

**A GESTÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS PELO MAR E O USO DE  
MEDIDAS DE EXTERNALIZAÇÃO DE FRONTEIRAS:  
O CASO *S.S. E OUTROS CONTRA ITÁLIA* E A POSSIBILIDADE DE  
AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE JURISDIÇÃO**

*Gabriel Braga Guimarães\** & *Ana Carolina Barbosa Pereira Matos\*\**

**Resumo:** A política de externalização de fronteiras é bastante utilizada na gestão das fronteiras europeias. *S.S. e Outros contra Itália*, aguardando julgamento no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), é um caso emblemático, que poderá modificar a forma como se responsabiliza os Estados que aplicam as medidas de externalização de fronteiras. O objetivo do presente artigo é analisar a legalidade da política de externalização de fronteiras à luz das normas internacionais e europeias. Outrossim, investiga-se o impacto do supramencionado caso como possível mudança de paradigma quanto à interpretação do conceito de jurisdição. A pesquisa utiliza o método indutivo, sendo realizada uma análise bibliográfica e documental. Depreendeu-se que existem precedentes do TEDH que possibilitam a flexibilização do conceito de responsabilidade em razão do exercício da jurisdição de forma extraterritorial, mesmo quando o Estado não tem relação direta com as violações, mas também não agiu para impedir ou prevenir que as violações ocorressem, mesmo sabendo da sua probabilidade.

**Palavras-chave:** Fluxos migratórios pelo mar; Gestão migratória; Externalização de fronteiras; Tribunal Europeu dos Direitos do Homem; Jurisdição.

**THE MANAGEMENT OF MIGRATORY FLOWS BY SEAS AND THE USE  
OF BORDER EXTERNALIZATION MEASURES:  
*S.S. AND OTHERS V. ITALY* AND THE POSSIBILITY OF EXPANDING THE  
CONCEPT OF JURISDICTION**

**Abstract:** The management of European borders widely uses border externalization policies. *S.S. and Others v. Italy*, awaiting judgment by the ECtHR, is an emblematic case. It could change how the States that apply border externalization measures are held accountable for human rights violations. This paper analyzes the legality of border externalization policies under international and European law. Subsequently, it considers the impact of the aforementioned case as a possible paradigm shift regarding the interpretation of the concept of jurisdiction. The research uses the inductive method, carrying out a bibliographical and documentary analysis. It concludes that ECtHR's precedents make it possible to soften the concept of responsibility due to the exercise of jurisdiction extraterritorially, even when the

---

\* Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Brasil. Mestre e graduado em Direito pela UFC. Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário Estácio de Ribeirão Preto. Membro do Módulo de Pesquisa “Pobreza, Sustentabilidade e Direito Internacional” do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI) da UFC. Bolsista CAPES/BRASIL. <https://orcid.org/0000-0002-4142-3291>. Contato: gabrielbrag12@yahoo.com.

\*\* Doutora em Direito pela Universidade Federal do Ceará, Brasil. Mestre em Ordem Jurídica Constitucional pela Universidade Federal do Ceará, com graduação em Direito e especialização em Direito Processual Civil, ambas pela Universidade de Fortaleza. Professora de Direito do Centro Universitário Christus. Coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica do Centro Universitário Christus. Orientadora da linha de pesquisa de Direito Europeu do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais - GEDAI da Universidade Federal do Ceará. <https://orcid.org/0000-0001-7476-9929>. Contato: anacarolina.bpmatoss@gmail.com.

State has no direct relationship with the committed violations however did not act to prevent or prevent the violations from occurring, even knowing its probability.

**Keywords:** Migratory flows through the sea; Migration management; Externalization of borders; European Court of Human Rights; Jurisdiction.

## **LA GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS POR MAR Y EL USO DE MEDIDAS DE EXTERNALIZACIÓN DE FRONTERAS: EL CASO *S.S. Y OTROS CONTRA ITALIA* Y LA POSIBILIDAD DE AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE JURISDICCIÓN**

**Resumen:** La política de externalización de fronteras es muy utilizada en la gestión de las fronteras europeas. *S.S. y Otros contra Italia*, pendiente de sentencia en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), es un caso emblemático, que puede cambiar la forma en que los Estados que aplican medidas de externalización fronteriza deben rendir cuentas. El objeto de este artículo es analizar la legalidad de la política de externalización de fronteras a la luz de los estándares jurídicos internacionales y europeos. Además, se investiga el impacto del citado caso como posible cambio de paradigma en cuanto a la interpretación del concepto de jurisdicción. La investigación utiliza el método inductivo, realizándose un análisis bibliográfico y documental. Se infirió que existen precedentes del TEDH que permiten flexibilizar el concepto de responsabilidad por el ejercicio extraterritorial de la jurisdicción, aun cuando el Estado no tenga una relación directa con las violaciones, pero tampoco actuó para prevenir o impedir las de que se produzcan infracciones, aun sabiendo

**Palabras clave:** Flujos migratorios por mar; Gestión migratoria; Externalización de fronteras; Tribunal Europeo de Derechos Humanos; Jurisdicción.

---

### **1 Introdução**

A Europa se tornou um dos principais destinos migratórios contemporâneos<sup>1</sup>, sendo hodiernamente o maior destino dos migrantes internacionais, com mais de 87 milhões de migrantes, o que corresponde a 30,9% do quantitativo mundial<sup>2</sup>. Todavia, não obstante a problemática da gestão migratória alarme a opinião pública europeia e mundial, esse continente ainda recebe poucos migrantes vulneráveis e refugiados, quando comparado com países como a Turquia, Paquistão e Líbano<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> WIHTOL DE WENDEN, Catherine. As novas migrações. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 13, n. 23, p. 17-28, 2016, p. 18.

<sup>2</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *World Migration Report 2022*. Geneva: IOM, 2021, p. 24.

<sup>3</sup> MARQUES JÚNIOR, William Paiva; SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da. A Transnacionalidade e os Direitos Humanos como elementos de resolução sobre o aspecto de provisoriedade ou definitividade do instituto do Refúgio. In: *5º Seminário Internacional "Democracia e Constitucionalismo: novos desafios na era da globalização"*, 2017, Perúgia, Itália. Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Itajaí, Santa Catarina: UNIVALI, 2017, p. 305-306.

No contexto da União Europeia (UE), destaca-se especialmente a migração pelo mar, uma vez que o Mar Mediterrâneo é uma fronteira natural entre Europa, África e Ásia. Cada Estado-membro é afetado de forma diferente pelos fluxos migratórios, sendo que alguns Estados, particularmente aqueles que se localizam nas fronteiras externas da União, recebem um número consideravelmente maior de migrantes e, por consequência, têm que lidar com um impacto econômico e social muito mais relevante do que outros Estados-membros do bloco<sup>4</sup>.

As fronteiras marítimas, ao contrário das terrestres, são mais vulneráveis no que tange à entrada de migrantes<sup>5</sup>, considerando que as áreas a serem protegidas são muito mais extensas<sup>6</sup>, a fiscalização mais complexa e as situações mais sensíveis<sup>7</sup>. Nessa conjuntura, um dos recursos mais utilizados na gestão das fronteiras externas da UE é a parceria com Estados terceiros, seja por meio de financiamentos, seja por meio de atuação conjunta<sup>8</sup>.

As medidas de “externalização das fronteiras” - também conhecidas como “externalização do controle da migração”<sup>9</sup>, “sistemas de ‘controle sem contato’ dos fluxos

---

<sup>4</sup> “Enquanto alguns Estados-Membros continuam a enfrentar o desafio da gestão das fronteiras externas, outros têm de fazer face às chegadas em massa por terra ou por mar, ou à sobrelotação dos centros de acolhimento, e outros ainda enfrentam um grande número de movimentos não autorizados de migrantes” COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo*. Bruxelas, 2020, COM (2020) 609 final, p. 1.

<sup>5</sup> Nessa perspectiva, cf. MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira. *Governança conflitiva das fronteiras marítimas, securitização e migração irregular*. 2019. 350 f. Tese (doutorado em Direito), Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2019; MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota. Políticas de externalização de fronteiras: uma análise sob a perspectiva do direito internacional dos refugiados e da diretiva europeia sobre procedimentos comuns para a concessão e a revogação de proteção. In: FERRAZ, Daniel Amin; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; LASMAR, Jorge Mascarenhas (org.). *Política exterior, segurança e estratégia global*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019, p. 2-22; GUIMARÃES, Gabriel Braga. A última fronteira europeia: os reflexos da migração pelo mar na atual conjuntura europeia. In: MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; MELO, Silvana Paula Martins de; QUEIROZ, Arthur Gustavo Saboya de; FREITAS, Nikaelly Lopes de; SILVA, Amon Elpídio da (org.). *Perspectivas contemporâneas do direito internacional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 473-491.

<sup>6</sup> A UE tem uma zona costeira externa de mais de 90.000 km e a maior Zona Econômica Exclusiva (ZEE) do Mundo, com área total de 20.000 KM<sup>2</sup>. EUROPEAN COMMISSION. *European Union Maritime Security Strategy: responding together to global challenges - a guide for stakeholders*. 2013. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/02ab6cfa-b735-4b56-a6e1-587e4b3e4882>.

