

## **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania**

### **PROJETO DE LEI Nº 1.210/07**

*“Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).”*

#### **VOTO**

Embora louvável o objetivo da Proposição ora sob exame, a instituição de listas partidárias preordenadas, também conhecidas como lista partidárias fechadas, é de chapada inconstitucionalidade.

#### **SISTEMA DISTRITAL PLURINOMINAL**

No Brasil, as eleições proporcionais são feitas em distritos eleitorais: os Estados e o Distrito Federal, nas eleições para Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital; e os Municípios, nas eleições para Vereadores.

De acordo com a Constituição, os distritos eleitorais brasileiros variam entre quatro e noventa e quatro vagas.

O menor distrito eleitoral possível é o de um Território Federal, no qual, em obediência ao art. 45, § 2º, da Constituição, são eleitos quatro deputados federais.

Como presentemente, não há Território Federal, os menores distritos eleitorais são os dos Estados que elegem oito deputados federais, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição.

O maior distrito eleitoral decorre do art. 45, § 1º, c/c art. 27, *caput*, da Constituição, o qual determina que o número de Deputados Estaduais eleitos nos Estados com mais de onze representantes na Câmara dos Deputados seja o resultante do acréscimo de vinte e quatro unidades ao número de Deputados Federais: o Estado de São Paulo, o mais populoso, elege setenta Deputados Federais e, por tal razão, noventa e quatro Deputados Estaduais.

No âmbito municipal, o art. 29, IV, da Constituição limita a variação dos distritos eleitorais entre nove e cinquenta e cinco vagas.

Verifica-se, pois, que nas eleições proporcionais: a) há distritos eleitorais no Brasil; b) para eleição de Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital, os distritos eleitorais são os Estados e o Distrito Federal; c) para eleição de Vereador, os distritos eleitorais são os Municípios; d) há números mínimos e máximos de vagas nos distritos eleitorais brasileiros, constitucionalmente impostos.

Sem emenda constitucional, o sistema distrital plurinominal nas eleições proporcionais brasileiras não pode ser modificado.

## **VIOLAÇÃO AO DIREITO CONSTITUCIONAL AO VOTO DIRETO**

A norma constitucional que consagra o voto direto assegura a cada cidadão o direito de, sem intermediação, escolher seus representantes para o exercício do poder político: Deputado Federal, Senador, Presidente da República, Deputado Estadual, Governador de Estado Deputado Distrital, Governador do Distrito Federal, Vereador e Prefeito.

O que qualifica um voto como direto é a impossibilidade de terceiros restringirem a livre manifestação da vontade soberana do eleitor. O voto não deixa de ser direto apenas quando o cidadão comum é chamado simplesmente a escolher um colégio eleitoral com poderes de efetivamente eleger os dirigentes políticos de um país; ele também deixa de ser direto quando o eleitor não pode externar incondicionalmente sua vontade, porque depende de um conjunto de pessoas - no caso, os convencionais partidários - que lhe tolhem a liberdade de escolha.

O voto direto é direito público subjetivo elevado à condição de cláusula pétrea por força do disposto no art. 60, § 4º, II, da Constituição.

Sempre que a Constituição admitiu restrições ao voto direto, fê-lo expressamente: a) ao permitir eleição indireta para a chefia do Poder Executivo na hipótese do art. 81, § 1º; b) ao retirar do eleitor o poder de eleger direta e livremente o Vice-presidente, Vice-governadores e Vice-prefeitos, por força do art. 77, § 1º.

Em nenhum outro momento, a Constituição permitiu que houvesse a interposição de qualquer instituição ou grupo entre o cidadão e o candidato que aquele escolhesse.

Em relação às eleições proporcionais, o sistema distrital plurinominal brasileiro, constitucionalmente imposto, e o voto direto, também constitucionalmente garantido, são incompatíveis com o sistema de lista eleitoral preordenada porque, não havendo no Brasil distrito eleitoral uninominal, fica garantido ao eleitor sempre a escolha daquele em que possa votar.

De fato, nas eleições proporcionais, os distritos têm sempre mais de uma vaga. Assim, os partidos políticos, atendidas as limitações legais, podem

lançar vários candidatos. Sendo o voto direto, o cidadão forçosamente terá direito a optar entre vários candidatos mesmo de idêntica coloração política.

Não se alegue, por outro lado, que o voto direto é compatível com o sistema de lista preordenada porque embora o art. 38, 1, da Constituição da Alemanha garanta o direito ao voto direto, haja lista fechada naquele País.

Na Alemanha, o sistema eleitoral é profundamente singular e totalmente inaplicável ao Brasil.

