

**CEUB**

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2237-1036

**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**Ampliando a proteção social aos migrantes à luz da diretiva de proteção temporária da União Europeia: lições da invasão da Ucrânia**

**Extending social protection for migrants under the European Union's temporary protection directive: lessons from the invasion of Ukraine**

Julia Motte-Baumvol

Tarin Cristino Frota Mont'alverne

Gabriel Braga Guimarães

VOLUME 19 • N. 2 • 2022

EXTRATERRITORIAL MECHANISMS, INTERNATIONAL  
COOPERATION, AND PROTECTION OF VICTIMS  
OF HUMAN RIGHTS VIOLATIONS

# Sumário

<b>CRÔNICAS.....</b>	<b>11</b>
<b>CRÓNICA REVISIÓN DE LAUDOS ARBITRALES DE INVERSIÓN 2020: 2º ENCUENTRO ANUAL (SANTIAGO DE CHILE, 07-08/06/2021).....</b>	<b>13</b>
Nadia de Araujo, Marcelo De Nardi, Gustavo Ribeiro, Fabrício Polido, Inez Lopes e Matheus Oliveira	
<b>CRÔNICA A RESPEITO DAS NEGOCIAÇÕES DO FUTURO TRATADO SOBRE A CONSERVAÇÃO E O USO SUSTENTÁVEL DA BIODIVERSIDADE MARINHA ALÉM DA JURISDIÇÃO (BBNJ): DESTAQUES DA 5ª ICG E DESAFIOS PARA A SUA CONCLUSÃO .....</b>	<b>43</b>
Carina Costa de Oliveira, Bárbara Mourão Sachett, Júlia SchützVeiga, Philippe Raposo e Paulo Henrique Reis de Oliveira	
<b>DOSSIÊ.....</b>	<b>50</b>
André de Carvalho Ramos e Manoela Carneiro Roland	
<b>A JURISDIÇÃO DE NECESSIDADE E O TRATADO VINCULANTE: A SAGA DO ACESSO TRANSNACIONAL À JUSTIÇA DAS VÍTIMAS DE ATIVIDADES DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS.....</b>	<b>57</b>
André de Carvalho Ramos e Manoela Carneiro Roland	
<b>TRANSTERRITORIALITY AS A THEORY TO HOLD CORPORATIONS ACCOUNTABLE FOR HUMAN RIGHTS VIOLATIONS: THE APPLICATION OF ITS PRINCIPLES IN VEDANTA AND NEVSUN CASES .....</b>	<b>68</b>
Ana Cláudia Ruy Cardia Atchabahian	
<b>ACCESS TO JUSTICE THROUGH BUSINESS AND HUMAN RIGHTS: THE CHILEAN EXPERIENCE ON TRANSNATIONAL MINING.....</b>	<b>84</b>
Daniel Jacomelli Hudler e Marcelo Benacchio	
<b>MODEL INTERNATIONAL MOBILITY CONVENTION: AN INTER-AMERICAN SYSTEM OF HUMAN RIGHTS REFLECTION ON THE NON-CRIMINALIZATION PRINCIPLE.....</b>	<b>102</b>
Lutiana Valadares Fernandes Barbosa e Ana Luisa Zago de Moraes	

<b>EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO DAS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA SEXUAL NA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: INCORPORAÇÃO DA PERSPECTIVA DE GÊNERO.....</b>	<b>118</b>
Ana Maria D'Ávila Lopes	
<b>O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE COMO PERSPECTIVA FUTURA PARA A PROTEÇÃO DE DIREITOS DA POPULAÇÃO LGBTQIA+ EM NÍVEL GLOBAL.....</b>	<b>139</b>
Dilermando Aparecido Borges Martins e Melina Girardi Fachin	
<b>TEMAS GERAIS .....</b>	<b>156</b>
<b>EXTRATIVISMO E (NEO) COLONIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: A RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL NO ÂMBITO GLOBAL E REGIONAL.....</b>	<b>183</b>
Larissa Ramina e Lucas Silva de Souza	
<b>JURISDIÇÃO UNIVERSAL: “CAIXA DE PANDORA” OU UM CAMINHO PARA A REALIZAÇÃO DOS INTERESSES DA HUMANIDADE? .....</b>	<b>214</b>
Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro	
<b>A AMPLIAÇÃO DA JURISDIÇÃO INTERNACIONAL: O SURGIMENTO DE UMA JURISDIÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA PENAL.....</b>	<b>245</b>
Elizabeth Goraieb e Paulo Emilio Vauthier Borges de Macedo	
<b>CLOSING THE GAP BETWEEN UNGPs AND CONTENT REGULATION/MODERATION PRACTICES .</b>	<b>269</b>
Sebastian Smart e Alberto Coddou McManus	
<b>TEACHING AND RESEARCH OF INTERNATIONAL LAW IN AN EXPANDED WORLD: UNDERSTANDING FROM THE INDIAN PERSPECTIVE .....</b>	<b>295</b>
Shuvro Prosun Sarker e Prakash Sharma	
<b>LEGAL RESPONSE TO PROTECTION OF RIGHT TO COMMUNICATE E APPROPRIATE ADULTS DURING PROCESS OF ARREST OR DETENTION.....</b>	<b>314</b>
Bassim Jameel Almusawi	
<b>IS INVESTMENT FACILITATION A SUBSTITUTE OR SUPPLEMENT? A COMPARATIVE ANALYSIS OF CHINA AND BRAZIL PACTICES.....</b>	<b>326</b>
Dan Wei e Ning Hongling	

**AMPLIANDO A PROTEÇÃO SOCIAL AOS MIGRANTES À LUZ DA DIRETIVA DE PROTEÇÃO TEMPORÁRIA DA UNIÃO EUROPEIA: LIÇÕES DA INVASÃO DA UCRÂNIA.....344**

Julia Motte-Baumvol, Tarin Cristino Frota Mont'alverne e Gabriel Braga Guimarães

**RESENHA .....362**

Lucas Carlos Lima



# Ampliando a proteção social aos migrantes à luz da diretiva de proteção temporária da União Europeia: lições da invasão da Ucrânia\*

## Extending social protection for migrants under the European Union's temporary protection directive: lessons from the invasion of Ukraine

Julia Motte-Baumvol\*\*

Tarin Cristino Frota Mont'alverne\*\*\*

Gabriel Braga Guimarães\*\*\*\*

### Resumo

A guerra na Ucrânia trouxe uma mudança sem precedentes na forma como a União Europeia aborda as questões relacionadas à migração. Após o início da invasão da Ucrânia pelas forças russas, o Conselho da União Europeia adotou uma Decisão de Execução que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia, à luz do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE do Conselho, implementando, assim, o seu mecanismo de proteção temporária pela primeira vez. Embora os dispositivos da Diretiva reflitam os princípios fundadores da União Europeia, as vulnerabilidades específicas dos migrantes internacionais exigem dispositivos sociais adequados para lhes proporcionar um padrão de vida adequado à sua saúde e bem-estar, enquanto durar a proteção fornecida pela Diretiva. O objetivo deste artigo é discutir a natureza dos desafios decorrentes dessa primeira implementação da Diretiva de Proteção Temporária e os seus impactos na eficácia da Diretiva e na abrangência da proteção social prevista às pessoas deslocadas. Alega-se, primeiramente, que a interpretação conjunta da Diretiva e da Decisão do Conselho limita significativamente, o escopo pessoal da proteção, excluindo algumas categorias de migrantes. Posteriormente, o artigo examina o conteúdo da Diretiva e sugere que a interpretação ampla de seus dispositivos de proteção social revela novas dificuldades no que diz respeito ao financiamento dessa proteção e sua sustentabilidade.

**Palavras-chave:** diretiva de proteção temporária; proteção social; migrantes; invasão da Ucrânia; Solidariedade.

### Abstract

The war in Ukraine has brought about an unprecedented change in the way the European Union addresses migration-related issues. Following the invasion of Ukraine by Russian forces, the Council of the European Union adopted an implementing Decision establishing the existence of a mass in-

\* Recebido em 26/05/2022  
Aprovado em 22/10/2022

\*\* Professora da Faculdade de direito da Université Paris Cité (França). Pos-doutora pela Université de Genève. Doutora pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Diretora do programa ANR JCJC SENIOR. O presente artigo foi redigido no âmbito desse projeto.  
Email: julia.mottebaumvol@gmail.com

\*\*\* Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutora em Direito Internacional do Meio Ambiente pela Université de Paris V e pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Internacional Público pela Université de Paris V. Coordenadora do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI). Coordenadora do Projeto de Pesquisa em Direito do Mar. Foi Professora Convidada na Universidade Paris-Saclay, Universidade Paris V e Universidade La Rochelle.  
Email: tarinfmontalverne@yahoo.com.br

\*\*\*\* Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Direito Público (Constitucional, Administrativo e Tributário) pelo Centro Universitário Estácio de Ribeirão Preto. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Técnico em Química pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). Bolsista da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP).  
Email: gabrielbrag12@yahoo.com

flux of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC and so activating its temporary protection mechanism for the first time. While the Directive's provisions reflect the founding principles of the European Union, the specific vulnerabilities of international migrants require suitable social provisions to afford them a standard of living as appropriate to their health and well-being for the duration of the protection provided by the Directive. The purpose of this article is to discuss the nature of the challenges arising from this first application of the temporary protection directive, the impact of these challenges on the Directive's efficacy and on the extension of the protection for the displaced persons covered by it. It argues, first, that the joint interpretation of the Directive and the Council Decision significantly limits the personal scope of the protection, leaving some categories of migrants behind. The paper then goes on to examine the substance of the Directive and suggests that the broad interpretation of its social protection provisions reveals new difficulties as regards the financing of this protection and its sustainability.

