

O procedimento nacional para a concessão de refúgio

Carina de Oliveira Soares¹

Resumo

O refugiado é definido pela Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 como a pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido a sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer regressar ao seu Estado. O Brasil é um país que tem tradição na concessão de abrigo e proteção a pessoas perseguidas por motivos políticos, raciais e sociais. O instituto jurídico do refúgio no Brasil é regulado pela Lei nº 9.474/1997 que define os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados no Brasil. A Lei nº 9.474/97 concede aos refugiados direitos e deveres específicos, diferenciados dos direitos conferidos e exigidos dos estrangeiros e trata da questão da entrada; do pedido de refúgio; das proibições ao rechaço, à deportação e à expulsão e ainda regula a questão da extradição dos refugiados. O presente trabalho tem como objetivo explicar o procedimento de concessão de refúgio de Brasil e apresentar os mecanismos disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro para a proteção dos refugiados.

Palavras-chave: Refúgio. ACNUR. CONARE. Cáritas arquidiocesanas.

¹ Advogada; Graduada em Direito na Universidade Federal de Alagoas, Mestranda em Direito Público (Área de Concentração: Fundamentos Constitucionais dos Direitos; Linha de Pesquisa: Os direitos fundamentais e sua aplicação na modernidade;) na Universidade Federal de Alagoas. E-mail: carina.soares80@yahoo.com.br

1 Introdução

O refugiado é definido pela Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiado como a pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido a sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer regressar ao seu Estado. O Brasil, visando garantir proteção a essas pessoas, ratificou a Convenção das Nações Unidas de 1951 e editou, em 1997, uma lei nacional para regular a situação dos refugiados no país. A Lei nº 9.474/97 trata, dentre outras questões, do procedimento nacional para a solicitação do refúgio. O presente trabalho tem como objetivo explicar o procedimento de concessão de refúgio de Brasil e apresentar os mecanismos disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro para a proteção dos refugiados.

2 Material e métodos

O trabalho desenvolvido será baseado em um estudo dogmático do tema, através do método dedutivo, observando e interpretando as normas de direito interno (Constituição Federal de 1988, Lei nº 6.815/80 - Estatuto do Estrangeiro – e Lei nº 9.474/97), bem como a legislação internacional através do estudo e interpretação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e respectivo Protocolo de 1967. Será desenvolvida ainda uma metodologia teórico-filosófica partindo do estudo bibliográfico de doutrinas buscando apreender e desenvolver o que os teóricos do direito dizem a respeito do tema em questão.

3 Resultados e discussão

O procedimento para o pedido de refúgio divide-se em quatro fases: a primeira fase consiste na solicitação do refúgio por intermédio da Polícia Federal nas fronteiras; na segunda fase ocorre a análise do pedido realizada pelas Cáritas Arquidiocesanas; a terceira fase é a decisão proferida pelo Comitê Nacional para Refugiados e dessa decisão, caso seja negado o reconhe-

cimento da condição de refugiado, abre-se uma quarta fase que é o recurso cabível da decisão negativa do Comitê Nacional de Refugiados (CONARE) para o Ministro da Justiça que decidirá em último grau de recurso.

O pedido de refúgio envolve a participação de quatro organismos: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refúgio (ACNUR), o Departamento da Polícia Federal, a Cáritas Arquidiocesana e o Comitê Nacional para Refugiados..

Inicialmente cumpre ressaltar que o pedido de refúgio é gratuito, tem caráter urgente² e confidencial.

O pedido de refúgio tem início de maneira informal, através de uma solicitação do reconhecimento da condição de refugiado, que posteriormente será transformada em um procedimento formal³.

Ressalte-se que, enquanto pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, será aplicada ao solicitante a legislação sobre estrangeiros⁴ - Estatuto do Estrangeiro instituído pela Lei nº 6.815/80.

A solicitação do refúgio tem início, via de regra, por intermédio da Polícia Federal nas fronteiras⁵. A Cáritas, quando procurada pelos solicitantes como primeiro contato, fará o atendimento inicial e encaminhará o solicitante à Polícia Federal, tendo em vista que a Lei nº 9.474/97 prevê em seu artigo 9º a oitiva do interessado e a preparação do “Termo de Declaração”, a ser lavrado pela Polícia Federal, como instrumentalização do pedido de refúgio⁶.