<sup>7</sup> Nessa oportunidade, ressalta-se, particularmente com relação ao Mar Mediterrâneo, que: “the Mediterranean as a border(ing) space has gradually left its stable ground of national checkpoints and territorial lines on maps to make part of a more fluid landscape built on overlapping, and often contradictory, histories of mobility and exchange”. RAEYMAEKERS, Timothy. Introduction: Europe’s bleeding border and the Mediterranean as a relational space. *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, [S.L.], v. 13, n. 2, p. 163-172, 2014. p. 168.

<sup>8</sup> A importância das parcerias com Estados terceiros para a gestão migratória na UE é enfatizada em dois dos mais recentes instrumentos jurídicos acerca da temática migratória na UE: a Agenda Europeia para Migração de 2015 e a proposta para o Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo de 2020.

<sup>9</sup> MÜLLER, Patrick; SLOMINSKI, Peter. Breaking the legal link but not the law? The externalization of EU migration control through orchestration in the Central Mediterranean. *Journal Of European Public Policy*, [S.L.], v. 28, n. 6, p. 801-820, 24 abr. 2020.

migratórios”<sup>10</sup> ou “controle remoto da migração”<sup>11</sup> - estão entre os principais instrumentos utilizados pelos Estados-membros da UE nesse contexto de parcerias com Estados terceiros para a efetivação da gestão migratória<sup>12</sup>. Essas medidas de controle remoto consistem em “um conjunto de práticas, estruturas físicas e instituições cujo objetivo é o controle e a mobilidade dos indivíduos enquanto eles estão fora do território de seu Estado de destino pretendido”<sup>13</sup>. Nesse sentido, objetivam “filtrar os migrantes e selecionar quem pode passar”<sup>14</sup>, bem como “identificar, monitorar, deter, deportar e dissuadir os indesejados por meio de uma arquitetura de repulsão”<sup>15</sup>.

Nesse cenário, a UE justifica a utilização de Estados extracomunitários para a implementação de medidas de controle das fronteiras da União, especialmente no que tange às vias marítimas, em razão da complexidade da gestão dos fluxos migratórios nesses espaços<sup>16</sup>.

As medidas de externalização de fronteiras desafiam em alguns aspectos a implementação da tutela dos direitos das pessoas migrantes. Partindo-se da premissa de que “é o exercício da jurisdição que determina se um Estado pode responder por violações de direitos humanos em uma situação específica”<sup>17</sup>, o fato das medidas de fiscalização e de proteção da área de jurisdição de um Estado estar sendo executadas por Estados terceiros dificulta a responsabilização por violações aos direitos humanos que vierem a ser cometidas, principalmente quando não há submissão desses Estados terceiros às principais normas internacionais e europeias de proteção aos direitos humanos. Não obstante, esse controle “sem contato” exercido por meio de técnicas de gerenciamento remoto e/ou em cooperação com uma administração local, que atua como uma representante, pode equivaler a um controle “efetivo”

---

<sup>10</sup> MORENO-LAX, Violeta. The Architecture of Functional Jurisdiction: Unpacking Contactless Control - On Public Powers, S.S. and Others v. Italy, and “The Operational Model”. *German Law Journal*, [S.L.], v. 21, n. 3, p. 385-416, abr. 2020.

<sup>11</sup> FITZGERALD, David Scott. Remote control of migration: theorising territoriality, shared coercion, and deterrence. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, [S.L.], v. 46, n. 1, p. 4-22, 17 out. 2019.

<sup>12</sup> MATOS; MONT'ALVERNE, Políticas de externalização de fronteiras: uma análise sob a perspectiva do direito internacional dos refugiados e da diretiva europeia sobre procedimentos comuns para a concessão e a revogação de proteção, *cit.*, p. 6.

<sup>13</sup> FITZGERALD, Remote control of migration, *cit.*, p. 9.

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> Outrossim, ressalta-se que “[e]stas políticas de ‘control a distancia’ parten[tanto de formas de presión contra particulares – sobre todo las empresas de transporte – como de acuerdos internacionales, regionales o binacionales para garantizar el bloqueo y la readmisión de los solicitantes de asilo en terceros países considerados como ‘de tránsito’”. POMBO, María Dolores París. Externalización de las fronteras y bloqueo de los solicitantes de asilo en el norte de México. *Remhu - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília, v. 30, n. 64, p. 101-116, abr. 2022, p. 102.

<sup>17</sup> MORENO-LAX, The Architecture of Functional Jurisdiction, *cit.*, p. 385.

da gestão migratória, violando as obrigações à luz dos ordenamentos internacional e europeu de proteção aos direitos humanos<sup>18</sup>.

Nesse contexto, o objetivo da pesquisa desenvolvida no presente artigo é examinar a problemática da política de externalização de fronteiras, no contexto da contenção dos fluxos migratórios pelo mar em direção à UE, e a sua incompatibilidade com os regimes internacional e europeu de proteção aos direitos humanos. Como estudo de caso, analisa-se o caso *S.S. e Outros contra Itália*, que está *sub judice* no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH)<sup>19</sup>, e que, se julgado procedente, mudará provavelmente a interpretação das normas de proteção aos direitos humanos, permitindo-se a condenação de um Estado que não participou diretamente em violação perpetrada à Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), mas que forneceu os meios, possibilitou a atuação do Estado violador ou se manteve inerte frente à situação.

Acrescente-se que as políticas imigratórias securitizadoras da mobilidade humana no mar também não são privilégio dessa última década, contudo, essas questões até o momento não receberam o tratamento internacional apropriado.

A discussão acerca da jurisdição estatal sobre as faixas marítimas é temática que pautou a agenda internacional nas décadas de 70 e 80, quando da edição da Convenção das Nações Unidas de Direito do Mar em 1982, mas que permanece atual e necessária, haja vista que os avanços tecnológicos têm permitido a inovação por parte dos Estados das formas de gestão de fronteiras, tornando urgente que sejam revisitadas discussões como esta.

A pesquisa ora proposta propõe a análise de caso particular europeu, no entanto, destaque-se que este modelo de controle de fluxos imigratórios pelo mar não é utilizado apenas pelos Estados da União Europeia, podendo ser observado também, guardadas as peculiaridades de cada região, em outras partes do mundo, como em relação à política australiana de detenção de migrantes irregulares *offshore* e os controles dos fluxos migratórios pelo mar realizados pelos Estados Unidos ao longo das últimas décadas<sup>20</sup>.

Quanto à metodologia, a análise da problemática será feita primordialmente por meio de estudo teórico-bibliográfico a respeito do tema. A pesquisa é prioritariamente qualitativa, eis que versará sobre as relações sociais e políticas, visando maior compreensão acerca das dificuldades de fundamentação e de aplicabilidade das normas de proteção aos direitos humanos

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 387.

<sup>19</sup> Até o momento da finalização da escrita do presente trabalho, o caso *S.S. e Outros c. Itália* constava com o *status* de “*Communicated Case/Affaire Communiquée*” no sítio virtual do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH).

<sup>20</sup> MATOS. Governança conflitiva das fronteiras marítimas, securitização e migração irregular, *cit.*

na conjuntura de excepcionalidade formada na UE, que padece com o pluralismo multicultural de visões e leituras das possíveis soluções para as questões migratórias iminentes, ocasionando reações descoordenadas dos Estados que ferem a tutela jurídica dos direitos humanos. Nesse sentido, a pesquisa é de natureza exploratória, descritiva e interpretativa, valendo-se da utilização do método de abordagem indutiva.

Quanto ao percurso material, o presente artigo está dividido em duas partes. Na primeira parte, faz-se um estudo dos fundamentos da política de externalização de fronteiras no contexto da crise migratória na UE, especialmente dos fluxos pelas vias marítimas, abordando-se os principais desafios à gestão das fronteiras marítimas, bem como a responsabilidade dos Estados pelos migrantes que se utilizam dessas vias. Posteriormente, na segunda parte, faz-se um estudo de caso, abordando-se o caso *S.S. e Outros c. Itália*, a ser julgado no TEDH em breve, tendo em vista a perspectiva desse caso ser paradigmático quanto à mudança da interpretação das normas de proteção aos direitos humanos, em razão da possível ampliação do conceito de jurisdição no âmbito da CEDH. Ademais, para entender melhor como poderá ocorrer a construção da fundamentação da decisão no TEDH para o caso em análise, abordam-se os principais precedentes da Corte a respeito da temática. Por fim, apresentam-se as conclusões obtidas acerca do tema.

## **2 Gestão das crises migratórias pela União Europeia: a política de externalização das fronteiras marítimas**

A migração pelo mar ganhou recentemente bastante destaque no contexto da UE. Na “crise” de 2015-2016, por exemplo, enquanto alguns Estados-membros da UE, como Grécia e Itália, eram confrontados com situações de considerável pressão, em razão do afluxo sem precedentes de migrantes chegando em suas fronteiras pelas vias marítimas<sup>21</sup>. Outros países consideravelmente menos afetados, como Polônia, Hungria e Chéquia, adotavam paradoxalmente medidas bastante restritivas e se mostraram pouco inclinados a dividir o fardo dos desafios gerados pelos fluxos migratórios que atingiam outros Estados-membros.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Para maiores informações sobre as medidas adotadas à época da crise de 2015-2016 para amenizar a situação na Grécia e na Itália, cf. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional*. Bruxelas, 2015, OJ L 239, 15.9.2015, p. 146–156; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia*. Bruxelas, 2015, OJ L 248, 24.9.2015, p. 80–94.