**Keywords:** temporary protection directive; social protection; migrants; invasion of Ukraine; solidarity.

## 1 Introdução

A invasão da Ucrânia pelas forças russas em 24 de fevereiro de 2022<sup>1</sup> desencadeou um dos maiores e mais

rápidos fluxos de refugiados que a Europa testemunhou desde o final da Segunda Guerra Mundial<sup>2</sup>. Em 21 de março de 2022, quase 3,5 milhões de pessoas haviam cruzado as fronteiras ucranianas em direção aos países vizinhos, especialmente Polônia, Eslováquia, Hungria e Romênia<sup>3</sup>. O Conselho Europeu condenou, veementemente, a invasão russa, apregoando que não apenas a Ucrânia estaria sob ataque, senão também o Direito Internacional, o ordenamento jurídico internacional, a democracia e a dignidade humana<sup>4</sup>. Uma vez que as implicações do conflito prejudicam a segurança e a estabilidade europeia e global<sup>5</sup>, em 4 de março de 2022, o Conselho declarou a existência de um afluxo maciço de pessoas da Ucrânia, à luz do artigo 5º da Diretiva 2001/55/CE<sup>6</sup>, tendo como efeito a implementação do mecanismo de proteção temporária nela prevista<sup>7</sup>.

*Journal of International Law*, v. 20, n. 4, p. 841-849 2007 e DINSTEIN, Yoram. Aggression. In: MAX Planck encyclopaedia of public international law. Oxônia, GB: Oxford University Press, 2022.

<sup>2</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Ukrainian family confronts new reality of life as refugees*. 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/stories/2022/3/6229dc0f4/ukrainian-family-confronts-new-reality-life-refugees.htm>. Acesso em: 28 abr. 2022.

<sup>3</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Situation report #9 Ukraine response, 21 March 2022*. 2022. Disponível em: [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation\\_reports/file/iom-regional-ukraine-response-external-sitrep-21032022.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation_reports/file/iom-regional-ukraine-response-external-sitrep-21032022.pdf). Acesso em: 14 maio 2022.

<sup>4</sup> CONSELHO EUROPEU. *Remarks by President Charles Michel at the extraordinary debate at the European Parliament on Russian aggression against Ukraine*. 1 mar. 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/03/01/remarks-by-president-charles-michel-at-the-extraordinary-debate-at-the-european-parliament-on-russian-aggression-against-ukraine/>. Acesso em: 28 abr. 2022.

<sup>5</sup> CONSELHO EUROPEU. *Conclusões do Conselho Europeu sobre a agressão militar não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia*. Bruxelas, 24 fev. 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/54508/st00018-pt22.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2022.

<sup>6</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de Julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, v. 212, p. 12–23, 7 ago. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=EN>. Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>7</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022 que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.o da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária, 2022. *Jornal Oficial da União Europeia*, v. 71, p. 1-64, mar. 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D03>

<sup>1</sup> Enquanto a resolução da Assembleia Geral da ONU de 1 de março de 2022 (A/RES/ES-11/1) usa o conceito de agressão (*aggression*) para caracterizar o conflito entre a Ucrânia e a Rússia, a Decisão do Conselho da UE de 4 de março de 2022 usa o conceito de invasão. O presente artigo, portanto, por uma questão de coerência, adotará o conceito de invasão para o presente caso, ciente das dificuldades em caracterizar agressão sob o direito internacional. Nesse sentido, vide UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *United Nations. Resolution adopted by the General Assembly on 2 March 2022: A/RES/ES-11/1*. 2022. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/293/36/PDF/N2229336.pdf?OpenElement>. Acesso em: 28 abr. 2022 e CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022 que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.o da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária, 2022. *Jornal Oficial da União Europeia*, v. 71, p. 1-64, mar. 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN>. Acesso em: 28 abr. 2022. Para mais informações sobre a discussão terminológica abordada, vide principalmente CASSESE, Antonio. On some problematical aspects of the crime of aggression. *Leiden*

A Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia, também conhecida como Diretiva de Proteção Temporária, foi adotada como uma resposta concreta à crise de refugiados resultante dos conflitos relacionados com o desmembramento da ex-Iugoslávia na década de 1990<sup>8</sup>. Tem como principal objetivo estabelecer normas mínimas para a concessão de proteção temporária a pessoas deslocadas de países terceiros que não possam retornar ao seu país de origem<sup>9</sup>. Ademais, procura promover “uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento”<sup>10</sup>. De fato, embora a migração internacional possa ser uma experiência positiva para alguns indivíduos, várias vulnerabilidades decorrem de fatores, condições ou experiências oriundas do processo migratório<sup>11</sup>. Tais vulnerabilidades podem incluir po-

breza extrema, desigualdades de gênero, separação da família, falta de acesso aos direitos à educação, saúde, trabalho decente, moradia, alimentação ou água<sup>12</sup>. Mais especificamente, migrantes forçados, como os da Ucrânia, “sofrem maior risco de violações de direitos humanos ao longo de sua migração, são menos propensos a fazer escolhas ou formular estratégias de saída”<sup>13</sup>, sendo “portanto, mais propensos a migrar em condições contrárias a sua dignidade”<sup>14</sup>. Migrantes que se encontram nessas situações precisam de assistência, mas, muitas vezes, não estão claros quais serviços e quais bens são mais adequados, nem como devem ser fornecidos ou por quem<sup>15</sup>.

A Diretiva de Proteção Temporária, na sigla em inglês TPD (*Temporary Protection Directive*), constitui, nesse sentido, um passo importante para a proteção social

82&from=EN. Acesso em: 28 abr. 2022.

<sup>8</sup> Para mais informações sobre a Diretiva de Proteção Temporária, vide DIRECTORATE-GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS. European Commission. *More snapshots from the EU asylum, migration and integration fund*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. Disponível em: [https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-11/amif\\_more\\_snapshot\\_e\\_book.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-11/amif_more_snapshot_e_book.pdf). Acesso em: 01 maio 2022 e GLUNS, Danielle; WESSELS, Janna. Waste of paper or useful tool? The potential of the temporary protection directive in the current ‘refugee crisis’. *Refugee Survey Quarterly*, v. 36, n. 2, p. 57-83, 2017.

<sup>9</sup> Vide § 8º do preâmbulo e artigo 1º da Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia (Diretiva de Proteção Temporária).

<sup>10</sup> Artigo 1º da Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia (Diretiva de Proteção Temporária).

<sup>11</sup> Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o termo migrante (*migrant*) é “[...] an umbrella term, not defined under international law, reflecting the common lay understanding of a person who moves away from his or her place of usual residence, whether within a country or across an international border, temporarily or permanently, and for a variety of reasons”. Portanto, as pessoas fugindo da Ucrânia em razão da guerra e que estão abrangidas pelo alcance da TPD podem ser consideradas incluídas nessa definição mais genérica. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Who is a migrant?: IOM definition of “migrant”*. 2022. Disponível em: <https://www.iom.int/who-migrant-0>. Acesso em: 29 abr. 2022. Para mais informações, vide INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *IOM Handbook on protection and assistance for migrants vulnerable to violence, exploitation and abuse*. Geneva: International Organization for Migration, 2019. Disponível em: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/avm\\_handbook.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/avm_handbook.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022. Outrossim, para maior aprofundamento na temática, vide APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci; JUBILUT, Lílina. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 6, p. 275-294, jan./jun. 2010 e ANNONI, Danielle; DUARTE, Mônica. A proteção jurídica aplicável aos migrantes e aos refugiados. In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA & III MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 13,

2017, Santa Cruz do Sul. *Anais do XII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas na Sociedade Contemporânea & III Mostra Nacional de Trabalhos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2017. p. 1-15. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/16943/4154>. Acesso em: 15 abr. 2022.

<sup>12</sup> OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. United Nations. *Principles and guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*. 2017. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>13</sup> Tradução nossa do trecho: “[...] are at greater risk of human rights violations throughout their migration, are less likely to be able to make choices or to formulate exit strategies”. HUMAN RIGHTS COUNCIL. United Nations. *Situation of migrants in transit: report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: A/HRC/31/35*. 2016. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/012/91/PDF/G1601291.pdf?OpenElement>. Acesso em: 29 abr. 2022. p. 4-5.

<sup>14</sup> Tradução nossa do trecho: “[...] therefore more likely to migrate in conditions which do not respect their dignity”. HUMAN RIGHTS COUNCIL. United Nations. *Situation of migrants in transit: report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: A/HRC/31/35*. 2016. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/012/91/PDF/G1601291.pdf?OpenElement>. Acesso em: 29 abr. 2022. p. 4-5. Essa vulnerabilidades podem incluir “[...] poverty, discrimination, lack of access to fundamental human rights, including education, health, food and water, and decent work, as well as xenophobia, violence, gender inequality, the wide-ranging consequences of natural disaster, climate change and environmental degradation, and separation from family”. HUMAN RIGHTS COUNCIL. United Nations. *Principles and practical guidance on the protection of the human rights of migrants in vulnerable situations within large and/or mixed movements, on the basis of the existing legal norms: A/HRC/34/CRP.1*. 2017. Princípio 13, § 88.

<sup>15</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *IOM Handbook on protection and assistance for migrants vulnerable to violence, exploitation and abuse*. Geneva: International Organization for Migration, 2019. Disponível em: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/avm\\_handbook.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/avm_handbook.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022.



dos migrantes forçados, na medida em que fornece um substrato normativo definido para tal proteção. Além disso, essa proteção é complementar à atual política de ajuda humanitária da União Europeia (UE)<sup>16</sup>, na medida em que oferece uma resposta de médio prazo em assuntos vitais, ao contrário da ajuda humanitária que, pela sua própria natureza, é esporádica ou de curta duração e de alcance limitado<sup>17</sup>.

Para que essa proteção temporária seja efetivamente implementada, no entanto, o Conselho da União Europeia tem de, primeiramente, declarar que as pessoas deslocadas estão fugindo em forma de “afluxo maciço”<sup>18</sup>. Sendo essa decisão sujeita à maioria qualificada de votos<sup>19</sup>, a TPD nunca fora antes implementada, embora a Itália, apoiada por Malta, tenha apresentado sem sucesso uma proposta para tanto em 2011<sup>20</sup>. Nesse sentido, a recente adoção da decisão que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas<sup>21</sup> e a conse-

quente implementação da TPD, não somente abre novos caminhos na história das políticas de migração europeia, mas, também, destaca os desafios emergentes da interpretação dos dispositivos da TPD. O objetivo do presente estudo é examinar dois desafios específicos decorrentes da implementação do mecanismo de proteção temporária, considerando que podem limitar o escopo da TPD e afetar seu objetivo principal de promoção da solidariedade e repartição de encargos entre os Estados-Membros da UE<sup>22</sup>.

O primeiro desafio a ser enfrentado diz respeito às pessoas a quem a proteção temporária se aplica. A interpretação conjunta da TPD e da Decisão do Conselho limita, significativamente, o escopo pessoal do mecanismo, deixando para trás algumas categorias de residentes na Ucrânia (seção 1). A segunda questão a ser examinada diz respeito aos dispositivos relativos à proteção social na TPD. Apesar de suas características inovadoras, sua substância permanece obscura. Assim, a Decisão do Conselho e a prática dos Estados-Membros em relação à crise da Ucrânia evidenciam a possível ampliação da proteção social em casos concretos de afluxo maciço (seção 2).

Realizou-se o presente artigo com base em uma análise comparada com as obrigações internacionais dos Estados-Membros da UE. Com efeito, a proteção temporária concedida à luz da TPD deverá “[...] ser compatível com as obrigações internacionais dos Estados-Membros em matéria de refugiados”<sup>23</sup> e, de acordo com a TPD, no que tange ao tratamento das pessoas, os Estados-Membros “[...] encontram-se vinculados por obrigações de instrumentos de direito internacional de que são partes e que proíbem a discriminação”<sup>24</sup>. Por isso, os instrumentos de direito internacional serão

<sup>16</sup> Para mais informações sobre a ajuda humanitária na União Europeia, vide EUROPEAN COMMISSION. *European civil protection and humanitarian aid operations: humanitarian aid*. 2022. Disponível em: [https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid_en). Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>17</sup> PATRIAT, Monique. Guest Editorial: the EU humanitarian aid policy: progress and challenges. *European Foreign Affairs Review*, v. 24, p. 1-6, 2010. p. 5.

<sup>18</sup> Vide artigo 2º, alínea “d”, e artigo 5º da Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia (Diretiva de Proteção Temporária).

<sup>19</sup> Vide artigo 5º, inciso I, da Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia (Diretiva de Proteção Temporária).

<sup>20</sup> GLUNS, Danielle; WESSELS, Janna. Waste of paper or useful tool? The potential of the temporary protection directive in the current ‘refugee crisis’. *Refugee Survey Quarterly*, v. 36, n. 2, p. 57-83, 2017. p. 62-63.

<sup>21</sup> Os conceitos de “afluxo maciço” e “pessoas deslocadas” utilizados neste artigo estão em conformidade com os dispositivos da Diretiva 2001/55/CE do Conselho. Todavia, o termo “pessoas deslocadas” não é ideal, pois pode ser entendido como significando que essas pessoas não são refugiados. Para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), os beneficiários da proteção temporária são considerados refugiados sob sua tutela. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *UNHCR annotated comments on COUNCIL DIRECTIVE 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*. 2001. Disponível em : <https://www.unhcr.org/protection/operations/436620152/unhcr-annotated-comments-council-directive-200155ec-20-july-2001-minimum.html>. Acesso em: 14 maio 2022. p. 5. Para mais informações sobre a discussão terminológica abordada, vide ARENAS, Nuria. The concept of ‘mass influx of displaced persons’ in the european directive establishing the temporary protection system. *European Journal of Migration and Law*, v. 7, p. 435-450, 2005. Outrossim, para maior aprofundamento quanto às dificuldades terminológicas na classificação e proteção dos fluxos migratórios forçados, vide MONTALVERNE,

Tarin Cristino Frota; MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira. Refugiados ambientais e tutela jurídica internacional: algumas considerações. *Revista de Direito Internacional*, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 45-55, 21 jul. 2012; LACERDA, Moara; MAURÍCIO JÚNIOR, Alceu. The not so humanitarian dichotomy between refugees and economic migrants. *Nomos*. Revista do Programa de Pós-graduação em Direito - UFC, Fortaleza, v. 40, n. 2, p. 33-48, 23 fev. 2021.

<sup>22</sup> Vide § 23 do preâmbulo da Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia (Diretiva de Proteção Temporária).

<sup>23</sup> § 10 do preâmbulo da Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia (Diretiva de Proteção Temporária).

<sup>24</sup> § 16 do preâmbulo da Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia (Diretiva de Proteção Temporária).



examinados e comparados com os compromissos dos Estados-Membros da UE à luz do direito da UE.

## 2 O escopo pessoal limitado da proteção temporária para as pessoas deslocadas da Ucrânia

O escopo pessoal limitado da Diretiva se reflete, principalmente, na exclusão dos nacionais de países terceiros residentes na Ucrânia do mecanismo de proteção temporária implementado (1.1). Embora a Diretiva preveja alguma flexibilidade a esse respeito, essa flexibilidade não vem sendo utilizada na prática pela maioria dos Estados-Membros da UE (1.2).

### 2.1 A exclusão de nacionais de países terceiros residentes na Ucrânia

A Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia concede proteção temporária a pessoas oriundas de países terceiros que sejam consideradas “cidadãos de países terceiros ou apátridas que tiveram de deixar o seu país ou região de origem, ou tenham sido evacuadas”<sup>25</sup>. A Diretiva, também, determina que a decisão do Conselho declarando a existência de um afluxo maciço deve incluir “uma descrição dos grupos específicos de pessoas a que se aplica a proteção (sic) temporária”<sup>26</sup>. O próprio texto da Diretiva permanece amplamente aberto no que diz respeito à admissão de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, estatuto ou situação no Estado atingido pela crise.

Nesse contexto, a Decisão do Conselho de março de 2022 parece limitar o âmbito pessoal da Diretiva. Com efeito, a Decisão estabelece que a proteção temporária será concedida aos cidadãos ucranianos que residam na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022 e aos seus familiares, bem como aos apátridas e nacionais de países terceiros que não a Ucrânia “que (se) beneficiavam de proteção internacional ou proteção nacional equivalente na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022” e seus familiares<sup>27</sup>. A TPD abrange, portanto, no caso específico

da invasão da Ucrânia, apenas cidadãos ucranianos ou refugiados, além de outras categorias de migrantes internacionalmente protegidos, já estabelecidos na Ucrânia, e não todos aqueles que fogem do conflito em si. Uma categoria de indivíduos fica, nessas circunstâncias, excluída da proteção temporária pela Decisão do Conselho: os cidadãos estrangeiros que residem legalmente na Ucrânia. Essa categoria da população ucraniana representa, atualmente, quase 5 milhões de pessoas<sup>28</sup>.

A exclusão de nacionais de países terceiros que vivem na Ucrânia da proteção internacional fragiliza a implementação dos dispositivos do direito internacional. Primeiramente, diverge do artigo 3.º da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, segundo o qual a proteção dos refugiados será concedida sem discriminação de raça, religião ou país de origem<sup>29</sup>. Em segundo lugar, também conflita com o Princípio do *Non-refoulement*, o qual é uma pedra angular do direito internacional das pessoas refugiadas<sup>30</sup>, proibindo os Estados de devolver indivíduos a um país onde haja um risco real de serem submetidos à perseguição, tortura, tratamento desumano, degradante ou qualquer outra violação dos direitos humanos<sup>31</sup>. Em consonância com os instrumentos in-

selho da União Europeia.

<sup>28</sup> UNITED NATIONS. *International Migrant Stock 2020*. 2020. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>. Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>29</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>30</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *UNHCR note on the principle of non-refoulement*. 1997. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>. Acesso em 14 maio 2022. Para maior aprofundamento na temática, vide PAULA, Bruna Vieira de. O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, [S. l.], n. 7, p. 51-68, dez. 2006; GUIMARÃES, Gabriel Braga. Análise do caso do navio Aquarius e os desafios à aplicação do princípio do non-refoulement frente às dificuldades impostas pela crise migratória. *In: MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; FRANÇA, Marcos Sousa (org.). Governança internacional e os desafios contemporâneos da agenda multilateral*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021. p. 329-346.

<sup>31</sup> Vide artigo 33, inciso 1, da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022. Além disso, em âmbito internacional, o artigo 3º, inciso I, da Declaração das Nações Unidas sobre Asilo Territorial de 1967 também estabelece que ninguém será objeto de medidas tais como a recusa de admissão na fronteira ou, se tiver entrado no território em que procura asilo, a expulsão ou devolução obrigatória (refoule-

<sup>25</sup> Artigo 2º, alínea “c”, da Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia (Diretiva de Proteção Temporária).

<sup>26</sup> Artigo 3º, alínea “a”, da Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia (Diretiva de Proteção Temporária).

<sup>27</sup> Vide artigo 2ª da Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Con-

ternacionais supramencionados, o artigo 3º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem foi interpretado pela Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) como uma vedação implícita ao retorno de qualquer pessoa a um local onde enfrentaria um verdadeiro e comprovado risco de maus-tratos, considerando que representaria uma violação à proibição de tortura, tratamento ou pena desumanos ou degradantes<sup>32</sup>.

