

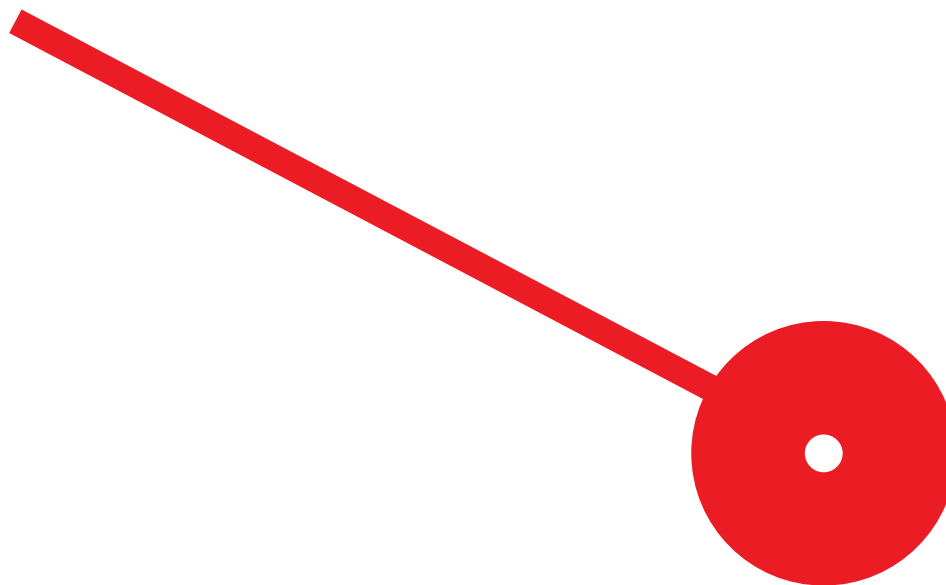
M

MESTRADO  
ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO

**A Proteção Internacional dos Refugiados:  
Violação de Direitos Humanos e a Concessão  
de Proteção Subsidiária sob a égide da  
Legislação da União Europeia**

Otávio Alberto da Silva Júnior

10/2025



**M** MESTRADO  
ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO

**A Proteção Internacional dos Refugiados:  
Violação de Direitos Humanos e a  
Concessão de Proteção Subsidiária sob a  
égide da Legislação da União Europeia**

Otávio Alberto da Silva Júnior

Dissertação Instituto de Mestrado Superior apresentado de Contabilidade ao e Administração do Porto para a obtenção do grau de Mestre em Assessoria de Administração, sob orientação d Professora Doutora Fátima Pacheco.

## **Dedicatória**

Dedico este trabalho à minha mãe, pelo amor incondicional, pela força nos momentos difíceis e pelo exemplo de dedicação e coragem que sempre me inspiraram. Esta conquista é também sua, fruto de tudo o que me ensinou e de todo o apoio que nunca me faltou.

## **Agradecimentos**

Agradeço profundamente à minha mãe, que sempre esteve ao meu lado em todas as etapas desta caminhada. Sua dedicação, amor incondicional e palavras de incentivo foram fundamentais para que eu tivesse forças de seguir em frente. Esta conquista é também sua, fruto de todo o seu apoio e exemplo de vida.

## **Resumo:**

A presente dissertação tem como objetivo analisar criticamente o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), à luz da evolução histórica do Direito Internacional dos Refugiados e dos desafios contemporâneos enfrentados pela União Europeia no campo da proteção internacional. Com enfoque na proteção subsidiária como mecanismo essencial diante de situações de grave violação dos direitos humanos, a pesquisa examina de que forma a legislação da União Europeia estrutura a concessão dessa modalidade de proteção para além do asilo convencional, especialmente em cenários de conflitos armados, violência indiscriminada e riscos à integridade física dos solicitantes. Partindo da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e no seu Protocolo de 1967. O estudo contextualiza o surgimento do SECA no âmbito da evolução da política europeia de asilo, destacando os marcos regulatórios e os mecanismos de harmonização propostos pela União Europeia. Em seguida, analisa criticamente as três diretivas centrais do sistema – diretiva qualificatória, diretiva de procedimentos e diretiva de acolhimento – evidenciando como sua implementação varia de forma significativa entre os Estados-membros, gerando insegurança jurídica e afetando a equidade no acesso à proteção. Examina-se o Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo, suas propostas de reforma e os riscos de retrocesso nas garantias fundamentais. Serão apresentadas as alternativas para fortalecer o regime europeu de proteção. Conclui-se que, para assegurar um sistema mais justo, eficaz e coerente com os princípios dos direitos humanos, é imprescindível que a União Europeia avance na implementação de políticas migratórias baseadas na uniformidade, solidariedade, na responsabilidade compartilhada e no respeito à dignidade humana.

**Palavras chave:** Sistema Europeu Comum de Asilo. Proteção internacional. Refugiados. União Europeia.

**Abstract:**

This dissertation aims to critically analyze the Common European Asylum System (CEAS), in the light of the historical evolution of International Refugee Law and the contemporary challenges faced by the European Union in the field of international protection. Focusing on subsidiary protection as an essential mechanism in situations of serious human rights violations, the research examines how European Union legislation structures the granting of this type of protection beyond conventional asylum, especially in scenarios of armed conflict, indiscriminate violence and risks to the physical integrity of applicants. Building on the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. The study contextualizes the emergence of the SECA in the context of the evolution of European asylum policy, highlighting the regulatory frameworks and harmonization mechanisms proposed by the European Union. It then critically analyzes the three central directives of the system – the qualifying directive, the procedures directive and the reception directive – showing how their implementation varies significantly among the Member States, generating legal uncertainty and affecting equity in access to protection. It examines the New European Pact on Migration and Asylum, its reform proposals and the risks of regression in fundamental guarantees. Alternatives to strengthen the European protection regime will be presented. It is concluded that, in order to ensure a fairer, more effective and coherent system with the principles of human rights, it is essential that the European Union advances in the implementation of migration policies based on uniformity, solidarity, shared responsibility and respect for human dignity.

**Keywords:** Common European Asylum System. International protection. Refugee. European Union.

## Índice geral

<b>Capítulo-Introdução.....</b>	<b>2</b>
<b>Capítulo I – Proteção Internacional Dos Refugiados: Evolução Histórica E Normativa.....</b>	<b>6</b>
1.1 As Origens Históricas da Proteção Internacional: Abordagens Jurídicas e Sociais...	7
1.2 Fundamentos e Intersecções entre Direitos Humanos e Refúgio.....	9
1.3 Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo de 1967.....	12
1.4 Limitações da Definição Clássica de Refugiado no Contexto do SECA.....	19
1.5 Princípios de Não Devolução e Garantia da Dignidade Humana.....	21
<b>Capítulo II – A União Europeia e a Proteção Internacional.....</b>	<b>27</b>
2.1 Os Direitos Humanos na Esfera da União Europeia.....	28
2.2 Funcionamento do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA).....	32
2.3 Relevância das Diretivas no Contexto do SECA .....	34
2.4 Formas de Proteção Internacional: Asilo, Proteção Subsidiária e Proteção Humanitária.....	37
2.4.1 Conceito de Asilo.....	37
2.4.2 Proteção Subsidiária.....	38
2.4.3 Proteção Humanitária.....	39
2.4.4 Aplicação Prática nos Estados-Membros.....	39
2.4.5 Lacunas e Desafios.....	40
<b>Capítulo III – Direitos Humanos e Proteção Subsidiária.....</b>	<b>42</b>
3.1 Violações de Direitos que Configuram Necessidade de Proteção Subsidiária.....	43
3.2 Vinculação à CEDH e à Carta dos Direitos Fundamentais da UE.....	48
3.3 Análise da Jurisprudência Relevante.....	51
<b>Capítulo IV – Desafios e Perspectivas.....</b>	<b>60</b>
4.1 Aplicação Desigual do SECA nos Estados-Membros .....	61
4.2 Pressões Assimétricas e Sobrecarga de Países Fronteiriços .....	63
4.3 Críticas Estruturais ao SECA .....	65
4.4 Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo .....	67
4.5 Caminhos para uma Proteção Mais Eficaz e Harmonizada .....	70
<b>Capítulo V – Conclusão.....</b>	<b>75</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>81</b>

## **Lista de abreviaturas**

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos Humanos

CEAS – Common European Asylum System (Sistema Europeu Comum de Asilo)

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EUAA – Agência da União Europeia para o Asilo

OIM – Organização Internacional para as Migrações

ONU – Organização das Nações Unidas

SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

UE – União Europeia

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees

## **CAPÍTULO - INTRODUÇÃO**

---

## Introdução

Nas últimas décadas, a União Europeia tem sido confrontada com desafios crescentes decorrentes do aumento expressivo dos fluxos migratórios forçados, impulsionados por conflitos armados, instabilidade política, perseguições sistemáticas, desastres ambientais e desigualdades estruturais. Esses movimentos em larga escala, intensificados sobretudo a partir de 2015, colocaram sob tensão o modelo europeu de proteção internacional, revelando fragilidades significativas na capacidade dos Estados-membros de oferecer respostas coordenadas, eficazes e alinhadas aos compromissos internacionais assumidos em matéria de direitos humanos.

A proteção internacional no âmbito europeu encontra fundamento em um conjunto normativo consolidado ao longo do século XX, especialmente após a Segunda Guerra Mundial. A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967 estabeleceram as bases jurídicas para o reconhecimento do *status* de refugiado, definindo parâmetros universais de elegibilidade e consagrando o princípio da não devolução. Esses instrumentos inauguraram uma abordagem centrada na pessoa, conferindo ao indivíduo proteção diante de perseguições motivadas por fatores como raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social específico ou opinião política.

Entretanto, a crescente complexidade das crises internacionais contemporâneas evidenciou os limites desse regime clássico. O fenômeno migratório atual não se restringe a situações de perseguição individual, abrangendo também contextos de violência generalizada, colapso institucional ou violações graves e indiscriminadas de direitos humanos. Tais circunstâncias desafiam os Estados europeus a reinterpretar e adaptar seus marcos normativos, especialmente no que diz respeito à proteção subsidiária, criada justamente para suprir as lacunas deixadas pela definição tradicional de refugiado.

A jurisprudência dos Tribunais Internacionais de Direitos Humanos desempenha papel central na consolidação dessa compreensão ampliada. Decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos têm reiterado a obrigação absoluta de não retorno quando houver risco real de tortura, tratamento desumano ou grave ameaça à integridade física. Paralelamente, a doutrina contemporânea destaca que o reconhecimento do status de refugiado constitui um ato declaratório, e não constitutivo, uma vez que a condição jurídica surge a partir dos fatos e não da decisão administrativa que a formaliza.

O tensionamento entre soberania estatal e proteção internacional torna o cenário ainda mais complexo. De um lado, os Estados mantêm o direito de controlar suas

fronteiras; de outro, permanecem vinculados a obrigações internacionais que visam impedir que pessoas em situação extrema sejam expostas a novos riscos ou violações. No contexto europeu, esse equilíbrio tem sido particularmente difícil, sobretudo diante do recrudescimento de políticas de contenção nas fronteiras externas, da adoção de medidas de triagem acelerada e da expansão de práticas de devolução sumária.

Foi nesse ambiente que se estruturou o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), concebido com o propósito de harmonizar os procedimentos de asilo entre os Estados-membros e garantir padrões mínimos de proteção. O projeto, iniciado com o Tratado de Amsterdão e posteriormente aprofundado por diretivas e regulamentos específicos, procurou reduzir desigualdades e evitar que a proteção internacional dependesse da rota percorrida pelo solicitante. Todavia, a implementação prática do sistema demonstrou contradições profundas. A heterogeneidade na aplicação das diretivas, a ausência de mecanismos obrigatórios de redistribuição e as falhas estruturais do Regulamento de Dublin III resultaram em sobrecarga dos países de fronteira, fragmentação normativa e insegurança jurídica.

O cenário global reforça a urgência dessas discussões. De acordo com os dados mais recentes do *Global Trends Report* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR), o número de pessoas em situação de deslocamento forçado atingiu 117,3 milhões ao final de 2023, alcançando 123,2 milhões em 2024, segundo estimativas oficiais<sup>1</sup>. Trata-se do maior contingente já registrado, resultado da intensificação de conflitos armados prolongados, colapsos institucionais, perseguições sistemáticas e crises humanitárias complexas. A magnitude desses fluxos ultrapassa a capacidade de resposta de numerosos Estados e impõe desafios significativos à efetividade dos sistemas regionais de proteção, em particular ao Sistema Europeu Comum de Asilo.

Diante desse contexto, torna-se indispensável analisar criticamente a funcionalidade do sistema europeu de asilo e questionar em que medida ele tem cumprido sua finalidade original. A presente dissertação parte da premissa de que a existência de um regime jurídico comum não é suficiente para assegurar proteção uniforme se os Estados-membros divergirem amplamente quanto à interpretação das normas, aos critérios de elegibilidade e ao tratamento concedido aos solicitantes.

---

<sup>1</sup> UNHCR. (2024). *Global trends: Forced displacement in 2023*. United Nations High Commissioner for Refugees.

<https://www.unhcr.org/global-trends>

Considerando essas questões, a pergunta que orienta este estudo é a seguinte: até que ponto o Sistema Europeu Comum de Asilo tem sido eficaz na implementação de padrões homogêneos de proteção internacional e quais são os principais fatores que comprometem sua aplicação equitativa entre os Estados-membros? Essa indagação desdobra-se em análises complementares: quais mecanismos normativos e institucionais explicam a persistência de assimetrias? como fatores políticos e estruturais influenciam a disposição dos Estados em cooperar? de que forma a fragmentação normativa repercute sobre os direitos dos solicitantes? e quais reformas estão em curso para superar essas limitações?

A hipótese orientadora sustenta que, embora o SECA possua um arcabouço jurídico robusto, sua eficácia tem sido comprometida por déficits de solidariedade, incoerências na transposição legislativa, morosidade procedimental e pressões assimétricas sobre os países de fronteira. Em razão desses elementos, o sistema permanece distante do ideal de harmonização previsto nos tratados europeus.

No que se refere à delimitação temporal, o presente estudo concentra-se no período compreendido entre 2015 e 2024, marco inicial associado à intensificação dos fluxos migratórios para a Europa e à exposição das fragilidades estruturais do Sistema Europeu Comum de Asilo, estendendo-se até as reformas e debates mais recentes no âmbito da União Europeia. Essa delimitação permite analisar a evolução normativa, jurisprudencial e política do sistema em um contexto de crise prolongada, garantindo maior precisão analítica e coerência metodológica.

A relevância deste estudo decorre da necessidade de compreender os desafios estruturais que impedem o SECA de operar como um verdadeiro regime comum de proteção. A análise crítica das políticas europeias de asilo permite identificar tensões entre princípios normativos e práticas administrativas, contribuindo para debates mais amplos sobre direitos humanos, integração regional e governança migratória. Além de preencher lacunas existentes na produção acadêmica brasileira sobre o tema, a pesquisa dialoga com questões centrais da agenda internacional contemporânea, como responsabilidade compartilhada, mobilidade humana e proteção das populações vulneráveis.

Do ponto de vista metodológico, a investigação adota abordagem qualitativa, baseada em análise documental e revisão crítico-analítica da literatura especializada. São examinados atos normativos da União Europeia, decisões das cortes europeias, relatórios de organismos internacionais e estudos acadêmicos produzidos no campo do direito, das relações internacionais e das políticas públicas. A análise orienta-se pela perspectiva

jurídico-política, sem desconsiderar a dimensão humanitária que permeia o fenômeno do deslocamento forçado.

## **CAPÍTULO I – O REGIME INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS**

---

Este capítulo trata da consolidação histórica, normativa e institucional do regime internacional de proteção aos refugiados. Parte-se da Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo de 1967, documentos fundantes do direito dos refugiados no cenário global, para, em seguida, abordar as limitações da definição clássica de refugiado, especialmente frente à complexidade dos fluxos migratórios contemporâneos e à estrutura do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Finaliza-se com a análise dos princípios de não devolução (*non-refoulement*) e da dignidade humana como fundamentos jurídicos e éticos indispensáveis à concessão e efetividade da proteção internacional dos refugiados e dos solicitantes de asilo. A reflexão é amparada por ampla base doutrinária e institucional, conforme as referências indicadas, com ênfase na atuação de organismos internacionais, na evolução normativa e nos desafios contemporâneos.

## **1.1 As Origens Históricas Da Proteção Internacional: Abordagens Jurídicas e Sociais**

Antes da adoção da Convenção das Nações Unidas de 1951, a definição de refugiado era marcada por critérios variáveis e de aplicação pontual, elaborados em resposta a crises humanitárias específicas. No contexto pós-Primeira Guerra Mundial, entre 1920 e o início da década de 1930, prevaleceu uma abordagem de caráter grupal, era considerado refugiado aquele que pertencesse a um grupo privado da proteção do seu Estado de origem. Essa concepção refletia o esforço da comunidade internacional para lidar com deslocamentos forçados decorrentes de conflitos e perseguições a minorias, mediante tratados internacionais voltados à salvaguarda de grupos étnicos, religiosos e linguísticos, celebrados com países como Polônia, Albânia e Bulgária (Sousa, 2019).

Nesse contexto, Pacheco e Amorim (2020) destacam que a proteção internacional aos refugiados emergiu como resposta às crises do século XX, combinando dimensões jurídicas e sociais de forma inédita. Nesse período, a Liga das Nações teve papel central na institucionalização desse conceito, ao criar mecanismos específicos para proteger populações deslocadas. Foram reconhecidos como refugiados, por exemplo, armênios que fugiam do genocídio perpetrado pelo Estado turco, assírios deslocados de seus territórios históricos e russos exilados em consequência da Revolução de 1917. Nesses casos, a retirada arbitrária da nacionalidade e a apatridia forçada constituíram elementos determinantes para o enquadramento jurídico dessas pessoas como refugiadas (Santos, 2018).

A partir de meados da década de 1930, o cenário internacional passou a exigir uma redefinição do conceito de refúgio. O avanço de regimes totalitários, em especial a ascensão do nazismo na Alemanha, trouxe uma nova dimensão à questão: a perseguição sistemática de indivíduos com base em critérios raciais, religiosos, políticos e sociais. O

nazismo, ao direcionar políticas repressivas contra opositores políticos, judeus, homossexuais e outras minorias, revelou as limitações da abordagem estritamente grupal, impulsionando uma transição para um modelo mais centrado nas experiências individuais de perseguição (Sartoretto, 2018).

Nesse contexto pré-Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional percebeu a insuficiência dos instrumentos então existentes, que careciam de alcance universal e de critérios uniformes. Embora tratados celebrados entre Estados buscassem assegurar direitos mínimos às minorias, eles se mostravam incapazes de responder à complexidade dos deslocamentos forçados em larga escala. Essa constatação abriria caminho, no pós-guerra, para a construção de um regime jurídico internacional mais abrangente, culminando na elaboração da Convenção de 1951, que incorporaria tanto elementos da proteção grupal quanto da proteção individual, definindo critérios claros e universais para o reconhecimento da condição de refugiado.

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, a crise humanitária se agravou e levou à criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), com a missão de encontrar soluções para os milhares de deslocados na Europa (ACNUR, 2021). No entanto, os conflitos decorrentes da Guerra Fria, a descolonização na África e Ásia e guerras subsequentes, como a da Indochina, evidenciaram que a situação dos refugiados era persistente e crescente, alcançando cifras alarmantes ao longo das décadas seguintes. (Silva et al., 2021).

A Convenção de 1951, ao estabelecer um marco legal internacional, representou uma evolução significativa ao consolidar critérios universais para o reconhecimento do status de refugiado. Diferente das soluções anteriores, a convenção trouxe uma definição jurídica centrada na figura individual do sujeito: passa a ser reconhecida como refugiada a pessoa que, por temer perseguições baseadas em raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opinião política, não pode ou não deseja retornar ao seu país (Ramos; Rodrigues; Almeida, 2021).

Esse marco normativo introduziu, pela primeira vez, o “temor fundado” como elemento jurídico autónomo, conferindo proteção mesmo na ausência de violação consumada, antecipando-se ao dano uma inovação alinhada à proteção dos direitos humanos fundamentais (Piovesan, 2021).

Embora tenha instituído um regime jurídico global, a Convenção de 1951 nasceu com limitações territoriais e temporais. Tal delimitação refletia a esperança, equivocada, de que os deslocamentos forçados seriam transitórios e localizados (Pereira, 2019).

A Declaração de Cartagena de 1984, elaborada no contexto dos intensos conflitos armados na América Central, ofereceu uma ampliação significativa do conceito de refugiado. Em vez de focar exclusivamente nos atributos individuais, como faz a Convenção de 1951, Cartagena propõe um critério baseado na situação objetiva de risco, considerando ameaças como violência generalizada, conflitos internos ou violação maciça de direitos humanos como motivos legítimos para reconhecimento do refúgio (Junger et al., 2022).

Nesse contexto, o Estatuto de Nova Iorque também desempenha papel relevante ao ampliar o marco temporal da Convenção de 1951, permitindo que situações de perseguição anteriores à data original sejam reconhecidas como fundamento para proteção internacional, consolidando a evolução jurídica do conceito de refugiado.

A perspectiva latino-americana inaugurada por Cartagena, inspirada na Declaração da Organização da Unidade Africana e no Pacto de São José da Costa Rica, firmou um compromisso com a solidariedade regional, ampliando o escopo da proteção e estabelecendo um elo mais direto com o Direito Internacional Humanitário (Pereira; Silva, 2016).

Outro elemento inovador trazido por Cartagena foi o reconhecimento dos deslocamentos internos como fenômenos correlatos ao refúgio. Ao admitir que a proteção humanitária não deve se restringir ao ato de cruzar fronteiras, a declaração contribuiu para o enfraquecimento da soberania como barreira absoluta à proteção de indivíduos ameaçados (Santos, 2020).

Ao dar visibilidade àqueles que, embora em situação de grave risco, não conseguem sair de seus territórios nacionais, a declaração marca um avanço paradigmático na evolução dos sistemas internacionais de acolhimento. Desse modo, os distintos momentos históricos que marcaram a construção jurídica do conceito de refugiado da abordagem grupal inicial, passando pela individualização da Convenção de 1951, até o realismo humanitário de Cartagena evidenciam o anseio de um sistema jurídico fundado na dignidade da pessoa humana, no princípio da não devolução e na universalidade dos direitos fundamentais<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Artigo 33.º, nº 2, da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados: “Nenhum dos Estados Contratantes deverá, em circunstâncias alguma, expulsar ou devolver (refouler) um refugiado para territórios onde a sua vida ou liberdade estaria ameaçada por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opiniões políticas.”

