



Centro Universitário de Brasília - CEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

Curso de Bacharelado em Direito

DEBORAH ANÁLIA LIMA CAMPOS

**O INSTITUTO DO REFÚGIO: desenvolvimento histórico, legislação aplicada e
integração laboral**

Brasília

2022

DEBORAH ANÁLIA LIMA CAMPOS

**O INSTITUTO DO REFÚGIO: desenvolvimento histórico, legislação aplicada e
integração laboral**

Artigo Acadêmico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (CEUB).

Orientadora: Professora Débora Soares
Guimarães

**Brasília
2022**

DEBORAH ANÁLIA LIMA CAMPOS

**O INSTITUTO DO REFÚGIO: desenvolvimento histórico, legislação aplicada e
integração laboral**

Artigo Acadêmico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (CEUB).

Orientadora: Professora Débora Soares
Guimarães

Brasília, _____ de _____ de 2022.

Banca Avaliadora

Profª Débora Soares Guimarães
Orientadora

Professor(a) Avaliador(a)

O INSTITUTO DO REFÚGIO: desenvolvimento histórico, legislação aplicada e integração laboral

Deborah Anália Lima Campos

Resumo: O presente trabalho abordará os principais pontos referentes à análise do Instituto do Refúgio, regulado nacionalmente pelas Leis nº 9.474 de 1997 e 13.445 de 2017, juntamente com os Tratados Internacionais referentes ao tema. Analisar-se-á desde o desenvolvimento histórico do Refúgio, sua origem e desdobramentos, perpassando pelos conceitos e diferenciando do Instituto do Asilo. Aprofundar-se-á na questão jurídica do tema, analisando-se os principais pontos da legislação nacional, bem como o procedimento para o reconhecimento do status de refugiado. Tem como principal objetivo destacar a questão laboral e analisará como a legislação é justaposta ao tema bem como são aplicadas as políticas públicas que facilitam a inserção dos refugiados no mercado de trabalho. Utilizando a metodologia exploratória, com o estudo da legislação vigente e pesquisa doutrinária, visará esclarecer e compreender as questões essenciais para o entendimento das questões relativas aos refugiados, inclusive o referente à inserção dessa população no mercado de trabalho. Observará, então, uma tendência globalizada em regular-se cada vez mais o refúgio, sendo o Brasil um dos países mais avançados no tema.

Palavras-chave: Direito Internacional. Direito Civil. Direitos Humanos. Refúgio. Asilo. Concessão de Refúgio. Integração laboral dos refugiados.

Sumário: Introdução. 1 - O Direito ao Refúgio. 1.1 - O direito ao refúgio no contexto jurídico internacional. 1.1.1 - Conceito e evolução histórica. 1.1.2 - Distinções: Refúgio x Asilo. 2 - A situação jurídica do refugiado no Brasil. 2.1 - Regulamentação nacional. 2.2 - Procedimento para concessão. 3 - A efetividade do direito ao trabalho dos refugiados no Brasil. 3.1 - Direito ao trabalho. 3.2 - Regulamentação. 4 - Considerações finais. Referências bibliográficas

INTRODUÇÃO

Diante do crescente debate acerca do Instituto do Refúgio, que se intensificou após a chamada crise dos refugiados na Europa, o presente trabalho tem por objetivo analisar aspectos importantes, como suas particularidades, desenvolvimento histórico e aplicação na legislação brasileira, internacionalmente reconhecida como a mais moderna referente ao tema.

Assim, analisar-se-á a temática de forma objetiva, visando destacar os principais pontos do Instituto do Refúgio, um tema que, embora possua grande influência e que modifique profundamente a sociedade, não é muito difundido, principalmente entre os leigos.

Ponderar-se-á também acerca da questão laboral aplicada aos refugiados, com foco nos principais pontos da legislação vigente e nas demandas práticas, relativas ao desenvolvimento e execução de políticas públicas que facilitem a inserção dos refugiados no mercado de trabalho.

Será observado que o trabalho é um dos grandes pilares da dignidade humana, sendo imprescindível para a completa integração dos refugiados na nova sociedade em que se encontram. Por essa razão, a análise das políticas públicas é tão importante nas ponderações acerca do tema.

Com a análise do desenvolvimento histórico do Refúgio, é possível constatar que é uma prática ancestral e que remonta à proteção do perseguido desde sua origem, na Grécia Antiga e que se desenvolveu bastante com o passar do tempo, sendo atualmente um dos principais instrumentos de proteção do indivíduo em âmbito internacional.

Um dos pontos a se esclarecer é a diferença entre refúgio e asilo, pois muitos podem não fazer essa distinção. Será viável, então, discernir ambos institutos com suas semelhanças e peculiaridades. Mesmo que tenham um denominador comum, pois ambos tratam de mecanismos de amparo a pessoas que sofrem com algum tipo de perseguição, os institutos do refúgio e do asilo não se confundem.

Após fazer essa distinção, é possível aprofundar-se na situação jurídica do refugiado no Brasil, observada a legislação, inclusive as normas internacionais. A Convenção de 1951, por exemplo, conhecida como Relativa ao Estatuto dos Refugiados, traz definições importantes.

Em âmbito nacional, a Lei 13.445/2017 (Lei de Migração) e a Lei 9.474/1997 (Lei de implementação do Estatuto dos Refugiados) são as mais aplicadas ao tema e são consideradas as mais modernas a nível internacional. A própria Constituição Federal de 1988 também assegura aos refugiados direitos e garantias aos estrangeiros residentes no país, entre esse públicos destaca-se a população de refugiados.

Ao fazer o cotejo da legislação internacional e nacional voltada ao tema, é possível determinar como funciona o processo de reconhecimento do status de refugiado, levando em consideração as cinco razões destacadas pela legislação: perseguição em razão da raça, da religião, da nacionalidade, do grupo social e da opinião política. No Brasil, o legislador incumbiu este trâmite ao Ministério da Justiça, que possui um Comitê próprio para a análise - o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) - que é responsável pelo deferimento ou indeferimento dos pedidos de concessão do status de refugiado.

Vencida a análise e com o deferimento da condição de refugiado, o indivíduo recebe a Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM). Entretanto, os obstáculos não findam, isso porque uma das barreiras a serem superadas pelo refugiado é a sua integração na nova sociedade em que está inserido.

Dentre os desafios, entre eles a superação da barreira linguística, o contato com novos usos e costumes e o relacionamento com os nacionais, há a recolocação no mercado de trabalho. A legislação é clara ao garantir aos refugiados um tratamento justo e igualitário para o ingresso no ambiente laboral.

Por isso, levando em consideração a importância do direito ao trabalho para a construção da dignidade humana, observar-se-á o que o Estado pode oferecer como ferramenta facilitadora, bem como o que acontece na prática; o ser e o dever ser.

Portanto, este trabalho acadêmico tem como escopo os pontos basilares para o entendimento de como o Refúgio é regulado e aplicado e quais são os meios facilitadores para integração dessa população mais fragilizada em razão de todo o contexto e das dificuldades que precisou ultrapassar.

1 - O DIREITO AO REFÚGIO

O Refúgio é um importante instituto do Direito Internacional. Foi positivado no Século XX e possui embasamento nos diversos Tratados Internacionais relacionados ao tema. Importante ressaltar sua abrangência universal, tendo como razões principais para sua concessão os conflitos relacionados à opinião política, raça, religião, nacionalidade e pertencimento a grupo social. Para Rodrigues (2019, p. 36) é questão fundamental nas tratativas acerca da proteção da pessoa humana, a análise da matéria e de seus desdobramentos é imprescindível para a compreensão de sua relevância a nível mundial.

1.1 - O direito ao refúgio no contexto jurídico internacional

No âmbito internacional, o Refúgio foi consolidado no Século XX, após tratativas acerca de seu conceito, abrangência de direitos e finalidades. Com a criação de órgãos internacionais de regulamentação e acompanhamento de pedidos em concessões em cada país, cada vez mais observa-se que o Refúgio se torna organizado e segue um fluxo funcional. Mazão (2017) afirma que o aumento na demanda gerou a necessidade de criação de práticas coordenadas e organizadas a grau internacional.

Filho (2017) afirma que um dos primeiros documentos modernos a tratar da temática, a Convenção de 1951, apresentou os princípios fundamentais do Refúgio e foi essencial para

promover um tratamento justo a essas pessoas e reconhecer que, juridicamente e em outras esferas, devem estar em pé de igualdade com os nacionais.

1.1.1 - Conceito e evolução histórica

O conceito de refugiado, como muitos dos conceitos do mundo moderno, é fruto de uma construção social. Logo, o conceito que foi se moldando através do tempo, acompanhando as várias nuances históricas e sociais de cada época. Godoy (2010) elucida que, atualmente, o refúgio é visto para além do instituto em si, sendo um meio de proteção das pessoas que necessitam sair de seu país de origem em busca de segurança e melhores condições de vida.

É inerente ao ser humano a busca de melhoria de qualidade de vida, e de segurança de si e dos seus. Assim, desde sempre houve essa movimentação. Porém, observou-se um melhor desenvolvimento desta característica.

Na Grécia, entre os séculos VII a.C. e V d.C., já havia a prática de oferecer amparo às pessoas que o procuravam por motivos diversos, dentre esses motivos a perseguição era comum. Desse costume há a formação da palavra *asylao* (ANDRADE, 2001 apud PEREIRA, 2009, p. 124). Assim, a inviolabilidade da pessoa perseguida, bem como o acolhimento, era tido pelos gregos como uma amostra de sua hospitalidade, racionalidade e ética (LAFER, 1998, p. 167-186). Entretanto, insta salientar que os conceitos de refúgio e asilo atualmente não se confundem.

Na ocasião de haver pessoas sob perseguição, determinava-se alguns locais da cidade, com a finalidade de oferecer abrigo e proteção. Observa-se, então, certo caráter religioso na prática visto que esses locais eram “templos, bosques sagrados, nas estátuas das divindades, junto aos imperadores ou mesmo em qualquer outro lugares, desde que o perseguido tivesse em mãos o busto portátil de uma divindade” (ANDRADE, 2001, p. 102). Entretanto, apenas eram acolhidos aqueles que sofriam com perseguições injustas, ou seja, os que eram perseguidos em razão do cometimento de crimes não gozavam de tal estatuto (PEREIRA, 2009, p. 124).