Se o objetivo da TPD é garantir “um espaço de liberdade, segurança e justiça aberto às pessoas que, obrigadas pelas circunstâncias, procuram legitimamente protecção (sic) na União Europeia”<sup>33</sup>, a Decisão do Conselho da UE, excluindo dessa proteção os nacionais de países terceiros, parece minar o próprio objetivo, a própria *ratio legis*, da Diretiva, assim como os compromissos internacionais e europeus dos Estados-Membros da UE.

ment) a qualquer Estado onde possa ser objecto de perseguição. ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Declaração sobre o asilo territorial*. Resolução N.º 2312 (XXII). 1967. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_UNU\\_Asilo\\_Territorial.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_UNU\\_Asilo\\_Territorial](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_UNU_Asilo_Territorial.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_UNU_Asilo_Territorial). Acesso em: 29 abr. 2022. A Convenção das Nações Unidas Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, 1984, em seu artigo 3º, proíbe à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. United Nations. *Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*. 1984. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>. Acesso em: 29 abr. 2022. No mesmo sentido, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, em seu artigo 7º, foi interpretado como proibindo o retorno de pessoas a locais onde se teme que seha exposta à tortura ou perseguição. LILLICH, Richard B. Reviewed work(s): U. N. Covenant on civil and political rights: CCPR commentary by Manfred Nowak. *The American Journal of International Law*, Cambridge, v. 89, n. 2, p. 460-461, abr. 1995. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/pdf/2204221.pdf?refreqid=excelsior%3A72c6a8d17be4188e23c175857e51e602&ab\\_segments=&origin=&acceptTC=1](https://www.jstor.org/stable/pdf/2204221.pdf?refreqid=excelsior%3A72c6a8d17be4188e23c175857e51e602&ab_segments=&origin=&acceptTC=1). Acesso em: 31 out. 2022.

<sup>32</sup> A Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Convenção Europeia dos Direitos do Homem) de 1950, não prevê o direito de entrada ou de asilo, mas a interpretação do seu artigo 3º pode ser vista como um limite ao poder dos Estados de expulsar estrangeiros. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *European Convention on Human Rights and the Protection of Refugees, Asylum-Seekers and Displaced Persons*. *European Series*, v. 2 n. 3, 1996.

<sup>33</sup> § 1º do preâmbulo da Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia (Diretiva de Protecção Temporária).

## 2.2 A oportunidade perdida de ampliação do escopo pessoal da TPD

A Diretiva deixa certa flexibilidade para os Estados-Membros da UE que estejam dispostos a alargar o âmbito de abrangência para os migrantes em cada crise. Nos termos do seu artigo 7.º, os Estados-Membros podem “tornar a protecção (sic) temporária prevista [...] extensiva a categorias suplementares de pessoas deslocadas, para além das que são abrangidas pela decisão do Conselho”<sup>34</sup>. A Decisão do Conselho da UE, relativa à invasão da Ucrânia, levou em consideração essa possibilidade e permitiu aos Estados estender o mecanismo de protecção aos nacionais de países terceiros que não a Ucrânia, mas com duas condições: residir legalmente na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022, com base num documento permanente de autorização de residência, e não poder regressar em condições seguras e duradouras ao seu país ou região de origem<sup>35</sup>. Os Estados-Membros, no entanto, têm a liberdade de escolher se e como vão alargar a protecção da TPD aos nacionais de países terceiros. Cumpre analisar essa questão de forma mais detalhada.

Inicialmente, mesmo que os Estados-Membros decidam ampliar essa protecção a cidadãos não ucranianos, o texto da Decisão do Conselho, ainda, exclui uma categoria de migrantes: aqueles que viviam ilegalmente na Ucrânia antes do início da guerra. Essa categoria da população ucraniana foi estimada entre 40.000 e 60.000 pessoas em 2019<sup>36</sup>. A maioria deles chegou à Ucrânia fugindo de conflitos militares, da ameaça de perseguição e violações em massa dos direitos humanos em seus próprios países de origem e vivem na Ucrânia há bastante tempo<sup>37</sup>. A interpretação restritiva da TPD feita pela Decisão do Conselho criou, assim, uma discriminação *de facto* contra os não ucranianos, uma vez que estes

<sup>34</sup> Artigo 7º, inciso I, da Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia (Diretiva de Protecção Temporária).

<sup>35</sup> Vide artigo 2º, inciso II, da Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho da União Europeia.

<sup>36</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Irregular migrants in Ukraine*: analytical summary. 2019. Disponível em: [https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd1861/files/documents/irregular\\_migrants\\_in\\_ukraine\\_eng.pdf](https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd1861/files/documents/irregular_migrants_in_ukraine_eng.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>37</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Irregular migrants in Ukraine*: analytical summary. 2019. Disponível em: [https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd1861/files/documents/irregular\\_migrants\\_in\\_ukraine\\_eng.pdf](https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd1861/files/documents/irregular_migrants_in_ukraine_eng.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022.

são os únicos que podem ter o estatuto de residente ilegal na Ucrânia. Essas pessoas não estão, portanto, contempladas pela TPD e somente serão acolhidas no território dos Estados-Membros da UE nos termos do procedimento tradicional de refúgio.

Em segundo lugar, no contexto da crise na Ucrânia, a Comissão Europeia parece, na prática, encorajar uma maior abertura das fronteiras dos Estados, embora sem qualquer ampliação na base jurídica. Na seção do seu sítio virtual que contém informações para pessoas que fogem do conflito na Ucrânia, a Comissão destaca que “todos os países da UE que fazem fronteira com a Ucrânia estão permitindo a entrada de todas as pessoas que fogem da guerra na Ucrânia por motivos humanitários, independentemente de terem ou não passaporte biométrico”<sup>38</sup> e que “para todos os casos diversos dos cidadãos ucranianos, os Estados-Membros da UE devem admitir por motivos humanitários”<sup>39</sup>. Além disso, de acordo com a Comissão Europeia, mesmo que os nacionais de países terceiros não sejam titulares do visto de curta duração, os Estados-Membros da UE devem permitir a sua entrada, a fim de facilitar o repatriamento do nacional de país terceiro em seu país de origem<sup>40</sup>. Nesse caso, independentemente de sua nacionalidade, todas as pessoas têm direito à assistência e informação imediatas sobre seus direitos, incluindo abrigo temporário e atendimento de necessidades básicas, como alimentação e remédios.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Tradução nossa do trecho: “[...] all EU countries bordering Ukraine are allowing entry to all people fleeing war in Ukraine on humanitarian grounds regardless of whether or not (they) have a biometric passport”. EUROPEAN COMMISSION. *Information for people fleeing the war in Ukraine*. 2022. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine_en). Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>39</sup> Tradução nossa do trecho: “[...] for all cases other than Ukrainian nationals, EU Member States shall admit on humanitarian grounds”. EUROPEAN COMMISSION. *Information for people fleeing the war in Ukraine*. 2022. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine_en). Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>40</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Information for people fleeing the war in Ukraine*. 2022. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine_en). Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>41</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Information for people fleeing the war in Ukraine*. 2022. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine_en). Acesso em: 29 abr. 2022.

Nesse contexto, alguns Estados-Membros da UE vizinhos da Ucrânia decidiram conceder uma proteção mais ampla aos que fogem do conflito na Ucrânia, incluindo os que se encontram na Ucrânia ilegalmente. A Eslováquia, por exemplo, permite a entrada no seu território a todos os nacionais de países terceiros provenientes da Ucrânia, mesmo aqueles que não cumprem as condições de entrada em circunstâncias normais, incluindo os que não possuam qualquer documento de identificação<sup>42</sup>. A Romênia, por sua vez, permite que nacionais de países terceiros com passaporte atravessem o seu território e obtenham visto à chegada. Aqueles que não têm um passaporte válido podem solicitar refúgio nos pontos de fronteira da Romênia<sup>43</sup>. Esses Estados-Membros que optaram por uma maior flexibilidade quanto à situação na Ucrânia continuam a ser minoria.

A Polônia, por exemplo, o membro da UE que acolheu o maior número de pessoas oriundas da Ucrânia, solicitou, desde o início dos debates sobre a implementação da Decisão pelo Conselho, que a proteção fosse alargada, apenas, aos cidadãos e refugiados ucranianos, e decidiu não admitir migrantes ilegais de países terceiros<sup>44</sup>. Em uma interpretação mais restritiva também, a França e a Itália excluíram qualquer entrada de migrantes ilegais residentes na Ucrânia em seu território<sup>45</sup>.

Em terceiro lugar, a disparidade na admissão de migrantes, oriunda da margem de manobra concedida aos Estados-Membros da UE, contraria o Princípio da So-

<sup>42</sup> MINISTRY OF INTERIOR OF THE SLOVAK REPUBLIC. *Situation in Ukraine: information and assistance*. 2022. Disponível em: <https://www.minv.sk/?ukraine-information-assistance>. Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>43</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Useful information for people entering Romania from Ukraine*. 2022. Disponível em: <https://romania.iom.int/news/useful-information-people-entering-romania-ukraine>. Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>44</sup> BARIGAZZI, Jacobo. EU hails ‘historic’ deal to protect Ukrainian refugees. *Politico*, 3 mar. 2022. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/eu-ministers-historical-deal-protect-ukraine-refugees/>. Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>45</sup> MINISTÈRE DE L’INTÉRIEUR. *Livret d’accueil en France pour les déplacés d’Ukraine*. France, 2022. Disponível em: <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Actualites/L-actu-immigration/Information-a-destination-des-ressortissants-ukrainiens>. Acesso em: 29 abr. 2022 e PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 marzo 2022. Misura di protezione temporanea per le persone provenienti dall’Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Roma, ano 163, n. 89, 15 abr. 2022. Disponível em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2022/04/15/89/sg/pdf>. Acesso em: 29 abr. 2022.



lidariedade<sup>46</sup>. Com efeito, ela promove o *forum shopping* e o aumento do movimento de migrantes, especialmente aqueles que se encontravam na Ucrânia de forma ilegal. Confrontados com procedimentos de admissão díspares entre os Estados-Membros, esses migrantes, em vez de se direcionarem ao Estado mais próximo, podem ter de viajar mais, em situações precárias, para garantir a sua entrada no território da UE que lhe garanta maior proteção.

