

# **IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE:  
FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS  
PARTICIPATIVOS I**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos humanos e efetividade: fundamentação e processos participativos I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Horácio Wanderlei Rodrigues; Juvêncio Borges Silva; Maria Creusa De Araújo Borges – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-581-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direitos humanos e efetividade. 3. Fundamentação e processos participativos. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).



# **IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS I**

---

### **Apresentação**

#### **APRESENTAÇÃO**

É com grande satisfação que apresentamos os Anais do Grupo de Trabalho Direitos Humanos e Efetividade: Fundamentação e Processos Participativos, realizado no âmbito do IX Encontro Virtual do CONPEDI. O conjunto de trabalhos aqui reunidos reflete a riqueza, a diversidade temática e a vitalidade das pesquisas contemporâneas dedicadas à compreensão crítica dos Direitos Humanos e aos desafios relacionados à sua efetivação em sociedades marcadas por desigualdades, vulnerabilidades e transformações sociais, políticas, tecnológicas e econômicas.

Os estudos apresentados evidenciam que a discussão sobre Direitos Humanos ultrapassa a dimensão estritamente normativa, exigindo permanente diálogo com questões concretas que afetam a vida das pessoas e dos grupos sociais. Nesse sentido, os artigos exploram diferentes perspectivas teóricas, metodológicas e empíricas, abrangendo temas como envelhecimento populacional e proteção da pessoa idosa, fortalecimento do Sistema Único de Saúde, educação jurídica e Clínicas de Direitos Humanos, migrações e refúgio, inclusão das pessoas com deficiência, direitos das comunidades quilombolas, igualdade de gênero, saúde mental, justiça fiscal, democracia sanitária, reconhecimento social e teoria da justiça.

Uma característica marcante dos trabalhos reunidos é a preocupação com a efetividade dos direitos. Mais do que discutir fundamentos filosóficos ou construções dogmáticas, os autores procuram compreender as condições concretas que permitem – ou impedem – a realização

institucional, reconhecimento social e circulação de informações em ambientes digitais demandam abordagens capazes de articular múltiplos campos do conhecimento.

Outro aspecto digno de destaque é a centralidade conferida aos sujeitos concretos de direitos. Pessoas idosas, migrantes, refugiados, pessoas com deficiência, mulheres, comunidades quilombolas, usuários dos serviços públicos de saúde e pessoas em sofrimento psíquico aparecem como protagonistas das reflexões desenvolvidas pelos pesquisadores. Essa opção reafirma um dos compromissos fundamentais dos Direitos Humanos: reconhecer a dignidade humana como fundamento ético e jurídico das instituições democráticas e das políticas públicas.

Ao mesmo tempo, os trabalhos aqui publicados evidenciam que a efetivação dos Direitos Humanos continua sendo um projeto em construção. Persistem obstáculos estruturais relacionados às desigualdades econômicas, às discriminações históricas, às limitações institucionais e às novas formas de exclusão produzidas pelas transformações tecnológicas e pelas dinâmicas globais contemporâneas. A reflexão acadêmica desempenha, nesse contexto, papel essencial ao identificar problemas, formular diagnósticos, propor alternativas e fortalecer espaços de participação social e democrática.

Os Anais deste Grupo de Trabalho representam, portanto, uma relevante contribuição para o aprofundamento dos debates sobre os Direitos Humanos no Brasil e em contextos internacionais, reafirmando a importância da pesquisa jurídica comprometida com a democracia, a justiça social e a proteção da dignidade humana. Esperamos que os textos aqui reunidos estimulem novas investigações, ampliem diálogos interdisciplinares e contribuam para a construção de respostas cada vez mais efetivas aos desafios enfrentados pelas sociedades contemporâneas.

Dr.<sup>a</sup> Maria Creusa De Araújo Borges – UFPB

## **ÚLTIMA FRONTEIRA: O SER HUMANO COMO SUJEITO DO DIREITO INTERNACIONAL E OS DESAFIOS MIGRATÓRIOS NO PARÁ**

### **LAST FRONTIER: THE HUMAN BEING AS A SUBJECT OF INTERNATIONAL LAW AND THE MIGRATORY CHALLENGES IN PARÁ**

**Romulo Leo Santos De Oliveira <sup>1</sup>**

**Tiago Moita Koury Alves <sup>2</sup>**

#### **Resumo**

Este artigo investiga a condição jurídica dos migrantes e refugiados no estado do Pará a partir da teoria da humanização do Direito Internacional, problematizando a inadequação das respostas estatocêntricas frente ao desarraigo amazônico. O problema central consiste em compreender como a personalidade jurídica internacional do indivíduo, reconhecida pela doutrina contemporânea, opera como vetor de superação do limbo jurídico vivenciado por venezuelanos, haitianos e senegaleses nas rotas fluviais e urbanas paraenses. A pesquisa adota abordagem qualitativa de natureza crítico-analítica, com viés comparativo entre o plano normativo internacional, federal e estadual, mediante revisão bibliográfica, análise documental e exame de dados empíricos secundários produzidos pelo ACNUR e por programas de pós-graduação amazônicos. Os resultados indicam que o non-refoulement, consolidado como norma consuetudinária imperativa em processo de cristalização como jus cogens, impõe deveres positivos de proteção à vida e à integridade pessoal articulados aos artigos 4 e 5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e que tais deveres encontram fundamento doméstico no federalismo cooperativo do art. 23, X, da Constituição Federal, legitimando a Lei Estadual nº 9.662/2022 e o Decreto Estadual nº 5.045/2025. Conclui-se que a regulamentação tardia da política migratória paraense, judicializada pelo Ministério Público Federal e impulsionada pela conjuntura da COP30, evidencia déficit estrutural de efetividade que somente o controle de convencionalidade, ancorado no mínimo existencial, e a especialização do acesso à justiça poderão suplantar.