Já com a ascensão do Império Romano, a partir de 27 a.C., bem como advento do Direito Romano, a prática de oferecer acolhida aos estrangeiros perseguidos deixou de ter aspecto religioso para alcançar caráter jurídico. Logo, observa-se a criação de um instituto jurídico sistematizado para regularizar a concessão de proteção de pessoas perseguidas injustamente. Como na Grécia Antiga, o instituto proibia a acolhida de pessoas que a

buscavam de má-fé, a fim de fugir das penalidades referentes ao cometimento de crimes (CRETELLA JÚNIOR, 2005, p. 73-74).

Com a queda do Império Romano, em 476, adentrando na Idade Média, observa-se que o anteparo de indivíduos perseguidos passou a ser atribuição da Igreja Católica, que já exercia grande influência na organização social da época. A própria ética cristã garantia a inviolabilidade dos locais protegidos pelo Deus da Santíssima Trindade, ambientes em que eram acolhidos os perseguidos, garantindo assim a proteção a atos persecutórios (PEREIRA, 2009, p. 126).

Já na Modernidade, a partir do século XV, percebe-se grande evolução do direito de refúgio ou asilo. A Reforma Protestante teve grande importância nessa evolução:

“(…) com a Reforma, houve a paulatina decadência do poder eclesiástico, o que fez com que o direito de asilo fosse perdendo a reverência a ele reconhecida na Era Medieval; na fase medieval, instados pela força emanante do liame religioso que conjugava asilo e Igreja e pelo prestígio desta instituição, os governantes da Europa, motivados pela filosofia política universalista, abriram as portas de seus reinos aos que, pelas circunstâncias mais variadas, aí buscavam proteção. A Reforma ensejou o surgimento de asilados de praticamente todos os países europeus, tendo sido Genebra, provavelmente, o maior centro de protestantes franceses, ingleses e italianos perseguidos após a fuga de Calvo, da França, em 1541. A filosofia política universalista caminhava, então, pari passu com a ideia de liberdade de opção religiosa, a qual se impregnava o princípio da tolerância. Juntamente a essa liberdade de opção religiosa reivindicava-se a liberdade de pensamento e opinião, a qual, igualmente, viria a ser, no século seguinte, fruto da laicização do Direito Natural a partir de Grotius e do consequente apelo à razão como fundamento do Direito” (ARAÚJO e ALMEIDA, 2001, p. 107-108)

Observa-se então, que o século XVII foi determinante para a evolução da racionalidade científica-jurídica em todas as áreas, inclusive do Direito Internacional. (PEREIRA, 2009, p. 128). A Revolução Francesa foi decisiva para a elevação do direito ao asilo e ao refúgio ao patamar constitucional. Com a adoção da Constituição de 1793, a França ratificou o direito ao asilo, positivado no art. 120 da referida Carta Magna, que determinava que o país "(...) dá asilo aos estrangeiros exilados de sua pátria por causa da liberdade. Recusa-o aos tiranos" (GARRIDO, 1991, p. 127). Porém a tendência de constitucionalização do direito ao asilo não se espalhou pela Europa, ficando concentrada na França.

Andrade (2001, p. 103) elucida que, dentro do contexto europeu, apesar das manifestações favoráveis ao desenvolvimento dos direitos humanos não desencadearam o desenvolvimento do direito de asilo, havendo um período em que as constituições permaneceram silentes em relação ao tema. O autor explica que, já no século XIX, o direito ao asilo era reconhecido por grande parte dos tratados internacionais como o princípio de não extradição por ofensas políticas, exceto das cometidas contra os chefes de Estado.

Assim, pode-se perceber que a ideia de refúgio e asilo, como as atuais, têm origem a partir da Primeira Guerra Mundial e adiante, quando foi possível observar grande fluxo migratório com finalidade de escapar dos conflitos, de seus efeitos e consequências. Isso porque a proximidade territorial e facilidade de atravessar fronteiras na Europa possibilitou que as pessoas fizessem essa movimentação com maior facilidade (KEEGAN, 1998). Além de observar-se amplo desenvolvimento e mudanças no âmbito internacional, principalmente no tocante ao progresso jurídico e humanitário (PEREIRA, 2009, p. 129).

Verifica-se, então, grande movimentação nos bastidores internacionais, para regularizar os institutos de asilo e refúgio. Após a Segunda Guerra Mundial, os temas relacionados aos Direitos Humanos tornaram-se de grande preocupação na Comunidade Internacional (JUBILUT, 2007, p. 51). Em 1951, ocorreu a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados¹, ocasião em que o conceito de refugiado foi definido como:

"toda pessoa que, por causa de fundados temores de perseguição devido à 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 mesmo"

Em 1984, surgiu um novo conceito com a Declaração de Cartagena², que foi importante para harmonizar o tema "Refúgio" com o alto fluxo decorrentes de conflitos na região de El Salvador, Guatemala e Nicarágua. A Declaração, então, definiu refugiados como pessoas que tenham fugido dos seus países porque terem sido ameaçadas pela "violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública". Importante ressaltar que essas ameaças podem afetar a vida, segurança e a liberdade dessas pessoas. Assim, esse conceito é complementar aos elementos trazidos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967.

¹ [Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados \(acnur.org\)](https://www.acnur.org/) (acesso em 01/04/2022)

² [Declaração de Cartagena de 1984 \(acnur.org\)](https://www.acnur.org/) (acesso em 01/04/2022)

Já no Brasil, país signatário de Tratados Internacionais referente aos Refugiados, em 1997, tem-se a definição que surgiu com o advento da Lei nº 9.474/97³, que colecionou conceitos diversos:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

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.

Nota-se grande avanço histórico no tocante às tratativas, ao conceito, cada vez mais humanizado, e à legislação referente ao Instituto do Refúgio. Porém, apesar do avanço, é importante considerar que ainda há um longo caminho a percorrer.

1.1.2 - Distinções: Refúgio x Asilo

Os conceitos de Refúgio e Asilo não se confundem. Apesar de ambos serem importantes institutos de Direito Internacional e possuírem similaridades, são facetas distintas de cunho humanitário no tocante à acolhida de estrangeiros.

O asilo, no Brasil, é de ordem constitucional e indica desaprovação à perseguição por fins políticos. A Constituição Federal de 1988⁴ traz em seu art. 4º, inciso X, a determinação de que a concessão de asilo político é um dos princípios em que a República Federativa do Brasil rege as suas relações internacionais. Importante destacar que a concessão é individualizada, voltada para a pessoa que está sofrendo perseguição. A concessão de asilo é de caráter constitutivo.⁵

Carvalho (2000, p.1), traz o conceito de Asilo como algo que “sobrevém de um composto grego, o que é formado por **a** (privação, negação) e **siolos** ou **silos** (violência, à força), ou seja, é o que não pode ser força, violentamente”.

³ [L9474 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br) (acesso em 01/04/2022)

⁴ [Constituição \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br) (Acesso em 30/03/2022)

⁵ [Entenda as diferenças entre refúgio e asilo — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](http://www.gov.br) (Acesso em 15/04/2022)

Ao mesmo tempo que os gregos utilizavam o ostracismo como penalidade para digressões, a concessão de asilo era de extrema importância, sendo uma forma de proteger o inocente e suavizar a penalidade do culpado (FRANCISQUINI e AMARAL, 2011, p. 3).

Acerca dos reflexos do Instituto do Asilo a nível mundial, o Professor Júlio Marinho de Carvalho (2000, p. 234) evidencia que o asilo passou a estar presente na legislação estatal, deixando de ser apenas um princípio consuetudinário. Dessa forma, o cátedro explica que este direito passou a ser considerado Direito Fundamental fazendo parte do Direito Internacional dos direitos humanos, sendo poucos países os que não o adotaram.

A Lei de Migração (Lei nº 13.445 de 2017) determina que o asilo político constitui ato discricionário do Estado, prerrogativa do poder Executivo, logo, poderá ser diplomático ou territorial e será outorgado como instrumento de proteção à pessoa. Devido ao caráter discricionário, muitas vezes o instituto do asilo é utilizado para demonstrar desaprovação ou oposição política em relação ao Estado de origem do asilado. O asilo territorial ocorre quando o solicitante está fisicamente inserido no Estado em que solicita proteção. Já o asilo diplomático é concedido nas extensões territoriais do Estado, como embaixadas, aviões ou navios com bandeira do Estado (JUBILUT, 2007, p. 38).

Nesse sentido, Lenza (2014, p. 769) confirma, definindo asilo político como o gênero que abrange outros dois conceitos: o asilo territorial, sendo aquele concedido no âmbito espacial da soberania do Estado, e o asilo diplomático, concedido pela autoridade diplomática brasileira no exterior (embaixadas, consulados, navios, aeronaves).

Dessa forma, o asilo, ao contrário do refúgio, não é um direito do indivíduo, e sim do Estado (MELO, 2000, p. 424). Assim, conforme art. 1º da Convenção Interamericana sobre asilo territorial, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 55.929 de 1965:

“Todo Estado tem direito, no exercício de sua soberania, de admitir dentro de seu território as pessoas que julgar conveniente, sem que, pelo exercício desse direito, nenhum outro Estado possa fazer qualquer reclamação.”⁶

Entretanto, apesar de o Estado Brasileiro possuir a competência para decidir a concessão de asilo, a Lei estabelece situações que bloqueiam tal possibilidade. Assim, como disposto no Art. 28 da Lei nº 13.445/17, não será concedido asilo a quem tenha cometido crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998.⁷

⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d55929.htm (Acesso em 16/04/2022)

⁷ [L13445 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br) (Acesso em 15/04/2022)

Uma vez concedido, e por tratar-se de um instituto que possui atribuição política, é vedada a extradição do indivíduo asilado. Tal norma é positivada na Lei de Migração (Lei nº 13.445 de 2017)⁸, que preconiza em seu art. 81, caput, que a extradição é uma:

“medida de cooperação internacional entre o Estado brasileiro e outro Estado pela qual se concede ou solicita a entrega de pessoa sobre quem recaia condenação criminal definitiva ou para fins de instrução de processo penal em curso.”