O direito internacional dos direitos humanos e o direito da UE incorporam um conjunto robusto e bem conhecido de instrumentos jurídicos — dos quais os membros da UE são partes — que proíbem discriminação entre pessoas com base na nacionalidade<sup>47</sup>. Nesse sentido, ao basear o acolhimento de residentes ucranianos apenas nas suas nacionalidades, criando uma dis-

<sup>46</sup> O Princípio da Solidariedade está incorporado aos fundamentos do sistema jurídico da União Europeia. Nesse sentido, vide, principalmente, artigos 2º e 3º do Tratado da União Europeia (TUE) em UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia: versão consolidada. *Jornal Oficial da União Europeia*, v. 202, 7 jun. 2016. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF). Acesso em: 29 abr. 2022. A doutrina é extensa sobre essa questão, seja examinando o princípio em si, vide BOUTAYEB, Chahira. *La solidarité dans l'Union européenne*. Dalloz: Coll. Thèmes & commentaires, 2011. 340 p. e FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian. *Solidarity as a public virtue?: law and public policies in the European Union*. [S. l.]: Nomos, 2018, ou aplicado à situação dos migrantes, vide PUSTERLA, Francesca; PUSTERLA, Elia. The 2015 migrant crisis and EU Member States: the relations between state fragility and solidarity. *European Political Science*, v. 17, p. 535-550, 2017 e MORANO-FOADI, Sonia. Solidarity and responsibility: advancing humanitarian responses to EU migratory pressures. *European Journal of Migration and Law*, v. 19, p. 223-254, 2017.

<sup>47</sup> Em âmbito internacional, o artigo 2º da Declaração Universal de Direitos Humanos e o artigo 2º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais proíbem a discriminação baseada em nacionalidade. ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022; UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. General Assembly Resolution 2200A (XXI). *International covenant on economic, social and cultural rights*. 16 dez. 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 29 abr. 2022. Em âmbito europeu, o artigo 14 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem também proíbe discriminação com base em nacionalidade ou outros motivos. CONSELHO DA EUROPA. Convenção Europeia dos Direitos dos Homens e das liberdades fundamentais. In: CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Estrasburgo, FR: Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, 1950. Disponível em: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_por.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022.

criminação entre cidadãos ucranianos e não nacionais e excluindo milhares de residentes ucranianos, a proteção temporária, concedida por meio da TPD e da Decisão do Conselho, não respeita a sua finalidade e é incompatível com as obrigações internacionais dos Estados-Membros em matéria de direitos humanos.

A discriminação gerada pela Diretiva no que diz respeito ao seu alcance pessoal não é o único desafio em relação à sua implementação ensejada pela crise ucraniana.

### 3 A ampliação do escopo da proteção social prevista pela diretiva

Para além da flexibilidade no acesso ao território da UE (artigo 8.º e seguintes), no acesso a atividades assalariadas ou não assalariadas (artigo 12.º) e a alojamento e cuidados médicos adequados (artigo 13.º), a TPD inova na medida em que prevê, também, “o apoio necessário em matéria de prestações sociais e de meios de subsistência”<sup>48</sup> para as pessoas contempladas pela Diretiva.

Entretanto, a Diretiva e a Decisão do Conselho não fornecem qualquer indicação sobre o conteúdo da proteção supramencionada. Tampouco mencionam a relação entre esses dispositivos e a assistência social padrão concedida aos nacionais. A imprecisão da Diretiva, no entanto, não deixa espaço para uma interpretação aberta, uma vez que os Estados-membros da UE também estão vinculados a compromissos internacionais em matéria de proteção social.

Nesse sentido, analisar-se-á o conteúdo da assistência social concedida pela TPD. Para, posteriormente, explorar como a interpretação ampla dessa assistência leva a questões relativas ao financiamento da proteção, que é particularmente oneroso para os Estados-Membros da UE.

#### 3.1 O conteúdo da assistência social concedida pela diretiva de proteção temporária

A assistência social compreende “as prestações sociais concedidas em dinheiro à população em geral, ou

<sup>48</sup> Artigo 13º, inciso II, da Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia (Diretiva de Proteção Temporária).



a segmentos da população, à luz de regimes financiados pelo setor públicos e sem contribuições diretas para o regime por ou em nome de potenciais beneficiários<sup>49</sup>. Tanto o direito internacional como o europeu reconhecem o direito à assistência social<sup>50</sup>. Em conformidade com o direito internacional, o direito à proteção social para todos é reconhecido e inclui a obrigação de os Estados trabalharem para uma rede de segurança não contributiva<sup>51</sup>. Essa rede de segurança tem sido ampla-

mente interpretada como sendo o “núcleo mínimo” que garante o acesso à água, saneamento, alimentos, cuidados essenciais de saúde, abrigo, moradia, e às formas mais básicas de educação<sup>52</sup>. Esse “núcleo mínimo” reconhece, assim, o direito de todos a um padrão de vida adequado de saúde e bem-estar para si e sua família<sup>53</sup>, ou, de forma mais geral, o direito de viver acima da linha de pobreza<sup>54</sup>. No que se refere à assistência social, mais especificamente, essa proteção significa que todos têm o direito de acessar os recursos materiais relevantes para satisfazer suas necessidades básicas em condições de dignidade<sup>55</sup>.

À luz do direito europeu, o direito à assistência social foi explicitamente reconhecido no artigo 13.º da Carta Social Europeia<sup>56</sup> e no artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>57</sup>. O atual Pilar Europeu dos Direitos Sociais também reconhece o direito à assistência como parte de uma noção mais ampla de proteção de renda mínima. Sob o título de “rendimento mínimo”, o princípio 14 afirma que toda pessoa que não possua recursos suficientes tem direito a benefícios de renda mínima adequada que assegurem

<sup>49</sup> Tradução nossa do trecho: “[...] social benefits provided in cash to the population at large, or segments of the population, under schemes funded by general government and without direct contributions to the scheme by, or on behalf of, potential beneficiaries”. ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. An explanation of social assistance, pension schemes, insurance schemes and similar concepts. In: OECD Framework for Statistics on the Distribution of Household Income, Consumption and Wealth. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264194830-16-en.pdf?expires=1651270041&id=id&accname=guest&checksum=A771CB7FF865369CDA0B36EFF61187E1>. Acesso em: 29 abr. 2022. p. 226.

<sup>50</sup> VONK, Gijsbert; OLIVIER, Marius. The fundamental right of social assistance: a global, a regional (Europe and Africa) and a national perspective (Germany, the Netherlands and South Africa). *European Journal of Social Security*, v. 21, p. 219-240, 2019.

<sup>51</sup> Sobre a questão, vide artigo 9º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. General Assembly Resolution 2200A (XXI). *International covenant on economic, social and cultural rights*. 16 dez. 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 29 abr. 2022; O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 1.3 que exorta os Estados a implementarem sistemas de proteção social universais para todos. UNITED NATIONS. *Sustainable development goals: goal 1 - end poverty in all its forms everywhere*. 2016. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/>. Acesso em: 29 abr. 2022; O Artigo 22 da Declaração Universal dos Direitos Humanos em ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022; A Recomendação n.º 202 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre piso de proteção social em INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *R202 - Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*. 2011. Disponível em: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524). Acesso em: 29 abr. 2022. Ademais, o direito à proteção social também foi reconhecido para grupos específicos de pessoas, como crianças, vide a Convenção sobre os Direitos da Criança em UNICEF. *Convenção sobre os Direitos da Criança*. 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 14 maio 2022, e pessoas com deficiência, vide UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. United Nations. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*. 2006. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>. Acesso em: 14 maio 2022.

<sup>52</sup> Vide § 50 do Comentário geral n.º 19: o direito à seguridade social do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas em UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *General Comment No. 19: the right to social security (Art. 9 of the Covenant)*: E/C.12/GC/19. Geneva, 2008. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/618890>. Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>53</sup> O Artigo 11, inciso 1, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 exige que os Estados reconheçam o direito a um padrão de vida adequado para todos, incluindo alimentação, vestuário e habitação adequados, e à melhoria contínua das condições de vida. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. General Assembly Resolution 2200A (XXI). *International covenant on economic, social and cultural rights*. 16 dez. 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>54</sup> EIDE, Asbjorn. Adequate standard of living. In: MOECKLI, Daniel; SHAH, Sangeeta; HARRIS, David John; SIVAKUMARAN, Sandesh (ed.). *International Human Rights Law*. Oxônia, GB: Oxford University Press, 2018. p. 195-216.

<sup>55</sup> DALLI, Maria. The content and potential of the right to social assistance in light of Article 13 of the European Social Charter. *European Journal of Social Security*, v. 22, p. 3-23, 2020. p. 5.

<sup>56</sup> COUNCIL OF EUROPE. European Social Charter. *European Treaty Series*, Turin, n. 35, 1961. Disponível em: <https://rm.coe.int/168006b642>. Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>57</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos direitos fundamentais da União Europeia*. 2000. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022.

uma vida digna em todas as fases da vida e acesso efetivo a bens e serviços que o capacitem<sup>58</sup>.

Nesse contexto, o adjetivo “necessário”, após o termo “apoio”, quanto à “matéria de prestações sociais”<sup>59</sup>, conforme previsto na TPD, levanta novas questões. O termo “necessário” se refere a algo que é necessário para um propósito ou uma razão. Nesse sentido, a palavra “necessário” limita o alcance da proteção — apenas a proteção necessária para um determinado objetivo é prevista na TPD. A questão então é: qual o propósito da TPD no que tange à garantia da assistência social? A Diretiva e a Decisão são silentes nessa matéria, sendo necessário examinar os trabalhos preparatórios para interpretar os termos utilizados. Durante os debates no Parlamento Europeu, o relator da proposta da Diretiva, o eurodeputado Jan-Kees Wiebenga, afirmou que as pessoas “têm de ser acolhidas dignamente”<sup>60</sup>. No mesmo sentido, o Parecer do Comitê Econômico e Social sobre a proposta da TPD destaca, também, que os objetivos desta consistem, entre outros, “garantir a tais pessoas um tratamento humano”<sup>61</sup> e “uma assistência e uma protecção (sic) que lhes permitam restabelecer-se dos traumatismos sofridos, inserindo-se, provisoriamente, no contexto social e humano do Estado ou Estados de acolhimento em condições de igualdade relativamente aos refugiados”<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Pilar europeu dos direitos sociais*. 2017. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pt.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>59</sup> Vide artigo 13º, inciso II, da Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia (Diretiva de Proteção Temporária).

<sup>60</sup> PARLAMENTO EUROPEU. União Europeia. *Debates: 6 - Protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas*. Estrasburgo, 13 mar. 2001. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-5-2001-03-13-ITM-006\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-5-2001-03-13-ITM-006_PT.html). Acesso em: 30 abr. 2022.