## **1.2 Fundamentos e Intersecções entre Direitos Humanos e Refúgio**

A proteção internacional aos refugiados não é um fenômeno moderno. Ainda que a consolidação jurídica do refúgio remonte ao século XX, o ato de acolher pessoas em fuga de perseguições remonta à Antiguidade. Nesse contexto, o instituto do asilo, primeiramente ancorado em fundamentos religiosos, já se expressava como um gesto de proteção, ainda que a sua configuração moderna só viesse a emergir mais adiante, quando o foco passou a se deslocar da soberania estatal para a centralidade do ser humano. Gil (2017, p. 42) ressalta que o direito de asilo deve ser interpretado à luz dos direitos humanos universais, garantindo proteção às pessoas em situação de vulnerabilidade independentemente de nacionalidade ou contexto geopolítico.

Esse deslocamento ganha força com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada em 1948, que introduz uma noção inédita de dignidade universal. O artigo 14 dessa declaração reconhece que qualquer pessoa vítima de perseguição possui o direito de buscar e usufruir de asilo em outros países. Embora o dispositivo não obrigue os Estados a conceder o asilo, ele consolida a ideia de que a proteção à pessoa ultrapassa os limites territoriais e se insere num campo ético e jurídico mais amplo: o dos direitos humanos.

Autores como Loescher (2009) e Cançado Trindade (1999) enfatizam que os fluxos de refugiados são indicadores contundentes da fragilidade dos direitos humanos nos países de origem. Assim, o refúgio deixa de ser um fenômeno marginal do direito internacional e passa a ocupar posição central como mecanismo de proteção diante da ausência de garantias mínimas no plano nacional. Tal leitura é reforçada pela atuação do ACNUR, que desde o final da década de 1970, vem reconhecendo que a perseguição não se resume a ameaças à vida ou liberdade, mas abrange um espectro mais amplo de violações sistemáticas.

A literatura especializada também destaca o papel que os sistemas de justiça nacionais exercem ao interpretar os critérios para o reconhecimento do status de refugiado. Enquanto alguns tribunais adotam uma abordagem restritiva e formalista ancorada em definições literais de perseguição, outros preferem interpretar os dispositivos da Convenção à luz dos valores da dignidade e da solidariedade, em consonância com o espírito humanitário do direito internacional. Segundo Pacheco (2023), a proteção internacional está intimamente ligada ao respeito aos direitos humanos, que orienta a aplicação das normas de asilo e proteção subsidiária.

Nesse contexto, não é mais possível dissociar o Direito Internacional dos Refugiados do corpo normativo dos direitos humanos. Jubilut (2017) argumenta que ambas as áreas compartilham não apenas os mesmos princípios e objetivos, mas também os mesmos sujeitos, o ser humano como destinatário da proteção e o Estado como responsável por garanti-la. A diferença reside apenas no escopo de aplicação, enquanto o Direito dos Refugiados opera diante da falha de proteção interna, o Direito dos Direitos Humanos busca assegurar a dignidade em todos os contextos, independentemente da migração forçada.

Desse modo, a intersecção entre os direitos humanos e o refúgio revela um pilar estruturante do direito internacional contemporâneo, o entendimento de que a proteção da pessoa humana não pode estar condicionada à nacionalidade ou ao território de origem, mas sim vinculada à dignidade intrínseca do ser humano. Essa transição, da soberania absoluta para a responsabilidade compartilhada pela proteção internacional, ganhou densidade normativa sobretudo a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que afirma que "em caso de perseguição, toda pessoa tem o direito de procurar asilo e de gozar dele em outros países" (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948, artigo 14.º).

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967 representaram marcos decisivos nesse processo. Tais instrumentos consagram o princípio do *non-refoulement*, estabelecido no artigo 33.º da Convenção de Genebra, que determina que nenhum Estado parte poderá "expulsar ou devolver (*refouler*) um refugiado, de qualquer forma, para as fronteiras de territórios onde sua vida ou liberdade estaria ameaçada por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opinião política" (Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951, artigo 33.º)<sup>3</sup>.

Segundo Loescher (2009, p. 18), esses documentos consolidaram uma nova perspectiva jurídica em que o refúgio passou a ser não apenas uma prerrogativa dos Estados, mas um direito emergente da condição de vulnerabilidade da pessoa em fuga.

Ao mesmo tempo, como destaca Cançado Trindade (1999, p. 84), os fluxos migratórios forçados tornaram-se indicadores expressivos da fragilidade dos sistemas

---

<sup>3</sup> Artigo 33.º da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados: "Nenhum dos Estados Contratantes deverá conceder o estatuto de refugiado a qualquer pessoa em relação à qual existam motivos sérios para se crer que tenha cometido um dos crimes previstos no artigo 1.º A(2) ou no artigo 33.º, número 2, ou que tenha cometido um crime de guerra, um crime contra a paz, um crime contra a humanidade ou qualquer outro crime internacional grave, de acordo com a legislação internacional aplicável."

nacionais de direitos humanos. Para o autor, o reconhecimento do status de refugiado deve ser interpretado à luz de normas internacionais protetivas, ampliando o escopo tradicional das categorias de perseguição e incluindo novas formas de violação de direitos, como aquelas motivadas por conflitos internos generalizados, violência sexual ou discriminação estrutural.

Nesse contexto, a proteção subsidiária, prevista pela Diretiva Qualificatória da União Europeia (Diretiva 2011/95/UE), surge como um mecanismo essencial para preencher as lacunas existentes na Convenção de 1951, oferecendo cobertura jurídica a pessoas expostas a riscos reais de danos graves, mesmo que não se enquadrem na definição clássica de refugiado<sup>4</sup>. Conforme aponta Jubilut (2017, p. 52), essa categoria amplia significativamente o acesso à proteção internacional.

No entanto, apesar dos avanços jurídicos, a efetivação do direito ao refúgio encontra obstáculos persistentes. Práticas como devolução sumária nas fronteiras, processos de triagem complexos e a detenção de requerentes em situações específicas por exemplo, quando há risco de fuga, ameaça à segurança pública ou necessidade de verificação de identidade continuam a ser denunciadas por organismos internacionais como violações do princípio da não devolução e do devido processo legal (Acnur, 2020). Além disso, políticas de transferência de responsabilidades para países terceiros, implementadas por meio de acordos bilaterais, têm o potencial de enfraquecer a proteção internacional ao colocar barreiras adicionais ao acesso efetivo ao refúgio (Piovesan, 2021).

Para além das normas, a efetividade do direito ao refúgio depende da articulação entre os sistemas nacionais de justiça, os compromissos internacionais assumidos e a atuação de instituições como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Segundo Mazzuoli (2019, p. 119), é necessário reforçar o diálogo entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados, sobretudo para enfrentar os desafios contemporâneos impostos pelas novas causas de deslocamento forçado, como as mudanças climáticas.

---

<sup>4</sup> UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011. Relativa a normas sobre a atribuição, a um cidadão de país terceiro ou a um apátrida, do estatuto de proteção internacional, a um estatuto uniforme para os refugiados ou para as pessoas elegíveis para proteção subsidiária, e sobre o conteúdo da proteção concedida. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 337/9, 20 dez. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>

Dessa forma, a complementaridade entre os regimes jurídicos de direitos humanos e de proteção internacional aos refugiados se revela tanto na origem histórica das normas quanto na sua aplicação prática. Ao assegurar que ninguém seja devolvido a um lugar onde possa sofrer perseguição ou violência, e ao garantir que essa pessoa tenha acesso a uma vida digna no país de acolhida, o sistema internacional reafirma seu compromisso com os princípios universais de solidariedade, justiça e dignidade humana (Jubilut, 2017, p. 63).

A complementaridade entre esses dois ramos se revela não apenas na origem do instituto do refúgio, mas também na prática. A concessão de proteção internacional precisa estar fundamentada em princípios que reconhecem a vulnerabilidade do indivíduo em fuga, e que garantam não apenas a sua não devolução (*non-refoulement*), mas também sua inserção num ambiente seguro, onde seus direitos possam ser efetivados. Dessa forma, a garantia do refúgio está intrinsecamente ligada à afirmação de que ninguém deve ser privado de sua humanidade, onde quer que esteja.

## **1.2 Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo de 1967**

Ao longo do tempo, diversas normas internacionais foram elaboradas com o objetivo de proteger pessoas em situação de refúgio. Entre elas, destaca-se a Convenção de Genebra de 1951, que passou a vigorar em 1954. Esse instrumento internacional representou um marco por definir juridicamente quem pode ser considerado refugiado e assegurar um conjunto mínimo de direitos a essas pessoas<sup>5</sup>. De acordo com Gil (2016, p. 18), o Protocolo de 1967 ampliou significativamente a aplicabilidade da Convenção de Genebra, removendo limitações temporais e territoriais, consolidando o asilo como direito fundamental.

Elaborada em resposta às consequências da Segunda Guerra Mundial, a Convenção de 1951 reconhece a condição de refugiado àqueles que se encontram fora de seu país de origem devido ao temor fundado de perseguição. Contudo, tal reconhecimento é restrito aos motivos expressamente previstos em seu artigo 1.º, quais sejam: raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social, o que demonstra o caráter limitador da definição. Essa perseguição, em geral, decorre de

---

<sup>5</sup> NAÇÕES UNIDAS. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Genebra, 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf).

violações severas de direitos fundamentais, como tortura, desaparecimentos forçados, assassinatos e repressões arbitrárias<sup>6</sup>.

A Convenção de Genebra de 1951 é o marco normativo fundamental da proteção internacional aos refugiados. Firmada no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, estabeleceu uma definição jurídica de refugiado e instituiu obrigações para os Estados signatários<sup>7</sup>. De acordo com Mazzuoli (2019, p. 883), o tratado estabeleceu os princípios de tratamento não discriminatório, proibição de penalidades por entrada ilegal, acesso a tribunais e à educação, além da cláusula de não devolução.

Como destacam Ramos et al., (2021, p. 15):

O Protocolo foi essencial para atualizar a proteção aos refugiados diante de novas crises internacionais, especialmente após o contexto da Segunda Guerra Mundial. A ampliação promovida por esse instrumento permitiu que a Convenção de 1951 ultrapassasse seus limites temporais e geográficos iniciais, adaptando-se às mudanças políticas e humanitárias do cenário global.

Dessa forma, o Protocolo de 1967 conferiu à Convenção uma aplicabilidade mais abrangente e atemporal, assegurando que novos fluxos migratórios pudessem ser contemplados sob sua proteção<sup>8</sup>. Além disso, reforçou o compromisso dos Estados com os princípios fundamentais da proteção internacional dos refugiados.

Segundo Piovesan (2021), a condição de refugiado surge em situações em que o Estado não só deixa de proteger o indivíduo, mas é também o próprio agente da perseguição. Trata-se, portanto, de um cenário extremo que difere totalmente da experiência de estrangeiros que migram voluntariamente. Em contextos de instabilidade ou colapso estatal, como no caso da Síria, a atuação de milícias, grupos armados ou organizações terroristas pode igualmente justificar o pedido de refúgio, quando o Estado se mostra incapaz de garantir proteção.

No contexto latino-americano, a Declaração de Cartagena, de 1984, ampliou o conceito tradicional de refugiado. Ela passou a considerar também aquelas pessoas que

---

<sup>6</sup> Artigo 1.º da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados: “No presente Estatuto, o termo ‘refugiado’ aplica-se a toda pessoa que, devido a fundados receios de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, em virtude desses receios, não queira valer-se da proteção desse país.”

<sup>7</sup> NAÇÕES UNIDAS. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Genebra, 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf).

<sup>8</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados. Nova Iorque, 31 jan. 1967. Disponível em: <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>

fogem de seus países em razão de conflitos generalizados, graves violações de direitos humanos e violência estrutural, indo além da concepção individualizada da perseguição<sup>9</sup>.

É importante ressaltar que a própria Convenção de 1951 estabelece limitações à proteção internacional. De um lado, o artigo 1.º, alínea F, exclui da condição de refugiados indivíduos contra os quais haja indícios de envolvimento em crimes graves, como crimes de guerra, crimes contra a humanidade, genocídio ou atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas. De outro, o artigo 32.º prevê que a expulsão de refugiados regularmente residentes só poderá ocorrer por razões de segurança nacional ou ordem pública, assegurando, sempre que possível, o direito de defesa e o devido processo legal<sup>10</sup>.

Apesar dos avanços representados pela Convenção, seu conceito de refugiado apresenta limitações, especialmente à luz das crises migratórias contemporâneas. O artigo 1.º exige que o solicitante esteja fisicamente fora de seu país de origem e já presente no território do país onde solicita proteção, além de comprovar que é perseguido por um dos motivos indicados no próprio artigo 10.º raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opiniões políticas.

Essa exigência tem colocado inúmeras vidas em risco, uma vez que, sem alternativas legais de entrada, muitos são obrigados a empreender travessias perigosas, frequentemente por meio de redes de tráfico ou contrabando de pessoas. Além disso, atualmente existem motivos de fuga que extrapolam a ideia de perseguição individual, como conflitos armados generalizados, violência sistêmica ou outras situações de risco extremo, que não se enquadram estritamente nas categorias previstas pelo artigo 1.º da Convenção de 1951.

A restrição da Convenção é explicada pelo seu contexto histórico. Inicialmente, ela se destinava a atender uma população específica de europeus que já se encontrava deslocada no pós-guerra e carecia de reconhecimento jurídico e acesso a direitos nos países de acolhimento. O estatuto de refugiado era, então, pensado como temporário, até que esses indivíduos fossem naturalizados.

---

<sup>9</sup> DECLARAÇÃO DE CARTAGENA SOBRE OS REFUGIADOS. Colóquio sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá. Cartagena das Índias, 1984. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection-refugees-central>

<sup>10</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/pt/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Contudo, passadas mais de sete décadas, esse modelo ainda estrutura as normas de reconhecimento do status de refugiado, conferindo um peso excessivo às fronteiras estatais. Como resultado, muitos continuam enfrentando situações de risco extremo, tentando cruzar mares em embarcações precárias ou escondendo-se em caminhões para alcançar países onde possam buscar proteção.

Além disso, o conceito da Convenção ignora pessoas em trânsito, ou seja, aquelas que ainda estão a caminho de um possível país de refúgio. Esses indivíduos, em muitos casos, não contam com mecanismos como vistos humanitários que lhes permitam atravessar legalmente o território até o destino final. Diante disso, a proteção costuma ser buscada com base em tratados internacionais de direitos humanos, que funcionam como complemento às lacunas deixadas pela Convenção.

Outro grupo invisibilizado pelo instrumento de 1951 são os chamados migrantes ambientais pessoas obrigadas a se deslocar por conta de mudanças climáticas, degradação ambiental ou escassez de recursos básicos como água potável e alimentos. Situações como a desertificação de regiões inteiras ou o desaparecimento de ilhas em razão do aumento do nível dos oceanos têm forçado deslocamentos que ainda não encontram respaldo jurídico adequado.

A violência de gênero também é insuficientemente contemplada no âmbito da Convenção de Genebra. Mulheres e meninas vítimas de práticas como casamento forçado, mutilação genital, punição por adultério e violência doméstica frequentemente enfrentam obstáculos para terem sua condição reconhecida como passível de proteção internacional, devido a ser difícil classificá-las como grupo social específico<sup>11</sup>. Entretanto, a nível do TJUE, a jurisprudência referente a mulheres afegãs demonstra uma interpretação extensiva desse conceito. No caso C-608/22 e C-609/22 (Mulheres Afegãs), o Tribunal reconheceu que medidas discriminatórias sistemáticas impostas pelo regime Talibã como restrições ao acesso à educação, proibição de emprego para mulheres e falta de proteção contra violência de gênero podem configurar “perseguição” com base no motivo “grupo social específico”, considerando que gênero unido à nacionalidade já são suficientes em certos contextos para demonstrar esse pertencimento social<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> NAÇÕES UNIDAS. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Genebra, 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Convencao\\_r\\_elativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Convencao_r_elativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf).

<sup>12</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Joined Cases C-608/22 and C-609/22, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl and Others (Afghan women): Judgment of the Court (Third Chamber) of 4 October 2024. OJ C 2024/7006. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/7006/oj>.

Nesse sentido, a recente evolução jurisprudencial europeia revela uma inflexão interpretativa relevante quanto à aplicação da Convenção de Genebra de 1951 em contextos marcados por discriminações estruturais de gênero. A análise desenvolvida por Alves e Pacheco (2025) evidencia que o Tribunal de Justiça da União Europeia tem progressivamente reconhecido que regimes políticos que impõem restrições sistemáticas às mulheres, como o instaurado pelo Talibã no Afeganistão, produzem um quadro de perseguição contínua e institucionalizada, incompatível com os parâmetros mínimos de proteção dos direitos humanos. Nesses casos, a perseguição não decorre de atos isolados, mas de um conjunto articulado de medidas estatais que negam direitos fundamentais básicos, como educação, trabalho, liberdade de circulação e acesso à proteção contra a violência.

Segundo as autoras, a jurisprudência recente do TJUE, especialmente nos casos envolvendo mulheres afegãs, sinaliza uma leitura mais sensível às dinâmicas contemporâneas da perseguição, afastando interpretações excessivamente restritivas do conceito de “grupo social específico”. Alves e Pacheco (2025, p. 315) demonstram que o Tribunal passou a considerar que o gênero, quando associado à nacionalidade e ao contexto político de opressão sistemática, é suficiente para caracterizar a pertença a um grupo social específico, dispensando a exigência de elementos adicionais de diferenciação individual. Tal entendimento representa um avanço significativo na proteção internacional, ao reconhecer que a própria condição de mulher, em determinados contextos, implica um risco real e permanente de violação de direitos.

Essa abordagem jurisprudencial reforça a ideia de que a Convenção de 1951 deve ser interpretada de forma evolutiva e em consonância com os instrumentos internacionais de direitos humanos. Conforme destacam Alves e Pacheco (2025, p. 316), a leitura estritamente histórica da Convenção mostra-se insuficiente diante de regimes que institucionalizam a desigualdade de gênero como política de Estado. Assim, ao reconhecer que a exclusão sistemática das mulheres afegãs do espaço público configura perseguição para fins de concessão de proteção internacional, o TJUE contribui para a atualização material do regime internacional dos refugiados, alinhando-o às exigências contemporâneas de proteção da dignidade humana.

Nesse contexto, o estudo evidencia que tais decisões não apenas ampliam o alcance da proteção conferida pela Convenção de Genebra, mas também exercem efeito normativo indireto sobre os Estados-membros, ao orientar a aplicação uniforme do direito da União em matéria de asilo. Ao incorporar uma perspectiva de gênero na interpretação

do estatuto do refugiado, o TJUE reafirma o caráter dinâmico do Direito Internacional dos Refugiados e reforça a centralidade dos direitos humanos como critério hermenêutico fundamental no reconhecimento da proteção internacional (Alves; Pacheco, 2025).

Dessa forma, o abismo social e econômico entre países do Norte global e nações em desenvolvimento também agrava esse cenário. O aumento das migrações forçadas revela que, enquanto persistirem desigualdades extremas, continuará a haver fluxos de pessoas buscando não apenas segurança, mas também dignidade e condições de vida mais humanas como se vê, por exemplo, no caso de cidadãos venezuelanos, que fogem da crise humanitária, embora nem sempre se enquadrem formalmente nos critérios da Convenção.

No contexto europeu, as normas do sistema Schengen e da Convenção de Dublin III regulam a entrada e o processamento de pedidos de refúgio. Segundo o regulamento de Dublin<sup>13</sup>, o Estado-membro responsável por examinar um pedido de asilo é, em regra, aquele por onde o solicitante entrou na União Europeia, embora existam exceções, como pedidos de reunificação familiar ou situações humanitárias específicas. Essa regra visa evitar que múltiplos Estados examinem o mesmo pedido, mas tem sido criticada por sobrecarregar fronteiras como as da Itália e da Grécia, enquanto limita a liberdade de escolha do requerente. Além disso, uma decisão de transferência ou recusa de um pedido de asilo não implica automaticamente reconhecimento ou recusa em todos os demais Estados-membros, mas o regulamento prevê mecanismos de cooperação entre os países para assegurar que o pedido seja examinado por apenas um Estado.

A rigidez dessas regras tornou-se ainda mais evidente durante a chamada “crise migratória” de 2015, quando fluxos massivos de migrantes chegaram à Europa, pressionando o sistema de acolhimento. A resposta da União Europeia foi a criação de mecanismos emergenciais de redistribuição, mas os desafios persistem, evidenciando a necessidade de reformular o regime de Dublin e o próprio conceito de refúgio diante das realidades atuais<sup>14</sup>.

Segundo Sartoretto (2018), a Convenção de 1951 foi pioneira ao estruturar um marco legal internacional para a proteção de refugiados, definindo critérios claros para o

---

<sup>13</sup> UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e os mecanismos para determinar o Estado membro responsável pelo exame de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (Regulamento de Dublin III). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 180, de 29 jun. 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32013R0604>.

<sup>14</sup> O Regulamento de Dublin III estabelece os critérios aplicáveis ao Estado membro responsável pela apreciação de pedidos de asilo no âmbito da União Europeia, com o objetivo de evitar a duplicação de procedimentos e proporcionar maior segurança jurídica. (Regulamento (UE) n.º 604/2013, art. 3 e ss.).

reconhecimento do estatuto de refugiado e assegurando direitos mínimos às pessoas perseguidas por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opiniões políticas. Essa sistematização representou um avanço significativo na proteção de indivíduos em situação de risco, ainda que limitada pelas prerrogativas soberanas dos Estados em admitir ou recusar solicitantes em seus territórios, ou pela estreiteza dos motivos de perseguição como já foi indicado.

No entanto, como observa Souza (2019, p. 3):

A formulação original do instrumento refletia uma conjuntura histórica específica, marcada pela Guerra Fria e pelas movimentações dentro da Europa, o que limitava sua aplicabilidade frente a novos tipos de deslocamento forçado. Com o tempo, foi necessário reinterpretar o escopo do tratado, ampliando-o à luz da jurisprudência e das novas práticas administrativas.

Nesse sentido, conforme Pacheco e Amorim (2020), a União Europeia tem adaptado o regime de proteção internacional para atender não apenas aos casos clássicos de perseguição, mas também situações em que os indivíduos enfrentam ameaças sérias e generalizadas, como conflitos armados e crises humanitárias nos Estados-membros. Tal abordagem evidencia a busca por respostas jurídicas que respeitem a dignidade humana e assegurem proteção efetiva dentro do quadro normativo europeu, garantindo benefícios durante o procedimento de asilo e após o reconhecimento do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária.

Nessa linha, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, recepcionada no ordenamento europeu por meio da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1950) e, mais tarde, reafirmada pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000), reconhece em seu artigo 14.º o direito de buscar asilo em caso de perseguição.