A referida lei, ao passo que define a extradição e determina o procedimento, condições e possibilidades, também prevê, em seu art. 82, inciso VII, que o indivíduo não será extraditado quando o fato em questão constitui crime político ou de opinião. O mesmo art., em seu inciso IX, é mais específico, vedando a extradição de pessoa beneficiária de refúgio, nos termos da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, ou de asilo territorial⁹

Ainda nesse sentido, tem-se julgados no Supremo Tribunal Federal, que reforçam ainda mais a proteção do asilado em face à extradição:

Ementa:

EXTRADIÇÃO PASSIVA - NATUREZA DO PROCESSO EXTRADICIONAL - LIMITAÇÃO JURÍDICA DOS PODERES DO S.T.F. - **INEXTRADITABILIDADE POR DELITOS POLÍTICOS** - COMPROMISSO CONSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO - ASILO POLÍTICO - EXTRADIÇÃO POLÍTICA DISFARÇADA - INOCORRÊNCIA - DEFICIÊNCIA NA FORMULAÇÃO DO PEDIDO DE EXTRADIÇÃO - INOBSERVÂNCIA DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO E DO TRATADO DE EXTRADIÇÃO BRASIL/PARAGUAI - INCERTEZA QUANTO A ADEQUADA DESCRIÇÃO DOS FATOS DELITUOSOS - ÔNUS PROCESSUAL A CARGO DO ESTADO REQUERENTE - DESCUMPRIMENTO - INDEFERIMENTO DO PEDIDO. O PROCESSO EXTRADICIONAL, QUE É MEIO EFETIVO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA REPRESSÃO À CRIMINALIDADE COMUM, NÃO PODE CONSTITUIR, SOB O PÁLIO DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE, INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DE PRETENSÕES, QUESTIONÁVEIS OU CENSURÁVEIS, QUE VENHAM A SER DEDUZIDAS POR ESTADO ESTRANGEIRO PERANTE O GOVERNO DO BRASIL. SÃO LIMITADOS, JURIDICAMENTE, OS PODERES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ESFERA DA DEMANDA EXTRADICIONAL, EIS QUE ESTA CORTE, AO EFETUAR O

⁸ Idem.

⁹ [L9474 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br) (Acesso em 19/04/2022)

CONTROLE DE LEGALIDADE DO PEDIDO NÃO APRECIA O MÉRITO DA CONDENAÇÃO PENAL E NEM REEXAMINA A EXISTÊNCIA DE EVENTUAIS DEFEITOS FORMAIS QUE HAJAM INQUINADO DE NULIDADE A PERSECUÇÃO PENAL INSTAURADA NO ÂMBITO DO ESTADO REQUERENTE. A NECESSIDADE DE RESPEITAR A SOBERANIA DO PRONUNCIAMENTO JURISDICIONAL EMANADO DO ESTADO REQUERENTE IMPÕE AO BRASIL, NAS EXTRADIÇÕES PASSIVAS, À INDECLINÁVEL OBSERVÂNCIA DESSE DEVER JURÍDICO. - A **INEXTRADITABILIDADE DE ESTRANGEIROS POR DELITOS POLÍTICOS OU DE OPINIÃO REFLETE, EM NOSSO SISTEMA JURÍDICO, UMA TRADIÇÃO CONSTITUCIONAL REPUBLICANA. DELA EMERGE, EM FAVOR DOS SÚDITOS ESTRANGEIROS, UM DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO, OPONÍVEL AO PRÓPRIO ESTADO E DE COGÊNCIA INQUESTIONÁVEL.** HÁ, NO PRECEITO NORMATIVO QUE CONSAGRA ESSE FAVOR CONSTITUTIONIS, UMA INSUPERÁVEL LIMITAÇÃO JURÍDICA AO PODER DE EXTRADITAR DO ESTADO BRASILEIRO. . - NÃO HÁ INCOMPATIBILIDADE ABSOLUTA ENTRE O INSTITUTO DO ASILO POLÍTICO E O DA EXTRADIÇÃO PASSIVA, NA EXATA MEDIDA EM QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NÃO ESTÁ VINCULADO AO JUÍZO FORMULADO PELO PODER EXECUTIVO NA CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DAQUELE BENEFÍCIO REGIDO PELO DIREITO DAS GENTES. DISSO DECORRE QUE A CONDIÇÃO JURÍDICA DE ASILADO POLÍTICO NÃO SUPRIME, SÓ POR SI, A POSSIBILIDADE DE O ESTADO BRASILEIRO CONCEDER, PRESENTES E SATISFEITAS AS CONDIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS QUE A AUTORIZAM, A EXTRADIÇÃO QUE LHE HAJA SIDO REQUERIDA. O ESTRANGEIRO ASILADO NO BRASIL SÓ NÃO SERÁ PASSÍVEL DE EXTRADIÇÃO QUANDO O FATO ENSEJADOR DO PEDIDO ASSUMIR A QUALIFICAÇÃO DE CRIME POLÍTICO OU DE OPINIÃO OU AS CIRCUNSTÂNCIAS SUBJACENTES À AÇÃO DO ESTADO REQUERENTE DEMONSTRAREM A CONFIGURAÇÃO DE INACEITÁVEL EXTRADIÇÃO POLÍTICA DISFARÇADA. A PERSPECTIVA - INOCORRENTE NO CASO CONCRETO - DE SUBMISSÃO DO EXTRADITANDO A TRIBUNAL DE EXCEÇÃO, QUALQUER QUE SEJA A NOÇÃO CONCEITUAL QUE SE LHE ATRIBUA, VEJA, DE MODO ABSOLUTO, A POSSIBILIDADE DE DEFERIMENTO DO PEDIDO EXTRADICIONAL. A NOÇÃO DE TRIBUNAL DE EXCEÇÃO ADMITE, PARA ESSE EFEITO,

CONFIGURAÇÃO CONCEITUAL MAIS AMPLA. ALÉM DE ABRANGER ÓRGÃOS ESTATAIS CRIADOS EX POST FACTO, ESPECIALMENTE INSTITUÍDOS PARA O JULGAMENTO DE DETERMINADAS PESSOAS OU DE CERTAS INFRAÇÕES PENAIS, COM EVIDENTE OFENSA AO PRINCÍPIO DA NATURALIDADE DO JUÍZO, TAMBÉM COMPREENDE OS TRIBUNAIS REGULARES, DESDE QUE CARACTERIZADA, EM TAL HIPÓTESE, A SUPRESSÃO, EM DESFAVOR DO RÉU, DE QUALQUER DAS GARANTIAS INERENTES AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. A POSSIBILIDADE DE PRIVAÇÃO, EM JUÍZO PENAL, DO DUE PROCESS OF LAW, NOS MÚLTIPLOS CONTORNOS EM QUE SE DESENVOLVE ESSE PRINCÍPIO ASSEGURADOR DOS DIREITOS E DA PRÓPRIA LIBERDADE DO ACUSADO - GARANTIA DE AMPLA DEFESA, GARANTIA DO CONTRADITÓRIO, IGUALDADE ENTRE AS PARTES PERANTE O JUIZ NATURAL E GARANTIA DE IMPARCIALIDADE DO MAGISTRADO PROCESSANTE - IMPEDE O DEVIDO DEFERIMENTO DO PEDIDO EXTRADICIONAL. . - IMPÕE-SE REPELIR TODAS AS PRETENSÕES EXTRADICIONAIS FUNDADAS EM PEÇAS PROCESSUAIS CUJA DESVALIA RESULTE, FUNDAMENTALMENTE, DA AUSÊNCIA OU INSUFICIÊNCIA DESCRITIVA DOS FATOS DELITUOSOS SUBJACENTES AO PEDIDO DE EXTRADIÇÃO. E ESSENCIAL, ESPECIALMENTE NAS EXTRADIÇÕES INSTRUTORIAS, QUE A DESCRIÇÃO DOS FATOS MOTIVADORES DA PERSECUÇÃO PENAL DO ESTADO REQUERENTE ESTEJA DEMONSTRADA COM SUFICIENTE CLAREZA E OBJETIVIDADE. IMPÕE-SE, DESSE MODO, NO PLANO DA DEMANDA EXTRADICIONAL, QUE SEJA PLENA A DISCRIMINAÇÃO DOS FATOS, OS QUAIS, INDICADOS COM EXATIDAO E CONCRETUDE EM FACE DOS ELEMENTOS VARIOS QUE SE SUBSUMEM AO TIPO PENAL, PODERAO VIABILIZAR, POR PARTE DO ESTADO REQUERIDO, A ANALISE INCONTROVERSA DOS ASPECTOS CONCERNENTES(A) A DUPLA INCRIMINAÇÃO, (B) A PRESCRIÇÃO PENAL, (C) A GRAVIDADE OBJETIVA DO DELITO, (D) A COMPETÊNCIA JURISDICIONAL DO ESTADO REQUERENTE E AO EVENTUAL CONCURSO DE JURISDIÇÃO, (E) A NATUREZA DO DELITO E (F) A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE. . O DESCUMPRIMENTO DESSE ÔNUS PROCESSUAL, POR PARTE DO ESTADO REQUERENTE, JUSTIFICA E IMPÕE, QUER EM ATENÇÃO AO QUE PRECEITUAM AS CLÁUSULAS DO TRATADO DE EXTRADIÇÃO, QUER EM OBSÉQUIO AS PRESCRIÇÕES DE NOSSO

DIREITO POSITIVO INTERNO, O INTEGRAL E PLENO INDEFERIMENTO DA EXTRADIÇÃO PASSIVA. PEDIDO INDEFERIDO.

(Ext 524, Relator (a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 31/10/1990, DJ 08-03-1991 PP-02200 EMENT VOL-01610-01 PP-00058 RTJ VOL-00134-01 PP-00056)

Observa-se que a natureza política do asilo é uma de suas principais características, não deixando de lado a questão humanitária. O Instituto do Refúgio, que também garante proteção da dignidade da pessoa humana e proteção de direitos, por sua vez, possui Estatuto próprio e não compreende uma atribuição discricionária do Estado. Uma vez que o solicitante preenche os requisitos formais e materiais para a concessão do refúgio, ele terá direito à proteção deste instituto. O reconhecimento da condição de refugiado é declaratório.