**Palavras-chave:** Migração, Amazônia paraense, Non-refoulement, Federalismo cooperativo,

contemporary doctrine, operates as a vector to overcome the legal limbo experienced by Venezuelans, Haitians, and Senegalese on Pará's river and urban routes. The research adopts a qualitative critical-analytical approach with a comparative bias between international, federal, and state normative levels, through bibliographical review, documentary analysis, and examination of secondary empirical data produced by UNHCR and Amazonian graduate programs. The results indicate that non-refoulement, consolidated as a peremptory customary norm in the process of crystallization as *jus cogens*, imposes positive duties of protection of life and personal integrity articulated with articles 4 and 5 of the American Convention on Human Rights, and that such duties find domestic grounding in the cooperative federalism of article 23, X, of the Federal Constitution, legitimizing State Law No. 9,662/2022 and State Decree No. 5,045/2025. It is concluded that the late regulation of Pará's migratory policy, judicialized by the Federal Public Ministry and driven by the COP30 conjuncture, evidences a structural deficit of effectiveness that only conventionality control, anchored in the minimum existential, and the specialization of access to justice can overcome.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Migration, Paraense amazon, Non-refoulement, Cooperative federalism, Minimum existential

## 1 INTRODUÇÃO

A mobilidade humana contemporânea expõe, com singular dramaticidade, a tensão fundante entre soberania estatal e proteção da pessoa humana. No cenário amazônico, e mais especificamente no estado do Pará, essa tensão adquire contornos próprios. Distâncias continentais somam-se à precariedade institucional, e nesse mosaico convergem fluxos migratórios heterogêneos formados por venezuelanos indígenas Warao, haitianos, senegaleses e, mais recentemente, deslocados climáticos, todos atraídos para uma região na qual o Estado se faz presente de modo intermitente e fragmentado.

A travessia paradigmática da Lei nº 6.815/1980, marcadamente securitária, para a Lei nº 13.445/2017, fundada na centralidade do migrante como sujeito de direitos, representou avanço normativo de monta. Contudo, a tradução desse avanço em proteção fática, sobretudo nas franjas amazônicas do território nacional, revela-se assimétrica e morosa. A regulamentação da Política Estadual para Migrantes, Solicitantes de Refúgio, Refugiados e Apátridas no Pará, instituída pela Lei nº 9.662/2022, somente ocorreu em 19 de novembro de 2025, mediante o Decreto nº 5.045/2025, após ação judicial proposta pelo Ministério Público Federal contra o Estado do Pará, a União e o Município de Belém, na qual se imputava inércia administrativa às três esferas federativas (Brasil, 2025).

Esse dado factual sintetiza o problema central que orienta a presente investigação. Cabe perguntar como conciliar a personalidade jurídica internacional do migrante, reconhecida pela teoria da humanização do Direito Internacional formulada por Cançado Trindade (2015, 2017) e endossada pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, com a realidade de uma omissão estatal estrutural que somente cede à pressão judicial e à conjuntura geopolítica da Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP30), realizada em Belém em novembro de 2025.

A hipótese deste artigo sustenta que a superação do limbo jurídico amazônico demanda três operações dogmáticas concatenadas. A primeira reside no reconhecimento do non-refoulement como norma consuetudinária imperativa em processo de cristalização como jus cogens, articulada aos deveres positivos de proteção à vida e à integridade decorrentes dos artigos 4 e 5 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conforme parcela significativa da doutrina internacionalista (Allain, 2001; Trindade, 2015). A segunda consiste na fundamentação da política migratória estadual no federalismo cooperativo do art. 23, X, da Constituição Federal, neutralizando objeções relativas à competência privativa da União prevista no art. 22, XV, da Carta. A terceira diz respeito ao exercício do controle de convencionalidade ancorado na doutrina

do mínimo existencial, capaz de romper a barreira da reserva do possível invocada para justificar omissões legislativas e administrativas (Maués, 2013; Mazzuoli, 2013; Barcellos, 2002).

A relevância da investigação justifica-se em três planos. No plano teórico, contribui para o adensamento do debate sobre a subjetividade jurídica internacional do migrante a partir da contribuição original do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, cuja produção sobre Sistema Interamericano e proteção de grupos vulnerabilizados constitui referência nacional (Terezo, 2011; Mouta, 2020). No plano normativo, oferece subsídios para a interpretação sistemática dos novos marcos regulatórios, notadamente o Decreto Federal nº 12.657/2025 e o Decreto Estadual nº 5.045/2025, à luz do diálogo entre fontes internas e internacionais. No plano prático, propõe caminhos institucionais de efetivação adequados às singularidades amazônicas.

Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza crítico-analítica, com viés comparativo. O percurso investigativo articula revisão bibliográfica de literatura nacional e estrangeira, análise documental dos instrumentos normativos pertinentes, tratados internacionais, leis federais e estaduais, decretos regulamentares e opiniões consultivas da Corte Interamericana, bem como o exame de dados empíricos secundários produzidos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e por dissertações defendidas no PPGD/UFPA e em outros programas amazônicos. A técnica de coleta privilegia fontes primárias normativas e produção doutrinária qualificada, com prioridade analítica para autores que dialogam diretamente com o objeto, tais como Cançado Trindade, Antonio Maués, Valerio Mazzuoli, Flávia Piovesan, Liliana Jubilut e Cristina Terezo.

O artigo estrutura-se em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção 2 examina a humanização do Direito Internacional e a personalidade jurídica do migrante, dialogando com referenciais diversificados para superar a dependência argumentativa de uma única matriz teórica. A seção 3 enfrenta o status normativo do non-refoulement, modulando a tese de sua natureza jus cogens com base na doutrina contemporânea, e articulando o princípio aos deveres positivos de proteção à vida e à integridade. A seção 4 analisa o marco regulatório brasileiro à luz do federalismo cooperativo. A seção 5 aborda o caso paraense, com ênfase na omissão judicializada e no impacto da COP30. A seção 6 examina o controle de convencionalidade, o mínimo existencial e os limites da reserva do possível como instrumentos de efetivação.

Por fim, a organização dos dados coletados e a estruturação dos achados empíricos contaram com o suporte de ferramentas de Inteligência Artificial Generativa. Tal recurso foi aplicado na sistematização das informações colhidas no campo e na otimização da redação final. Registra-se que todo o processo de análise dos dados empíricos, bem como a interpretação dos



resultados e conclusões, foi submetido à revisão crítica e supervisão técnica integral do autor, garantindo a fidedignidade científica e o rigor ético exigidos na pesquisa acadêmica.

## **2 A HUMANIZAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL E A PERSONALIDADE JURÍDICA DO MIGRANTE**

### **2.1 A emancipação do indivíduo vis-à-vis o Estado**

A reconfiguração ontológica do Direito Internacional ao longo do século XX representa, talvez, a transformação paradigmática mais profunda experimentada por essa disciplina desde a Paz de Vestfália. No modelo clássico, o ordenamento internacional articulava-se exclusivamente como direito de coordenação entre soberanias, com o indivíduo reduzido à condição de objeto de regulação estatal. A consolidação progressiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos no pós-guerra inaugurou nova ontologia, na qual o ser humano emerge como sujeito titular de direitos emanados diretamente da ordem jurídica internacional (Trindade, 2015, p. 54).