O Brasil, ao ratificar instrumentos internacionais como a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967, assumiu compromissos relevantes no campo da proteção internacional. Todavia, a Convenção de 1951, em sua redação original, estabelecia uma definição de refugiado limitada a eventos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951, facultando ainda aos Estados a restrição geográfica de sua aplicação ao contexto europeu, conforme previsto em seu artigo 1.º, § B. Tais limitações temporais e espaciais restringiam o alcance da proteção internacional, refletindo o contexto histórico do pós-Segunda Guerra Mundial (ONU, 1951).

Para superar essas barreiras, como já foi referido, o Protocolo de 1967 suprimiu as restrições de tempo e espaço, mas manteve a definição clássica de refugiado, pessoa que sofre fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, e que não pode ou não quer retornar ao seu país de origem (Piovesan, 2013).

O caso dos haitianos que migraram para o Brasil após o terremoto de 2010 ilustra bem essa limitação. Apesar das circunstâncias catastróficas, a maioria dessas pessoas não foi reconhecida como refugiada, pois não se enquadrava na concepção jurídica clássica do termo. Em vez disso, foram enquadradas como residentes permanentes por razões humanitárias uma categoria que, embora necessária, não oferece a mesma proteção jurídica nem o mesmo conjunto de garantias (Alto, 2016).

A exigência de documentação para a obtenção do visto ainda representa um obstáculo. Muitos migrantes, por razões óbvias, perdem seus documentos durante o deslocamento ou no próprio desastre que motivou sua saída. Mesmo assim, o governo brasileiro, em portarias e despachos, passou a condicionar o acolhimento à apresentação de uma série de documentos formais, muitos deles de difícil obtenção (Alto, 2011; Jornal Oficial da União Europeia, 2015).

Em contraste, o procedimento formal para requerer refúgio no Brasil é, em princípio, mais acessível (gratuito, urgente e sigiloso). Pode ser iniciado na fronteira ou em território nacional e envolve quatro etapas, conforme Soares (2011), solicitação junto à Polícia Federal, análise preliminar por entidades como a Cáritas, deliberação pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e, em caso de negativa, possibilidade de recurso ao Ministro da Justiça<sup>15</sup>.

Ainda assim, a definição legal restrita continua sendo o principal entrave. A Lei nº 9.474/1997, que internaliza a Convenção e o Protocolo, ampliou o conceito de refugiado, ao reconhecer como tal aquele que foge de grave e generalizada violação de direitos humanos<sup>16</sup>. No entanto, a aplicação desse entendimento ainda é limitada, e frequentemente ignorada, o que compromete a efetividade da proteção prometida pelo ordenamento brasileiro. Pacheco e Amorim (2020) destacam que o Protocolo de 1967

---

<sup>15</sup> COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (CONARE). Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional>

<sup>16</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. Art. 1, III: “Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que (...) devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.” Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm)

ampliou o alcance da Convenção, removendo restrições temporais e geográficas, consolidando o conceito de refugiado no direito internacional moderno.

Como ressalta Piovesan (2013), é preciso distinguir o asilo, tradicionalmente político e regional (como no âmbito latino-americano), do refúgio, cuja natureza é humanitária e aplicação é universal. A persistência das restrições conceituais enfraquece o alcance real da proteção a que essas populações têm direito, e evidencia a necessidade de evolução normativa e prática para garantir que ninguém fique desamparado por lacunas jurídicas.

### **1.3 Limitações da Definição Clássica de Refugiado no Contexto do SECA**

Embora a Convenção de 1951 tenha representado um avanço jurídico significativo, sua definição de refugiado pessoa que, “devido a fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”, se encontra fora de seu país revelou-se insuficiente diante da diversidade de causas que levam ao deslocamento forçado. Pacheco (2024) enfatiza que o conceito tradicional de refugiado não contempla ameaças generalizadas e violência estrutural, o que motivou a criação do instituto da proteção subsidiária na UE.

No mesmo sentido, Gil (2016, p. 33) enfatiza que a definição clássica de refugiado não contempla situações de violência generalizada ou ameaças estruturais, o que justificou a criação da proteção subsidiária na União Europeia.

Como analisam Junger et al. (2022, p. 55):

A crescente complexidade dos fluxos migratórios contemporâneos desafia os limites impostos por essa definição. Crises ambientais, colapsos econômicos, desastres sanitários e violência de gênero são apenas alguns dos fatores que hoje motivam a busca por proteção internacional, mas que não se enquadram nos critérios tradicionais da Convenção.

No contexto europeu, o SECA buscou suprir essa lacuna por meio da Diretiva 2011/95/UE (Diretiva Qualificação). Segundo Santos (2020, p. 96), tal mecanismo reconhece que a proteção internacional deve ser acessível a todos os indivíduos ameaçados de violações graves de direitos humanos, independentemente de perseguição específica. De acordo com a Diretiva, os critérios de elegibilidade para a proteção

subsidiária encontram-se indicados no artigo 15.<sup>o</sup>.<sup>17</sup>

É importante destacar que autores como Nicolau (2018, p. 102) e Claro (2019, p. 14) reforçam a urgência de harmonizar normas e procedimentos de refúgio, tanto no Mercosul quanto na UE, a fim de garantir coerência jurídica e eficácia na concessão de proteção internacional.

A rigidez da definição convencional de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951 se mostra ainda mais problemática diante da realidade atual dos deslocamentos forçados. Como observa Souza (2017, p. 4), as razões que hoje impulsionam indivíduos a deixarem seus países de origem são multifatoriais, envolvendo não apenas perseguições políticas, mas também fatores ambientais, econômicos, de gênero, e violações difusas de direitos humanos.

Dentro do SECA (Sistema Europeu Comum de Asilo), Santos (2020, p. 114) destaca que:

Embora a Diretiva 2011/95/UE tenha introduzido a figura da proteção subsidiária, ainda há disparidades significativas entre os Estados-membros quanto à sua aplicação. Tal divergência compromete a eficácia e a coerência da proteção no bloco europeu, revelando o limite da harmonização apenas formal.

Autores como Nicolau (2018, p. 104) reforçam a importância de uniformizar os critérios de reconhecimento da condição de refugiado na região do Mercosul, de forma a evitar que o conceito seja manipulado por interesses políticos locais. Essa perspectiva é relevante ao se observar o que Junger et al. (2022, p. 62) chamam de “instrumentalização política da migração”, na qual o reconhecimento do refúgio é condicionado a contextos geopolíticos e à conveniência diplomática.

De acordo com Piovesan (2021, p. 90), a redefinição do conceito de refugiado precisa levar em consideração não apenas os instrumentos jurídicos clássicos, mas também os valores fundamentais da ordem internacional contemporânea, como a proteção integral, a solidariedade internacional e a indivisibilidade dos direitos humanos.

Por isso, segundo Ramos (2017, p. 209), os sistemas nacionais e regionais devem evoluir no sentido de reconhecer o refúgio como um direito humano e não apenas como uma prerrogativa concedida pelo Estado de forma discricionária.

---

<sup>17</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/pt/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

#### 1.4 Princípios de não devolução e Garantia da Dignidade Humana

O princípio de não devolução – *non-refoulement* – constitui uma das garantias fundamentais do direito internacional dos refugiados. Estabelecido no artigo 33.º da Convenção de Genebra de 1951, proíbe que um indivíduo seja devolvido para um país onde possa correr risco de perseguição, tortura ou ameaça à vida. Como assinala Pereira (2019, p. 72), trata-se de uma cláusula inderrogável, com status de norma imperativa do direito internacional (*jus cogens*).

Como reforça Pacheco (2024), o princípio de *non-refoulement* também se aplica em outras situações limite, nomeadamente em caso de problemas graves de saúde de nacionais de países terceiros, garantindo que indivíduos em situação vulnerável não sejam retornados a contextos onde suas condições físicas ou mentais possam ser ameaçadas. A autora analisa a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) e do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), destacando a importância de considerar a vulnerabilidade individual como critério de proteção.

Segundo Piovesan (2021, p. 133), esse princípio representa a manifestação do respeito à dignidade humana no contexto da mobilidade forçada, assegurando um mínimo de proteção a indivíduos em situação extrema. Sousa et al. (2019, p. 45) complementam que o *non-refoulement* é o eixo central do direito dos refugiados.

No contexto europeu, o princípio de *non-refoulement* é consagrado na Diretiva 2011/95/UE (Diretiva Qualificação) e na Convenção de Genebra de 1951, garantindo que nenhum indivíduo seja retornado a um país onde sua vida ou integridade possam ser ameaçadas, mesmo em situações de risco grave decorrente de violações de direitos humanos (Santos, 2020, p. 96). Esse princípio orienta tanto o reconhecimento do status de refugiado quanto a concessão de proteção subsidiária, constituindo um alicerce essencial do sistema europeu de asilo.

A jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos tem reconhecido de forma reiterada o princípio do *non-refoulement* como um dos principais limites ao poder estatal de expulsar estrangeiros de seu território (Hathaway; Foster, 2014).

Conforme Pacheco (2023), o princípio de não devolução reflete a centralidade da dignidade humana, garantindo proteção mesmo antes do reconhecimento formal do estatuto de refugiado. Esse princípio, previsto no artigo 33.º da Convenção de 1951, estabelece que ninguém pode ser enviado de volta a um país onde sua vida ou liberdade

estejam sob ameaça<sup>18</sup>. Essa proteção se aplica tanto ao refugiado reconhecido quanto ao solicitante que ainda aguarda a decisão do pedido (Aust, 2005; Nações Unidas, 1951).

*O non-refoulement* não se limita ao texto da Convenção. Ele também constitui norma de direito consuetudinário internacional, o que lhe confere aplicação mais ampla. Dessa forma, qualquer pessoa mesmo sem status formal de refugiado deve ser protegida contra o envio a locais onde possa ser submetida a tortura, tratamento desumano ou penas degradantes. Essa interpretação tem sido reforçada pela aplicação conjunta do artigo 33.º da Convenção de 1951 com o artigo 3.º da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e o artigo 3.º da Convenção Europeia de Direitos Humanos (Nações Unidas, 1991; Conselho Da Europa, 2013)<sup>19</sup>.

Nesse sentido, o envio de uma pessoa, seja ela refugiada ou não para um local onde exista risco concreto de sofrer tais violações representa infração ao Direito Internacional (Gilbert, 2010). Um exemplo marcante da aplicação do *non-refoulement* foi o julgamento do caso *Hirsi Jamaa e outros vs. Itália*, pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos, em 2012. O processo envolveu 11 cidadãos da Somália e 13 da Eritreia, cuja embarcação foi interceptada no Mar Mediterrâneo por autoridades italianas e devolvida à Líbia, sem análise individual dos pedidos de refúgio. O Tribunal Europeu concluiu que essa prática violava o princípio da não devolução e outros direitos protegidos pelas normas internacionais (Edwards, 2018, p. 547).

Mesmo nos casos de proteção internacional, o afastamento de indivíduos só pode ocorrer mediante o devido processo legal, conforme estabelecido no artigo 33.º da Convenção de Genebra de 1951, que consagra o princípio de *non-refoulement* (Aust, 2005).

Há, ainda, distinção entre as figuras jurídicas da expulsão e da deportação. A expulsão refere-se à retirada compulsória de um estrangeiro que tenha cometido crime e

---

<sup>18</sup> UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011. Relativa a normas sobre a atribuição, a um cidadão de país terceiro ou a um apátrida, do estatuto de proteção internacional, a um estatuto uniforme para os refugiados ou para as pessoas elegíveis para proteção subsidiária, e sobre o conteúdo da proteção concedida. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 337/9, 20 dez. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>

<sup>19</sup>CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS. Genebra, 28 jul. 1951. Artigo 33(1): “Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou devolverá (‘refouler’) um refugiado, de qualquer maneira, para as fronteiras de territórios onde sua vida ou liberdade possam estar ameaçadas em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opiniões políticas.”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).

sido condenado judicialmente. Já a deportação diz respeito à remoção de indivíduos que se encontram em situação migratória irregular por exemplo, aqueles que ingressaram clandestinamente, permaneceram além do prazo legal ou exerceram atividades incompatíveis com sua condição de entrada, como trabalhar enquanto turista.

Nos casos em que o pedido de refúgio é negado, e não há outra forma legal de permanência, a deportação se torna o procedimento cabível. No entanto, o princípio do *non-refoulement* continua aplicável, mesmo nesses casos, o Estado não poderá enviar o indivíduo de volta ao país de origem se houver risco real à sua vida.

Santos (2017, p. 411) ressalta que a dignidade humana, fundamento ético do princípio de *non-refoulement*, deve ser entendida como cláusula estruturante do Estado Democrático de Direito. O reconhecimento da dignidade como valor jurídico absoluto foi consolidado nas constituições contemporâneas e nos tratados internacionais pós-1945, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (Unicef, 1948).

Em estudos mais recentes, Ribeiro e Silva (2018, p. 333) denunciam que a morosidade nos processos de reconhecimento do *status* de refugiado muitas vezes viola o próprio princípio de dignidade, transformando o não reconhecimento em uma forma indireta de devolução. Essa crítica é acompanhada por Rodrigues et al. (2018, p. 319), que argumentam que a proteção não se restringe à acolhida formal, mas exige medidas efetivas de integração social, jurídica e econômica.

No contexto europeu, a proteção deve preceder a determinação do status de refugiado ou protegido subsidiário, garantindo a dignidade do indivíduo desde o início do procedimento. Conforme estabelecido na Diretiva 2013/33/UE23 (Diretiva Acolhimento), durante o processamento do pedido de asilo, os Estados-membros devem assegurar condições adequadas de alojamento, alimentação, assistência médica e acesso à educação<sup>20</sup>. Após o reconhecimento do status, outros benefícios são concedidos, incluindo direito à residência, trabalho e integração social, assegurando que a proteção se efetive plenamente.

O princípio do *non-refoulement*, como visto, representa a pedra angular da proteção internacional, mas sua efetividade prática depende de estruturas administrativas eficientes e de interpretações normativas progressistas. O ACNUR (1979) já ressalta, em seu manual de procedimentos, que a proteção não pode ser negada com base em

---

<sup>20</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, 1951. Art. 1º, al. F; Art. 32. <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4ca34be29.pdf>.

formalismos ou tecnicidades legais quando há risco real de violação de direitos humanos.

Segundo Araújo e Barichello (2014,p.70):

O desenvolvimento histórico do princípio está intimamente ligado ao reconhecimento das atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial e à construção de um sistema internacional baseado na responsabilização e na prevenção de novos horrores.

Por isso, a cláusula de não devolução tornou-se norma de direito consuetudinário, com aplicabilidade erga *omnes*.

Ribeiro e Silva (2018, p. 343) argumentam que a dignidade do refugiado deve ser protegida mesmo antes da conclusão do procedimento formal de reconhecimento do status, considerando que o simples retorno a um ambiente hostil pode representar risco à vida. Isso é confirmado pelos dados do Observatório das Migrações Internacionais, que mostram a crescente vulnerabilidade de solicitantes de refúgio em contextos de espera prolongada e indeferimento arbitrário.

A atuação do CONARE, conforme apontado por Almeida (2017, p. 59):

É um exemplo de como a burocratização dos procedimentos pode comprometer a proteção efetiva, especialmente quando falta estrutura institucional adequada para análise célere e individualizada dos pedidos.

Santos (2017, p. 413) observa que a dignidade humana, além de fundamento ético e jurídico da proteção internacional, é também elemento integrador do ordenamento constitucional. O direito ao refúgio deve ser compreendido, portanto, como extensão dos direitos fundamentais da pessoa humana, sendo incompatível com políticas que promovam discriminação ou exclusão.

Em contexto europeu, a rigidez crescente das políticas migratórias impõe desafios adicionais ao respeito ao princípio da não devolução.

De acordo com Oliveira, Peixoto e Góis (2017, p.93):

A UE tem adotado medidas de contenção que violam, ainda que indiretamente, o espírito do artigo 33.º da Convenção de 1951, como ocorre nos acordos com países terceiros para impedir o desembarque de solicitantes em solo europeu.

Além das normas internacionais de aplicação global, o Direito Internacional também se desdobra em instrumentos voltados a regiões específicas. Esse ramo,

conhecido como Direito Internacional Regional, é aplicável a determinados grupos de Estados, conforme a localização geográfica e suas respectivas organizações (Vitzthum; Proelss, 2013).

Nesse contexto, foram criados tratados regionais que garantem a proteção de direitos humanos em diferentes continentes, como é o caso da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, da Carta Árabe dos Direitos Humanos e da Convenção Europeia de Direitos Humanos (Herdegen, 2012).

A jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos tem reconhecido de forma reiterada o princípio de *non-refoulement*, especialmente à luz do artigo 3 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que proíbe a tortura e tratamentos desumanos ou degradantes. Decisões emblemáticas, como *Soering v. United Kingdom (1989)* e *M.S.S. v. Belgium and Greece (2011)*, reafirmam que nenhum indivíduo deve ser devolvido a um país onde corra risco de sofrer violações graves de direitos fundamentais.

Nos casos em que o pedido de refúgio é negado, e não há outra forma legal de permanência, a deportação se torna o procedimento cabível. No entanto, o princípio do *non-refoulement* continua aplicável: mesmo nesses casos, o Estado não poderá enviar o indivíduo de volta ao país de origem se houver risco real à sua vida. Nessa hipótese, a deportação deve ser feita para um terceiro país seguro.

Por sua vez, autores como Pereira e Silva (2016, p. 22) enfatizam que a ajuda humanitária deve ser compreendida como um dever jurídico e moral dos Estados perante os refugiados. Essa assistência não se limita à garantia de entrada segura, mas também abrange o acesso à saúde, à educação, à moradia e à integração social.

Sartoretto (2018) destaca ainda que o desafio contemporâneo é equilibrar os mecanismos de segurança nacional com os imperativos de proteção internacional, sem retroceder em conquistas civilizatórias que colocam a dignidade humana acima de interesses soberanos.

Por fim, estudos como os de Amaral Júnior (2013, p. 298) e Del'Olmo (2014, p. 23) sublinham que:

A proteção internacional dos refugiados se ancora em obrigações ético-jurídicas que extrapolam o formalismo legal, demandando respostas baseadas

em solidariedade, universalidade dos direitos humanos e responsabilidade compartilhada.

A análise do regime internacional de proteção aos refugiados demonstra que, apesar dos avanços normativos, ainda persistem obstáculos significativos à efetividade dos direitos reconhecidos. A Convenção de 1951 permanece como marco jurídico central, mas é insuficiente frente às dinâmicas atuais de deslocamento humano. As limitações da definição clássica de refugiado e as lacunas nos mecanismos de implementação impõem a necessidade de um redesenho do sistema de proteção.

Com base nas evidências apresentadas e nas contribuições doutrinárias analisadas, é possível afirmar que a consolidação de uma política internacional de refúgio justa e eficiente exige a articulação entre os marcos normativos como a Convenção de Genebra de 1951, o Protocolo de 1967 e a Diretiva Qualificação (2011/95/UE), a jurisprudência regional e a atuação institucional efetiva, sempre guiada pelos valores universais dos direitos humanos.

## **CAPÍTULO II—A UNIÃO EUROPEIA E A PROTEÇÃO INTERNACIONAL**

O presente capítulo tem por objetivo examinar a estrutura jurídica e institucional da União Europeia no que concerne à proteção internacional de solicitantes de asilo, à luz do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). A análise contempla o contexto histórico de consolidação do SECA, seus objetivos fundamentais, os principais órgãos responsáveis pela sua operacionalização e os mecanismos de harmonização entre os Estados-membros.

Em seguida, discute-se a relevância das diretivas centrais — Diretiva Qualificação, Diretiva Procedimentos e Diretiva de Condições de Acolhimento — no delineamento das obrigações legais e garantias oferecidas aos beneficiários de proteção internacional. Também se delineiam as distinções conceituais e jurídicas entre principais formas de proteção: o asilo, a proteção subsidiária, ressaltando sua aplicação prática e os desafios enfrentados pelos países da UE.

Assim, busca-se oferecer uma compreensão abrangente e crítica sobre como o bloco europeu estrutura e implementa suas políticas de acolhimento e proteção, especialmente diante das crescentes pressões migratórias e das transformações no cenário geopolítico internacional.

## 2.1 Os Direitos Humanos na Esfera da União Europeia: O Regime Ordinário de Proteção Internacional

A União Europeia possui um conjunto próprio de normativas que regulam o direito ao asilo e à proteção internacional. Esse arcabouço jurídico é denominado Regime Comum Europeu de Asilo (*Common European Asylum System – CEAS*), considerado o modelo geral de proteção<sup>24</sup>. Ele se estrutura sobre três diretivas principais e um regulamento, compondo um sistema voltado à garantia de direitos a pessoas deslocadas em razão de perseguição ou de risco grave à sua integridade. Nesse contexto, Pacheco (2023) enfatiza que a UE desenvolveu mecanismos próprios de proteção internacional, combinando direito originário e derivado com salvaguarda dos direitos fundamentais.

A construção dos direitos humanos como um pilar de integração regional ganhou relevância a partir da constatação de que a proteção desses direitos não poderia permanecer limitada ao escopo interno dos Estados. O desenvolvimento de mecanismos internacionais, especialmente em nível regional, evidencia a crescente preocupação global com a garantia da dignidade humana. Oliveira (2018, p. 52) destaca que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece princípios vinculativos para todos os Estados-membros, reforçando a proteção de direitos individuais no âmbito do regime de asilo.

O sistema europeu, nesse contexto, representa um dos arranjos mais consistentes e institucionalizados de proteção regional, articulando princípios consagrados no plano internacional com mecanismos jurídicos eficazes de controle e sanção (Pereira, 2019; Piovesan, 2021).

No âmbito da política de asilo, a Diretiva 2011/95/UE – também conhecida como Diretiva Qualificação – define os critérios para que um indivíduo seja reconhecido como refugiado ou, na ausência dos requisitos formais desse reconhecimento, como beneficiário de proteção subsidiária<sup>21</sup>. Essa diretiva reproduz a definição clássica de refugiado expressa na Convenção de Genebra de 1951, ao mesmo tempo que amplia o escopo protetivo, oferecendo uma via legal àqueles que, embora não perseguidos por motivos tradicionalmente previstos (raça, religião, nacionalidade, grupo social ou

---

<sup>21</sup> UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa aos critérios para a qualificação de nacionais de países terceiros ou de apátridas como beneficiários de proteção internacional, e à duração das proteções concedidas. Jornal Oficial da União Europeia, L 337, 20 dez. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32011L0095>

opiniões políticas), enfrentam ameaças sérias e generalizadas, como violência indiscriminada oriunda de conflitos armados, ou outras situações que possam constituir ofensas graves aos direitos humanos (Sartoretto, 2018; Acnur, 2000)

Além disso, a Diretiva Qualificação não apenas define critérios formais, mas também estabelece um quadro de proteção integral, considerando as necessidades específicas de cada indivíduo durante o procedimento de reconhecimento do status de proteção. Como destacam Pacheco e Amorim (2020), a efetividade desse mecanismo depende da combinação entre garantias jurídicas e práticas administrativas sensíveis, capazes de assegurar acesso a direitos básicos, como moradia, assistência médica e educação, mesmo antes da conclusão do processo. Essa abordagem reflete a compreensão contemporânea de que a proteção internacional não se limita à concessão do estatuto formal de refugiado, mas deve englobar uma resposta preventiva, antecipando riscos e promovendo a dignidade humana como critério central de acolhimento.