Ao contrário do asilo, o refúgio não é individualizado. Ou seja, ao passo que o asilo é concedido àquela pessoa específica que sofre perseguição, o refúgio é mais abrangente, e atinge elevado número de pessoas que estavam em situação de perseguição generalizada.¹⁰

Outra distinção entre os institutos tem relação ao perigo que o requerente encontra-se. Ou seja, o asilo requer que o perigo ou perseguição sofrida pelo asilado sejam concretos, ou seja, já tenha alcançado o meio material. O refúgio não tem essa como uma de suas características, uma vez que, apenas o fundado temor de perseguição, perigo em abstrato, seja suficiente para que o requerente preencha mais um dos requisitos para sua concessão.¹¹

Ponto tangente a ambos os institutos é a determinação da inextraditabilidade. Assim como o asilado não pode ser extraditado, o refugiado também faz jus a essa proteção. O Princípio *do non-refoulement* proíbe os Estados de devolverem um refugiado ou solicitante de refúgio para os territórios em que sua vida ou liberdade, bem como seus demais direitos fundamentais, estejam sob a ameaça de violação por questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opinião política (FELLER; NICHOLSON; TÜRK, 2003).

Tal princípio foi criado na Convenção de Genebra de 1951, e é de extrema importância, vez que garante que o refugiado não será forçadamente enviado ao seu país de origem, local onde possivelmente estaria correndo riscos. No Brasil, o princípio do *non-refoulement* foi positivado na Lei de Migração, em seu art 82, inciso IX: Art. 82. Não se

¹⁰ [Das diferenças entre os Institutos Jurídicos do Asilo e do Refúgio - Instituto Migrações e Direitos Humanos \(migrante.org.br\)](http://migrante.org.br) (Acesso em 19/04/2022)

¹¹ *Ibidem*.

concederá a extradição quando: IX - o extraditando for beneficiário de refúgio, nos termos da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, ou de asilo territorial.¹²

É importante destacar que o processo administrativo de concessão de refúgio, por si só, já é uma proteção contra a extradição. Julgados do Supremo Tribunal Federal determinam que o processo de extradição permaneça sobrestado enquanto durar o trâmite administrativo da solicitação de reconhecimento do status de refugiado, uma vez que, caso seja reconhecida a condição, a extradição será impossibilitada:

Ementa:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA EXTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA DE AMBIGUIDADE, OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU OMISSÃO. REEXAME DE MATÉRIA DECIDIDA. DESCABIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DESPROVIDOS. FORMALIZAÇÃO DE PEDIDO DE REFÚGIO. SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ATÉ SUA APRECIÇÃO ADMINISTRATIVA. 1. Os embargos de declaração prestam-se à correção de vícios de julgamento que produzam ambiguidade, obscuridade, contradição ou omissão no acórdão recorrido, a impedir a exata compreensão do que foi decidido. 2. In casu, o embargante aponta omissão em relação a pontos já expressamente analisados pelo acórdão embargado, a revelar inadequado intuito de mera obtenção de efeitos infringentes, mediante a rediscussão de matéria já decidida. Precedentes: Rel 14262-AgR-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber; HC 132.215-ED, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia; AP 409-EI-AgR-segundo-ED, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello; RHC 124.487-AgR-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso. 3. **A existência de pedido de refúgio impõe o sobrestamento do processo de extradição até sua apreciação administrativa pelo CONARE (art. 34 da Lei nº 9.474/1997).** 4. **Embargos de declaração desprovidos, determinando-se o sobrestamento do processo até a decisão administrativa sobre o pedido de refúgio, mantida a prisão do extraditando.**

(Ext 1528 ED, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 24/04/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-092 DIVULG 03-05-2019 PUBLIC 06-05-2019)

Com isso, observa-se que, apesar das similaridades, ambos os institutos possuem pontos tangentes. Porém, apesar das semelhanças, não se deve confundir suas origens, meios e finalidades.

2 - A SITUAÇÃO JURÍDICA DO REFUGIADO NO BRASIL

¹² [L9474 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br) (Acesso em 19/04/2022)

Observadas as diferenças entre os institutos do Asilo e do Refúgio, cabe determinar a situação jurídica do refugiado. A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados¹³, de 1951, prevê em seu art. 12 a situação jurídica do refugiado:

“1. O estatuto pessoal de um refugiado será regido pela lei do país de seu domicílio, ou, na falta de domicílio, pela lei do país de sua residência.

2. Os direitos adquiridos anteriormente pelo refugiado e decorrentes do estatuto pessoal, e notadamente os que resultam do casamento, serão respeitados por um Estado Contratante, ressalvado, sendo o caso, o cumprimento das formalidades previstas pela legislação do referido Estado, entendendo-se, todavia, que o direito em causa deve ser dos que seriam reconhecidos pela legislação do referido Estado se o interessado não se houvesse tornado refugiado”

No Brasil, a Lei nº 13.445/2017, atual Lei de Migração, garante aos estrangeiros a acolhida humanitária, com promoção de entrada regular e de regularização documental. Dentre outros direitos, o estrangeiro tem direito ao desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil bem como à inclusão social, laboral e produtiva por meio de políticas públicas.

Tais direitos e garantias aplicam-se aos refugiados, sem prejuízo à aplicação de normas internas e internacionais específicas. Assim, a Lei nº 9.474/1997, em seu capítulo II, prevê a condição jurídica do Refugiado no Brasil:

“CAPÍTULO II

Da Condição Jurídica de Refugiado

Art. 4º O reconhecimento da condição de refugiado, nos termos das definições anteriores, sujeitará seu beneficiário ao preceituado nesta Lei, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais de que o Governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir.

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.

Art. 6º O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.”¹⁴

¹³ [Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951](#) (Acesso em 01/06/2022)

¹⁴ [L9474](#) (Acesso em 26/05/2022)

Observa-se, então, que a Lei específica faz menção aos direitos e garantias preconizados na Lei de Migração, e está em sintonia com os princípios e tratados internacionais referentes ao tema.

2.1 - Regulamentação nacional

O Brasil é signatário da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, chamada Convenção de 1951. Ocasão em que foram determinados os critérios espaciais e temporais para a concessão do Refúgio. Isso porque a Convenção de 1951 delimitou o reconhecimento dos refugiados aos acontecimentos ocorridos na Europa (reserva geográfica), antes de 1º de janeiro de 1951 (reserva temporal). O limite temporal permaneceu até a redefinição do Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados que o suprimiu, possibilitando que seus dispositivos continuassem a ter aplicação (BARBOSA E HORA, 2007, p. 25).

A Convenção de 51 foi recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto-legislativo nº 11, de 7 de julho de 1960, e promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Já o Protocolo de 67 foi recepcionado pelo Decreto-legislativo 93, de 30 de novembro de 1971, e promulgado pelo Decreto 70.946, de 7 de agosto de 1972. Contudo, de acordo com Guido F. S. Soares, somente com o decreto 99.757, de 3 de dezembro de 1990, o Protocolo de 67 passou a ter validade efetiva, pois no decreto de promulgação anterior mantiveram-se as reservas que o Protocolo objetivava retirar, fato corrigido somente em 1990. (SOARES, G. F. S. Ob. cit., p. 398-399).

Com isso, observa-se que o Brasil foi o primeiro país da América do Sul a se comprometer com a proteção do estrangeiro em situação de risco, como assegura JUBILUT (2007, p. 171), o país se compromete às normas de proteção dos refugiados desde a fase de universalização do Refúgio, na metade do século XX. Isso porque ratificou e recepcionou a Convenção de 1951 e o Protocolo de 67. O Brasil também é membro do ACNUR desde 1958.

A determinação de um conceito específico para refugiado é de extrema importância em diversos aspectos. Barbosa e Hora (2001, p. 22) explicam que os conceitos legais são indispensáveis para indicar as obrigações dos Estados signatários. Assim, a concessão do refúgio não pode ser negada à pessoa que satisfaça as condições e os requisitos previstos. A ACNUR, por liberalidade da Convenção de 1951, pode fiscalizar a aplicação do direito ao indivíduo que preencha os critérios. Os autores também expõem que o conceito de refugiado foi adotado pela legislação nacional, sendo importante para a uniformização do status de refugiados dentro do sistema nacional.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, dispõe por si só sobre os direitos e garantias fundamentais, bem como sobre os princípios que regem o Estado Brasileiro (MAGALHÃES, 2000, p. 38). Dentre os princípios essenciais tem-se forte a obediência aos princípios relacionados aos Direitos Humanos, sendo estes umas das bases para a concessão do refúgio. Jubilut (2007, p. 179) demonstra que a Constituição Federal de 1988 assegura as bases para a concessão de refúgio, elevando o instituto à categoria de princípio. Assim, a Constituição brasileira estabeleceu indiretamente os fundamentos legais para que o refúgio seja incluído no ordenamento jurídico do país.

Baseando-se no caráter humanitário das disposições constitucionais, em 1997 criou-se a lei nº 9.474, que determinou os critérios para concessão de refúgio nos moldes dos diplomas internacionais bem como os procedimentos para o reconhecimento da condição de refugiado.

JUBILUT (2007, p. 190) considera a Lei nº 9.474 bem estruturada, sob a ótica formal, isso porque:

“[...] ela traz em seu Título I os aspectos caracterizadores dos refugiados; o Título II trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; o Título III institui e estabelece as competências do CONARE (que, como já mencionado, vem a ser o órgão responsável pelo reconhecimento do status de refugiado); o Título IV traz as regras do Processo de Refúgio; o Título V trata das possibilidades de expulsão e extradição; o Título VI se ocupa da cessação e da perda da condição de refugiado; o Título VII relaciona as soluções duráveis; e o Título VIII cuida das disposições finais.”

Além de reconhecer todos os critérios determinados na Convenção de 51 e no Protocolo de 67, a Lei de Refúgio brasileira adotou a definição ampliada, estendendo a possibilidade de concessão de refúgio para os casos em que se observa grave e generalizada violação aos direitos humanos. Por essa razão, a legislação brasileira específica ao tema é considerada uma das mais modernas, a maioria dos países signatários da Convenção de 51 e do Protocolo de 67 não redigiram leis específicas sobre o tema, tratando-o como norma infraconstitucional.

Jubilut (2007, p. 191) afirma que a promulgação de uma lei voltada exclusivamente para o instituto do refúgio é um dos aspectos relevantes sobre o tema no Brasil, pois, no direito comparado, não é comum que isso aconteça.

Outra inovação legislativa é referente à edição da Lei de Migração, Lei nº 13.445 de 2017, que mais uma vez reforça o cumprimento dos princípios e garantias constitucionais bem como sua extensão aos estrangeiros residentes no país.

