

**A LIBERDADE DE EXPRESSÃO POLÍTICA DO ESTRANGEIRO NO BRASIL:  
CONTRIBUIÇÃO DA NOVA LEI DA MIGRAÇÃO AO DIREITO AO VOTO E OS  
DESAFIOS PARA O SÉCULO XXI**

**THE FREEDOM OF POLITICAL EXPRESSION FOR FOREIGNERS IN BRAZIL:  
CONTRIBUTION OF THE NEW MIGRATION LAW TO THE RIGHT TO VOTE  
AND THE CHALLENGES FOR THE 21ST CENTURY**

**Luís Renato Vedovato<sup>1</sup>**

**Daniela Bucci Okumura<sup>2</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0684-4522>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4276-4047>

Submissão: 23/02/2023

Aprovação: 10/04/2023

**RESUMO:**

Este artigo analisa se a Nova Lei de Migrações contempla a liberdade de expressão política do estrangeiro, essencial a sua participação em uma sociedade democrática e quais as contribuições e desafios encontrados do direito ao voto pelo estrangeiro no Brasil. Para tanto, serão analisados os parâmetros e contribuições internacionais sobre o direito de votar e os principais desafios sobre o tema. O estudo pautou-se no método dedutivo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Liberdade de Expressão. Direito ao Voto. Estrangeiro.

---

<sup>1</sup> Titular da Cadeira 77 – Amílcar de Castro da Academia Paulista de Direito; Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP. Professor Associado da UNICAMP, (Graduação e no Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação). Professor da Faculdade de Direito da PUC de Campinas. Pesquisador da Unicamp e da Cardiff University em Projeto sobre pobreza e polarização política. Editor Associado do Journal of Poverty and Social Justice (University of Bristol) e Membro do Academic Board of the Global Center for Legal Innovation on Food Environments do Instituto O’Neill de Direito e Saúde (Georgetown University). E-mail: lrvedova@unicamp.br – **Ark:/80372/2596/v11/004**

<sup>2</sup> Doutora e Mestra em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora do Observatório de Violação dos Direitos Humanos da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (ODHUSCS). Coordenadora do subgrupo das cortes internacionais de direitos humanos do Núcleo de Estudos dos Tribunais Internacionais (NETI-USP). Professora do PPGD da Faculdade Autônoma de São Paulo. Email: daniela.bucci.db@gmail.com - **Ark:/80372/2596/v11/004**

**ABSTRACT:**

This paper analyzes whether the New Migration Law contemplates the freedom of political expression of foreigners, essential for their participation in a democratic society, and what are the contributions and challenges encountered in the right to vote by foreigners in Brazil. To this end, parameters and international contributions on the right to vote and the main challenges on the subject will be analyzed. The study was based on the deductive method.

**KEYWORDS:** Freedom of Expression. Right to Vote. Foreign.

**INTRODUÇÃO**

A liberdade de expressão é essencial para a democracia, mantendo com ela uma relação simbiótica (CLAPHAM; MARKS; 2005, p. 66). A democracia atualmente envolveria, inequivocamente, ideias de “políticas eleitorais, multipartidarismos, política em favor de interesses de grupos específicos, regra da maioria, liberalismo político, tomada de decisões participativas e uma sociedade e ordem política pluralistas [...]”<sup>3</sup>.

Nesse sentido, como se pode ver, alguns direitos são essenciais em uma sociedade democrática como o direito de votar, de ser votado, o direito à liberdade de expressão, de assembleia, de associação dentre outros direitos correlatos, tais como, o direito à liberdade, à segurança, devido processo legal, à liberdade de pensamento etc (CLAPHAM; MARKS; 2005, p. 64).

Se a democracia implica participar ativamente da condução do governo, ainda que indiretamente, seria necessário garantir também uma nova dimensão de direitos necessários à democracia, que preparem o cidadão para participar do jogo democrático, destacando-se os direitos econômicos e sociais, - pois, sem saúde e educação básica, não seria possível ao cidadão participar de modo informado e inteligente da democracia-. E, finalmente, além disso, os direitos das minorias devem ser levados em conta nesse debate sobre democracia e direitos humanos, especialmente porque a democracia envolve política a favor de interesses de grupos específicos, como visto acima

---

<sup>3</sup> “*In relation to present-day societies, democracy is used variously to refer to electoral politics, multipartyism, interest-group politics, majority rule, political liberalism, participatory decision-making, and a pluralist social and political order, among many other things*”. CLAPHAM, Andrew; MARKS, Susan. **International Human Rights Lexicon**. New York: Oxford University Press, 2005, p. 62.

Essas minorias geralmente são subrepresentadas nos regimes democráticos, a exemplo do que ocorre com as minorias culturais<sup>4</sup> que, normalmente, são excluídas do “poder e influência”. A democracia deve defender os direitos desses grupos minoritários, por exemplo, garantindo-lhes a prática de suas tradições, inclusive religiosas, de modo que não se submetam à cultura dos grupos dominantes, “como preço da política inclusiva” (CLAPHAM; MARKS; 2005, p. 64-65).