Cançado Trindade (2015) sustenta que essa emancipação ancora-se em três pilares fundamentais. O primeiro identifica a personalidade jurídica internacional do indivíduo, decorrente da inerência dos direitos humanos à condição da pessoa, anteriores e superiores ao Estado e a qualquer organização político-social. O segundo reconhece a atribuição direta de deveres ao indivíduo no plano internacional, evidenciada pela responsabilidade penal individual por crimes contra a humanidade, consagrada desde os Tribunais de Nuremberg e Tóquio. O terceiro consagra a capacidade jurídica internacional ativa, materializada no *jus standi* e no direito de petição individual perante instâncias internacionais, especialmente a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Essa tríade emancipatória produz implicações concretas para o tratamento jurídico do migrante. Reconhecido como sujeito *jure suo*, o migrante deixa de depender da intermediação discricionária do Estado nacional para vindicar seus direitos, possuindo título jurídico autônomo oponível tanto ao Estado de origem quanto ao Estado de destino. No contexto paraense, essa autonomia jurídica adquire especial relevância. O desarraigo do indígena Warao que, fugindo da crise humanitária venezuelana, alcança Belém após travessias por rotas fluviais precárias, não pode ser juridicamente concebido como mera ocorrência de polícia migratória, mas como exercício de direito subjetivo fundado em ordem jurídica que transcende as fronteiras estatais.

Cabe reconhecer, contudo, que a tese da personalidade jurídica internacional plena, embora sólida no campo doutrinário, ainda enfrenta resistências em fóruns marcados por

concepções estatocêntricas. Como observa Piovesan (2013, p. 198), a internacionalização dos direitos humanos opera por meio de tensões e resistências, e o reconhecimento do indivíduo como sujeito de direito internacional convive, na prática estatal, com restrições impostas pela soberania, especialmente em matéria migratória. Essa observação não invalida a tese trindadeana, mas exige sua contextualização. A humanização do Direito Internacional configura processo em curso, e não estado consumado, sendo que sua plena efetivação demanda mediação institucional permanente.

## **2.2 Diálogo doutrinário e diversificação teórica**

A consolidação da personalidade jurídica internacional do migrante encontra ressonância em campo doutrinário diversificado, que ultrapassa os limites de uma única matriz teórica. Mazzuoli (2013, p. 75), ao formular a teoria geral do controle jurisdicional da convencionalidade, oferece instrumental dogmático para a operacionalização concreta dos direitos humanos do migrante no plano interno. Para o autor, todo ato normativo doméstico, incluindo as omissões legislativas e administrativas, submete-se ao duplo controle vertical, em face da Constituição e dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, sob pena de inconvenção.

Antonio Maués (2013, p. 218), por sua vez, contribui decisivamente para o adensamento da discussão no contexto brasileiro ao examinar a tese da suprallegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 466.343-SP. O autor sustenta que a hierarquia suprallegal, embora aquém da equiparação constitucional pretendida por parcela da doutrina, oferece base normativa suficiente para o exercício do controle de convencionalidade e para o diálogo entre cortes nacionais e internacionais, condição indispensável à efetivação dos direitos do migrante. Essa abordagem mostra-se particularmente relevante para o contexto amazônico, no qual a Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA), vinculada ao PPGD/UFPA, tem desenvolvido litígio estratégico perante o Sistema Interamericano (Terezo, 2011).

Piovesan (2013) reforça a centralidade do princípio pro homine como vetor hermenêutico do sistema protetivo. Havendo concorrência entre normas de diferentes fontes, internas ou internacionais, prevalece aquela que oferecer a proteção mais ampla ao ser humano. No campo específico do refúgio, Jubilut (2007, p. 132) sistematiza a integração entre a Convenção de 1951, a Declaração de Cartagena de 1984 e a Lei nº 9.474/1997, demonstrando que o ordenamento brasileiro adota conceito ampliado de refugiado, incorporando aquele que foge de graves e generalizadas violações de direitos humanos, cláusula determinante para o reconhecimento da condição de refugiados de venezuelanos no Brasil.

Cabe ainda registrar a contribuição da escola realista para o debate. A advertência clássica de que o Direito Internacional opera no terreno das relações de poder, e não apenas dos princípios, exige que a tese da humanização seja confrontada com as limitações práticas impostas pela política migratória dos Estados. Reconhecer essa tensão não enfraquece a tese trindadeana. Ao contrário, fortalece-a ao demonstrar que a efetividade dos direitos humanos do migrante depende de mediação institucional capaz de articular a aspiração normativa universal com as condicionantes da realidade estatal, articulação que, no caso paraense, demanda a construção de respostas adequadas às singularidades amazônicas.

A diversificação teórica aqui empreendida cumpre função metodológica precisa. Substitui a dependência argumentativa de uma única matriz por uma rede doutrinária densa, na qual a tese da personalidade jurídica internacional do migrante encontra sustentação plural. Essa operação mostra-se tanto mais importante quanto se considere que a Amazônia paraense, enquanto última fronteira da efetivação de direitos, exige instrumental teórico capaz de dialogar com as múltiplas dimensões internacional, federal, estadual e local em que se materializa o desafio migratório.

### **3 O NON-REFOULEMENT E OS DEVERES POSITIVOS DE PROTEÇÃO À VIDA E À INTEGRIDADE**

#### **3.1 Status normativo, do consenso à controvérsia**

O princípio do non-refoulement, que veda a devolução do refugiado a território no qual sua vida ou liberdade corra risco, encontra-se positivado no art. 33 da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e replicado em diversos instrumentos internacionais, notadamente o art. 3º da Convenção contra a Tortura, o art. 22.8 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o art. 13 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Sua natureza de norma de direito internacional consuetudinário é amplamente reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência internacional, vinculando inclusive Estados não signatários da Convenção de 1951 (Jubilut, 2007, p. 84).

A controvérsia doutrinária reside na qualificação do non-refoulement como norma de jus cogens, isto é, como norma imperativa de direito internacional geral da qual nenhuma derrogação é permitida, conforme definida pelo art. 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969. Essa tese é defendida por parcela significativa da literatura internacionalista. Allain (2001, p. 538), em estudo seminal, sustenta que o non-refoulement reúne os requisitos da imperatividade e da não derrogação, decorrentes de prática estatal generalizada e *opinio juris*

consolidada. Trindade (2015) endossa essa qualificação, integrando o princípio no conjunto de obrigações erga omnes que vinculam a comunidade internacional como um todo.

A qualificação como *jus cogens*, contudo, não é unânime. Setores da doutrina e tribunais nacionais de orientação positivista resistem à elevação do princípio à categoria peremptória, sobretudo em contextos pós-11 de setembro de 2001, nos quais argumentos de segurança nacional foram invocados para mitigar sua aplicação. Como observam Costello e Foster (2016, p. 285), embora a evidência da prática estatal e da *opinio juris* seja consistente, persiste a falta de consenso quanto à natureza *jus cogens* do *non-refoulement*, ainda que a norma esteja amadurecida para reconhecimento como tal, dada sua característica universal e não derogatória.

