



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Lúcia Vânia

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Propostas de Emenda à Constituição nº 14, de 2007, primeiro signatário Senador Alvaro Dias, que dá nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º do art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação do estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições municipais; nº 88, de 2007, primeiro signatário Senador Sérgio Zambiasi, que dá nova redação ao § 2º do art. 14 da Constituição Federal, de modo a permitir o alistamento eleitoral de estrangeiros residentes no Brasil; e nº 25, de 2012, primeiro signatário 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.

RELATORA: Senadora **LÚCIA VÂNIA**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) nº 14, de 2007; nº 88, de 2007; e nº 25, de 2012.

A PEC nº 14, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador ALVARO DIAS, altera o art. 14 da Constituição Federal, para prever, na forma da lei, a participação dos estrangeiros domiciliados no Brasil nas



SF/14441.57968-38

eleições municipais, por meio do direito de voto, bem como da elegibilidade para o cargo de vereador.

Na justificção, registra-se que *o Brasil é um país que foi formado com a participação decisiva de imigrantes dos diversos continentes e que a nacionalidade brasileira é, pois, uma nacionalidade multicultural, que sempre acolheu as pessoas estrangeiras.*

Acrescentam os autores que *nosso Estado de Direito Democrático não pode permanecer indiferente à necessidade de dar voz e voto às grandes correntes migratórias que vêm viver sob sua jurisdição e se tornam homens de segunda classe por não poderem influenciar as decisões de políticas públicas que lhes dizem respeito e não terem nenhum tipo de poder para assegurar a atenção do governo relativamente às suas reivindicações. Afinal, também eles têm necessidades de habitação, saúde, educação e tudo isso se decide, em grande parte, nos pleitos municipais.*

A PEC nº 88, de 2007, que tem por primeiro signatário o Senador SÉRGIO ZAMBIASI, também altera o art. 14 da Constituição Federal, para permitir que se alistem como eleitores os estrangeiros legalmente residentes no Brasil há mais de cinco anos e que tenham mais de dezesseis anos de idade.

Na justificção, destaca-se que diversos países têm concedido direitos políticos a estrangeiros, como Nova Zelândia, Dinamarca, Holanda, Suécia, Finlândia, Bélgica, Chile, Venezuela, Colômbia, Paraguai e Uruguai.

Os autores também sustentam que *estrangeiros legalmente residentes no Brasil que não se naturalizarem ficam privados dos direitos de cidadania, pois não votam no nosso País, tampouco no país de origem, por dificuldades legais ou técnicas. Dessa forma, permitir a esses cidadãos o direito de alistamento eleitoral significa importante retribuição aos imigrantes, cuja contribuição foi e é reconhecidamente muito importante para a formação da nacionalidade brasileira.*

Por seu turno, a Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2012, cujo primeiro signatário é o Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA, promove as seguintes concessões aos estrangeiros:



a) atribui os direitos e deveres individuais e coletivos, tais como o direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, não apenas aos estrangeiros residentes no país, mas também a todos os estrangeiros no país;

b) altera o § 1º do art. 12 da Carta Magna, que confere aos portugueses com residência permanente no país, os direitos inerentes ao brasileiro, desde que haja reciprocidade em favor de brasileiros, para conferir tais direitos a todos os estrangeiros com residência permanente no país, se houver reciprocidade em favor de brasileiros;

c) faculta o alistamento eleitoral e o voto aos estrangeiros com residência permanente no país, para fins de participação nas eleições municipais, na forma da lei, e permite que os estrangeiros com residência permanente no país concorram às eleições municipais.

Na justificção, os autores da proposição sustentam que turistas também devem gozar dos direitos fundamentais básicos e que se deve 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.

Em virtude da aprovação, em 17.12.2010, do Requerimento nº 926, também de 2010, de autoria do Senador Marco Maciel, passaram a tramitar em conjunto as PECs nº 33, de 2002; nº 14, de 2007; nº 88, de 2007. Em 4.2.2011, foi arquivada a PEC nº 33, de 2002, em atendimento ao disposto no art. 332 do Regimento Interno desta Casa.

Por seu turno, em 12.11.2013, foi aprovado o Requerimento nº 1.272, do mesmo ano, de autoria do Senador Cyro Miranda, solicitando a tramitação conjunta das demais propostas mencionadas com a PEC nº 25,



de 2012, que já havia recebido Relatório favorável do Senador Antonio Carlos Rodrigues, mas que não chegou a ser apreciado por esta Comissão.

As proposições não receberam emendas.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, na forma do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), proceder à análise das proposições em tela quanto à admissibilidade e mérito.

Coaduno com os argumentos oferecidos pelo ilustre Senador Antonio Carlos Rodrigues no Relatório favorável à PEC nº 25, de 2012, que ora reproduzo com algumas adaptações, uma vez que aqui são examinadas também as PECs nº 14, de 2007, e nº 88, de 2007.