Assim, insere-se a questão dos migrantes, no contexto democrático, de modo que se faz necessário analisar se seus direitos de participação são e como são garantidos para que possam representar ou fazerem-se representar dentro da sociedade brasileira.

Pretende-se analisar neste artigo, portanto, a contribuição da nova lei da migração ao direito ao voto dos migrantes no Brasil, como verdadeiro exercício da liberdade de expressão política em uma sociedade democrática. Para tanto, serão estudados os parâmetros fornecidos pelos diplomas internacionais sobre a liberdade de expressão política, notadamente, o direito de ser votado e ao voto do migrante, para compará-los com a legislação interna que trata do tema, com o objetivo de compreender quais os desafios que são e serão enfrentados sobre o tema no Brasil.

Para atingir esse objetivo, no capítulo primeiro, será analisada a liberdade de expressão no âmbito dos tratados internacionais de direitos humanos nos planos universal e regional para, em seguida, analisar-se igualmente o direito ao voto e o direito de ser votado, como verdadeiro exercício da liberdade de expressão política quanto à forma. A partir da regulação internacional sobre o tema, será verificado como os tratados internacionais de direitos humanos versam, especificamente, sobre o direito à liberdade de expressão política do estrangeiro ou como o direito de votar e de ser votado é tratado no âmbito internacional.

No capítulo segundo, será observada como é a regulação sobre o tema no Brasil abrangendo a Constituição Federal e as leis que tratam especialmente dos direitos políticos no sentido *lato sensu* para, depois, analisar como o tema é tratado na legislação específica que trata do estrangeiro, apontando os desafios e as contribuições da nova lei das migrações.

---

<sup>4</sup> Entendem os autores: “*Cultural minorities are often political minorities. Protection of the right of members of minority communities to maintain and develop their traditions, to profess and practice their religion, and to use and teach their children their own language, is thus crucial if members of minority communities are not to be forced to conform to dominant cultural norms as the price of political inclusion.*” CLAPHAM, Andrew; MARKS, Susan. **International Human Rights Lexicon**. New York: Oxford University Press, 2005, p. 65.

O método será o dedutivo, com base no estudo da legislação internacional e nacional, bem como a análise das decisões dos órgãos internacionais, notadamente as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos.

## **1. A LIBERDADE DE EXPRESSÃO POLÍTICA NO ÂMBITO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS**

Os Estados têm o dever de proteger a liberdade de expressão entendido este como o direito de ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações. A liberdade de expressão é reconhecida pela Declaração Universal de Direitos Humanos e também pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 (PIDCP) que garantem a propagação de ideias e informações por quaisquer meios, seja verbalmente ou por escrito, seja de forma impressa ou artística.

No âmbito regional, a liberdade de expressão é assegurada pelo artigo 10 da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e também pelo artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos. A liberdade de expressão abrange “a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha”. Nota-se, portanto, que a liberdade de expressão se relaciona intimamente com a liberdade de informação.

Destaca-se, desde já, que a proteção da liberdade de expressão é a regra geral. No contexto eleitoral a importância da liberdade de expressão e a de informação é ainda maior. Neste contexto, “a liberdade de expressão visa a garantir que todos, inclusive as minorias e as oposições<sup>5</sup>, possam expressar-se livremente e fazer-se representar” (BUCCI, 2018, p. 27).

### **1.1. O DIREITO DE SER VOTADO E O DIREITO AO VOTO**

A liberdade de expressão política formal abrange o direito de votar e o de ser votado e, talvez, esses sejam os direitos que mais representam essa liberdade de expressão (BUCCI, 2018, p.156).

---

<sup>5</sup> SALEM CAGGIANO, Mônica Herman. **Oposição na Política**. São Paulo: Angelotti, 1995.

Nesse sentido, a DUDH determina que todos têm “o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”. Ademais, “a vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal<sup>6</sup>, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”. Ainda nesta linha, o Pacto Internacional de direitos Cíveis e Políticos (PIDCP) em seu artigo 25, estabelece que “todo cidadão terá direito e a possibilidade” de “participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; [...] de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;” bem como “[...] de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país”.

A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), no artigo 23, garante os direitos políticos dos cidadãos exatamente na mesma linha do PIDCP, delimitando que a é possível a lei regular o exercício do direito por razão de “idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”.

## 1.2. O DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO POLÍTICA DO ESTRANGEIRO

Como afirma Ole Gjems-Onstad, “as políticas de migração são atualmente altamente politizadas e controversas” (2020, p. 8). Com relação aos direitos políticos dos estrangeiros, não é diferente. Não há regulação específica nos tratados internacionais a respeito, fato que realça ainda mais a dificuldade de inserção desses grupos e de sua efetiva participação no processo democrático.