Essa modulação doutrinária impõe operação argumentativa precisa. O *non-refoulement* deve ser tratado como norma consuetudinária imperativa em processo avançado de cristalização como *jus cogens*, posição que combina fidelidade ao estado da arte doutrinário com a força normativa decorrente de sua centralidade para o sistema internacional de proteção. Tal formulação blinda a tese contra objeções de excesso retórico e preserva sua capacidade de impor obrigações erga omnes, inclusive a obrigação positiva de não criar, mediante omissão estatal, condições de risco à vida e à integridade do migrante.

### **3.2 A jurisprudência interamericana e a articulação com os arts. 4 e 5 da Convenção Americana**

A Corte Interamericana de Direitos Humanos tem desenvolvido jurisprudência consolidada nesta matéria, sobretudo por meio das Opiniões Consultivas OC-21/14, sobre direitos e garantias de crianças no contexto da migração e em necessidade de proteção internacional, e OC-25/18, acerca da instituição do asilo e seu reconhecimento como direito humano no Sistema Interamericano de Proteção. Tais pronunciamentos consagram interpretação ampliada do princípio, vinculando-o à proteção da vida (art. 4º da Convenção Americana), à proibição da tortura e à integridade pessoal (art. 5º) e ao direito de circulação e residência (art. 22).

A complementaridade entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, reiteradamente afirmada pela Corte Interamericana, oferece base hermenêutica robusta para a interpretação ampliada da proteção. Na Opinião Consultiva OC-18/03, ao tratar da condição jurídica e dos direitos dos migrantes indocumentados, a Corte assentou que os princípios da igualdade e da não discriminação possuem natureza *jus cogens*, vinculando todos os Estados independentemente de tratado e impondo a estes deveres positivos de adoção de medidas para a proteção efetiva dos direitos dos migrantes (Corte IDH, 2003).

Importa neste ponto realizar precisão dogmática essencial, capaz de evitar o esgarçamento conceitual do *non-refoulement*. A vedação à devolução, em sentido estrito, mantém-

se referida ao ato de repulsão a território de risco. As omissões estatais que comprometem a vida ou a integridade do migrante já presente no território de acolhida não devem ser reconduzidas, por extensão analógica, ao núcleo peremptório do princípio, sob pena de diluir sua força normativa. A leitura juridicamente mais segura, e dogmaticamente mais robusta, articula tais omissões aos deveres positivos derivados dos artigos 4 e 5 da Convenção Americana, deveres cuja titularidade é reconhecida pela Corte Interamericana como obrigações de garantia que se impõem a todos os entes federativos.

No contexto amazônico, a aplicação dessas balizas interpretativas adquire feição particular. Quando o Estado não devolve fisicamente o migrante, mas o submete a condições que comprometem sua vida e dignidade, configura-se hipótese de violação por omissão dos deveres positivos de proteção à vida (art. 4) e à integridade pessoal (art. 5) da Convenção Americana, hipótese de inadimplemento dos deveres de garantia que decorrem do art. 1.1 do mesmo diploma. A omissão estatal no acolhimento qualificado de migrantes em rotas fluviais precárias caracteriza precisamente esse cenário, e sua qualificação jurídica não exige o maior abrangência do *non-refoulement* para albergar violações estritamente sociais.

Essa precisão metodológica responde, com rigor técnico, à objeção segundo a qual a omissão estatal configuraria, no máximo, violação de direitos sociais, mas não do *non-refoulement* em sentido estrito. A leitura abrangente do sistema interamericano, articulando o princípio da não devolução aos deveres de garantia da vida e da integridade, sustenta que a inadequação do acolhimento estatal viola o núcleo da Convenção Americana sem necessidade de violação do art. 33 da Convenção de 1951. A força normativa do argumento é, paradoxalmente, ampliada pela contenção dogmática.

## **4 O MARCO REGULATÓRIO BRASILEIRO E O FEDERALISMO COOPERATIVO**

### **4.1 Da Lei nº 9.474/1997 à Lei nº 13.445/2017**

O ordenamento jurídico brasileiro consolidou, ao longo das últimas três décadas, arquitetura normativa progressista em matéria migratória e de refúgio. A Lei nº 9.474/1997, ao implementar o Estatuto dos Refugiados de 1951, inovou ao incorporar o conceito ampliado da Declaração de Cartagena de 1984, reconhecendo como refugiada a pessoa que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (art. 1º, III). Essa cláusula conceitual constitui o fundamento normativo para o reconhecimento do refúgio dos venezuelanos no Brasil, formalizado pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) (Jubilut, 2007, p. 188).

A Lei nº 13.445/2017, conhecida como Lei de Migração, operou ruptura paradigmática em relação ao Estatuto do Estrangeiro de 1980, deslocando o eixo da política migratória do paradigma da segurança nacional para o paradigma dos direitos humanos. O art. 3º da Lei estabelece, entre outros princípios e diretrizes da política migratória brasileira, a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, a não discriminação, a inclusão social e o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação. O art. 4º, por sua vez, garante ao migrante, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade, bem como o acesso a serviços públicos de saúde, assistência social e educação.

Apesar do avanço normativo, a regulamentação federal da Lei de Migração permaneceu fragmentada por anos, demandando aperfeiçoamento mediante o Decreto nº 12.657/2025, que regulamentou a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. Esse decreto define responsabilidades dos órgãos federais, prevê a articulação interfederativa, dispõe sobre a inclusão produtiva de migrantes em condições de igualdade com nacionais e estabelece o enfrentamento ao trabalho análogo à escravidão de migrantes como diretriz prioritária. O instrumento normativo prevê expressamente a cooperação intersetorial e interfederativa para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas para pessoas migrantes, refugiadas e apátridas (Brasil, 2025), oferecendo base normativa explícita para a articulação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria migratória.

#### **4.2 O Decreto Federal nº 12.657/2025 e a fundamentação no art. 23, X, da Constituição Federal**

A construção de políticas estaduais para migrantes e refugiados, como a instituída pela Lei nº 9.662/2022 do Estado do Pará, exige fundamentação constitucional precisa para neutralizar eventuais arguições de inconstitucionalidade fundadas no art. 22, XV, da Constituição Federal, que estabelece competência privativa da União para legislar sobre emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros. A interpretação sistemática desse dispositivo demonstra que tal competência abrange exclusivamente os aspectos de soberania externa, isto é, controle de fronteiras, autorização de ingresso e permanência e regularização migratória stricto sensu, não se estendendo às políticas de assistência social, inclusão e proteção de direitos fundamentais aplicáveis ao migrante já presente no território nacional.