Do ponto de vista de admissibilidade, verifico que as proposições estão subscritas por mais de um terço dos membros desta Casa e sua apreciação não viola as limitações circunstanciais à promulgação de emenda à Constituição (art. 60, *caput*, inciso I, e § 1º, da Constituição). Não tratam 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 das proposições, destaco que a extensão dos direitos individuais aos estrangeiros no país, como previsto na PEC nº 25, de 2012, 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 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, entendo ser constitucional conferir aos demais estrangeiros – além dos portugueses – 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 nas eleições municipais, como previsto nas três



propostas sob exame, também não apresenta vício de constitucionalidade, porquanto tal medida não visa a restringir o voto universal, tido como cláusula pétrea. Antes, pretende ampliar o universo dos indivíduos aptos a exercer direitos políticos, sem oferecer qualquer óbice ou limitação ao exercício desse mesmo direito fundamental aos brasileiros natos ou naturalizados.

No que se refere ao mérito, entendo que a concessão de direitos fundamentais a estrangeiros no país, bem como de determinados direitos políticos a estrangeiros que aqui residam é conveniente e oportuna 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. Segundo 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 forma seguinte:

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, destaco 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, permitirá, portanto, a celebração de novos tratados internacionais com a mesma finalidade.

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

Afinal, 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.

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.*



Os direitos políticos de votar e de ser votado também já são exercidos por estrangeiros domiciliados em países como Dinamarca, Suécia, Noruega, Bélgica, Espanha, Luxemburgo, Colômbia, Chile e Paraguai.

Cumpra registrar que a aprovação de qualquer das proposições ora apreciadas não implicará mudança alguma na disciplina constitucional relacionada ao preenchimento dos cargos públicos de relevo que a Carta Magna reserva, em defesa do interesse nacional, a brasileiros natos. Com isso, seguirão privativos de brasileiros natos os cargos de Presidente da República e seu vice, dos ocupantes da ordem sucessória do Presidente – Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do STF –, assim como os de diplomata, oficial das Forças Armadas e Ministro da Defesa.

Por fim, destaco que as três proposições utilizam os seguintes termos para prever direitos políticos a estrangeiros: estrangeiros com **residência permanente** no país; estrangeiros **domiciliados** no país e estrangeiros **legalmente residentes no Brasil há mais de cinco anos** e que tenham mais de dezesseis anos. A nosso ver, a PEC nº 25, de 2012, utiliza a definição mais adequada, qual seja, estrangeiros *com residência permanente no país*, que encontra esteio no § 1º do art. 12 da Constituição Federal.

Ademais, a expressão *residência permanente no país* nos parece mais acertada que a expressão *domiciliados no país*, em face da legislação civil (arts. 70 e 71 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil), que admite, em regra, que a pessoa natural tenha diversas residências, mas apenas um domicílio. Dessa forma, um estrangeiro com residência permanente no país poderá gozar de direitos políticos no Brasil, mesmo que mantenha residência no país de origem, caso a PEC nº 25, de 2012, seja aprovada. E a noção de *residência permanente* – em vez de *domicílio* – melhor se conforma às nomenclaturas usadas em textos de tratados, bem como de legislações que se referem a questões migratórias.

Diante do exposto, entendo que a PEC nº 14, de 2007, deve ser aprovada, nos termos do art. 260 do Regimento Interno, que confere precedência da proposição mais antiga sobre as mais recentes. Julgo conveniente, ainda, incorporar ao texto da referida proposição as disposições da PEC nº 25, de 2012, que trata do tema de uma forma mais completa, utiliza em seu texto a terminologia mais apropriada, além de ser



mais consentânea com os anseios dos estrangeiros que aqui residem e pretendem exercer a cidadania, influenciando as decisões relativas às políticas públicas locais.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade e juridicidade das PECs nº 14, de 2007; nº 88, de 2007; e nº 25, de 2012, e, quanto ao mérito e por razão regimental, pela aprovação da PEC nº 14, de 2007, e pela rejeição das demais, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 14, DE 2007

Altera os arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal para estender aos estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros e conferir, aos estrangeiros com residência permanente no País, capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais.

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

Art. 1º Os arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....” (NR)

“**Art. 12.**



§ 1º Aos estrangeiros com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, observado o disposto nesta Constituição.

.....” (NR)

“**Art. 14.**

§ 1º

II-

d) os estrangeiros com residência permanente no País, para fins de participação nas eleições municipais, na forma da lei.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros, salvo na hipótese do § 1º, II, *d*, e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º

I – a nacionalidade brasileira, salvo para as eleições municipais, às quais podem concorrer os estrangeiros com residência permanente no País;

.....” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

