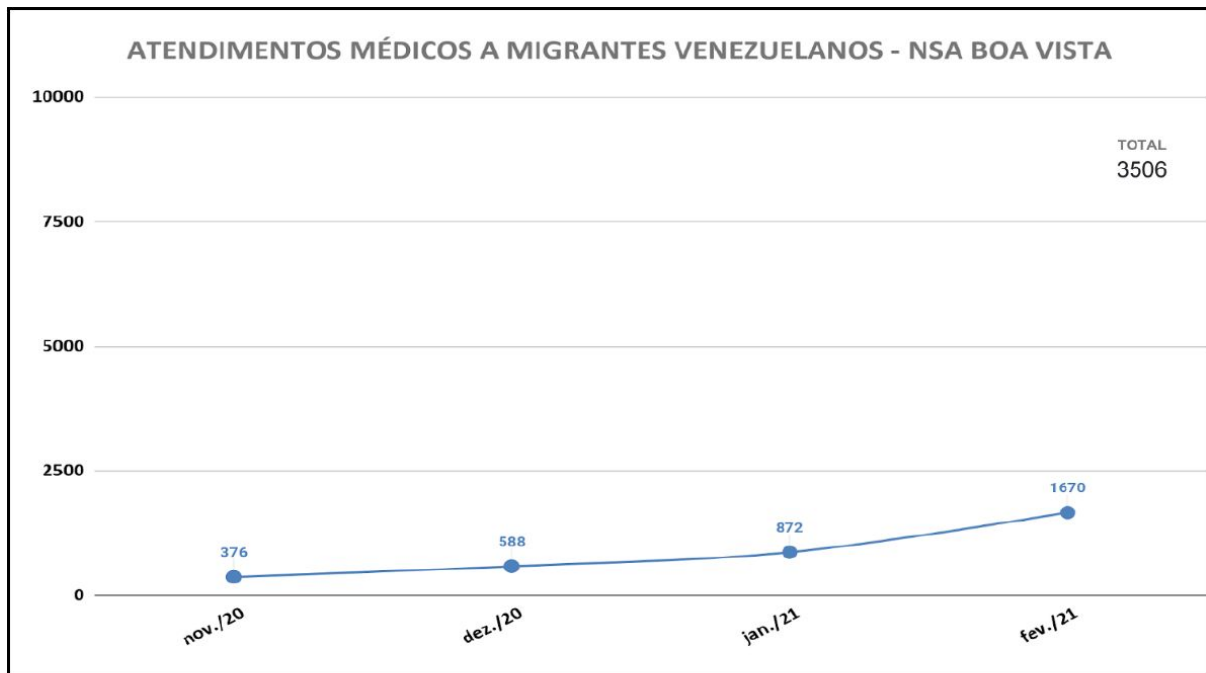
Os gráficos abaixo demonstram a eficácia dessa estratégia, evidenciando a diminuição de migrantes em situação de rua:



(Gráfico 2 – Controle de venezuelanos nas ruas de Pacaraima/RR, dados de fevereiro de 2021)

No tocante ao núcleo de saúde, desde sua abertura, em novembro de 2020, até fevereiro do corrente ano (um pouco mais de 4 meses), mais de

3.500 venezuelanos foram atendidos no Núcleo de Saúde da Operação Acolhida:



(Gráfico 6 – atendimentos médicos a venezuelanos no NSA de Boa Vista/RR, desde NOV 20)

A despeito desses esforços, a intensificação do fluxo nos últimos meses e a impossibilidade de interiorização apontam para o rápido esgotamento da capacidade de abrigamento. Atualmente, em Boa Vista/RR, a Operação Acolhida conta com 7(sete) abrigos para não indígenas e outros 4 (quatro) para indígenas, além de um alojamento (Posto de Recepção e Apoio - PRA, localizado na rodoviária internacional) e um Espaço Emergencial (13 de Setembro), que tem características bastante semelhantes às de um abrigo. Em Pacaraima/RR existem 1 (um) abrigo indígena e 1 (um) alojamento (BV-8). Na cidade de Manaus, há dois alojamentos: o PRA e a Área de Trânsito de Manaus (ATM). De uma forma geral, conforme consta na tabela abaixo o nível de ocupação desses espaços está bastante elevado, quase no limite:



OPERAÇÃO ACOLHIDA

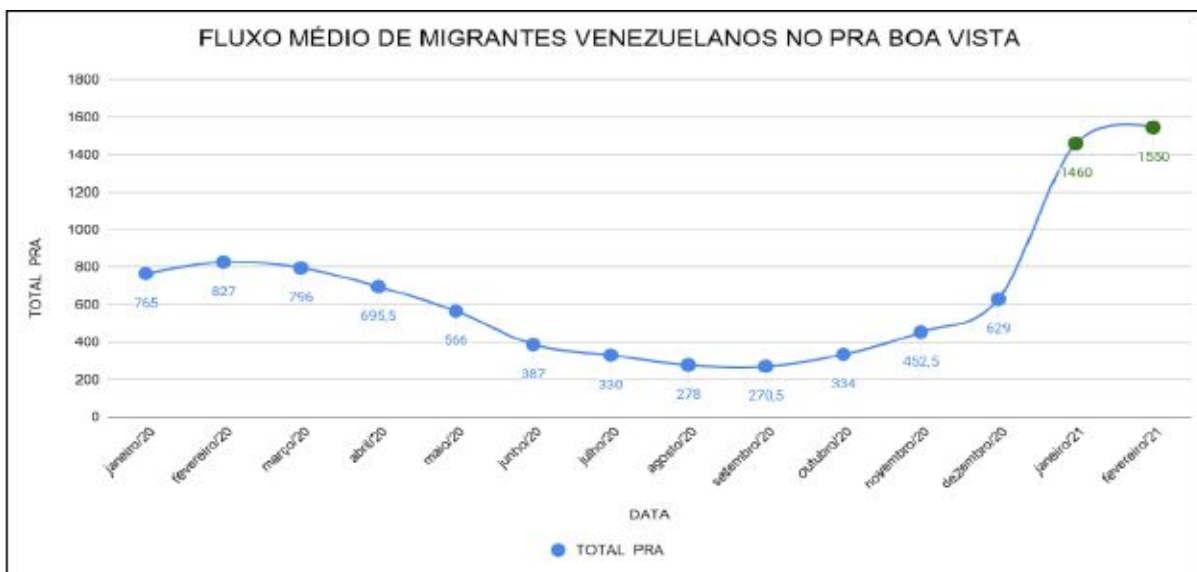
01/03/2021



INFORMAÇÕES DE BENEFICIÁRIOS ABRIGADOS/ALOJADOS						
TOTAL OCUPADO		CAPACIDADE TOTAL		CAPACIDADE UTILIZADA %		
ABRIGADOS	ALOJADOS	ABRIGO	ALOJAMENTO	ABRIGO	ALOJAMENTO	
5.106	2.736	6.719	3.354	75,99%	81,57%	
ABRIGOS						
Classificação	Local	Qtd Abrigos	Cpcc Total	Qtd Abrigados	Qtd Disponível	
NÃO INDÍGENAS	Boa Vista	6	4319	3153	746	
EE 13 SETEMBRO		1	270	102	78	
TOTAL		7	4.589	3.355	824	
INDÍGENAS	Boa Vista	4	1730	1378	353	
	Pacaraima	1	400	373	27	
TOTAL		5	2130	1751	380	
ALOJAMENTOS						
PRA / ALOJAMENTOS	Local	Qtd Alojamentos	Cpcc Total	Qtd Alojados	Qtd Disponível	
	Boa Vista	PRA	1	1800	1573	227
		PRA	1	300	167	133
	Manaus	ATM	1	254	0	254
	Pacaraima	BV-8	1	1000	996	4
TOTAL		4	3354	2736	618	

(Tabela 1 – informações sobre beneficiários alojados/abrigados, em 1º de março de 2021)

Como se vê, são apenas 1204 vagas nos abrigos e 231 nos alojamentos. Situação especialmente preocupante é o do alojamento (PRA), como se vê no gráfico abaixo, cuja ocupação saltou de 629 para 1550 pessoas em apenas 3 meses:



(Gráfico 3 – fluxo médio de venezuelanos no PRA, dados de 1º de março de 2021)

Para fazer face a uma situação de aumento exponencial de fluxo migratório, a Operação Acolhida elaborou um Plano de Contingência destinado a ampliar sua capacidade de abrigamento. Originalmente, esse Plano seria posto em execução quando a fronteira fosse reaberta, numa expectativa de intensificação do fluxo migratório. Nessa situação, todos passariam pelo controle migratório e, aqueles que quisessem, poderiam ser interiorizados. Entretanto, apenas com a entrada recente de venezuelanos no País, já foi preciso acionar o Plano de Contingência, que, de qualquer forma, mostra-se inefetivo ante a impossibilidade de interiorização dos migrantes indocumentados.

Se não bastasse o iminente colapso da capacidade da Operação Acolhida em Roraima, os dados da situação epidemiológica do Estado de Roraima demonstram a ocupação de 100% dos leitos de terapia semi-intensiva e 80% dos leitos de UTI.

Tabela 7. Distribuição de leitos hospitalares nas Unidades de Referência para COVID-19, segundo taxa de ocupação. Roraima – RR, 2021.

