



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

EMENDA Nº - CAS
(PL 1928 de 2019)

Dê-se a seguinte redação ao art. 62-A da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, na forma do art. 1º da emenda substitutiva ao Projeto de Lei nº 1928, de 2019:

“Art. 62-A. Além das demais hipóteses elencadas na presente Lei, não será autorizado o ingresso ou residência no país ou não será reconhecida refugiada a pessoa a respeito da qual haja sérias e fundamentadas razões para concluir que tenha praticado os seguintes delitos que seguirão a definição da legislação brasileira:

I – crimes definidos pelo Estatuto de Roma, nos termos do Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002;

II – tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, salvo o tráfico privilegiado;

III – terrorismo, nos termos do art. 2º da Lei 13.260/2016;

IV – crimes hediondos;

V – ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;

VI – tráfico de pessoas;

VII – tráfico de armas;

VIII – crimes relacionados à pornografia ou a exploração sexual infanto-juvenil;

IX – crimes de pertinência à organização criminosa.

§ 1º Será impedido de ingressar membro de torcida com histórico de violência em estádios, durante a realização do evento esportivo que possa ser colocado em risco.

§ 2º As hipóteses mencionadas nos incisos deste artigo poderão ser conhecidas e avaliadas pela autoridade migratória por meio de:

I – difusão ou informação oficial em ação de cooperação internacional;

II – lista de restrições exaradas por ordem judicial ou por compromisso assumido pela República Federativa do Brasil perante organismo internacional ou Estado estrangeiro;

III – informação de inteligência proveniente de autoridade brasileira ou estrangeira;

IV – investigação criminal em curso; e

V – sentença penal condenatória.

§ 3.º A pessoa incurso neste artigo fica sujeita à repatriação, à deportação e ao cancelamento da autorização de ingresso, por procedimento a ser definido em regulamento do Poder Executivo.

§ 4º Para a aplicação do presente artigo a pessoas que solicitaram refúgio, os crimes dos incisos II a IX deverão ter sido praticados antes da chegada ao território nacional.



SF/19923.30019-40



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

§ 5º Será dado ao nacional de outro país conhecimento sobre os documentos, quando existentes, e os motivos concretos que ensejaram a imposição das medidas previstas neste artigo, de forma a possibilitar pleno exercício dos direitos ao contraditório e à ampla defesa.

§ 6.º Não será impedido o ingresso ou não será submetido à repatriação ou à deportação sumária a pessoa que, devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país ou que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

§ 7º No caso de pessoa que incorra em quaisquer dos incisos acima e que solicite refúgio ao ingressar em território nacional, será permitida excepcionalmente sua admissão, em caráter provisório e temporário, até que se possa analisar e decidir sobre o processo de refúgio, através de rito sumário ou sumaríssimo, a ser definido pelo Comitê Nacional para os Refugiados nos termos do artigo 12, I, da Lei 9.474/97;

§ 8º Caso existam indicações consistentes de que a solicitação de refúgio é manifestamente infundada, o caso será decido através de rito sumário ou sumaríssimo, a ser definido pelo Comitê Nacional para os Refugiados nos termos do artigo 12, I, da Lei 9.474/97;

§ 9º A solicitação de refúgio suspende as medidas de repatriação, deportação e cancelamento da autorização de residência.

§ 10º A solicitação de refúgio deverá ser imediatamente comunicada à Coordenação do Comitê Nacional para os Refugiados e seguir procedimento sumário ou sumaríssimo, a ser definido pelo próprio órgão, devidamente instruído com as informações necessárias para decisão, assegurada a entrevista de elegibilidade.

§ 11º Nos casos de solicitações manifestamente infundadas, a decisão deverá ser dada no prazo máximo de 10 dias, e os membros da Plenária serão consultados remotamente, através de processo eletrônico, pelo qual acontecerá a votação, nos termos dos artigos 12, 14 e 16 da Lei 9.474/97.

§ 12º A exclusão do refúgio não será automática e observará os padrões internacionais.”

JUSTIFICAÇÃO

Na presente proposta, não houve um desvirtuamento significativo do rol de crimes constante na emenda atualmente vigente.



SF/19923.30019-40



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Um aprimoramento que se propõe ressalva o tráfico privilegiado. A hediondez dessa modalidade já foi afastada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Habeas Corpus 118.533. Além disso, a incidência da causa de diminuição prevista no § 4º do art. 33 da Lei 11.343/06, que caracteriza o privilégio, acaba por remeter a penas que não são significativas.

