



**Ministério das Relações Exteriores
A eleição de representantes do brasileiro no exterior
para o Congresso Nacional**

Conselheiro Carlos Eduardo de Ribas Guedes

ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

AFE – Assembléia dos Franceses do Estrangeiro
CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara
CCP – Conselho das Comunidades Portuguesas
CGE – Conselho Geral da Emigração
CGIE – Conselho Geral dos Italianos no Exterior
CN – Congresso Nacional
Comites - Comitês de Italianos no Exterior
CPMIE – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração
EJE – Escola Judiciária Eleitoral
MAI – Ministério da Administração Interna
MRE – Ministério das Relações Exteriores
ONG – Organização Não-Governamental
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PFL – Partido da Frente Liberal
PL – Projeto de Lei
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
TRE-DF – Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
WWW (WEB) – World Wide Web

1. Ampliação do direito de voto de brasileiros residentes no exterior

1.1. O Cartório Eleitoral do Exterior e o universo de seus eleitores

Sob o lema Cidadania Sem Fronteiras, o *site*¹ do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF) apresenta seu órgão administrativo responsável pela organização dos trabalhos eleitorais fora do Brasil: o Cartório Eleitoral do Exterior, que se encontra sob a jurisdição da 1ª Zona Eleitoral, uma das 17 que compõem o TRE-DF. Para distinguir suas atividades no exterior das locais, no DF, a Zona Eleitoral no Exterior é identificada pela sigla ZZ. Nela, o poder legal é exercido por um juiz eleitoral, designado pelo Tribunal.

Informa ainda o mesmo *site* que o Cartório Eleitoral do Exterior “tem por competência a execução do processo eleitoral e a prestação dos serviços jurisdicionais aos brasileiros residentes no exterior. Para isso, trabalha juntamente com o Ministério das Relações Exteriores, representado pelas Missões Diplomáticas ou Repartições Consulares brasileiras instaladas em diversos países do mundo”. Também esclarece que “o serviço eleitoral no exterior é prestado a todos os brasileiros que residem fora do país. Compreende o alistamento, a transferência de domicílio, a revisão de dados cadastrais e a emissão de 2ª via do título. Os órgãos responsáveis por esses serviços são as Embaixadas ou as Representações Consulares brasileiras localizadas em diversos países e cidades do mundo”.

A cada eleição prevista para realizar-se no exterior, o Tribunal Superior Eleitoral expede, por meio de uma Resolução, instruções sobre os procedimentos a serem seguidos, cujo conhecimento é levado aos Postos. Da última delas, a Resolução nº 22.155, de 2/3/2006², constaram, como de costume, disposições sobre as seções eleitorais, mesas receptoras, votação e apuração dos votos. Ademais, de acordo com seu Art. 1º, o voto do eleitor residente no exterior foi facultado apenas àqueles que requereram ao Juiz da Zona Eleitoral do Exterior, via Itamaraty, seu alistamento ou transferência de título até cento e cinquenta e um dias antes das eleições.

Nos Anexos I e II, reproduzem-se duas tabelas estatísticas elaboradas pelo Cartório Eleitoral do Exterior, por ocasião da preparação da votação nas eleições presidenciais de 2006.

A primeira apresenta o quantitativo de cidades, locais de votação e seção por país até o dia 18/7/2006³. Verifica-se aí que foram criadas seções em diferentes localidades de 93 países, o que representa substancial esforço por parte dos organizadores. Em 32 das seções, porém, onde se nota assinalado “não” na coluna “Tipo Urna”, deixou-se de realizar eleições, por força do disposto no Art. 11 da referida Resolução, que determina: “Para que se organize uma seção eleitoral no exterior, é necessário que, na circunscrição sob a jurisdição da missão diplomática ou da repartição consular, haja, no mínimo, trinta eleitores inscritos”.

A segunda dá a conhecer as dimensões do eleitorado brasileiro no exterior⁴. Totaliza 388 o número de seções e constata um dado que, a princípio, pode parecer desapontador: a soma dos eleitores resulta, à época, 83.359. É presumível que essa cifra relativamente baixa derive da conjunção de diferentes fatores.

Há três hipóteses a serem consideradas para elucidar o fato: 1) a realização de eleições não teria sido suficientemente divulgada pelos Postos, em suas respectivas circunscrições; 2) os brasileiros se encontrariam em situação ilegal no país e, por isso, temeriam comparecer a uma repartição pública, ainda que do Governo pátrio; 3) e as seções eleitorais, instaladas nas sedes das Embaixadas e dos Consulados, estariam em locais distantes de suas residências.

Na primeira hipótese, caberia ao MRE, por intermédio de seus Postos no exterior, corrigir doravante a possível veiculação insuficiente de atos eleitorais junto à comunidade brasileira, fortalecendo, conforme já sugerido no capítulo 2, os canais de comunicação com seus cidadãos.

Como segunda conjectura, supõe-se que o temor do imigrante ilegal ante as autoridades públicas se estenda às de seu próprio país. Nessas condições, cumpriria esclarecer que os Postos no exterior não “entregam” brasileiros em situação de permanência ilícita às autoridades estrangeiras, uma vez que o país não assume

obrigação nesse sentido. Valeria a pena frisar ainda que, pelas leis brasileiras, a entrada ou permanência irregular no país estrangeiro não configura crime, salvo se o agente, para alcançar seu objetivo, pratique alguma falsidade documental. Neste caso, a responsabilidade penal alcança a conduta-meio e não a conduta-fim (relatório final da CPMIE, p. 67).

Da mesma forma, o Brasil não criminaliza a entrada irregular de estrangeiros em seu território, a não ser que se trate de pessoa anteriormente expulsa do País, nos termos do Art. 338 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)⁵.

Na terceira e última hipótese, a fim de permitir que o eleitor ultrapasse a dificuldade que representa a distância entre sua moradia e a seção eleitoral, poder-se-ia sugerir, e já não sem tempo, o voto pela internet. A título de exemplo, o Cantão de Genebra (Suíça), organizou, em janeiro de 2003, a primeira votação pela internet, como noticia o boletim jurídico da empresa Serasa, de 16/2/2003⁶. De acordo com esse informativo,

os objetivos da iniciativa são oferecer um modo complementar de voto, permitir votar a partir de qualquer equipamento conectado à internet, facilitar a participação dos cidadãos, em especial dos jovens, dos suíços domiciliados no exterior e das pessoas com problemas de mobilidade (principalmente os deficientes físicos) e facilitar o debate democrático. Na apresentação oficial do projeto em novembro de 2002, a experiência brasileira da urna eletrônica foi mencionada como precursora. No entanto, foi dado o passo suplementar do voto eletrônico remoto, o que ainda não é o caso no Brasil. Isso foi possível na medida em que o projeto foi desenvolvido respeitando 11 mandamentos básicos: o sufrágio não será nem interceptado nem modificado ou desviado; o sufrágio não será conhecido por terceiros antes da contagem dos votos; a participação na votação será autorizada somente às pessoas com direito de voto; o eleitor terá apenas um voto e votará apenas uma única vez; o segredo do voto será garantido, não havendo nunca qualquer vínculo entre o eleitor e seu voto; o site resistirá a todo ataque; o eleitor será protegido contra toda tentativa de roubo de identidade; o número de votos emitidos corresponderá ao número de votos recebidos; a prova de que um eleitor votou será feita; o sistema não aceitará voto eletrônico fora do período oficial de votação eletrônica, o qual o Estado controlará; e o bom funcionamento do sistema será verificável pelas autoridades designadas. [...] A experiência do Cantão de Genebra permite identificar uma série de

exigências também aplicáveis para a introdução do voto eletrônico remoto no Brasil: a identificação do eleitor, a sua conexão segura e certa a um *site* oficial, a existência de uma cédula única e própria a cada eleitor, mas sem a possibilidade de vincular ambos entre si, a garantia do momento do voto e da sua contagem, entre outras. No Brasil, a adoção de normas exigentes de segurança para a emissão de certificados digitais por empresas públicas ou privadas no âmbito da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) e a identificação obrigatória do eleitor por meio da indicação do número de inscrição do seu Título de Eleitor, bem como as correspondentes Zona Eleitoral, Seção e Unidade da Federação, além do município, de conformidade com o disposto no item 7.1.2 da Resolução nº 7 (alterada pela Resolução nº 13, de 26 de abril de 2002, do Comitê Gestor da ICP-Brasil), já permitem garantir a identificação do eleitor.

A constatação da existência de uma circunscrição eleitoral específica para as comunidades brasileiras no exterior, estruturada no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal e em pleno funcionamento, contribui para avançar na discussão da mudança de legislação com o intuito de estender a esses cidadãos o direito a voto nas eleições para Senadores e Deputados Federais.

1.2 A tramitação de proposições sobre a matéria no Congresso Nacional

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal demonstram estar atentos aos propósitos de assegurar os direitos de cidadania aos brasileiros que vivem no exterior. Têm buscado contribuir para adequar o ordenamento jurídico nacional às demandas da contemporaneidade. O decurso dos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Emigração serviu de oportunidade para a realização de debates sobre algumas das implicações que o fenômeno das migrações em massa oferece para o ordenamento jurídico brasileiro. Nesse âmbito, a Comissão procedeu à análise, dentre outros, de dois aspectos: a ampliação do direito de voto dos que residem no exterior e a criação de circunscrições eleitorais específicas para as comunidades brasileiras no estrangeiro⁷.

Atualmente, aos nacionais que se encontram fora do país é facultado votar para Presidente e para Vice-Presidente da República, conforme regulamenta o *caput* do

Art. 225 da Lei nº 4.737/65, que institui o Código Eleitoral: “Art. 225 - Nas eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, poderá votar o eleitor que se encontrar no exterior”⁸.

Existem hoje proposições em tramitação em ambas as Casas Legislativas que versam sobre a ampliação dessa faculdade eleitoral para outros cargos eletivos.

1.2.1 Projeto de Lei nº 2.429/89

O mais antigo desses projetos de lei é de autoria do Senador Marco Maciel (PFL/PE). Foi lido na Sessão de 17/2/1989 e aprovado em 17/5/1989. Atualmente em curso na Câmara dos Deputados, sob o número 2.424/89⁹, o projeto estatui *in verbis*:

“O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os cidadãos brasileiros eleitores residentes ou em trânsito no exterior têm o direito a votar nas eleições para Presidente da República, Senadores, Deputados Federais, Governadores e Deputados Estaduais.

Art. 2º O Tribunal Superior Eleitoral editará, noventa dias após a publicação desta lei, as normas a serem adotadas pelas missões diplomáticas brasileiras com vistas à efetivação desse direito.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, 23 de maio de 1989. Senador Nelson Carneiro, Presidente”.

Em entrevista realizada em 26/10/2004, no âmbito das pesquisas preparatórias para este trabalho, o Senador Marco Maciel justificou o Projeto de Lei (PL) pela necessidade de se buscar conceder cidadania plena aos brasileiros que vivem no exterior, proporcionando-lhes maiores condições de expressão política.

Face à correlação de matérias, foi apensado àquele o PL 5.054/90, de autoria do Deputado Francisco Amaral (PMDB/SP), que visava assegurar o direito de voto

aos brasileiros no exterior, em localidades onde houvesse representação diplomática do Brasil.

O voto do relator, Deputado Aldo Arantes (PCdoB/GO), de 23/8/1995¹⁰, louva, à época, “a preocupação do legislador em estender, além das fronteiras nacionais, a projeção do direito político do voto a todo cidadão brasileiro residente ou em trânsito no exterior”. Ressalta que “óbice constitucional ao pleito do Senado não há e o procedimento a ser seguido para o disciplinamento ou regulamentação da matéria é o de alterar, através de Lei Ordinária, o disposto no Artigo 225 do Código Eleitoral”. Verifica que, na Lei nº 4.737/65, há previsão legal a respeito do exercício do voto por eleitor que se encontra no exterior; no entanto, “a mesma só faz referência às eleições para Presidente e Vice-Presidente. Ainda assim, não prevê a possibilidade do voto por eleitores em trânsito, considerando apenas os que se encontram residentes”. Indica que “o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por meio de Instruções que constam da Resolução de 16/12/1993, dispõe, no Artigo 13, que não é, em qualquer hipótese, permitido o voto do eleitor em trânsito”. Alega também que, “por força de óbices do ponto de vista prático-financeiro, existe inviabilidade de estender-se o voto do eleitor no exterior para Senadores, Deputados Federais, Governadores e Deputados Estaduais e, da mesma forma, para os Distritais. O procedimento demanda alto custo, não somente para a administração, como para os eleitores, que às vezes encontram-se em Estados distantes e têm que se deslocar para outros que disponham de mesas receptoras para votarem”.

Como desfecho, o parecer considera ainda que “observadas as peculiaridades da questão de uma forma prática, só nos deparamos com as dificuldades, não somente dos eleitores, como das Embaixadas e até mesmo do Tribunal Superior Eleitoral, em realizar eleições quase que gerais, fora do Estado Brasileiro”. Conclui com voto contrário ao mérito do projeto, “por atentar contra a viabilidade prático-financeira da realização de eleições quase que gerais, no exterior”.

Por fim, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara (CCJC) opinou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição de ambos os projetos de lei¹¹.

Ao primeiro PL sobre o tema (2.424/89), encontram-se hoje apensadas duas novas proposições: os PLs 6349/05 e 6709/06.

1.2.1.1 Projeto de Lei nº 6.349/05

O PL 6349/05¹², de autoria do Deputado Valdir Raupp (PMDB/RO), altera o Código Eleitoral para disciplinar o voto do eleitor fora de seu domicílio eleitoral. Nessas condições, torna obrigatório o voto daqueles que se encontram em qualquer outra circunscrição atendida pela Justiça Eleitoral. Para viabilizar essa condição, prevê que a Justiça Eleitoral deva proceder à universalização progressiva dos meios necessários ao exercício do direito de voto em trânsito, obedecida a seguinte ordem de prioridade:

I – para Presidente e Vice-Presidente, para todos os eleitores que se encontrem fora de seu domicílio eleitoral;

II – para Governador, Vice-Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual, para todo eleitor que, fora de seu domicílio eleitoral, se encontre em Município incluído nos limites da circunscrição dessas eleições;

III – para Governador, Vice-Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual, para todo eleitor que se encontre fora dos limites da circunscrição dessas eleições;

IV – para Prefeito e Vice-Prefeito, para todo eleitor que se encontre fora dos limites da circunscrição dessas eleições;

V – para Vereador, para todo eleitor que se encontre fora dos limites da circunscrição dessas eleições”¹³.

No entanto, ciente que a expansão dos meios não pode se dar imediatamente, estabelece ainda que a mencionada obrigatoriedade esteja “condicionada à existência das condições financeiras, técnicas e operacionais necessárias à sua efetivação, resguardados o sigilo de voto e a segurança do processo de votação”.

A ele se encontram apensados os projetos 4.957/01, 45/03 e 321/07¹⁴, destinados, todos eles, a ampliar as possibilidades de sufrágio.

O PL 4.957/01, do Deputado Jutahy Junior (PSDB/BA), permite o voto em separado de candidatos a cargos eletivos, juizes, promotores de justiça, serventuários da justiça e policiais militares e civis. De acordo com o disposto no Art. 62 da Lei nº 9.504/97 (Lei Eleitoral)¹⁵, nas seções que utilizam urnas eletrônicas, só podem votar os eleitores que se encontram incluídos nas listas de votação aí disponíveis. Como os cidadãos dessas categorias profissionais exercem atividades nos dias de eleição, por vezes fora de seu domicílio eleitoral, pode ocorrer que se encontrem em localidades cujas seções contenham listas em que não figurem. Para que lhes seja garantido o exercício do voto, o Deputado propõe que utilizem cédula de papel.

O PL 45/03, do Deputado Enio Bacci (PDT/RS), institui o voto em circunscrição eleitoral denominada “extra” para o eleitor que se encontrar fora de seu Estado de domicílio. Ele deve comunicar o fato ao Cartório Eleitoral de sua circunscrição, bem como o local de sua residência e o desejo de votar na circunscrição “extra” até 60 dias antes da realização da eleição. Havendo, no mínimo, 100 eleitores inscritos, serão organizadas, naquele Cartório, mesas receptoras especiais, diretamente subordinadas ao Tribunal Superior Eleitoral. O Deputado legitima essa proposição pelo fato de que milhões de pessoas justificam o voto, deixando de exercer seus direitos políticos, por não terem condições de viajar para suas circunscrições de origem.

O PL 321/07, proposto pelo Deputado Iran Barbosa (PT/SE), autoriza o voto em separado (fora da Seção Eleitoral de domicílio) para os integrantes da polícia federal, da polícia rodoviária federal, da polícia ferroviária federal, das polícias civis e militares e corpos de bombeiros militares, quando em serviço. A justificacão apresentada se baseia no fato de que muitos agentes de segurança pública não podem votar em razão de estarem deslocados de sua seção no dia do pleito.

Ao PL 45/03 encontram-se ainda apensados os projetos 391/03 e 6232/05.

O PL 391/03¹⁶, de autoria do Deputado Átila Lins (PPS/AM), dispensa a exigência de que o eleitor só possa votar na seção eleitoral em que estiver incluído seu

nome, contida no *caput* do Art. 148 do Código Eleitoral, “na eleição para Presidente da República, se o eleitor encontrar-se fora de seu domicílio eleitoral”. A proposição é justificada para “facilitar a vida do eleitor que, por várias razões, encontra-se fora de seu domicílio eleitoral na data do pleito”.

O PL 6.232/05¹⁷, do Deputado Ivo José (PT/MG), também dispõe sobre o voto dos que se encontram fora da sua circunscrição eleitoral na data do sufrágio. Para isso, prevê a alteração das normas contidas nos Artigos 61 e 62 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, estabelecendo que “os eleitores que se encontrarem fora de seu domicílio eleitoral, no dia da eleição, poderão votar em qualquer ponto do território nacional, ou em seções eleitorais instaladas nos principais aeroportos internacionais do mundo”. Apresenta a seguinte justificativa:

pretendemos possibilitar o voto dos eleitores que, no dia das eleições, encontrem-se fora de seu domicílio eleitoral, quer no território nacional, quer no exterior. Temos ciência de que o sistema atualmente adotado para a votação eletrônica não comporta o voto fora da Seção Eleitoral em que o eleitor é inscrito. Para que o maior número possível de eleitores possam exercer o seu direito maior de cidadãos – a participação, pelo voto, na escolha dos dirigentes do País –, concede a proposição, ao Tribunal Superior Eleitoral, órgão máximo da Justiça Eleitoral, um prazo, até o pleito de 2010, para que viabilize a votação dos que se encontrarem fora de seu domicílio. Com a providência legislativa alvitrada, cremos estar contribuindo para o aperfeiçoamento de nossas instituições democráticas.

O Deputado Rubens Otoni (PT/GO) relatou o PL 6349/05, com esses mencionados apensos, na CCJC, e apresentou parecer pela “inconstitucionalidade, injuridicidade e, no mérito, pela rejeição deste PL”¹⁸.

No entanto, a posição do relator não foi unânime. Em 7/3/2007, o Deputado Paes Landim (PTB/PI) deu voto em separado e assim justificou¹⁹:

Em que pese as ponderáveis razões apontadas pelo ilustre Relator, o nobre Deputado Rubens Otoni, manifesto-me pela constitucionalidade da proposta oriunda do Senado e das proposições a ela anexadas, de autoria dos eminentes colegas, Deputados Jutahy Júnior, Ênio Bacci, Átila Lins e Ivo José, por se tratar de matéria de enorme relevância, na medida em que têm por objetivo assegurar o direito ao sufrágio para a magistratura da Nação, aos cidadãos que, no dia dos pleitos, estejam transitoriamente fora de seu domicílio eleitoral. O parecer do eminente Relator se assenta em

circunstância ocasional, convenientemente ressaltada, exposta nos fundamentos técnicos em memorando da Secretaria de Informática do TSE. Estaríamos, na espécie, como até agora se tem observado, restringindo o direito do sufrágio em nome de uma conveniência de ordem técnica que atende mais à comodidade da Justiça Eleitoral do que à conveniência dos cidadãos. O voto do cidadão em trânsito pode ser tomado, mesmo que seja em separado, dispensando-se inclusive o uso da urna eletrônica, se necessário, condicionada a sua apuração à constatação da regularidade do eleitor junto ao cadastro eleitoral, hoje inteiramente informatizado e de fácil consulta. Os votos assim recolhidos seriam remetidos a Juntas apuradoras especiais da Justiça Eleitoral que garantiria o sigilo do voto e a devolução aos respectivos títulos às Zonas de origem. Em inúmeros países vota-se inclusive pelos Correios, mediante habilitação prévia do eleitor interessado, uma vez que dificilmente os votos dos eleitores em trânsito influenciam o resultado final, em especial no Brasil, cujo eleitorado é o segundo no mundo ocidental, menor apenas que os dos Estados Unidos, onde, ao contrário do Brasil, o sufrágio não é obrigatório. Em outras palavras, há meios, modos e recursos que podem superar as restrições do nosso modelo de informatização. Em todas as partes do mundo civilizado testam-se outras modalidades de recolhimento do voto, em caráter experimental. Nosso imobilismo nessa matéria decorre de uma espécie de acomodação ufanista, segundo a qual o modelo aqui adotado seja o melhor até hoje aplicado e que, por essa razão, não deve nem precisa ser aperfeiçoado. A era da informação está dando saltos inimagináveis, em decorrência dos avanços científicos nessa área, a começar pela integração entre as diversas “mídia” e às perspectivas ainda insondáveis da nanotecnologia. Quero crer que uma audiência pública sobre o assunto nesta Comissão, ou em subcomissão de caráter temporário, a ser eventualmente criada, traria subsídios extremamente valiosos para que, com a cooperação dos técnicos da Secretaria de Informática do TSE e de outros setores, especialmente para esse fim convidados, seria instrumento válido e desejável para propormos, através de Substitutivo, solução que atenda aos desejos e aspirações dos ilustres autores das proposições ora em exame, por seu relevante interesse público, sua importância política e suas repercussões técnicas. Afinal, trata-se de assegurar a alguns milhões de brasileiros um direito de que, hoje, em nome da restrita tecnologia em uso no Brasil, estão privados.

Em outra manifestação da vontade do legislador de ampliar o direito de voto dos brasileiros residentes no exterior, o Deputado Ricardo Ferraço (PSDB/ES) apresentou, em 22/3/2001, o PL 4.354/01²⁰, que estende o sufrágio daqueles cidadãos para “as eleições presidenciais, federais e distritais”. Prevê que só poderão votar os eleitores que tenham transferido sua inscrição para uma zona eleitoral no exterior. Ao

vedar o sufrágio aos eleitores em trânsito, essa proposição se conforma à resolução do TSE já mencionada.

Durante a discussão da matéria na CCJC, foi acolhida sugestão para suprimir o voto nas eleições distritais, uma vez que “não se estendendo às eleições estaduais, não haveria a proposição que abranger as eleições para cargos no Distrito Federal”²¹.

Assim, foi adotada emenda que limita o voto às eleições para Presidente da República, Vice-Presidente da República, Senador e Deputado Federal.

Em 18/12/2001, a Comissão opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do projeto. Na última ação registrada, essa proposição foi publicada no Diário da Câmara dos Deputados de 21/2/2002 (p. 1624).

1.2.1.2 Projeto de Lei nº 6.709/06 e Proposta de Emenda à Constituição nº 5

A Senadora Ideli Salvatti (PT/SC) apresentou, em 23/9/2003, o PLS 398/03, que teve aprovação no Senado Federal. Encontra-se atualmente em curso na Câmara, identificado como PL 6.709/06, apensado àquele primeiro, o PL 2.424/89. O projeto sugere modificar o já citado Art. 225 do Código Eleitoral, para permitir o voto ao eleitor que se encontra no exterior nas eleições para Governador, Vice-Governador e Senador, além de Presidente e Vice-Presidente da República.

Por último, cabe mencionar a mais recente iniciativa regulatória sobre o assunto que, no entanto, deixou de tramitar. Foi dada a conhecer por notícia publicada no Jornal do Brasil de 16/7/2004²², sob o título “Voz aos de fora”. A matéria informa que o Senador Cristovam Buarque (PT/DF) preparava então uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), propondo uma bancada no Congresso Nacional para os emigrantes brasileiros. E cita a justificativa do parlamentar: “Não tem representação para os Estados e Distrito Federal? Então acho razoável que quem está fora do país também tenha seus parlamentares”.

Trata-se da PEC 05/05, que pretendia modificar o texto da Constituição Federal para instituir a representação, na Câmara dos Deputados, dos nacionais que moram fora o país, acrescentando o § 3º ao Art. 45 da Carta, com a seguinte redação: “A lei disporá sobre a instituição de circunscrições eleitorais especiais para a eleição, pelo sistema majoritário, de representantes dos brasileiros residentes no exterior”.

A CPMI da Emigração, depois de louvar o mérito da iniciativa do Senador, opta, no seu relatório final (2006), por elaborar um substitutivo a essa proposta, ao qual dá o seguinte fundamento:

Uma vez que a representação do povo na Câmara dos Deputados passará a ser feita também pelo sistema majoritário, consideramos que tal modificação deve vir expressa no *caput* do Artigo 45, e não apenas em um parágrafo. Em nosso entendimento o *caput* do Artigo 45 passaria a ser lido da seguinte forma: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, e, pelo sistema majoritário, nas comunidades brasileiras residentes no exterior”. (p. 511)

Avaliou ainda a Comissão

ser cabível manter o § 3º da proposta do Senador, pois ele determina que a legislação posterior definirá os critérios que vão nortear a instituição de circunscrições eleitorais específicas. Não cabe à Constituição Federal estabelecer esse tipo de minúcia; ademais é prematuro nos arriscarmos a proceder a esse tipo de definição agora: é preciso, antes, amplo debate no Congresso Nacional e na sociedade civil. (p. 511)

Dentre todas as propostas destinadas a alargar o corpo eleitoral brasileiro, no exterior e em território nacional, a do Senador Marco Maciel parece ter adquirido maior relevância. No decorrer de seu longo processo de tramitação, de 1989 até hoje, acumulou, por ser a pioneira, o apensamento da maioria dos novos projetos que tratam ou de estender o sufrágio no exterior, ou de abolir o cerceamento do direito de voto dos eleitores que se encontrem fora de suas seções eleitorais no Brasil.

1.3 Perspectivas de mudança da legislação eleitoral

Por ocasião da entrevista com o Senador Marco Maciel, pôde-se conhecer sua opinião sobre o direito de voto do eleitor residente no exterior nas eleições para o Congresso.

Ao permitir que um número maior de cidadãos cumpra com o dever cívico de votar, considera-o de importância primordial para o aperfeiçoamento da democracia, que tem no voto seu instrumento fundamental. As características a serem imprimidas a essa modalidade de sufrágio foram expostas pelo Senador.

Para determinar o domicílio eleitoral do representante do cidadão brasileiro no exterior, Marco Maciel se reporta ao sistema de governo federativo adotado no Brasil. Segundo ele, o país, pelo seu tamanho e diversidade cultural, não é um território homogêneo; daí a aceitação do federalismo político, considerado, inclusive, cláusula pétrea da Constituição. Assim, de modo a respeitar o princípio do federalismo no pleito, avalia que os brasileiros do exterior deveriam votar ou nos candidatos de sua última circunscrição de residência no Brasil, ou naqueles de sua circunscrição de nascimento.

Nessa linha de raciocínio, Maciel defende que o alistamento eleitoral e o voto sejam facultativos, uma vez que o cidadão pode ter desenvolvido uma atonia, em função da perda de contato com suas raízes.

Indagado sobre a possibilidade de votarem em candidatos elegíveis pelo Distrito Federal, julga que os brasileiros não aceitariam sufragar candidaturas de um "território neutro", como é por ele definido o DF.

No que se refere à propaganda eleitoral, o Senador avalia que ela deva ser de responsabilidade dos partidos políticos, e não dos próprios candidatos. Nesse raciocínio, assevera que os programas partidários têm maior importância que os políticos incumbidos de implementá-los.

Além da internet e dos canais de televisão brasileiros transmitidos para o exterior, a difusão de mensagens estaria a cargo dos Postos, limitada às suas instalações, uma vez que é proibida a campanha eleitoral no estrangeiro. A propaganda impressa ficaria restrita ao envio de circulares em envelopes fechados e ao espaço no interior das representações, disponível para afixar cartazes.

Na perspectiva de realização de eleições no exterior para o Congresso Nacional, a definição do município de cadastramento do candidato e do eleitor é uma questão polêmica. A CPMI da Emigração constatou, em seu relatório final, que, na maior parte dos países,

os votos dos nacionais residentes no exterior são processados de acordo com as subdivisões territoriais já existentes, geralmente em consonância com o último domicílio eleitoral. Dentro desse sistema, alguns países possuem peculiaridades: a Alemanha, o Reino Unido, o Canadá e a Nova Zelândia desqualificam o eleitor após o decurso de alguns anos no exterior. Por conseguinte, no nosso entendimento, apesar de dispersos em todos os continentes, somos levados a crer que esses brasileiros e essas brasileiras possuem muitos interesses em comum. É mais provável que o potiguar registrado no Consulado-Geral em Boston tenha mais necessidades e afinidades em comum com o gaúcho que lá reside do que com um conterrâneo que habite alguma cidade norte rio-grandense. É por esses motivos que não entendemos ser a melhor solução compartimentalizar os interesses dos brasileiros residentes no exterior em unidades federativas, de acordo com o último domicílio eleitoral, quer seja em nível estadual, quer seja em nível municipal. Suas questões, necessidades e demandas dizem respeito, mormente, à comunidade como um todo, com variações pontuais de acordo com o país de residência. (2006, p. 507, 508)

O mesmo ponto de vista expressa Marília Pacheco, Coordenadora da Escola Judiciária Eleitoral (EJE) do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e autora do livro “Compêndio de Direito Eleitoral”, em entrevista feita em 29 de junho de 2004.

Segundo a especialista, que é favorável à extensão do sufrágio externo às eleições para o CN, o votante deve ter seu título registrado no domicílio eleitoral do país onde vive, tal como já acontece. O candidato, por outro lado, deve registrar-se na zona eleitoral responsável pelas eleições no exterior, a ZZ, integrante da 1ª Zona do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. Dessa forma, para instituir a eleição de representantes das comunidades brasileiras no exterior, não haveria necessidade de proceder-se a modificações na organização jurisdicional dos serviços do Tribunal.

Observa ainda a Coordenadora que tampouco seria preciso alterar a estrutura das leis regentes do processo eleitoral: o Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965; a Lei nº 9.096, de 15 de setembro de 1995, que dispõe sobre os

partidos políticos; e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.

Segundo ela, bastaria aprovar nova lei que modificasse a redação do *caput* do Art. 225 do Código Eleitoral, o qual, em lugar de estabelecer que “nas eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, poderá votar o eleitor que se encontrar no exterior”, determinaria: “nas eleições para Presidente, Vice-Presidente da República, Senador e Deputado Federal do Distrito Federal, poderá votar o eleitor que se encontrar no exterior”.

A solução apontada por Marília Pacheco é boa pelo seu cunho prático e reflete a posição dessa funcionária do TSE, ciosa de manter a atual estrutura dos pleitos, que considera ampla, bem acabada e capaz de absorver inovações.

Em função, porém, de incertezas iniciais sobre o número de eleitores que eventualmente participem do escrutínio, considera-se que, ademais da modificação legal, nos termos apontados pela Coordenadora da EJE, os representantes na Câmara dos Deputados devam ser eleitos pelo sistema majoritário, tal como consta na Proposta de Emenda Constitucional, apresentada pelos parlamentares da CPMI da Emigração e referida no subitem 4.2.2.1.2.

Verifica-se que a possibilidade de mudança na legislação eleitoral, de modo a comportar a constituição de uma bancada representativa dos brasileiros no exterior, envolve um debate sobre a natureza desse sufrágio. No entanto, em nenhum momento das pesquisas para a realização deste trabalho, o direito daqueles nacionais à representatividade encontra contestação. Avalia-se que traduza o interesse e a vontade dos residentes no exterior de participarem ativamente na vida política dos países de que são nacionais; a conquista das mesmas prerrogativas dos cidadãos na pátria; e, conseqüentemente, o fim da discriminação dos direitos para os que moram no país e no exterior.

Sob o ângulo do Itamaraty e, em especial, do reflexo no seu orçamento, a eventual extensão do direito de voto – nas eleições para Senador e Deputado Federal, ao eleitor brasileiro residente no exterior –, vincularia ao Ministério e à sua capacidade

orçamentária os interesses das bancadas eventualmente eleitas pelo voto externo. Com isso, presume-se que um maior número de parlamentares se encontraria envolvido num esforço intensificado de apropriação de recursos para o MRE. E que uma eventual dotação adicional à disposição do Ministério poderia ser canalizada para o atendimento das demandas dos brasileiros expatriados.

Guarda relação com isso o fato de que a CPMI da Emigração, após ter tomado conhecimento detalhado da situação dos brasileiros no exterior, concluiu pela inclusão de duas emendas orçamentárias, referentes à melhoria do atendimento consular, no PLOA 2006. Como constatado no seu relatório final (2006, p. 567-568),

a necessidade de melhoria nas condições de atendimento consular aos imigrantes brasileiros tornou-se matéria prioritária para os integrantes da CPMI da Emigração, a partir dos diversos contatos mantidos com a comunidade brasileira residente em vários países. Em geral, observa-se que os consulados não dispõem de estrutura adequada para realizar prestação de serviço como exige a realidade do fenômeno migratório nacional e internacional.

Em vista disso, o Presidente da CPMI, Senador Marcelo Crivella (PRB/RJ), e o Relator, Deputado João Magno (PT/MG), negociaram a inclusão no orçamento do MRE das seguintes emendas: no valor de R\$ 30.003.852,00, na rubrica "Atendimento Consular", de autoria da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara; e no valor de R\$ 15.000.000,00, na rubrica "Construção de Imóveis Próprios Nacionais no Exterior", no âmbito da Subcomissão I da Comissão Mista de Orçamento.

E o relatório justifica: "a abertura dessas rubricas representa um passo importante para que o Estado Brasileiro passe a encarar, de forma séria e responsável, a questão migratória como prioridade mediante a formulação de políticas públicas e legislações adequadas ao fenômeno" (2006, p. 568).

A seguir, analisa-se a representação política de cidadãos de outras nacionalidades residentes no estrangeiro e verifica-se como se dá, em eleições parlamentares ou para assembléias ou conselhos de representantes, o exercício do seu direito de voto. Comparam-se as disposições legais vigentes a esse respeito em países

que contam com grandes contingentes de nacionais no exterior, com particular atenção para França, Itália, Espanha e Portugal.

2 Representação política de outros nacionais residentes no exterior

2.1 França

A Constituição da V República, no Art. 24²³, estabelece que o Parlamento compreende a Assembléia Nacional e o Senado, sendo os Deputados eleitos por voto direto e os Senadores, pelo voto indireto.

Ao Senado cabe assegurar os interesses das coletividades territoriais da República e dos franceses estabelecidos fora de sua terra natal – cerca de 2.200.000 indivíduos. Essa seção do texto constitucional é a base para a sua representação parlamentar. Trata-se de uma especificidade do Senado: uma vez que não se fazem presentes na Assembléia Nacional, os franceses do exterior elegem, em escrutínio indireto, 12 Senadores. Seu colégio eleitoral é constituído pelos membros – eleitos, na maioria, diretamente pelos expatriados – da Assembléia dos Franceses do Estrangeiro (AFE).

O papel dos Senadores que representam esses cidadãos estabelecidos no exterior (12, dentre os 321) é o mesmo que o de seus pares, mas difere por sua circunscrição, conformada pelo mundo inteiro menos a França (metrópole e ultramar). Eles não representam os franceses de tal ou qual país, em particular, mesmo se, de fato, cada Senador tenha uma ou várias zonas privilegiadas. A lei não exige que eles próprios provenham do exterior.

Particularmente vinculados pelas relações internacionais, seis dentre esses Senadores pertenciam, em 1º de fevereiro de 2005, à comissão de negócios estrangeiros, enquanto que os demais se encontravam distribuídos entre as comissões de assuntos culturais, econômicos, sociais e legais. Responsáveis pela ligação entre o

Senado e os expatriados, os Senadores dos nacionais no exterior são também promotores da presença da França no mundo e da difusão de sua língua e cultura²⁴.

A Assembléia dos Franceses do Estrangeiro foi criada pela Lei nº 2004-805, de 9 de agosto de 2004²⁵, que, com a modificação de artigos da Lei nº 82-471, de 7 de junho de 1982²⁶, extinguiu o Conselho Superior dos Franceses no Estrangeiro, encarregado anteriormente de assegurar a defesa dos interesses dos expatriados.

A nova Assembléia é a atual instituição que representa os franceses no exterior e se acha dotada de funções consultivas e propositivas. Presidida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, está encarregada de emitir, para o Governo, opiniões acerca de questões e projetos que dizem respeito aos seus cidadãos estabelecidos fora do país, bem como ao desenvolvimento da presença francesa no estrangeiro. Por outro lado, pode também tomar a iniciativa de manifestar opiniões, votos e de propor moções afetas a esses temas.

Trata-se, portanto, de, ao mesmo tempo, uma assembléia eleita, um órgão consultivo e um colégio eleitoral. Em razão de modificações na rotatividade de sua composição em eleições que terão lugar em 2009, será constituída, até lá, de 180 membros.

É composta por 155 delegados, eleitos por seis anos, por sufrágio universal direto, pelos franceses estabelecidos no exterior. É renovável, pela metade, a cada triênio. Setenta e nove dos membros ocupam assentos de circunscrições das Américas e África, enquanto que setenta e seis representam circunscrições da Europa, Ásia e Oriente Médio. Na qualidade de representantes eleitos das diversas comunidades francesas no estrangeiro, os integrantes estão encarregados de zelar pela defesa dos interesses dos franceses expatriados.

Como órgão consultivo, a AFE pode ser solicitada pelo Governo a dar sua opinião sobre todas as questões de interesse dos *citoyens* no estrangeiro, bem como sobre projetos de textos legislativos e regulamentares. Doze personalidades, qualificadas em função de reconhecida competência em assuntos concernentes à França e aos franceses no estrangeiro, integram-na com direito de voz consultiva. São

nomeadas pelo Presidente da Assembléia por um período de seis anos, renováveis pela metade, a cada três. Realizam, para as autoridades governamentais, estudos e pesquisas sobre temas que afetam diretamente os interesses dos franceses do estrangeiro, tais como ensino, direito, previdência social, comércio exterior, impostos, etc.

Como colégio eleitoral, a AFE está restrita aos 155 membros eleitos que, por sua vez, estão encarregados de eleger os 12 Senadores dos franceses do exterior, segundo critério proporcional e com base em listas que devem obrigatoriamente alternar um candidato de cada sexo. Esses doze elementos integram-na de direito, mas não participam da própria eleição. Na qualidade de parlamentares, podem propor projetos de lei ou de emendas que atendam às aspirações dos franceses residentes no exterior.

A AFE funciona sob a presidência do Ministro dos Negócios Estrangeiros, auxiliado por três vice-presidentes eleitos pela assembléia plenária. Seus membros são divididos em comissões especializadas, que preparam relatórios a serem submetidos à assembléia. Uma secretaria permanente, composta pelo presidente, três vice-presidentes e 15 membros eleitos pela assembléia, assegura a continuidade dos trabalhos no período entre as sessões. Uma secretaria geral, composta por funcionários da Direção dos Franceses no Estrangeiro (do Ministério dos Negócios Estrangeiros), assessora a Assembléia.

A Assembléia plenária se reúne uma vez por ano, em Paris. A secretaria permanente e as comissões especializadas se reúnem várias vezes por ano. Seus integrantes são interlocutores privilegiados das Embaixadas e Consulados e da comunidade francesa no exterior. Têm ainda o direito de indicar certo número de componentes de diversos órgãos da administração relacionados com os interesses dos franceses no estrangeiro.

A propaganda eleitoral no estrangeiro é proibida, à exceção da remessa, aos cuidados das Embaixadas ou Consulados localizados na sede de cada circunscrição, em envelope fechado, das cartas circulares dos candidatos (uma por candidato) aos

eleitores ali inscritos, bem como da afixação de cartazes em locais determinados, no interior das repartições. Os candidatos não estão autorizados a veicular circulares ou cartazes; eles são remetidos por uma comissão eleitoral, sediada no Ministério dos Negócios Estrangeiros.

A cada ano, alguns projetos de lei concernentes aos franceses no estrangeiro são propostos pelos Senadores que os representam²⁷. Desde 2004, a média anual foi de cinco. Dentre os mais recentes, ressaltam-se os que dispõem sobre:

- restabelecimento do voto por correspondência na eleição do Presidente da República e nos referendos;
- participação nas eleições para o Parlamento europeu;
- autorização de voto por correspondência e de voto eletrônico na eleição do Presidente da República e nos referendos;
- eleição de Deputados para a Assembléia Nacional; e
- autorização de voto pela internet em escrutínios nacionais.

Os autores do Projeto de Lei Orgânica nº 77, de 14/11/2005²⁸, relativo à eleição de Deputados, justificam, na exposição de motivos, que a comunidade francesa no exterior sofre de um déficit de representação. Consideram que os 12 Senadores e a Assembléia dos Franceses do Estrangeiro são insuficientes, uma vez que aquela comunidade não pode eleger representantes para a Assembléia Nacional. Nessas condições, propõem que sejam eleitos 12 Deputados.

2.2 Itália

A Constituição da República Italiana, no seu Art. 48, prevê o exercício do direito de voto dos cidadãos residentes no exterior²⁹ e institui, para as eleições do Parlamento (Câmara dos Deputados e Senado da República), uma circunscrição “Exterior”, à qual são assignados 18 assentos. Para a Câmara dos Deputados, eleita por sufrágio universal e direto, dos 630 Deputados, 12 são representantes do exterior (Art. 56); para o Senado, eleito em base regional (salvo os assentos destinados àquela circunscrição), dos 315 Senadores, a quota é de seis (Art. 57).

Conforme previsto na Carta, são determinados os requisitos e a modalidade desse sufrágio, bem como os critérios de preenchimento dos assentos. Para isso, aprovou-se a Lei nº 459, de 27 de dezembro de 2001, que estabelece as normas para o exercício do direito de voto dos cidadãos italianos residentes no exterior³⁰.

O voto se exerce por correspondência. Cédulas e envelopes previamente franqueados são, após recebimento do Ministério do Interior, distribuídos às representações diplomáticas e consulares pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros. Todo eleitor recebe um invólucro do Posto mais próximo, contendo um folheto com as instruções para votar, a lista dos candidatos, o texto legal, o certificado, a cédula de voto e um envelope franqueado para mandar a cédula de volta ao Posto por correio. As representações recebem os envelopes contendo os votos e os expedem, por mala diplomática, até as 16h local da quinta-feira antes do domingo fixado para o voto na Itália, ao escritório central da circunscrição "Exterior", a Corte de Apelação de Roma. As cédulas que chegam com atraso são incineradas.

A circunscrição "Exterior" se reparte em quatro áreas geográficas: a) Europa (compreendidas a Federação Russa e a Turquia); b) América Meridional; c) América Setentrional e Central; e d) África, Ásia, Oceania e Antártida.

Essas repartições elaboram listas de candidatos dentre os moradores, subscritas por, no mínimo, 500, e, no máximo, 1.000 residentes. Cada uma elege, pelo menos, um Deputado e um Senador. Os outros assentos são distribuídos em base proporcional ao número de italianos residentes por área.

Para a realização da campanha eleitoral, a Itália busca obter a colaboração dos Estados em cujos territórios residem seus cidadãos no exterior. As representações diplomáticas e consulares adotam iniciativas para promover a mais ampla divulgação possível da propaganda junto à comunidade italiana. Em países onde não há representação diplomática italiana ou não é possível obter autorização para realizar eleições, os cidadãos têm direito a deslocar-se até a Itália para votar, com reembolso de 75% do custo do bilhete aéreo.

Está assim instituída uma forma de representação política circunscrita ao âmbito de um colégio eleitoral existente fora do território italiano e que conta, estritamente, com os seus nacionais residentes no exterior, estimados em 4.250.000 pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros³¹. Trata-se de um circuito autónomo de representação política, paralelo ao dos residentes no território nacional. Garante-se àquela comunidade a manifestação efetiva de seus interesses, expressa não somente pela participação direta no voto, mas também pela individualização – apenas italianos no exterior – dos próprios representantes, isto é, dos indivíduos que conhecem porque vivem diretamente os problemas e as exigências do exterior; podem, portanto, ser portadores da sua realidade específica na sede parlamentar.

Os italianos no estrangeiro contam ainda com duas outras instituições representativas – os Comitês de Italianos no Exterior (Comites) e o Conselho Geral dos Italianos no Exterior (CGIE).

Os Comitês de Italianos no Exterior foram criados pela Lei nº 205, de 8/5/1985³², e são organismos eleitos diretamente pelos italianos residentes em circunscrições consulares em que moram, no mínimo, três mil concidadãos. Sua função é representá-los em suas relações com o órgão diplomático ou consular.

Com a missão de prestar serviços aos expatriados, em colaboração com a autoridade consular, contam-se dentre as suas competências: 1) promover iniciativas em matérias atinentes à vida social e cultural, assistência social e escolar, formação profissional, esporte e lazer; 2) participar de reuniões para examinar projetos revestidos de importância para a comunidade; e 3) cooperar em defesa dos direitos e interesses dos cidadãos emigrados (trabalho, segurança, higiene, habitação e escolaridade das crianças), para favorecer a integração no país de acolhimento e manter os laços com a Itália.

Os Comites são formados por 12 a 18 membros, em conformidade com o número de italianos que habitam na circunscrição. Seus integrantes são eleitos por sufrágio universal direto e pelo período de cinco anos. A eleição se dá por representação proporcional e os eleitores votam por correspondência.

O Conselho Geral dos Italianos no Exterior foi instituído pela Lei nº 368, de 6/11/1989³³. É o órgão de representação da comunidade italiana no estrangeiro junto a entidades que possam desenvolver políticas de seu interesse. Encarrega-se da “participação” ativa dessas coletividades na vida política italiana. Nesse sentido, é consultado pelo Governo e pelo Parlamento em assuntos relacionados com os italianos emigrados.

O CGIE tem por finalidades, de acordo com os Art. 1º e 2º dessa Lei:

- promover e facilitar o desenvolvimento das condições de vida dessas comunidades; - reforçar seus laços com a vida política, cultural, econômica e social da Itália;
- assegurar a mais eficaz tutela dos direitos dos italianos no exterior;
- facilitar a manutenção da identidade cultural e lingüística, a integração na sociedade de acolhimento e a participação na vida das comunidades locais; e
- nos países em desenvolvimento, facilitar o envolvimento nas atividades de cooperação para o crescimento de iniciativas comerciais, tendo como parceiro principal o Instituto Nacional para o Comércio Externo e as Câmaras de comércio, indústria, artesanato, agricultura e outras formas associativas de empreendimento italianas.

De acordo com o disposto no Art. 3º do mesmo diploma legal, o CGIE exprime obrigatoriamente parecer sobre propostas do Governo concernentes, dentre outras, às seguintes matérias:

- dotações previstas para a comunidade italiana no exterior, em vários títulos do orçamento de Estado;
- programas plurianuais e financiamento correspondente para a política de ensino, a formação profissional e a tutela social, assistencial e previdenciária;
- informações e programas televisivos e informativos para a comunidade no estrangeiro; e
- linhas de reforma dos serviços consulares.

Além disso, o mesmo Artigo dispõe que as administrações do Estado forneçam, quando solicitadas, informações tempestivas e completas sobre matérias de competência do Conselho.

A composição do CGIE compreende 94 membros, sendo 65 eleitos e 29 nomeados pelo Governo. O mandato dos conselheiros é de cinco anos.

Sua legitimidade representativa deriva do sufrágio direto dos membros eleitos pelos componentes do Comites.

A CGIE é presidida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e seus órgãos institucionais são o Comitê-Presidente (composto, além do Ministro, do Secretário-Geral, de quatro Subsecretários-Gerais e de 11 representantes de várias áreas da Chancelaria), sete Comissões Temáticas, três Comissões Continentais, o Grupo de Trabalho e a Assembléia Plenária.

Os membros nomeados são provenientes de associações nacionais ligadas à emigração, partidos políticos, confederações sindicais, imprensa, etc., e participam das reuniões sem direito a voto.

2.3 Espanha

“A lei reconhecerá e o Estado facilitará o exercício do direito de sufrágio dos espanhóis que se encontrem fora do território da Espanha”, preceitua o Art. 68.5. da Constituição Espanhola³⁴. Pela aplicação desse Artigo, os espanhóis residentes no estrangeiro votam nas eleições para o Congresso de Deputados que, junto com o Senado, forma as duas Câmaras das Cortes Gerais.

Se comparados aos franceses e italianos, os espanhóis têm a desvantagem de não eleger uma representação parlamentar específica. Exercem aquele direito de voto nos Consulados, ou por correspondência.

As duas outras formas de participação institucional dos espanhóis residentes no estrangeiro estão regulamentadas pelo Decreto Real 1339/1987³⁵, que criou os Conselhos de Residentes Espanhóis e o Conselho Geral da Emigração (CGE).

Em todas as circunscrições consulares com, no mínimo, 700 eleitores, constitui-se um Conselho de Residentes Espanhóis como órgão consultivo da respectiva Repartição Consular. As matérias sobre as quais o Conselho exerce atividades são: direitos civis e trabalhistas dos espanhóis, em conformidade com o direito internacional; escolarização das crianças; participação na vida política da Espanha, de acordo com as legislações espanhola, do país de residência e o direito internacional; e ação social e cultural em favor dos espanhóis.

A composição do Conselho se constitui pelo critério demográfico: sete membros nas circunscrições com até 50.000 cidadãos espanhóis; 11, naquelas com 50.000 até 100.000; e 21, nas que contêm mais de 100.000.

Os membros são eleitos por sufrágio universal direto pelos cidadãos espanhóis inscritos nas listas eleitorais de cada circunscrição consular. Seu mandato é de quatro anos.

O Conselho Geral da Emigração é um órgão de caráter consultivo e assessor, adstrito à Direção Geral de Ordenação das Migrações do Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais. Possui atribuições, tais como realizar estudos sobre questões e problemas que afetem os emigrantes; formular propostas e recomendações com relação aos objetivos e aplicação dos princípios inspiradores da política migratória; ser informado sobre a atuação dos órgãos da Administração competentes na matéria; e conhecer e informar, com caráter prévio, proposições legais relativas às seguintes matérias, no âmbito de sua competência: direitos civis, laborais e proteção social, educativa e cultural.

O CGE é composto pelo Presidente, Vice-Presidentes, Conselheiros e Secretário. O Presidente é nomeado pelo Ministro do Trabalho e Assuntos Sociais. São Vice-Presidentes o Subsecretário de Assuntos Exteriores e o Secretário Geral de Assuntos Sociais do Ministério. O Secretário do Conselho é o Diretor Geral de Migrações.

Os Conselheiros (58), com mandato de quatro anos, compreendem as seguintes categorias:

- 43 são eleitos pelos Conselhos de Residentes Espanhóis, de forma proporcional ao número de eleitores inscritos nas listas eleitorais de cada circunscrição consular;

- dois são designados por organizações empresariais e seis, por sindicatos;

- três são representantes das Comunidades Autônomas (entidades territoriais em que se divide o território espanhol);

- quatro designados, respectivamente, pelo titular de cada um dos seguintes Ministérios: da Justiça, da Economia e Fazenda, do Interior e da Educação e Cultura.

O Conselho funciona em pleno e em comissões. O pleno constitui as comissões que estima necessárias para o exame de matérias-objeto de sua competência.

2.4 Portugal

O parlamento português é unicameral. O Art. 147 da Constituição da República Portuguesa enuncia: "A Assembléia da República é a assembléia representativa de todos os cidadãos portugueses"³⁶. É composta de, no mínimo, 180 e, no máximo, 230 Deputados (Art. 148). Podem ser candidatos apenas os cidadãos portugueses eleitores (Art. 150), que, como Deputados da Assembléia, representam todo o país, e não os círculos por que são eleitos (Art. 152).

De acordo com o Art. 3º da Lei Eleitoral da Assembléia da República (Lei nº 14/79, de 16 de maio³⁷), são eleitores os cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral, quer no território nacional, quer em Macau ou no estrangeiro. Para efeito de eleição dos Deputados, o território divide-se em círculos eleitorais, correspondendo a cada um deles um colégio eleitoral.

Existem ao todo 22 círculos, 18 dos quais estão situados no continente, um na Região Autónoma da Madeira, um nos Açores e dois que agrupam os eleitores residentes fora do território nacional. Destes, um abrange os países europeus e o outro, os demais países e Macau, ambos com sede em Lisboa. Cada um dos círculos do estrangeiro elege dois Deputados. Sendo 230 o número total máximo de Deputados,

226 representam os círculos do território nacional e quatro, os do exterior. O critério de distribuição dos Deputados pelo território nacional é proporcional ao número de eleitores de cada círculo.

Com relação ao domicílio do candidato, os mandatários dos círculos eleitorais do estrangeiro podem estar inscritos em qualquer círculo eleitoral (Decreto-Lei nº 411-B/79, de 3 de outubro³⁸). Entretanto, no que se caracteriza como uma inelegibilidade especial, “os cidadãos portugueses que tenham outra nacionalidade não poderão ser candidatos pelo circuito eleitoral que abranger o território do país dessa nacionalidade” (Lei nº 14/79, Art. 6º, 2º).

O processo eleitoral no estrangeiro está regulado pelo Decreto-Lei nº 95-C/76³⁹. O eleitor residente no estrangeiro exerce o direito de sufrágio pela via postal. Só pode votar aquele que esteja inscrito no caderno eleitoral existente no Consulado de carreira ou seção consular a que pertence a localidade onde reside. O Ministério da Administração Interna (MAI) procede à remessa das cédulas de voto dos eleitores pelo correio, para suas residências. As cédulas são acompanhadas de envelopes especiais, destinados à devolução direta ao Ministério, que efetua posteriormente a operação de contagem dos votos.

A campanha eleitoral é realizada exclusivamente por via postal, através da remessa direta de documentação escrita. Para esse efeito, os candidatos e os partidos políticos podem obter, no Ministério dos Negócios Estrangeiros, cópias dos cadernos de recenseamento.

A representação institucional dos cidadãos expatriados é assegurada pelo Conselho das Comunidades Portuguesas (CCP)⁴⁰, que é o órgão consultivo do Governo para as políticas relativas à emigração e medidas concernentes às comunidades. É ainda representativo das ONGs de portugueses no estrangeiro, encarregadas de assegurar sua expressão coletiva nos domínios sociais, culturais, económicos, profissionais, esportivos ou recreativos.

As missões do CCP são, dentre outras: contribuir para a definição de uma política global de promoção e reforço dos laços que unem as comunidades entre si e a

Portugal; apreciar e emitir pareceres, quando solicitados pelo Governo, sobre matérias relativas à emigração e às comunidades; contribuir para a defesa e o aprofundamento dos direitos que os portugueses têm nos países de acolhimento; acompanhar a ação dos vários serviços públicos que têm atribuições em matérias conexas com a emigração e as comunidades; e propor ao Governo modalidades concretas de apoio às ONGs de portugueses no estrangeiro.

A composição do CCP compreende, no máximo, 100 membros, eleitos por quatro anos por sufrágio universal direto dos cidadãos maiores de 18 anos inscritos no posto consular português, cuja circunscrição corresponde a um círculo eleitoral.

São elegíveis os eleitores propostos em lista completa por uma ONG portuguesa no estrangeiro, desde que subscrita por, no mínimo, 50 eleitores, e os eleitores independentes que sejam propostos em lista completa por, no mínimo, 100 eleitores. Verifica-se, assim, que a lei busca criar laços entre o CCP e o mundo associativo.

O número de membros do Conselho eleitos por cada círculo eleitoral é proporcional ao de eleitores inscritos, até o máximo de 15 por país. Além disso, é assegurada a eleição de um representante por país que tenha um número mínimo de 1.000 eleitores.

O CCP se reúne ordinariamente em Portugal de dois em dois anos. Subdivide-se, por área geográfica (África, Ásia e Oceania, América do Norte, América Central e do Sul e Europa), em cinco Conselhos Regionais, que podem realizar sessões em separado. Além dos membros eleitos, participam das reuniões do Conselho, sem direito a voto, o Ministro responsável pelos assuntos da emigração e os Deputados representantes dos portugueses no estrangeiro.

Um Conselho Permanente detém funções administrativas. É constituído por 15 membros, eleitos pelos Conselhos Regionais, e se reúne na sede da Assembleia da República, pelo menos duas vezes ao ano. A ele compete eleger o Presidente, Vice-Presidente e Secretários do CCP, bem como assegurar a preparação, realização e condução de suas sessões.

As mudanças de caráter socioeconômico por que tem passado o Brasil são responsáveis pelo fato de se tornar, a partir dos anos 1980, um país de emigrantes ou, como acentuam os economistas, de ter se transformado em exportador de mão-de-obra. No mesmo período, como se sabe, a economia mundial cria um mercado internacionalizado, fenômeno conhecido por globalização.

Uma vez no exterior, os cidadãos brasileiros se deparam com a inadequação da atual rede de Postos, dos recursos humanos e financeiros disponíveis e, na maioria dos casos, das próprias instalações, sem contar a ausência da necessária e urgente informatização dos serviços.

A experiência brasileira da emigração se faz acompanhar de um clamor público em função da necessidade de o Serviço Consular Brasileiro responder satisfatoriamente às sucessivas demandas nas diversas vertentes de sua assistência. Diante do aumento das responsabilidades do Governo perante a diáspora, o Itamaraty se vê frente ao imperativo de buscar novas abordagens para os problemas consulares, que incluem, em grande medida, a obtenção de recursos incrementados.

Os reclamos dos cidadãos e de parlamentares (que se deslocam em sucessivas visitas às comunidades brasileiras no estrangeiro) recaem ainda sobre sua capacidade eleitoral ativa e passiva. Nesse sentido, há projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que ampliam, com distintas nuances, o direito de voto do brasileiro residente no exterior.

A representatividade de cidadãos de outras nacionalidades, moradores no estrangeiro, se estabelece de diferentes maneiras. Países colonialistas ou que, em algum momento, estimularam a emigração, como os europeus, em geral concedem a seus expatriados o direito de eleger representação parlamentar, específica ou não, bem como estabelecem conselhos que os congreguem e permitam atuar em favor de seus interesses. Esse é o caso da França, da Itália, da Espanha e de Portugal.

De outra forma, os nacionais da Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Grã-Bretanha, Irlanda, Países Baixos e Suécia, no exterior, se beneficiam do direito de voto em eleições legislativas, sem, todavia, contar com representação parlamentar específica ou poder reunir-se em conselhos. Em alguns desses casos, a lei contém uma cláusula temporal sobre a permanência do direito, segundo a qual deixam de poder votar os cidadãos que se ausentaram por um longo período, geralmente superior a 20 anos.

Por fim, algumas nações em desenvolvimento, como Angola e Colômbia que, como o Brasil, efetuaram a transição histórica de destino de fluxos migratórios para originários de emigração, ampliaram a participação democrática dos cidadãos residentes no exterior e já lhes facultam o direito de eleger Deputados, inclusive.

CONCLUSÃO

Até há pouco tempo, os parlamentares consideravam reduzido o incentivo para se envolver em assuntos externos, porque também era pouco o interesse dos eleitores nesses temas. Tal juízo, cujo corolário era a percepção de que “política externa não dá voto”, não encontra respaldo no novo fenômeno emigratório que se desencadeia no Brasil.

Os quase quatro milhões de cidadãos que hoje compõem a diáspora brasileira contribuem significativamente para a formação da riqueza nacional e manifestam o anseio de eleger representantes para o Congresso. Suas remessas financeiras têm por finalidade ajudar parentes e acumular recursos para posterior retorno ao país em melhores condições de vida. Desde já, porém, notam a falta de disposições normativas e de instituições que legitimem seus atos no presente e os ampare futuramente.

O poder político começa a dar sinais de conscientização desses movimentos reivindicatórios. Da “Carta aos brasileiros que vivem longe de casa” (2002), remetida pelo então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, ao cada vez maior número de parlamentares que sucessivamente se deslocam ao exterior para conhecer a situação dos concidadãos, todos têm apresentado propostas para proteger e melhorar a vida dos emigrados.

O Itamaraty tem se deparado com dificuldades para propiciar uma assistência adequada nessa área. Entretanto, já está desperto para a necessidade de implementar uma política ativa voltada para as comunidades brasileiras no estrangeiro. É um desafio que apresenta dois pendores: de um lado, o orçamentário, devido à exigência de recursos acrescidos para atender ao aumento da demanda por serviços; e, de outro, o político, destinado a cobrir o déficit de representatividade dos brasileiros residentes no exterior. Este último pode também contribuir para elevar o nível de recursos à disposição do Ministério.

A ampliação do direito de voto dos emigrantes brasileiros é matéria de relevo em tramitação no Legislativo, que demonstra estar atento ao propósito de lhes assegurar os direitos de cidadania. Além de sufragar o Presidente e o Vice-Presidente da República, propõe-se, neste estudo, que lhes sejam concedidas maiores condições de expressão política, por meio da extensão de sua capacidade eleitoral para outros cargos eletivos. Há projetos de lei em curso dispondo que os brasileiros do exterior elejam uma gama de representantes, desde Senadores, Deputados Federais e Governadores até Deputados Estaduais e Distritais.

Para a realização de eleições fora do território nacional, está constituída uma circunscrição eleitoral específica. Estruturada no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, apresenta condições de organizar os trabalhos eleitorais no exterior, caso passem a abranger as eleições legislativas. As perspectivas de modificação dos dispositivos legais, para aumentar a representatividade da comunidade no estrangeiro, são tanto mais favoráveis quanto estejam balizadas pelo arcabouço institucional existente, encarregado de realizar as eleições, sob a jurisdição do Tribunal Regional

Eleitoral. Nessas condições, uma vez que a Zona Eleitoral do DF é a responsável pela circunscrição do exterior, deve-se pôr à parte, num primeiro momento, a possibilidade de sufrágio para cargos executivos e legislativos, estaduais ou distritais.

A fim de cumprir suas responsabilidades perante os brasileiros do exterior, cabe ao Itamaraty empenhar-se nas ações políticas indispensáveis para resgatar e garantir o bom curso e eventual aprovação de proposições legais. Estas, devidamente emendadas, poderão destinar-se a lhes conceder o direito de voto para eleger Senadores e Deputados Federais. Com a finalidade de subsidiar o debate que acompanhará o processo, podem servir de base, para discussão e objeto de comparação, as normas jurídicas em vigor em países que admitem a representação legislativa dos residentes no exterior, tais como Espanha, França, Itália e Portugal.

É de presumir-se, em consequência, que a bancada parlamentar advinda do sufrágio externo estaria disposta a envolver-se no esforço político orientado com o objetivo de fortalecimento orçamentário do MRE, de vez que uma dotação adicional destinada ao Órgão poderia ser dirigida ao atendimento das demandas de um conjunto de eleitores.

NOTAS

¹ Disponível em: <http://www.tre-df.gov.br/eleicoes_exterior/eleicoes_ext.htm>.

² Reproduzida na Circular Telegráfica nº 59.038/2006 do MRE.

³ Disponível em: <http://www.tre-df.gov.br/eleicoes_exterior/arquivos/secoeseleitoraisexterior2006.pdf>.

⁴ Disponível em: <http://www.tre-df.gov.br/eleicoes_exterior/arquivos/2006_jun_dia26_eleitorado.pdf>.

⁵ Art. 338. Reingressar no território nacional o estrangeiro que dele foi expulso. Pena – reclusão, de um a quatro anos, sem prejuízo de nova expulsão após o cumprimento da pena.

⁶ Disponível em: <http://www.serasa.com.br/serasalegal/16-fev-03_m2.htm>. A Serasa é uma empresa de análises e informações para decisões de crédito e apoio a negócios, com sede em São Paulo (SP).

⁷ Informações contidas no relatório final da CPMIE, p. 499.

-
- ⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm>.
- ⁹ Publicado no Diário do Congresso Nacional de 2/8/1989, p. 6493.
- ¹⁰ Publicado no Diário da Câmara dos Deputados de 4/4/1996, p. 8781.
- ¹¹ *Ibid.*, p. 8781.
- ¹² Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/455445.pdf>>.
- ¹³ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/362565.pdf>>.
- ¹⁴ Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>.
- ¹⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm>.
- ¹⁶ Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>.
- ¹⁷ *Ibid.*
- ¹⁸ *Ibid.*
- ¹⁹ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/440431.pdf>>.
- ²⁰ Publicado no Diário da Câmara dos Deputados de 27/3/2001, pág. 7267.
- ²¹ Publicado no Diário da Câmara dos Deputados de 21/2/2002, pág. 1624.
- ²² Informe JB, p. A6.
- ²³ Disponível em: <<http://www.affaires-publiques.org/textof/C04-10-58/24.htm>>.
- ²⁴ Disponível na WEB: <http://www.expatries.senat.fr/representation.html>, p. 1 e 3.
- ²⁵ Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Ajour?nor=MAEX0407183L&num=2004-805&ind=1&laPage=1&demande=ajour>>.
- ²⁶ Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Ajour?nor=&num=82-471&ind=1&laPage=1&demande=ajour>>.
- ²⁷ Disponível em: <<http://www.expatries.senat.fr/proplois.html>>.
- ²⁸ Disponível em: <<http://www.senat.fr/leg/pp105-077.html>>.
- ²⁹ Disponível em: <<http://www.quirinale.it/costituzione/costituzione.htm>>.
- ³⁰ Disponível em: <<http://www.camera.it/parlam/leggi/01459l.htm>>.
- ³¹ Disponível em: <http://www.esteri.it/MAE/IT/Italiani_nel_Mondo/PrincipaliAttivita/>.

³² Disponível em: <http://www.esteri.it/mae/doc/L205_1985.pdf>.

³³ Disponível em:
<http://www.esteri.it/MAE/IT/Italiani_nel_Mondo/PrincipaliAttivita/OrganismiRappresentativi/CGIE/Fonte_Normativa/Legge_istitutiva.htm>.

³⁴ Disponível em: <http://www.constitucion.es/constitucion/castellano/titulo_3.html>.

³⁵ Disponível em: <<http://www.mtas.es/migraciones/consmig/rdcge97.htm>>.

³⁶ Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Sistema_Politico/Constituicao/>.

³⁷ Disponível em: <http://www.cne.pt/dl/legis_lear2002_annotada.pdf >.

³⁸ Disponível em: <http://www.stape.pt/data/docs/lc_ar99.rtf>.

³⁹ Disponível em: <http://www.stape.pt/data/docs/lc_ar99.rtf>.

⁴⁰ Regido pela Lei nº 48/96, de 4 de setembro, com a redação dada pela Lei nº 21/2002, de 21 de agosto. Disponível em: <<http://www.ccp-mundial.org/>>.