Complementando esse instrumento, a Diretiva 2013/32/UE estabelece um conjunto de garantias processuais destinadas à condução justa dos pedidos de asilo, além de prever hipóteses em que os Estados-membros podem considerar um pedido inadmissível, como a existência de um país terceiro seguro<sup>22</sup>. Já a Diretiva 2013/33/UE regulamenta as condições mínimas para o acolhimento dos requerentes, com diretrizes sobre moradia, saúde e condições materiais básicas (Pereira; Silva, 2016).

Outro componente essencial desse sistema é o Regulamento (UE) n.º 604/2013, conhecido como Regulamento Dublin, o qual determina qual Estado-Membro é responsável por analisar cada pedido de proteção<sup>23</sup>. Isso visa evitar múltiplos pedidos em diferentes países e o fenômeno conhecido como asylum shopping. O sistema prioriza o vínculo familiar, a entrada irregular ou a emissão de vistos como critérios de responsabilidade, mas tem sido alvo de críticas por sobrecarregar Estados fronteiriços

---

<sup>22</sup> UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e os mecanismos para determinar o Estado membro responsável pelo exame de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (Regulamento de Dublin III). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 180, de 29 jun. 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32013R0604>

<sup>23</sup> UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos para determinar o Estado membro responsável pelo exame de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (Regulamento de Dublin III). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 180, de 29 jun. 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32013R0604>

como Itália e Grécia – realidade evidenciada durante a chamada “crise dos refugiados” de 2015 (Ramos; Rodrigues; Almeida, 2021).

Nesse cenário, as limitações do regime ficaram evidentes. A imposição da responsabilidade aos países de entrada revelou-se insustentável diante do fluxo elevado de deslocados. Em resposta, e com base no artigo 78.º, §3 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, foi implementado um programa temporário de redistribuição de requerentes de asilo, ainda que com resistência e eficácia limitada (Santos, 2020; Nicolau, 2018).

Assim, embora o sistema europeu de proteção internacional, baseado na Diretiva 2011/95/UE, represente um esforço normativo robusto da União Europeia, suas limitações especialmente no que diz respeito à distribuição equitativa de responsabilidades entre os Estados-membros suscitaram debates sobre a necessidade de modelos alternativos de acolhimento mais solidários e eficientes. Nesse contexto, a Diretiva de Proteção Temporária, criada em 2001 e ativada pela primeira vez apenas em 2022, surgiu como um mecanismo emergencial, capaz de oferecer respostas mais céleres a fluxos excepcionais de deslocamento, como será analisado na seção seguinte (Silva et al., 2021; Unicef, 1948).

Embora os primeiros tratados da União Europeia não fizessem menção direta à proteção dos direitos humanos dada sua ênfase inicial no mercado comum, a evolução da estrutura institucional do bloco levou ao progressivo reconhecimento de que os direitos fundamentais não podiam ser dissociados do processo de integração. Isso ocorreu especialmente após os marcos estabelecidos a partir do Tratado de Amsterdão, que introduziram cláusulas expressas de respeito aos direitos humanos como condição para a legitimidade das ações comunitárias (Junger et al., 2022; Piovesan, 2015).

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, juridicamente vinculativa, após o Tratado de Lisboa, passou a operar como um instrumento de referência obrigatória para os órgãos comunitários e os Estados-membros no momento da aplicação do direito da União. Ela representa uma codificação moderna e abrangente dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais, incorporando tanto os princípios tradicionais do constitucionalismo europeu quanto os compromissos assumidos no plano internacional (Ramos; Almeida; Rodrigues, 2021).

Essa evolução institucional revela uma concepção de direitos humanos que não se limita à sua expressão normativa, mas que se traduz em compromissos concretos e vinculantes. A cláusula de direitos humanos nos acordos externos firmados pela UE, que

exige respeito aos direitos fundamentais como pré-condição para parcerias econômicas e políticas simboliza o modo como esses valores foram internalizados na identidade do bloco (Sartoretto, 2018; Claro, 2020).

Importa destacar que a União Europeia, desenvolveu mecanismos próprios de supervisão e judicialização. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) desempenha um papel central ao assegurar que o direito da União Europeia, tanto originário quanto derivado, esteja em conformidade com os direitos fundamentais reconhecidos, atuando inclusive de forma proativa em processos submetidos pelos tribunais nacionais, quando há necessidade de interpretação ou aplicação uniforme das normas comunitárias (Santos, 2020; Falangola, 2017).

A experiência europeia demonstra que a efetividade da proteção regional dos direitos humanos está intimamente relacionada ao grau de institucionalização democrática dos Estados envolvidos. O respeito ao Estado de Direito, à democracia e à dignidade humana atua como fundamento comum aos países da União Europeia, o que fortalece a atuação conjunta no enfrentamento de violações e amplia a legitimidade dos instrumentos jurídicos aplicados (Mazzuoli, 2019; Piovesan, 2021).

Em suma, o sistema europeu evidencia como a proteção dos direitos humanos, quando incorporada a projetos de integração regional, pode deixar de ser mera retórica normativa para se converter em compromisso jurídico efetivo. A UE, ao condicionar sua expansão e acordos à observância desses direitos, projeta uma imagem de comunidade política baseada em valores universais, tornando-se, nesse aspecto, uma referência global (Pereira; Silva, 2016; Unicef, 1948).

## **2.2 Funcionamento do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)**

O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) surgiu como resposta à necessidade de criar e harmonizar as políticas de asilo na União Europeia, diante do crescimento expressivo de fluxos migratórios e da crescente complexidade dos deslocamentos forçados. Segundo Rodrigues e Andrade (2018), o processo de construção do SECA remonta ao Tratado de Amsterdão, de 1997, que, ao incorporar o espaço Schengen ao marco jurídico da União Europeia, consolidou a liberdade de circulação como princípio central do bloco, gerando, por consequência, a necessidade de controles comuns nas fronteiras externas.

A partir da década de 1990, a Europa passou a enfrentar crises humanitárias mais complexas, com origem em guerras civis, perseguições e catástrofes ambientais. De

acordo com Oliveira (2007), o direito de asilo é um instrumento jurídico que articula proteção humanitária e direitos fundamentais, exigindo interpretação harmonizada entre os Estados-membros para evitar desigualdades.

Oliveira (2012, p. 114) aponta que o reconhecimento de proteção internacional em Portugal segue critérios similares aos do SECA, destacando pressupostos jurídicos essenciais à avaliação de riscos e vulnerabilidades.

Alarcón (2013, p. 96) destaca que:

A União Europeia percebeu a urgência de adotar mecanismos jurídicos mais eficazes, que transcendam as competências soberanas dos Estados, visando assegurar a dignidade dos solicitantes de proteção internacional.

O contexto político, segundo Basilio (2021), também foi marcado pela crescente influência de discursos nacionalistas e xenofóbicos, desafiando os valores fundadores da União, especialmente a solidariedade e o respeito aos direitos humanos. No plano institucional, a Agenda de Tampere (1999) estabeleceu os primeiros marcos para a cooperação em matéria de asilo e imigração. Já o Programa de Haia (2004) e o Programa de Estocolmo (2009) consolidaram a perspectiva de um sistema comum, calcado na confiança mútua e na harmonização normativa (Santos, 2020, p. 118).

Nesse contexto, autores como Waldely (2014, p. 63), esse processo reflete uma tentativa de superar o modelo fragmentado que historicamente caracterizava a abordagem europeia ao refúgio. O SECA tem como principais objetivos a criação de um regime uniforme de proteção internacional, o respeito irrestrito ao princípio da não devolução e a garantia de acesso equitativo ao asilo em todo o território da União Europeia. Segundo Jubillut et al. (2010, p. 281), a estrutura busca assegurar que o tratamento aos solicitantes de proteção internacional não dependa do país em que a solicitação é feita, reduzindo as desigualdades e aumentando a previsibilidade do sistema.

O fortalecimento da solidariedade entre os Estados-membros também é um eixo essencial. Para Gomes e Castro (2017, p.71), essa solidariedade se manifesta não apenas na partilha de responsabilidades, mas também na harmonização de procedimentos e no estabelecimento de padrões mínimos de acolhimento.

Falangola (2017) destaca que o SECA pretende equilibrar a proteção dos indivíduos com os interesses de segurança e controle migratório, o que, por vezes, leva a tensões e impasses legislativos. A proteção dos direitos fundamentais dos migrantes é, igualmente, um pilar do SECA. Conforme Silva Menezes e Rocha Reis (2014, p.76), o

sistema se ancora nos valores consagrados pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, garantindo o direito à dignidade, à integridade física e ao devido processo legal. Comparato (2015, p. 81) argumenta que tais objetivos são expressão de um avanço civilizatório e de uma responsabilidade coletiva diante das crises humanitárias.

A operacionalização do SECA envolve diversas instituições da União Europeia. O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia são os principais responsáveis pela elaboração da legislação, em especial das diretivas e regulamentos que estruturam o sistema. A Comissão Europeia atua como guardiã dos tratados e fiscaliza a implementação do direito europeu pelos Estados-membros (União Europeia, 2021).

A Agência da União Europeia para o Asilo (anteriormente EASO) desempenha papel técnico e operacional relevante, oferecendo apoio aos países com maiores pressões migratórias, bem como elaborando relatórios de situação e orientações práticas. Para Silva (2020, p. 23), essa agência tem sido essencial na capacitação dos sistemas nacionais e na promoção da convergência entre práticas administrativas.

O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) também desempenha função essencial, uniformizando a interpretação da legislação europeia e assegurando sua conformidade com os tratados. Segundo Leão (2019, p. 9), a atuação do TJUE tem garantido o respeito aos princípios da legalidade, da proporcionalidade e da proteção judicial efetiva no contexto do asilo. Rocha e Moreira (2010, p. 27) reforçam que o judiciário europeu tem se mostrado sensível às demandas por proteção em casos de omissão estatal. Organismos como o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) também são parceiros estratégicos, oferecendo suporte técnico e para o alinhamento entre o SECA e os padrões internacionais de proteção (ONU, 1951).

Segundo Pacheco (2024), a harmonização do SECA enfrenta desafios, como a distribuição desigual de responsabilidades e a necessidade de respostas rápidas a fluxos migratórios excepcionais. Esse processo é realizado principalmente por meio de diretivas da União Europeia, que estabelecem padrões mínimos comuns para os Estados-membros. Entre os instrumentos centrais do Sistema Europeu Comum de Asilo destacam-se a Diretiva Qualificação (2011/95/UE), a Diretiva Procedimentos (2013/32/UE) e a Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE).

Além dessas diretivas, instrumentos de natureza não vinculativa, como recomendações, orientações e pareceres do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e de órgãos especializados da União Europeia, desempenham

papel relevante ao orientar a implementação prática das normas e promover maior convergência entre os sistemas nacionais (Pacheco; Amorim, 2020).

Segundo Sousa (2018, p. 60), esse conjunto normativo visa reduzir disparidades entre os Estados-membros e assegurar que os pedidos de proteção internacional sejam apreciados de forma justa e consistente. Todavia, como observam Rodrigues e Simões (2017, p. 178), a aplicação desigual das diretivas continua a comprometer a coerência e a efetividade do sistema.

O Regulamento Dublin III (Regulamento (UE) n.º 604/2013) estabelece os critérios para determinar o Estado-membro responsável pela apreciação de um pedido de asilo. Embora concebido para evitar pedidos múltiplos e garantir previsibilidade procedimental, o regulamento tem sido amplamente criticado por concentrar responsabilidades nos Estados situados nas fronteiras externas da União, como Grécia e Itália, agravando assimetrias estruturais no sistema europeu de asilo (Santos, 2020, p. 125).

Diante dessas limitações, a Comissão Europeia apresentou, em 2020, um conjunto abrangente de propostas de reforma que culminaram na adoção, em 2024, do denominado Novo Pacto sobre Migração e Asilo. Esse pacote legislativo contempla a revisão e substituição de diversos atos do SECA, incluindo novos regulamentos sobre triagem, procedimentos de asilo, gestão do asilo e migração, bem como um mecanismo de solidariedade obrigatória. Embora os atos jurídicos tenham sido formalmente adotados em 2024, a sua aplicação efetiva está prevista para meados de 2026, com períodos transitórios diferenciados para determinados instrumentos, a fim de permitir a adaptação administrativa e institucional dos Estados-membros.

Conforme destaca Piovesan (2014, p. 97), a harmonização do sistema europeu de asilo não depende exclusivamente da produção normativa, mas também da vontade política dos Estados-membros e da internalização dos princípios de proteção internacional pelos operadores jurídicos. Nesse sentido, Culpí (2018, p. 184) adverte que, sem o desenvolvimento de uma cultura institucional de acolhimento e cooperação, os avanços legislativos tendem a permanecer insuficientes.

O processo de harmonização continua a enfrentar resistências significativas. Nicolau (2018, p. 92) observa que determinados Estados invocam argumentos de soberania nacional para manter práticas restritivas e pouco cooperativas. Nunes (2022)

acrescenta que, na ausência de mecanismos eficazes de monitoramento e sanção, os progressos normativos correm o risco de se limitar ao plano formal.

Assim, o êxito do SECA dependerá de sua capacidade de se adaptar às transformações geopolíticas contemporâneas, reforçar sua base normativa e assegurar a efetividade dos direitos humanos no contexto da migração forçada. Como sintetiza Leão (2019, p. 17), a proteção internacional somente será plena quando os princípios de solidariedade, responsabilidade compartilhada e respeito à dignidade humana forem efetivamente incorporados às práticas administrativas e judiciais dos Estados-membros.

### **2.3 Relevância das Diretivas no Contexto do SECA**

As diretivas europeias que compõem o arcabouço jurídico do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) exercem papel estratégico na normatização e operacionalização das políticas de proteção internacional dentro da União Europeia (UE). As três diretivas principais – Diretiva Qualificação (2011/95/UE), Diretiva Procedimentos (2013/32/UE) e Diretiva Condições de Acolhimento (2013/33/UE) – foram concebidas para assegurar padrões mínimos de proteção aos solicitantes de asilo, garantindo respeito aos direitos humanos e harmonização legislativa entre os Estados-membros.

Segundo Gomes (2017, p.64), as diretivas Qualificação, Procedimentos e Condições de Acolhimento constituem instrumentos centrais para uniformizar padrões mínimos de proteção na UE. Tais instrumentos não apenas consolidam o compromisso europeu com o princípio da solidariedade e da partilha de responsabilidades, como também operam como mecanismo jurídico fundamental na estruturação de respostas eficientes e coordenadas frente às crises migratórias e aos deslocamentos forçados contemporâneos.

A Diretiva Qualificação estabelece critérios objetivos e subjetivos para o reconhecimento do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária, com base no respeito pela Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo de 1967 (ACNUR, 1951). Como destacam Rodrigues e Andrade (2018, p. 13), esse instrumento permite reconhecer situações de perigo que vão além da perseguição individual típica. Assim, a diretiva oferece uma base legal sólida para que Estados-membros concedam proteção a situações

e grupos vulneráveis, refletindo uma adaptação do marco tradicional da Convenção às complexidades das migrações contemporâneas.

Sousa (2018, p. 61) destaca que essa ampliação normativa reflete uma evolução do conceito de proteção internacional, em consonância com os direitos fundamentais previstos na Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Já a Diretiva Procedimentos visa assegurar garantias processuais aos requerentes de proteção internacional, estabelecendo critérios claros e prazos razoáveis para a apresentação, análise e decisão dos pedidos de asilo.

Conforme enfatiza Silva (2020, p. 73), essa diretiva contribui para evitar práticas discriminatórias e violações ao devido processo legal, além de promover a transparência administrativa e a previsibilidade das decisões. A importância dessa normativa também se revela na redução da arbitrariedade estatal, como assinala Rocha Reis e Silva Menezes (2014, p. 71), ao prever mecanismos de recurso eficazes e o direito à assistência jurídica.

Por sua vez, a Diretiva Condições de Acolhimento regula o tratamento dispensado aos requerentes durante a tramitação de seus pedidos, prevendo padrões mínimos em áreas como alimentação, habitação, saúde, acesso à educação e liberdade de circulação. Prado (2014, p. 45) argumenta que a proteção integral depende da dignidade nas condições de acolhimento, destacando que a precariedade nesse aspecto compromete não apenas o bem-estar físico e psicológico dos solicitantes, mas também a legitimidade do sistema como um todo.

Nesse contexto, Garcia (2018, p. 39) observa que a subsidiariedade, como princípio orientador da proteção internacional, é fortalecida pela atuação coordenada das diretivas, pois elas criam um escopo normativo comum que respeita as especificidades nacionais, sem desconsiderar o compromisso com os direitos humanos universais.

Além disso, autores como Jubilut et al. (2010, p. 282) indicam que:

O êxito das diretivas está vinculado à capacidade da União Europeia de impor coerência normativa interna, mesmo frente aos desafios políticos e sociais que tensionam a unidade institucional, como as crises migratórias de 2015 e os recentes deslocamentos decorrentes de conflitos na Síria e na Ucrânia.

Nesse sentido, a aplicação das diretivas representa o principal termómetro da efetividade da proteção internacional no bloco. Outro aspecto relevante refere-se à interação das diretivas com os sistemas regionais e internacionais de direitos humanos.

Segundo Rocha e Moreira (2010, p.28):

A conformidade das normas europeias com a Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e com a jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos é um requisito implícito de legitimidade, especialmente no que se refere à proibição de expulsões arbitrárias e à proteção contra tratamento desumano ou degradante.

Nunes (2022, p. 15) complementa, afirmando que as diretivas devem ser compreendidas como parte de um sistema integrado de proteção, que transcende fronteiras e articula diversos níveis de governança. A integração normativa proporcionada pelas três diretivas também se expressa no fortalecimento do papel do Escritório Europeu de Apoio ao Asilo (EASO), atualmente transformado em Agência da UE para o Asilo. Esta instituição desempenha funções estratégicas no monitoramento da aplicação das diretivas, na capacitação de autoridades nacionais e na promoção de boas práticas entre os Estados-membros (Santos, 2020).

Nicolau (2018, p. 88) observa que essa agência tem sido crucial para mitigar desigualdades entre os países quanto à capacidade de acolhimento e análise dos pedidos. Como lembra Leão (2019, p. 12), a uniformidade dos critérios jurídicos só é eficaz quando acompanhada da repartição equitativa de encargos, o que exige mecanismos vinculantes e o engajamento político dos Estados-membros. Comparato (2015, p. 91) reforça essa perspectiva ao argumentar que os direitos dos refugiados são, em última instância, uma manifestação concreta da afirmação histórica da dignidade humana como valor normativo central do direito internacional dos direitos humanos.

Essas diretivas, portanto, não são meros dispositivos administrativos, mas sim expressões de um compromisso coletivo com os direitos humanos, refletindo o ideal de uma Europa que se pretende inclusiva, solidária e comprometida com a proteção internacional em tempos de profundas incertezas.

## **2.4 Formas de Proteção Internacional: Asilo, Proteção Subsidiária e Proteção Humanitária**

O sistema internacional de proteção a pessoas deslocadas forçosamente contempla diferentes mecanismos de salvaguarda. Entre eles, destacam-se o asilo, a proteção subsidiária e, em alguns contextos nacionais, a proteção humanitária. Cada uma dessas modalidades possui fundamentos jurídicos próprios e diferentes condições de aplicação,

embora todas compartilhem a finalidade de assegurar direitos básicos àqueles em situação de vulnerabilidade extrema.

#### **2.4.1 Conceito de asilo: Proteção de refugiado pela Convenção de 1951**

Conforme já apresentamos nas seções anteriores, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 define refugiado como aquele que, "em decorrência de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social, encontra-se fora de seu país de origem e não pode ou não quer a ele regressar" (ONU, 1951, artigo 1.º). Esse marco normativo foi posteriormente reforçado pelo Protocolo de 1967, que supriu limitações temporais e geográficas da Convenção, bem como por documentos regionais como a Declaração de Cartagena de 1984, que ampliou o conceito de refúgio para incluir situações de violência generalizada e graves violações de direitos humanos (Carneiro, 2012).

Como bem observa Ramos (2017, p. 33), a definição clássica de refugiado exige critérios cumulativos, o que restringe sua aplicabilidade frente às novas modalidades de deslocamento forçado. Amaral Júnior (2013, p. 229) destaca que a proteção internacional por meio do asilo se articula com princípios fundamentais do direito internacional dos direitos humanos, como a proibição da devolução (*non-refoulement*).

Para Araujo e Barichello (2014, p. 65):

A evolução histórica do *status* de refugiado está atrelada à ampliação do escopo de proteção, uma vez que os conflitos contemporâneos não se restringem a perseguições individuais, mas incluem contextos de violência generalizada e colapso institucional.

Nesse sentido, a proteção por asilo emerge como uma das modalidades centrais de salvaguarda internacional, garantindo abrigo seguro a indivíduos ameaçados. Embora fundamentada em normas jurídicas rígidas, sua interpretação atual se mostra mais inclusiva, reconhecendo situações de risco coletivo e violações graves de direitos humanos (Jubilut et al., 2010).

#### **2.4.2 Proteção Subsidiária**

A proteção subsidiária foi incorporada como uma resposta à lacuna deixada pelo conceito restritivo de refugiado. Trata-se de uma modalidade de proteção conferida àqueles que não se enquadram na definição da Convenção de 1951, mas que correm risco real de sofrer danos graves caso retornem ao país de origem. Segundo o Manual do

ACNUR (1979), a proteção subsidiária abrange situações de pena de morte, tortura ou ameaça generalizada decorrente de conflitos armados. Nesse contexto, Pacheco (2020, p. 87) observa que a proteção subsidiária busca amparar indivíduos que não se enquadram no conceito clássico de refugiado, mas que enfrentam ameaças sérias e generalizadas em seus países de origem.