Dentre alguns princípios trazidos na referida legislação, tem a observância à universalidade, indivisibilidade, interdependência dos direitos humanos, ao acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social, bem como a promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante.

A Lei de Migração, complementada pela Lei de Refúgio, constitui a legislação brasileira destinada ao tema. Ambas consideradas modernas se considerado o direito comparado.

2.2 - Procedimento para concessão

A nível internacional, dois grandes marcos foram indispensáveis para a definição de critérios para a concessão do refúgio: a Convenção de 51 e o Protocolo de 67. Ambos estabelecem os requisitos, homogeneizando internacionalmente o que deve ser observado.

Estabelece a Convenção de 51¹⁵:

“Art. 1º - Definição do termo "refugiado" A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: [...] 2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de **raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas**, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.”

Nessa mesma toada, prevê o Protocolo de 67¹⁶ em seu art. 1º:

“§1. Os Estados Membros no presente Protocolo comprometer-se-ão a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados, definidos a seguir. §2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.”

Ambas normas internacionais foram internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro, que prevê que para o reconhecimento do *status* de refugiado no Brasil devem ser

¹⁵ [Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951](#) (Acesso em 01/06/2022)

¹⁶ [Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados](#) (Acesso em 01/06/2022)

observados diversos requisitos, sendo eles objetivos e subjetivos (JUBILUT, 2007, p. 115). Isso porque a Lei do Refúgio, Lei nº 9.474/1997, preconiza:

“Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: 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.”

A expressão “fundado temor de perseguição” pode ser desmembrada em critérios objetivos e subjetivos. Isso porque com “fundado” observa-se a situação do país de origem, e verifica-se se o cenário enseja a solicitação de refúgio. Já a expressão “temor de perseguição” é subjetiva, visto que corresponde ao sentimento de insegurança que o solicitante possui ao estar em seu país de origem.

O temor de perseguição, então, pode ser baseado em cinco fatores determinantes: raça, nacionalidade, opinião política, religião e ao pertencimento a determinado grupo social.

Examinando os dois critérios da solicitação - objetivo e subjetivo - é possível garantir maior proteção ao Instituto do Refúgio, visto que a concessão passa a ser mais sistemática a âmbito internacional.

No Brasil, o Ministério da Justiça é responsável pela análise da solicitação de reconhecimento do *status* de refugiado. A Lei nº 9.474¹⁷, em seu art. 11 determina a criação do Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça. A criação do CONARE é vista como uma das inovações do Direito Brasileiro.

Quanto à formação e procedimentos do CONARE, Jubilut (2007, p. 192) observa a seção de lei relativa ao CONARE. Verificou então que o Comitê é presidido pelo Ministro da Justiça e vice- presidido por representante do Ministério das Relações Exteriores. A lei também determina que é competência do CONARE estabelecer o deferimento ou indeferimento do pedido de reconhecimento do status de refugiado, em primeira instância, para tal, possui uma composição variada, com representantes de diversos órgãos do governo e de organizações não-governamentais de ordem civil e do ACNUR. Para regulamentar as

¹⁷ [L9474](#) (Acesso em 01/06/2022)

questões práticas, o CONARE expede resoluções normativas relativas aos refugiados, como a RN nº que dita o modelo do termo de declaração preenchido pelo solicitante quando da solicitação.

Ainda relativo à composição do CONARE, Jubilut (2007, p. 196) destaca que a presença de entidades civis que trabalham com refugiados, como a Cáritas, nas tratativas de elegibilidade dos solicitantes e a ausência de representante oficial do órgão. Fato que não acontece em outros Estados da América do Sul.

A Lei nº 9.474 prevê também as competências do órgão. Assim, é competência do CONARE analisar a solicitação de reconhecimento do status de refugiado, em primeira instância; também é possível ao CONARE decidir pela cessação, de ofício ou por requerimento de autoridades, da condição de refugiado bem como determinar a perda da condição do refugiado; outra prerrogativa do CONARE é que oriente e coordene ações inescusáveis para garantir a proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados, do mesmo modo que deve aprovar as instruções normativas complementares à lei.

A referida lei também regulamenta o procedimento de concessão de refúgio, seguidos os parâmetros estabelecidos internacionalmente. Os arts. 17 e seguintes da Lei nº 9.474 determinam que o estrangeiro, deve externar sua vontade de solicitar o reconhecimento do status de refugiado à autoridade competente, que o notificará para prestar mais informações.

A autoridade competente trazida nos arts. 17 e 18 da Lei nº 9.474 é a Polícia Rodoviária Federal. A partir da externalização, o CONARE passa a ser responsável pelo processamento da solicitação, âmbito em que serão analisados os critérios de concessão.

A Lei determina ainda que, em adição aos relatos e fundamentos que o levaram a sair de seu país de origem, o migrante deve preencher a solicitação com sua identificação completa, sua profissão, escolaridade e outras informações. Todas essas informações são sigilosas, por força da lei.

Durante a análise dos requisitos, o CONARE pode realizar o agendamento de entrevistas, as quais abrem oportunidade ao solicitante para que expresse e demonstre que preenche os requisitos formais e materiais para o reconhecimento de sua situação como refugiado.

Acerca das referidas entrevistas, chamadas entrevistas de elegibilidade, o Ministério da Justiça esclarece que é a oportunidade do solicitante conversar com um representante da Coordenação-Geral do CONARE e expor suas motivações para ter saído de seu país de origem. Assim, os solicitantes podem relatar em detalhes e explicar o fundado temor de perseguição e os riscos em permanecer no país de origem. É possível ainda que os

requerentes demonstrem, por meio de fotos, matérias jornalísticas e revistas, a situação que vivenciaram no país de origem. Dessa forma, o CONARE conseguirá fazer uma análise mais verossímil do pedido e tomar uma decisão fundamentada.

Após todo o procedimento há duas possibilidades. Caso o refúgio não seja conhecido em primeira instância é possível, no prazo de 15 dias, a interposição de recurso, que será analisado pelo Ministro da Justiça. Se o refúgio for concedido em primeira instância, o refugiado receberá a CRNM (Carteira de Registro Nacional Migratório), fazendo jus a todos os direitos e deveres de tal situação.

3 - A EFETIVIDADE DO DIREITO AO TRABALHO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

Sendo um instituto internacional de proteção para pessoas que por alguma razão não estão seguras em seu país de origem e migram com o intuito de serem protegidas, Chimni (1998) considera que o Refúgio deve abranger não somente a regulamentação da estadia dessas pessoas mas também formas de integração em sociedade. Para o autor, o conceito de integração desse grupo deve ser amplo e complexo, ou seja, não apenas os aspectos normativos, juntamente com os requisitos político-econômicos e socioculturais.

Para Jubilut (2007), os refugiados enfrentam uma série de desafios, inclusive a dificuldade de inclusão no mercado de trabalho. Logo, a integração laboral dos refugiados é objeto de suma importância para áreas do Direito Público que regulam os interesses da sociedade como um todo.

Dentre os temas relacionados à temática da migração internacional, Solomon e Bortsch (2003, p. 4) destacam o conteúdo relacionado aos direitos humanos, globalização dos mercados de trabalho, fluxo de recursos, o desenvolvimento econômico afetado positiva ou negativamente de acordo com a maneira que o processo é levado, migração irregular e o surgimento de grupos vulneráveis, nos quais os refugiados podem estar inseridos.

Por essa razão, os Estados precisam desenvolver políticas públicas que, de alguma maneira, facilitem a integração de refugiados no mercado de trabalho. Silva e Teixeira (2020, p. 9) afirmam que este é um dos eixos temáticos que mais precisa de atenção, pois o trabalho assalariado é uma ferramenta de inclusão social e deve ser utilizado para tornar mais fácil a vida de pessoas que, por algum motivo, precisavam procurar proteção de outro país que não o próprio.

Assim, com o auxílio de dados, da legislação vigente e a análise comparativa de como ocorreu a gestão da crise dos refugiados em outros países é possível forjar uma apreciação técnica do tema.

Há Tratados Internacionais da ordem de Direitos Humanos e Direito do Trabalho voltados especificamente às tratativas necessárias para inserção desses migrantes no mercado de trabalho, além das legislações próprias dos países que mais acolheram os mesmos e o Brasil é signatário de todos os Tratados dessa natureza e possui legislação específica.

Cunha Júnior (2008, p. 7) afirma que os direitos sociais previstos constitucionalmente estão diretamente atrelados à justiça social, que alcança diversos âmbitos indispensáveis para a garantia do mínimo existencial. Nesse mesmo sentido, Krell (2002, p. 20) afirma que os direitos fundamentais de cunho social devem ser potencializados pela atuação de órgãos públicos, que devem criar condições para completa efetividade.

Rodrigues (2010, p. 6) expõe que apesar das dificuldades, dos altos índices de desigualdade, provenientes da situação do país em desenvolvimento, o país possui grande perspectiva de desenvolvimento e políticas de redução da desigualdade sócio-econômica, com novas oportunidades para todos, em especial para o público refugiado.

Nesse sentido, foram desenvolvidas diversas formas de facilitar a inclusão dos refugiados. A plataforma Empresas com Refugiados¹⁸, fruto da parceria da Rede Brasil do Pacto Global da ONU e da ACNUR, foi desenvolvida a fim de compartilhar informações e práticas corporativas que auxiliam na integração dos refugiados. Na plataforma há espaço para que as empresas manifestem suas intenções em contratar pessoas em situação de refúgio.

Com esse intuito também houve colaboração entre o Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE) e a ACNUR, para a contratação de jovens refugiados¹⁹. O material conta com respostas a várias dúvidas que os empregadores possam ter acerca da admissão de jovens refugiados, como jovens aprendizes.

Iniciativas desse porte são extremamente necessárias e importantes para a inclusão dos refugiados no mercado de trabalho. A ACNUR juntamente com ONG's civis, como o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e a Cáritas, oferecem uma ampla rede de apoio que ajuda a minimizar os índices de desemprego entre a população refugiada.