Como ensinam Jubilut e Apolinario, faltam diretrizes internacionais que contemplem “todas as variáveis existentes na migração”, notadamente as de direitos humanos, de modo que a falta ou insuficiência de regulação “reflete na lacuna de mecanismos domésticos de proteção específicos, ou mecanismos domésticos que simplesmente permitam alcançar uma situação de regularidade dos imigrantes”, resultando no “enquadramento” nas

---

<sup>6</sup> Virgílio Afonso da Silva explica que “A universalidade do sufrágio significa a extensão desse direito, da forma mais ampla possível, aos nacionais de um determinado estado. A expressão ‘da forma mais ampla possível’ traduz a impossibilidade de total coincidência entre a qualidade de nacional e eleitor e significa a admissão de um mínimo indispensável de limitações [...]”. Continua o autor trazendo as condições, dentre as quais a nacionalidade, idade e capacidade”. SILVA, Luis Virgílio Afonso da. **Sistemas Eleitorais**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 28.

previsões normativas internacionais que já existem, dificultando ou “impedindo o desenvolvimento de novas formas de proteção” (JUBILUT; APOLINARIO, 2020, p. 277).

É preciso tomar cuidado para que não haja uma “política de retrocesso ou de pânico”<sup>7</sup> que poderia colocar em risco ainda mais o papel desempenhado por esses indivíduos na sociedade ou ao que se chama de “migração sustentável”<sup>8</sup>.

Nesse sentido, a contribuição para os parâmetros de proteção dos direitos humanos dos migrantes é concedida pelos organismos internacionais de direitos humanos. No que tange à liberdade de expressão, a Corte Europeia tem contribuído fortemente para a garantia desses direitos, como se verá a seguir.

### 1.2.1. O DIREITO DE VOTAR NO ÂMBITO DA CORTE EUROPEIA

Com relação à contribuição da Corte Europeia no debate, Ole Gjems-Onstad questiona se ela é “sensível” ao “senso de justiça e opiniões políticas da população” e se “prejudica o amplo apoio democrático” e se a legislação com relação à migração na Europa poderia ser considerada “democraticamente sustentável” (2020, p. 8). Vamos ver!

A Corte Europeia reconhece os direitos protegidos pelo artigo 3º, do Protocolo Adicional à Convenção Europeia, que trata sobre o direito às eleições livres e obrigam os Estados a organizarem “intervalos razoáveis, eleições livres, por escrutínio secreto, em condições que assegurem a livre expressão da opinião do povo na eleição do órgão legislativo”, incluindo o direito ao voto.

De um modo geral, a Corte entende que os direitos ali abarcados são essenciais para a manutenção das “bases de uma democracia efetiva e significativa regida pelo Estado de direito” e assevera que “no século XXI, a presunção em um Estado democrático deve ser a favor da inclusão e o sufrágio universal tornou-se o princípio básico”<sup>9</sup>.

A Corte também reconhece que referidos direitos não são absolutos. De acordo com a Corte, “existem inúmeras maneiras de organizar e administrar os sistemas eleitorais e uma riqueza de diferenças, *inter alia*, no desenvolvimento histórico, na

<sup>7</sup> GJEMS-ONSTAD, Ole. Human Rights and Migration A critical analysis of the jurisprudence of the European court of Human Rights. In: **EMN Norway Occasional Papers**, Oslo, 2020, p. 8.

<sup>8</sup> Para Betts e Collier seria a “migração que tem o apoio democrático da sociedade receptora, atende aos interesses de longo prazo do estado receptor, a sociedade de envio e os próprios migrantes, e cumpre obrigações éticas básicas”. (tradução nossa). BETTS, Alexander; COLLIER, Paul. Sustainable Migration: A Framework for Responding to Movement from Poor to Rich Countries. In: **EMN Norway Occasional Papers Sustainable Migration Framework**. University of Oxford, 2018, p. 3.

<sup>9</sup> CEDH. **Caso de ANCHUGOV e GLADKOV vs. RUSSIA**. Petição no. 11157/04 e 15162/05. Julgamento final em 09 dez. 2013, § 94.

diversidade cultural e no pensamento político na Europa”, podendo cada Estado criar sua “própria visão democrática”<sup>10</sup>, cabendo à Corte a análise, por outro lado, do cumprimento dos requisitos contidos no artigo 3º do Protocolo 1<sup>11</sup>.

Desse modo, a Corte alerta que restrições feitas aos direitos previstos no artigo 3º precisam ser proporcionais e também precisam visar a um objetivo legítimo. A Corte ressalta que restrições ou condições ao voto, precisam i) respeitar a liberdade de expressão na escolha do representante e ii) “manter a integridade e eficácia de um procedimento eleitoral voltado para identificar a vontade do povo através do sufrágio universal”. É preciso harmonizar, “conciliar” a “exclusão de quaisquer grupos ou categorias da população em geral” com os preceitos contidos no artigo 3 do Protocolo nº 1. O não atendimento ao princípio do sufrágio universal pode incorrer no prejuízo da “validade democrática” dos eleitos e conseqüentemente das leis produzidas por eles<sup>12</sup>.