<sup>22</sup> Nessa oportunidade, salienta-se que Polônia, Hungria e Chéquia foram consideradas pela Corte de Justiça da União Europeia (CJUE), em 2020, como descumpridoras das suas obrigações para com o Direito da UE, uma vez que se recusaram a cumprir o mecanismo temporário de recolocação de requerentes de proteção internacional oriundos das fronteiras da Grécia e Itália. Cf. COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). *Commission v. Poland, Hungary and the Czech Republic*. Judgment in Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-

Observa-se na contemporaneidade uma concepção de soberania diretamente ligada à ideia de que a segurança estatal legítima e justifica a atuação do Estado de modo extralegal, quando uma questão política crítica se apresenta, como ocorre no caso da gestão dos fluxos marítimos<sup>23</sup>, sendo, as políticas de externalização de fronteiras marítimas exemplo da controvertida interpretação dos Estados quanto ao exercício da soberania em prol da segurança estatal.

As fronteiras marítimas, diferentemente das terrestres, são mais porosas quanto à entrada de migrantes. Por mais que muitos Estados tentem, nem sempre é possível evitar o contato completo com os contingentes migratórios que chegam em suas fronteiras. Ademais, devido ao princípio do *non-refoulement*<sup>24</sup>, os Estados não podem simplesmente impedir que as pessoas ingressem na sua jurisdição, deixando de ter seu pedido de refúgio ou de outra proteção internacional analisado<sup>25</sup>. Além disso, ao contrário dos migrantes que ingressam pela via terrestre, os migrantes que se utilizam das vias marítimas estão em estado de maior vulnerabilidade, não podendo permanecer à deriva em alto-mar ou simplesmente retornar para seu local de partida pela mesma via em que chegaram.

Nesse contexto, considerando que essas medidas podem ter sua legalidade questionada<sup>26</sup>, uma vez que apresentam pontos de incompatibilidade com as normas internacionais e europeias de proteção aos direitos humanos<sup>27</sup>, faz-se necessário analisar em maior profundidade a implementação das medidas de externalização de fronteiras, as quais são

---

719/17. Press release n° 40/20. Luxembourg, 2 April 2020. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040en.pdf>.

<sup>23</sup> DAUVERGNE, Catherine. *Making people illegal: what globalization means for migration and law*. New York: Cambridge University Press, 2008, p. 171.

<sup>24</sup> O art. 33º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 garante tutela jurídica ao princípio do *non-refoulement*, prevendo que “[n]enhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas”. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Geneva, 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).

<sup>25</sup> Um dos pilares da proteção jurídica garantida pelo instituto do refúgio, principalmente quanto à questão da análise do *status* de cada pessoa, é o princípio do *non-refoulement* (ou não devolução), o qual estabelece que um Estado não deve obrigar uma pessoa a retornar a um território onde possa estar exposta à perseguição. Dessa forma, para se evitar o retorno indevido de um indivíduo ao território em que possa estar exposto à perseguição é necessária a análise individual do *status* de cada um, a fim de verificar se realmente há ameaça ou, pelo menos, indícios de ameaça à vida daquele indivíduo, evitando-se, portanto, o cometimento de maiores desrespeitos à dignidade humana. Para maior aprofundamento, Cf. VIEIRA DE PAULA, Bruna. 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.

<sup>26</sup> Outrossim, para além da análise jurídica dos acontecimentos, pondera-se que “[t]hrough the politics of migration in the Mediterranean, Europe’s emerging identity once again hits hard against its own violent colonial past”. RAEYMAEKERS. Introduction, *cit.*, p. 170.

<sup>27</sup> MATOS; MONT'ALVERNE, Políticas de externalização de fronteiras, *cit.*, p. 21.

contemporaneamente instrumentos bastante utilizados para a contenção dos fluxos migratórios, a fim de evitar o seu ingresso irregular na área sob jurisdição dos Estados da UE.

À vista disso, para compreender melhor quais os principais desafios impostos pelas medidas de externalização de fronteiras no contexto da migração pelo mar, faz-se necessário explorar inicialmente como ocorre a questão da expansão das fronteiras nos espaços marinhos e a consequente extensão da jurisdição dos Estados, bem como quais são os principais obstáculos jurídicos quando a administração dessas fronteiras expandidas é transferida a Estados terceiros (2.1). Em seguida, faz-se uma análise do conceito de terceiro país seguro frente ao direito internacional dos refugiados, abordando-se quais seriam as responsabilidades dos Estados costeiros pelos migrantes pelo mar (2.2).

## 2.1 Os principais desafios da administração das fronteiras marítimas dos Estados-membros da UE

A questão migratória é um ponto bastante sensível no contexto da UE, principalmente quando se considera que:

A fronteira externa mediterrânica e atlântica sul do espaço Schengen encontra-se geograficamente muito próxima dos Estados de origem ou de trânsito de grande número de imigrantes ilegais para a União Europeia. Esta proximidade permite o acesso clandestino ao território dos Estados-Membros em causa (Espanha, Itália, Grécia, Malta e Chipre, principalmente) de pequenas embarcações ou de embarcações normalmente não navegáveis (barcos em mau estado, sobrecarregados, sem qualquer equipamento de segurança, iluminação ou orientação e sem tripulação especializada)<sup>28</sup>

Em razão da atual configuração do Regulamento de Dublin<sup>29</sup>, exige-se que os requerentes de refúgio e de outros tipos de proteção internacional solicitem a proteção estatal e o reconhecimento do seu *status* no Estado-membro da UE onde primeiro ingressarem<sup>30</sup>. Nesse cenário, os Estados-membros geograficamente localizados nas fronteiras do bloco ficam

---

<sup>28</sup> SECRETARY-GENERAL OF THE EUROPEAN COMMISSION. Annexe au Document de Travail des Services de la Commission. Étude sur les instruments de droit international pertinents en matière d'immigration clandestine par voie maritime. In: SECRETARY-GENERAL OF THE EUROPEAN COMMISSION. *Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea*. SEC (2007) 691 final, 2007, p. 9.

<sup>29</sup> “O Regulamento de Dublin estabelece uma hierarquia de critérios para identificar o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo na Europa. Este é predominantemente com base em laços familiares, seguido de responsabilidade atribuída com base no Estado através do qual o requerente de asilo entrou primeiro, ou do Estado responsável pela sua entrada no território dos Estados-Membros da UE, Noruega, Islândia, Liechtenstein e Suíça”. MARQUES, Francisco. Migração: Regulamento de Dublin começa a abrir brechas na União Europeia. 2015. *Euronews*. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2015/09/10/migracao-regulamento-de-dublin-comeca-a-abrir-bechas-na-uniao-europeia>.

<sup>30</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Política de asilo da União Europeia: país da União Europeia responsável pela análise dos pedidos*. 2020. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A23010503\\_1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A23010503_1).

sobrecarregados e, em vista disso, tomam medidas mais agressivas e, muitas vezes, incompatíveis com as normas internacionais no controle dos fluxos migratórios<sup>31</sup>.

Uma das ferramentas mais utilizadas na gestão dos fluxos migratórios é a externalização do controle de migração<sup>32</sup>, a qual “depende fortemente da cooperação de países terceiros e do envolvimento direto da UE e de seus Estados-membros em operações de fronteira extraterritoriais”<sup>33</sup>. Esse recurso da UE de orquestração da governança da migração externa pode ser visto como um esforço para externalizar custos e tornar a gestão de fronteiras mais eficaz<sup>34</sup>. Outrossim, pode servir como uma estratégia para a UE compensar certos déficits de capacidade, recrutando um intermediário que possua capacidade complementar<sup>35</sup>.

No entanto, para compreender os desafios jurídicos que se opõem à implementação das medidas de externalização das fronteiras, faz-se necessário, inicialmente, entender como se comportam as fronteiras nos espaços marinhos, isto é, como se procede a jurisdição dos Estados costeiros sobre o mar.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), em seu art. 2º, adota a teoria do direito da soberania estatal sobre a área considerada como mar territorial<sup>36</sup>, porém, essa soberania prevista não é absoluta, mas sim limitada, estando sujeita ao cumprimento de certas obrigações, nos termos da própria CNUDM<sup>37</sup>. Essa soberania (limitada)

---

<sup>31</sup> Sobre a cisão de interesses na UE quanto à gestão migratória, ressalta-se que “[...] a gestão das migrações, particularmente no que concerne à gestão das fronteiras externas da UE, enfrenta lutas constantes entre os interesses nacionais de cada Estado. Neste sentido, os estados-membros do Sul e Este da UE, que se veem confrontados com crescentes fluxos irregulares, insistem nos conceitos de *burden-sharing* e de solidariedade ao abordar a gestão das migrações. Por sua vez, os países de destino mostram-se relutantes em proporcionar recursos financeiros ou aceitar um número mais elevado de refugiados. Estas divergências significativas entre os estados-membros ao nível das estratégias para gerir as migrações traduzem-se diretamente no desenvolvimento das políticas de imigração e de asilo”. FERREIRA, Susana. Orgulho e preconceito: A resposta europeia à crise de refugiados. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 50, p. 87-107, jun. 2016, p. 92.

<sup>32</sup> Nesse sentido, ressalta-se que: “[t]his process—border externalization—is rapidly integrating diplomatic, military and economic initiatives around unorthodox associational agreements and implementing bodies among the European Union institutions, European member states, non-EU countries, and new quasi-public institutions of research, management, and policing”. CASAS-CORTES, Maribel; COBARRUBIAS, Sebastian; PICKLES, John. Riding Routes and Itinerant Borders: autonomy of migration and border externalization. *Antipode*, [S.L.], v. 47, n. 4, p. 894-914, 27 mar. 2015. p. 908.

<sup>33</sup> MÜLLER; SLOMINSKI; Breaking the legal link but not the law?, *cit.*, p. 806.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> Cf. art. 2º da CNUDM: “1. A soberania do Estado costeiro estende-se além do seu território e das suas águas interiores e, no caso de Estado arquipélago, das suas águas arquipelágicas, a uma zona de mar adjacente designada pelo nome de mar territorial. 2. Esta soberania estende-se ao espaço aéreo sobrejacente ao mar territorial, bem como ao leito e ao subsolo deste mar. 3. A soberania sobre o mar territorial é exercida de conformidade com a presente Convenção e as demais normas de direito internacional”. BRASIL. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. *Decreto N° 1.530*. Brasília, 22 jun. 1995.

<sup>37</sup> Cf. art. 311º, inciso 2, da CNUDM: “2. A presente Convenção não modifica os direitos e as obrigações dos Estados Partes resultantes de outros acordos compatíveis com a presente Convenção e que não afetam o gozo por outros Estados Partes dos seus direitos nem o cumprimento das suas obrigações nos termos da mesma Convenção”. *Idem*.

permite ao Estado costeiro, dentre outras possibilidades, o exercício exclusivo do poder de polícia sobre a navegação na área do mar territorial e a aplicação de normas nacionais sobre temas como a migração aos transeuntes na área<sup>38</sup>. Nesse sentido, o Estado costeiro tem o dever de atuar com relação a todos os assuntos relacionados ao mar territorial, inclusive, garantindo a navegação segura e a proteção da vida humana, por meio da adoção das medidas que entender propícias<sup>39</sup>.

Isso posto, percebe-se que há incompatibilidade das medidas de externalização de fronteiras com o supramencionado regramento internacional. A previsão normativa é que cada Estado regule o seu mar territorial, responsabilizando-se conseqüentemente por todas as violações às normas de direitos humanos que nele ocorrerem<sup>40</sup>. Essa disposição, todavia, é desafiada pela aplicação das medidas de externalização das fronteiras, haja vista o controle e a proteção da área de jurisdição de um Estado estarem sendo realizados, na prática, por um Estado terceiro. Esse elemento de jurisdição estrangeira dificulta a responsabilização estatal, em caso de cometimento de violações aos direitos humanos, uma vez que, muitas vezes, não há submissão do Estado terceiro às mesmas normas de proteção aos direitos humanos às quais se submete o Estado que “terceirizou” a gestão das suas fronteiras.

Como um dos principais exemplos dessa questão de “terceirização” da fiscalização das fronteiras e, conseqüentemente, da responsabilidade pelos incidentes ocorridos, podem-se citar os acordos entre Líbia e Itália nas últimas décadas. A Líbia, financiada pelo Estado italiano atua nas medidas de controle e contenção do fluxo migratório entre os dois países. Não obstante, a Líbia não ratificou a CNUDM, o que significa que não se submete às suas normas, bem como não se subordina à jurisdição do Tribunal Internacional do Mar, ao contrário da Itália, que se submete tanto à CNUDM como ao supramencionado Tribunal.

Nessas circunstâncias, percebe-se fundamental o estudo mais aprofundado das responsabilidades dos Estados quanto aos migrantes que se utilizam das vias marítimas, o que se faz no próximo subtópico (2.2).

## 2.2 As responsabilidades dos Estados costeiros pelos migrantes pelo mar: o conceito de terceiro país seguro frente à implementação das medidas de externalização de fronteiras

---

<sup>38</sup> ZANELLA, Tiago Vinicius. *Curso de Direito do mar*. Curitiba: Juruá, 2013.

<sup>39</sup> *Idem*.

<sup>40</sup> Conforme já esclarecido, a soberania dos Estados sobre o mar territorial é limitada ao cumprimento das demais normas às quais os Estados estão comprometidos, inclusive as normas de proteção aos direitos humanos, nomeadamente, as normas de proteção aos direitos dos refugiados.

Quando da análise dos fluxos migratórios em direção ao continente europeu, a migração pelas vias marítimas é um tema bastante relevante. Nesse contexto, as medidas de externalização de fronteiras - isto é, o deslocamento consciente dos controles migratórios para as margens da soberania territorial<sup>41</sup> - vêm sendo utilizadas pelos Estados-membros da UE como ferramentas de fiscalização e contenção dos fluxos migratórios. Todavia, a implementação dessas práticas é desafiadora, tendo em vista que elas possibilitam violações às normas de proteção aos direitos humanos, sem, muitas vezes, permitir a responsabilização dos perpetradores de tais violações. À vista disso, a fim de entender melhor quais normas regulamentam esse tipo de situação, faz-se necessário investigar o conteúdo da responsabilidade internacional dos Estados para com os migrantes que se utilizam das vias marítimas.

Inicialmente, ressalta-se que, apesar dos Estados terem a soberania para decidir quem entra e quem permanece nos territórios sob os quais exercem a soberania, o direito de locomoção entre Estados é garantido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, a qual traz em seu art. 13º a previsão do direito à liberdade de locomoção e de mudança de Estado e em seu art. 14º a do direito de procurar e receber asilo em outros países em virtude de perseguição.

Assim sendo, uma vez que os migrantes estejam em alto-mar, ou seja, fora da zona de jurisdição do Estado costeiro, não pode haver a negativa à prestação de assistência àqueles que se encontram em perigo no mar com base em sua situação imigratória<sup>42</sup>. Não podendo, também, os migrantes serem impedidos de deixar o território e/ou o mar territorial de um Estado costeiro sob a alegação de imigração irregular, haja vista a existência dos direitos humanos acima mencionados.

Para mais, a questão da devolução automática dos migrantes resgatados para o território de um país terceiro logo após o resgate em alto-mar pode ser também bastante problemática, haja vista que, embora não haja previsão na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, delimitando qual país deva, de fato, proceder com a análise do pedido de refúgio<sup>43</sup>, podendo não ser necessariamente o primeiro ao qual o migrante chegue ou mesmo o

---

<sup>41</sup> RAEYMAEKERS, Introduction, *cit.* p. 164.

<sup>42</sup> MATOS; MONT'ALVERNE, Políticas de externalização de fronteiras, *cit.*

<sup>43</sup> Nessa perspectiva, ressalta-se que “[a] questão de saber como elaborar critérios comuns para identificar qual o Estado responsável pela análise de um pedido de asilo, deve ser examinado tendo em conta os princípios pertinentes do Direito Internacional dos Refugiados que derivam da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados, relacionados com o direito de procurar e beneficiar de asilo noutros países, por motivos de perseguição, tal como estipula o art 14 alínea 1 da Declaração Universal dos Direitos do Homem. [...] A responsabilidade de um Estado, nos termos da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de 1967, é invocada logo que esse Estado receba um pedido de asilo, pois tal implica a requisição do

país ao qual o migrante deseje chegar, há a vedação à devolução para um território no qual o mesmo tenha sua vida e sua dignidade ameaçadas.

Nessa conjuntura, o conceito de terceiro país seguro é essencial no âmbito do procedimento de readmissão de refugiados e solicitantes de refúgio, pois é possível que haja a transferência de responsabilidade com relação à proteção estatal garantida a um indivíduo de um Estado para outro, desde que esse terceiro Estado não represente uma ameaça à vida da pessoa a qual se está garantindo proteção, sendo, portanto, um terceiro país seguro.

Apesar de não haver uma definição concreta no direito internacional quanto ao que caracterizaria um terceiro país seguro, no contexto do direito da União Europeia, o conceito de terceiro país seguro já está consagrado e é aplicável a todos os Estados-membros da comunidade<sup>44</sup>. De modo semelhante, entre as normas que garantem a proteção das pessoas no mar, também existe a previsão do que seria um lugar seguro para fins de desembarque de pessoas resgatadas no mar<sup>45</sup>.

Dessa forma, percebe-se que no âmbito dos acordos entre países da UE e países extracomunitários, especialmente visando às medidas de contenção de fluxos migratórios, as medidas de devolução dos migrantes resgatados ou interceptados aos países terceiros podem

---

estatuto de refugiado por uma pessoa que se encontra nas suas fronteiras, no seu território ou que depende da sua jurisdição. Em qualquer destes casos, os Estados partes devem observar, entre outros, o princípio de *non-refoulement*. Assim, o facto de um refugiado ter encontrado ou poder vir a encontrar protecção num determinado país não desvincula os outros Estados da obrigação de respeitar o princípio de *non-refoulement* dos refugiados, mesmo que se possa admitir que a responsabilidade primordial de assegurar protecção internacional, incluindo asilo, incumba a um outro Estado”. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Acordos de readmissão, protecção em "terceiro país seguro" e políticas de asilo*. 1994. Disponível em: [http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn\\_lisboa/colect2/2o.html](http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/colect2/2o.html).