Nesse mesmo sentido, a ONG Instituto ADUS²⁰ oferece orientação jurídica, capacitação, intermediação junto a empresas para colocação profissional e ensino de

¹⁸ [HOME | Empresas com Refugiados](#) (Acesso em 20/08/2022)

¹⁹ [RITM0344577 Cartilha Aprendizagem ACNUR V10](#) (Acesso em 20/08/2022)

²⁰ [Home Adus - Adus 10 Anos - Instituto de Reintegração do Refugiado](#) (Acesso em 20/08/2022)

português aos refugiados. Esse serviço é essencial para facilitar a inserção desse público no mercado de trabalho. Milesi e Bicudo (2001, p. 104) afirmam que essa coordenação de políticas públicas abrangentes das áreas sociais e econômicas é indispensável para o desenvolvimento regional da integração dos refugiados.

Ferreira (2017, p. 44) explana que o Estado, como responsável pela soberania nacional e ao mesmo tempo garantidor dos direitos daqueles que acabou por acolher, precisa estudar meios de impulsionar o ingresso das pessoas em situação de refúgio no mercado de trabalho, garantindo melhores condições de vida e desenvolvimento pessoal. Seja por incentivos fiscais às empresas que contratarem refugiados, seja pela elaboração de mais políticas públicas, o Estado precisa ser agente ativo no processo de integração.

3.1 - Direito ao trabalho

A Declaração Universal dos Direitos Humanos²¹, promulgada pela ONU em 1948, traz em seu art. 23, I, o direito que todo o homem tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego. A norma é cogente e esse direito é universal e absoluto.

Jubilut (2007, p. 168) explica que o conjunto de normas composto pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e pelos Pactos Internacionais de Direitos Humanos (1966) é chamado de Carta Internacional dos Direitos Humanos. Acerca deste documento, o autor James Hathaway (1991, p. 113) considera que os direitos ali destacados são invioláveis em qualquer situação, inderrogáveis, e os Estados devem fazer o possível para garantir sua efetividade.

Acerca do tema, Bittar (1995, p. 27) pondera:

“[...] os direitos reconhecidos à pessoa humana tomada em si mesma e em suas projeções na sociedade, previstos no ordenamento jurídico, servem exatamente para a defesa de valores inatos no homem, como a vida, a higidez física, a intimidade, a honra, a intelectualidade e outros tantos.”

Nesse mesmo sentido, Strelhow (2015, pp. 225-23) considera que alguns dos direitos do nível social, como o direito de um trabalho digno, geram direitos sociais mais complexos e Maior (2000, p. 13) elucida que o direito ao trabalho é dúplice, ocupando o lugar de direito e dever, ou seja, o Estado deve proporcionar meios de garantir trabalho digno à sua população.

Ainda neste sentido, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, também ratificado pelo Brasil, também reconhece o direito ao trabalho,

²¹ [Refugiados – UNHCR ACNUR Brasil](#) (acesso em 07/03/2022)

que “compreende o direito de toda pessoa de ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito”. Assim, os Estados devem tomar as medidas necessárias para garantir tal direito.

O documento internacional ainda prevê que, para propiciar o desenvolvimento econômico, social e cultural dos indivíduos, os Estados-parte deverão inserir a orientação e a formação técnica e profissional, elaborar programas, políticas públicas, normas e técnicas apropriadas.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) traz a definição de trabalho decente como aquele que é “adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança e que seja capaz de garantir uma vida digna para trabalhadores e trabalhadoras”.

Congruente com essas normas internacionais, a Constituição Federal de 1988, em diversos momentos, elege o trabalho como bem jurídico de valor social a ser protegido. A Constituição Brasileira, em seu art. 170, ainda considera que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho.

Dessa forma, os refugiados também são detentores do direito ao trabalho digno. Para além disso, precisam de políticas públicas facilitadoras, que garantam que a inserção no mercado de trabalho se dê da forma mais confortável possível.

Isso porque os refugiados têm de enfrentar desafios diários, referentes à sua integração na nova sociedade em que está inserido. São novos costumes, um novo idioma, confronto de discriminação, a recolocação no mercado de trabalho não deve ser mais um desafio.

José Felipe Ledur (1998, p. 101) traz o direito ao trabalho como parte indispensável da dignidade humana. Para o autor, melhores condições de vida impactam positivamente o indivíduo. Assim, o trabalho é um dos meios mais eficazes para alcançar minimamente a dignidade da pessoa humana, Delgado (2007, p. 3) afirma ainda que disponibilizar condições de trabalho digno é meio de materialização do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, Maurício Godinho Delgado (2007, p. 3) explica que um dos pilares para a afirmação de cidadania social é o Direito do Trabalho, principalmente para os que participam do sistema econômico. Para o autor, tal ramo é essencial como ferramenta de distribuição de renda e de poder através de suas normas reguladoras.

Dessa forma, faz parte do pacto de proteção dos direitos humanos dos refugiados garantir meios de trabalho com remuneração e condições justas. Wandelli (2012, pp. 221-229) explica que:

“A Constituição brasileira tem um sólido plexo normativo que propicia a mais alta hierarquização axiológica do trabalho para a organização social, do Estado e da ordem econômica, ao passo que contempla grande número de dispositivos que, em maior ou menor medida, contemplam aspectos do direito ao trabalho, concretizando-o em normas específicas ou fortalecendo o seu âmbito geral. É preciso, portanto, desenvolver essa inegável primazia axiológica do trabalho, no texto constitucional, em termos normativos.”

Portanto, a política migratória, para Hammar (2005), deve ir além do controle imigratório. Ou seja, a política migratória deve contemplar os fluxos migratórios e a regularização dos imigrantes sem deixar de desenvolver meios de garantir a integração dos migrantes.

Acerca da integração desses indivíduos em uma nova sociedade e uma nova cultura, Castles (2003, p. 205-227) opina ser um conteúdo múltiplo, que necessita observar o contexto social, ou seja, não há uma definição fixa. O autor discorre acerca da ausência de modelo certo para indicar como deve ocorrer a integração dos refugiados, deixando o conceito em aberto para que outros autores apresentem suas ideias, levando em consideração o contexto migratório de cada época.

Para Vroome & Tubergem (2010, pp. 376-403), a população de refugiados, por serem um grupo diferenciado, carecem ainda mais do desenvolvimento de planos de integração e Bauman (2009, p. 39) indica que isso se dá em razão do medo e da insegurança que os refugiados enfrentam, seja em sair do país de origem, seja em adentrar em uma nova sociedade.

À vista disso, considera-se as oportunidades de trabalho como indispensáveis no processo de integração dessas pessoas (Ager & Strang, 2008; Fleay et al., 2013). Portanto, cada Estado irá desenvolver legislações e planos conforme interpretado para implementar uma política migratória abrangente, incluindo o trabalho como fator determinante.

Ainda nesse sentido, Ager & Strang (2008, pp. 166-191), apresentam a ideia de que, para que o plano de integração de refugiados na sociedade seja considerado bem sucedido, deve considerar o acesso ao trabalho digno como uma das variáveis mais relevantes.

Tomlinson & Egan (2002, pp. 1019-1043) atrelam a ideia de trabalho às ideias de independência, sendo fator de desenvolvimento de autoestima e autoconfiança e, para os refugiados, uma oportunidade de desenvolver a competência linguística, visto que interagir com outras pessoas pode ser fator facilitador ao aprendizado do novo idioma, que muitas das vezes apresenta-se como barreira de integração social.

Vroom & Tubergen (2010, pp. 166-191) desenvolvem essa ideia e realizaram estudos que ligam diretamente a proficiência linguística à empregabilidade. Os autores concluíram que as melhores vagas, com melhores remunerações, são ocupadas pelos refugiados que dominam o idioma do país de destino. Para Chiswick & Miller (2001, pp. 391-409), esse fenômeno acontece pois têm-se a ideia de que o nível de serviço oferecido por aqueles que falam fluentemente o idioma é maior, sendo então um dos requisitos para a contratação nos melhores cargos.

Hammar (2005), então, insiste que o oferecimento de políticas de aprendizado deve ser aplicado juntamente com aquelas que garantem o acesso ao mercado de trabalho, isso é fundamental para evitar que esse grupo de pessoas, em sua vulnerabilidade, submeta-se à realização de trabalhos análogos à escravidão. O mesmo conclui Little (1994, pp. 5-25), que expõe a tendência de incapacidade de auto sustento pelos refugiados, em países que não se preocupam com o desenvolvimento de políticas assistencialistas, o que pode, inclusive, significar ameaças a esses indivíduos.

Assim, muitos temas estão relacionados à temática da migração internacional, inclusive o conteúdo relacionado aos direitos humanos, globalização dos mercados de trabalho, fluxo de recursos, o desenvolvimento econômico afetado positiva ou negativamente de acordo com a maneira que o processo é levado, migração irregular e o surgimento de grupos vulneráveis, nos quais os refugiados podem estar inseridos (Solomon e Bortsch, 2003, p. 2).

Fellet (2012), expõe que, no Brasil, são feitas muitas denúncias de trabalhadores estrangeiros em situações análogas à escravidão, principalmente em fábricas de alimentos ou de tecidos. Dessa forma, Brito Filho (2004) garante que é inegável que desenvolver políticas públicas que facilitem o acesso ao mercado de trabalho, na forma prevista no ordenamento jurídico nacional, é indispensável para alcançar o que deve ser alvo de todos os Estados, a dignidade humana para todos que ali residem.

3.2 - Regulamentação

Como direito positivado, essas determinações possuem várias fontes, no âmbito internacional e no próprio ordenamento jurídico brasileiro, que convergem para os mesmos pontos. A Convenção de 1951, em capítulo próprio voltado para regulamentação dos empregos remunerados, prevê que os Estados signatários são obrigados a conceder aos refugiados o tratamento mais favorável dado aos nacionais, no que tratar acerca do exercício da atividade profissional assalariada.

A Convenção de 1951 garante aos refugiados a proteção em relação a todas as formas de trabalho. O diploma abrange proteção às profissões assalariadas e liberais, garantindo que os Estados signatários sempre farão o possível para o desenvolvimento de políticas públicas e o fortalecimento de ações positivas que assegurem aos refugiados a condição de trabalho digna.

Outra norma que apresenta a relevância da relação de emprego para a efetiva integração social dos refugiados é a Declaração de Cartagena, que em sua décima primeira conclusão destacou:

“Estudar com os países da região que contam com uma presença maciça de refugiados, as possibilidades de integração dos refugiados na vida produtiva do país, destinando os recursos da comunidade internacional que o ACNUR canaliza para a criação ou geração de empregos, possibilitando assim o desfrutar dos direitos econômicos, sociais e culturais pelos refugiados.”