Outro aprimoramento diz respeito à definição do terrorismo nos termos da legislação brasileira. Esse dispositivo assegura que a definição seguirá os parâmetros da Lei nº 13.260/2016, e não de outros países, que apresentam legislação que estende o terrorismo a hipóteses mais amplas.

Outro aprimoramento envolve a exclusão do crime de associação criminosa. Esse delito é definido pelo art. 288 do Código Penal, como associação de 3 ou mais pessoas para o fim específico de cometer crimes. Portanto, a associação criminosa poderá envolver quaisquer delitos, de qualquer gravidade, ao contrário da organização criminosa, que se caracteriza apenas para a prática de delitos mais graves.

Na presente proposta, substituiu-se a mera “suspeita de envolvimento” por “sérias razões”, que é o conceito previsto no art. 1(F) da Convenção de Refugiados.

Acrescente-se que a mera “suspeita de envolvimento” é bastante temerária e poderá ser caracterizada a partir de imputação criminal sem qualquer lastro. De outro lado, a exigência de demonstração de “razões sérias” de envolvimento criminal assegura uma mínima segurança à imputação.

Foi mantido, na presente proposta, o impedimento decorrente de participação em torcida com histórico de violência. O § 2º da presente proposta mantém a redação atual da emenda.

É também mantida a possibilidade de regulamentação, pelo Poder Executivo, do procedimento que envolva os delitos em destaque (§ 3º).

O § 4º refere-se aos crimes graves de direito comum, os quais, nos termos do art. 1(F), b, da Convenção, apenas excluem o refúgio, se tiverem sido cometidos fora do país em que se pretende obter o refúgio.

Alterou-se a proposta inicial, no ponto em que impedia o acesso do próprio interessado aos documentos que eventualmente subsidiem as medidas previstas no artigo. Objetiva-se assegurar a ciência dos motivos concretos que fundamentam a medida, justamente para que seja possível exercer o contraditório e a ampla defesa. Seria kafkaniano facultar a defesa do imigrante, sem permitir acesso ao conteúdo daquilo sobre o que deverá versar a defesa. Enfim,



SF/19923.30019-40



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

objetiva-se evitar gritante violação ao contraditório e à ampla defesa. A Súmula Vinculante 14 já definiu que não há como negar o direito de acesso aos elementos de prova já documentados.

A preocupação em garantir que não se permita a inadmissão, repatriação ou deportação de pessoa foi acomodada num único parágrafo, utilizando-se, no entanto, uma definição mais apropriada, emprestada do artigo 1º da Lei 9.474/97, por ser mais ampla e, portanto, coerente com a legislação que trata do assunto.

Sobre o refúgio, é preciso considerar que as preocupações com segurança não devem excluir as preocupações com a proteção das pessoas que deixaram seus países de origem por motivo de temor de perseguição (nos termos do artigo 1, inciso I, da Lei 9.474/97) ou por motivo de grave e generalizada violação de direitos humanos (nos termos do artigo 1, inciso III, da Lei 9.474/97). Deste modo, sem descuidar dos procedimentos concernentes à segurança que entenda cabíveis, cabe à autoridade migratória permitir amplo acesso ao procedimento de refúgio, que deverá ser avaliado e julgado pelo órgão que possui atribuição para tal, em procedimento sumário ou sumaríssimo. A decisão, que deverá ser dada no prazo máximo de 10 dias, será feita pelo SISCONARE, consultados os membros da Plenária do Conare, nos termos da Lei de Refúgio.

A presente proposta adotou a premissa de que, uma vez feita a solicitação de refúgio, esta deverá ser amplamente analisada, por meio de procedimento justo de determinação da condição de refugiado, antes da adoção de qualquer outra medida que conduza à devolução. A inspiração está na nota técnica apresentada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, que vocaliza a melhor interpretação da Convenção de Refugiados e que destacou a preocupação com a redação atual da emenda, prevista no atual § 5º, segundo a qual *a solicitação de pedido de refúgio não suspende a imposição das medidas previstas neste artigo*. Eis a manifestação do ACNUR:

“Esta disposição do PL 1928 é preocupante porque prejudica a proteção fundamental contra o refoulement (devolução) a que todos os solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado tem direito, de acordo com o direito internacional. O “retorno a qualquer custo” de uma pessoa refugiada ou solicitante de reconhecimento da condição de refugiado a um território inseguro só é permitido em circunstâncias muito rigorosas, tal como previsto no artigo 33 da Convenção sobre Refugiados de 1951.