Piovesan (2021, p. 92) enfatiza que essa forma de proteção se ancora no princípio da dignidade humana, assegurando o direito à vida e à integridade física, inclusive para pessoas não contempladas pelas definições convencionais. Conforme Rodrigues e Andrade (2018, p. 13), a União Europeia, ao regulamentar o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), incorporou expressamente esse instituto por meio da Diretiva Qualificação, buscando uniformizar a proteção subsidiária entre os Estados-membros.

A proteção subsidiária consiste em uma modalidade de proteção concedida a indivíduos que não se qualificam formalmente como refugiados nos termos do artigo 2 da Convenção de Genebra de 1951, mas que ainda enfrentam risco real de danos graves, tais como pena de morte, tortura, ou ameaça grave à vida ou integridade física, conforme definido nos artigos 2.º e 15.º da Diretiva 2011/95/UE (Diretiva Qualificação).

Segundo Gil (2021, p. 97), a proteção subsidiária surge como mecanismo essencial para garantir direitos a indivíduos expostos a riscos graves, que não se enquadram nos critérios clássicos de refúgio, reforçando o caráter inclusivo do SECA. Essa forma de proteção é particularmente relevante em contextos de violência generalizada ou conflitos armados internos, como observado na crise síria, garantindo que indivíduos em situação de risco tenham acesso a mecanismos legais de acolhimento e proteção (Sartoretto, 2018).

### **2.4.3 Proteção Humanitária**

A proteção humanitária é uma construção mais flexível, utilizada por diversos Estados como mecanismo residual para acolher indivíduos que não se enquadram nas formas tradicionais de proteção internacional, mas cuja remoção para o país de origem representaria violação aos direitos humanos. Segundo Jubilut e Fernandes (2018, p. 165), trata-se de uma resposta pragmática a deslocamentos massivos e emergências humanitárias.

Nesse contexto, Pereira e Silva (2016, p. 42) destacam que essa forma de proteção é fundamental para assegurar os direitos de migrantes em situação de vulnerabilidade, incluindo idosos, pessoas com deficiência ou vítimas de desastres ambientais. No entanto,

a aplicação prática depende dos Estados-membros, que devem atuar no âmbito de sua margem de apreciação, observando o princípio de tratamento mais favorável aos direitos humanos, o que nem sempre garante uniformidade ou previsibilidade nas decisões administrativas.

#### **2.4.4 Aplicação Prática nos Estados-membros**

Na União Europeia, os instrumentos normativos do SECA visam harmonizar as formas de proteção internacional. Entretanto, como alertam Nicolau (2018, p. 91) e Claro (2019, p. 28), persistem disparidades significativas na aplicação das diretivas entre os países. O mesmo ocorrendo em relação à proteção humanitária, que é regulada de forma diversa em cada jurisdição nacional.

Oliveira (2016, p. 198) enfatiza que a implementação prática da proteção internacional depende do alinhamento entre normas nacionais e diretrizes europeias, sendo crucial a supervisão judicial e administrativa. Estudos de Rodrigues e Siqueira (2018, p. 313) demonstram que, apesar dos avanços legislativos, as práticas administrativas nos Estados-membros ainda refletem critérios políticos e interesses domésticos, comprometendo a efetividade da proteção. Além disso, a morosidade nos processos decisórios, como apontam Ribeiro e Silva (2018, p. 330), constitui um entrave à eficácia da resposta estatal às necessidades imediatas dos solicitantes de proteção.

Nos Estados-membros da União Europeia, a proteção subsidiária é aplicada dentro da margem de liberdade conferida pelas diretivas comunitárias, assegurando proteção a indivíduos que não se enquadram estritamente na definição clássica de refugiado. Apesar dos avanços normativos, persistem desafios quanto à uniformidade das decisões e às condições materiais de acolhida, o que evidencia a necessidade de aprimoramento contínuo dos procedimentos de proteção (Almeida, 2017). Contudo, ainda há fragilidades no processo decisório e nas condições materiais de acolhida.

#### **2.4.5 Lacunas e desafios na concessão dessas formas de proteção**

Apesar da coexistência dessas três formas de proteção, existem lacunas normativas e desafios práticos consideráveis. Um deles reside na insuficiente harmonização dos critérios de elegibilidade, o que leva à aplicação desigual de direitos fundamentais (Wermuth; Aguiar, 2018, p. 242). Outra dificuldade é o caráter muitas vezes discricionário da proteção humanitária, que carece de transparência e fundamentação uniforme.

Além disso, a retração de políticas migratórias em alguns Estados e o crescimento de discursos xenófobos comprometem a implementação efetiva das normas protetivas (Wermuth; Godoy, 2015, p. 38). A insuficiência de mecanismos de responsabilização internacional, como apontado por Carvalho Ramos (2004, p. 89), fragiliza a garantia dos direitos assegurados por tratados e convenções.

Gil (2016, p. 45) alerta que a aplicação desigual da proteção subsidiária nos Estados-membros evidencia a necessidade de uniformização de critérios e supervisão judicial efetiva para assegurar direitos humanos.

Por fim, cabe mencionar o papel estratégico da jurisprudência das cortes internacionais e da atuação de organismos como o ACNUR, que vêm exercendo função essencial na consolidação de parâmetros de proteção e no fortalecimento de boas práticas administrativas (Borges, 2020; Acnur, 1979).

Dessa forma, compreender as diferenças e complementariedades entre asilo, proteção subsidiária e proteção humanitária é essencial para o aprimoramento dos mecanismos de proteção internacional, devendo-se considerar sempre o princípio da dignidade humana como vetor interpretativo central.

### **CAPÍTULO III – DIREITOS HUMANOS E PROTEÇÃO SUBSIDIÁRIA**

---

Este capítulo trata da análise da proteção subsidiária no contexto europeu, observando seu fundamento nos direitos humanos e os mecanismos que legitimam sua aplicação, com base nos tratados internacionais, jurisprudências relevantes e documentos institucionais. O foco recai sobre três dimensões principais: as violações graves de direitos humanos que fundamentam a proteção subsidiária; a conexão entre a proteção subsidiária, a Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; e, por fim, a jurisprudência europeia relevante na temática.

### **3.1 Violações de Direitos que Configuram Necessidade de Proteção Subsidiária**

A proteção subsidiária é prevista para pessoas que não se enquadram como refugiadas sob os critérios da Convenção de Genebra de 1951, mas que enfrentam risco real de violação grave aos seus direitos fundamentais. Segundo a Diretiva 2011/95/UE, essas violações incluem ameaças à vida em contexto de conflito armado, tortura, pena de morte ou tratamentos desumanos ou degradantes (União Europeia, 2021).

Dados empíricos recentes evidenciam que a aplicação dos critérios de proteção subsidiária varia de forma significativa entre os Estados-membros da União Europeia. Relatórios do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e da Agência da União Europeia para o Asilo apontam discrepâncias relevantes tanto nas taxas de reconhecimento quanto nos tempos médios de decisão e no uso de medidas restritivas, como a detenção administrativa. Países como Alemanha e França registram percentuais elevados de concessão de proteção subsidiária para determinados perfis de solicitantes, ao passo que Estados localizados nas fronteiras externas da União, como Grécia e Itália,

enfrentam sobrecarga estrutural dos seus sistemas de asilo, com procedimentos mais longos e maiores limitações às garantias processuais.

De acordo com dados consolidados do ACNUR referentes a 2023, as taxas de reconhecimento de proteção subsidiária superam 40% em alguns Estados da Europa Ocidental, enquanto permanecem significativamente inferiores em países periféricos. Essa assimetria também se reflete na duração dos procedimentos, em Estados como Hungria e Polônia, o tempo médio de decisão pode ultrapassar 18 meses, contrastando com países como Suécia e Países Baixos, onde os pedidos são frequentemente decididos em menos de seis meses<sup>24</sup>. Tais disparidades evidenciam que, apesar da existência de um quadro normativo comum, a efetividade da proteção subsidiária continua condicionada à capacidade administrativa, às opções políticas nacionais e ao posicionamento geográfico de cada Estado-membro.

Partindo dessa perspectiva, Pacheco (2024) explica que ameaças generalizadas à integridade física, liberdade e direitos básicos configuram elementos suficientes para ativar a proteção subsidiária no contexto europeu.

A Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), em seu artigo 3.º, estabelece a proibição absoluta de tortura e de tratamentos desumanos ou degradantes. A Corte Europeia dos Direitos Humanos consolidou o entendimento de que esse dispositivo também se aplica aos casos de expulsão ou extradição de estrangeiros, vedando a devolução quando houver risco concreto de violação dessa garantia fundamental.

Para fins de análise jurídica, é relevante distinguir as violações graves de direitos humanos que fundamentam a proteção subsidiária em duas categorias principais. A primeira refere-se a causas estruturais, associadas a contextos objetivos de conflito armado, violência indiscriminada ou colapso institucional, nos quais o risco decorre da situação geral do país de origem. A segunda diz respeito à perseguição dirigida, caracterizada por atos específicos ou sistemáticos voltados contra indivíduos ou grupos determinados. Essa distinção é fundamental para justificar a concessão da proteção subsidiária em detrimento do estatuto de refugiado, uma vez que, no primeiro caso, o risco não decorre necessariamente de uma perseguição individualizada, mas de um ambiente generalizado de violação de direitos fundamentais.

---

<sup>24</sup> UNHCR. (2024). *Global trends: Forced displacement in 2023*. United Nations High Commissioner for Refugees. Disponível em:

<https://www.unhcr.org/global-trends>

Nesse sentido, autores como Garcia (2018, p. 97) observa que a jurisprudência da Corte tem reiteradamente afirmado a incompatibilidade de tais expulsões com a proteção conferida pela CEDH, o caso *M.S.S. v. Belgium and Greece* é paradigmático, pois estabeleceu que o retorno de requerentes a países inseguros configura violação do artigo 3º da CEDH, que veda a tortura e maus-tratos (Mitidiero, 2018).

Ao longo do século XX, o Direito Internacional passou por transformações significativas, entre as quais se destaca o surgimento de diversas cortes voltadas à aplicação da justiça e à efetivação das normas internacionais. A criação da Corte Internacional de Justiça em 1945, seguida do Tribunal Europeu de Direitos Humanos em 1959, da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1979, do Tribunal de Montego Bay em 1982, e, posteriormente, do Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos em 1998, exemplificam essa expansão.

Esse processo reflete um movimento de jurisdicionalização que internacionalizou práticas jurídicas antes restritas ao âmbito interno dos Estados. Além disso, permitiu o surgimento de novas competências judiciais voltadas a matérias anteriormente não reguladas, atribuindo a essas cortes a função de analisar o cumprimento das obrigações internacionais tanto por parte dos Estados quanto dos indivíduos (Menezes, 2013). Apesar do acesso ao TJUE ter regras diferentes, devido a ser um tribunal de jurisdição obrigatória, é um facto que o acesso aos tribunais internacionais segue o princípio da subsidiariedade, que pressupõe a utilização completa dos mecanismos judiciais internos do país acusado de violar uma norma internacional antes de se recorrer a instâncias internacionais. O princípio da subsidiariedade tem, portanto, o objetivo de garantir ao Estado a oportunidade de corrigir internamente a violação, respeitando sua soberania e seus processos jurídicos (Cançado Trindade, 1983).

Vale destacar que a atuação jurisprudencial da Corte Internacional de Justiça tem exercido papel relevante na consolidação do princípio da subsidiariedade das instâncias internacionais, bem como na interpretação da exigência de esgotamento prévio dos mecanismos judiciais internos como condição de admissibilidade das demandas internacionais.

Um exemplo paradigmático dessa orientação é o caso *Interhandel* (Suíça vs. Estados Unidos), no qual se discutiu a possibilidade de apreciação do litígio pela Corte Permanente de Justiça Internacional. Na ocasião, os Estados Unidos sustentaram a inadmissibilidade do caso sob o argumento de que a empresa suíça *Interhandel* não teria

esgotado todos os recursos disponíveis no sistema judicial norte-americano, reafirmando a centralidade do princípio do esgotamento dos meios internos no direito internacional.

No espaço europeu, a proteção dos direitos fundamentais articula-se entre a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos. A Carta opera de forma direta sempre que os Estados-membros aplicam o direito da União, funcionando como parâmetro vinculativo para a interpretação das diretivas de asilo e das decisões administrativas nacionais. Já a CEDH incide enquanto tratado internacional de direitos humanos, sendo especialmente relevante para a responsabilização dos Estados enquanto partes da Convenção, inclusive fora do estrito âmbito de aplicação do direito da União. Essa complementaridade assegura um nível reforçado de proteção e evita lacunas normativas na tutela dos solicitantes de proteção internacional.

O esgotamento prévio dos recursos internos é, em termos de direito internacional, uma exigência consuetudinária, consolidada no costume global. Esse requisito visa assegurar que o Estado supostamente responsável por um ato ilícito tenha oportunidade de corrigir a situação por meio de seus próprios mecanismos legais antes que a questão seja levada a instâncias internacionais. No caso analisado pela Corte Internacional de Justiça, ainda existiam trâmites judiciais pendentes nos tribunais distritais dos Estados Unidos, razão pela qual o processo foi considerado inadmissível naquele momento (CIJ, 1959, p. 315).

Nas últimas décadas, essa exigência tem sido amplamente aplicada também nos tribunais internacionais de direitos humanos. Embora a lógica permaneça semelhante, o contexto ganha novas nuances. Deixa-se de tratar exclusivamente de estrangeiros perante Estados, para abranger toda e qualquer pessoa sob a jurisdição do Estado acusado de violar direitos humanos. Ou seja, o critério passa a incidir sobre qualquer indivíduo, independentemente de sua nacionalidade, ampliando o alcance do princípio.

Mesmo com essa ampliação, mantém-se o entendimento de que os Tribunais Internacionais de Direitos Humanos atuam de forma subsidiária. A jurisdição primária continua sendo a interna, e só se justifica o acionamento da jurisdição internacional nos casos em que o sistema doméstico se mostra falho ou ineficiente para garantir os direitos fundamentais (Pasqualucci, 2013).

Este é o fundamento do caráter subsidiário da proteção internacional dos direitos humanos. Além disso, no campo específico do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a regra do esgotamento não representa apenas um filtro processual, mas

também reforça a obrigação dos Estados de prover, internamente, meios eficazes de proteção. A exigência funciona, assim, como uma dupla garantia: de um lado, impede o uso prematuro da jurisdição internacional; de outro, cobra dos Estados a criação e manutenção de mecanismos acessíveis e eficazes para que os indivíduos tenham assegurado o direito à justiça (Carvalho Ramos, 2004; Faúndez Ledesma, 1996).

No contexto da União Europeia, a Diretiva Qualificação (2011/95/UE) não se limita ao reconhecimento do status de refugiado nos moldes clássicos da Convenção de Genebra, mas prevê mecanismos adicionais para amparar aqueles que não se enquadram nas categorias tradicionais. É nesse cenário que a proteção subsidiária surge como instrumento essencial, destinado a indivíduos expostos a riscos graves e generalizados em seus países de origem. Conforme Basilio (2021, p. 109), essa interpretação ampliada da proteção, considerando ameaças estruturais à pessoa humana, constitui uma resposta necessária às limitações do modelo tradicional de refúgio.

Na mesma linha, Alarcón (2013, p. 96) pontua que a proteção subsidiária é reflexo de uma evolução normativa que reconhece a dignidade como critério universal de proteção, mesmo quando não estejam presentes os motivos convencionais de perseguição.

O sistema interamericano tem sido fundamental na admissão de casos em que se comprova a grave e generalizada violação de direitos, como demonstram os relatórios da CIDH (2020)<sup>25</sup>. Nessas situações, o conceito de risco à vida é interpretado não apenas sob o prisma da violência direta, mas também das condições estruturais que colocam a sobrevivência da pessoa em perigo.

Costa (2012, p. 213) argumenta que o litígio estratégico desempenha um papel central na ampliação das garantias materiais, forçando o reconhecimento de formas de vulnerabilidade que desafiam a lógica formalista dos sistemas de asilo. De acordo com Rosa e Borges (2021, p. 5), o sistema interamericano tem acolhido casos em que os recursos internos, apesar de formalmente disponíveis, são ineficazes, o que impõe a atuação supranacional.

Mitidiero (2018, p. 336), ao abordar a jurisprudência europeia, destaca o caso *M.S.S. v. Belgium and Greece*, no qual se determinou que a transferência de requerentes para Estados incapazes de garantir condições dignas configura violação do artigo 3.º da

---

<sup>25</sup>ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, de 28 de julho de 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)

CEDH. A jurisprudência tem evoluído no sentido de reconhecer a presença de risco real mesmo na ausência de violência direta, quando há falha sistemática de proteção.

Rodrigues e Simões (2017, p. 1179) reforçam que o reconhecimento internacional da condição de refúgio deve levar em conta o histórico de violações graves por parte do Estado de origem, mesmo que este disponha formalmente de legislação protetiva. Segundo Gomes e Castro (2017, p. 74), essa tensão entre o direito escrito e a prática é uma das principais causas da necessidade de interpretação extensiva da proteção subsidiária.

Prado (2014, p. 81) e Rocha e Moreira (2010, p. 23) discutem que a noção de hospitalidade, muito presente em documentos europeus, deve ser compreendida também como dever jurídico, principalmente diante de situações de colapso institucional. Esse entendimento é corroborado por Leão (2019, p. 112), ao afirmar que a obrigação estatal em assegurar condições de sobrevivência digna decorre dos pactos internacionais de direitos econômicos e sociais.

Para Waldely (2014, p. 47), a proteção subsidiária não é apenas uma opção política, mas uma necessidade diante da complexidade das novas formas de violência que fogem das categorizações tradicionais.

A proteção subsidiária, conforme prevista na Diretiva 2011/95/UE (Diretiva Qualificação), destina-se a indivíduos que, não preenchendo os critérios formais de refugiado, enfrentam risco sério de danos graves, como pena de morte, tortura ou ameaças à vida devido a conflitos armados ou violência indiscriminada (União Europeia, 2011).

No contexto grego, tribunais administrativos têm reconhecido a concessão de proteção subsidiária em situações de falhas estruturais do sistema de acolhimento, especialmente quando as condições materiais expõem os solicitantes a tratamento degradante. Decisões nacionais passaram a considerar não apenas o risco no país de origem, mas também a incapacidade do próprio Estado de garantir condições mínimas compatíveis com a dignidade humana.

Na Alemanha, a jurisprudência administrativa tem aplicado uma interpretação ampliada da Diretiva Qualificação, reconhecendo proteção subsidiária em contextos de violência generalizada, mesmo quando não comprovada perseguição individual direta. Os tribunais têm valorizado relatórios internacionais e análises contextuais para aferir o risco real de dano grave.

Já na Itália, decisões judiciais revelam uma aplicação mais restritiva da proteção subsidiária, frequentemente condicionada a critérios rigorosos de prova. Essa postura tem

sido objeto de críticas doutrinárias, sobretudo quando resulta na exposição dos requerentes a riscos sistêmicos incompatíveis com os parâmetros europeus de direitos humanos.

As violações que fundamentam a proteção subsidiária transcendem a mera ocorrência de conflito armado. Elas compreendem um amplo espectro de ameaças à vida e à dignidade humana, reconhecidas por diversas fontes normativas, jurisprudenciais e doutrinárias. O reconhecimento e aplicação dessa proteção é condição sine qua non para a manutenção dos compromissos humanitários assumidos pelos Estados europeus e pela comunidade internacional.

### **3.2 Vinculação da Proteção Internacional à CEDH e à Carta dos Direitos Fundamentais da UE**

A proteção subsidiária, no contexto europeu, não se encontra dissociada do sistema de garantias fundamentais construído ao longo das últimas décadas pela União Europeia (UE) e pelo Conselho da Europa. Dois marcos normativos são centrais para compreender a arquitetura jurídica dessa proteção: a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH). Ambos funcionam como vetores interpretativos e garantistas da proteção internacional, especialmente nos casos em que não se configuram os requisitos estritos da Convenção de Genebra de 1951.

Nesse contexto, Segundo Sousa (2018, p.59):

A UE tem desenvolvido um modelo normativo próprio que, embora inspirado na CEDH, incorpora dispositivos mais amplos e atualizados, evidenciando uma atuação complementar. A CDFUE, incorporada com valor jurídico equivalente aos tratados constitutivos da UE (artigo 6.º do TUE), confere centralidade à dignidade humana (artigo 1.º), à proibição da tortura e de tratamentos desumanos ou degradantes (artigo 4.º), e à proteção contra devoluções arbitrárias (artigo 19.º).

Essa configuração normativa permite que a proteção subsidiária se fundamente não apenas no risco individual de perseguição, mas também em ameaças difusas à integridade e à vida do solicitante de proteção internacional.

Conforme Borges (2020, p.342):

A jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) tem desempenhado papel determinante na consolidação de padrões interpretativos de vinculantes para os Estados-membros da UE, especialmente em matéria não devolução (*non-refoulement*).

Gomes e Castro (2017, p. 68) apontam que a articulação entre o direito primário da UE e a CEDH promove um sistema coeso e eficiente, reduzindo a margem de discricionariedade dos Estados nacionais. Essa relação fortalece os direitos dos requerentes de proteção, inclusive em situações em que não há perseguição individualizada, mas há risco de tortura, pena de morte ou violência indiscriminada (Rodrigues; Andrade, 2018).

Nesse contexto, a Diretiva 2011/95/UE, também conhecida como Diretiva Qualificação, reforça o compromisso europeu com a proteção subsidiária, estabelecendo critérios objetivos para sua concessão, sempre ancorados nos valores consagrados pela CEDH e pela CDFUE. Como afirmam Jubillut et al., (2010, p. 281), a normatização da proteção subsidiária representa um avanço conceitual, pois reconhece que as ameaças aos direitos humanos podem ser tão ou mais graves quanto a perseguição tradicional.

Alarcón (2013, p. 97) destaca que a universalidade dos direitos humanos, fundamento tanto da CEDH quanto da Carta da UE, impõe limites à soberania estatal, deslocando o centro da proteção jurídica para o indivíduo. Esse deslocamento tem implicações diretas na concessão do refúgio e da proteção subsidiária, pois rompe com a lógica tradicional de discricionariedade absoluta. Pacheco e Alves (2019, p. 87) discutem que as “novas gerações de direitos” presentes na Carta da UE ampliam a interpretação do princípio de dignidade humana, influenciando indiretamente a concessão de proteção subsidiária. Rocha Reis et al., (2014, p. 64) reforçam que a proteção não pode ser retardada por trâmites burocráticos ou por análises formais de tipificação do risco, quando há evidência de ameaça concreta a direitos fundamentais. Em consonância, Falangola (2017) sustenta que a eficácia da proteção subsidiária depende da recepção interna dos padrões europeus, com ênfase no papel das cortes nacionais na incorporação dos acórdãos do TEDH e do TJUE.