A solicitação do refúgio, conforme o princípio de direito internacional da não devolução (*non-refoulement*), impede que seja efetuada a deporta-

2 Art. 47 da Lei nº 9.474/97 “Os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente”.

3 Cf. arts. 17 e 18 da Lei nº 9.474/97 que se referem ao início da solicitação de refúgio: (Art. 17 – “O estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e externar vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado” e Art.18. – “A autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, ato que marcará a data de abertura dos procedimentos. Parágrafo único. A autoridade competente informará o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR sobre a existência do processo de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento”).

4 Cf. Art. 22 da Lei nº 9.474/97 “Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao petionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei.”

5 Cf. Art. 7 da Lei nº 9.474/97.

6 Cf. Art. 9 da Lei nº 9.474/97 “A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.”

ção do solicitante para fronteira de território em que sua vida ou integridade física esteja ameaçada⁷ e, ainda que o solicitante tenha ingressado no território nacional de forma irregular, tal fato não impedirá que seja solicitado refúgio às autoridades competentes⁸; nestes casos, os procedimentos criminal e administrativo, decorrentes da entrada ilegal, ficarão suspensos⁹ até a conclusão do pedido de refúgio^{10,11}.

O “Termo de Declaração”, lavrado pela Polícia Federal, conterà as razões pelas quais se está solicitando refúgio e as circunstâncias da entrada do solicitante no Brasil, bem como os seus dados pessoais e servirá como documento para o solicitante até que seja expedido um Protocolo Provisório.

Com o termo dá-se início formal ao procedimento de concessão de refúgio e o solicitante deverá ser encaminhado à Cáritas, local onde terá início a análise do pedido de refúgio.

Essa fase tem início com o preenchimento de um questionário mais aprofundado no qual constará os dados pessoais do solicitante, a motivação para a solicitação de refúgio e será ainda marcada uma entrevista com um advogado vinculado à instituição¹².

Será elaborado na Cáritas um “Parecer de Elegibilidade” que estabelecerá a posição da Cáritas em relação à solicitação de refúgio; o parecer será baseado no questionário preenchido pelo solicitante e na entrevista realizada com o mesmo.

Apesar de a verificação da Cáritas não vincular o governo brasileiro na decisão sobre a concessão do refúgio em território nacional,

7 Cf. art. 7, parágrafo 1 da Lei nº 9.474/97.

8 Cf. art. 8º da Lei nº 9.474/97.

9 Para que sejam suspensos os processo criminal e administrativo é imprescindível a existência do Termo de Declaração.

10 Nesse sentido, o art. 10 da Lei nº 9.474/97. “A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o petionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem. § 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento. § 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal.”

11 Tais medidas são essenciais para garantir a efetiva proteção dos refugiados, tendo em vista que caso fosse exigida a entrada legal no território de refúgio para garantir a proteção, tal fato levaria, na maior parte das situações, a um impedimento da vinda do solicitante para o território, uma vez que, geralmente, diante da situação no seu país de origem, a obtenção de um visto ou passaporte é algo impossível.

12 A Resolução Normativa do CONARE, n. 9, determina em seu art. 1 que “nas circunscrições onde não houver sede da Cáritas Arquidiocesana, o preenchimento do questionário de solicitação do reconhecimento da condição de refugiado deverá ser procedido no Departamento de Polícia Federal, que o encaminhará à Coordenação Geral do CONARE juntamente com o termo de Declaração de que trata a Resolução Normativa nº 1, de 27 de outubro de 1998.”

o parecer é importante, pois possibilita ajuda financeira, a integração local do refugiado e a possibilidade de assistência para buscar outro país de refúgio, caso não seja aceita a solicitação em decisão contrária à do ACNUR.

O questionário preenchido na Cáritas será enviado ao Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, órgão de deliberação coletiva no âmbito do Ministério da Justiça, para que seja expedido o “Protocolo Provisório”¹³ que servirá como documento de identidade do solicitante de refúgio no Brasil até o término do procedimento de solicitação.

A competência para decidir sobre o pedido de refúgio no território brasileiro é exclusiva do governo brasileiro. Tendo em vista esta competência exclusiva do governo, o solicitante de refúgio submete-se a uma segunda entrevista que ocorre perante o CONARE, órgão competente conforme a Lei nº 9.474/97¹⁴, buscando-se verificar a legitimidade da solicitação diante desse diploma legal¹⁵.

O CONARE informará o ACNUR sobre a existência do processo de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento.

