

# PARECER N° , DE 2013

SF/13476.84817-50

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 justificação, 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.

SF/13476.84817-50

## 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 emanações 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**

SF/13476.84817-50

SF/13476.84817-50

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 persecução 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 pétreia. 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.

SF/13476.84817-50

SF/13476.84817-50

**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 justificação, 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.



SF/13476.84817-50

### **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

SF/13476.84817-50