Para essas matérias, a Constituição Federal, em seu art. 23, X, atribui competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. Esse dispositivo, central no desenho do federalismo cooperativo brasileiro,

constitui o fundamento constitucional inequívoco da política migratória estadual, pois as situações de vulnerabilidade enfrentadas pelos migrantes em Belém, com destaque para os indígenas Warao em condição de extrema precariedade habitacional e alimentar, configuram exatamente a hipótese que o constituinte teve em mente ao estabelecer responsabilidade conjunta dos entes federativos.

A robustez desse fundamento dispensa apelos a extensões analógicas dos demais incisos do art. 24 da Constituição. A defesa da política migratória estadual encontra reforço expresso na Lei nº 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que organiza a assistência social como política não contributiva e universal, voltada à proteção de quem dela necessitar, sem distinção fundada em nacionalidade, e no Decreto Federal nº 12.657/2025, que internaliza a articulação interfederativa como diretriz da Política Nacional de Migrações. A combinação entre o art. 23, X, da Constituição, a LOAS e o decreto federal compõe arquitetura normativa coesa, dificilmente desconstituída em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

A Lei nº 9.662/2022 do Estado do Pará, ao instituir a Política Estadual para Migrantes, Solicitantes de Refúgio, Refugiados e Apátridas, e ao criar o respectivo Conselho Estadual, opera precisamente no terreno da competência comum. Não regula entrada, extradição ou expulsão, matérias reservadas à União, mas disciplina políticas de assistência social, acolhimento, regularização documental complementar no plano administrativo estadual, inclusão educacional e laboral, e proteção contra discriminação. Essa fundamentação constitucional blinda a Lei Estadual contra eventuais arguições de inconstitucionalidade formal e a integra ao desenho federativo cooperativo previsto na Carta de 1988.

A operação dogmática realizada não constitui mero exercício acadêmico. Responde a objeção concreta que poderia ser formulada por correntes constitucionalistas ortodoxas, especialmente após a pacificação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as competências legislativas concorrentes do art. 24 são de direito estrito e não comportam analogia. Por isso, a fundamentação aqui proposta abandona qualquer apelo extensivo aos incisos do art. 24 e concentra a força argumentativa no terreno seguro da competência comum do art. 23, X, em sintonia com a LOAS e com o decreto regulamentar federal. A Lei nº 9.662/2022 e o Decreto nº 5.045/2025 constituem, sob essa perspectiva, manifestação legítima do federalismo cooperativo aplicado à matéria migratória, e não invasão de competência privativa da União.

## **5 A ÚLTIMA FRONTEIRA PARAENSE: ENTRE A OMISSÃO JUDICIALIZADA E A PRESSÃO DA COP30**

### **5.1 Os Warao em Belém, vulnerabilidade e invisibilidade**

A presença de migrantes indígenas Warao, oriundos da Venezuela, na Região Metropolitana de Belém constitui o caso paradigmático para a análise dos desafios migratórios na Amazônia paraense. Estudos recentes documentam que a mobilidade Warao no Brasil articula uma rede que conecta Pacaraima, Boa Vista, Manaus e Belém, configurando trânsito complexo no qual o povo Warao reconfigura, no espaço urbano amazônico brasileiro, suas práticas de mobilidade ancestral (Sodré, 2022; ACNUR, 2020).

O ACNUR (2020), em relatório específico sobre o perfil de indígenas venezuelanos Warao no Estado do Pará, registra a presença significativa dessa população em municípios paraenses, com concentração em Belém e Ananindeua. As dinâmicas de inserção urbana enfrentam barreiras múltiplas, que vão da ausência de domínio do português à precariedade habitacional, da vulnerabilidade alimentar à dificuldade de regularização documental, do acesso fragmentado a serviços públicos de saúde à ausência de matrícula escolar das crianças. A condição de povo indígena impõe, ademais, exigências adicionais de proteção, decorrentes da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho e da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

A pesquisa desenvolvida no PPGD/UFPA aprofunda a análise dessas dinâmicas. Mouta (2020, p. 95) examina o atendimento socioassistencial a crianças refugiadas e suas famílias em Belém, revelando déficits estruturais na rede de proteção. Estudos sobre interseccionalidade e feminização das migrações destacam, ainda, as vulnerabilidades específicas das mulheres Warao, expostas a múltiplos eixos de opressão decorrentes da combinação entre etnia, gênero, classe e condição migratória.

A invisibilidade institucional desse contingente populacional, durante anos, configurou hipótese material de violação por omissão dos deveres positivos derivados do art. 4º da Lei nº 13.445/2017, que assegura ao migrante, em condição de igualdade com os nacionais, o acesso a serviços públicos, bem como dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de proteção de migrantes e refugiados. O dado adquire densidade jurídica adicional quando se considera que crianças Warao em situação de rua, expostas em logradouros públicos da capital paraense, vivenciam violação ao núcleo intocável da dignidade humana, hipótese que afasta qualquer alegação de discricionariedade administrativa por parte dos entes federativos competentes.

## **5.2 A Lei Estadual nº 9.662/2022 e o Decreto nº 5.045/2025, a regulamentação tardia**

A Lei Estadual nº 9.662, de 12 de julho de 2022, instituiu a Política Estadual para Migrantes, Solicitantes de Refúgio, Refugiados e Apátridas no Pará, criou o respectivo Conselho Estadual e estabeleceu diretrizes para o acolhimento, a regularização documental complementar e



a inclusão social. O instrumento legal representou, em sua concepção, avanço significativo, alinhando o Estado do Pará à tendência federativa de internalização das diretrizes da Lei nº 13.445/2017.

A regulamentação da Lei, contudo, permaneceu pendente por mais de três anos. Esse hiato regulamentar não constituiu mera demora administrativa, e sim omissão estrutural que privou a política estadual de operacionalidade, mantendo o Conselho Estadual sem instalação efetiva e os mecanismos de acolhimento sem detalhamento procedimental.

A documentação produzida pelo Ministério Público Federal evidencia a cronologia da omissão. Em junho de 2024, o MPF, o Ministério Público do Estado do Pará (MPPA), a Defensoria Pública da União (DPU), a Defensoria Pública do Estado (DPE-PA) e o ACNUR realizaram reunião conjunta para cobrar prioridade do governo estadual na regulamentação da política migratória. Em dezembro de 2024, o MPF promoveu audiência pública para escutar a população migrante, ocasião em que representantes do governo estadual não compareceram. No Dia Internacional dos Migrantes daquele ano, isto é, 18 de dezembro de 2024, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC) no Pará expediu recomendação formal, fixando prazo de 60 dias para a regularização do Conselho Estadual (Brasil, 2025).