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) traz o conceito de um “trabalho produtivo, adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança e que seja capaz de garantir uma vida digna para trabalhadores e trabalhadoras.”

Ainda em âmbito internacional, é importante salientar a importância do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR, criado em 1950 pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Inicialmente tinha por objetivo auxiliar os refugiados que, em razão da Segunda Guerra Mundial, saíram de seu país de origem. Atualmente, alcança refugiados em todo mundo. Jubilut (2007, p. 28) elucida que, na atualidade, o ACNUR possui dois objetivos principais: auxiliar na proteção dos refugiados e a promoção e implementação de soluções duradouras sobre as questões em aberto.

Em 1982, o ACNUR publicou um documento chamado *General Information Paper*, no qual expõe os meios que toma para alcançar seus objetivos:

“Ao buscar o primeiro objetivo ele [ACNUR] procura promover a adoção de padrões internacionais de tratamento dos refugiados e a efetiva implementação destes padrões em áreas como emprego, educação, moradia, liberdade de circulação, e garantias contra o retorno forçado para um Estado no qual o refugiado possa ter razões para temer uma perseguição. Ao buscar o segundo objetivo, o ACNUR procura facilitar a repatriação voluntária dos refugiados, ou, quando esta não é uma solução possível, procura auxiliar os governos dos países de asilo para que os mesmos possibilitem a auto-subsistência dos refugiados o mais rapidamente possível”

Paschoal (2012, p. 98) expõe que a Convenção de 1997, da OIT, é mais um dos diplomas legais que assegura aos trabalhadores estrangeiros o mesmo tratamento oferecido

aos nacionais. Dessa forma, os refugiados em solo nacional possuem os mesmos benefícios trabalhistas garantidos aos trabalhadores brasileiros, sem qualquer distinção, também regulados pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Nesse sentido, os direitos trabalhistas incluem, mas não se limitam a: jornada máxima de trabalho de 8 horas por dia, a depender do regime; carteira de trabalho assinada pelo empregador; férias remuneradas obrigatórias; 13º salário, além dos doze pagamentos durante os doze meses do ano; direito a um salário mínimo mensal ou pagamento proporcional; um dia de descanso remunerado semanal – preferencialmente aos domingos.

Martins e Xavier (2021, p. 7) consideram que, em âmbito nacional, como a legislação voltada para o refúgio sempre foi considerada moderna, desde os anos 60 há determinações legais que visam a integração trabalhista desse grupo. Em janeiro de 1961, foi editado o Decreto nº 50.215, responsável pela promulgação da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Os refugiados possuem direitos iguais em relação aos nacionais, no que tange ao trabalho assalariado. A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a igualdade de todos, sem distinção de qualquer natureza, garante aos estrangeiros residentes no Brasil a isonomia, bem como o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão.

Outro ponto extremamente relevante e inovador, se considerado o direito comparado, foi a determinação da concessão da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) aos reconhecidos como refugiados. Mais tarde, essa possibilidade abrangeu inclusive os solicitantes que deram entrada no processo de reconhecimento do status de refugiado.

Hammar (2005) considerou tal possibilidade como um dos primeiros instrumentos, concedidos pela legislação brasileira, para a integração social desse grupo, descaracterizando assim a política migratória como unicamente regulatória, passando a ser considerada inclusiva.

Já em 1997, com a celebração da Lei nº 9.474, considerado o primeiro diploma legal, voltado para os refugiados do país e a primeira lei a estabelecer planos de implementação das políticas de integração, têm-se mais direitos garantidos.

Entre eles, destaca-se o art. 6º da referida lei, que reforçou o direito do refugiado a ter, “nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.”

Já com o advento da Lei de Migração, Lei 13.445, observa-se a edição dos princípios da política migratória brasileira, que deve garantir “acesso igualitário e livre do migrante a

serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social.”

Rodrigues (2010, p. 197) analisou mais profundamente a legislação vigente e observou que o art. 43 da Lei nº 9.474 diz respeito à integração local dos refugiados, garantindo que, devido à situação de vulnerabilidade dos refugiados, no exercício de direitos e deveres, deve-se relativizar a cobrança de documentos emitidos em seu país de origem.

Outro ponto destacado por Rodrigues (2010, p. 199) foi a determinação, no art. 46 da Lei nº 9.474, de que o reconhecimento dos certificados e diplomas e o acesso a cursos e instituições acadêmicas de qualquer nível deverão ser simplificados.

Tais determinações facilitam muito a recolocação dos refugiados, inclusive em sua área de atuação. Nesse sentido, Giroto e Paula (2020, pp. 164-175) afirmam que a revalidação de diplomas de graduação e o reconhecimento de diplomas de pós-graduação permitem o acesso e a permanência dessas pessoas no mercado de trabalho.

Portanto, constata-se que a legislação é favorável aos refugiados, assegurando direitos fundamentais. Ainda há muito a ser desenvolvido em relação à disponibilização de políticas públicas de facilitação da integração laboral dos refugiados. Com a conjugação de esforços estatais e civis é possível garantir a essas pessoas uma vida digna, com trabalho justamente remunerado e uma integração local de qualidade.

Acerca do desenvolvimento de políticas públicas, Gobert e Muller (1987) as define como o “Estado em ação”. Ou seja, o Estado, através de programas e ações específicas, alcança um certo objetivo.

Sendo esse foco, no caso em tela, maiores oportunidades de empregos e condições dignas aos refugiados, observa-se o desenvolvimento de alguns programas. A exemplo, Silva e Teixeira (2020, p. 5) destacam a Lei Municipal nº 16.478/16, de São Paulo, como a primeira lei estadual a tratar do desenvolvimento de políticas públicas que facilitem o acesso dos refugiados ao mercado de trabalho.

Os autores destacam que a lei destaca os princípios, objetivos, ações e prioridades da política migratória municipal. A Lei nº 16.478/16 traz como uma das ações prioritárias a promoção do direito ao trabalho digno observadas as referências: “a) igualdade de tratamento e de oportunidades em relação aos demais trabalhadores; b) inclusão da população imigrante no mercado formal de trabalho; c) fomento ao empreendedorismo;”.

Assim, a exemplo da Lei nº 16.478/16, é possível desenvolver políticas facilitadoras, que possam garantir aos refugiados a inserção no mercado de trabalho, com recolocação em empregos dignos que promovam qualidade de vida.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou analisar os principais tópicos relacionados à temática dos refugiados, como o desenvolvimento histórico do refúgio, a doutrina referente ao tema, as normas aplicadas e os efeitos práticos do Instituto do Refúgio.

Como visto, a ideia de Refúgio e Asilo surgiu na Grécia Antiga, quando era oferecido amparo aos indivíduos que estavam sendo perseguidos. Lafer demonstra que os gregos valorizavam bastante as demonstrações de hospitalidade e de ética.

Com a ascensão do Império Romano a prática de acolher estrangeiros perseguidos continuou, porém deixou de ter o status de ação religiosa e passou a ser considerada uma situação jurídica. Portanto, este foi o primeiro momento em que a prática foi sistematizada juridicamente.

Na Idade Média a atribuição de amparar os indivíduos atormentados pela perseguição passou a ser da Igreja Católica, que com uso de sua influência garantiu a inviolabilidade dos acolhidos, protegendo inclusive dos atos persecutórios.

Observou-se que na modernidade, o direito ao refúgio foi finalmente positivado, a França foi o primeiro país a tornar a proteção ao estrangeiro necessitado como direito constitucional. Com a evolução do Direito Internacional, essa proteção passou a estar presente em diversos tratados internacionais, ganhando cada vez mais espaço na gama dos direitos humanos.

Após as Grandes Guerras, com a grande evasão de pessoas fugindo dos efeitos dos conflitos, observou-se a necessidade de maior regulamentação do Instituto. Assim, em 1951, ocorreu a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, ocasião em que foi definido o conceito de refugiado como aquele que encontra-se fora de seu país de origem e não pode regressar, em razão de temores fundados em perseguição por raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

O Brasil, como país signatário dos Tratados Internacionais, desenvolveu legislação própria para o tema. A Lei nº 9.474 de 1997 determinou que, no país, será reconhecido como refugiado o indivíduo que por motivos perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, tenha saído do seu país de origem ou de residência habitual e não possa ou não queira regressar a ele, temendo por sua segurança, ou ainda em razão de generalizada violação aos direitos humanos.

Dessa forma, é claro o grande desenvolvimento da legislação aplicada e a evolução do conceito de refugiado.

Apesar do progresso das tratativas acerca do refúgio, a nível internacional, muitos confundem o Instituto do Refúgio com o Instituto do Asilo. Por essa razão, debruçou-se acerca das distinções entre os institutos.

Tanto o Asilo quanto o refúgio são institutos essenciais para o Direito Internacional e possuem semelhanças, entretanto há muitos pontos divergentes. O asilo é concedido por ato discricionário àqueles que sofrem perseguição por oposição política e pode ser diplomático ou territorial. Melo considera que, em razão do seu caráter discricionário, o asilo é direito do Estado..

O Refúgio, por sua vez, possui Estatuto próprio, tem caráter declaratório e não é individualizado. Ou seja, é certo afirmar que o asilo é concedido especificamente ao indivíduo que sofre com perseguição política e o refúgio abrange um maior número de pessoas, que sofrem com a perseguição generalizada.

Observou-se, entretanto, que nem o asilo nem o refúgio admitem a devolução do amparado ao seu país de origem ou país perseguidor. Ou seja, ambos são regidos pelo Princípio do *Non-refoulement*, que veda a extradição desses indivíduos. A Lei de Migração, Lei 13.445 de 2017, é expressa ao vedar a extradição do beneficiário de refúgio ou do asilado territorial.

Superadas as semelhanças e diferenças entre asilo e refúgio, buscou-se analisar a situação jurídica do refugiado. No Brasil, o migrante tem direito ao desenvolvimento em todas as esferas, econômico, social, cultural e demais. Sendo signatário dos tratados internacionais sobre o tema, o país adotou as normas de proteção dos refugiados e é membro do ACNUR desde 1958.

A Constituição Federal de 1988 assegura os fundamentos necessários, em destaque os princípios relacionados aos Direitos Humanos, para a inclusão do refúgio no ordenamento jurídico brasileiro. Portanto, observou-se que a legislação brasileira, com os princípios constitucionais, com as Leis nº 9.474 e 13.445 e com as legislações estaduais, é bem estruturada e moderna, tratando-se do direito comparado.

