

VOTO EM SEPARADO

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA sobre o Projeto de Lei do Senado nº 408, de 2018, do Senador Romero Jucá, que “Altera a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados, e a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO

Esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) examina o Projeto de Lei do Senado nº 408, de 2018, do Senador Romero Jucá, que a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (Lei do Refúgio) e a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), para determinar a expulsão de migrante, visitante ou refugiado em caso de condenação criminal por quaisquer crimes praticados em território nacional; e para disciplinar a avaliação da capacidade de absorção e a fixação de limites nacionais e por Estado de refugiados e de imigrantes acolhidos humanitariamente.

Em linhas gerais, o autor informa, em sua justificação que sua proposta tem a intenção de disciplinar o ingresso e a permanência de estrangeiros no Brasil, principalmente daqueles que para cá imigram mediante acolhimento humanitário ou na condição de refugiados.

Para tanto, altera o art. 36 da Lei de Refúgio, incluindo que o petionário de refúgio ou refugiado possa ser expulso do país por condenação, transitado em julgado, pela prática de crime em território nacional.

O PLS também altera a Lei de Migração (aprovada no ano passado nessa Casa), estabelecendo que o poder público federal fixará o quantitativo máximo de pessoas que poderão permanecer no país, a qualquer tempo, na condição de petionário de refúgio ou de refugiados.

Determina, ainda, critérios para a acomodação de imigrantes e refugiados, sendo que cada Estado, além do Distrito Federal, deverão contribuir na proporção de sua capacidade, calculada com base na oferta de empregos no Estado, sua arrecadação de receitas públicas, sua renda per capita e seu Índice de Desenvolvimento Humano/IDH, além da disponibilidade de serviços públicos (como os de água, energia, saneamento, oferta de vagas em escolas, tratamento médico ambulatorial e disponibilidade de leitos hospitalares).

Finalmente, altera o § 1º do art. 54, que determina quais as práticas que poderão levar à expulsão, após condenação com sentença transitada em julgado. No inciso II, onde

SF/18532.00550-47

a lei em vigor prevê “II - crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, considerada a gravidade e as possibilidades de ressocialização em território nacional”, o Senador Romeo Jucá substitui por “II- crime praticado em território nacional”.

O projeto entrou extra pauta na reunião passada (28 de novembro de 2017), tendo sido concedida vistas às senadoras Regina Sousa e Rose de Freitas.

II – ANÁLISE

A alteração proposta à Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados - especificamente em seu artigo 36, incluindo que o peticionário de refúgio ou o refugiado possa ser expulso do país por condenação, transitada em julgado, pela prática de crime em território nacional - fere uma das principais bases do instituto do refúgio: o princípio da não devolução, colocando o Brasil em rota de colisão com os principais tratados internacionais sobre a matéria.

Esse é um dos pontos destacados em três notas técnicas divulgadas no dia de ontem, uma do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), outra pela Defensoria Pública da União e outra elaborada por Cáritas RJ, Cáritas SP, Conectas, Instituto Migrações e Direitos Humanos, Médicos sem Fronteiras e Missão Paz, todas elas organizações voltadas diretamente ao atendimento de refugiados, solicitantes de refúgio e imigrantes em geral, no nosso país.

Como se sabe, um dos princípios mais importantes que fundamentam a proteção internacional dos refugiados é o princípio da não devolução (*non-refoulement*), previsto no artigo 33 da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, também conhecida como Convenção de Genebra de 1951:

“1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas”.

O princípio do *non-refoulement* é um princípio fundamental da Convenção de Genebra, sendo impossível sua derrogação. Ele também é considerado parte do direito consuetudinário internacional e, sendo assim, vincula todos os Estados, incluindo aqueles que ainda não sejam parte da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados.

Vale lembrar que, no contexto do Direito Internacional dos refugiados, o termo *non-refoulement* representa o gênero que abrange todas as espécies de institutos jurídicos que visam à saída compulsória do estrangeiro do território nacional: deportação, expulsão e extradição.

A Lei de Refúgio, assim como a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, já determinam a obrigação do refugiado sujeitar-se aos deveres dos estrangeiros no Brasil,


SF/18532.00550-47

cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública, como qualquer estrangeiro.

Nesse sentido, o art. 37 da Lei nº 9.474, de 1997, prevê que a expulsão do refugiado do território nacional não resultará em retirada para o país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja risco de perseguição. O artigo 32 da Convenção de Genebra prevê a mesma possibilidade.

A “Nota de Orientação sobre Extradição e Proteção Internacional de Refugiados”, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), por sua vez, determina que a expulsão só pode existir se ponderado se o risco para o país anfitrião é maior que o dano que a pessoa possa sofrer como resultado da sua devolução para o país de origem.

Outro aspecto importante a ser destacado é que o Projeto de Lei em exame não está em consonância com a Lei nº 13.445, de 2017, a nova Lei de Migração, recentemente aprovada nessa Casa.

Originária de projeto de lei de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, que foi defendido em Plenário, na tarde de 18 de abril de 2017, pelo Senador Tasso Jereissati como texto “objeto de longo debate envolvendo, ao longo de mais de quatro anos, dezenas de organismos nacionais, internacionais, laicos, religiosos, Ministérios, órgãos governamentais, Forças Armadas, entidades da sociedade civil ligadas ao mundo do trabalho, da segurança de fronteiras, da defesa de direitos humanos e à questão dos refugiados”. A nova lei de migração foi promulgada com quase vinte vetos presidenciais, nenhum deles referidos aos temas do Projeto de Lei do Senado nº 408, de 2018.