Unidades Hospitalares	Leitos existentes						Leitos ocupados						Taxa de Ocupação %					
	UTI		Semi Intensiva		Clínicos		UTI		Semi Intensiva		Clínicos		UTI		Semi Intensiva		Clínicos	
	Adulto	RN/ Criança	Adulto	RN/ Criança	Adulto	RN/ Criança	Adulto	RN/ Criança	Adulto	RN/ Criança	Adulto	RN/ Criança	Adulto	RN/ Criança	Adulto	RN/ Criança	Adulto	RN/ Criança
Unidades Públicas																		
Hospital da Criança Santo Antônio	-	10	-	-	-	33	-	0	-	-	-	24	-	0%	-	-	-	73%
Hospital Geral de Roraima	90	-	10	-	169	-	72	-	10	-	161	-	80%	-	100%	-	95%	-
Pronto atendimento Dr. Airton Rocha	-	-	10	-	43	-	-	-	10	-	43	-	-	-	100%	-	100%	-
Hospital Estadual de Retaguarda COVID – HERC*2	-	-	-	-	120	-	-	-	-	-	63	-	-	-	-	-	53%	-
Hospital Materno Infantil – HMINSN*	-	5	-	-	15	15	-	0	-	-	5	1	-	0%	-	-	33%	7%
Hospital Regional Governador Ottomar de Sousa Pinto ¹	-	-	-	-	15	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	20%	-
Total	90	15	20	-	362	48	72	0	20	-	275	25	80%	0%	100%	-	76%	52%

Fonte: Unidades de Saúde Hospitalares. Dados atualizados em 01/03/2021 às 17.00 horas. Dados sujeitos à revisão.

*Segundo repassado pela unidade de saúde, foi realizado novas adaptações no quantitativo de leitos para atender conforme a demanda.

¹O Hospital Regional Governador Ottomar de Sousa Pinto passou por readequação em seus leitos, assim, o mesmo permanecerá apenas com leitos clínicos destinados para COVID-19.

²São leitos clínicos existentes e habilitados para COVID-19.

Desse modo, a intensificação do fluxo migratório e a situação epidemiológica do Estado de Roraima, associada às possíveis tensões sociais decorrentes de prováveis conflitos entre migrantes e nacionais, trouxeram à luz a necessidade de repensar o rigor das restrições e do quase fechamento total da fronteira terrestre entre Brasil e Venezuela, com previsão expressa de "inabilitação de pedido de refúgio" e "deportação imediata", de modo a atenuar efeitos concretos que potencializam o risco aos migrantes

venezuelanos e à população brasileira local, engessando o poder de ação das autoridades públicas (Polícia Federal, Exército Brasileiro, Ministério da Cidadania) na fronteira.

Diante desse quadro, os Ministérios Públicos e as Defensorias Públicas locais² reuniram-se aos 23 de fevereiro de 2021, em Pacaraima, em busca de soluções alternativas para a crise migratória no contexto de fronteiras restritas que contemplassem, ao mesmo tempo, aspectos humanitários (acolhimento de pessoas mais vulneráveis), sanitários (controle de riscos epidemiológicos ante a realidade local) e estratégias de saída (interiorização), firmando consenso acerca da viabilidade de acolhimento e regularização migratória dos seguintes grupos: crianças e adolescentes acompanhados do núcleo familiar; pessoas com problemas graves de saúde; e pessoas cuja integridade e segurança física estejam em risco.

III - Fundamentos legais e sanitários

Especificamente quanto à possibilidade de acolhimento do grupos de pessoas vulneráveis elencados acima, verifica-se que a atual Portaria Interministerial n. 652/2021 prevê exceções às restrições de fronteiras, mencionando, entre elas, a execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais (art. 4º, inc. I). Trata-se de dispositivo perfeitamente adequado à situação dos grupos vulneráveis, mas que, por falta de regulamentação, não tem sido aplicado, engessando o poder de ação das autoridades locais.

Vislumbrando a possibilidade de edição de atos normativos regulamentadores prevendo a hipótese ora defendida, é que se defende a viabilidade de, a partir de uma perspectiva humanitária e sanitariamente segura, promover a regularização migratória e garantir o acolhimento de grupos vulneráveis no âmbito da Operação Acolhida³.

² Também estiveram presentes a Polícia Federal, Secretaria Estadual de Saúde, a Polícia Militar, a Prefeitura de Pacaraima e Operação Acolhida.

³ Vale lembrar que a Vara da Infância e Juventude de Boa Vista expediu a Portaria/1.ª VIJ/GAB/Nº 001/2021, determinando que a Força Tarefa Logística Humanitária (Operação Acolhida) atenda todas as crianças e adolescentes imigrantes e suas famílias que ingressaram ou ingressem no Estado de

Outrossim, entende-se pela possibilidade alternativa de alteração da Portaria, a fim de, no seu art. 3º, incluir os estrangeiros em grave situação de vulnerabilidade, por razões de idade, saúde ou segurança, desde que previamente autorizados pelas autoridades sanitárias locais.