<sup>61</sup> COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU. Parecer do Comité Económico e Social sobre a Proposta de directiva do Conselho relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, ano 44, v. 155, maio 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2001:155:FULL&from=FR>. Acesso em: 30 abr. 2022. p. 22.

<sup>62</sup> COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU. Parecer do Comité Económico e Social sobre a Proposta de directiva do Conselho relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas

Esse Parecer, juntamente à declaração do relator ao Parlamento, sugere que o objetivo da Diretiva é tratar as pessoas com humanidade, permitindo-lhes receber a assistência necessária para se recuperarem do deslocamento sofrido e poderem se envolver, mesmo que apenas temporariamente, nas relações sociais, culturais e humanas no Estado de acolhimento, como fazem os refugiados. O adjetivo “necessário” deve, destarte, ser interpretado de forma ampla, englobando todos os elementos assistenciais que permitam às pessoas protegidas pela TPD viver com dignidade, incluindo o acesso a, pelo menos, cuidados essenciais de saúde, abrigo, moradia, água, saneamento, alimentos e às formas mais básicas de educação. Essa ampla interpretação do conceito de “apoio necessário em matéria de prestações sociais” está, aliás, em conformidade com a Diretiva 2011/95/UE, relativa às normas para a qualificação de nacionais de países terceiros ou apátridas como beneficiários de proteção internacional. Essa Diretiva permite aos Estados-Membros da UE limitar essa assistência a “prestações sociais de base”<sup>63</sup>, entendidas como abrangendo “pelo menos o rendimento mínimo de subsistência”<sup>64</sup>.

Além do direito ao apoio necessário em matéria de assistência social, a TPD também prevê a garantia dos “meios de subsistência”<sup>65</sup>. O conceito de subsistência relaciona-se com a capacidade de se sustentar — ligada à ideia de sobrevivência<sup>66</sup>. Por isso, os meios de subsistência podem ser entendidos, de alguma forma, como constituindo o cerne dos direitos previdenciários<sup>67</sup>, con-

personas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, ano 44, v. 155, maio 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2001:155:FULL&from=FR>. Acesso em: 30 abr. 2022. p. 22.

<sup>63</sup> § 45 da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia. PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. União Europeia. Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida (reformulação). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 337, p. 9-26, 20 dez. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=PT>. Acesso em: 30 abr. 2022. p. 12.

<sup>64</sup> § 45 da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

<sup>65</sup> Artigo 13º, inciso II, da Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia (Diretiva de Proteção Temporária).

<sup>66</sup> JONES, Charles. The human right to subsistence. *Journal of Applied Philosophy*, v. 30, p. 57-72, 2013. p. 61.

<sup>67</sup> MANCILLA, Alejandra. The human right to subsistence. *Philoso-*

siderando que estes promovem o direito à obtenção do que é necessário para a sobrevivência do ser humano, incluindo alimentação, abrigo e saúde<sup>68</sup>. No seu conjunto, essa definição de meios de subsistência engloba, em grande medida, a definição de assistência social acima referida<sup>69</sup>. De qualquer forma, eles, certamente, tendem a uma base substancial comum: as provisões materiais necessárias para a autopreservação.

Na maioria dos Estados, o acesso a esses elementos toma a forma de regimes não contributivos, uma vez que é improvável que todos, incluindo os migrantes, possam ser adequadamente acolhidos por um sistema baseado em contribuições<sup>70</sup>. A esse respeito, enquanto a legislação da UE não obriga o Estado-Membro de acolhimento a conceder aos cidadãos da UE o direito à assistência social durante os primeiros três meses de residência no Estado de acolhimento<sup>71</sup>, a TPD inova ao conceder o apoio necessário em matéria de prestação assistencial no momento de chegada dos migrantes abrangidos pelo mecanismo de proteção temporária. Este último cria, assim, um tratamento mais favorável para os nacionais de países terceiros do que o oferecido aos nacionais da UE<sup>72</sup>.

A Diretiva TPD, entretanto, não garante aos migrantes o acesso aos mesmos benefícios sociais dados aos nacionais dos Estados-Membros da UE. Nesse ponto, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

das Nações Unidas afirmou, a esse respeito, que os migrantes devem ter acesso à mesma assistência social que é prestada aos nacionais do Estado de acolhimento, sem discriminação, desde o momento da sua chegada<sup>73</sup>. A Diretiva 2011/95/UE do Conselho dispõe a esse respeito que, no que tange à assistência social, “especialmente a fim de evitar privações sociais, é conveniente proporcionar aos beneficiários de protecção (sic) internacional assistência social e meios de subsistência adequados, de forma não discriminatória e no contexto do sistema de segurança social”<sup>74</sup> e prevê que “[...] os beneficiários de protecção (sic) internacional recebam, no Estado-Membro que lhes concedeu essa protecção (sic), a assistência social necessária, à semelhança dos nacionais desse Estado-Membro”<sup>75</sup>. De forma semelhante, a Corte Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) já decidiu que a negação de benefícios previdenciários a migrantes apenas por causa de sua nacionalidade estrangeira é ilegal, afirmando que “razões muito pesadas teriam que ser apresentadas perante a Corte poderia considerar uma diferença de tratamento baseada exclusivamente na nacionalidade como compatível com a Convenção”<sup>76</sup>. Dessa forma, a CEDH estabeleceu que, para uma justificação objetiva e razoável de uma disposição discriminatória, é necessário que haja a prossecução de um fim legítimo ou uma relação razoável de proporcionalidade entre os meios empregados e o fim a atingir<sup>77</sup>.

No que tange ao conteúdo da assistência social, depreende-se, portanto, que os Estados-Membros da UE

*phy Compass*, v. 14, p. 1-10, 2019.

<sup>68</sup> SHUE, Henry. *Basic rights: subsistence, affluence and american foreign policy*. 2. ed. Nova Jersey: Princeton University Press, 1996. p. 23; JONES, Charles. The human right to subsistence. *Journal of Applied Philosophy*, v. 30, p. 57-72, 2013. p. 61.

<sup>69</sup> Vide § 45 da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

<sup>70</sup> UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *General Comment No. 19: the right to social security (Art. 9 of the Covenant): E/C.12/GC/19*. Geneva, 2008. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/618890>. Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>71</sup> PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. União Europeia. Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2004 relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 158, p. 77-123, 30 abr. 2004. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&from=EN>. Acesso em: 30 abr. 2022.

<sup>72</sup> INELI-CIGER, Meltem. Time to activate the temporary protection directive. *European Journal of Migration and Law*, p. 1-33, 2016. p. 25.

<sup>73</sup> UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *General Comment No. 19: the right to social security (Art. 9 of the Covenant): E/C.12/GC/19*. Geneva, 2008. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/618890>. Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>74</sup> § 45 da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia.

<sup>75</sup> Artigo 29º, inciso I, da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

<sup>76</sup> Tradução nossa do trecho: “[...] very weighty reasons would have to be put forward before the Court could regard a difference of treatment based exclusively on the ground of nationality as compatible with the Convention”. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Council of Europe. *Case of Gaygusuz v. Austria*: application no. 17371/90. 16 set. 1996. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-58060&filename=001-58060.pdf&TID=xfovpyibfa>. Acesso em: 30 abr. 2022. p. 12.

<sup>77</sup> EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Council of Europe. *Case of Gaygusuz v. Austria*: application no. 17371/90. 16 set. 1996. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-58060&filename=001-58060.pdf&TID=xfovpyibfa>. Acesso em: 30 abr. 2022.



devem estender os seus regimes domésticos de assistência social aos migrantes abrangidos pela TPD de modo não discriminatório em relação aos seus nacionais, mas, também, devem dar especial atenção aos indivíduos e grupos que, tradicionalmente, enfrentam dificuldades no exercício dos direitos sociais relacionados com a sua sobrevivência<sup>78</sup>.

### 3.2 O financiamento da ampliação da proteção social

A proteção social, conforme prevista na TPD e interpretada no presente artigo, é ampla e, portanto, onerosa para o Estado de acolhimento<sup>79</sup>. Com base no Princípio da Solidariedade entre os Estados-Membros da UE, a TPD estabeleceu que as ações realizadas à luz da Diretiva se beneficiem do Fundo Europeu para os Refugiados<sup>80</sup>, que foi substituído em 2014 pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração<sup>81</sup>. Mais precisamente, a Decisão do Conselho sobre a Ucrânia prevê que “[...] todos os esforços dos Estados-Membros para cumprir as obrigações decorrentes da presente decisão serão apoiados financeiramente pelos fundos da União”<sup>82</sup>.

O atual Fundo de Asilo, Migração e Integração foi criado para o período 2021-2027, contendo o total de 9,9 bilhões de euros. Esse fundo tem como objetivo contribuir para a “[...] gestão eficaz dos fluxos migra-

tórios e para a aplicação, o reforço e o desenvolvimento da política comum em matéria de asilo e da política comum em matéria de imigração [...]”<sup>83</sup>. Como objetivo específico, o Fundo contribui, nomeadamente, para “[...] promover e contribuir para a integração e inclusão social efetivas dos nacionais de países terceiros”<sup>84</sup>.

O fundo apoia, assim, entre outras questões, a integração e a inclusão social dos migrantes com “apoio personalizado de acordo com as necessidades dos nacionais de países terceiros”<sup>85</sup>, “programas de integração centrados no aconselhamento, na educação, nos cursos de línguas e noutras ofertas de formação, como cursos de orientação cívica e orientação profissional”<sup>86</sup>, “ações de promoção da igualdade no acesso a serviços públicos e privados aos nacionais de países terceiros”<sup>87</sup>, bem como “a prestação de tais serviços aos nacionais de países terceiros, incluindo no acesso à educação, aos cuidados de saúde e ao apoio psicossocial, bem como a adaptação desses serviços às necessidades do grupo-alvo”<sup>88</sup>.

