

Aspectos do direito de eleger e do direito de ser eleito na União Européia (Artigos II-99.º e II-100.º da Constituição da União Européia)

Lígia Chaves Mendes¹

Introdução

A União Européia-UE, que teve sua origem vinculada à integração de interesses econômicos, tem se voltado para a completa integração dos povos da Europa, uma vez que o termo “União Européia” não é uma expressão abstrata, mas uma realidade concreta gerada por ações efetivas. Consoante Canotilho,² deparamo-nos não com um Estado europeu, mas com uma Comunidade Jurídica de Estados democráticos de direito.

Então foram adotadas medidas com vistas à integração dos povos da Europa. Assim surgiram símbolos de uma “identidade europeia”, tais como o passaporte europeu (1958), o hino da União Européia (Ode à Alegria, da Nona Sinfonia de Beethoven) e a bandeira da Europa.

Nessa mesma direção, o Tratado da União Européia instituiu a cidadania da União em benefício de todos os nacionais dos Estados-Membros, decorrendo daí o reconhecimento de diversos direitos. Essa cidadania é concedida a qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro, sendo complementar da nacional e não a substitui. Tem entre seus objetivos primordiais reforçar a defesa dos direitos e interesses dos nacionais dos países integrantes da União Européia.

Podemos citar como corolário do título da Constituição da União Européia o princípio da não discriminação entre nacionais (povos da Europa), que é cristalizado nos direitos de livre circulação e permanência, e o direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais ou para o Parlamento Europeu. Ainda se vinculam à cidadania outros direitos, tais como o direito à boa administração, o direito de acesso a documentos, o Provedor de Justiça Europeu, o direito de petição, e a proteção diplomática e consular (artigos II-99.º a II-106.º da Constituição da União Européia).

A seguir estudar-se-á a seara eleitoral.

O direito de eleger e o direito de ser eleito segundo a Constituição da União Européia

Os artigos II-99.º e II-100.º da Constituição da União Européia concedem capacidade eleitoral ativa e passiva a todos cidadãos dos Estados-Membros para as eleições do Parlamento Europeu e para as eleições municipais do país de residência, nas mesmas condições que os nacionais daquele país, e independente de terem nacionalidade, ao dispor em seu texto:

Artigo II-99.º Direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu

1. Todos os cidadãos da União gozam do direito de eleger e serem eleitos para o Parlamento Europeu no Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.
2. Os membros do Parlamento Europeu são eleitos por sufrágio universal direto, livre e secreto.

¹ A autora é Bacharela em Direito pela Universidade Federal da Paraíba e ex-estagiária do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba -Gabinete da Juíza Federal Eleitoral, no período de maio/2004 a maio/2006.

² CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 235.

Artigo II-100.º Direito de eleger e de ser eleito nas eleições autárquicas³

Todos os cidadãos da União gozam do direito de eleger e serem eleitos nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.

Esses direitos são reflexos do princípio da igualdade e da não discriminação entre os nacionais de um determinado Estado-Membro e os nacionais de outro Estado-Membro que residem no mesmo local.

Contudo onde o número de cidadãos comunitários⁴ ali residentes, não nacionais, com idade para votar, ultrapassar o percentual de 20% do total do eleitorado, facultar-se ao Estado-Membro a adoção de medidas para restringir o exercício da capacidade eleitoral ativa e passiva, com a finalidade de evitar o surgimento de grupos políticos de nacionais ou de não nacionais (art. 14.º, 1 da Diretiva 93/109/CE e art. 12.º, 1 da Diretiva 94/80/CE).

A Diretiva 93/109/CE e a Diretiva 94/80/CE do Conselho da União regulamentaram os artigos II-99.º e II-100.º da Constituição da União Europeia. Essas diretivas estabelecem como condições para o exercício da capacidade eleitoral ativa e passiva: a) a cidadania da União; b) a observância dos requisitos estabelecidos pela legislação do Estado-Membro para o exercício do direito de voto e elegibilidade de seus nacionais, mesmo que a pessoa não detenha a nacionalidade. Os Estados-Membros poderão indicar as pessoas consideradas como seus nacionais.

Caberá ao Estado-Membro de residência informar adequadamente aos eleitores comunitários as normas nacionais concernentes ao exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento e nas municipais (art. 12.º da Diretiva 93/109/CE e art. 11.º da Diretiva 94/80/CE).