<sup>44</sup> O art. 38º, inciso 1, da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho da UE, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional afirma que: “[o]s Estados-Membros só podem aplicar o conceito de terceiro país seguro quando as autoridades competentes se certificarem de que uma pessoa que requer proteção internacional será tratada no país terceiro em causa de acordo com os seguintes princípios: a) Não ameaça da vida e liberdade da raça, religião, pertença a determinado grupo social ou opinião política; b) Inexistência de risco de danos graves, na acepção da Diretiva 2011/95/UE; c) Respeito do princípio da não repulsão nos termos da Convenção de Genebra; d) Respeito da proibição do afastamento, em violação ao direito de não ser objeto de tortura, nem de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes consagrado na legislação internacional; e e) Concessão da possibilidade de pedir o estatuto do refugiado e de, se a pessoa for considerada refugiada, receber proteção em conformidade com a Convenção de Genebra”. PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação)*. Bruxelas, 2013. OJ L 180, 29.6.2013, p. 60–95, p. 80.

<sup>45</sup> A Organização Marítima Internacional define “lugar seguro” como: “[a] place of safety (as referred to in the Annex to the 1979 SAR Convention, paragraph 1.3.2) is a location where rescue operations are considered to terminate. It is also a place where survivors’ safety of life is no longer threatened and where their basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met. Further, it is a place from which transportation arrangements can be made for the survivors’ next or final destination”. THE MARITIME SAFETY COMMITTEE. Organização Marítima Internacional. *Guidelines on the treatment of persons rescued at sea*. Resolution MSC.167(78), adopted on 20 May 2004. MSC 78/26/Add.2, p. 8. Disponível em: [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Facilitation/Documents/MS.167%20\(78\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Facilitation/Documents/MS.167%20(78).pdf).

ter sua legalidade questionada, principalmente, quando se observa que países como Líbia e Turquia, que são os *Hot Spots*<sup>46</sup> de partida de migrantes em direção à UE, não preenchem os requisitos, previstos pelas normas europeias ou mesmo pelas normas internacionais de proteção às pessoas em perigo em alto-mar, de país seguro para a readmissão de migrantes.

A Líbia é, em especial, bastante problemática quanto ao assunto acolhimento de migrantes, pois, além de não fazer parte dos principais acordos internacionais que garantem a normatização mínima quanto ao tema, existem vários relatórios e estudos que provam que as autoridades do país do norte da África vêm perpetrando inúmeras violações às normas de proteção aos migrantes, entre os quais estão os refugiados, em seu território<sup>47</sup>.

Dessa forma, depreende-se que as medidas de externalização de fronteiras patrocinadas ou realizadas em parceria com países da UE resultam na devolução das pessoas resgatadas ao território de países terceiros que não se submetem às principais normas de proteção aos direitos humanos. Outrossim, a respeito desses países terceiros, existem provas concretas de que a dignidade dos migrantes está sob ameaça, em violação ao princípio do *non-refoulement*, uma norma *jus cogens*<sup>48</sup>.

Nesse contexto, na próxima seção, passa-se a análise de um caso paradigmático, envolvendo os acordos recentes entre Itália e Líbia, do qual o julgamento poderá alterar a forma como o TEDH percebe a possibilidade de responsabilização dos Estados europeus frente a violação de direitos humanos perpetrada por Estados terceiros, no qual a violação foi diretamente possibilitada pelos Estados europeus.

### **3 O caso *S.S. e Outros contra Itália* no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: mudança de paradigma quanto às medidas de externalização de fronteiras?**

---

<sup>46</sup> Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o termo *Hotspot* é sinônimo dos termos “instalações de recepção”, “centros de acomodação”, “centros de identificação”, “centros de processamento”, “pontos de acesso” e “centros de retenção ou detenção” e significa “[a]ll forms of premises used for the housing of applicants for international protection and other categories of migrants, including refugees, whilst individuals await decisions on applications for admission or on international protection”. Ademais, ressalta-se que “[t]he name and functions of such facilities vary among States” e que “[s]ome facilities may accommodate a particular group of non-nationals only, for example those seeking international protection, whilst others will accommodate additional groups.” INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *International Migration Law: Glossary on Migration*. Geneva: Iom, 2019, n. 34, p. 169-170.

<sup>47</sup> HUMANS RIGHTS WATCH. *Libya: events of 2020*. 2020. Disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/libya>.

<sup>48</sup> Nessa perspectiva, é relevante ponderar que: “[a]lthough technically separated, at the end of the day one cannot deny the explicit normative linkages between the EU’s humanitarian values, which it regularly invokes to justify repressive actions on its borders, and the Treaty by which member states promise to respect fundamental freedoms and human rights through the Council of Europe.” RAEYMAEKERS, Introduction, *cit.*, p. 164-165.

As medidas de externalização de fronteiras são instrumentos que vêm sendo utilizados nas tentativas de contenção dos fluxos migratórios, especialmente os fluxos vindos pelo mar. A utilização desse tipo de medida é bastante questionável frente à interpretação sistemática dos ordenamentos jurídicos, tanto europeu, quanto internacional, de normas de proteção aos direitos humanos, pois gera uma situação de dubiedade quanto à responsabilização dos Estados pelas violações às normas ocorridas.

Um dos casos mais emblemáticos quanto a essa questão é *S.S. e Outros contra Itália* que está *sub judice* no TEDH. O caso traz a situação em que se alega violação às normas de proteção aos direitos humanos realizada por um Estado, sendo a referida violação financiada por um Estado terceiro. Tendo, portanto, a violação ocorrida em benefício daquele Estado, que apenas patrocinou, e se percebendo que foi, de fato, o patrocínio que permitiu a realização de todo o procedimento.

Nesse sentido, inicialmente se salientam quais foram os fatos e fundamentos apresentados quando da judicialização do caso *S.S. e Outros c. Itália* no TEDH, mostrando qual a sua relevância para o estudo da temática, o que justifica a sua escolha como estudo de caso na presente pesquisa (3.1). Posteriormente, examinam-se alguns precedentes do TEDH que já trataram da temática, analisando-se como poderiam levar a formação de uma jurisprudência no sentido de uma possível mudança na interpretação da responsabilização estatal pelas violações às normas de direitos humanos, mesmo que realizadas por meio de um Estado terceiro que não seja signatário de tais normas (3.2).

3.1 O caso *S.S. e Outros contra Itália* e a relevância do seu julgamento no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: ampliação do conceito de jurisdição?

*S.S. e Outros contra Itália* é um caso emblemático quanto à problemática das medidas de externalização de fronteiras e da responsabilização dos Estados pelas violações aos direitos humanos. A depender de qual for o veredicto e de quais forem os argumentos utilizados na deliberação do supramencionado caso no TEDH, poderá ser modificada a forma como os Estados aplicam as medidas de externalização de fronteiras. Para entender melhor a relevância desse caso *sub judice*, faz-se essencial entender quais foram os fatos ocorridos e quais os argumentos apresentados quando da judicialização desse incidente perante o TEDH.

*S.S. e Outros c. Itália* retrata especificamente a situação ocorrida entre os dias 5 e 6 de novembro de 2017, em que um bote de borracha com 150 pessoas deixou a costa Líbia em direção ao continente europeu. Às seis horas da manhã do dia 6 de novembro, o Centro de Coordenação e Resgate Marítimo de Roma recebeu um pedido de socorro vindo do barco, que

estava afundando<sup>49</sup>. Todos os navios nas proximidades foram convidados “a intervir no resgate das pessoas que estavam no bote”<sup>50</sup>. Próximo ao local estavam um navio de resgate holandês da ONG Sea Watch, o Sea Watch 3, um navio militar francês, o Premier Maître l'Her, e um navio da guarda costeira líbia, o Ras Jadir<sup>51</sup>. Logo após entrar em contato com Centro de Coordenação e Resgate Marítimo de Roma e obter permissão para o resgate, o Sea Watch 3, acompanhado do navio francês, dirigiu-se ao local, porém o navio da marinha líbia foi mais rápido e chegou primeiro<sup>52</sup>.

Segundo o relato dos que estavam no barco, “o movimento da água provocado pelo navio líbio causou a morte de várias pessoas que se encontravam a bordo do barco e que foram repentinamente atiradas à água”<sup>53</sup>. Além disso, foi relatado que “não foram fornecidos coletes salva-vidas”<sup>54</sup>, tendo a tripulação do navio líbio “atingido as pessoas na água com cordas e as ameaçado com armas”<sup>55</sup>. Há registro de que as autoridades militares italianas, que foram quem recebeu a mensagem de socorro, “fizeram várias tentativas de contato com a tripulação líbia, pedindo-lhes que desligassem os motores da embarcação e coordenassem as operações de resgate com o Sea Watch 3”<sup>56</sup>. Todavia, houve a recusa, pela parte Líbia, à cooperação, “alegando-se a designação do navio líbio como o navio responsável pelo resgate no local”<sup>57</sup>.

O navio da ONG só chegou ao local por volta das oito da manhã e conseguiu resgatar e trazer ao solo italiano em segurança apenas 59 passageiros<sup>58</sup>. Parte dos migrantes já havia sido recolhida pela guarda costeira líbia, que os levou de volta ao território líbio. Dentre os que foram retornados, parte deles foi levada a um campo de detenção em Tajura, Líbia, onde teriam sido submetidos a maus-tratos e violência. Posteriormente, foram repatriados para a Nigéria<sup>59</sup>. Outrossim, “houve o resgate dos corpos dos que haviam morrido no mar, dentre os quais constavam crianças”<sup>60</sup>.

---

<sup>49</sup> COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME (CourEDH). *S.S. et autres contre l'Italie*. Requête n° 21660/18. Introduite le 3 mai 2018. Communiquée le 26 juin 2019. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-194748>.

<sup>50</sup> *Idem*.

<sup>51</sup> *Idem*.

<sup>52</sup> *Idem*.

<sup>53</sup> *Idem*.

<sup>54</sup> *Idem*.

<sup>55</sup> *Idem*.

<sup>56</sup> *Idem*.

<sup>57</sup> *Idem*.

<sup>58</sup> LEO, Andreina de. SS. and Others V. Italy: sharing responsibility for migrants' abuses in Libya. *Public International Law & Policy Group (PILPG)*. Disponível em: <https://www.publicinternationallawandpolicygroup.org/lawyering-justice-blog/2020/4/23/ss-and-others-v-italy-sharing-responsibility-for-migrants-abuses-in-libya>.

<sup>59</sup> CourEDH, *S.S. et autres contre l'Italie*, cit.

<sup>60</sup> *Idem*.

Quando da submissão do caso ao TEDH, o principal argumento trazido pelos promoventes é o de que a Itália deve ser responsabilizada pelas violações aos direitos humanos realizadas contra os migrantes, na medida em que efetivamente possibilitou às autoridades líbias realizar medidas de interceptação que levassem a tais violações<sup>61</sup>. Com fundamentação nos arts. 2º e 3º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)<sup>62-63</sup>, alega-se que “o Centro de Coordenação e Resgate Marítimo de Roma, ao permitir que o Ras Jadir participasse das operações de resgate, expôs os migrantes ao risco de maus tratos e os colocou em risco de morte”<sup>64</sup>. Considera-se, para tanto, que seria exigível que as autoridades italianas soubessem dos perigos que os migrantes estariam expostos em razão das políticas reiteradamente praticadas pelas autoridades líbias<sup>65</sup>.

Ademais, ressaltam-se as alegações de maus-tratos por parte das autoridades líbias, bem como, as mortes que ocorreram no evento. Com respaldo nos arts. 3º e 4º da CEDH<sup>66</sup>, argumentam que “os requerentes correram o risco de serem devolvidos à Líbia, país onde migrantes irregulares são detidos em condições desumanas e degradantes e correm o risco de serem submetidos à escravidão”<sup>67</sup>. Outrossim, “teriam os promoventes corrido o risco de serem repatriados arbitrariamente para seus países de origem”<sup>68</sup>, o que está em desacordo com o princípio do *non-refoulement*.

Nesse contexto de análise de possível responsabilização da Itália pela situação, salienta-se que o navio líbio que foi ao encontro do barco em necessidade fora doado pela Itália à guarda costeira líbia em maio do mesmo ano, isto é, 2017<sup>69</sup>. A doação do referido navio faz parte da parceria realizada entre Itália e Líbia no contexto de enfrentamento aos fluxos migratórios, sendo uma medida de externalização de fronteira do governo italiano, que patrocina de forma indireta a atuação das autoridades líbias no resgate e retorno dos migrantes encontrados no mar mediterrâneo. Como consequência do Memorando de Entendimento entre a Itália e a Líbia, assinado em 2017, o governo italiano se comprometeu a fornecer apoio técnico e tecnológico às instituições líbias encarregadas da “luta” contra a imigração ilegal<sup>70</sup>. Esse apoio

---

<sup>61</sup> LEO, SS. and Others V. Italy, *cit.*

<sup>62</sup> Cf. art. 2º da CEDH a respeito do direito à vida

<sup>63</sup> Cf. art. 3º da CEDH a respeito da proibição da torura.

<sup>64</sup> CourEDH, *S.S. et autres contre l'Italie*, *cit.*

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> Cf. art. 4º da CEDH a respeito da proibição da escravatura e do trabalho forçado.

<sup>67</sup> CourEDH, *S.S. et autres contre l'Italie*, *cit.*

<sup>68</sup> *Idem.*

<sup>69</sup> LEO, SS. and Others V. Italy, *cit.*

<sup>70</sup> *Idem.*

consistiu em assistência técnica e financeira, bem como na doação de várias embarcações-patrolha, incluindo aquela que realizou a operação no caso examinado<sup>71</sup>.

Levando-se em conta que a guarda costeira líbia era muito deficitária antes de 2016, fica evidente que foi apenas devido à ajuda técnica e financeira da Itália que se atingiu a capacidade operacional necessária para realizar as interceptações que levaram à ocorrência de graves violações dos direitos humanos às custas dos migrantes<sup>72</sup>. Nesse sentido, o questionamento que perdura é: a Itália realmente não exerceu uma influência decisiva sobre a operação? E se, conseqüentemente, deve ser responsabilizada pelas violações dos direitos humanos decorrentes?

Nesse contexto, para Violeta Moreno-Lax, as ações da Itália e aquelas orquestradas na Líbia devem ser tomadas como um todo, ao invés de desagregadas<sup>73</sup>. A supramencionada autora defende a ampliação do conceito de jurisdição por meio de uma abordagem funcional da mesma, a qual implica:

[...] não apenas controle efetivo sobre pessoas ou assuntos territoriais para a ativação das obrigações da CEDH. O controle sobre áreas políticas (gerais) ou operações táticas (individuais), realizadas ou produzindo efeitos no exterior, também importa. Esses são os veículos do exercício dos “poderes públicos” que equivalem à jurisdição. É por meio de medidas de política e procedimentos operacionais que os Estados exercem controle pessoal ou espacial – realizado como reivindicação de legitimidade e expectativa de cumprimento pelos interessados. Nessas situações, o nexo jurisdicional entre o Estado e o indivíduo existe antes de quaisquer violações potencialmente resultantes – por meio do planejamento e execução de políticas e/ou conduta operacional sobre as quais o estado exerce controle efetivo (se não exclusivo). A implementação de políticas e ações operacionais não são eventos acidentais. Eles manifestam um grau de deliberação e vontade estatal que, quando acionados, constituem uma expressão fundamental de seus poderes como soberanos<sup>74</sup>.

Assim sendo, segundo defende Violeta Moreno-Lax, “[s]ob a abordagem funcional, a eliminação do contato físico direto com os indivíduos envolvidos não significa mais a ruptura de um possível vínculo jurisdicional que possa desencadear obrigações de direitos humanos”<sup>75</sup>. Pelo contrário, esse entendimento funcional de jurisdição “sustenta que o poder operacional projetado e acionado no exterior, como outros métodos de controle territorial e/ou pessoal controle, equivale a um exercício de jurisdição”<sup>76</sup>

Cabe ao TEDH esclarecer se essa política de controle da migração baseada na cooperação está ou não em conformidade com a CEDH. Dessa forma, depreende-se que o

---

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> MORENO-LAX, The Architecture of Functional Jurisdiction: Unpacking Contactless Control - On Public Powers, S.S. and Others v. Italy, and “The Operational Model”, *cit.*

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 403.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 388.

<sup>76</sup> *Idem.*

juízo do caso *S.S. e Outros c. Itália* poderá mudar a forma como a responsabilização dos Estados ocorre, mesmo quando a situação que levou à violação dos termos da CEDH foi cometida por intermédio da cooperação e do patrocínio a um Estado terceiro, em razão da possível ampliação do conceito de jurisdição.

À vista disso, para entender em termos mais práticos como ocorreu a evolução da temática, faz-se necessário abordar como o TEDH vem julgando casos com situações semelhantes e quais os precedentes foram formados. Para tanto, na próxima subseção, faz-se uma análise dos precedentes do TEDH no tocante ao tema.

3.2 A legalidade das medidas de externalização de fronteiras e os precedentes do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos: a responsabilidade dos Estados costeiros europeus

*S.S. e Outros c. Itália* é um caso *sub judice* cujo veredicto pode alterar o paradigma quanto à possibilidade de responsabilização de um Estado mesmo quando a situação que levou à violação das normas de direitos humanos foi cometida por intermédio da cooperação e do patrocínio a um Estado terceiro.

Nesse contexto, para entender melhor como o TEDH vem entendendo a respeito da temática, é essencial o estudo de alguns outros casos paradigmáticos em que houve a formação de precedentes relevantes à análise da questão.

Inicialmente, o caso *Al-Skeini e Outros contra Reino Unido* é bastante interessante para a análise. O caso diz respeito à falta de investigação eficaz em relação à morte de pessoas que estavam sob a jurisdição do Reino Unido e traz precedentes relevantes quanto à interpretação do conceito de jurisdição, pois apesar de reconhecer que a noção de jurisdição é essencialmente territorial, quando diz que “a jurisdição se presume ser exercida normalmente em todo o território do Estado”<sup>77</sup> e que “a competência jurisdicional de um Estado [...] é principalmente territorial”<sup>78</sup>, reconhece igualmente que “os atos dos Estados Contratantes praticados ou produzindo efeitos fora de seus territórios podem constituir um exercício de jurisdição [...] apenas em casos excepcionais”<sup>79</sup>.

