

PROJETO DE LEI N° , DE 2019

(Do Sr. Bacelar)

Acrescenta ao inciso I do art. 1º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que “*define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências*”, para incluir a “*orientação sexual*”, como hipótese de reconhecimento como refugiado.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dá nova redação ao inciso I do art. 1º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências, para incluir a “orientação sexual” como hipótese de reconhecimento como refugiado.

Art. 2º Dê-se ao inciso I do art. 1º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, a seguinte redação:

“Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social, orientação sexual ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

.....” (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Segundo expressa o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, em suas Diretrizes para Proteção Internacional nº 9¹, intitulada “*Solicitações de Refúgio baseadas na Orientação Sexual e/ou Identidade de Gênero no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados*”, as diretrizes formalizadas pela instituição “...pretendem oferecer uma orientação legal de interpretação para os governos, profissionais do Direito, tomadores de decisão e o judiciário, assim como para os funcionários do ACNUR envolvidos com a determinação da condição de refugiados”.²

Nesse sentido, tais diretrizes “...devem ser lidas em conjunto com as Diretrizes sobre Proteção Internacional nº. 1: Perseguição relacionada ao Gênero no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados (Maio, 2002); Diretrizes sobre Proteção Internacional n. 02: “Pertencimento a um grupo social específico” no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados (Maio, 2002); Diretrizes sobre Proteção Internacional n. 06: *Solicitações de refúgio baseadas na Religião no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados* (Abril, 2004). Elas substituem o manual do ACNUR ‘Nota de Orientação sobre Solicitações de refúgio relativas à Orientação Sexual e Identidade de Gênero’ (Novembro, 2008)”.³

¹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, *Guidelines on International Protection nº 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/50348afc2.html>> Acesso em: 9 dez. 2019. Nossa a tradução.

² “These Guidelines are intended to provide legal interpretative guidance for governments, legal practitioners, decision makers and the judiciary, as well as UNHCR staff carrying out refugee status determination under its mandate”. Id, ibidem. Texto em português disponível em: <<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52d8fb0d4>> Acesso em: 8 dez. 2019

³ Id, ibidem.

Esse documento é bastante abrangente. Advém de estudos aprofundados e foi emitido pelo órgão das Nações Unidas responsável por assessorar os Estados nacionais, assim como desenvolver ações efetivas para minimizar os graves problemas e dramas humanos que assolam tantos e tão diversificados contingentes humanos e desembocam na necessidade de busca de refúgio para além das fronteiras de seus Estados de nacionalidade originária.

Ao abordar o problema específico do reconhecimento do *status* de refugiado em decorrência da orientação sexual, aborda a questão da seguinte maneira, já na introdução das mencionadas diretrizes:

1. *Em várias partes do mundo, indivíduos vivenciam graves abusos contra os direitos humanos e outras formas de perseguição devido à sua orientação sexual e/ou identidade de gênero real ou percebida por terceiros. Apesar de a perseguição a Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Intersexuais (a seguir denominados “LGBTI”)⁴ não ser um fenômeno recente, vários países de refúgio estão conscientes de que pessoas que fogem de uma perseguição em razão da sua orientação sexual e/ou identidade de gênero podem se enquadrar no conceito de refugiado consolidado no Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e/ou seu Protocolo de 1967 (a seguir denominados “Convenção de 1951”). No entanto, a aplicação da definição de refugiados ainda é inconsistente nessa seara.*
2. *Existe uma ampla documentação de que indivíduos LGBTI são alvo de assassinatos, violência sexual ou de gênero, agressões físicas, negação de direitos de reunião, expressão e informação, e discriminação nas áreas do trabalho, saúde e educação em todas as regiões do mundo. Muitos países possuem leis criminais severas contra relações entre pessoas do mesmo sexo, muitas das quais impõem punições como prisão, punições corporais e/ou pena de morte. Nesses países e em muitos outros, é possível que as autoridades não queiram ou não sejam capazes de proteger indivíduos contra o abuso e perseguição por parte de atores não-Estatais, levando à impunidade dos agressores e a uma situação de tolerância implícita, ou mesmo explícita, em relação ao abuso e perseguição.*

⁴ Nesse documento, explicita-se que a discussão sobre os termos e expressões nele utilizados está detalhada em seu capítulo III. Terminologia. Nesse sentido, as referidas Diretrizes, na expressão “identidade e gênero” também incorporam os grupos que se entendem “intersexuais”.

3. Alguns dos fatores que podem contribuir e aumentar os efeitos da violência e discriminação são o gênero, idade, nacionalidade, etnia/raça, condições sociais e econômicas, e o HIV. Devido a essas múltiplas camadas de discriminação, indivíduos LGBTI são frequentemente e altamente marginalizados da sociedade e isolados das suas comunidades e famílias. Além disso, não é incomum que alguns indivíduos sintam internamente vergonha e/ou homofobia. Em razão desses fatores, eles podem se sentir constrangidos e não querer informar as autoridades competentes para a concessão do refúgio de que o seu real temor de perseguição está relacionado à sua orientação sexual e/ou identidade de gênero.

