



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 43, DE 2024

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei nº 2347, de 2024, do Senador Alessandro Vieira, que Dispõe sobre a criação de um protocolo nacional para abrigos emergenciais de refugiados, incluindo refugiados domésticos.

PRESIDENTE: Senador Renan Calheiros

RELATOR: Senador Fernando Dueire

27 de novembro de 2024



PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei nº 2.347, de 2024, do Senador Alessandro Vieira, que *dispõe sobre a criação de um protocolo nacional para abrigos emergenciais de refugiados, incluindo refugiados domésticos*.

Relator: Senador **FERNANDO DUEIRE**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 2.347, de 2024, que *dispõe sobre a criação de um protocolo nacional para abrigos emergenciais de refugiados, incluindo refugiados domésticos*.

No Senado Federal, a proposição foi distribuída à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), onde nos coube a relatoria, e, posteriormente, seguirá à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), em decisão terminativa, nos termos do art. 91, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A proposição, de autoria do Senador Alessandro Vieira, é constituída por seis artigos. O **art. 1º** institui o Protocolo Nacional para Abrigos Emergenciais de Refugiados, com a finalidade de estabelecer diretrizes para a gestão e organização desses abrigos.

O **art. 2º**, por sua vez, aduz que toda pessoa refugiada, sem moradia ou impedida de acessar sua moradia, tem direito a acessar um Abrigo Emergencial. O **art. 3º** descreve a estrutura física dos mencionados abrigos. Já o **art. 4º** define, para efeitos deste projeto, quem são refugiados internacionais e refugiados domésticos. O **art. 5º** pormenoriza as diretrizes que os abrigos emergenciais devem observar. Por fim, o **art. 6º** dispõe sobre a cláusula de vigência.

Na justificação do projeto, o autor assinala que os indivíduos compelidos a abandonar seus lares em decorrência de perseguições, conflitos, violência generalizada, violação de direitos humanos ou eventos naturais, necessitam de medidas imediatas que assegurem sua segurança e bem-estar. Nesse sentido, o Protocolo objeto do PL busca estabelecer diretrizes para a administração e organização dos abrigos em causa.

Não foram recebidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE.

Observamos que compete a esta Comissão apreciar a matéria proposta, nos termos do art. 103 do RISF. Registramos, ademais, que o exame de constitucionalidade ficará a cargo da CCJ.

A proposição não contém vícios de juridicidade ou de técnica legislativa. Preenche, por igual e à primeira vista, os requisitos formais de constitucionalidade, pois a União detém competência privativa para legislar sobre entrada de estrangeiros no território brasileiro e sobre defesa civil (art. 22, XV e XXVIII, da Constituição Federal – CF), sem que haja, nesses temas, iniciativa reservada ao Presidente da República para deflagrar o processo legislativo.

Tampouco verificamos vícios de constitucionalidade de ordem material. Ao revés, nota-se que uma das finalidades precípua do projeto é a prevalência dos direitos humanos, que, por sua vez, figura entre os princípios que regem a República Federativa do Brasil na condução de suas relações internacionais (art. 4º, II, da CF). Nesse sentido, ao instituir um protocolo que oportunize realocação humanizada às pessoas em mobilidade forçada, o PL conduz à maximização desse princípio consagrado pela CF.

Com efeito, o projeto, se convertido em lei, fortalecerá a posição do Brasil no sistema universal de proteção dos direitos humanos, pois demonstra que o país legifera conforme os compromissos internacionais a que se vinculou, como a Convenção de Refugiados, de 1951. Destacamos, também, a complementariedade desta iniciativa aos diplomas que tratam da matéria, em especial ao Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474, de 1997), à Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 2017) e aos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, de 1998, da Organização das Nações Unidas (ONU).

No âmbito doméstico, a proposição aprimora significativamente o tratamento jurídico dos deslocados internos, pois inova o ordenamento pátrio ao instituir protocolo que visa a garantir habitação digna às pessoas forçadas a abandonar seus lares, mas que permaneceram no território nacional. Essas pessoas, registramos, carecem de legislação uniforme e específica e, na eventualidade de deslocamentos forçados, permanecem à mercê de soluções pontuais.

Na esfera da estrita competência desta Comissão, assinalamos o caráter meritório desta proposição, que certamente contribuirá para a acolhida humanitária de pessoas em mobilidade forçada, princípio que historicamente norteia a atuação brasileira na temática da mobilidade. Contudo, convidamos à atenção para incorreções terminológicas empregadas no projeto, que, a nosso sentir, precisam ser alteradas, com a finalidade de conferir maior precisão conceitual.

Nesse passo, consideramos que a expressão “refugiados domésticos” não é a escolha mais acertada, pois, conforme a literatura especializada, o instituto do refúgio implica necessariamente o deslocamento transfronteiriço de pessoas, ou seja, mobilidade forçada entre Estados diferentes. Sugerimos, portanto, que se utilize a nomenclatura das Nações Unidas, qual seja, “deslocados internos”.

Aconselhamos, também, a modificação do inciso I do artigo 4º, pois o termo “refugiado internacional”, conforme referido, incorre em redundância; além disso, sugerimos o enquadramento jurídico do refugiado já consagrado entre nós e presente na definição fixada pelo art. 1º da mencionada Lei 9.474, de 1997.

Entendemos, ademais, que o vocábulo “estrangeiro” carrega uma acepção semântica que remete ao contexto histórico do “Estatuto do Estrangeiro”, que considerava o não nacional um agente de potencial perigo à integridade do país, e precisava, por isso, ser vigiado e segregado. Indicamos, portanto, a expressão “toda pessoa não nacional”.

Assinalamos, em adendo, que as razões que conduzem ao deslocamento forçado de pessoas são multifatoriais e, bem por isso, observamos que a proposição, em seu art. 4º, II, deixa de abranger reconhecidas situações que causam o fenômeno: além dos eventos climáticos que amiúde flagelam o Brasil, o deslocamento forçado de pessoas pode se dar por outras

calamidades naturais, como enchentes ou furacões, ou por eventos não relacionados ao clima, como terremotos.

Calamidades de origem humana também podem causar deslocamentos forçados: desastres derivados da exploração de minério, como os ocorridos em Brumadinho, MG, ou Maceió, AL, ou derivados de queimadas, como no interior de São Paulo, SP, obrigaram ou ameaçaram obrigar ao deslocamento forçado toda a população de uma porção de território. Podem ocorrer, por igual, deslocamentos relacionados a conflitos armados ou outras violências coletivas armadas. Recomendamos, portanto, ampliar as hipóteses de eventos que ocasionam o deslocamento interno.

Feitas essas considerações, a lei resultante da aprovação do PL constituirá expressiva contribuição à proteção da dignidade de pessoas em situação de mobilidade forçada. As razões expostas, a nosso sentir, revelam a premência de uma lei para assegurar resposta célere e humanizada a essas pessoas em situação de vulnerabilidade, que pode ser alcançada mediante a aprovação deste projeto.

III – VOTO

Diante do caráter meritório da proposição, e não tendo sido identificados óbices de natureza legal ou constitucional, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.347, de 2024, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 – CRE (DE REDAÇÃO)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei 2.347, de 2024, a seguinte redação:

“Dispõe sobre a criação de um protocolo nacional para abrigos emergenciais a pessoas refugiadas e deslocadas internas.”

EMENDA Nº 2 – CRE (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei 2.347, de 2024, a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituído o Protocolo Nacional para Abrigos Emergenciais a Pessoas Refugiadas e Deslocadas Internas (PNAERDI),

com o objetivo de estabelecer diretrizes e normas para a organização, funcionamento e gestão de abrigos para pessoas refugiadas e deslocadas internas no território nacional.”

EMENDA Nº 3 – CRE (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei 2.347, de 2024, a seguinte redação:

“**Art. 2º** Toda pessoa refugiada ou deslocada interna tem direito de acessar um Abrigo Emergencial a Pessoas Refugiadas e Deslocadas Internas.”