Comparato (2015, p. 106) já afirmava que a história dos direitos humanos é, essencialmente, a luta contra a arbitrariedade e a exclusão. A CEDH, como instrumento de controle externo da atuação dos Estados, desempenha papel central nesse processo, especialmente nos litígios relacionados à migração forçada e à proteção de solicitantes. Essa perspectiva ampliada fortalece o argumento de que a proteção internacional deve

contemplar também situações de privação extrema, como fome, falta de acesso a medicamentos, ou condições degradantes de vida (Prado, 2014).

Waldely (2014, p. 76) ressalta que a tensão entre controle migratório e proteção dos direitos humanos desafia constantemente os limites do direito internacional. A função hermenêutica da CEDH e da CDFUE tem sido fundamental para evitar retrocessos e legitimar decisões humanitárias em contextos de crise.

Já Del’Olmo (2014) observa que as decisões da Corte Europeia têm valor normativo ampliado, na medida em que produzem efeitos não apenas nos casos concretos, mas também na uniformização de entendimentos jurídicos em todos os Estados membros. Esse efeito erga omnes das decisões fortalece a eficácia das garantias da Carta dos Direitos Fundamentais.

Para Basilio (2021), o reconhecimento da condição de refugiado ou da proteção subsidiária não pode ser condicionado à ocorrência de perseguição estrita. A dignidade da pessoa humana deve prevalecer como valor supremo, e as normas da CDFUE e da CEDH devem ser interpretadas de forma teleológica, com vistas à proteção da vida e da integridade dos mais vulneráveis.

Em consonância, Silva e Pacífico (2017) analisam que a intersecção entre a CEDH e a Carta da UE cria um “duplo cinturão” protetivo, que impede os Estados de alegarem soberania para descumprir obrigações internacionais. Trata-se de um sistema onde o asilo, o refúgio e a proteção subsidiária se consolidam como expressões concretas dos direitos humanos (Culpi, 2018).

Nunes (2022) enfatiza a crescente relevância das violações generalizadas como hipótese de reconhecimento do refúgio, mesmo que não haja perseguição dirigida. Essa interpretação alinha-se à jurisprudência do Tribunal Europeu e à leitura ampliada do artigo 15.º da Diretiva Qualificação. Conforme Pacheco (2023), o TJUE atua de forma proativa para assegurar que o SECA esteja alinhado com os direitos fundamentais da Carta e da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

Menezes (2024) também chama atenção para o papel das cortes constitucionais dos Estados-membros, que passaram a utilizar a jurisprudência do TEDH e do TJUE como fundamento para ampliar o acesso à proteção internacional, rompendo com a visão limitada do refúgio apenas como um instituto político.

Rodrigues e Simões (2017) evidenciam que os direitos dos refugiados e dos beneficiários de proteção subsidiária têm sido progressivamente incorporados às agendas

legislativas nacionais, sob influência direta dos padrões europeus e do diálogo jurisdicional entre cortes nacionais e internacionais.

Finalmente, Piovesan (2014, p. 201) sintetiza esse arcabouço ao afirmar que a indivisibilidade dos direitos humanos deve orientar toda política migratória. O reconhecimento de que migrar é um direito humano e que a proteção internacional é uma necessidade imposta por normas jusfundamentais consolida o papel da CEDH e da Carta da UE como pilares de uma proteção efetiva, europeia, transversal e incondicional.

### **3.3 Análise da Jurisprudência Relevante**

A jurisprudência europeia tem se mostrado fundamental para o fortalecimento do regime de proteção internacional, especialmente no que se refere à proteção subsidiária, cuja aplicação tem sido objeto de frequente controvérsia entre os Estados-membros. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), enquanto intérprete supremo da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), tem contribuído significativamente para a ampliação do alcance do princípio da não devolução (*non-refoulement*), inclusive em casos que extrapolam a definição tradicional de refugiado.

Ao reconhecer que a exposição a riscos reais de tratamento desumano, tortura ou violência indiscriminada implica violação ao artigo 3.º da CEDH, o TEDH reafirma o caráter absoluto dessa proteção, independentemente do status migratório do indivíduo. Além do TEDH, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) também tem desempenhado papel decisivo na interpretação das diretivas que compõem o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA).

Pacheco e Soares (2019, p. 45) observam que o TJUE, ao lidar com a inexecução facultativa de mandados e decisões europeias, cria precedentes relevantes sobre a efetividade da proteção internacional e os limites da cooperação judicial entre Estados-membros. Suas decisões têm elucidado aspectos centrais das diretivas qualificatória, de procedimentos e de acolhimento, sobretudo no que se refere à uniformização dos critérios de elegibilidade e às garantias mínimas durante a tramitação dos pedidos de proteção.

A jurisprudência do TJUE tem buscado coibir práticas discriminatórias e assegurar que os direitos fundamentais dos solicitantes sejam respeitados em todas as etapas do processo. Um marco inicial relevante foi o caso *Soering vs. Reino Unido* (1989), no qual o TEDH reconheceu que a extradição para país onde o indivíduo corria risco de sofrer pena de morte e tratamento desumano violaria o artigo 3.º da CEDH. Essa

decisão sedimentou a cláusula de não devolução como norma absoluta, invocável mesmo em situações de risco potencial, e não somente iminente (Garcia, 2018).

Desde então, o TEDH tem ampliado sua atuação em matéria de refúgio. No caso *M.S.S. vs. Bélgica e Grécia* (2011), a Corte condenou os Estados por violarem os direitos de um solicitante de asilo afegão ao serem cúmplices em seu retorno à Grécia, onde as condições de acolhimento eram desumanas. Essa decisão reiterou a responsabilidade dos Estados e estabeleceu que más condições materiais em centros de acolhida também configuram violação ao artigo 3º da CEDH (Sousa, 2018).

No julgamento do caso *Hirsi Jamaa e outros vs. Itália* (2012), a Corte condenou a Itália pela devolução coletiva de migrantes à Líbia. Segundo Silva Menezes e Rocha Reis (2014, p. 71), essa decisão marcou uma inflexão importante, ao consolidar que práticas de contenção migratória não podem se sobrepor à dignidade e aos direitos dos solicitantes. A jurisprudência firmou o entendimento de que o simples retorno a um país terceiro não é lícito se não houver garantias concretas de proteção.

Outro julgado paradigmático foi *Tarakhel vs. Suíça* (2014), no qual a Corte reconheceu que o retorno de uma família afegã à Itália, com base no Regulamento Dublin, violaria o artigo 8.º da CEDH em razão da ausência de garantias quanto às condições adequadas de acolhimento. De acordo com Leão (2017, p. 222), essa decisão introduziu uma análise de risco diferenciada para famílias e crianças, estabelecendo um precedente sobre a aplicação do princípio do interesse superior do menor na lógica do refúgio.

Como observa Waldely (2014, p. 65), o TEDH tem incorporado uma leitura progressista da proteção internacional, fundamentada não apenas na letra da lei, mas em valores fundamentais como dignidade humana, não discriminação e integridade pessoal. Essa hermenêutica dialógica tem repercussões diretas nos ordenamentos internos dos Estados-membros, que passam a ser vinculados não só à normatividade europeia, mas também às diretrizes jurisprudenciais.

Nesse contexto, Oliveira (2018, p. 64) afirma que o regime europeu de direitos fundamentais atua como parâmetro interpretativo para casos de refúgio e proteção subsidiária, garantindo que medidas adotadas pelos Estados-membros respeitem a dignidade e segurança do indivíduo.

A jurisprudência europeia também influenciou diretamente o conteúdo da Diretiva Qualificação (2011/95/UE), especialmente na definição de “danos graves”, elemento essencial para a proteção subsidiária. Como apontam Rodrigues e Andrade (2018), essa

norma codificou elementos jurisprudenciais da Corte Europeia e do ACNUR, como o risco decorrente de violência indiscriminada em situações de conflito armado.

No âmbito da proteção a mulheres e minorias perseguidas, a decisão do caso *N. vs. Reino Unido* (2008) indicou a necessidade de se avaliar a situação individual com base em dados contextuais atualizados. Segundo Basilio (2021), isso reafirma o caráter dinâmico da interpretação judicial europeia e a necessidade de adaptação à complexidade dos fluxos migratórios contemporâneos.

Piovesan (2013, p. 120) sustenta que a atuação da Corte Europeia tem sido crucial para firmar a indivisibilidade dos direitos humanos, inclusive em contextos securitários. Ela ressalta que o TEDH tem combatido tentativas estatais de justificar deportações com base em cláusulas de segurança nacional, reafirmando que o artigo 3.º da CEDH não admite exceções.

Em consonância, Falangola (2017) observa que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos tem exercido pressão legítima sobre os Estados no sentido de assegurar o cumprimento efetivo das obrigações internacionais de proteção, inclusive em situações nas quais a Convenção de 1951 não é diretamente aplicável. Tal atuação tem ampliado o espaço para decisões fundamentadas exclusivamente em normas europeias de direitos humanos, reforçando a necessidade de coerência entre os compromissos internacionais assumidos e a prática administrativa dos Estados. Tratando-se de uma fonte com valor de direito primário, é importante registrar que a Carta dos Direitos Fundamentais da UE é frequentemente invocada como base jurisprudencial no Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), especialmente em julgados como *NS vs. Secretary of State for the Home Department* (2011).

Neste caso, o TJUE decidiu que a aplicação automática do Regulamento Dublin era ilegal quando acarretava risco de tratamento desumano. Martins (2019) destaca que tal decisão foi inspirada diretamente na jurisprudência do TEDH e consolidou a primazia dos direitos fundamentais sobre os acordos administrativos entre Estados-membros.

Para Leão (2019, p. 13), a jurisprudência europeia consolida a função das cortes regionais como garantidoras da dignidade e da legalidade em contextos de omissão ou arbitrariedade estatais. Esse entendimento é reforçado por Alarcón (2013, p. 98), ao defender que a proteção subsidiária só é plena quando acompanhada de acesso efetivo à jurisdição e às garantias processuais.

A atuação do Parlamento Europeu também tem se mostrado atenta às decisões das cortes. Silva (2020, p. 29) indica que as resoluções parlamentares sobre direitos dos

refugiados frequentemente incorporam a jurisprudência da CEDH, demonstrando um alinhamento institucional em torno da tutela da dignidade.

Del’Olmo (2014) acrescenta que a aplicação prática dessas decisões em âmbito nacional exige que os órgãos judiciais internos estejam habilitados a realizar controle de convencionalidade, o que ainda representa um desafio em alguns Estados-membros.

A doutrina tem ressaltado que a efetividade da jurisprudência europeia está diretamente ligada à sua difusão e incorporação no cotidiano jurídico dos tribunais domésticos. Rocha e Moreira (2010, p. 22) alertam, contudo, para a tendência de certos Estados em relativizar a autoridade das decisões do TEDH quando confrontadas com políticas migratórias restritivas.

Falangola (2017) reforça a importância de um sistema de monitoramento contínuo das decisões, sugerindo que a jurisprudência do TEDH seja considerada parâmetro mínimo de interpretação constitucional dos direitos humanos, como já ocorre em algumas cortes constitucionais da Europa.

A análise de Santos (2020, p. 121) revela ainda que:

Em tempos de crise humanitária, como os fluxos migratórios decorrentes da guerra na Síria ou da instabilidade no Sahel, a jurisprudência europeia tem funcionado como “freio jurídico” a práticas estatais que, embora justificadas politicamente, carecem de base legal e violam normas internacionais.

Para Rodrigues e Simões (2017), a jurisprudência da CEDH e do TJUE tem pavimentado uma transição paradigmática, em que a proteção do indivíduo se sobrepõe ao interesse do Estado em controlar suas fronteiras, reafirmando que o refúgio e a proteção subsidiária não são favores, mas deveres jurídicos inderrogáveis.

No campo do Direito Internacional dos Refugiados, observa-se um crescente intercâmbio entre tribunais de diferentes regiões do mundo. Esse diálogo judicial, incentivado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), tem como objetivo promover uma interpretação coerente e eficaz da Convenção de Genebra de 1951. O envolvimento técnico de especialistas e acadêmicos renomados tem sido crucial para orientar decisões judiciais com base em padrões comuns (Hathaway; Foster, 2014). A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem contribuído significativamente para a consolidação da proteção subsidiária como um mecanismo de efetivação dos direitos humanos.

No caso *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie* (C-465/07), o TJUE determinou que a existência de violência indiscriminada em situação de conflito armado interno pode, por si só, justificar a concessão da proteção subsidiária, mesmo sem uma ameaça individualizada (Rodrigues; Andrade, 2018).

No plano da CEDH, o caso *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (2012) reafirmou o caráter absoluto do princípio da não devolução, responsabilizando o Estado italiano por retornos forçados a regiões onde havia risco real de tortura. Segundo Rosa e Borges (2021, p. 3), tal jurisprudência confirma que a atuação internacional deve se sobrepor às escolhas discricionárias dos Estados quando estas comprometem direitos fundamentais.

Uma das diretrizes fundamentais para a aplicação dessa Convenção é que sua interpretação deve ser orientada pela boa-fé, o que implica dois compromissos básicos: buscar a plena eficácia de seus dispositivos e, diante de diferentes possibilidades interpretativas, escolher aquela que melhor se ajuste às demandas sociais e legais contemporâneas (Hathaway; Foster, 2014).

Mesmo com a natureza subjetiva de algumas expressões utilizadas no texto da Convenção como "temor fundado de perseguição" é notório o esforço dos tribunais europeus em aplicar seus dispositivos de maneira comprometida e funcional, principalmente no que se refere ao reconhecimento da condição de refugiado e à proteção conferida pelo princípio da não devolução (*non-refoulement*).

Embora cada corte siga um percurso jurídico próprio, observa-se uma linha comum de proteção, ainda que com diferenças relevantes em suas fundamentações. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos costuma embasar suas decisões em extensos relatórios que demonstram os riscos enfrentados pelos solicitantes caso retornem a seus países de origem. Quanto à avaliação das provas, o Tribunal Europeu valoriza a cooperação internacional para a produção probatória, enquanto a Corte Interamericana entende que o reconhecimento do status de refugiado por parte de um Estado (como foi o caso do Chile) deve ser suficiente para impedir que outro Estado (como a Bolívia) proceda com a expulsão dos solicitantes para o local onde correm riscos.

Em relação às sanções aplicadas, a Corte Interamericana tem adotado uma abordagem mais ampla, impondo ao Estado infrator obrigações específicas, como divulgar publicamente a decisão judicial e promover capacitação em direitos humanos aos agentes públicos envolvidos.

Além disso, no que diz respeito à reparação por danos imateriais, as abordagens também divergem, a Corte Interamericana condenou a Bolívia ao pagamento de

indenização por danos morais, enquanto o Tribunal Europeu entendeu que o simples reconhecimento da violação já configuraria uma forma suficiente de reparação, recusando-se a fixar valores compensatórios. Esse entendimento, no entanto, não foi unânime: o julgamento contou com dez votos favoráveis e sete contrários, demonstrando o nível de dissenso entre os magistrados. Cabe destacar que, nos últimos anos, diversos países da União Europeia têm adotado políticas cada vez mais restritivas no que se refere ao acolhimento de refugiados, mesmo diante do crescimento expressivo do número de pessoas que buscam proteção internacional (Gilbert, 2010).

Essa realidade política influencia as decisões administrativas dos governos nacionais. Costa (2012, p. 197) argumenta que o litígio estratégico no sistema interamericano tem sido uma ferramenta fundamental para pressionar mudanças estruturais nas legislações nacionais, incluindo as que envolvem a concessão de asilo e proteção internacional.

A proteção das mulheres refugiadas é outra temática de relevância crescente na jurisprudência europeia. Conforme Basilio (2021, p. 118), os tribunais têm reconhecido que a violência de gênero pode configurar risco de violação grave e, portanto, justificar a proteção subsidiária, mesmo que o país de origem disponha formalmente de mecanismos legais de proteção.

O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos surgiu no cenário de expansão dos organismos internacionais voltados à promoção da justiça global. Vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA) desde sua criação em 1948, seu propósito central é a salvaguarda e a promoção dos direitos humanos no continente americano.

Esse sistema é sustentado por dois pilares normativos principais: a Carta da OEA especialmente após as modificações adotadas na Reunião de Ministros de 1959 e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, firmada em 1969. A estrutura institucional é composta por dois órgãos complementares: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Piovesan, 2012).

Ambas as instituições atuam de forma coordenada na interpretação e aplicação da Convenção Americana. Dentre suas atribuições, destaca-se a competência para receber e processar denúncias relacionadas a violações de direitos humanos cometidas por Estados-membros (Borges, 2020).

Quanto à jurisdição da Comissão, é importante ressaltar que todos os países membros da OEA estão sujeitos a sua análise quando se trata de violações à Declaração

Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Já no que tange à jurisdição da Comissão e da Corte somente se aplica aos Estados que tenham ratificado esse tratado específico. Essa distinção decorre da natureza "bifronte" ou de "dupla função" do mandato da Comissão Interamericana, o qual é disciplinado tanto pela Carta da OEA quanto pela própria Convenção.

Para que uma petição seja admitida, é necessário o cumprimento de certos critérios formais, conforme o artigo 46 da Convenção. São exigidos: o esgotamento prévio dos recursos disponíveis no sistema judiciário nacional, a apresentação da denúncia a contar da decisão definitiva da jurisdição interna e a inexistência de litispendência internacional (Pasqualucci, 2014).

Essas exigências refletem o princípio da subsidiariedade, amplamente reconhecido pelo direito internacional. Isso significa que a proteção internacional atua de forma complementar aos mecanismos nacionais. Essa ideia é reafirmada no preâmbulo da Convenção Europeia, que declara que o sistema Europeu de proteção deve funcionar como uma instância "subsidiária ou complementar àquela que oferece o direito interno dos Estados americanos".

Contudo, o esgotamento dos meios legais internos não constitui uma regra absoluta. O artigo 46.º, §2, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos admite exceções quando: (i) não exista, no ordenamento jurídico interno, um recurso eficaz para contestar a violação alegada; (ii) a vítima não tenha tido acesso aos mecanismos judiciais; ou (iii) haja demora excessiva no julgamento do caso. Nesses cenários, a exigência de esgotamento prévio dos recursos não se aplica, permitindo que a questão seja apreciada diretamente pelos órgãos internacionais competentes.

Dessa forma, a exigência recai somente sobre os recursos que sejam capazes, de fato, de reparar o dano denunciado. A avaliação dessa capacidade leva em conta os critérios de efetividade e adequação. A Corte Interamericana, inclusive, já afirmou que não basta a existência formal de um recurso ele deve ser eficaz na prática, ou seja, apto a garantir a proteção esperada e, sempre que possível, a reparação do direito violado (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 1988).

O ônus de demonstrar a impossibilidade de cumprir o requisito de esgotamento recai, em geral, sobre o Estado acusado. Cabe a ele comprovar que disponibiliza meios judiciais adequados e eficazes. Não se espera, portanto, que a Comissão ou a Corte investiguem de ofício quais mecanismos internos deveriam ter sido utilizados (Cançado Trindade, 2013). No entanto, se o Estado conseguir provar a existência de recursos

adequados, a parte denunciante deverá demonstrar que se aplicam as exceções do artigo 46.º e que, por algum motivo legítimo, não teve condições de acessá-los como a falta de assistência jurídica ou entraves de natureza processual (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 1989).

Com o tempo, tanto a Corte quanto a Comissão Interamericana ampliaram a interpretação sobre essas exceções. Um exemplo significativo é a Opinião Consultiva nº 11 de 1990, na qual a Corte declarou que não se pode exigir o esgotamento de recursos internos quando a vítima, por condições de pobreza extrema ou pelo receio generalizado entre advogados, não consegue acessar a justiça (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 1990).

Outras situações têm sido igualmente reconhecidas. Em decisões recentes, a Comissão afirmou que não se deve exigir o uso de "recursos extraordinários", uma vez que, em regra, os meios ordinários são os mais indicados para corrigir violações de direitos humanos (Comissão Interamericana, 2017). Ainda assim, quando o denunciante opta voluntariamente por utilizar um recurso extraordinário, deverá seguir estritamente as normas e prazos do direito processual interno (Comissão Interamericana, 2018).

Por fim, Comparato (2015, p. 87) adverte que mesmo diante da ascensão de discursos xenofóbicos na Europa, a jurisprudência europeia se mantém fiel ao compromisso civilizatório dos direitos humanos, desempenhando papel fundamental na contenção de retrocessos e na reafirmação dos princípios de igualdade, solidariedade e universalidade. Como ressalta Pacheco (2023), a jurisprudência europeia reforça a interpretação ampliada da proteção subsidiária, considerando ameaças sistêmicas à pessoa humana.

Dessa forma, tanto a Corte Europeia quanto a Interamericana convergem ao aplicar os fundamentos essenciais da Convenção de 1951, sobretudo quanto à definição de refugiado e à vedação da devolução forçada. Todavia, suas decisões refletem diferentes contextos políticos e institucionais, sendo a Corte Interamericana mais proativa na imposição de medidas concretas e reparações, enquanto a Corte Europeia adota uma abordagem mais contida, especialmente em face das pressões migratórias enfrentadas por seus Estados-membros.

## **CAPÍTULO IV – DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

---

Este capítulo tem como objetivo central analisar criticamente os principais desafios enfrentados pela União Europeia na implementação efetiva do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), bem como as perspectivas de reforma e aprimoramento do modelo atual de proteção internacional. Inicialmente, aborda-se a aplicação desigual das normas de asilo entre os Estados-membros, revelando um cenário marcado por assimetrias estruturais, institucionais e políticas, que comprometem a uniformidade e a efetividade do sistema.

Em seguida, são discutidas as críticas mais recorrentes ao SECA, com destaque para a sua ineficácia frente às crises migratórias e a sobrecarga enfrentada por países fronteiriços, como Itália, Grécia e Espanha. Nesse contexto, apresenta-se uma análise do novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo, proposto pela Comissão Europeia, examinando suas inovações, limites e repercussões práticas. Por fim, o capítulo propõe uma reflexão sobre os caminhos possíveis para a construção de um regime de proteção mais justo, eficaz e harmonizado, com base em princípios de solidariedade, partilha de responsabilidades e respeito aos direitos humanos. Assim, pretende-se fornecer uma leitura crítica e propositiva sobre o futuro da política europeia de asilo, identificando os impasses institucionais e jurídicos, bem como as estratégias que podem contribuir para sua superação.

## 4.1 Aplicação Desigual do SECA nos Estados-membros

A implementação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) tem revelado significativas disparidades entre os Estados-membros da União Europeia, tanto na transposição das diretivas quanto na efetividade da proteção concedida. Tais divergências desafiam diretamente os objetivos de harmonização do SECA e expõem tensões entre as normas comuns e as realidades institucionais e políticas nacionais.

As diretivas que compõem a espinha dorsal do SECA – Diretiva Qualificação, Diretiva Procedimentos e Diretiva de Condições de Acolhimento foram concebidas para estabelecer padrões mínimos comuns. No entanto, a transposição legislativa dessas normas tem se dado de maneira heterogênea. Estados como Hungria, Polônia e Eslováquia implementaram tais instrumentos de forma restritiva, muitas vezes limitando o acesso ao procedimento de asilo ou impondo condições degradantes nos centros de acolhimento (Santos, 2020).

A fragmentação normativa decorre de múltiplas causas. Entre elas, destacam-se os fatores políticos, como a ascensão de discursos nacionalistas e xenófobos em alguns governos da Europa Oriental, e os institucionais, como a falta de capacidade administrativa para gerir altos fluxos migratórios (Nunes, 2022, p. 29). Ademais, há uma resistência latente de alguns Estados-membros em ceder soberania em matéria migratória, o que dificulta a plena harmonização.

As diferenças entre os países da UE também se evidenciam nas taxas de reconhecimento das formas de proteção internacional. Enquanto na Alemanha a taxa de concessão de asilo chega a superar 50% em determinados anos, em países como Hungria e Croácia os índices permanecem abaixo de 10% (Jubilut; Menicucci; Apolinário, 2010).

Dados estatísticos recentes confirmam essa disparidade na aplicação do SECA. Segundo relatórios da Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA) e do ACNUR, as taxas de reconhecimento de proteção internacional variam de forma expressiva entre os Estados-membros. Em 2022 e 2023, a Alemanha e a França registaram taxas globais de concessão superiores a 45%, enquanto países como Hungria, Polónia e Eslováquia mantiveram percentuais inferiores a 15%. As diferenças também se refletem nos prazos médios de decisão, que ultrapassam 18 meses em alguns Estados da Europa Central e Oriental, contrastando com prazos inferiores a seis meses em países como Suécia e Países Baixos. Tal disparidade compromete a previsibilidade e a equidade do sistema, induzindo

a movimentação secundária de solicitantes para Estados com maiores chances de acolhimento (Silva; Pacífico, 2017, p. 11).

Como observa Rocha e Moreira (2010, p. 24), a subjetividade na análise das narrativas e a ausência de critérios uniformes afetam a credibilidade e a eficiência do procedimento. Consequentemente, os solicitantes de proteção internacional podem ficar sujeitos a decisões arbitrárias e imprevisíveis, prejudicando sua segurança jurídica e violando o princípio da igualdade de tratamento (Garcia, 2018).

A assimetria na aplicação do SECA acarreta implicações diretas sobre os direitos fundamentais dos solicitantes. Em alguns Estados-membros, foram registradas práticas de detenção arbitrária, inclusive de menores, sem acesso à informação adequada ou assistência jurídica, violando frontalmente os preceitos da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (Prado, 2014; Almeida, 2017).

Além disso, a precariedade nos centros de acolhimento em países fronteiriços como relatado por Basilio (2021, p. 89), expõe os migrantes a condições insalubres, ausência de privacidade e violência institucional. Tais práticas foram condenadas por órgãos internacionais de direitos humanos, como o ACNUR e a Comissão Europeia, que reiteram a necessidade de garantir o tratamento digno e humano dos solicitantes (Acnur, 1951; Comissão Europeia, 2021).

O desequilíbrio na aplicação das normas também evidencia a fragilidade do princípio da solidariedade, pilar essencial do projeto europeu. Como apontado por Rodrigues e Simões (2017, p. 178), a desigualdade de responsabilidades entre os países mina a coesão interna da União Europeia e compromete a efetividade do regime de proteção. De modo semelhante, Leão (2019, p. 59) argumenta que a ausência de mecanismos de compensação ou redistribuição obrigatória fragiliza o caráter supranacional do SECA.

Portanto, as disparidades na aplicação do sistema não são meramente técnicas, mas refletem profundas contradições políticas e institucionais. Superá-las exige não apenas reformas normativas, mas também um compromisso renovado com os valores fundantes da União Europeia: dignidade humana, solidariedade, igualdade e respeito pelos direitos humanos.

#### **4.2 Pressões Assimétricas e Sobrecarga de Países Fronteiriços**

A arquitetura institucional do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) tem revelado profundos desequilíbrios em sua operacionalização, principalmente em virtude

das assimetrias impostas pela localização geográfica dos Estados-membros fronteiriços. Grécia, Itália e Espanha, por sua posição no litoral sul da Europa, constituem os principais pontos de entrada para migrantes e requerentes de proteção internacional. Essa condição geográfica estratégica os expõe a fluxos desproporcionais, exigindo desses países uma capacidade de resposta logística, social e orçamentária que ultrapassa seus recursos nacionais (Gomes; Castro, 2017).

A pressão assimétrica enfrentada pelos Estados fronteiriços também se reflete em indicadores operacionais. Dados da EUAA indicam que, em países como Grécia e Itália, o volume de pedidos de asilo por habitante supera em múltiplos a média da União Europeia, resultando em prazos de decisão significativamente mais longos e em maior recurso a procedimentos acelerados e detenção administrativa. Em contraste, Estados do norte europeu apresentam maior capacidade de absorção institucional, com tempos médios de processamento substancialmente inferiores.

A sobrecarga desses Estados gerou impactos concretos em suas infraestruturas de acolhimento. Os centros de recepção em ilhas gregas como Lesbos e Samos, por exemplo, enfrentaram lotações massivas e precarização das condições sanitárias e habitacionais, comprometendo a dignidade dos solicitantes de proteção. A Itália, por sua vez, enfrentou dificuldades logísticas relacionadas à triagem inicial, sobrecarregando os serviços de registro e processamento de pedidos, além da crescente pressão política e social interna para limitar o recebimento de novos fluxos (Claro, 2019). As consequências orçamentárias também são evidentes. A Espanha, em resposta à intensificação das chegadas nas Ilhas Canárias, mobilizou recursos emergenciais e militares, expondo as limitações da solidariedade intraeuropeia no enfrentamento da crise (Culpi, 2018).

As falhas do Regulamento de Dublin III intensificam esses desequilíbrios. Ao determinar que a responsabilidade pelo exame do pedido de asilo recaia sobre o primeiro país de entrada, o regulamento impõe encargos desproporcionais aos Estados-membros das fronteiras externas da União Europeia (Jubilut; Godoy, 2017). Essa lógica, além de fomentar o engessamento do sistema, gera um ciclo de inadimplemento de obrigações e deslocamentos secundários não autorizados, à medida que muitos solicitantes buscam alcançar países com políticas de integração mais eficazes ou redes familiares consolidadas (Santos, 2020).

Diversos autores apontam que essa abordagem compromete o ideal de solidariedade entre os Estados-membros, transformando o processo de proteção internacional em um sistema punitivo contra os países geograficamente expostos

(Nicolau, 2018, p. 58; Ramos, 2017, p. 42). Nesse contexto, o Regulamento de Dublin não apenas falha em distribuir os encargos de forma equitativa, como também agrava as vulnerabilidades já presentes nos países mais afetados pela chegada em massa de refugiados (Wermuth; Aguiar, 2018).

As consequências humanitárias desse sistema disfuncional são graves e alarmantes. A exposição prolongada a condições indignas nos centros de acolhimento, muitas vezes localizados em zonas insulares, coloca em risco a saúde e segurança dos migrantes, incluindo mulheres, crianças e indivíduos em situação de fragilidade física ou psicológica (Piovesan, 2021, p. 317).

A detenção arbitrária, a ausência de acesso pleno à informação sobre o procedimento de asilo e a falta de assistência jurídica constituem violações diretas a normas internacionais de direitos humanos, conforme apontado por Almeida (2017) e corroborado por Ramos (2021).

Essas constatações são corroboradas por relatórios internacionais independentes. A *Amnesty International* e a *Human Rights Watch* documentaram, em relatórios recentes, práticas sistemáticas de detenção prolongada, acesso limitado a assistência jurídica e condições inadequadas de acolhimento em Estados como Hungria, Grécia e Itália. De forma convergente, relatórios do ACNUR e da EUAA identificam falhas estruturais persistentes nos centros de recepção, especialmente nas fronteiras externas da União Europeia, alertando para riscos de violação dos artigos 1.º e 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

É importante ressaltar que tais falhas não são meramente administrativas ou logísticas, mas resultam de decisões políticas que refletem a dificuldade da União Europeia em harmonizar interesses nacionais com obrigações humanitárias (Silva; Cavalcanti; Oliveira et al., 2021). Segundo a análise de Zanella (2014, p. 73), a ausência de um mecanismo sólido de redistribuição e de um compromisso vinculativo com a solidariedade reforça a fragmentação e fragiliza o pacto de confiança entre os membros da União.

Portanto, a superação dessas disparidades passa pela revisão profunda do modelo de responsabilidade primária previsto no Regulamento de Dublin, bem como pela implementação de mecanismos vinculativos de solidariedade, distribuição equitativa e financiamento compartilhado, sob pena de esvaziamento do próprio projeto europeu de proteção humanitária.

Em resposta a essas pressões, a União Europeia passou a adotar mecanismos de assistência operacional, com destaque para as missões de apoio da Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA), que atuam diretamente em Estados sob maior pressão migratória. Essas operações incluem o envio de peritos, apoio ao registo e à análise de pedidos, formação de autoridades nacionais e reforço da capacidade administrativa local. Além disso, programas de realocação voluntária foram implementados em momentos específicos, embora sua eficácia tenha sido limitada pela adesão desigual dos Estados-membros.

### **4.3 Críticas Estruturais ao SECA**

A implementação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), embora marcada por avanços significativos na consolidação de um quadro jurídico supranacional voltado à proteção dos refugiados, tem sido objeto de críticas substanciais. O modelo, tal como está instituído, revela fragilidades no campo da solidariedade entre os Estados-membros, apresenta entraves administrativos que comprometem a celeridade dos procedimentos e exibe um descompasso preocupante entre as disposições normativas e as realidades enfrentadas pelos solicitantes de proteção internacional.

Apesar desses esforços, a literatura e os relatórios institucionais convergem no diagnóstico de que tais mecanismos permanecem insuficientes. A assistência operacional da EUAA, embora relevante, possui caráter temporário e não substitui reformas estruturais vinculativas. Do mesmo modo, os esquemas de realocação voluntária revelaram-se incapazes de produzir redistribuição equitativa e duradoura, mantendo a sobrecarga concentrada nos mesmos Estados e reforçando a fragmentação do SECA.

Um dos principais problemas enfrentados pelo SECA reside na ausência de um espírito cooperativo sólido e constante entre os Estados-membros, especialmente no que diz respeito à redistribuição equitativa dos solicitantes de asilo. Essa deficiência tem se acentuado com a resistência explícita de países do leste europeu, como Hungria, Polônia e República Tcheca, à adoção de medidas vinculativas de realocação de refugiados. Como ressalta Santos (2020, p. 109), essa oposição compromete gravemente o ideal de solidariedade que deveria fundamentar a política migratória comum, transformando o SECA em um sistema fragmentado e assimétrico.

A Comissão Europeia, em diferentes relatórios, já indicou que a sobrecarga concentrada em poucos Estados fronteiriços contraria os princípios

fundamentais do direito europeu, sobretudo a ideia de partilha justa de responsabilidades (União Europeia, 2021, p. 7).

A falta de consenso sobre os mecanismos obrigatórios de realocação não apenas limita a eficácia operacional do SECA, mas também mina a sua legitimidade política no cenário internacional. Falangola (2017, p. 47) salienta que a ausência de mecanismos coercitivos eficazes para compelir os Estados relutantes a cooperar aprofunda o desequilíbrio interno e compromete a proteção dos direitos dos solicitantes de refúgio.

Outro obstáculo estrutural é representado pela excessiva burocratização dos processos de análise dos pedidos de asilo. Embora as diretivas do SECA tenham como finalidade assegurar a uniformidade e a celeridade nos trâmites administrativos, o que se observa na prática é um sistema frequentemente lento, opaco e ineficiente. Ribeiro e Silva (2018, p. 85) observam que os entraves administrativos como a escassez de pessoal qualificado, a inexistência de prazos vinculantes em certas etapas do processo e a sobrecarga institucional impactam diretamente o acesso efetivo ao direito de asilo, transformando a espera em um limbo jurídico.

De acordo com Rocha Reis e Menezes (2014, p. 71), tal lentidão compromete não apenas o acolhimento adequado dos solicitantes, mas também a própria credibilidade das instituições europeias responsáveis pela análise dos pedidos. Ao prolongar a incerteza sobre o *status* legal do solicitante, o sistema expõe indivíduos vulneráveis a condições de vida precárias e instabilidade emocional. Esse cenário de morosidade desestimula a confiança no sistema e, em alguns casos, culmina no retorno voluntário forçado, mesmo quando a proteção seria juridicamente devida.

Por fim, destaca-se a incompatibilidade crescente entre o conteúdo normativo das diretivas europeias e as demandas concretas dos solicitantes de proteção. Apesar da sofisticação jurídica dos instrumentos que compõem o SECA, sua efetividade prática é frequentemente limitada por uma concepção abstrata e descontextualizada das necessidades reais dos migrantes. Nicolau (2018, p. 143) sublinha que a elaboração das normas muitas vezes desconsidera a diversidade de trajetórias e vulnerabilidades específicas enfrentadas pelos solicitantes, o que resulta em um sistema que, embora tecnicamente robusto, falha em garantir uma proteção personalizada e efetiva.

A crítica quanto à insuficiência das diretrizes é reforçada por Martins (2019, p. 56), que aponta a distância entre os direitos garantidos formalmente e a realidade nos centros de acolhimento, marcada por superlotação, ausência de serviços básicos e falta de

acompanhamento psicológico e jurídico. Essa desconexão revela a urgência de uma reconfiguração normativa que vá além da padronização formal e se volte à implementação de medidas sensíveis ao contexto de vulnerabilidade e aos direitos humanos fundamentais.

Além disso, diversos estudos, como o de Basilio (2021, p. 109), indicam que a lógica tecnocrática que embasa o SECA frequentemente ignora aspectos culturais, linguísticos e comunitários que influenciam diretamente na integração do refugiado. Em consequência, o modelo vigente se mostra ineficaz em promover não apenas o acolhimento inicial, mas também a inclusão social e econômica desses indivíduos nos Estados de destino.

#### **4.4 O novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo: Contextualização política e jurídica**

Com o agravamento das crises migratórias nos últimos anos, a União Europeia sentiu-se compelida a reformular o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), cujas falhas estruturais tornaram-se evidentes diante dos fluxos migratórios em larga escala, sobretudo entre 2015 e 2016. Nesse contexto, emergiu a proposta de um Novo Pacto sobre Migração e Asilo, apresentada oficialmente pela Comissão Europeia em setembro de 2020, com o intuito de superar os impasses políticos e jurídicos que inviabilizam uma resposta coesa, eficaz e solidária por parte dos Estados-membros da União.

A proposta do Novo Pacto surge como resposta direta às limitações do modelo anterior, principalmente no que diz respeito à ausência de solidariedade obrigatória, à fragmentação normativa e à ineficiência operacional do Regulamento de Dublin III. A crise de 2015, que colocou à prova a capacidade da União Europeia de coordenar sua política de asilo, evidenciou profundas assimetrias entre os Estados-membros na recepção e na gestão dos fluxos migratórios (Santos, 2020, p. 98).

De acordo com Rodrigues e Andrade (2018, p. 127), o contexto político do pacto está enraizado na tentativa de reconciliar posições conflitantes entre países de entrada e países de destino, e na pressão crescente por uma política migratória mais ágil e humanitária. Além disso, como destaca Wermuth e Aguiar (2018, p. 234), a política migratória europeia vinha sendo fortemente criticada por sua tendência securitária e restritiva, que prioriza o controle de fronteiras em detrimento da proteção dos direitos

humanos.

Diante disso, o novo pacto almeja redefinir os fundamentos do sistema de asilo europeu, procurando equilibrar o dever de solidariedade com o princípio da responsabilidade compartilhada.

O pacto proposto apresenta uma série de medidas estruturantes que visam remodelar a governança da migração no espaço europeu. Entre os eixos centrais estão: o procedimento integrado de triagem para todos os migrantes na fronteira externa da UE, o novo mecanismo de solidariedade obrigatória entre os Estados-membros, e a revisão do sistema Dublin, que há muito vem sendo alvo de severas críticas (Ramos, 2017, p. 139).

O procedimento de triagem busca identificar, logo no ponto de entrada, a nacionalidade, vulnerabilidades e possíveis riscos de segurança dos migrantes, com vistas a acelerar os processos e assegurar maior controle (Claro, 2019, p. 22). Já o mecanismo de solidariedade impõe obrigações de cooperação entre os Estados, permitindo que os países escolham entre acolher solicitantes, patrocinar retornos ou oferecer assistência operacional e financeira. Embora essa "solidariedade flexível" pareça inovadora, críticas apontam que ela pode, na prática, perpetuar as desigualdades já existentes.

Em relação ao sistema Dublin, o novo pacto propõe sua reformulação para mitigar a sobrecarga sobre os países de fronteira, transferindo o enfoque da primeira entrada para o vínculo mais significativo com o requerente, como familiares já residentes ou estadia anterior legal (Jubilut; Godoy, 2017, p. 219).

Apesar de seu escopo reformista, o Novo Pacto sobre Migração e Asilo tem sido alvo de avaliações ambivalentes por parte de acadêmicos, juristas e organizações internacionais.

Para Rodrigues e Andrade (2018, p. 133):

O pacto corre o risco de reproduzir os vícios estruturais do sistema anterior, uma vez que mantém a ênfase no controle de fronteiras e na triagem acelerada, frequentemente associada a práticas que fragilizam garantias procedimentais básicas.

Do ponto de vista jurídico, Ramos (2017, p. 145) adverte que a proposta, embora avance na retórica da solidariedade, pouco altera substancialmente os mecanismos de

responsabilidade, limitando-se a oferecer soluções paliativas diante de um problema sistêmico. Essa crítica é reforçada por Wermuth e Aguiar (2018, p. 242), que identificam no pacto a persistência de uma lógica tecnocrática, voltada para a eficiência migratória, mas ainda distante de uma abordagem centrada nos direitos humanos.

Ainda, Nicolau (2018, p. 149) observa que o pacto falha ao não considerar adequadamente os contextos internos dos Estados-membros, especialmente quanto à capacidade de absorção e à infraestrutura existente. Ao tentar uniformizar procedimentos sem enfrentar as desigualdades institucionais entre os países, o pacto corre o risco de manter o *status quo* e aprofundar as disparidades regionais.

As implicações práticas e jurídicas do Novo Pacto são múltiplas e, em certa medida, controversas. Um dos principais receios levantados por estudiosos do tema diz respeito ao risco de retrocessos em direitos fundamentais, sobretudo no que se refere à proteção de migrantes em situação vulnerável. Como aponta Ramos (2017, p. 138), a aceleração dos procedimentos de triagem pode comprometer a análise adequada dos pedidos de asilo, resultando em decisões sumárias e em violações ao princípio do *non-refoulement*.

Além disso, Wermuth e Aguiar (2018, p. 248) alertam para o enfraquecimento das garantias jurídicas durante o procedimento fronteiriço, com limitações graves no acesso a intérpretes qualificados, assistência jurídica especializada e mecanismos efetivos de recurso.

Segundo o autor (p.248):

Essa precariedade institucional, observada sobretudo nos pontos de entrada da União Europeia, compromete frontalmente o princípio do devido processo legal e o direito à ampla defesa, pilares fundamentais do Estado de Direito. A ausência de suporte adequado impede que os solicitantes compreendam os procedimentos aos quais estão sendo submetidos, gerando insegurança jurídica e afetando negativamente a qualidade das decisões sobre os pedidos de proteção.

Ademais, essa lacuna institucional expõe os requerentes a práticas abusivas e à possibilidade de deportações sumárias, violando o princípio da não devolução (*non-refoulement*), consagrado em tratados internacionais e no próprio ordenamento europeu. Em última instância, esse cenário representa uma ameaça concreta à dignidade humana dos solicitantes e mina os compromissos assumidos pela União Europeia no plano

internacional, sobretudo no tocante à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade extrema.

Santos (2018, p. 112) enfatiza que a institucionalização da solidariedade como "opcional" enfraquece o pacto como instrumento de coesão regional, reduzindo-o a um compromisso de fachada. Para que o pacto alcance efetividade, seria necessário dotá-lo de mecanismos obrigatórios e vinculantes de repartição de responsabilidades, como defendem Silva et al. (2021, p. 49), com base nos dados do OBMigra. Finalmente, o pacto também repercute no plano das relações internacionais, pois o endurecimento dos controles migratórios externos tende a delegar a países terceiros a tarefa de contenção de fluxos, muitas vezes em contextos onde o respeito aos direitos humanos não está assegurado (Piovesan, 2021). Tal externalização das fronteiras, embora justificada pela segurança, representa uma grave ameaça à legalidade internacional e aos compromissos europeus com o sistema internacional de proteção aos refugiados.

#### **4.5 Caminhos para uma Proteção Mais Eficaz e Harmonizada**

A complexidade do cenário migratório europeu contemporâneo impõe à União Europeia o desafio de articular uma política comum de asilo que transcenda a lógica meramente securitária e avance no sentido da efetivação dos direitos fundamentais. O aperfeiçoamento do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) exige a reconfiguração estrutural de seus instrumentos normativos, institucionais e operacionais, com vistas à superação da fragmentação atual, à harmonização dos procedimentos e à promoção de uma resposta coletiva baseada na solidariedade e na legalidade internacional. Este tópico propõe uma análise sistemática das principais estratégias para tornar o SECA mais eficaz, equitativo e coerente com os princípios que regem o direito internacional dos refugiados.

Um dos pilares para a reforma estrutural do SECA está na unificação dos critérios de reconhecimento da proteção internacional, bem como das garantias processuais a serem asseguradas aos solicitantes. Atualmente, a aplicação heterogênea das diretivas qualificatória, de procedimentos e de acolhimento compromete a previsibilidade e a segurança jurídica dos migrantes. Para Santos (2020, p. 115), a ausência de padrões claros e obrigatórios gera um verdadeiro “jogo de loteria” em que as chances de obter proteção variam significativamente conforme o Estado de análise.

Rodrigues e Andrade (2018, p. 138) defendem a criação de um estatuto único de proteção internacional, que supere a dicotomia entre o asilo e a proteção subsidiária e que contenha um rol uniforme de direitos e deveres. Segundo os autores, a padronização não

deve ser apenas formal, mas acompanhada de mecanismos de monitoramento e responsabilização, a fim de garantir sua efetiva aplicação.

