



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 61, DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o processo Proposta de Emenda à Constituição nº25, de 2012, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, que 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.

PRESIDENTE EVENTUAL: Senadora Marta Suplicy

RELATOR: Senador Antonio Anastasia

14 de Junho de 2017



PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição n° 25, de 2012, que *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.*

RELATOR: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 25, de 2012, cujo primeiro signatário é o Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA, e que promove as seguintes alterações no estatuto jurídico-constitucional dos 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 justificação, 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 aos 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 17 de outubro de 2013, a proposição recebeu Relatório favorável do Senador Antonio Carlos Rodrigues, que não chegou a ser apreciado por esta Comissão.

Em virtude da aprovação, em 13/11/2013, do Requerimento nº 1.272, também de 2013, de autoria do Senador Cyro Miranda, a PEC nº 25, de 2012, passou em tramitar em conjunto as PECs nº 14, de 2007; nº 88, de 2007, e nº 25, de 2012. A Senadora Lúcia Vânia ofereceu, então, Relatório sobre as proposições, que não foi apreciado pela CCJ.

Em 3 de fevereiro de 2015, em virtude do arquivamento das demais proposições, a PEC nº 25, de 2012, passou a ter tramitação autônoma e foi enviada a esta Relatoria.

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 proposição 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.



Do ponto de vista de admissibilidade, verifico que a proposição está subscrita 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, 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, 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/PR, Relator Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 8/2/2012; e o HC nº 94.016/SP, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJE de 27/2/2009.

Registro, por oportuno, o teor da ementa do citado HC nº 94.016/SP:

“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 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, 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 na proposta, 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 coaduna-se com os 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 medida também tem sido adotada 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 mencionada 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 também que a medida proposta não afeta as atuais regras constitucionais especiais em relação aos 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 requeriram, 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.

Trata-se, portanto, de medida meritória. 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 da PEC nº 25, de 2012, não implicará mudança alguma na disciplina constitucional relacionada ao preenchimento dos cargos públicos de relevo que, segundo a Carta Magna, são reservados, 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 a proposição utiliza a terminologia adequada para prever direitos políticos a estrangeiros, qual seja, estrangeiros *com residência permanente no País*, visto estar em consonância com o que dispõe o § 1º do art. 12 da Constituição Federal.

Ademais, a expressão *residência permanente no País* nos parece acertada 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. 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 seja aprovada.

Diante do exposto, entendo que a PEC nº 25, de 2012, deve ser aprovada, tendo em vista ser consentânea com os anseios dos estrangeiros que aqui residem e pretendem exercer a cidadania, influenciando as decisões relativas às políticas públicas locais.

Considero necessária apenas uma emenda de redação, a fim de que as modificações propostas aos arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal sejam veiculadas apenas pelo art. 1º da PEC e não por três dispositivos diferentes como, equivocadamente, a proposição o faz.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, boa técnica legislativa e, quanto ao mérito, pela aprovação da PEC nº 25, de 2012, com a seguinte emenda de redação:

EMENDA Nº 1 – CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao art. 1º da PEC nº 25, de 2012, a seguinte redação, renumerando-se o art. 4º como art. 2º e excluindo-se os demais:

“**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)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





Relatório de Registro de Presença
CCJ, 14/06/2017 às 10h - 20ª, Ordinária
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Maioria (PMDB) (PMDB, PSD)	
TITULARES	SUPLENTES
JADER BARBALHO	1. ROBERTO REQUIÃO
EDISON LOBÃO	2. ROMERO JUCÁ
EDUARDO BRAGA	3. RENAN CALHEIROS
SIMONE TEBET PRESENTE	4. GARIBALDI ALVES FILHO
VALDIR RAUPP	5. WALDEMIR MOKA PRESENTE
MARTA SUPPLY PRESENTE	6. ROSE DE FREITAS
JOSÉ MARANHÃO PRESENTE	7. HÉLIO JOSÉ

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	
TITULARES	SUPLENTES
JORGE VIANA	1. HUMBERTO COSTA
JOSÉ PIMENTEL PRESENTE	2. LINDBERGH FARIAS
FÁTIMA BEZERRA PRESENTE	3. REGINA SOUSA PRESENTE
GLEISI HOFFMANN	4. PAULO ROCHA PRESENTE
PAULO PAIM	5. ÂNGELA PORTELA PRESENTE
ACIR GURGACZ	6. VAGO

Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)	
TITULARES	SUPLENTES
AÉCIO NEVES	1. RICARDO FERRAÇO
ANTONIO ANASTASIA PRESENTE	2. CÁSSIO CUNHA LIMA
FLEXA RIBEIRO PRESENTE	3. EDUARDO AMORIM
RONALDO CAIADO	4. DAVI ALCOLUMBRE
MARIA DO CARMO ALVES PRESENTE	5. JOSÉ SERRA

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	
TITULARES	SUPLENTES
LASIER MARTINS PRESENTE	1. IVO CASSOL
BENEDITO DE LIRA PRESENTE	2. ANA AMÉLIA
WILDER MORAIS PRESENTE	3. SÉRGIO PETECÃO

Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PPS, PSB, PCdoB, PSOL)	
TITULARES	SUPLENTES
ANTONIO CARLOS VALADARES	1. LÍDICE DA MATA PRESENTE
ROBERTO ROCHA	2. JOÃO CAPIBERIBE
RANDOLFE RODRIGUES	3. VANESSA GRAZZIOTIN

Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR)	
TITULARES	SUPLENTES
ARMANDO MONTEIRO PRESENTE	1. CIDINHO SANTOS
EDUARDO LOPES PRESENTE	2. VICENTINHO ALVES PRESENTE
MAGNO MALTA	3. FERNANDO COLLOR



Relatório de Registro de Presença

Não Membros Presentes

ATAÍDES OLIVEIRA

DECISÃO DA COMISSÃO

(PEC 25/2012)

NA 20ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, O SENADOR ANTONIO ANASTASIA PASSA A PRESIDÊNCIA À SENADORA MARTA SUPLICY.

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR ANTONIO ANASTASIA, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL À PROPOSTA, COM A EMENDA N° 1-CCJ.

14 de Junho de 2017

Senadora MARTA SUPLICY

Presidiu a reunião da Comissão de Constituição, Justiça e
Cidadania