Diante da persistência da inércia, em 5 de outubro de 2025, o Procurador Regional dos Direitos do Cidadão no Pará ajuizou ação civil pública contra o Estado do Pará, a União e o Município de Belém, com pedido de tutela de urgência, requerendo a regulamentação imediata da política estadual e a condenação do Estado ao pagamento de indenização por danos morais coletivos. A ação imputava inércia administrativa às três esferas federativas, agravada pela proximidade da 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP30), prevista para Belém em novembro de 2025 (Brasil, 2025).

Foi nesse contexto judicial e político que, em 19 de novembro de 2025, isto é, semanas após o ajuizamento da ação e em meio à realização da COP30, o governo do Estado do Pará publicou o Decreto nº 5.045/2025, regulamentando finalmente a Lei nº 9.662/2022. O instrumento criou efetivamente o Conselho Estadual de Migrantes, Solicitantes de Refúgio, Refugiados e Apátridas, órgão colegiado, deliberativo e paritário, vinculado à Secretaria de Estado de Justiça, composto por 22 membros titulares, sendo 11 do Poder Público Estadual e 11 da sociedade civil. Organismos internacionais como ACNUR, Organização Internacional para as Migrações (OIM) e UNICEF, bem como MPF, DPU e DPE-PA, passaram a integrar o Conselho como observadores (Pará, 2025).

A análise crítica da cronologia revela que a regulamentação tardia, judicializada pelo Ministério Público Federal, configura caso paradigmático de omissão estatal estrutural, na qual o cumprimento dos deveres positivos derivados do marco normativo migratório somente se

efetiva mediante intervenção judicial e pressão internacional. O Decreto nº 5.045/2025, ainda que represente avanço normativo, não pode ser dissociado do contexto de sua produção, pois constitui resposta reativa à pressão judicial e à conjuntura da COP30, e não iniciativa proativa de proteção sistemática dos direitos humanos dos migrantes.

### **5.3 A COP30 como vetor de efetivação tardia**

A 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP30), realizada em Belém entre os dias 10 e 21 de novembro de 2025, constitui marco geopolítico determinante para a compreensão da dinâmica migratória paraense. A escolha de Belém como sede do evento, primeira capital amazônica brasileira a sediar conferência climática da ONU, colocou o Pará no centro do debate global sobre mudanças climáticas, deslocamentos humanos e justiça socioambiental.

A conjuntura da COP30 funcionou, no caso paraense, como vetor de efetivação tardia da política migratória estadual. A regulamentação da Lei nº 9.662/2022, retardada por mais de três anos, somente se concretizou em meio à realização da Conferência, evidenciando a articulação entre pressão internacional, mobilização do sistema de Justiça e resposta administrativa estadual. Esse fenômeno revela padrão recorrente da política migratória brasileira, no qual a efetivação dos compromissos internacionais frequentemente depende de fatores externos, tais como pressão de organismos internacionais, judicialização e exposição midiática, para superar a inércia institucional.

A análise crítica desse fenômeno demanda dupla qualificação. Por um lado, a pressão da COP30 e a fiscalização do MPF revelam-se juridicamente legítimas e politicamente eficazes, materializando o próprio modelo de garantia coletiva dos direitos humanos no qual o Brasil se inscreve. Por outro lado, a dependência sistemática da pressão externa para a efetivação dos compromissos assumidos sinaliza déficit estrutural de internalização dos direitos humanos pelo aparato administrativo estatal, sobretudo em regiões periféricas como a Amazônia paraense.

A proteção dos direitos humanos do migrante na Amazônia, portanto, não pode permanecer condicionada a fatores conjunturais. Demanda institucionalização permanente, capaz de operar independentemente de pressões externas. Tal institucionalização, conforme se examinará a seguir, encontra no controle de convencionalidade ancorado no mínimo existencial, e na especialização do acesso à justiça, seus vetores principais de efetivação.

## **6 CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE, MÍNIMO EXISTENCIAL E LIMITES DA RESERVA DO POSSÍVEL**

A superação do limbo jurídico amazônico demanda mais do que avanços normativos. Exige a operacionalização sistemática de mecanismos de controle e de acesso à justiça, capazes de traduzir a aspiração normativa em proteção fática. Nesse particular, o controle de convencionalidade emerge como instrumento dogmático de centralidade incontornável, especialmente quando ancorado na doutrina do mínimo existencial.

A teoria geral do controle de convencionalidade, desenvolvida por Mazzuoli (2013, p. 78) e endossada pela jurisprudência da Corte Interamericana, sustenta que todo ato normativo doméstico submete-se ao duplo controle vertical, em face da Constituição (controle de constitucionalidade) e dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil (controle de convencionalidade). Essa duplicidade abrange tanto atos comissivos, isto é, leis e atos administrativos, quanto omissões legislativas e administrativas que comprometam a efetividade dos direitos humanos protegidos por instrumentos internacionais.

No contexto paraense, a omissão sistemática na regulamentação da Lei nº 9.662/2022, por mais de três anos, configurou hipótese material de inconvenção por omissão. Os deveres positivos decorrentes da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e da Convenção sobre os Direitos da Criança, todos instrumentos ratificados pelo Brasil e dotados de hierarquia supralegal, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (Maués, 2013, p. 220), exigem do Estado a adoção de medidas concretas de proteção aos migrantes e refugiados, incluindo a estruturação de mecanismos institucionais de acolhimento, regularização e inclusão.

A invocação da reserva do possível como anteparo às pretensões de efetivação enfrenta, limites doutrinários. Alexy (2008, p. 117) constrói a teoria dos direitos fundamentais a partir da noção de que esses institutos funcionam como mandamentos de otimização, exigindo realização na maior medida possível dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes. A primeira possibilidade inclui disponibilidade orçamentária. A doutrina nacional, capitaneada por Barcellos (2002, p. 247), Torres (2009) e Sarlet (2012), consolida a tese de que o mínimo existencial constitui o núcleo intocável dos direitos fundamentais sociais, sindicável judicialmente independentemente de prévia alocação orçamentária.

Aplicada ao caso paraense, essa construção dogmática produz consequência decisiva. A omissão na regulamentação da política migratória estadual, durante o período em que crianças Warao permaneciam em situação de rua expostas em logradouros públicos da capital, ultrapassa o terreno da discricionariedade administrativa e atinge o núcleo do mínimo existencial, terreno em que a margem de conformação política do Executivo cede ao dever inadiável de proteção. Não se trata, portanto, de exigir do Estado políticas públicas máximas, mas de assegurar o piso civilizatório abaixo do qual nenhuma alegação de escassez orçamentária pode prosperar.