No caso em análise, o TEDH julgou que “como uma exceção ao princípio da territorialidade, a jurisdição de um Estado Contratante [...] pode se estender aos atos das suas

---

<sup>77</sup> EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (ECHR). *Case of Al-Skeini and Others v. The United Kingdom*. Application n° 55721/07. Judgment (Merits and Just Satisfaction) on 07 July 2011, p. 57. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105606>.

<sup>78</sup> ECHR, *Case of Al-Skeini and Others v. The United Kingdom*, cit., p. 57.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 57-58.

autoridades que produzam efeitos fora do seu próprio território"<sup>80</sup>. Outrossim, o TEDH apregoou que “sempre que o Estado, por meio de seus agentes, exerce controle e autoridade sobre um indivíduo e, portanto, jurisdição, o Estado tem a obrigação [...] de garantir a esse indivíduo os direitos e liberdades [...] que são relevantes para a situação desse indivíduo”<sup>81</sup>.

Nesse contexto, Violeta Moreno-Lax apregoa que o fato da jurisdição dever ser presumivelmente exercida normalmente em todo o território do Estado, sobre o qual o Estado é soberano, não torna a jurisdição extraterritorial excepcional em sentido material, mas apenas impõe que haja a comprovação do efetivo vínculo soberano-autoridade na situação individual. A presunção muda o ônus da prova, mas não deve impedir a constatação substantiva de se a jurisdição foi de fato exercida<sup>82</sup>. Destarte, percebe-se que existem possibilidades da aplicação da responsabilização de um Estado por violações à CEDH em razão de atos praticados em uma conjuntura que convencionalmente não seria considerada *a priori* sua jurisdição.

Outro caso bastante famoso quanto à utilização da noção de controle efetivo em uma conjuntura de jurisdição extraterritorial no contexto de interceptação de migrantes em alto mar é o caso *Hirsi Jamaa e Outros contra Itália*. No caso em questão, houve a condenação da Itália pela violação da CEDH por meio de sua política de retorno de migrantes à Líbia. O TEDH considerou, quanto ao exercício extraterritorial da jurisdição no mar, que a natureza especial do ambiente marítimo não pode justificar uma área fora da lei em que os indivíduos não estejam protegidos por nenhum sistema jurídico capaz de lhes conferir o gozo dos direitos e garantias protegidos pela CEDH aos quais os Estados se comprometeram a garantir a todos dentro de sua jurisdição<sup>83</sup>.

Em *Hirsi Jamaa e Outros c. Itália* é possível perceber que houve um fator determinante para a condenação do Estado requerido: os migrantes estiveram sob o controle efetivo das autoridades italianas, mesmo que em um ambiente que *a priori* não seria considerado como jurisdição da Itália e mesmo que posteriormente tenham sido entregues às autoridades líbias. Na prática, o fato de que o Estado condenado teve contato direto com as vítimas, mesmo que não tenha sido o perpetuador direto das violações, poder ter sido uma questão decisiva quando da decisão do TEDH<sup>84</sup>. O caso ora discutido serviu como paradigma para a implementação de mudanças no controle de fronteiras marítimas pelos Estados costeiros

---

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>81</sup> ECHR, *Case of Al-Skeini and Others v. The United Kingdom*, *cit.*, p. 59.

<sup>82</sup> MORENO-LAX, *The Architecture of Functional Jurisdiction*, *cit.*

<sup>83</sup> Cf. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (ECHR). *Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy*. Application n° 27765/09. Judgment (Merits and Just Satisfaction) on 23 February 2012. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231>.

<sup>84</sup> LEO, SS. and Others V. Italy, *cit.*

européus, especialmente, no que tange à terceirização das medidas de controle efetivo e direto dos fluxos de migrantes pelo mar, na tentativa de se eximirem de suas obrigações frente às normas internacionais de proteção aos direitos humanos.

Para mais, outro caso bastante relevante quanto ao tema é o caso *Ilascu e Outros contra Moldávia e Rússia*. No caso em questão, o TEDH se distanciou um pouco da jurisprudência formada com relação à aplicação da responsabilização por meio da jurisdição em caso de controle efetivo. Em *Ilascu e Outros c. Moldávia e Rússia*, a Rússia foi condenada por não ter agido para prevenir ou pôr fim às violações, tendo em vista que a área em que as violações ocorreram, apesar de não ser russa, estava sob a influência da Rússia<sup>85</sup>.

Prevaleceu a compreensão de que “o dever de ação preventiva em relação às violações dos direitos humanos se origina, antes de mais nada, da influência que um Estado exerce sobre determinada situação, o que também pode ser demonstrado por meio de apoios financeiros”<sup>86</sup>. O TEDH entendeu que a melhor interpretação para os termos da CEDH no caso de jurisdição extraterritorial seria o de que se um Estado tem o poder de prevenir violações de direitos humanos e não toma alguma atitude acerca disso, sua conduta poderia desencadear a aplicabilidade do art. 1º da CEDH, envolvendo, portanto, sua responsabilidade, mesmo em uma circunstância em que as violações ocorreram extraterritorialmente e o Estado contratante não exerceu um controle efetivo<sup>87</sup>.

Dessa forma, depreende-se que existem precedentes que possibilitam a flexibilização do conceito de responsabilização em razão da jurisdição extraterritorial, até mesmo quando o Estado submetido à CEDH não tem nenhuma relação direta com as violações, mas não agiu para impedir ou prevenir que elas ocorressem, mesmo sabendo da sua probabilidade. As obrigações dos direitos humanos continuam vinculantes quando os Estados cooperam uns com os outros. Em vários casos, o TEDH concluiu que a Convenção impõe obrigações às partes da CEDH às quais estas não podem fugir através da colaboração entre si ou com outras entidades<sup>88</sup>. Quando isso não for possível, as partes da CEDH não podem se ver isentas de suas obrigações. Pelo contrário, eles ficam impedidas de entrar em um acordo com outros Estados que entrem em conflito com suas obrigações decorrentes da CEDH<sup>89</sup>.

---

<sup>85</sup> Cf. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (ECHR). *Case of Ilascu and Others v. Moldova and Russia*. Application n.º. 48787/99. Judgment (Merits and Just Satisfaction) on 08 July 2004. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61886>.

<sup>86</sup> LEO, SS. and Others V. Italy, *cit*.

<sup>87</sup> *Idem*.

<sup>88</sup> MORENO-LAX, The Architecture of Functional Jurisdiction, *cit*.

<sup>89</sup> *Idem*.

Nessas circunstâncias, argumenta-se que o TEDH vem construindo entendimento que permite que a Itália seja condenada pelas violações cometidas, uma vez que se prove a relação direta entre a atuação da Líbia e o patrocínio da Itália, bem como se prove a omissão das autoridades italianas frente às possíveis violações a serem cometidas pelas autoridades líbias. Todavia, o tema ainda é bastante sensível e a flexibilização dos conceitos nem sempre é uma possibilidade totalmente viável, tendo em vista a insegurança jurídica que se pode causar. O que não se pode permitir é que os Estados submetidos à CEDH “terceirizem” a sua atuação quanto à gestão das fronteiras, isentando-se de responsabilização pela perpetração de violações às normas de direitos humanos com base em uma aplicação estrita das normas.

#### **4 Considerações finais**

As medidas de externalização de fronteiras marítimas têm sido muito utilizadas no contexto de gestão dos fluxos migratórios na UE. A proliferação deste modelo de gestão se baseia na porosidade deste tipo de fronteiras, o que permite uma espécie de “terceirização” da administração dos fluxos migratórios. Um dos principais problemas deste modelo de gestão de fluxos de pessoas pelo mar é o fato de os acordos mencionados serem, costumeiramente, celebrados com Estados terceiros que não se enquadram no conceito de Estados seguros, o que compromete a legalidade destes arranjos institucionais diante dos regramentos internacional e da UE.

A externalização de fronteiras marítimas faz com que o Estado de destino de migrantes e solicitantes de refúgio delegue o controle e a proteção da área marítima sob sua jurisdição a outros Estados. Estes Estados terceiros atuam de modo a impedir o livre exercício do direito de liberdade de locomoção, desrespeitam o princípio do *non-refoulement* e, em alguns casos, promovem medidas que podem ser consideradas como sendo expulsão coletiva.

É o caso do acordo firmado por meio de um memorando de entendimento entre Itália e Líbia, que financia e mantém a guarda costeira líbia para atuar nos moldes descritos acima e ao longo deste trabalho. A Itália, além de financiar a atuação das forças de segurança da Líbia, ainda usa de aparatos tecnológicos para identificar as embarcações de migrantes e comunicar as autoridades líbias para que estas atuem.

Resta claro que os Estados têm a soberania para decidir quem entra e quem permanece nos territórios sob os quais exercem a soberania. No entanto, a devolução automática dos migrantes resgatados para o território de um país terceiro logo após o resgate em alto-mar pode ser bastante problemática, haja vista este tipo de conduta ser flagrantemente contrária às principais normas de proteção aos direitos humanos, em violação ao princípio do *non-*

*refoulement*, que é norma de *jus cogens*. Ademais, estes países terceiros, como a Líbia por exemplo, são alvos de denúncias de que em seus territórios a dignidade dos migrantes está sob ameaça.