Para que a proteção contra o refoulement seja efetiva, um solicitante de reconhecimento da condição de refugiado não deve ser mandado de volta ao seu país de origem até que a solicitação tenha sido amplamente analisada, por meio de



SF/19923.30019-40



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

procedimento justo de determinação da condição de refugiado. Esta regra aplica-se mesmo que a solicitação seja apresentada no contexto de procedimentos administrativos que conduzam ao retorno do indivíduo ao seu país de origem.

*Segundo os instrumentos do direito internacional dos refugiados, quando um indivíduo que enfrenta deportação ou expulsão requer proteção como refugiado, a solicitação deve ser analisada pela autoridade competente pelo procedimento de determinação da condição de refugiado. No entanto, as solicitações suspeitas de serem submetidas para impedir uma ordem de expulsão podem ser consideradas **manifestamente infundadas** se o solicitante tiver tido ampla oportunidade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado anteriormente e não tiver dado uma explicação para tal solicitação tardia. **Procedimentos acelerados** podem ser usados para este tipo de solicitação e, a esse respeito, podem contribuir para a credibilidade e integridade dos procedimentos e auxiliar no gerenciamento das expectativas atuais e futuras dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado.*”

O raciocínio que subjaz à atual redação da emenda é o de que, mesmo estando em território nacional, o nacional de outro país, antes da aprovação do ingresso pelo controle migratório, não pode ser efetivamente considerado como estando no Brasil. Nesse sentido, antes da aprovação do ingresso pelo controle migratório, não haveria qualquer limitação a devolvê-lo. Afinal, não estando no Brasil, não poderia exercer o direito de pedir refúgio. Em outros termos, o exercício desse direito apenas poderia ser facultado apenas após a aprovação do ingresso pelo controle migratório.

Essas distinções ficcionais não encontram qualquer amparo na Convenção de Refugiados - que ostenta caráter supralegal e, portanto, não pode deixar de prevalecer sobre a produção legislativa interna - e colocam em risco o solicitante de refúgio, esvaziando o princípio do *non refoulement*. Deveras, o princípio do *non refoulement* é aplicável desde que a pessoa solicitante de refúgio esteja sob a jurisdição do Estado e, portanto, em seu território físico, independentemente de ter ou não passado pelo controle migratório. Por isso, fez-se contar, na presente proposta, o § 7º.

O § 9º da presente proposta segue a linha do entendimento do ACNUR, prevendo que a solicitação de refúgio suspende os procedimentos tendentes à devolução.

Os §§ 8º, 10º e 11º deixam claro que a decisão sobre exclusão do refúgio deverá ser proferida pelo CONARE, e não pela autoridade migratória. De fato, embora o art. 7º, § 2º, da Lei 9.474/97, preveja que o refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil não



SF/19923.30019-40



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

possa invocar o benefício da não-devolução, não há definição sobre a autoridade a quem compete essa definição. Por se cuidar de um instituto relacionado intimamente ao refúgio, entende-se que deve ser examinado pelo CONARE, a quem compete analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado (art. 12, I, da Lei 9.474/97) e, conseqüentemente, se for o caso, excluí-la. Por outro lado, prevê-se que, em situações excepcionais, que envolvem os delitos previstos no art. 62-A, poderá ser adotado um rito sumário ou sumaríssimo de decisão, assegurando-se, todavia, a entrevista de elegibilidade, que é o cerne fundante do processo de refúgio. Ademais, prevê-se decisão célere, no prazo máximo de 10 dias, em casos de solicitações manifestamente infundadas. Existe essa possibilidade, em razão da informatização do sistema de refúgio, proporcionada pelo SISCONARE.

O § 12º deixa claro que a exclusão do refúgio não ocorre de forma automática, pela simples prática do delito, e determina que sejam observadas as diretrizes internacionais sobre o tema. Em verdade, a Diretriz Sobre Proteção Internacional n. 5, do ACNUR, dispõe sobre alguns fatores que devem ser sopesados e que, eventualmente, apesar da existência de razões sérias que vinculem o nacional de outro país ao delito, poderão evitar a incidência da exclusão. Entre outros pontos, há considerações sobre proporcionalidade que envolvem, de um lado, a gravidade da ofensa e, de outro lado, as conseqüências da exclusão.

Sala da Comissão,

Senador **PAULO PAIM**
PT/RS



SF/19923.30019-40