

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

PROJETO DE LEI N° 844, DE 2011

Dá nova redação aos art. 33, 34 e 35 da Lei nº 9.474, de 1997, que “Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.”

Autor: Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA

Relator: Deputado LUIZ COUTO

I – RELATÓRIO

Esta proposição modifica os artigos 33, 34 e 35 da Lei nº 9.474, de 1997, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências, e inclui ainda o inciso V ao art. 39.

O texto tem como objetivo regular os pedidos de extradição quando o extraditando se encontrar na condição de refugiado ou estiver aguardando decisão do pedido de refúgio. Pela nova redação proposta, o reconhecimento da condição de refugiado não obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição (art. 33); o pedido de extradição por Estado estrangeiro suspenderá, até decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, qualquer processo de reconhecimento da condição de refugiado (art. 34); o pedido de extradição será comunicado ao órgão onde tramitar o processo de reconhecimento da condição de refugiado. (art. 35); o deferimento do pedido de extradição pelo STF implicará perda da condição de refugiado (inciso V do art. 39).

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A lei 9.474/1997, que o presente projeto pretende modificar, é decorrente do compromisso internacional que o Brasil assumiu ao aderir aos dois principais instrumentos de proteção aos refugiados concluídos sob a égide da Organização das Nações Unidas. Qualquer modificação a ela deve ser considerada a partir desse contexto.

O primeiro ato internacional é a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, firmada em 1951, que estabelece os preceitos fundamentais da matéria, mas que buscava inicialmente resolver a questão dos refugiados europeus após a Segunda Guerra Mundial. Com o surgimento de outros conflitos e perseguições que geraram novos fluxos de refugiados, foi firmado em 1967 o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados que estendeu o âmbito de aplicação das disposições da Convenção de 1951. O Brasil ratificou esses dois atos internacionais em 1961 e em 1972, respectivamente, devendo, portanto, cumprir com os compromissos assumidos, inclusive adotando legislação para tornar efetivos os direitos enunciados em tais textos, o que foi feito com a promulgação da referida lei 9.474/1997.

O direito dos refugiados tem relação estreita com os direitos humanos, sendo a violação destes a maior causa dos deslocamentos de pessoas que geram pedidos de refúgio em todo o mundo. Portanto, o instituto do refúgio oferece proteção à pessoa humana cujos direitos fundamentais tenham sido violados.

O projeto de lei em tela inverte o sentido da norma vigente, priorizando o instituto da extradição. São, em suma, suas alterações: i) a condição de refugiado não impede o seguimento de pedido de extradição; ii) o processo de reconhecimento da condição de refugiado é suspenso por perido de extradição por Estado estrangeiro; e iii) acrescenta-se como nova hipótese de perda da condição de refugiado o deferimento do pedido de extradição pelo Supremo Tribunal Federal. Em linhas gerais, o processo de extradição, que é um ato de cooperação entre Estados, passa a se sobrepor à concessão da condição de refugiado, que tem como fundamento a proteção da vida, o respeito aos direitos humanos que são inalienáveis.

No Brasil, a concessão do refúgio passa por procedimentos definidos na lei 9.474/97 que permitem uma avaliação das motivações do solicitante e consideram as condições políticas de seu país de origem. A solicitação do refugiado requer urgência em sua apreciação, exige uma ação imediata do Estado a fim de oferecer

proteção, ao mesmo tempo em que verifica a autenticidade das declarações do solicitante. Assim, o estrangeiro poderá solicitar refúgio a qualquer autoridade migratória que dará início ao processo de reconhecimento da condição de refugiado ouvindo o interessado. A solicitação será comunicada à Polícia Federal. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR também será avisado. A análise do pedido de refúgio e a decisão sobre este cabem ao Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, órgão colegiado com representantes de diferentes órgãos, inclusive do Departamento de Polícia Federal. O CONARE pode solicitar diligências e fazer as apurações necessárias para tomar a decisão, “devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e **rápida** decisão” (art. 23). E, finda a instrução, “a autoridade competente elaborará, **de imediato**, relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado (art. 24). As palavras acima grifadas não são fortuitas, refletem a preocupação com a rapidez em decidir sobre a condição de uma pessoa que certamente está correndo risco e precisa ser protegida.