Acerca do procedimento para o reconhecimento da condição de refugiado, no Brasil, a Lei 9.474 estabeleceu os critérios de concessão, baseada em cinco fatores: raça, nacionalidade, opinião política, religião e grupo social, bem como a competência para o processamento do requerimento.

Assim, foi criado o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública responsável pela análise da solicitação de reconhecimento do status de refugiado. Dessa forma, os parâmetros internacionais foram mantidos. Após o processamento do pedido de refúgio, caso deferido, o refugiado receberá a Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM).

Ocorre que, desde o início do processo de reconhecimento do status de refugiado, o solicitante tem direito à emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Isso porque o Estado Brasileiro é claro ao considerar o trabalho como direito fundamental, meio de alcançar a dignidade humana.

Por essa razão, debruçou-se sobre o direito que os refugiados têm de ingressar no mercado de trabalho de forma justa e com dignidade. A doutrina é categórica ao determinar que incumbe ao Estado o desenvolvimento de políticas públicas que facilitem a integração dos refugiados, levando em conta os requisitos sociais, culturais e o trabalho.

Assim, observa-se que o Instituto de Refúgio é essencial para a proteção de indivíduos em situação de vulnerabilidade em razão das perseguições. Porém, o dever vai muito além de proteger, há a necessidade de garantir dignidade à vida dessas pessoas que passaram por muitos desafios.

Entre as necessidades a serem sanadas, o direito ao trabalho com remuneração digna é essencial. Tendo em vista a função socializadora do emprego, a recolocação no mercado de trabalho ultrapassa a questão econômica e se torna de ordem humanitária.

Referências Bibliográficas

Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding Integration: a conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), pp. 166-191.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. Breve Reconstituição Histórica da Tradição que Culminou na Proteção Internacional dos Refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs). *O Direito Internacional dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001

ASILO POLÍTICO, REFÚGIO E EXTRADIÇÃO - Considerações sobre a jurisprudência constitucional brasileira - *Revista de Direito Constitucional e Internacional* | vol. 86/2014 | p. 381 - 400 | Jan - Mar / 2014 | DTR\2014\959

Bauman, Z. (2009). *Confiança e Medo na Cidade*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Zahar

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados. Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior de Polícia (atualizada em 2007). Brasília, 2006. 178 p

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BARRETO, L. P. T. F. Das diferenças entre os institutos jurídicos, asilos e refugiados. Disponível em: [Das diferenças entre os Institutos Jurídicos do Asilo e do Refúgio - Instituto Migrações e Direitos Humanos \(migrante.org.br\)](#) (Acesso em 19/04/2022)

BICUDO, Helio. Migração e Políticas Públicas. Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH). São Paulo: Edições Loyola, 2001.

BITTAR, Carlos Alberto. Os Direitos da Personalidade. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Trabalho decente. Análise jurídica da exploração do trabalho – trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno. São Paulo: LTR, 2004.

CARVALHO, Júlio Marino de. Asilo Político e Direitos Humanos. 1ª. Ed, Rio de Janeiro: Forense, 2000.

Castles, S. (2004). Why migration policies fail. *Ethnic and racial studies*, 27(2), p. 205-227.

CHIMNI, B.S. The geopolitics of refugee studies: a view from the south. Volume 11, Edição 4, Oxford: *Journal of Refugee Studies*, 1998.

CHISWICK, B., & Miller, P. (2001). A Model of Destination-Language Acquisition: Application to Male Immigrants in Canada. *Demography*, 38, pp . 391-409.

CRETELLA JÚNIOR, José. Curso de Direito Romano: O Direito Romano e o Direito Civil Brasileiro no Novo Código Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 2ª edição. Bahia: Podivim, 2008.

DELGADO, Maurício Godinho. Direitos Fundamentais na Relação de Trabalho. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, nº. 2, 2007. Disponível em <http://www.fdv.br/sisbib/index.php/direitosegarantias> (Acesso em 14/08/2022)

FELLER, E.; NICHOLSON, F.; TÜRK, V. Refugee protection in international law: UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge: Cambridge University Press, 2003

FELLET, João. Refugiados denunciam maus-tratos em fábrica da Sadia. Reportagem do dia 26 de janeiro de 2012. https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/01/120125_refugiados_maus_tratos_sadia_jf (Acesso em 13/08/2022)

FERREIRA, Manuela Fernanda Gonçalves. IMIGRAÇÃO E SOBERANIA NACIONAL: Análise da Política Brasileira de Migração à Luz das Normas Internacionais sobre Fluxo de Pessoas. UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI. Fevereiro/2017.

Fleay, C., Hartley, L., & Kenny, M. (2013). Refugees and asylum seekers living in the Australian community: The importance of work rights and employment support. *Australian Journal of Social Issues*, 48(4), 473-493.

FRANCISQUINI, Adrian Alan; AMARAL, Sérgio Tibiriçá. Asilo Político. 2011. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/viewFile/3876/3637> (Acesso em 28/04/2022)

GARRIDO, López D. El Derecho de Asilo. Madrid: Trotta, 1991

GIROTO, Giovani. PAULA, Ercília Maria Angeli Teixeira. IMIGRANTES E REFUGIADOS NO BRASIL: uma análise sobre escolarização, currículo e inclusão. *Rev. Espaço do Currículo*, João Pessoa, v.13, n.1, pp. 164-175, jan/abr. 2020.

GOBERT, MULLER In, VAZ., L.G.D.; Políticas públicas. *Revista nova Atenas de educação e tecnologia. Revista eletrônica do departamento. Acadêmico de ciência da saúde. Educação física e esportes – Biologia – Segurança do trabalho. Vol. 10, nº.01, jan./jun./2007.*

GODOY, Gabriel Gualano de. Direitos e deveres dos solicitantes de refúgio no Brasil. Brasília: UNHCR ACNUR. Ministério da Justiça. 2010.

Hammar, T. (2005). *European immigration policy: A comparative study*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

HATHAWAY, J. C. *The law of refugee status*. Canadá: Butterworths, 1991.

https://www.snh2019.anpuh.org/resources/anais/8/1554764413_ARQUIVO_HISTORICIDA_DEDOCONCEITODEREFUGIADO_ANPUH-RECIFE.pdf (Acesso em 07/03/2022)

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo. Método, 2007.

KEEGAN, John. *The First World War*. London: Borzoi Books (Random House UK Limited), 1998

KRELL, Andreas J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: Um Diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LEDUR, José Felipe. A realização do direito do trabalho. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998. p. 101.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Little, P. (1994). Espaço, memória e migração. Por uma teoria de reterritorialização. Textos de História. Revista do Programa de Pós-graduação em História da UnB, 2(4), pp. 5-25.

MAGALHÃES, J. C. O Supremo Tribunal Federal e o direito internacional – uma análise crítica. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2000.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. O direito do trabalho como instrumento de justiça social. São Paulo: LTR, 2000.

MARTINS, Andréia de Fátima Hoelzle. XAVIER, Wesley Silva. O direito ao trabalho para refugiados: características das políticas migratórias brasileiras do pós-guerra até 2019. Cad. EBAPE.BR, v. 19, nº 2, Rio de Janeiro, Abr./Jun. 2021

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público. V. 1, 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MILESI, Rosita. Migrantes Cidadãos: A Solidariedade do Refúgio no Brasil. IMDH(Instituto de Migrações e Direitos Humanos). São Paulo: Edições Loyola, 2001.

OIT - Trabalho Doméstico - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. A abordagem da OIT sobre a Promoção da Igualdade de Oportunidades e Tratamento no Mundo do Trabalho (Acesso em 07/08/2022)

OS REFUGIADOS, OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO E A NECESSIDADE DA EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL (scielo.pt) (Acesso em 07/03/2022)

PASCHOAL, Gustavo Henrique. Trabalho como Direito Fundamental e a Condição de Refugiado no Brasil. Curitiba: Juruá. 2012.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito "refugiado ambiental". Dissertação (Mestrado em Direito Público). Del Rey, 2009.

REAVALIAÇÃO DO CONCEITO DE REFUGIADOS - Revista dos Tribunais | vol. 943/2014 | p. 109 | Maio / 2014 | DTR\2014\1596

Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas / Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, organizador. – 1. ed. – Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

RODRIGUES, Ana Carolina Taborda. Refúgio: a proteção internacional da pessoa humana na atualidade. Dissertação. UNITAU. 2019. Disponível em <http://repositorio.unitau.br/jspui/handle/20.500.11874/3597> (Acesso em 15/08/2022)

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

SciELO - Brasil - Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado (Acesso em 30/03/2022)

SILVA, Leda Maria Messias da. TEIXEIRA, Rene Dutra. Políticas Públicas de Acesso ao Trabalho para Refugiados no Município de São Paulo: A Lei 16.478/16, o CRAI e as Práticas Recomendadas pelo ACNUR. *Direito & Paz | São Paulo, SP - Lorena | Ano XIII | n. 42 | p. 44-78 | 1º Semestre, 2020.*

SOARES, G. F. S. Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: Atlas, 2002.

SOLOMON, M. K.; BARTSCH, K.; The berne initiative: toward the development of an international policy framework on migration. Washington: Migration Police Institute, 2003. p. 1-4.

STRELHOW, Thyeles Moratti Precilio Borcarte. O Direito ao Trabalho no Mundo Globalizado. *Revista Cesumar–Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Maringá, v. 20, n. 1, p. 225-239, 2015.*

TRABALHO E REFÚGIO: DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AOS DIREITOS TRABALHISTAS DE REFUGIADOS - Work and Refuge: on the Legal Protection of Labour Rights of Refugees under the Brazilian Constitution - *Revista de Direito Constitucional e Internacional | vol. 120/2020 | p. 329 - 354 | Jul - Ago / 2020 | DTR\2020\8799*

Tomlinson, F., & Egan, S. (2002). From marginalization to (dis) empowerment: organizing training and employment services for refugees. *Human Relations, 55*(8), pp. 1019-1043.

WANDELLI, Leonardo Vieira. O direito humano e fundamental ao trabalho: fundamentação e exigibilidade. São Paulo: LTr, 2012. p. 225.

Vroome, T., & Tubergen, F. (2010). The employment experience of refugees in the Netherlands. *International Migration Review, 44*(2), pp. 376-403.