Como visto, as restrições, embora permitidas, não podem obstar a “livre expressão do povo na escolha da legislatura – ou seja, devem refletir, ou não contrariar, a preocupação de manter a integridade e eficácia de um procedimento eleitoral que visa a identificar a vontade do povo através do sufrágio universal”<sup>13</sup>.

A exclusão de qualquer grupo somente seria possível, portanto, se conciliável com os requisitos contidos no artigo 3º, do Protocolo.

Nesse sentido, especificamente, o direito de votar no migrante foi analisado também à luz do artigo 3º, do Protocolo Adicional à Convenção. A Corte Europeia, na maioria dos casos, discutiu a violação do artigo no caso em que o nacional viva no estrangeiro<sup>14</sup> e se teve seu direito de votar violado ou não.

No entanto, merece destaque a análise da Corte Europeia sobre as restrições ao exercício do direito ao voto do estrangeiro baseadas no tempo de residência mínimo. Neste contexto, a Corte Europeia decidiu no caso *Py v. França* (Estrasburgo, Petição n. 66289/01, Julgamento 06 jun. 2005) que a exigência de 10 anos como residente no país não violava o artigo 3º do Protocolo Adicional à Convenção Europeia de Direitos Humanos que por não ser um direito absoluto, podem sofrer restrições justificadas (§§ 45 e 48).

<sup>10</sup> Ibidem, § 95.

<sup>11</sup> CEDH. **Caso de Hirst vs. Reino Unido** (n.2). Petição no. 74025/01. Julgamento em 06 out. 2005, § 62.

<sup>12</sup> CEDH. **Caso de ANCHUGOV e GLADKOV vs. RUSSIA**. Petição no. 11157/04 e 15162/05. Julgamento final em 09 dez. 2013, § 96.

<sup>13</sup> CEDH. **Caso de Hirst vs. Reino Unido** (n.2). Petição no. 74025/01. Julgamento em 06 out. 2005, § 62

<sup>14</sup> CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Matthews v. Reino Unido**. Petição 24833/94. Julgamento em 18 fev.1999.

No caso *Shindler v. UK*<sup>15</sup>, a Corte Europeia aplicou a margem de apreciação para permitir que o Reino Unido exigisse uma “estreita ligação” com o país, no caso em tela o prazo superior de 15 anos de um nacional residindo fora do país, ainda que mantendo-se vínculos tais como recebimento de aposentadoria<sup>16</sup>, desconstituiria essa “relação” com o Estado, permitindo restrições ao direito de votar.

As restrições com relação à idade ou cidadania também são permitidas, tendo em vista que o direito ao voto não é absoluto. Já as restrições baseadas na residência não estão claras, seja com relação aos estrangeiros, seja quanto aos nacionais. A importante contribuição do tribunal europeu neste caso, portanto, foi exatamente o de fortalecer como parâmetro restritivo o “estreita relação baseado no tempo de residência”, inclusive para os nacionais de um estado, seguindo no sentido de que o direito à voto estaria ligado à maneira pela qual as leis podem – ou vão – lhes afetar<sup>17</sup>.

Dentre outras justificativas que a Corte Europeia fornece para permitir a restrição ao direito de participação política baseada na residência está no fato de que um não residente teria menos interesse nos problemas cotidianos – e menos conhecimento a respeito deles<sup>18</sup>.

No âmbito interamericano, o direito à participação política e a liberdade de expressão política são amplamente reconhecidos e garantidos pela Convenção Americana de Direitos Humanos. A Corte Interamericana de Direitos Humanos em diversos casos consagra a importância do direito de participação democrática, da liberdade de expressão e do direito ao voto secreto na concretização de direitos humanos<sup>19</sup>. No entanto, não há sob sua égide um caso concreto em que se analisou especificamente o direito ao voto do migrante.

<sup>15</sup> CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Shindler v. UK* . (Petição n.19840/09). Julgamento em 7 Mai 2013.

<sup>16</sup> Análise Lappin, R. (2016). The Right to Vote for Non-Resident Citizens in Europe. *International and Comparative Law Quarterly*, 65(4), 859-894. doi:10.1017/S0020589316000336. Disponível em: [https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/EEC3D524FDD7CA81899688CF2F7B4130/S0020589316000336a.pdf/right\\_to\\_vote\\_for\\_nonresident\\_citizens\\_in\\_europe.pdf](https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/EEC3D524FDD7CA81899688CF2F7B4130/S0020589316000336a.pdf/right_to_vote_for_nonresident_citizens_in_europe.pdf). Acesso em: 17 jan. 2023.

<sup>17</sup> Nesse sentido, LAPPIN assevera que “*In this context, the Shindler judgment is important as it appears to endorse a view that voting rights at the national level may be conditioned on residency on the grounds of a citizen’s normative bond to their country-of-origin and the extent to which laws passed by that government would affect them*”. Ibidem, p.860.