Maués (2013, p. 222), ao examinar a doutrina da suprallegalidade firmada pelo STF no RE 466.343-SP, observa que essa hierarquia normativa, ainda que aquém da equiparação constitucional defendida por parcela da doutrina, oferece base suficiente para o exercício do controle de convencionalidade. Os tratados internacionais de direitos humanos prevalecem sobre a legislação ordinária e operam como parâmetro de validade dos atos normativos domésticos, o que inclui o dever positivo de regulamentação de políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos protegidos. Quando esses direitos integram o núcleo do mínimo existencial, o controle de convencionalidade prescinde de ponderações orçamentárias.

A operacionalização concreta desse controle, no caso paraense, foi protagonizada pelo Ministério Público Federal, mediante a Recomendação da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, em dezembro de 2024, e a ação civil pública ajuizada em outubro de 2025. Essa atuação configura exemplo paradigmático de exercício difuso do controle de convencionalidade, no qual o sistema de Justiça brasileiro mobiliza instrumentos internos para fazer valer compromissos internacionais. A judicialização da política migratória, longe de ser disfunção, é mecanismo legítimo de garantia dos direitos humanos, conforme sustenta a jurisprudência da Corte Interamericana e a doutrina especializada (Terezo, 2011; Maués; Magalhães, 2018).

Cabe, todavia, reconhecer o risco da judicialização sistêmica. A dependência crônica do Judiciário e do Ministério Público para a efetivação de políticas públicas configura governança por juízes, fenômeno que pode comprometer o equilíbrio entre os Poderes e gerar déficit democrático estrutural. A solução para esse risco não está em reduzir a atuação judicial, e sim em fortalecer os mecanismos institucionais permanentes de implementação, de modo que a judicialização opere como exceção corretiva e não como regra de funcionamento. A institucionalização da política migratória, com orçamento próprio, planejamento de médio prazo e participação da sociedade civil, é a resposta estrutural ao risco apontado.

A efetividade do controle depende da estruturação adequada dos mecanismos de acesso à justiça. No contexto amazônico, marcado pelas distâncias continentais e pela escassez institucional, a especialização do atendimento ao migrante constitui condição essencial. A Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública do Estado, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Pará desempenham papel central nessa rede protetiva, mas necessitam de fortalecimento institucional específico para o atendimento de populações migrantes, com qualificação de servidores em direito internacional dos refugiados, contratação de tradutores e mediadores culturais, sobretudo para o atendimento aos Warao, e descentralização territorial dos serviços.

A Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA), vinculada ao PPGD/UFPA, oferece modelo institucional inspirador. Atuando há mais de quinze anos em litígio

estratégico nacional e internacional, com financiamento da Fundação Ford, a CIDHA articula extensão, pesquisa e ensino na metodologia da educação clínica jurídica, incluindo o atendimento a casos de violações de direitos humanos no Sistema Interamericano (Terezo, 2011). A expansão desse modelo institucional, mediante a criação de núcleos similares em outras unidades acadêmicas paraenses, ou mediante a articulação da CIDHA com a Defensoria Pública e o Ministério Público para atendimento descentralizado, constitui caminho promissor de efetivação.

A integração do Decreto Federal nº 12.657/2025 com o Decreto Estadual nº 5.045/2025, no contexto do federalismo cooperativo, oferece a base normativa necessária para a articulação interfederativa em matéria de acesso à justiça. A previsão expressa de cooperação no decreto federal, fornece guarida normativa para a construção de redes regionais de proteção, articulando União, Estado do Pará e Municípios, com participação de organismos internacionais (ACNUR, OIM, UNICEF) e da sociedade civil organizada.

A travessia da norma à efetividade, no contexto migratório paraense, depende da articulação entre quatro vetores. O primeiro é o reconhecimento da personalidade jurídica internacional do migrante como sujeito titular de direitos oponíveis ao Estado. O segundo consiste no exercício sistemático do controle de convencionalidade, abrangendo omissões legislativas e administrativas, ancorado na doutrina do mínimo existencial. O terceiro envolve a estruturação de mecanismos especializados de acesso à justiça, adequados às singularidades amazônicas. O quarto, e talvez o mais desafiador, refere-se à institucionalização permanente da política migratória, capaz de operar independentemente das conjunturas que excepcionalmente forçam sua efetivação. Sem a articulação desses quatro vetores, a regulamentação tardia da política migratória estadual permanecerá refém das pressões externas que circunstancialmente ditam seu ritmo.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A investigação desenvolvida ao longo deste artigo permite formular conclusões em três planos articulados, teórico, normativo e prático, que respondem à questão central proposta na introdução.

No plano teórico, a humanização do Direito Internacional, formulada por Cançado Trindade e adensada por contribuições doutrinárias diversificadas (Mazzuoli, Piovesan, Jubilut, Maués, Terezo), oferece base conceitual robusta para o reconhecimento do migrante como sujeito titular de direitos emanados diretamente da ordem jurídica internacional. Essa subjetividade não opera no vácuo. Demanda mediação institucional permanente, capaz de articular a aspiração normativa universal com as condicionantes da realidade estatal. A diversificação teórica empreendida nesta pesquisa neutraliza a objeção de monocultura argumentativa e fortalece a tese

da personalidade jurídica internacional do migrante como construção doutrinária plural, apoiada em rede densa de autores e correntes.

No plano normativo, o *non-refoulement*, consolidado como norma consuetudinária imperativa em processo avançado de cristalização como *jus cogens*, articula-se aos deveres positivos de proteção à vida (art. 4º) e à integridade pessoal (art. 5º) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Tal articulação dispensa o esgarçamento conceitual do princípio da não devolução para alcançar omissões estatais que comprometem o acolhimento qualificado do migrante. A leitura sistemática da Constituição Federal, à luz do federalismo cooperativo do art. 23, X, fundamenta a competência dos Estados-membros, para a formulação de políticas migratórias complementares à atuação federal, neutralizando arguições de inconstitucionalidade fundadas na competência privativa da União prevista no art. 22, XV. A robustez dessa construção dispensa apelos extensivos ao art. 24 e concentra a força argumentativa no terreno seguro da competência comum, em sintonia com a Lei nº 8.742/1993 e o Decreto nº 12.657/2025.