O TEDH possui precedentes relevantes no que tange às medidas de gestão dos fluxos marítimos, já tendo, inclusive, condenado a Itália em oportunidades anteriores por sua atuação direta de modo a devolver migrantes e violar o princípio do *non-refoulement*.

O caso *S.S. e Outros c. Itália* coloca *sub judice* a discussão a respeito da possibilidade de ampliação da noção de jurisdição e, conseqüentemente, amplia as possibilidades de responsabilização dos Estados costeiros europeus, na hipótese de reconhecimento quanto à responsabilidade por uma atuação “virtual” do Estado italiano, ao equipar, financiar e, ainda, transmitir informações para a atuação das forças de segurança líbias na contenção de fluxos migratórios.

O impacto de uma decisão neste sentido poderá modificar a forma como os Estados aplicam as medidas de externalização de fronteiras, principalmente, quando se considera que existem precedentes que possibilitam a flexibilização do conceito de responsabilização em razão da jurisdição extraterritorial, até mesmo quando o Estado vinculado à CEDH não tem nenhuma relação direta com as violações, mas não agiu para impedir ou prevenir que as mesmas ocorressem, mesmo sabendo da sua probabilidade.

Apesar de ainda não haver uma decisão em definitivo, a análise do caso *sub judice* apresenta importantes premissas e paradigmas para a compreensão da noção de jurisdição, bem como da urgência quanto à ampliação da interpretação de tal conceito, a fim de afastar a possibilidade dos Estados mais desenvolvidos pagarem para se eximir da responsabilidade pela violação de normas de direitos humanos no tocante à gestão dos fluxos migratórios pelo mar, por meio da utilização de Estados terceiros como uma espécie de seus procuradores.

## Referências Bibliográficas

- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Acordos de readmissão, protecção em "terceiro país seguro" e políticas de asilo*. 1994. Disponível em: [http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn\\_lisboa/colect2/2o.html](http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/colect2/2o.html). Acesso em: 08 dez. 2022.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Geneva, 1951.
- BRASIL. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. *Decreto Nº 1.530*. Brasília, 22 jun. 1995.
- CASAS-CORTES, Maribel; COBARRUBIAS, Sebastian; PICKLES, John. Riding Routes and Itinerant Borders: autonomy of migration and border externalization. *Antipode*, [S.L.], v. 47, n. 4, p. 894-914, 27 mar. 2015.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo*. Bruxelas, 2020, COM (2020) 609 final.
- COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME (CourEDH). *S.S. et autres contre l'Italie*. Requête nº 21660/18. Introduite le 3 mai 2018. Communiquée le 26 juin 2019.
- COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). *Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic*. Judgment in Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17. Press release nº 40/20. Luxembourg, 2 April 2020.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional*. Bruxelas, 2015, OJ L 239, 15.9.2015, p. 146–156.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia*. Bruxelas, 2015. OJ L 248, 24.9.2015, p. 80–94.
- DAUVERGNE, Catherine. *Making people illegal: what globalization means for migration and law*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- EUROPEAN COMMISSION. *European Union Maritime Security Strategy: responding together to global challenges - a guide for stakeholders*. 2013. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/02ab6cfa-b735-4b56-a6e1-587e4b3e4882>. Acesso em: 03 dez. 2022.
- EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: a European Agenda on Migration*. Brussels, 2015. COM (2015) 240 final.
- EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (ECHR). *Case of Ilascu and Others v. Moldova and Russia*. Application nº. 48787/99. Judgment (Merits and Just Satisfaction) on 08 July 2004.
- EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (ECHR). *Case of Al-Skeini and Others v. The United Kingdom*. Application nº 55721/07. Judgment (Merits and Just Satisfaction) on 07 July 2011.
- EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (ECHR). *Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy*. Application nº 27765/09. Judgment (Merits and Just Satisfaction) on 23 February 2012.
- FERREIRA, Susana. Orgulho e preconceito: A resposta europeia à crise de refugiados. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 50, p. 87-107, jun. 2016.

- FITZGERALD, David Scott. Remote control of migration: theorising territoriality, shared coercion, and deterrence. *Journal Of Ethnic And Migration Studies*, [S.L.], v. 46, n. 1, p. 4-22, 17 out. 2019.
- GUIMARÃES, Gabriel Braga. A última fronteira europeia: os reflexos da migração pelo mar na atual conjuntura europeia. In: MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; MELO, Silvana Paula Martins de; QUEIROZ, Arthur Gustavo Saboya de; FREITAS, Nikaelly Lopes de; SILVA, Amon Elpídio da (org.). *Perspectivas contemporâneas do direito internacional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 473-491.
- HUMANS RIGHTS WATCH. *Libya: events of 2020*. 2020. Disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/libya>. Acesso em: 10 dez. 2022.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *International Migration Law: Glossary on Migration*. Geneva: IOM, 2019, n. 34.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *World Migration Report 2022*. Geneva: IOM, 2021.
- LEO, Andreina de. SS. and Others V. Italy: sharing responsibility for migrants' abuses in Libya. 2020. *Public International Law & Policy Group (PILPG)*. Disponível em: <https://www.publicinternationallawandpolicygroup.org/lawyering-justice-blog/2020/4/23/ss-and-others-v-italy-sharing-responsibility-for-migrants-abuses-in-libya>. Acesso em: 02 dez. 2022.
- MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota. Políticas de externalização de fronteiras: uma análise sob a perspectiva do direito internacional dos refugiados e da diretiva europeia sobre procedimentos comuns para a concessão e a revogação de proteção. In: FERRAZ, Daniel Amin; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; LASMAR, Jorge Mascarenhas (org.). *Política exterior, segurança e estratégia global*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019. p. 2-22.
- MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira. *Governança conflitiva das fronteiras marítimas, securitização e migração irregular*. 2019. 350 f. Tese (doutorado em Direito), Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2019.
- MARQUES, Francisco. Migração: regulamento de dublin começa a abrir brechas na União Europeia. 2015. *Euronews*. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2015/09/10/migracao-regulamento-de-dublin-comeca-a-abrir-bechas-na-uniao-europeia>. Acesso em: 07 dez. 2022.
- MARQUES JÚNIOR, William Paiva; SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da. A Transnacionalidade e os Direitos Humanos como elementos de resolução sobre o aspecto de provisoriedade ou definitividade do instituto do Refúgio. In: *5º Seminário Internacional "Democracia e Constitucionalismo: novos desafios na era da globalização"*, 2017, Perúgia, Itália. Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Itajaí, Santa Catarina: UNIVALI, 2017. v. 01. p. 295-313.
- MORENO-LAX, Violeta. The Architecture of Functional Jurisdiction: Unpacking Contactless Control - On Public Powers, S.S. and Others v. Italy, and "The Operational Model". *German Law Journal*, [S.L.], v. 21, n. 3, p. 385-416, abr. 2020.
- MÜLLER, Patrick; SLOMINSKI, Peter. Breaking the legal link but not the law? The externalization of EU migration control through orchestration in the Central Mediterranean. *Journal Of European Public Policy*, [S.L.], v. 28, n. 6, p. 801-820, 24 abr. 2020.
- NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 1948.
- PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos*

- comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação)*. Bruxelas, 2013, OJ L 180, 29.6.2013, p. 60–95.
- POMBO, María Dolores París. Externalización de las fronteras y bloqueo de los solicitantes de asilo en el norte de México. *Remhu: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, [S.L.], v. 30, n. 64, p. 101-116, abr. 2022.
- RAEYMAEKERS, Timothy. Introduction: Europe's bleeding border and the Mediterranean as a relational space. *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, [S.L.], v. 13, n. 2, p. 163-172, 2014.
- REPUBBLICA ITALIANA. *Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana*. 2017. Disponível em: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2022.
- SECRETARY-GENERAL OF THE EUROPEAN COMMISSION. Annexe au Document de Travail des Services de la Commission. Étude sur les instruments de droit international pertinents en matière d'immigration clandestine par voie maritime. In: SECRETARY-GENERAL OF THE EUROPEAN COMMISSION. *Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea*. SEC(2007) 691 final, 2007.
- THE MARITIME SAFETY COMMITTEE. Organização Marítima Internacional. *Guidelines on the treatment of persons rescued at sea*. Resolution MSC.167(78), adopted on 20 May 2004. MSC 78/26/Add.2.
- UNIÃO EUROPEIA. *Política de asilo da União Europeia: país da União Europeia responsável pela análise dos pedidos*. 2020. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A23010503\\_1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A23010503_1). Acesso em: 07 dez. 2022.
- VIEIRA DE PAULA, Bruna. 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.
- WIHTOL DE WENDEN, Catherine. As novas migrações. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 13, n. 23, p. 17-28, 2016.
- ZANELLA, Tiago Vinicius. *Curso de Direito do mar*. Curitiba: Juruá, 2013.

**Como citar este artigo:** GUIMARÃES, Gabriel Braga; MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira. A gestão dos fluxos migratórios pelo mar e o uso de medidas de externalização de fronteiras: O caso *S.S. e Outros contra Itália* e a possibilidade de ampliação do conceito de jurisdição. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, p. 1–26, 2023.

*Recebido em 03.11.2023*

*Publicado em 05.12.2023*