A segunda entrevista é relatada, por meio do representante do CONARE, a um grupo de estudos prévios (formado por representantes do CONARE, do ACNUR e da sociedade civil¹⁶).

O grupo elaborará um parecer que recomendará ou não a aceitação da solicitação do refúgio; o ACNUR e a sociedade civil tomam como base para o seu posicionamento o parecer elaborado pelos advogados que atuam no

13 *O Protocolo Provisório é emitido pela Polícia Federal e autoriza a estada do solicitante e da sua família em território nacional até a decisão final do processo e permite ainda que seja expedida carteira de trabalho provisória pelo Ministério do Trabalho. O prazo de validade do protocolo, conforme Resolução Normativa do CONARE nº 6, será de 90 (noventa) dias, prorrogável por igual período, até a decisão final do processo.*

14 Cf. Arts. 11 e 12 da Lei nº 9.474/97 (Art. 11 “Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça” e art. 12 “Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados: - 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.

15 JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e a sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 198.

16 *A sociedade civil está atualmente representada pelo Instituto de Migrações e Direitos Humanos – IMDH.*

convênio Cáritas/ACNUR/OAB. O parecer é encaminhando ao plenário do CONARE para ser discutido e apreciado o seu mérito¹⁷.

A decisão do CONARE poderá acolher o pedido de refúgio (decisão de reconhecimento) ou negar a condição de refugiado ao solicitante (decisão negativa); qualquer que seja a decisão, implicará em consequências para o solicitante.

A decisão de reconhecimento da condição de refugiado é ato declaratório, apenas declara o direito à proteção da qual o solicitante já era titular, posto que já era refugiado antes mesmo da decisão¹⁸, e deverá ser fundamentada¹⁹. Tal decisão de reconhecimento autoriza o refugiado a gozar da proteção do governo brasileiro²⁰ e a viver em território nacional legalmente.

Após ser proferida a decisão pelo CONARE, este órgão notificará o solicitante e o Departamento da Polícia Federal, para que tomem as medidas administrativas cabíveis - arquivamento de qualquer processo criminal ou administrativo pela entrada irregular no país²¹.

O solicitante, agora considerado refugiado reconhecido pelo governo brasileiro, deverá ser comunicado para que se registre junto à Polícia Federal, assine o Termo de Responsabilidade, o qual tem como conteúdo os direitos e deveres dos refugiados, e possa, então, solicitar cédula de identidade permanente, o seu Registro Nacional de Estrangeiro²².

No caso de a decisão do CONARE ser pelo não reconhecimento da condição de refugiado, decisão negativa, tendo em vista o não convencimento do órgão da existência de uma das cláusulas de inclusão previstas no art. 1º da Lei nº 9.474 de 1997 ou pela caracterização de umas das

17 Cf. arts. 23 e 24 da Lei nº 9.474/97 (Art. 23 “A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade” e Art. 24 “Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato, relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado”).

18 Nesse sentido é a lição de Liliانا Lyra Jubilut: “O que faz de um indivíduo um refugiado são as condições objetivas de seu país de origem e/ou de residência habitual das quais decorram um fundado temor de perseguição, e não o ato do governo brasileiro que reconhece o pedido de refúgio.” JUBILUT, Liliانا Lyra. **O procedimento de concessão de refúgio no Brasil**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/services/.../FileDownload.EZTSvc.asp?>> Acesso em: 20 mar. 2009. p. 13.

19 Cf. art. 26 da Lei nº 9.474/97.

20 Art. 5, caput, da Constituição Federal: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

21 Cf. art. 27 da Lei nº 9.474/97.

22 Cf. art. 28 da Lei nº 9.474/97.

cláusulas de exclusão (art. 3º da Lei nº 9.474/97), esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante.

Da decisão que nega o reconhecimento como refugiado, caberá recurso, no prazo de 15 dias ao Ministro do Estado da Justiça, a quem caberá decidir, em última instância, sobre o pedido de refúgio; o prazo para o recurso começa a ser contado da data do recebimento da notificação²³.

O recurso cabível da decisão negativa do CONARE não é revestido de formalidades, podendo ser elaborado pelo próprio solicitante. As exigências para o recurso são apenas duas: dever ser dirigido ao Ministro da Justiça e dentro do prazo de 15 dias a contar da data do recebimento da notificação.

O Ministro da Justiça tem competência para julgar, em última instância, o pedido de refúgio, portanto, da decisão do Ministro não caberá mais recurso.

A decisão do Ministro deverá ser notificada ao CONARE para que seja dada ciência ao solicitante e ao Departamento da Polícia Federal, para as providências cabíveis²⁴.

Durante a avaliação do recurso, será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecerem no território nacional gozando das prerrogativas do “Protocolo Provisório”²⁵.

Quando a decisão do Ministro for pela recusa definitiva de refúgio, mantendo a decisão do CONARE, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade²⁶, salvo as situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3 da Lei nº 9.474/97²⁷.

No caso de recusa definitiva e tendo o solicitante ingressado de maneira irregular no país, em função do instituto de direito internacional da deportação o solicitante será notificado para deixar o país.

23 Cf. art. 29 da Lei nº 9.474/97.

24 Cf. art. 31 da Lei nº 9.474/97.

25 Cf. art. 30 da Lei nº 9.474/97.

26 Cf. art. 32 da Lei nº 9.474/97.

27 Cf. art. 3, inciso III da Lei nº 9.474/97 (*tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas*) e IV (*sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas*).

Por outro lado, caso o recurso seja provido, haverá o reconhecimento do solicitante como refugiado e este deverá registrar-se perante a Polícia Federal, conforme procedimento já descrito anteriormente.

Ademais, das decisões do CONARE em primeira instância sobre cessação ou perda da condição de refugiado, também caberá recurso ao Ministro da Justiça, no prazo de 15 dias, contados do recebimento da notificação²⁸. A decisão do Ministro, também nestas situações, será irrecorrível²⁹.

4 Conclusão

No que diz respeito ao compromisso com a acolhida e proteção dos refugiados, o Brasil ratificou tanto a Convenção das Nações Unidas sobre Refugiados de 1951, como também o respectivo Protocolo de 1967. O Brasil também adotou uma lei específica para tratar da questão: a Lei nº 9.474/97.

A lei nacional apresenta os critérios pelos quais uma pessoa é reconhecida como refugiada e o procedimento por meio do qual se dará a concessão da proteção a essas pessoas e, apesar de não ser tão recente, é pouco conhecida no Brasil, fato este que prejudica a efetiva proteção dos refugiados no território brasileiro.

O Brasil conta ainda com organismos não governamentais (as Cáritas Arquidiocesanas) que realizam um trabalho humanitário de acolhida dos refugiados no Brasil.

A Lei nº 9.494/97 regulamenta o procedimento para a concessão de refúgio no Brasil e conta com órgãos específicos para a análise das solicitações prevendo ainda a possibilidade de recurso para o Ministro da Justiça, caso seja negado o pedido de refúgio.

A lei nacional visa, acima de tudo, garantir uma proteção ampla para as pessoas que buscam refúgio no país garantindo, inclusive àqueles que tiveram a solicitação de refúgio negada, que não haja a transferência para

28 Cf. art. 40 da Lei 9.474/97 "Compete ao CONARE decidir em primeira instância sobre cessação ou perda da condição de refugiado, cabendo, dessa decisão, recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação. § 1º A notificação conterá breve relato dos fatos e fundamentos que ensejaram a decisão e cientificará o refugiado do prazo para interposição do recurso. § 2º Não sendo localizado o estrangeiro para a notificação prevista neste artigo, a decisão será publicada no Diário Oficial da União, para fins de contagem do prazo de interposição de recurso."

29 Cf. art. 41 da Lei nº 9.474/97: "A decisão do Ministro de Estado da Justiça é irrecorrível e deverá ser notificada ao CONARE, que a informará ao estrangeiro e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências cabíveis."

o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade.

O Brasil tem se esforçado para fornecer instrumentos aptos a assegurar a mais ampla proteção aos refugiados e por tal preocupação a legislação brasileira que trata da proteção dos refugiados foi considerada pelo ACNUR como paradigma de uma legislação uniforme na América do Sul.

Referências

Brasil. CONARE. **Resoluções normativas do Comitê Nacional para Refugiados**. Disponível em: <<http://www.acnur.org>> Acesso em: 08 maio 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 abr. 2009.

BRASIL. **Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. de 2009.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e a sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

_____. **O procedimento de concessão de refúgio no Brasil**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/services/.../FileDownload.EZTSvc.asp?>> Acesso em: 20 de março de 2009.