EMENDA Nº 4 – CRE (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao *caput* do art. 3º e a seu § 1º do Projeto de Lei 2.347, de 2024, a seguinte redação:

“**Art. 3º** Abrigos Emergenciais a Pessoas Refugiadas e Deslocadas Internas são espaços habitáveis cobertos que proporcionam, temporariamente, um ambiente de vida seguro e saudável com privacidade e dignidade para a pessoa refugiada ou deslocada interna.

§ 1º Os Abrigos Emergenciais podem tomar forma de acampamentos, tendas, barracas, campo de contêineres, galpões, casas reaproveitadas, ou outra estrutura congênere.

.....”

EMENDA Nº 5 – CRE (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao *caput* do art. 4º do Projeto de Lei 2.347, de 2024, e aos seus incisos I e II, a seguinte redação:

“**Art. 4º** Para os fins desta Lei, considera-se:

I – pessoa refugiada: toda pessoa não nacional 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, ou devido a grave e generalizada violação de

direitos humanos não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II – pessoa deslocada interna: toda pessoa forçada ou obrigada a fugir ou abandonar o seu domicílio ou local de residência habitual, em consequência de calamidade climática, natural ou humana de grande proporção, ou de grave violação de direitos humanos, ou em consequência de conflito armado ou outra violência armada coletiva, e que não tenha saído para o exterior.”

EMENDA Nº 6 – CRE (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao *caput* e aos incisos IX e X do art. 5º do Projeto de Lei 2.347, de 2024, a seguinte redação:

“**Art. 5º** Os Abrigos Emergenciais a Pessoas Refugiadas e Deslocadas Internas devem observar as seguintes diretrizes:

.....

IX – não discriminação: os abrigos devem garantir a proibição de qualquer tipo de discriminação contra a pessoa, seja por motivo de raça, religião, nacionalidade ou qualquer outra condição;

X – participação: os abrigos devem incentivar a participação ativa das pessoas na gestão do espaço e na elaboração coletiva de regras de convivência para o espaço, respeitando as particularidades regionais e culturais das pessoas abrigadas.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

**Relatório de Registro de Presença****14ª, Extraordinária**

Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)			
TITULARES		SUPLENTE	
PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE	1. VENEZIANO VITAL DO RÉGO	PRESENTE
RANDOLFE RODRIGUES		2. SERGIO MORO	
RENAN CALHEIROS	PRESENTE	3. IVETE DA SILVEIRA	
FERNANDO DUEIRE	PRESENTE	4. EFRAIM FILHO	PRESENTE
MARCOS DO VAL	PRESENTE	5. CARLOS VIANA	
CID GOMES		6. VAGO	
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE	7. IZALCI LUCAS	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
DANIELLA RIBEIRO		1. OTTO ALENCAR	
NELSINHO TRAD	PRESENTE	2. OMAR AZIZ	
MARA GABRILLI		3. MARGARETH BUZETTI	PRESENTE
VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE	4. SÉRGIO PETECÃO	
JAQUES WAGNER		5. BETO FARO	
HUMBERTO COSTA	PRESENTE	6. FABIANO CONTARATO	
CHICO RODRIGUES	PRESENTE	7. FLÁVIO ARNS	PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTE	
ASTRONAUTA MARCOS PONTES	PRESENTE	1. CARLOS PORTINHO	
WELLINGTON FAGUNDES	PRESENTE	2. WILDER MORAIS	PRESENTE
TEREZA CRISTINA	PRESENTE	3. MAGNO MALTA	

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTE	
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	1. CIRO NOGUEIRA	
HAMILTON MOURÃO	PRESENTE	2. MECIAS DE JESUS	PRESENTE

Não Membros Presentes

JORGE SEIF
JORGE KAJURU
AUGUSTA BRITO
ANGELO CORONEL
ZENAIDE MAIA
LUCAS BARRETO
PAULO PAIM

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 2347/2024)

REUNIDA A COMISSÃO NESTA DATA, É APROVADO O RELATÓRIO QUE PASSA A CONSTITUIR PARECER DA COMISSÃO FAVORÁVEL AO PROJETO E ÀS EMENDAS NºS 1 A 6-CRE (DE REDAÇÃO). A MATÉRIA VAI À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, EM DECISÃO TERMINATIVA.

27 de novembro de 2024

Senador Renan Calheiros

Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa
Nacional