<sup>18</sup> LAPPIN, R. The Right to Vote for Non-Resident Citizens in Europe. *International and Comparative Law Quarterly*, 65(4), 859-894, 2016, p. 866. Disponível em: [https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/EEC3D524FDD7CA81899688CF2F7B4130/S0020589316000336a.pdf/\\_vote\\_for\\_nonresident\\_citizens\\_in\\_europe.pdf](https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/EEC3D524FDD7CA81899688CF2F7B4130/S0020589316000336a.pdf/_vote_for_nonresident_citizens_in_europe.pdf). Acesso em: 17 jan. 2023.

<sup>19</sup> DALLA VIA, Alberto Ricardo. Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos Political rights in the Inter-American System of Human Rights. Disponível em:

Observa-se que no sistema interamericano, embora a nacionalidade não possa ser utilizada como justificativa para restringir o direito à igualdade e o princípio da não discriminação, a Comissão Interamericana reconhece “existem diferenças legítimas de tratamento entre cidadãos e não cidadãos para fins limitados, como entrada nas fronteiras ou a concessão da nacionalidade, ou para fins de residência ou voto [...]”<sup>20</sup>.

Nota-se que, embora seja possível identificar uma postura mais ativista<sup>21</sup> especialmente da Corte Europeia, as cortes de direitos humanos enfrentam grande dificuldade para conferir mais participação do migrante no processo democrático.

## **2. A LIBERDADE DE EXPRESSÃO POLÍTICA NO BRASIL:**

### **2.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AS LEIS ELEITORAIS**

A inviolabilidade da liberdade, inclusive a de expressão, está garantida no 5º da Constituição Federal de 1988, aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, que também garante a livre manifestação do pensamento, a liberdade de atividade intelectual, artística científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.

O artigo 14 da Constituição Federal consagra a liberdade de expressão política formal ao determinar que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”, tendo a Constituição elevado para o nível de cláusula pétrea, o sufrágio direto, secreto, universal e periódico, nos termos do §4º, artigo 60. O Código Eleitoral brasileiro (Lei 4737/65) traz as diretrizes para o exercício o direito de votar e ser votado e considera, em seu artigo 4º, eleitores os brasileiros acima de 18 anos.

A seguir será analisado como a liberdade de expressão política do estrangeiro é regulada no Brasil.

<sup>20</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Compendio sobre la igualdad y no discriminación : estándares interamericanos : aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 12 de febrero de 2019, OEA/Ser.L/V/II.170 Doc. 31, p. 71, §223.

<sup>21</sup> GJEMS-ONSTAD, Ole. Human Rights and Migration A critical analysis of the jurisprudence of the European court of Human Rights. In: **EMN Norway Occasional Papers**, Oslo, 2020, p. 9.

## 2.2 A REGULAÇÃO BRASILEIRA SOBRE LIBERDADE DE EXPRESSÃO POLÍTICA DO ESTRANGEIRO

Na América Latina, nove países autorizam o estrangeiro participar de seu processo político, estabelecendo algumas condições como idade, tempo de residência no país ou esfera da eleição (por exemplo, eleições municipais): Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, República da Guiana, Uruguai e Venezuela (CLETO, p. 67-68).

Como vimos, o artigo 14 da Constituição Federal consagra a liberdade de expressão política formal por meio do voto. No entanto, o parágrafo 2º do referido artigo exclui a possibilidade de os estrangeiros alistarem-se como eleitores. Nesse sentido, soma-se o parágrafo 2º do artigo 7, do Código Eleitoral que igualmente exclui os estrangeiros do alistamento eleitoral, permitindo a participação no processo eleitoral somente de brasileiros natos e naturalizados.

O artigo 337 do Código Eleitoral ainda criminaliza a participação, com detenção de até 6 meses e o pagamento de multa, do estrangeiro de atividades partidárias, inclusive comícios e propagandas.

Como é possível notar, os estrangeiros estão excluídos da participação do processo eleitoral e não têm o direito de votar e de ser votado, conforme as leis nacionais.

É importante salientar a existência do projeto de emenda constitucional - .PEC 25/2012, de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) dentre outros aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), mas foi arquivada ao final da legislatura<sup>22</sup>. A referida PEC previa a garantia aos estrangeiros residentes permanentemente no Brasil o direito de votar e ser votado em eleições municipais, alterando os artigos 5º, 12 e 14 da Constituição Federal de 1988.

Outra PEC que trata do tema é a 347/2013, de autoria de Carlos Zarattini - PT/SP. Em linha parecida, permite que os estrangeiros residentes há mais de quatro anos e legalmente regularizados possam se alistar como eleitores. Atualmente, a PEC está sem trâmite desde fevereiro de 2019. Definitivamente, representaria um avanço significativo ao tema.