O eleitor comunitário deverá apresentar os mesmos documentos que um eleitor nacional exibe para se inscrever nos cadernos eleitorais daquele país ou para postular uma candidatura, podendo o Estado-Membro exigir informações suplementares através de uma declaração formal.

O Estado-Membro terá de informar tempestivamente ao eleitor o seguimento dado ao seu pedido de inscrição eleitoral ou a decisão referente à admissão da candidatura. Se houver recusa da inscrição ou rejeição da candidatura pleiteada, o eleitor comunitário poderá interpor os mesmos recursos legais facultados aos nacionais em situações idênticas (art. 11.º da Diretiva 93/109/CE e art. 10.º da Diretiva 94/80/CE).

Não é permitido o exercício de voto ou a candidatura em mais de um Estado-Membro no mesmo pleito, sobretudo no tocante às eleições para o Parlamento (art. 4.º da Diretiva 93/109/CE). Então os Estados da UE devem ter um sistema de troca de dados visando coibir duplicidade de votos ou candidaturas duplas (art. 7.º da Diretiva 93/109/CE).

1. O direito de eleger – o direito ao voto

Embora seja universal, o direito de eleger pressupõe o cadastramento no órgão eleitoral competente, para que se verifique a aptidão quanto ao exercício desse direito por parte do interessado. Essa é a finalidade da inscrição eleitoral na União Europeia, e no Brasil esse instituto corresponde ao alistamento eleitoral.

O eleitor comunitário que tenha se manifestado nesse sentido exercerá o direito de voto no Estado-Membro de residência, e se o voto for obrigatório no Estado-Membro

³ Autarquia é o menor ente político do Estado e equivale ao nosso município.

⁴ A expressão “cidadão comunitário” é utilizada para designar genericamente o cidadão nacional de qualquer país membro da União Europeia.

de residência, mesmo que não o seja no país de origem, essa obrigação também se aplica aos eleitores não nacionais inscritos nos cadernos eleitorais (art. 8.º da Diretiva 93/109/CE e art. 7.º da Diretiva 94/80/CE).

Nos países onde o voto não for obrigatório, os cidadãos comunitários poderão ser inscritos automaticamente nos cadernos eleitorais, a partir de situações como, por exemplo, o recenseamento (art. 7.º, 3 da Diretiva 94/80/CE).

a) Inscrição nos cadernos eleitorais

Para se inscrever nos cadernos eleitorais, o eleitor comunitário terá de apresentar a mesma documentação de um eleitor nacional.

No que concerne às eleições para o Parlamento Europeu, o cidadão deverá especificar: a) a nacionalidade; b) o endereço no Estado-Membro de residência; c) se for o caso, o caderno eleitoral da autarquia local ou circunscrição do Estado-Membro de origem em que por último tenha se inscrito; d) via declaração, que votará no Estado-Membro de residência. Poderá o Estado-Membro de residência também exigir que o interessado declare que não está privado de sua capacidade eleitoral ativa no país de origem, informe desde que data fixou residência naquele Estado e apresente documento de identificação válido (art. 9.º da Diretiva 93/109/CE).

A opção pelo direito de votar nas eleições para o Parlamento Europeu no país de residência implica renúncia automática ao exercício desse direito no Estado-Membro de origem.

Nas eleições autárquicas, o Estado-Membro de residência poderá exigir que os eleitores comunitários apresentem um documento de identidade válido, e ainda especifiquem a nacionalidade e o endereço no país de residência. Caso seja necessária a mudança de residência para uma autarquia situada no mesmo Estado ou região, o eleitor comunitário estará nas mesmas condições legais de um nacional (art. 8.º da Diretiva 94/80/CE).

Os eleitores comunitários manterão sua inscrição no país de residência nas mesmas condições dos nacionais até requererem o desligamento ou deixarem de preencher as condições necessárias ao exercício do direito ao voto (art. 9.º, 4 da Diretiva 93/109/CE e art. 8.º, 3 da Diretiva 94/80/CE).

2. O direito de ser eleito

Como deve restar provado que o cidadão está apto para se candidatar, faz-se necessário um procedimento no qual se verifique essa aptidão. Essa é a finalidade da apresentação da candidatura na União Européia. No Brasil o instituto jurídico correspondente é o requerimento de registro de candidatura (RRC).

a) Condições de elegibilidade

Na União Européia, a nacionalidade ou cidadania européia está entre as condições de elegibilidade, uma vez que a cidadania confere acesso à inscrição eleitoral que, por sua vez, é pré-requisito para a capacidade eleitoral passiva (art. 3.º, “a” da Diretiva 93/109/CE e art. 3.º, “a” da Diretiva 94/80/CE).

Note-se que, de modo diverso do nosso ordenamento, que coloca entre as condições de elegibilidade a filiação partidária, a União Européia não exige vinculação a um partido político para a candidatura ao Parlamento Europeu, podendo então o cidadão concorrer sem a inscrição partidária.

b) Elegibilidade

Nas eleições para o Parlamento Europeu, a inelegibilidade decorrente de decisão judicial em matéria cível ou penal consoante a legislação do Estado-Membro de origem ou de residência implica óbice ao exercício desse direito no Estado-Membro de residência, uma vez que a candidatura às eleições para o Parlamento será indeferida quando o cidadão não apresentar atestado das autoridades do Estado-Membro de origem assegurando que é elegível ou que são desconhecidas causas de inelegibilidade (art. 6.º da Diretiva 93/109/CE).

No tocante às eleições municipais, cabe aos Estados-Membros dispor ou não que a inelegibilidade decorrente de decisão judicial em matéria cível ou penal, por força da legislação do Estado-Membro de origem, resulta em impedimento ao exercício do mesmo direito no Estado-Membro de residência. Em face disso, a candidatura do cidadão comunitário às eleições autárquicas poderá ser indeferida se o interessado não apresentar declaração afirmando ser elegível no país de origem ou atestado das autoridades do Estado-Membro de origem certificando que o mesmo não se encontra privado do direito de ser eleito ou que é desconhecida essa incapacidade (art. 5.º da Diretiva 94/80/CE).

Os Estados da União poderão restringir aos seus nacionais o acesso a cargos de presidente ou de membro do órgão colegiado executivo das autarquias (art. 5.º, 3 da Diretiva 94/80/CE).

c) Apresentação de candidatura

Na União Européia, os elegíveis comunitários deverão apresentar os mesmos documentos que um candidato nacional exhibe na ocasião da candidatura.

A Diretiva 93/109/CE, em seu art. 10.º, afirma que, para as eleições do Parlamento Europeu, o cidadão deve informar: a) a nacionalidade e o endereço no Estado-Membro de residência; b) que não é simultaneamente candidato ao Parlamento Europeu em outro Estado-Membro; c) caso necessário, o caderno eleitoral da autarquia ou circunscrição em que se encontra sua última inscrição. Deve apresentar também uma certidão das autoridades competentes do Estado-Membro de origem atestando que é elegível ou que é desconhecida barreira para o exercício da capacidade eleitoral passiva. O Estado-Membro poderá ainda requisitar do interessado a apresentação de documento de identidade que conste desde quando é nacional do Estado-Membro.

No que concerne às eleições municipais, o art. 9.º da Diretiva 94/80/CE dispõe que o Estado-Membro de residência poderá exigir que o cidadão: a) especifique a nacionalidade e o endereço; b) declare que não se encontra privado de sua capacidade eleitoral passiva no Estado-Membro de origem e, em caso de dúvida, junte atestado das autoridades administrativas competentes ratificando tal declaração; c) apresente documento de identidade; d) assegure que não exerce nenhuma função sobre a qual incida alguma incompatibilidade nos termos da legislação daquele país; e) informe, eventualmente, o último endereço no Estado-Membro de origem.

Observe-se que as condições de incompatibilidades aplicáveis aos nacionais de um Estado-Membro são aplicáveis, da mesma maneira, aos elegíveis comunitários nas eleições municipais (art. 6.º, Diretiva 94/80/CE). E ainda os Estados-Membros poderão dispor que, uma vez eleito autárquico, o cidadão não poderá exercer funções em outros Estados-Membros equivalentes às que são incompatíveis com o cargo naquele país. Semelhante disposição possui o nosso direito ao proibir a acumulação da maioria dos cargos eletivos com o exercício de serviço público, exceto no caso de membro do parlamento mirim, se houver compatibilidade de horários (art.38, CF).

Considerações Finais

A integração da Europa implica necessariamente o deslocamento de competências soberanas específicas dos Estados para a União Européia. Não se trata da dissolução do Estado nacional, porém o Estado constitucional passa a conceber sua soberania e sua competência de maneira profundamente diversa do tradicional modelo de Estado moderno.⁵

Vigoram nos países membros princípios que fornecem a base estruturante da Constituição da União Européia. Entre eles convém mencionar o princípio da primazia do direito comunitário, o princípio da prioridade ou da apreensão de competências, o princípio da autonomia do direito comunitário e o princípio da aplicabilidade direta do direito europeu. Esses princípios afirmam a proeminência do direito comunitário sobre o direito nacional e até mesmo sobre a Constituição dos Estados-Membros.⁶

Muito se avançou na formação desse novo conceito de Estado, ou seja, o Estado Comunitário, onde os Estados-Membros cederam competências e ampliaram o conceito de soberania a ponto de permitir que uma pessoa não cidadã de um Estado-Membro possa ali exercer sua capacidade eleitoral ativa e passiva.

A União Européia, nessa seara eleitoralista, por ora limita-se a traçar normas gerais através da Diretiva 93/109/CE e da Diretiva 94/80/CE, cabendo a cada país membro legislar especificamente. As diretivas comunitárias são atos normativos que impõem ao Estado-Membro uma obrigação de resultado, deixando margem para que o país decida quanto à forma e ao meio de se chegar ao seu fim, e nesse sentido fornecem aberturas para o regime nacional respectivo, como esclarece Canotilho⁷. Deve-se destacar, portanto, que as diretivas prescrevem apenas regras gerais, obrigações de resultado, competindo ao Estado-Membro elaborar as normas específicas, isto é, a forma ou o meio de se chegar a esse resultado.

No âmbito eleitoral, os primeiros passos já foram dados, porém longa é a caminhada que está por vir, de modo que muitos institutos ainda devem ser aperfeiçoados, visando maior integração entre os países da União Européia.

Observe-se que o conceito de cidadania é mais amplo nos Estados da União Européia do que em quaisquer outros, de maneira que cada um de seus países membros tem a obrigação de dispensar igual tratamento aos seus próprios nacionais e aos cidadãos comunitários, o que também evidencia a significativa elasticidade do conceito de soberania, já que os países membros cederam parte da mesma à União.

Vale ressaltar, por fim, que esse modelo de bloco, antes apenas econômico, poderá se constituir em referência para o futuro do Mercosul (Mercado Comum do Sul) e, conseqüentemente, para o nosso Direito Eleitoral, que deverá passar por transformações de forma a conceder capacidade eleitoral ativa e passiva a cidadãos não brasileiros. Para tanto, pressupõe-se que o Brasil terá de ceder parte de sua competência legislativa eleitoral a uma organização supra-estatal, *in casu*, o Mercosul. Entretanto, antes disso, é necessário caminhar para a flexibilização do conceito de soberania, o qual deverá ser compreendido de modo a assegurar o gozo de determinados direitos a um número maior de pessoas, brasileiras ou não.

⁵ CANOTILHO, *op. cit.*, p. 234.

⁶ CANOTILHO, *op. cit.*, p. 235.

⁷ CANOTILHO, *op. cit.*, p. 819.

Referências

CÂNDIDO, Joel J. Inelegibilidades no Direito Brasileiro. 2.ed. Bauru: Edipro, 2003.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

EUROPA. A Europa em 12 lições. A Europa dos Cidadãos. Disponível em: <http://europa.eu.int/abc/12lessons/index9_pt.htm> acesso em 19 set. 2005.

EUROPA. A vossa Europa. Cidadãos. Ficha de informação. Direitos dos cidadãos comunitários residentes noutra país da UE: Eleições ao Parlamento Europeu: Portugal. Disponível em: <<http://europa.eu.int/youreurope/nav/pt/citizens/factsheets/pt/rightsinotherms/europarlections/pt.html>> acesso em 29 ago. 2005.

EUROPA. A vossa Europa. Cidadãos. Ficha de informação. Direitos dos cidadãos comunitários residentes noutra país da UE: Eleições Autárquicas: Portugal. Disponível em: <<http://europa.eu.int/youreurope/nav/pt/citizens/factsheets/pt/rightsinotherms/localelections/pt.html>> acesso em 29 ago. 2005.

EUROPE. The European Union institutions and other bodies. The European Parliament. Disponível em: <http://europa.eu.int/institutions/parliament/index_en.htm> acesso em 12 set. 2005.

MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PINTO, Djalma. Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais. S. Paulo: Atlas, 2003.

RAMAYANA, Marcus. Direito Eleitoral. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 20. ed. S. Paulo: Malheiros, 2002.