Outro caminho essencial reside no fortalecimento da EUAA (antiga EASO), cuja missão é apoiar os Estados-membros na implementação uniforme da legislação europeia em matéria de asilo. A ampliação do mandato dessa agência, conforme estabelecido pelo Regulamento (UE) 2021/2303, permite sua atuação direta na coordenação de operações conjuntas, formação de pessoal, análise de riscos e apoio técnico aos serviços nacionais de imigração.

Wermuth e Aguiar (2018, p. 251) ressaltam que:

A EUAA desempenha papel estratégico ao promover padrões comuns de capacitação para autoridades nacionais, assegurando que os profissionais envolvidos no processamento dos pedidos estejam devidamente preparados para lidar com questões culturais, psicológicas e jurídicas.

Para Ramos (2017, p. 153), a presença da EUAA em países com elevado número de pedidos, como Grécia e Itália, contribui para a redução das disparidades processuais e reforça a confiança dos Estados na gestão coletiva das fronteiras externas.

O princípio da solidariedade, consagrado no artigo 80.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, deve deixar de ser apenas retórico e passar a ser implementado por meio de instrumentos vinculantes e eficazes. A proposta de criação de quotas automáticas de redistribuição de solicitantes de asilo entre os Estados-membros é uma das medidas mais discutidas nesse sentido. Como observa Culpi (2018, p. 89), a resistência de determinados países à realocação obrigatória não pode continuar a ser aceita como justificativa para a manutenção de um sistema assimétrico e ineficiente.

A introdução de mecanismos compulsórios de partilha de encargos não apenas reduz a pressão sobre os países de fronteira, como também assegura um tratamento mais igualitário aos solicitantes, evitando que fatores geográficos determinem o acesso à proteção. Nicolau (2018, p. 146) argumenta que a solidariedade europeia deve ser traduzida em políticas redistributivas, acompanhadas de incentivos financeiros, assistência técnica e sanções aos Estados que se recusam a cooperar.

A proteção eficaz do refugiado não se esgota no reconhecimento do *status* legal, devendo ser acompanhada de políticas concretas de integração. A educação, o acesso à saúde, a empregabilidade e a participação social constituem vetores fundamentais para garantir a dignidade dos refugiados e sua inserção plena nas sociedades de acolhida.

Segundo Jubilit e Fernandes (2018, p. 58), a inclusão é um processo multidimensional que demanda articulação entre diferentes níveis de governo e setores da sociedade civil.

A ausência de políticas integradas de acolhimento e inserção tem contribuído para a marginalização de refugiados, gerando bolsões de exclusão e alimentando discursos xenófobos e discriminatórios. Para Silva et al. (2021, p. 73), a construção de programas de capacitação profissional, a validação de diplomas estrangeiros e a garantia de acesso à moradia digna são medidas imprescindíveis para a superação de barreiras estruturais. Ao mesmo tempo, a atuação dos municípios e das ONGs revela-se essencial na construção de uma rede de apoio localizada e sensível às especificidades culturais dos migrantes.

Nesse contexto, Mazzuoli (2019, p. 201) destaca que o diálogo entre as normas regionais e internacionais deve ir além da incorporação formal de tratados, implicando uma leitura sistemática e evolutiva dos direitos humanos. Isso significa que a jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos e os princípios desenvolvidos pela doutrina internacional devem orientar a interpretação e a aplicação das normas europeias, especialmente nos casos que envolvem detenções, deportações e não admissão de solicitantes nas fronteiras.

A integração normativa também permite maior coerência nas respostas a crises complexas, como as decorrentes de conflitos armados e desastres climáticos, nas quais os parâmetros do direito internacional humanitário e ambiental se entrelaçam com o direito dos refugiados. Conforme Piovesan (2021, p. 67), o respeito à indivisibilidade e à interdependência dos direitos humanos deve orientar a formulação de políticas migratórias, sob pena de comprometer os fundamentos democráticos do projeto europeu.

Diante da multiplicidade de desafios impostos pelas migrações contemporâneas, torna-se evidente que uma proteção eficaz e harmonizada não pode restringir-se ao plano normativo. É necessário um esforço político conjunto que afirme, na prática, os compromissos da União Europeia com a defesa dos direitos humanos, superando resistências internas e priorizando soluções de caráter coletivo. O sucesso de qualquer reforma no âmbito do SECA dependerá diretamente da vontade dos Estados-membros em colocar em prática o princípio da responsabilidade compartilhada, abandonando abordagens nacionalistas e excludentes que, além de comprometerem a coesão interna do bloco, fragilizam a legitimidade do próprio projeto europeu.

Nesse sentido, a criação de canais legais de ingresso na União Europeia, o fortalecimento das missões de busca e salvamento no Mediterrâneo e a ampliação dos programas de reassentamento figuram como medidas indispensáveis para garantir não

apenas o acesso à proteção, mas também a prevenção de tragédias humanas evitáveis. Em última instância, construir uma política comum de asilo que seja funcional, justa e verdadeiramente humanitária requer o abandono de políticas de contenção baseadas no medo e a reafirmação do valor da dignidade humana como eixo central das decisões públicas.

---

## CAPÍTULO V – CONCLUSÃO

### 5 Conclusão

A presente pesquisa se propôs a examinar, de forma crítica e sistematizada, a trajetória histórica, normativa e conceitual da proteção internacional conferida às pessoas em situação de refúgio, tomando como pano de fundo os fundamentos e as transformações do Direito Internacional voltado aos direitos humanos. A hipótese central do estudo apontava para a existência de fragilidades na estrutura da proteção internacional, condicionadas tanto ao contexto histórico em que essa foi concebida quanto à forma como os interesses políticos moldaram suas diretrizes iniciais distintos dos que se observam no cenário global atual.

A análise evidenciou que a configuração dos regimes protetivos, especialmente no âmbito internacional, está profundamente marcada pelas dinâmicas políticas e jurídicas que influenciam a soberania estatal. Com base nessa constatação, buscou-se compreender como as normas internacionais destinadas à salvaguarda dos direitos fundamentais dos refugiados foram sendo desenvolvidas ao longo do tempo, em especial

frente aos desafios contemporâneos impostos pelos crescentes fluxos migratórios forçados, por conflitos armados, perseguições políticas, violações massivas de direitos e crises ambientais.

Na sequência, observou-se como a temática do refúgio passou a ocupar um espaço de destaque na agenda internacional, exigindo a criação de uma moldura normativa própria que possibilitasse respostas jurídicas coerentes com a especificidade da situação dos refugiados. Essa evolução resultou no surgimento de um campo autônomo dentro do direito internacional, que, longe de se apoiar exclusivamente em princípios humanitários ou em gestos de solidariedade voluntária, emergiu como uma exigência estratégica de um contexto histórico específico marcado pela reconstrução de valores e instituições após eventos geopolíticos disruptivos.

O estudo, então, propôs uma reflexão crítica acerca de possíveis reformulações do regime protetivo atual, identificando três premissas fundamentais para um avanço efetivo na proteção às populações deslocadas: a necessidade de uma definição clara, estável e abrangente dos conceitos jurídicos de asilo e refúgio; o reconhecimento formal dos refugiados ambientais ou, alternativamente, o estabelecimento de instrumentos normativos adequados à sua proteção; e, por fim, o fortalecimento dos mecanismos de acolhimento e de resposta institucional, garantindo celeridade e eficiência nos procedimentos de análise dos pedidos de proteção.

Essas proposições visam, em essência, desconstruir o discurso securitário que, por vezes, associa os solicitantes de refúgio a riscos à ordem pública, à criminalidade ou à ameaça ao bem-estar social. Tal associação, além de infundada, compromete os princípios de humanidade e de legalidade que sustentam a arquitetura normativa internacional e dificulta a construção de políticas de acolhimento justas e eficazes.

O primeiro grande eixo de análise centrou-se na reconstrução do contexto histórico e político que deu origem ao SECA, evidenciando a crescente institucionalização da política de asilo no seio da União Europeia desde os anos 1990. Foi possível observar que, embora os marcos regulatórios europeus tenham avançado significativamente em termos de posituação dos direitos dos solicitantes de proteção, a transposição e implementação das diretivas relativas à qualificação, aos procedimentos e às condições de acolhimento têm ocorrido de maneira desigual entre os Estados-membros.

Em seguida, a dissertação explorou a relevância das três diretivas centrais do SECA, demonstrando que, na ausência de mecanismos de enforcement eficazes, tais

instrumentos normativos acabam por produzir efeitos heterogêneos, ampliando as disparidades entre os países e comprometendo a equidade do sistema. O estudo revelou ainda que essas discrepâncias afetam diretamente a segurança jurídica e os direitos fundamentais dos solicitantes, sobretudo no que diz respeito à detenção arbitrária, ao acesso à informação e à assistência jurídica.

Outro ponto de destaque foi a análise das assimetrias geográficas que incidem de forma desproporcional sobre países como Grécia, Itália e Espanha, evidenciando o fracasso do Regulamento de Dublin III como instrumento de distribuição equitativa de responsabilidades. As pressões assimétricas e a ausência de solidariedade entre os Estados-membros resultaram em sobrecarga das fronteiras externas, deterioração das condições de acolhimento e violações reiteradas dos direitos humanos.

No plano das críticas estruturais, verificou-se que o SECA sofre de um déficit crônico de solidariedade institucional, agravado por entraves burocráticos e uma desconexão entre os dispositivos normativos e a realidade concreta dos solicitantes. As análises realizadas indicam que as soluções propostas até então são insuficientes para reverter tal cenário, a menos que haja uma reformulação profunda da lógica do sistema.

Essas constatações encontram respaldo em dados empíricos recentes constantes dos relatórios anuais da Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA) e de comunicações oficiais da Comissão Europeia, que apontam disparidades persistentes nas taxas de reconhecimento, nos tempos médios de decisão e na capacidade institucional dos Estados-membros. Os relatórios da EUAA relativos a 2022 e 2023 evidenciam que, apesar dos esforços de harmonização normativa, a aplicação prática do SECA permanece fragmentada, sobretudo nos Estados situados nas fronteiras externas da União.

O trabalho avaliou as propostas contidas no Novo Pacto sobre Migração e Asilo, identificando avanços pontuais, como a tentativa de padronização dos procedimentos e o estabelecimento de mecanismos de solidariedade obrigatória. No entanto, também se apontaram as limitações da proposta, especialmente quanto à manutenção de práticas securitárias, à externalização das fronteiras e à persistência de desigualdades estruturais.

Por fim, destaca-se que os direitos fundamentais das pessoas em deslocamento forçado não se limitam à proteção contra perseguições ou ameaças. Eles englobam, de forma mais ampla, o direito a uma vida digna, com acesso a oportunidades reais de integração social, econômica e cultural. Nesse sentido, os instrumentos internacionais de direitos humanos assumem um papel regulador da soberania estatal, contribuindo para a consolidação de um sistema internacional mais equitativo e comprometido com a

dignidade humana. Assim, a proteção internacional às pessoas refugiadas deve ser entendida não apenas como uma obrigação jurídica, mas como expressão de uma ética global de corresponsabilidade diante das vulnerabilidades humanas.

A partir da análise realizada, pode-se afirmar que a hipótese central da pesquisa foi confirmada. O SECA, embora juridicamente consolidado, revela uma eficácia limitada devido à ausência de uniformidade na aplicação de suas normas, à resistência política de alguns Estados-membros e à fragilidade dos mecanismos de fiscalização e sanção. As respostas ao problema de pesquisa, portanto, indicam que:

- A harmonização das políticas de asilo na União Europeia ainda não foi plenamente alcançada;
- A fragmentação normativa e a aplicação desigual das diretivas geram insegurança jurídica e comprometem a proteção dos solicitantes;
- A solidariedade entre os Estados-membros permanece mais como um princípio retórico do que como uma prática efetiva;

O Novo Pacto representa uma tentativa relevante de reformulação, mas ainda carrega limitações direitos fundamentais. estruturais e riscos de retrocesso em direitos fundamentais.

Diante dos achados desta dissertação, algumas recomendações podem ser formuladas com vistas ao aperfeiçoamento do SECA e à construção de um sistema verdadeiramente comum, justo e eficaz. Cumpre esclarecer que as recomendações a seguir apresentadas não se colocam como proposições normativas definitivas, mas como hipóteses analíticas extraídas da literatura especializada e das tendências observadas na evolução do Sistema Europeu Comum de Asilo. Trata-se, portanto, de sugestões fundamentadas em debates doutrinários e institucionais em curso, cuja viabilidade jurídica e política depende de desenvolvimentos futuros no âmbito da União Europeia:

1. Reforço da aplicação uniforme das diretivas europeias – Apesar das revisões já realizadas, permanece o desafio de garantir que os critérios de reconhecimento do estatuto de refugiado e as garantias processuais mínimas sejam efetivamente aplicados de maneira homogênea em todos os Estados-membros.
2. Reforço do papel da EUAA – A Agência da União Europeia para o Asilo deve ter seu papel ampliado no que diz respeito à supervisão das práticas nacionais de reconhecimento e concessão de proteção internacional, garantindo maior uniformidade na aplicação das normas europeias.

3. Solidariedade vinculante e redistribuição automática – A criação de quotas automáticas e juridicamente obrigatórias de redistribuição deve ser priorizada como instrumento de coesão interna e justiça interterritorial. O princípio da solidariedade precisa ser operacionalizado por meio de normas claras e mecanismos coercitivos, como defendem Culpi (2018) e Jubilut & Fernandes (2018).
4. Promoção da integração social e econômica dos refugiados – A harmonização do sistema deve incluir, obrigatoriamente, políticas de longo prazo voltadas à educação, à saúde, ao mercado de trabalho e à participação cívica dos refugiados nos países de acolhimento.
5. Articulação com o sistema internacional de proteção – A União Europeia deve reforçar sua cooperação com o ACNUR, a OIM e outras organizações internacionais, integrando os princípios do Direito Internacional dos Refugiados de maneira mais robusta em sua política migratória.

As perspectivas futuras da política europeia de asilo dependerão, em grande medida, da capacidade da União Europeia de superar as resistências nacionalistas, de internalizar os compromissos internacionais e de se afirmar como um bloco geopolítico pautado na solidariedade, nos direitos humanos e na justiça social. O caminho para uma proteção mais eficaz e harmonizada não é simples nem imediato, mas é necessário e urgente frente à continuidade dos fluxos migratórios e à centralidade dos direitos das pessoas em situação de refúgio no século XXI.

A escolha do tema desta dissertação foi motivada pela relevância crescente da proteção internacional no contexto das crises migratórias contemporâneas e pelo impacto direto das políticas de asilo sobre a efetivação dos direitos humanos. O interesse acadêmico decorreu da constatação de que, apesar da existência de um arcabouço jurídico sofisticado no âmbito europeu, persistem lacunas significativas entre a normatividade proclamada e a realidade vivenciada pelos solicitantes de proteção internacional.

Caso esta investigação fosse retomada no momento atual, o tema permaneceria pertinente, embora demandasse ajustes metodológicos e empíricos. A evolução recente do quadro normativo europeu, em especial com a adoção formal do Novo Pacto sobre Migração e Asilo em 2024, exigiria uma análise mais aprofundada dos seus atos jurídicos específicos, bem como de seus impactos iniciais na prática administrativa dos Estados-membros.

Ademais, após a conclusão da escrita, o acompanhamento dos desenvolvimentos institucionais permitiu identificar elementos que poderiam enriquecer a análise, como a atuação reforçada da EUAA em operações de assistência operacional, os primeiros debates sobre a implementação faseada do Pacto e os desafios concretos associados à sua aplicação nos Estados sob maior pressão migratória. Esses aspectos confirmam a natureza dinâmica do tema e reforçam a necessidade de análises contínuas e atualizadas sobre a política europeia de asilo. Importa salientar que os atos legislativos que compõem o Novo Pacto foram formalmente adotados em 2024, encontrando-se atualmente em fase de transição, com aplicação progressiva prevista para 2026.

### 5 Referências Bibliográficas

ACNUR. (1979). *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4d93528a9.pdf>

Alarcón, P. (2013). Direitos humanos e direitos dos refugiados: A dignidade humana e a universalidade dos direitos humanos como fundamentos para superar a discricionariedade estatal na concessão do refúgio. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, 8(8), 96–99.

Almeida, C. de A. (2017). *A atuação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) como mecanismo e instrumento para implementação de ações de proteção e apoio aos refugiados no Brasil* [Trabalho de conclusão de curso, Universidade Federal do Maranhão].

Alves, D. R., & Pacheco, F. (2025). Gender equality: Recent reactions from the CJEU in the context of the Right to Asylum – Afghan Women’s Case law and the new Taliban Regime. In A. I. Azevedo, J. M. Azevedo, & A. Mesquita (Eds.), *Proceedings of the 8th International Conference on Gender Research (ICGR 2025)*, Porto, Portugal, 10–11 April 2025 (pp. 313–318). Academic Conferences International Limited. DOI:10.34190/icgr.8.1.3400

Amaral Junior, A. (2013). *Curso de direito internacional público* (4ª ed.). Atlas.

Araújo, L. E. B. de, & Barichello, S. E. (2014). Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. *Universitas: Relações Internacionais*, 12(2), 63–76.

Barichello, S. E., & Araújo, L. E. B. de. (2014). Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. *Universitas: Relações Internacionais*, 12(2), 63–76.

Basilio, A. F. (2021). *A grave e generalizada violação de direitos humanos: A proteção (inter)nacional da pessoa humana e a construção da definição ampliada de refugiada(o) no Brasil* [Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro].

Borges, C. (2018). O direito internacional dos refugiados: A legislação brasileira no que tange o âmbito da legislação internacional. *Jus.com.br*.

Borges, M. (2020). Direito constitucional brasileiro e o fortalecimento das cortes internacionais. *Polifonia: Revista Internacional da Academia Paulista de Direito*, 5, 336–367.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Senado Federal. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Brasil. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. (2018). *Os refugiados e os direitos humanos*. <https://www.gov.br/mdhc/pt-br/assuntos/direitos-humanos/publicacoes/os-refugiados-e-os-direitos-humanos>

Carneiro, W. P. (2012). A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados. In C. A. S. da Silva (Org.), *Direitos humanos e refugiados* (pp. 13–31). UFGD.

Carvalho Ramos, A. de. (2004). *Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos*. Renovar.

CIDH. (2020). *Informe n° 117/20: Petición 457-09 – Margareth Figueiredo Alves (Brasil)*.

CIDH. (2020). *Informe n° 131/20: Petición 90-11 – Comunidad Tradicional de Areas da Ribanceira (Brasil)*.

Claro, C. de A. B. (2020). Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: Avanços e expectativas. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 26.

Comparato, F. K. (2015). *A afirmação histórica dos direitos humanos*. Saraiva.

Comitê Internacional da Cruz Vermelha. (1949). *Resumo das Convenções de Genebra*. <https://www.icrc.org>

- Costa, E. L. C. (2012). *Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos*. Fórum.
- Culpi, L. (2018). *Mercosul e políticas migratórias* [Tese de doutorado, Universidade Federal do Paraná].
- Del’Olmo, F. de S. (2014). Asilo diplomático e refúgio. <http://www.publicadireito.com.br>
- EUAA. (2024). *Asylum report 2024: Annual report on the situation of asylum in the European Union*. European Union Agency for Asylum. <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024>
- Falangola, R. de F. (2017). *O direito internacional dos refugiados* [Dissertação de mestrado, Universidade de Lisboa].
- Garcia, E. (2018). A proteção internacional dos direitos humanos e o referencial de subsidiariedade. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, 67.
- Gil, A. R. (2016). *O contencioso do direito de asilo e proteção subsidiária*. Centro de Estudos Judiciários.
- Gil, A. R. (2016). 40 anos de direito constitucional de asilo. *Revista Julgar*, 29.
- Gil, A. R. (2017). *Imigração e direitos humanos*. Petrony.
- Gil, A. R. (2021). *Estudos sobre direito da imigração e do asilo*. Almedina.
- Gomes, D. M. R., & Castro, M. A. de A. (2017). O instituto jurídico do refúgio à luz do direito internacional. *Revista Jurídica*, 47(2), 62–77.
- Groenwold, C. (2016). Responsabilização dos Estados frente à violação dos direitos humanos. *Jusbrasil*.
- Jubilut, L., & Fernandes, A. (2018). A proteção aos deslocados forçados da Venezuela. In R. Baeninger et al. (Orgs.), *Migrações venezuelanas* (pp. 164–177). Unicamp.
- Jubilut, L. L., Menicucci, S., & Apolinário, O. S. (2010). A necessidade de proteção internacional. *Revista Direito GV*, 6(1), 275–294.

Junger, G., Cavalcanti, L., Oliveira, T., & Silva, B. G. (2022). *Refúgio em números* (7ª ed.). OBMigra.

Leão, F. R. R. (2017). Do procedimento de determinação da condição de refugiado. In L. L. Jubilut & G. G. Godoy (Orgs.), *Refúgio no Brasil* (pp. 215–226). Quartier Latin.

Mazzuoli, V. de O. (2019). *Curso de direito internacional público* (12ª ed.). Forense.

ONU. (1951). *Convenção relativa ao estatuto dos refugiados*. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Disponível em: <https://www.unhcr.org/4ca34be29.pdf>

ONU. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Organização das Nações Unidas. Disponível em: <https://www.un.org/pt/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Organização dos Estados Americanos. (1948). *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/declaracao.asp>

Pacheco, F. (2020). *Manual de direito internacional*. Almedina.

Piovesan, F. (2013). *Direitos humanos e o direito constitucional internacional* (14ª ed.). Saraiva.

Piovesan, F. (2021). *Direitos humanos e o direito constitucional internacional* (19ª ed.). Saraiva.

Ramos, A. de C., Rodrigues, G. M. A., & Almeida, G. A. de. (2021). *70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. ACNUR Brasil.

Rocha, R. R., & Moreira, J. B. (2010). Regime internacional para refugiados. *Revista de Sociologia e Política*, 18(37), 17–30.

Sartoretto, L. M. (2018). *Direito dos refugiados*. Arquipélago Editorial.

UNHCR. (2024). *Global trends: Forced displacement in 2023*. United Nations High Commissioner for Refugees. <https://www.unhcr.org/global-trends>

Wermuth, M. Â. D., & Aguiar, J. T. de. (2018). Direitos humanos e políticas migratórias brasileiras. *Revista Culturas Jurídicas*, 5(10), 228–258.

Zanella, V. G. (2014). *Movimentos sociais de imigrantes bolivianas/os em São Paulo* [Dissertação de mestrado, PUC-Rio]