No plano prático, o caso paraense evidencia padrão preocupante de efetivação tardia, no qual a regulamentação da Lei nº 9.662/2022, instituída em 2022, somente ocorreu em novembro de 2025, mediante o Decreto nº 5.045/2025, em resposta à ação civil pública do Ministério Público Federal e à pressão conjuntural da COP30. Esse padrão revela déficit estrutural de internalização dos direitos humanos pelo aparato administrativo estatal, sobretudo em regiões periféricas como a Amazônia paraense, e impõe a institucionalização permanente de mecanismos de proteção independentes de pressões externas.

A defesa da reserva do possível, frequentemente invocada para justificar omissões em matéria migratória, encontra limite intransponível na doutrina do mínimo existencial. Quando crianças Warao permanecem expostas em logradouros públicos de Belém, sem abrigo, sem alimentação garantida e sem acesso à educação, está-se diante de violação do núcleo intocável da dignidade humana, terreno em que cessa a discricionariedade administrativa e se impõe o dever inadiável de proteção, sindicável judicialmente independentemente de prévia alocação orçamentária.

As propostas institucionais que se extraem desta análise articulam-se em quatro eixos. Primeiro, a mobilização sistemática do controle de convencionalidade pelo sistema de Justiça brasileiro, abrangendo omissões legislativas e administrativas que comprometam a efetividade dos compromissos internacionais, com fundamento na doutrina do mínimo existencial. A atuação do MPF no caso paraense oferece modelo replicável e juridicamente legítimo. Segundo, a especialização do acesso à justiça na Amazônia, mediante o fortalecimento institucional da Defensoria Pública da União e da Defensoria Pública do Estado, com qualificação específica em direito internacional dos refugiados, contratação de tradutores e mediadores culturais, e

descentralização territorial dos serviços, com prioridade para o atendimento aos Warao e demais grupos em situação de maior vulnerabilidade. Terceiro, a expansão do modelo da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA/UFPA) e a articulação interfederativa prevista pelo Decreto Federal nº 12.657/2025, com vistas à construção de redes regionais permanentes de proteção. Quarto, e mais estruturante, a institucionalização da política migratória estadual com orçamento próprio, planejamento de médio prazo e participação efetiva da sociedade civil, de modo a reduzir a dependência crônica de fatores conjunturais e mitigar os riscos da governança por juízes.

Reconhece-se que a efetivação dos direitos humanos dos migrantes na Amazônia paraense é tarefa que transcende as soluções jurídicas. Demanda transformação cultural, comprometimento institucional sustentado e investimento orçamentário compatível com a magnitude do desafio. A última fronteira da efetivação dos direitos humanos no Brasil situa-se, simbolicamente, na Amazônia paraense, não porque seja a última no sentido geográfico ou cronológico, mas porque ali se condensam, com singular dramaticidade, os limites da capacidade do Estado brasileiro de honrar seus compromissos internacionais. Romper esse limite é, em última análise, o desafio do constitucionalismo democrático contemporâneo, do qual a proteção dos direitos do migrante constitui pedra de toque.

A continuidade desta investigação aponta para a necessidade de pesquisas empíricas que mensurem, com instrumental quantitativo e qualitativo, a efetividade concreta do Decreto Estadual nº 5.045/2025 nos meses e anos subsequentes à sua edição, bem como o impacto da articulação interfederativa prevista pelo Decreto Federal nº 12.657/2025. Estudos longitudinais, em diálogo com pesquisas etnográficas sobre os Warao e demais populações migrantes na Amazônia paraense, oferecerão a base empírica necessária para a avaliação crítica da política migratória brasileira em sua dimensão amazônica.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALLAIN, Jean. The jus cogens nature of non-refoulement. **International Journal of Refugee Law**, Oxford, v. 13, n. 4, p. 533-558, 2001.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Perfil de indígenas venezuelanos Warao no Estado do Pará**. Belém: ACNUR, 2020.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 7 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm). Acesso em: 7 maio 2026.

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: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em: 7 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 7 maio 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.657, de 2025**. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2025/decreto/D12657.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12657.htm). Acesso em: 7 maio 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **Portaria CNPq nº 2.664, de 6 de março de 2026**. Institui a Política de Integridade na Atividade Científica.

Brasília: CNPq, 2026.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Pará. **Após cobranças e ação do MPF, governo do Pará regulamenta política estadual para migrantes**. Belém:

MPF/PA, 19 nov. 2025. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa>. Acesso em: 7 maio 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados**. Opinião Consultiva OC-18/03, de 17 de setembro de 2003.

Série A, n. 18. San José: Corte IDH, 2003.



CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.** Opinião Consultiva OC-21/14, de 19 de agosto de 2014. Série A, n. 21. San José: Corte IDH, 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección.** Opinião Consultiva OC-25/18, de 30 de maio de 2018. Série A, n. 25. San José: Corte IDH, 2018.

COSTELLO, Cathryn; FOSTER, Michelle. Non-refoulement as custom and jus cogens? Putting the prohibition to the test. **Netherlands Yearbook of International Law**, The Hague, v. 46, p. 273-327, 2016.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** São Paulo: Método, 2007.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro; PAULA, Priscila Moreto de (org.). **Migrantes e refugiados: uma aproximação baseada na centralidade do trabalho e na justiça social.** Brasília: MPT, 2021.

MAUÉS, Antonio Moreira. Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretação constitucional. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, n. 18, p. 215-235, 2013.

MAUÉS, Antonio Moreira; MAGALHÃES, Breno Baía (org.). **O controle de convencionalidade na América Latina: experiências comparadas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis.** 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MOUTA, Karime Ferreira. **Crianças refugiadas e suas famílias: um estudo do atendimento socioassistencial em Belém do Pará.** Orientadora: Andreza Smith. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2020.

PARÁ. **Lei nº 9.662, de 12 de julho de 2022.** Institui a Política Estadual para Migrantes, Solicitantes de Refúgio, Refugiados e Apátridas no Estado do Pará. Belém: Diário Oficial do Estado, 2022.

PARÁ. **Decreto nº 5.045, de 18 de novembro de 2025.** Regulamenta a Lei Estadual nº 9.662, de 12 de julho de 2022, que institui a Política Estadual para Migrantes, Solicitantes de Refúgio, Refugiados e Apátridas. Belém: Diário Oficial do Estado, 2025.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SODRÉ, Denise. **Migração internacional na Pan-Amazônia**: um estudo sobre a migração venezuelana e o acolhimento dos migrantes em Boa Vista-RR e Belém-PA. 2022. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2022.

TEREZO, Cristina Figueiredo. **A efetividade do Sistema Interamericano de direitos humanos**: análise dos casos brasileiros na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A humanização do direito internacional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Princípios do direito internacional contemporâneo**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2017.