O artigo 54, §1º, incisos I e II da Lei 13.445/1997 restringe a expulsão ao cometimento de crimes de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra, crime de agressão e, no tocante aos crimes comuns dolosos passíveis de pena privativa de liberdade, a expulsão deve considerar a gravidade e as possibilidades de ressocialização em território brasileiro.

O projeto de lei em exame apresenta, pois, medida restritiva de direitos mais acentuada que a Lei de Migração ao determinar que será expulso do território brasileiro refugiado ou solicitante de refúgio que cometer qualquer crime, sem distinção entre crimes dolosos e culposos e gravidade da infração. Ademais, não há previsão de defesa nos termos em que exige o princípio do devido processo legal.

Já o artigo 62 da mesma lei prescreve que não se procederá à repatriação, à deportação ou à expulsão de nenhum indivíduo quando subsistirem razões para acreditar que a medida poderá colocar em risco a vida ou a integridade pessoal. Em relação aos refugiados, o governo brasileiro, ao conceder tal estatuto, por meio do Comitê Nacional para Refugiados, já procedeu ao reconhecimento do risco à integridade física, mental e à vida do indivíduo. Quanto aos solicitantes de refúgio e refugiados, aplica-se igualmente o princípio do *non-refoulement*, previsto no artigo 7º, § 1º da Lei 9.474/1997 e no artigo 22.8 da Convenção Americana de Direitos Humanos determinando que em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou

 SF/18532.00550-47

liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

Finalmente, a obrigatoriedade em prestar proteção às pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio decorre também da adequada interpretação da Constituição Federal, que elege a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III) e dispõe que, em suas relações internacionais, o Brasil deverá se reger pela "prevalência dos direitos humanos" (art. 4º, II).

Em relação à proposta de alterar a Lei de Migração, estabelecendo que o Poder Público federal fixará o quantitativo máximo de pessoas que poderão permanecer no país, a qualquer tempo, na condição de peticionários de refúgio ou de refugiados, lembro, inicialmente, que quando da tramitação da **Medida Provisória nº 820, de 2018 – Refugiados**, no debate em Plenário do Senado, os Senadores Randolfe Rodrigues e Lídice da Mata questionaram duramente o parágrafo 5º do artigo 5º, que determinava que, "para fins de implantação das medidas de distribuição e interiorização no território nacional prescritas no inciso X do caput deste artigo, o governo federal, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, poderá propor cotas de migrantes a serem absorvidas por unidades da Federação, a partir da realização de prévia avaliação técnica da capacidade de absorção do ente federativo, observando-se as condições específicas das pessoas a serem acolhidas, como a existência de vínculo familiar ou empregatício no País." Na ocasião, o próprio Senador Romero Jucá, como Líder do Governo, se posicionou pelo voto.

A Mensagem nº 347, de 21 de junho de 2018, confirmou o voto ao § 5º do art. 5º, com as seguintes razões, defendidas pelo Ministério dos Direitos Humanos: "O dispositivo possibilita limitar em 'cotas', por unidade da federação, a recepção de migrantes, considerando avaliação técnica da capacidade de absorção do ente federativo e condições pessoais do indivíduo a ser acolhido. No entanto, o direito de locomoção e liberdade é um direito fundamental, garantido pelo artigo 5º, inciso XV da Constituição, aplicando-se a brasileiros e estrangeiros. Deste modo, a limitação proposta viola direito constitucional, impondo-se seu voto".

No tocante ao ingresso sujeito a restrições de solicitantes de refúgio, constata-se que essa medida representa flagrante violação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (ratificada sem reservas pelo Brasil) uma vez que em seu artigo 22 é garantido o direito de buscar e receber asilo, sem previsão de medida de restrição ou controle.

O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação. Por conseguinte, o PLS não se sustenta diante do controle de convencionalidade. Como bem lembra Ingo Wolfgang Sarlet:

"O Poder Legislativo, quando da apreciação de algum projeto de lei, assim como deveria sempre atentar para a compatibilidade da legislação com a CF, também deveria assumir como parâmetro os tratados internacionais, o que, de resto, não se aplica apenas aos tratados de direitos humanos, mas deveria ser levado ainda mais a sério nesses casos. Não se pode olvidar



SF/18532.00550-47

que legislação interna incompatível com algum tratado ratificado pelo Brasil e que esteja em vigor na esfera supranacional configura violação do tratado, cabendo ao Poder Legislativo operar de modo preventivo também nessa seara.” (*Controle de convencionalidade dos tratados internacionais*. Consultor Jurídico, 10 de abril de 2015.)

Preocupam as entidades signatárias da já citadas Notas Técnicas que a aplicação da proposta pode implicar, na prática, em rechaço ou devolução de pessoa cuja vida, integridade ou liberdade possam estar em risco. Citam, em apoio ao seu posicionamento contrário ao projeto, o direito internacional dos direitos humanos, que proíbe tal condicionamento de pessoas no território nacional. O artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos define que é direito da pessoa circular livremente e escolher sua residência no interior de um país: “Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.”

Devemos lembrar, ainda, que o artigo 5º, inciso XV da Constituição Federal, igualmente garante o direito de locomoção e liberdade como um direito fundamental, aplicando-se a brasileiros e estrangeiros:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

Ou seja, o Projeto de Lei do Senado nº 408, de 2017, está em desconformidade tanto com a Lei 9.474 de 1997, que não prevê condicionante para a livre circulação de refugiados no território brasileiro, quanto com a Lei 13.445/2017, que diz expressamente que qualquer forma de expulsão deve observar o disposto na lei, além de atentar-se para outras situações humanitárias, assim como as demais convenções e protocolos internacionais citados e com a própria Constituição Federal.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 408, de 2018.

Sala da Comissão, em 5 de dezembro de 2018

Senador Lindbergh Farias