A celeridade dos procedimentos previstos em lei contrasta com o tempo habitualmente necessário para que o STF decida sobre um processo de extradição. Com as mudanças propostas neste projeto de lei, o processo de reconhecimento da condição de refugiado seria suspenso até decisão do Supremo sobre a extradição, gerando um tempo de espera em que a situação jurídica desse estrangeiro que solicitou refúgio estaria indefinida, deixando-o desprotegido.

Na redação atual da lei 9.474/97, o reconhecimento da condição de refugiado obsta apenas o seguimento de pedido de extradição “**baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio**” (art. 33) e a solicitação de refúgio suspende tão somente processo de extradição “**baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio**” (art. 34). Nesse caso, o processo de extradição é suspenso apenas para fatos ligados ao refúgio que são basicamente violações de direitos humanos. Essa formulação é mais condizente com os princípios e regras que emanam do Estatuto dos Refugiados, assinado por quase 150 países e compromisso assumido há décadas pelo Estado brasileiro. Essa Convenção torna-se cada vez mais importante diante do crescente número de pessoas que se vêm obrigadas a sair de seu país e buscar refúgio em um Estado que o proteja das violações de direitos humanos a que vinha sendo submetido.

A Lei citada trata do refúgio, que tem como fundamento o respeito aos direitos humanos e à vida. Tais fundamentos têm raiz internacional, nos instrumentos já assinados pelo Brasil, e foram consagrados em nossa Constituição. Sobre o processo de incorporação de tais normas ao ordenamento jurídico interno, explica Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (em “Refúgio no Brasil”, p. 16):

Hoje, o sistema de asilo praticamente encontra-se em desuso na América Latina, tendo-se consolidado o instituto do refúgio e a ampla atuação do Acnur em toda a região. Há um esforço de consolidação das normas de proteção previstas na Convenção de 1951 nas legislações internas dos países das Américas, e especialmente entre os países do Mercosul.

O Brasil decidiu aprovar sua própria lei sobre refúgio, que vige em consonância técnica e jurídica com a Convenção de 1951. A aprovação da lei transmite regras mais claras e mais diretas aos órgãos da administração pública. Mostrou-se eficaz para maior envolvimento do Brasil com o tema do refúgio.

Ainda, vale a pena frisar que o PL 844, de 2011, afronta tal orientação político-jurídica do Estado Brasileiro: inverte o sentido da legislação vigente (Estatuto dos Estrangeiros), ignora a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (promulgado pelo Decreto nº 50.215, de 1961) e afronta o disposto no art. 4º, inciso V, da Constituição, ao privilegiar a extradição em detrimento dos mecanismos de proteção humanitária criados para o refugiado.

Mais do que isso, a matéria em epígrafe elidi o caráter trifásico do procedimento extradicional hoje existente no Brasil: uma primeira fase administrativa (realizada pelo CONARE e, se for o caso, revista pelo Ministro da Justiça), uma segunda, judicial (realizada pelo Supremo Tribunal Federal), e a terceira, administrativo-política, de efetiva extradição (realizada pelo Chefe do Poder Executivo). Cada uma das fases tem a possibilidade de, em homenagem à garantia dos direitos humanos, impedir o prosseguimento da seguinte, em benefício da pessoa implicada.

Tendo em vista as razões expostas, fundadas tanto no texto constitucional quanto em diplomas internacionais assinados e

internacionalizados pelo Brasil, voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 844, de 2011, que dá nova redação aos art. 33, 34 e 35 da Lei nº 9.474, de 1997, que “Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências”.

Sala da Comissão, em 02 de junho de 2015.

LUIZ ALBUQUERQUE COUTO
Deputado Federal PT/PB
Relator