Além de compatível com o regime jurídico migratório, tais hipóteses delegam à autoridade local o poder de analisar as condições sanitárias para o fim de acolher, ou não, os migrantes em situação de vulnerabilidade, a partir dos critérios normativos expressamente estabelecidos.

No caso específico de Roraima, a estrutura da Operação Acolhida comporta protocolos de controle epidemiológico e sanitários que viabilizam a aplicação dessa exceção ou a execução de uma ação humanitária transfronteiriça: medidas preventivas de controle epidemiológico, implantação e funcionamento dos Núcleos de Saúde da Acolhida (NSA) e testagem Rápida para a detecção de antígeno SARS-Cov2.

No tocante a medidas preventivas, foram adotadas medidas como a instalação de locais para a lavagem das mãos; a disponibilização de recipientes com álcool em gel para os beneficiários; a orientação constante dos migrantes quanto às medidas para se evitar o contágio (higienização das mãos; distanciamento social; uso das máscaras que lhes foram distribuídas etc); a restrição ainda maior da entrada de pessoas estranhas nos abrigos e alojamentos; a desinfecção não especializada nos abrigos e alojamentos; o esclarecimento constante dos beneficiários quanto ao COVID-19, entre outras.

A eficácia de tais medidas é evidenciada nos baixos índices de contaminação por COVID-19 entre os venezuelanos assistidos pela Operação Acolhida, que permaneceram em torno de 3%.

Aproveitando-se da estrutura do Hospital de Campanha, a Operação Acolhida criou Núcleos de Saúde em Boa Vista e em Pacaraima. Neles, os venezuelanos têm acesso à atenção primária e secundária sem precisarem utilizar a rede local de assistência de saúde, o que evita a sobrecarga do sistema

Roraima no período de fechamento da fronteira Brasil /Venezuela sem fazer qualquer diferença com os imigrantes que entraram regularmente no país.

correspondente. O atendimento de mais de 3500 venezuelanos, conforme acima informado, representa bem a quantidade expressiva de pessoas que deixaram de utilizar o sistema público de saúde local.

Recentemente, a Operação Acolhida recebeu 17 mil testes rápidos, doados pela Organização Panamericana da Saúde (OPAS), para a detecção de antígeno SARS-Cov2, que serão destinados ao diagnóstico precoce de COVID-19 em venezuelanos. Existe a previsão de aplicar o teste em 100% da população de migrantes não abrigados localizados na área da rodoviária internacional de Boa Vista/RR, que constituem um grupo de indivíduos com alta vulnerabilidade. Além desses, os testes serão aplicados, naqueles que se dirigirem espontaneamente ao Núcleo de Saúde da Acolhida (NSA); nos imigrantes que estiverem ingressando nos abrigos e, também, nos que estiverem saindo dos abrigos, para serem interiorizados.

Como se vê, há amplos mecanismos de controle sanitário já implantados e em aperfeiçoamento, de modo a permitir o ingresso em território nacional dos grupos vulneráveis relacionados, sem implicar impacto para o sistema de saúde local, e a viabilizar sua inclusão na estratégia de interiorização, mediante regularização documental.

IV - Conclusões

A partir da situação exposta, são apresentadas as seguintes propostas enquanto o Executivo entender necessária a manutenção da restrições de fronteiras:

a) A alteração da redação da Portaria Interministerial n. 652/2021 – e das que lhe forem subsequentes – para incluir situações excepcionais de ingresso em território nacional, englobando os grupos citados nesta Nota Técnica, do seguinte modo (**sugestões em negrito**):

Art. 3º As restrições de que trata esta Portaria não se aplicam ao:

(...)

V - estrangeiro:

(...)

d) **em grave situação de vulnerabilidade, por razões de idade, saúde ou segurança, desde que previamente autorizado pelas autoridades sanitárias locais; e**

b) Caso não acolhidas as alterações na Portaria Interministerial e nas que lhe sucederem, sugere-se a edição de Instrução ou Circular para a regulamentação do disposto no artigo 4º, I, da Portaria n. 651/2021, para avaliação dos casos de vulnerabilidade que demandem a execução de ações humanitárias de regularização e acolhimento da pessoa migrante ou refugiada.

CARLOS ALBERTO VILHENA

Subprocurador-geral da República
Procurador Federal do Direitos do Cidadão

ALISSON MARUGAL

Procurador da República

EDSON DAMAS DA SILVEIRA

Procurador de Justiça
Ministério Público do Estado de Roraima

GABRIEL SAAD TRAVASSOS DO CARMO

Secretário-Geral de Articulação Institucional
Defensoria Pública da União

ROBERTA PIRES ALVIM

Secretário de Ações Estratégicas
Defensoria Pública da União

ROGENILTON FERREIRA GOMES

Defensor Público do Estado de Roraima