

**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador DEMÓSTENES TORRES**

**PARECER N° , DE 2009**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2009, primeiro signatário o Senador Eduardo Azeredo, que *acrescenta inciso ao art. 52 da Constituição Federal, a fim de submeter à apreciação do Senado Federal o ato de reconhecimento da condição de refugiado, na hipótese de condenação judicial do solicitante.*

**RELATOR: Senador DEMÓSTENES TORRES**

**I – RELATÓRIO**

Chega a esta Comissão, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 3, de 2009, cujo primeiro signatário é o eminente Senador Eduardo Azeredo, acima ementada.

Visa a PEC incluir no rol de competências privativas do Senado Federal a apreciação do ato de reconhecimento da condição de refugiado quando o solicitante houver sido condenado à pena de reclusão em país que mantenha relações diplomáticas com o Brasil. Justificam os autores não ser recomendável a manutenção da competência monocrática, atualmente em mãos do Ministro de Estado da Justiça, para a concessão do *status* de refugiado em situações complexas. Esclarecem que a proposta em nada conflita com o princípio constitucional da independência dos Poderes e enumeram, como exemplos nos quais há a combinação de mecanismos de controle mútuos entre eles, os institutos do voto e da medida provisória, a aprovação prévia do Senado Federal das indicações para titulares de cargos executivos e judiciários e a atuação administrativa do Legislativo e do Judiciário.

A proposição não recebeu emendas nesta Comissão.

## II – ANÁLISE

O direito dos refugiados é um dos três elementos constitutivos do regime internacional da proteção da pessoa humana, que também inclui os direitos humanos e o direito humanitário.

O tema tem como marcos jurídicos no Brasil a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951, promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961; os Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928; as Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938; o Protocolo de 14 de setembro de 1939; a Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados; e, naturalmente, a Constituição Federal.

Não sem polêmica, a doutrina predominante, ancorada, por exemplo, na Convenção Interamericana sobre Asilo Territorial, afirma que a concessão de asilo é um direito do Estado, o qual teria o poder de determinar soberanamente os termos dessa outorga.

A concessão de asilo político – diplomático e territorial – é um dos princípios regentes das relações internacionais brasileiras, de acordo com a Constituição Federal, art. 4º, a despeito do que não há a obrigatoriedade da permissão de entrada e permanência no Brasil.

A qualificação do indivíduo como perseguido político é, até o momento, da competência dos Estados, mesmo por força dos atos internacionais regentes na matéria, e, no Brasil, do Poder Executivo, por se tratar de matéria de política externa. Entende-se, todavia, com base no artigo 33 da Convenção de 1951, que os requerentes de asilo têm o direito de serem protegidos contra o reenvio direto ou indireto para local onde sua vida ou liberdade estejam ameaçadas pelas razões insculpidas no art. 1º da mesma Convenção:

I – 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;

II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Trata-se do princípio do *non refoulement*, que constitui uma garantia a refugiados reconhecidos e a meros requerentes do *status* de refugiado contra reenvios forçados para situações de perseguição ou outros perigos. Significa, na prática, o dever de os Estados-Partes na Convenção de aceitarem o ingresso físico do requerente de refúgio antes mesmo da avaliação do mérito do pedido e a despeito de uma potencial negativa de concessão de asilo. Naturalmente, caberá ao momento posterior à entrada do alegado perseguido político a necessária regularização do seu *status* jurídico perante o ordenamento jurídico brasileiro e a definição da sua constância no território brasileiro.

Afora esse proibitivo, a autoridade competente para analisar os processos de concessão de asilo motivará sua decisão com base nas normas nacionalmente vigentes e nos fatos apresentados para fundamentar a tese de que o requerente se enquadra em ao menos uma das hipóteses supramencionadas, de acordo com o ritual que houver por mais conveniente.

O manejo de alçadas da Proposta de Emenda à Constituição em tela não fere cláusula pétrea. A hipergênese do Poder Executivo nos assuntos concernentes à política externa não é infensa a restrições de ordem constitucional. A prevalecer a reengenharia proposta, revogar-se-á grande parte – quiçá a totalidade – 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. As consequências sugerem acautelamento.

Referida Lei cria o Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça, responsável por, *in verbis*:

I – analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado:

II – decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III – determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV – orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V – aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Em caso de decisão negativa, cabe recurso ao Ministro de Estado da Justiça, cuja decisão, no entanto, será irrecorrível.

À exceção de casos controversos, como o da recente concessão de asilo ao italiano Cesare Battisti – ex-membro do grupo Proletários Armados pelo Comunismo (PAC) e condenado na Itália pela participação em quatro homicídios cuja natureza política é contestada – têm-se notícias do bom desempenho do CONARE na análise dos processos de pedido de asilo, a qual requer, conforme a estrutura de funcionamento do colegiado sugere, observação e estudo minudentes por grupo multidisciplinar de especialistas de diversos ministérios.

A Proposta de Emenda retira do CONARE importante poder de aconselhamento, acompanhamento e decisão porquanto inúmeros asilados, sobretudo os políticos, possuem, via de regra, condenação nos Estados de origem, justamente por representarem grupo proscrito localmente.

De outra parte, opõe ao Senado Federal ônus que não lhe é próprio, à força da dessemelhança entre as experiências acumuladas no processo legislativo e aquelas aferíveis na lida diurna com o estrangeiro em condições de vulnerabilidade humanitária.

Por essas mesmas razões, e finalmente, não sem à custa de uma expansão administrativa, o Projeto de Emenda à Constituição em apreço pode induzir a tratamento tecnicamente inadequado de tema de tão importante magnitude humanitária.

Uma forma de envolver o Senado Federal nesse tema de incontestável importância seria conferindo-lhe o poder de apreciar e decidir em caráter definitivo os atos de reconhecimento da condição de refugiado e de

asilado político, nos casos em que o Plenário da Casa aprove requerimento autorizando essa providência, até trinta dias após a decisão.

Assim, assegurar-se-ia a continuidade do CONARE – sua vitalidade e amadurecimento institucionais –; evitar-se-ia a desestruturação de necessária engenharia institucional já existente para a análise dos, por definição, complexos processos de requisição de asilo; não se transferiria para o Senado Federal uma tarefa que demandaria tempo e reestruturação administrativa para que se lhe faça face; e se asseguraria que os raros casos de recurso fossem considerados com o máximo de isenção ideológica.

Em razão do que, apresento emenda à PEC nº 3, de 2009.

### **III – VOTO**

Em face de todo o exposto, o voto é pela aprovação na PEC nº 3, de 2009, na forma do seguinte substitutivo:

#### **EMENDA Nº – CCJ (substitutivo)**

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 3, DE 2009**

Acrescenta inciso ao art. 52 da Constituição Federal, a fim de submeter à apreciação do Senado Federal o ato de reconhecimento da condição de refugiado, nos casos em que o Plenário da Casa aprove essa providência.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** O art. 52 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XVI:

“**Art. 52.** .....

.....  
XVI – apreciar e decidir em caráter definitivo os atos de reconhecimento da condição de refugiado e de asilado político, nos casos em que o Plenário da Casa aprove requerimento autorizando essa providência, até trinta dias contados da decisão do Poder Executivo.

..... (NR)”

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator