

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2012, cujo primeiro signatário é o Senador Aloysio Nunes Ferreira, que *altera os arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal para estender aos estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais.*

RELATOR: Senador **ANTONIO CARLOS RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2012, *altera os arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal para estender aos estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais.*

Nesse sentido, o art. 1º da PEC altera o art. 5º da Constituição Federal, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, tais como o direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, para atribuí-los não apenas aos estrangeiros residentes no país, mas também a todos os estrangeiros no país.

Já o art. 2º da proposição altera o § 1º do art. 12 da Carta Magna, que confere aos portugueses com residência permanente no país, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, os direitos inerentes ao brasileiro. Pela nova redação passam a ter tais direitos todos os estrangeiros com residência permanente no país, se houver reciprocidade em favor de brasileiros.



Por seu turno, o art. 3º altera o art. 14 da Constituição Federal para:

a) facultar o alistamento eleitoral e o voto por parte dos estrangeiros com residência permanente no país, para fins de participação nas eleições municipais, na forma da lei;

b) permitir que os estrangeiros com residência permanente no país concorram às eleições municipais.

Na justificção, os autores da proposição sustentam que o *caput* do art. 5º da Constituição Federal deve ser alterado para estender os direitos individuais aos estrangeiros no país, visto ser evidente que turistas também devem gozar desses direitos fundamentais básicos.

Acrescentam que a proposição também pretende abrir espaço à diplomacia brasileira para negociar tratados que estendam a estrangeiros residentes, e não mais apenas aos portugueses, certos direitos inerentes a brasileiros.

Defendem a concessão da capacidade eleitoral ativa e passiva a estrangeiros com residência permanente no Brasil, a exemplo de alguns países, uma vez que as noções de Estado-nação e soberania vêm sofrendo profundas alterações, sobretudo com o acirramento do processo de globalização verificado nas últimas décadas, o qual se caracteriza pelo intenso fluxo transnacional de pessoas, ideias e valores. Ademais, ressaltam que o Estado que recebe o estrangeiro, incluindo o Brasil, não o isenta do cumprimento de uma série de deveres como o pagamento de impostos.

Destacam que nas últimas quatro décadas mais de trinta democracias adotaram leis que permitem ao estrangeiro residente votar ao menos em eleições locais.

A proposição não recebeu emendas.



II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, na forma do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), proceder à análise da PEC nº 25, de 2012, quanto à sua admissibilidade e mérito.

Do ponto de vista de admissibilidade, verifico que a proposição está subscrita por mais de um terço dos membros desta Casa e não viola as limitações circunstanciais à promulgação de emenda à Constituição (art. 60, I e § 1º, da Constituição). Não trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa nem há pretensão de abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, §§ 4º e 5º, da Constituição).

Ainda quanto à constitucionalidade material da proposição, destaco que a extensão dos direitos individuais aos estrangeiros no país vai ao encontro do entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Segundo aquela Corte, **a interpretação do art. 5º, caput, da Constituição não deve ser literal porque, de outra forma, os estrangeiros não residentes estariam alijados da titularidade de todos os direitos fundamentais. Assim, há direitos que devem ser assegurados a todos, independentemente da nacionalidade do indivíduo, porquanto considerados emanções necessárias do princípio da dignidade da pessoa humana.** Nesse sentido, o *Habeas Corpus* (HC) nº 94.477, Relator Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, Informativo 639; HC nº 94.016, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJE de 27-2-2009.

O mesmo entendimento foi consagrado no julgamento do HC nº 94.016/SP, 2ª Turma, Relator Ministro Celso de Mello, DJe de 16.09.2008:

“HABEAS CORPUS' (...) ESTRANGEIRO NÃO DOMICILIADO NO BRASIL - IRRELEVÂNCIA - CONDIÇÃO JURÍDICA QUE NÃO O DESQUALIFICA COMO SUJEITO DE DIREITOS E TITULAR DE GARANTIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS - PLENITUDE DE ACESSO, EM CONSEQÜÊNCIA, AOS INSTRUMENTOS PROCESSUAIS DE TUTELA DA LIBERDADE - NECESSIDADE DE RESPEITO, PELO PODER PÚBLICO, ÀS PRERROGATIVAS JURÍDICAS



QUE COMPÕEM O PRÓPRIO ESTATUTO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE DEFESA (...). O SÚDITO ESTRANGEIRO, MESMO AQUELE SEM DOMICÍLIO NO BRASIL, TEM DIREITO A TODAS AS PRERROGATIVAS BÁSICAS QUE LHE ASSEGUREM A PRESERVAÇÃO DO "STATUS LIBERTATIS" E A OBSERVÂNCIA, PELO PODER PÚBLICO, DA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO "DUE PROCESS".

- O súdito estrangeiro, mesmo o não domiciliado no Brasil, tem plena legitimidade para impetrar o remédio constitucional do "habeas corpus", em ordem a tornar efetivo, nas hipóteses de perseguição penal, o direito subjetivo, de que também é titular, à observância e ao integral respeito, por parte do Estado, das prerrogativas que compõem e dá significado à cláusula do devido processo legal. - A condição jurídica de não-nacional do Brasil e a circunstância de o réu estrangeiro não possuir domicílio em nosso país não legitimam a adoção, contra tal acusado, de qualquer tratamento arbitrário ou discriminatório. Precedentes. - **Impõe-se, ao Judiciário, o dever de assegurar, mesmo ao réu estrangeiro sem domicílio no Brasil, os direitos básicos que resultam do postulado do devido processo legal, notadamente as prerrogativas inerentes à garantia da ampla defesa, à garantia do contraditório, à igualdade entre as partes perante o juiz natural e à garantia de imparcialidade do magistrado processante.**"

Do mesmo modo, entendemos ser constitucional o art. 2º da proposição, que confere aos estrangeiros com residência permanente no país, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, os direitos inerentes ao brasileiro.

Por seu turno, a concessão de capacidade eleitoral ativa e passiva aos estrangeiros com residência permanente no país nas eleições municipais também não apresenta vício de constitucionalidade, porquanto a proposição não visa a restringir o voto universal, tido como cláusula pétrea. Antes, pretende ampliar o universo dos indivíduos aptos a exercer esse direito fundamental, sem oferecer qualquer óbice ou limitação ao exercício desse direito político fundamental aos brasileiros natos ou naturalizados.

No que se refere ao mérito, entendemos que a proposição é conveniente e oportuna e, portanto, deve ser aprovada pelos motivos que se seguem.



A extensão dos direitos individuais aos estrangeiros no país compartilha dos propósitos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, tais como o de resguardar o respeito universal aos direitos humanos e liberdades fundamentais e a observância desses direitos e liberdades.

A referida regra também encontra precedente no direito comparado. A Constituição da República Portuguesa de 1976 estabelece, em seu artigo 12º, o princípio da universalidade dos direitos e deveres fundamentais, segundo o qual todos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição. Consoante leciona José Joaquim Gomes Canotilho na Obra Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª edição, pp. 416-417, o princípio da universalidade significa que:

(...) os direitos fundamentais são direitos de todos, são direitos humanos e não apenas direitos dos cidadãos portugueses, a não ser quando a constituição ou a lei (com autorização constitucional) estabeleça uma “reserva dos direitos” para os “nacionais” ou cidadãos portugueses.

O art. 15 da Carta Constitucional portuguesa, por sua vez, confere direitos aos estrangeiros, apátridas e cidadãos europeus na seguinte conformidade:

1. Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português.

2. Exceptuam-se do disposto no número anterior os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses.

3. Aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.



4. A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.

5. A lei pode ainda atribuir, em condições de reciprocidade, aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu. (grifos nossos)

Acerca de tal dispositivo, Canotilho explica na p. 418 da obra citada que *em via de princípio, os cidadãos estrangeiros não podem ser privados: (1) de direitos, liberdades e garantias que, mesmo em regime de excepção constitucional – estado de sítio e estado de emergência –, não podem ser suspensos (...); (2) de direitos, liberdades e garantias ou direitos de natureza análoga estritamente relacionados com o desenvolvimento da personalidade humana.*

Canotilho também destaca na p. 387 da referida obra que as modernas sociedades há muito que perderam um dos seus traços característicos, a identidade comunitária baseada numa forte homogeneidade social. Diante desta realidade, a medida proposta busca uma evolução no tocante ao regramento constitucional dos direitos fundamentais, tal como o fez a Constituição Portuguesa.

Nesse sentido, merece destaque a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que alterou o inciso I do art. 37 da Constituição Federal para estender aos estrangeiros, na forma da lei, o acesso a cargos, empregos e funções públicas.

Cabe ressaltar que a medida não afeta as regras constitucionais especiais acerca dos estrangeiros, que visam a preservar a independência e os interesses nacionais, tais como as que tratam da sucessão de bens, da extradição, da concessão de asilo político, da realização de investimentos, da participação em empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, e da aquisição ou arrendamento de propriedade rural.

Com relação à concessão aos estrangeiros com residência permanente no país, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, dos



direitos inerentes ao brasileiro, destacamos que atualmente, apenas os portugueses fazem jus a esse benefício, nos termos da Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, promulgada pelo Decreto nº 70.391, de 12 de abril de 1972. Segundo os arts. 5º e 7º da referida convenção, *a igualdade de direitos e deveres será reconhecida mediante decisão do Ministério da Justiça no Brasil e no Ministério do Interior, em Portugal, aos portugueses e brasileiros que a requeiram, desde que civilmente capazes e com residência permanente. O gozo dos direitos políticos, por seu turno, só será reconhecido aos que tiverem cinco anos de residência permanente e depende de requerimento à autoridade competente.*

A extensão do referido benefício a quaisquer estrangeiros com residência no país, caso haja reciprocidade, demandará, portanto, a celebração de novos tratados internacionais com a mesma finalidade.

Finalmente, consideramos relevante a extensão aos estrangeiros com residência permanente no país dos direitos políticos de votar e de ser votado nas eleições municipais, uma vez que a medida viabilizará a participação de estrangeiros no governo, na organização e no funcionamento do Estado em nível local, conforme for definido em lei ordinária.

Como já mencionado, semelhante benefício é garantido pela Constituição portuguesa, que, em seu art. 15, item 4, estabelece que *a lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.*

Consoante registrado na justificção, a extensão dos direitos políticos de votar e de ser votado a estrangeiros, mediante o preenchimento de determinados requisitos, já é adotada em diversos países, como Dinamarca, Suécia, Noruega, Bélgica, Espanha, Luxemburgo, Colômbia, Chile e Paraguai.

Do exposto, entendemos que a PEC nº 25, de 2012, é louvável e deve ser aprovada, tendo em vista que vivemos uma era de mitigação das fronteiras físicas dos Estados e nos parece de grande valia aproveitar a contribuição dos estrangeiros para o desenvolvimento das localidades onde residem no Brasil, sem comprometer a independência nacional.



III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade e juridicidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2012, e, quanto ao mérito, por sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