A inclusão social, prevista no Regulamento que instituiu o Fundo, diz respeito à prestação de serviços aos migrantes — acesso à saúde, educação e emprego. Assim, a assistência social prestada pela TPD — habitação e alimentação, por exemplo — não foi contemplada nas provisões do Fundo. Embora o rol de medidas previstas pelo Regulamento não seja exaustivo, permanece omissivo quanto à inclusão dos meios materiais de sobrevivência, conforme acima interpretado. O último relatório da Comissão sobre o Fundo mostra que, na prática, os serviços listados no regulamento são os únicos financiados pelo Fundo<sup>89</sup>. O relatório mostra que, até hoje, a assistência social direta foi financiada de forma residual.

<sup>78</sup> UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *General Comment No. 19: the right to social security* (Art. 9 of the Covenant): E/C.12/GC/19. Geneva, 2008. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/618890>. Acesso em: 29 abr. 2022.

<sup>79</sup> Não obstante o argumento dos custos econômicos seja bastante relevante à ampliação dos instrumentos de proteção social aos migrantes e refugiados, especialmente na Europa, os desafios sociais e políticos que circundam a temática são, muitas vezes, fatores muito mais preponderantes na construção de políticas públicas do que os dados puramente econômicos. MATIAS, João Luís Nogueira; GUIMARÃES, Gabriel Braga. Os impactos econômicos positivos da migração na Europa: a oportunidade que não pode ser perdida. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 275-288, 25 abr. 2022.

<sup>80</sup> Vide artigo 24º da Diretiva 2001/55/CE do Conselho da UE (Diretiva de Proteção Temporária).

<sup>81</sup> PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. União Europeia. Regulamento (UE) 2021/1147 do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de julho de 2021 que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração: PE/56/2021/INIT. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 251, p. 1—47, 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1147&from=PT>. Acesso em: 01 maio 2021.

<sup>82</sup> Vide § 22 do preâmbulo da Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho da União Europeia.

<sup>83</sup> Artigo 3º, inciso 1, do Regulamento (UE) 2021/1147 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

<sup>84</sup> Artigo 3º, inciso II, alínea “b”, do Regulamento (UE) 2021/1147 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

<sup>85</sup> Artigo 3º, alínea “h”, do anexo III do Regulamento (UE) 2021/1147 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

<sup>86</sup> Artigo 3º, alínea “h”, do anexo III do Regulamento (UE) 2021/1147 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

<sup>87</sup> Artigo 3º, alínea “i”, do anexo III do Regulamento (UE) 2021/1147 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

<sup>88</sup> Artigo 3º, alínea “i”, do anexo III do Regulamento (UE) 2021/1147 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

<sup>89</sup> DIRECTORATE-GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS. European Commission. *More Snapshots from the EU Asylum, Migration and Integration Fund*, 2020, 120 p. Disponível



A capacidade do Fundo para fornecer esse apoio material direto aos migrantes abrangidos pelo TPD pode ser questionada. Com efeito, os programas padrões dos Estados-Membros, que representam mais de dois terços do orçamento do Fundo, não conseguem, por si só, suportar os custos do fluxo maciço de migrantes resultante da implementação da TPD<sup>90</sup>. A assistência financeira de emergência, tal como prevista pelo Fundo, parece assim ser o mecanismo adequado para atender a um “afluxo maciço de pessoas deslocadas na acepção da Diretiva 2001/55/CE do Conselho”<sup>91</sup>. Essa ajuda de emergência, no entanto, consiste em menos de um terço do orçamento do Fundo, uma vez que está integrada num mecanismo temático que agrupa diferentes ações, como ações gerais da União, reassentamento e assistência humanitária, transferências de migrantes e a Rede Europeia das Migrações<sup>92</sup>. A esse respeito, é a Comissão que decide prestar essa ajuda de emergência, “dentro dos limites dos recursos disponíveis”<sup>93</sup>. O caso da Ucrânia proporcionará, assim, uma oportunidade, nos próximos meses, para testar a aplicação do princípio da solidariedade e repartição de encargos na UE e, mais particularmente, para avaliar a capacidade do Fundo para responder a uma emergência migratória.

## 4 Considerações Finais

A recente Decisão do Conselho da União Europeia que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas, implementando um mecanismo de proteção temporária, previsto na Diretiva 2001/55/CE e nunca utilizado, evidencia uma nova forma da UE responder a crises migratórias. O acesso aos meios de subsistência, previstos na TPD, é indiscutivelmente necessário para fazer face ao afluxo maciço de pessoas que escapam à guerra, particularmente vulneráveis. Apesar do seu impacto positivo na proteção social dos migrantes, a TPD tem as suas fragilidades.

em: [https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-11/amif\\_more\\_snapshot\\_e\\_book.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-11/amif_more_snapshot_e_book.pdf). Acesso em: 01 maio 2022.

<sup>90</sup> Vide artigo 10º, inciso II, do Regulamento (UE) 2021/1147 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

<sup>91</sup> Artigo 31º, inciso X, alínea “b”, do Regulamento (UE) 2021/1147 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

<sup>92</sup> Vide artigo 11º, inciso I, do Regulamento (UE) 2021/1147 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

<sup>93</sup> Artigo 31º, inciso I, do Regulamento (UE) 2021/1147 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

Por exemplo, a flexibilidade dada aos Estados quanto à ampliação da proteção permite que eles reduzam ou aumentem — de acordo com suas conjunturas internas — as categorias de pessoas que acolhem em seu território ao longo do período de duração do influxo em massa. A falta de transparência e previsibilidade das práticas destes Estados-Membros reforça a insegurança jurídica e, conseqüentemente, limita a proteção garantida pela TPD.

Além disso, há incerteza quanto às diferenças nos sistemas de previdência social entre os Estados-Membros da UE e a maneira como afetam o conteúdo material da proteção concedida. A TPD não prevê um piso social e não há harmonização na legislação da UE sobre esse tema. Portanto, as disparidades na legislação social de cada Estado-Membro podem limitar a proteção. Não obstante, o fundo tenha sido concebido para reduzir as disparidades entre os sistemas, a questão é saber se será capaz de responder às especificidades da TPD e ajudar os Estados-Membros a repartir os encargos.

O direito de cada pessoa a viver com dignidade é universal e é um pilar dos direitos econômicos, sociais e culturais em qualquer sistema jurídico. A não discriminação deve ser o princípio que norteia a aplicação da TPD. A ampliação da assistência social, em paridade com a prestada aos nacionais, a todos os migrantes da região em conflito, parece, nesse sentido, intrínseca ao bom cumprimento dos propósitos da TPD.

## Referências

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Declaração sobre o asilo territorial*: Resolução N.º 2312 (XXII). 1967. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_UNU\\_Asilo\\_Territorial.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_UNU\\_Asilo\\_Territorial](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_UNU_Asilo_Territorial.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_UNU_Asilo_Territorial). Acesso em: 29 abr. 2022.

ANNONI, Danielle; DUARTE, Mônica. A proteção jurídica aplicável aos migrantes e aos refugiados. In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA & III MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 13, 2017, Santa Cruz

do Sul. *Anais do XII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas na Sociedade Contemporânea e III Mostra Nacional de Trabalhos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2017. p. 1-15. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/16943/4154>. Acesso em: 15 abr. 2022.

APOLINÁRIO, Silvia Menicucci; JUBILUT, Líliliana. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 6, p. 275-294, jan./jun. 2010.

ARENAS, Nuria. The concept of ‘mass influx of displaced persons’ in the european directive establishing the temporary protection system. *European Journal of Migration and Law*, v. 7, p. 435-450, 2005.

BARIGAZZI, Jacobo. EU hails ‘historic’ deal to protect Ukrainian refugees. *Político*, 3 mar. 2022. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/eu-ministers-historical-deal-protect-ukraine-refugees/>. Acesso em: 29 abr. 2022.

BOUTAYEB, Chahira. *La solidarité dans l’Union européenne*. Dalloz: Coll. Thèmes & commentaires, 2011.

CASSESE, Antonio. On some problematical aspects of the crime of aggression. *Leiden Journal of International Law*, v. 20, n. 4, p. 841-849, 2007.

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU. Parecer do Comité Económico e Social sobre a Proposta de directiva do Conselho relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, ano 44, v. 155, maio 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2001:155:FULL&from=FR>. Acesso em: 30 abr. 2022.

CONSELHO DA EUROPA. Convenção Europeia dos Direitos dos Homens e das liberdades fundamentais. In: CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Estrasburgo, FR: Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, 1950. Disponível em: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_por.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022 que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.o da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária, 2022. *Jornal Oficial da União Europeia*, v. 71, p. 1-64, mar. 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN>. Acesso em: 28 abr. 2022.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de Julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, v. 212, p. 12–23, 7 ago. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=EN>. Acesso em: 29 abr. 2022.

CONSELHO EUROPEU. *Conclusões do Conselho Europeu sobre a agressão militar não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia*. Bruxelas, 24 fev. 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/54508/st00018-pt22.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2022.

CONSELHO EUROPEU. *Remarks by President Charles Michel at the extraordinary debate at the European Parliament on Russian aggression against Ukraine*. 1 mar. 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/03/01/remarks-by-president-charles-michel-at-the-extraordinary-debate-at-the-european-parliament-on-russian-aggression-against-ukraine/>. Acesso em: 28 abr. 2022.

COUNCIL OF EUROPE. European Social Charter. *European Treaty Series*, Turin, n. 35, 1961. Disponível em: <https://rm.coe.int/168006b642>. Acesso em: 29 abr. 2022.

DALLI, Maria. The content and potential of the right to social assistance in light of Article 13 of the European Social Charter. *European Journal of Social Security*, v. 22, p. 3-23, 2020.

DINSTEIN, Yoram. Aggression. In: MAX Planck encyclopaedia of public international law. Oxônia, GB: Oxford University Press, 2022.

DIRECTORATE-GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS. European Commission. *More snapshots from the EU asylum, migration and integration fund*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. Disponível em: [https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-11/amif\\_more\\_snapshot\\_e\\_book.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-11/amif_more_snapshot_e_book.pdf). Acesso em: 01 maio 2022.