---

<sup>22</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105568>. Acesso em: 20 jan. 2023.



### 2.3 DO ESTATUTO DO ESTRANGEIRO À NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

A Nova Lei de Migração (NLM) Brasileira, a lei 13.445/17, foi um avanço no tocante à garantia de direitos para os migrantes, inclusive no tocante ao direito de manifestação política. Segundo o art. 4<sup>o</sup>, “ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Nesse sentido, percebe-se a ampliação de direitos quando comparada com o antigo Estatuto do Estrangeiro, que se fundava na temática da segurança nacional para o tratamento do migrante.

Além disso, a NLM garante (i) direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; (ii) direito à liberdade de circulação em território nacional; (iii) direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; (iv) medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; (v) direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; (vi) direito de reunião para fins pacíficos; (vii) direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; (viii) acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; (ix) amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; (x) direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; e avança na lista do art. 4<sup>o</sup>, indicando ser um diploma que se foca na garantia de direitos desse grupo minoritário.

Devendo ser ressaltado que, segundo o Atlas temático da Migração (Baeninger, 2018), o Brasil possui apenas 0,3% da sua população formada por migrantes. Há mais brasileiros vivendo nos EUA que migrantes de todas as nacionalidades vivendo no Brasil. O número total não alcança 1 milhão de pessoas.

De acordo com a publicação do CONARE (Refúgio em Números, 2018), há por volta de 200 mil solicitações de refúgio, mas apenas 11 mil refugiados reconhecidos no Brasil, sendo que desses apenas 5.137 continuam em território nacional. Assim, o impacto migratório é mínimo no país.

Negar a essa população a participação política é violar claramente direitos de minorias. O direito de voto, no entanto, para ser garantido, deveria vir inserido por emenda a constituição, tendo em vista que a proibição vem desse diploma legal.

A Nova Lei de Migração Brasileira (NLM), Lei 13.445/17 (Brasil, 2017), foi regulamentada pelo Decreto 9.199/2017, apesar de toda sua construção ter sido baseada em normas de Direitos Humanos, passou por vetos inesperados e também sofreu uma regulamentação que pode ser entendida como violadora de princípios da própria NLM. Um tema é destacado nesse nosso contexto, que é o da migração fronteiriça, tanto na regulação do tema pela NLM quanto nos vetos exercidos, com ênfase no veto que recaiu sobre o § 2º do art. 1º referente aos direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais.

O Estatuto do Estrangeiro, nome pelo qual era conhecida a revogada Lei 6815 de 1980 (Brasil, 1980), dispensava um tratamento ao migrante que se distanciava da dignidade humana, pois negava-lhe direitos básicos, como os relativos à manifestação do pensamento e ao direito de reunião. Nesse sentido, a norma interna brasileira era fundada numa visão do estrangeiro como uma questão de segurança nacional. Nesse sentido, o avanço trazido por meio da NLM é significativo, porém, ele poderia ter sido mais amplo, se não houvesse acontecido uma grande quantidade de vetos ao projeto aprovado no Congresso Nacional.

O Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017, também não contribuiu para fortalecer o caráter protetivo de direitos da NLM. De fato, é possível identificar incompatibilidades entre o Decreto e a lei, o que o faria ilegal. Todavia, não é esse o objeto do presente trabalho, apesar de ser possível citar, por exemplo, a possibilidade de, segundo o parágrafo único do art. 172 do Decreto que permite que a Polícia Federal fixe o prazo de estada, as condições a serem observadas e o local em que o imigrante impedido ou clandestino permanecerá, o que representa uma restrição à liberdade do indivíduo.

Tal dispositivo, no entanto, não leva em consideração o art. 123 da NLM, segundo o qual “ninguém será privado de sua liberdade por razões migratórias”. Além de qualificar de clandestino o migrante indocumentado, algo já há muito afastado pela prática das migrações, indicando que o regulamento foi feito por quem está na contramão dos avanços no campo dos direitos migratórios.

Nesse sentido, o avanço em direção à nova lei foi significativo, permitindo que o migrante não tenha seu direito restringido por exercer liberdade de expressão. Aqui vale lembrar do caso da professora de Direito do Trabalho da UFMG, Profa. Maria Rosaria

Barbato, que foi impedida de fazer um debate sobre política na sua aula por ser estrangeira. Por fim, o inquérito aberto contra ela foi arquivado no ano de 2016 ([HYPERLINK "https://www.ufmg.br/online/arquivos/043795.shtml"](https://www.ufmg.br/online/arquivos/043795.shtml)<https://www.ufmg.br/online/arquivos/043795.shtml>).

Percebe-se, portanto, o quão importante é garantir o direito de manifestação política aos migrantes, para poderem exercer plenamente os seus direitos. Nesse sentido, é a atuação da NLM, que busca proteger os migrantes contra abusos e excessos de atuação de autoridades.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão tratada no presente artigo remete à manutenção da democracia e migração e intensifica o debate a respeito da necessidade de uma prática de migração humanista, defendida por Betts e Collier.