4. As experiências com pessoas LGBTI variam muito e são fortemente influenciadas pelo ambiente cultural, econômico, familiar, político, religioso e social no qual elas estão inseridas. O histórico do solicitante pode influenciar o modo através do qual ele ou ela expressa a sua orientação sexual e/ou identidade de gênero, ou pode explicar por que ele ou ela não consegue viver livremente como um LGBTI. É importante que as decisões sobre solicitações de refúgio de LGBTI não sejam baseadas em concepções superficiais sobre as experiências das pessoas LGBTI, ou em pressuposições equivocadas, culturalmente inapropriadas ou estereotipadas. Essas Diretrizes oferecem um guia com critérios substantivos e procedimentais para a determinação da condição de refugiado baseada na orientação sexual e/ou identidade de gênero do indivíduo, com o objetivo de fornecer uma interpretação adequada e harmonizada do conceito de refugiado da Convenção de 1951.⁵

As evidências dessas discriminações são sobejamente conhecidas e, no campo sintético dessa justificação, pensamos – inclusive em face da posição clara a respeito do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, organização que tão relevantes serviços tem prestado à causa da humanidade, inclusive em nosso País – que, a par das colocações já expendidas, basta que relembremos, como também o faz a ACNUR, em suas Diretrizes citadas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Artigo 1º

*Todos os seres humanos ***nascem livres e iguais em dignidade e em direitos.*** Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.*

Artigo 2º

⁵ Op.cit., p.2-3/31.

Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autônomo ou sujeito a alguma limitação de soberania. [g.n.]

“Todos”, portanto, são “o conjunto inteiro dos seres humanos”, e não esse conjunto, menos alguns. Portanto, também os indivíduos incluídos no grupo LGBTI, “que têm direito a gozar da proteção assegurada pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, de maneira equânime e não-discriminatória”.

Também a orientação constitucional brasileira vai ao encontro dessa disciplina legal, haja vista o disposto no inciso III do art. 1º da Lei Maior, ao reconhecer a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental do Estado brasileiro, assim como, no caput do art. 5º, a igualdade de todos perante a lei.

Dessa forma, a proposição em pauta nada mais faz do que, corroborando os preceitos em constitucionais e legais já em vigor, inserir, de forma clara e inofismável, no Estatuto dos Refugiados, como hipótese expressa de reconhecimento da condição de refugiado, a orientação sexual.

Nesse sentido, importante ressaltar que “uma pessoa é um refugiado independentemente de já lhe ter sido ou não reconhecido esse status por meio de um processo legal de elegibilidade”.⁶ O que os diferentes governos fazem, na verdade, é, de acordo com o seu ordenamento jurídico, estabelecer os procedimentos pertinentes à determinação desse status (de refugiado), com o propósito de estabelecer a situação jurídica daquela pessoa

⁶ ACNUR BRASIL – Agência da ONU para Refugiados. Perguntas e Respostas. Disponível em:<<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/perguntas-e-respostas/#refugiado>> Acesso em: 9 dez. 2019

e/ou os seus direitos e benefícios, de acordo com o sistema legal de cada país.⁷

Busca-se, assim, na presente iniciativa, deixar claro na sistemática legal brasileira adotada para o reconhecimento do *status* de refugiado, que também a perseguição, por conta de orientação sexual, pode ser causa de pessoas terem de se evadir de seus respectivos países em face de “*fundado temor de perseguição*” que os impeçam de voltar para casa, ou lhes retirem todo e qualquer desejo de fazê-lo. Deseja-se, portanto, deixar clara hipótese que, até o presente momento, está apenas subentendida na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que “*define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências*”.

Visa-se, dessa forma, corroborar os preceitos já preconizados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, assim como pelas normas constitucionais presentes em nosso ordenamento jurídico, bem como o entendimento que tem sido expandido a respeito pelo Supremo Tribunal Federal.

Relembre-se, a respeito, que, em 13 de junho passado, o Plenário do STF entendeu que a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero seja conduta passível de punição pela Lei de Racismo (7716/89), que hoje prevê crimes de discriminação ou preconceito por "raça, cor, etnia, religião e procedência nacional".

Naquela oportunidade, dez dos onze ministros reconheceram haver uma demora constitucional do Legislativo em tratar do tema. O racismo, é bom lembrarmos, é tipo penal - crime inafiançável e imprescritível e pode ser punido com um a cinco anos de prisão e, em alguns casos, multa.

A iniciativa ora submetida à análise dos Nobres Pares tem, portanto, o objetivo de deixar clara mais uma hipótese de refúgio, suprindo

⁷ Id, ibidem.

lacuna legislativa hoje existente, a fim de não dar margem à interpretação em sentido diverso, de forma consentânea com os princípios e práticas de nosso arcabouço normativo.

Conto, para tanto, com o apoio dos Colegas.

Sala das Sessões, em 17 de dezembro de 2019.

Deputado BACELAR