EIDE, Asbjorn. Adequate standard of living. In: MOECKLI, Daniel; SHAH, Sangeeta; HARRIS, David John; SIVAKUMARAN, Sandesh (ed.). *International Human Rights Law*. Oxônia, GB: Oxford University Press, 2018. p. 195-216.

ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. *European civil protection and humanitarian aid operations: humanitarian aid*. 2022. Disponível em: [https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid_en). Acesso em: 29 abr. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. *Information for people fleeing the war in Ukraine*. 2022. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine_en). Acesso em: 29 abr. 2022.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Council of Europe. *Case of Gaygusuz v. Austria*: application no. 17371/90. 16 set. 1996. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-58060&filename=001-58060.pdf&TID=xfovpyibfa>. Acesso em: 30 abr. 2022.

FEDERICO, Veronica; LAHUSEN, Christian. *Solidarity as a public virtue?: law and public policies in the European Union*. [S. l.]: Nomos, 2018.

GLUNS, Danielle; WESSELS, Janna. Waste of paper or useful tool? The potential of the temporary protection directive in the current 'refugee crisis'. *Refugee Survey Quarterly*, v. 36, n. 2, p. 57-83, 2017.

GUIMARÃES, Gabriel Braga. Análise do caso do navio Aquarius e os desafios à aplicação do princípio do non-refoulement frente às dificuldades impostas pela

crise migratória. In: MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; FRANÇA, Marcos Sousa (org.). *Governança internacional e os desafios contemporâneos da agenda multilateral*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021. p. 329-346.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. United Nations. *Principles and practical guidance on the protection of the human rights of migrants in vulnerable situations within large and/or mixed movements, on the basis of the existing legal norms: A/HRC/34/CRP.1*. 2017.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. United Nations. *Situation of migrants in transit: report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: A/HRC/31/35*. 2016. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/012/91/PDF/G1601291.pdf?OpenElement>. Acesso em: 29 abr. 2022.

INELI-CIGER, Meltem. Time to activate the temporary protection directive. *European Journal of Migration and Law*, p. 1-33, 2016.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *R202 - Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*. 2011. Disponível em: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524). Acesso em: 29 abr. 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *IOM Handbook on protection and assistance for migrants vulnerable to violence, exploitation and abuse*. Geneva: International Organization for Migration, 2019. Disponível em: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/avm\\_handbook.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/avm_handbook.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Irregular migrants in Ukraine: analytical summary*. 2019. Disponível em: [https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd1861/files/documents/irregular\\_migrants\\_in\\_ukraine\\_eng.pdf](https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd1861/files/documents/irregular_migrants_in_ukraine_eng.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Situation report #9 Ukraine response, 21 March 2022*. 2022. Disponível em: [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation\\_reports/file/iom-regional-ukraine-response-external-sitrep-21032022.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation_reports/file/iom-regional-ukraine-response-external-sitrep-21032022.pdf). Acesso em: 14 maio 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Useful information for people entering Romania from Ukraine*. 2022. Disponível em: <https://romania>.



iom.int/news/useful-information-people-entering-romania-ukraine. Acesso em: 29 abr. 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Who is a migrant?: IOM definition of “migrant”*. 2022. Disponível em: <https://www.iom.int/who-migrant-0>. Acesso em: 29 abr. 2022.

JONES, Charles. The human right to subsistence. *Journal of Applied Philosophy*, v. 30, p. 57-72, 2013.

LACERDA, Moara; MAURÍCIO JÚNIOR, Alceu. The not so humanitarian dichotomy between refugees and economic migrants. *Nomos: Revista do Programa de Pós-graduação em Direito - UFC, Fortaleza*, v. 40, n. 2, p. 33-48, 23 fev. 2021.

LILLICH, Richard B. Reviewed work(s): U. N. Covenant on civil and political rights: CCPR commentary by Manfred Nowak. *The American Journal of International Law*, Cambridge, v. 89, n. 2, p. 460-461, abr. 1995. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/pdf/2204221.pdf?refreqid=excelsior%3A72c6a8d17be4188e23c175857e51e602&ab\\_segments=&origin=&acceptTC=1](https://www.jstor.org/stable/pdf/2204221.pdf?refreqid=excelsior%3A72c6a8d17be4188e23c175857e51e602&ab_segments=&origin=&acceptTC=1). Acesso em: 31 out. 2022.

MANCILLA, Alejandra. The human right to subsistence. *Philosophy Compass*, v. 14, p. 1-10, 2019.

MATIAS, João Luís Nogueira; GUIMARÃES, Gabriel Braga. Os impactos econômicos positivos da migração na Europa: a oportunidade que não pode ser perdida. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 275-288, 25 abr. 2022.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. *Livret d'accueil en France pour les déplacés d'Ukraine*. France, 2022. Disponível em: <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Actualites/L-actu-immigration/Information-a-destination-des-ressortissants-ukrainiens>. Acesso em: 29 abr. 2022.

MINISTRY OF INTERIOR OF THE SLOVAK REPUBLIC. *Situation in Ukraine: information and assistance*. 2022. Disponível em: <https://www.minv.sk/?ukraine-information-assistance>. Acesso em: 29 abr. 2022.

MONTALVERNE, Tarin Cristino Frota; MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira. Refugiados ambientais e tutela jurídica internacional: algumas considerações. *Revista de Direito Internacional*, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 45-55, 21 jul. 2012.

MORANO-FOADI, Sonia. Solidarity and responsibility: advancing humanitarian responses to EU migratory pressures. *European Journal of Migration and Law*, v. 19, p. 223-254, 2017.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. United Nations. *Principles and guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*. 2017. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. An explanation of social assistance, pension schemes, insurance schemes and similar concepts. *In: OECD Framework for Statistics on the Distribution of Household Income, Consumption and Wealth*. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264194830-16-en.pdf?expires=1651270041&id=id&accname=guest&checksum=A771CB7FF865369CDA0B36EFF61187E1>. Acesso em: 29 abr. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. União Europeia. Regulamento (UE) 2021/1147 do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de julho de 2021 que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração: PE/56/2021/INIT. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 251, p. 1-47, 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1147&from=PT>. Acesso em: 01 maio 2021.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. União Europeia. Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida (reformulação). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 337, p. 9-26,



20 dez. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=PT>. Acesso em: 30 abr. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. União Europeia. Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2004 relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 158, p. 77-123, 30 abr. 2004,. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&from=EN>. Acesso em: 30 abr. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. União Europeia. *Debates: 6 - Protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas*. Estrasburgo, 13 mar. 2001. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-5-2001-03-13-ITM-006\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-5-2001-03-13-ITM-006_PT.html). Acesso em: 30 abr. 2022.

PATRIAT, Monique. Guest Editorial: the EU humanitarian aid policy: progress and challenges. *European Foreign Affairs Review*, v. 24, p. 1-6, 2010.

PAULA, Bruna Vieira de. O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, [S. l.], n. 7, p. 51-68, dez. 2006.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 marzo 2022. Misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Roma, ano 163, n. 89, 15 abr. 2022. Disponível em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2022/04/15/89/sg/pdf>. Acesso em: 29 abr. 2022.

PUSTERLA, Francesca; PUSTERLA, Elia. The 2015 migrant crisis and EU Member States: the relations between state fragility and solidarity. *European Political Science*, v. 17, p. 535-550, 2017.

SHUE, Henry. *Basic rights: subsistence, affluence and american foreign policy*. 2. ed. Nova Jersey: Princeton University Press, 1996.

UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos direitos fundamentais da União Europeia*. 2000. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. *Pilar europeu dos direitos sociais*. 2017. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pt.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia: versão consolidada. *Jornal Oficial da União Europeia*, v. 202, 7 jun. 2016. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF). Acesso em: 29 abr. 2022.

UNICEF. *Convenção sobre os Direitos da Criança*. 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 14 maio 2022.

UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *General Comment No. 19: the right to social security (Art. 9 of the Covenant)*: E/C.12/GC/19. Geneva, 2008. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/618890>. Acesso em: 29 abr. 2022.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. General Assembly Resolution 2200A (XXI). *International covenant on economic, social and cultural rights*. 16 dez. 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 29 abr. 2022.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. United Nations. *Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*. 1984. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>. Acesso em: 29 abr. 2022.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. United Nations. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*. 2006. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>. Acesso em: 14 maio 2022.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. United Nations. *Resolution adopted by the General Assembly on 2 March 2022: A/RES/ES-11/1*. 2022. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/293/36/PDF/N2229336.pdf?OpenElement>. Acesso em: 28 abr. 2022.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. European Convention on Human Rights and the Protection of Refugees, Asylum-Seekers and Displaced Persons. *European Series*, v. 2 n. 3, 1996.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Ukrainian family confronts new reality of life as refugees*. 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/stories/2022/3/6229dc0f4/ukrainian-family-confronts-new-reality-life-refugees.htm>. Acesso em: 28 abr. 2022.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *UNHCR annotated comments on COUNCIL DIRECTIVE 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*. 2001. Disponível em : <https://www.unhcr.org/protection/operations/436620152/unhcr-annotated-comments-council-directive-200155ec-20-july-2001-minimum.html>. Acesso em: 14 maio 2022

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *UNHCR note on the principle of non-refoulement*. 1997. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>. Acesso em 14 maio 2022.

UNITED NATIONS. *International Migrant Stock 2020*. 2020. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>. Acesso em: 29 abr. 2022.

UNITED NATIONS. *Sustainable development goals: goal 1 - end poverty in all its forms everywhere*. 2016. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/>. Acesso em: 29 abr. 2022.

VONK, Gijsbert; OLIVIER, Marius. The fundamental right of social assistance: a global, a regional (Europe and Africa) and a national perspective (Germany, the Netherlands and South Africa). *European Journal of Social Security*, v. 21, p. 219-240, 2019.

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico  
[www.rdi.uniceub.br](http://www.rdi.uniceub.br) ou [www.brazilianjournal.org](http://www.brazilianjournal.org).  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.