A democracia pressupõe uma gama de direitos, dentre os quais a liberdade de expressão política que permite a participação na governança de assuntos pertinentes à sociedade, inclusive de grupos minoritários, normalmente subrepresentados também em regimes democráticos.

Os migrantes, particularmente, não possuem uma participação democrática mais efetiva, podendo questionar ou debater alguns temas, mas não podendo “exercer o controle democrático total”<sup>23</sup> sobre questões de seu interesse já que não possuem direito ao voto.

Não obstante o fato de que não há direitos absolutos e, no caso de sistemas eleitorais, é possível aplicar restrições, conforme a Corte Europeia é preciso conciliar referidas restrições com os dispositivos normativos internacionais sob pena de colocar em risco os princípios democráticos.

A decisão Shindler é reconhecida<sup>24</sup> como um marco justamente porque relaciona o direito de voto à residência, de modo que poderiam participar de temas que seriam de seu interesse e que os atingiria, notadamente no que diz respeito aos interesses locais. No âmbito nacional, a restrição ainda está condicionada à cidadania.

<sup>23</sup> SLINGENBERG, Lieneke. *The Right Not to be Dominated: The Case Law of the European Court of Human Rights on Migrants' Destitution*. In: **Human Rights Law Review**, 2019, 19, 291–314, p. 294.

<sup>24</sup> LAPPIN, R. The Right to Vote for Non-Resident Citizens in Europe. **International and Comparative Law Quarterly**, 65(4), 859-894, 2016, p. 888-889.

Como bem ressalta LAPIN, é possível criticar essas restrições a direitos que “desafiam a proporcionalidade e são discriminatórios” e que a Corte Europeia “falha” nesse sentido e a “presunção em qualquer estado democrático deve ser a favor da inclusão”<sup>25</sup>.

As cortes de direitos humanos perdem a oportunidade de fazer uma interpretação sistemática dos preceitos normativos do princípio da igualdade e da não discriminação ao não exigir que os estados insiram práticas mais inclusivas em seus sistemas eleitorais, especialmente a Corte Interamericana, a qual o Brasil está vinculado, que sequer aborda questões sobre o voto de não residentes.

No âmbito nacional, como analisado acima, a lei 13.445/17 foi um avanço importante no que se refere à proteção de direitos dos migrantes, comparando-os aos nacionais na fruição de direitos. Apesar de garantir uma maior proteção no que diz respeito à liberdade de expressão, não abarcou em seu texto satisfatoriamente a liberdade de expressão política do migrante.

Na esfera municipal, na cidade de São Paulo/Brasil, vale destacar algumas políticas públicas migratórias que estão sendo adotadas e que são consideradas importantes a respeito da inclusão de migrantes, especialmente no que diz respeito à participação social dessa população. A lei municipal no. 16.478/2016 permite, por meio de um conselho municipal de migrantes, um diálogo entre a sociedade civil e o poder público. O Decreto 54.645/2013, por sua vez, permite a participação de migrantes nos conselhos participativos municipais ampliando a participação desses grupos em assuntos de interesse local<sup>26</sup>.

Apesar disso, limita-se a participação dos migrantes ao nível consultivo.

Não há dúvidas de que o tema precisa avançar mais, seja no âmbito das cortes internacionais de direitos humanos, seja no âmbito dos estados. Os parâmetros avançados pela Corte Europeia podem servir como uma boa medida para a efetiva participação do migrante nos assuntos de interesse comum e integração dessa população.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Direitos Humanos e não-violência**. São Paulo: Ed. Atlas,

---

<sup>25</sup> Ibidem, idem.

<sup>26</sup> VACCOTTI, Luciana (coord). *Migrantes Regionales en La Ciudad de San Pablo: Derechos Sociales y Políticas Públicas*. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR e Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/San-Pablo-Final.pdf>. Acesso em: 05.01.2023.

2001.

BROWNLIE, I. *Principles of Public International Law*. 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

BUCCI, Daniela. **Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão: Limites Materiais**. 1ª.ed. São Paulo: Editora Almedina, 2018. 442p.

BAENINGER, Rosana; BÓGUS, Lúcia Machado; MOREIRA, Júlia Bertino; VEDOVATO, Luis Renato; FERNANDES, Duval; SOUZA, Marta Rovey; BALTAR, Cláudia Siqueira; PERES, Roberta Guimarães; WALDMAN, Tatiana Chang; MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – NEPO/Unicamp, 2018, 2ª edição, 976p.

BAENINGER, Rosana; FERNANDES, D. ; CAMPOS, M. B. ; HADAD, R. PERES, Roberta Guimarães ; MARIA, P. F. ; MESQUITA, R. B. ; DEMÉTRIO, Natália Belmonte ; LIMA, C. . Os registros do Sistema de tráfego Internacional- STI uma abordagem preliminar. In: Duval Fernandes. (Org.). MT Brasil: **Migrações Transfronteiriças**. 1ed.Brasília: International Centre for Migration Policy Development, 2016, v. 1, p. 1-123.

BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta Guimarães (Org.) ; FERNANDES, D. (Org.) ; SILVA, S. (Org.) ; ASSIS, Glaucia O. (Org.) ; CASTRO, M. C. (Org.) ; COTINGUIBA, M. P. (Org.) . **Imigração Haitiana no Brasil**. 1. ed. Jundiaí-SP: Paco Editorial, 2016. v. 1. 500p.

BETTS, Alexander; COLLIER, Paul. Sustainable Migration: A Framework for Responding to Movement from Poor to Rich Countries. In: **EMN Norway Occasional Papers**. University of Oxford, 2018.

BRASIL, **Lei nº 13.445**, de 24 de maio de 2017. Instituiu Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL, **Decreto nº 9.199**, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017.

BRASIL. **Lei nº 6815**, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro). Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, revogada pela Lei nº 13.445/2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1980.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, **Mensagem de Veto nº 163**, de 24 de maio de 2017 à Lei 13.445 de 2017.

*Inter-American Commission on Human Rights. Derechos humanos de migrantes, refugiados,*



*apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos*: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 46/15, 2015. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>. Acesso em: 02 Jan. 2023.

CARVALHO RAMOS, André de. **O Princípio do *Non-Refoulement* no Direito dos Refugiados**: Do Ingresso à Extradicação. In: Revista dos Tribunais, ano 99, Volume 892, fev. 2010, p. 347-376.

CLAPHAM, Andrew; MARKS, Susan. *International Human Rights Lexicon*. New York: Oxford University Press, 2005.

CLETO, Juliana. **Implicações do direito ao voto aos imigrantes**: ameaça à soberania nacional ou efetivação de um direito fundamental? Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 5, nº 2, 2015, p. 57-79.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso de Anchugov e Gladkov vs. Russia**. Petição no. 11157/04 e 15162/05. Julgamento final em 09 dez. 2013.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Matthews v. Reino Unido**. Petição 24833/94. Julgamento em 18 fev.1999.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Shindler v. UK** . (Petição n.19840/09). Julgamento em 7 Mai 2013.

GJEMS-ONSTAD, Ole. *Human Rights and Migration A critical analysis of the jurisprudence of the European court of Human Rights*. In: *EMN Norway Occasional Papers*, 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINARIO, Silvia Menicucci. O. S.. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Rev. direito GV**, São Paulo , v. 6, n. 1, p. 275-294, June 2010 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322010000100013&lng=en&nrm](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000100013&lng=en&nrm). Acesso em: 10 jan. 2023.

LAPPIN, R. (2016). *The Right to Vote for Non-Resident Citizens in Europe*. **International and Comparative Law Quarterly**, 65(4), 859-894. doi:10.1017/S0020589316000336. [https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/EEC3D524FDD7CA81899688CF2F7B4130/S0020589316000336a.pdf/right\\_to\\_vote\\_for\\_nonresident\\_citizens\\_in\\_europe.pdf](https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/EEC3D524FDD7CA81899688CF2F7B4130/S0020589316000336a.pdf/right_to_vote_for_nonresident_citizens_in_europe.pdf)

MESQUITA, R. B. . INTEGRAÇÃO REGIONAL E FRONTEIRAS: DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NA AMÉRICA LATINA. **Revista Transporte y Territorio**, v. 14, p. 14, 2016.

SALEM CAGGIANO, Mônica Herman. **Oposição na Política**. São Paulo: Angelotti, 1995.

SLINGENBERG, Lieneke. *The Right Not to be Dominated: The Case Law of the European Court of Human Rights on Migrants' Destitution*. In: *Human Rights Law Review*, 2019, 19, 291–314.

SILVA, Luis Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**. São Paulo: Malheiros, 1999.

VACCOTTI, Luciana (coord). **Migrantes Regionales en La Ciudad de San Pablo: Derechos Sociales y Políticas Públicas**. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR e Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/San-Pablo-Final.pdf>. Acesso em: 05.01.2023.

VEDOVATO, L. R.; ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz . Os vetos à Nova Lei de Migração Brasileira A interpretação como um passo necessário. In: Rosana Baeninger; Julia Bertino Moreira; Luis Renato Vedovato. (Org.). **Migrações Sul - Sul**. 1ed.Campinas: UNICAMP - Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), 2018, v. 1, p. 597-608.



All Rights Reserved © Polifonia - Revista Internacional da Academia Paulista de Direito

ISSN da versão impressa: 2236-5796

ISSN da versão digital: 2596-111X

[academiapaulistaeditorial@gmail.com](mailto:academiapaulistaeditorial@gmail.com)/[diretoria@apd.org.br](mailto:diretoria@apd.org.br)

[www.apd.org.br](http://www.apd.org.br)



This work is licensed under a [Creative Commons License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)