Na eleição para o Parlamento alemão, o eleitor tem direito a dois votos: com o primeiro, elege a pessoa em quem confia, numa eleição distrital uninominal; com o segundo, vota em lista fechada, numa eleição proporcional nacional.

Como a eleição proporcional é nacional, o número de Deputados Federais por Estado alemão é profundamente variável, situação incompatível com a Constituição brasileira, que consagra os distritos eleitorais plurinominais supra-referidos.

O modelo alemão não serve, pois, como argumento para a adoção de lista preordenada no Brasil.

Não se alegue, ainda, que a longa existência do voto em legenda no sistema eleitoral brasileiro demonstra a compatibilidade das listas preordenadas com a Constituição.

O voto em legenda é uma opção do eleitor, que, por meio dele, abre mão de votar diretamente, permitindo que os demais eleitores - não uma convenção partidária - escolham os candidatos que merecem ser eleitos. Nesta hipótese, não há subtração do direito constitucional ao voto direto, mas opção do cidadão por não o exercer.

Há, pois, violação ao direito constitucional ao voto direto.

### **VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA**

A garantia constitucional do voto direto impede que, mesmo por emenda constitucional, institua-se duas classes de eleitores: os inferiores, que apenas balizam numericamente a atuação dos superiores, e estes que efetivamente escolhem quem exercerá o poder político.

O voto direto, portanto, não se refere simplesmente ao número de pessoas que serão eleitas de cada agremiação partidária ou tendência política, mas, sim, a quem será eleito.

O voto direto assegura o compromisso do eleito com seus eleitores, característica eliminada no sistema de listas preordenadas ou fechadas: o compromisso do eleito é com os eleitores superiores que o colocaram em melhor ou pior posição na lista partidária.

Não se nega que as exigências de filiação partidária e, por conseqüência, vitória em convenção partidária conferem aos partidos políticos alguma influência na escolha a ser feita pelos cidadãos. Contudo, essa pequena influência cessa na confecção da lista, a partir da qual, o eleitor, soberanamente, exerce seu direito constitucional de escolha de seu representante político.

Criar listas eleitorais preordenadas nas eleições proporcionais implica, evidentemente, violar o princípio da isonomia: se antes, os vitoriosos em cada convenção partidária buscavam o voto do eleitor de forma igualitária, agora passam a ter maior ou menor chance de eleição de acordo com seu prestígio dentro de cada partido ou federação partidária.

O regime democrático, garantido pela Constituição ao reconhecer que todo o poder emana do Povo, outorga ao eleitor a decisão de, soberanamente, escolher quem deseja ver como seu representante político. Não há justificativa racional para retirar do eleitor tal poder, transferindo-o para um conjunto de pessoas cuja única característica comum é ser convencional de um partido.

De fato, a condição de convencional de um partido não desigualta tal pessoa dos demais cidadãos. Conferir àquele grupo o poder de preordenar a lista de candidatos a cargos políticos, retirando tal atribuição constitucional do eleitor, implicar tratar desigualmente pessoas iguais.

Há, pois, violação ao princípio da isonomia.

### **VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE**

Criar listas eleitorais preordenadas nas eleições proporcionais implica, evidentemente, violar o princípio da proporcionalidade.

Os defensores do sistema de listas eleitorais preordenadas sustentam que a mesma reforça a disciplina partidária. O presente projeto de lei é, para tal objetivo, totalmente inadequado.

O que pode reforçar a disciplina partidária são regras, necessariamente veiculadas por emenda constitucional, que submetam os titulares de mandato eletivo a mais rígido controle com relação aos programas de governo que justificaram sua eleição.

A adoção de lista eleitoral preordenada nada assegura quanto à fidelidade e disciplina partidárias. Eleito o Parlamentar por tal sistema, a possibilidade de perda de seu mandato continua a ser regida pelo art. 54 da Constituição, possibilitando que o mesmo troque de Partido sem qualquer punição.

Aliás, o sistema de lista preordenada pode incentivar a infidelidade partidária: eleito o Parlamentar por tal sistema, outra agremiação partidária poderá imediatamente oferecer-lhe melhor colocação em sua lista na eleição seguinte.

Como se vê, o sistema de lista eleitoral preordenada é inadequado para o escopo de fortalecimento da disciplina e fidelidade partidária.

Mesmo que adequado fosse, o sistema de lista eleitoral preordenada é desnecessário para os fins preconizados por seus defensores.

A "extrema personalização do voto", argumento recorrente para adoção das listas preordenadas, pode ser combatida com outras medidas igualmente eficazes mas menos onerosas ao direito constitucional do voto direto: normatização mais rígida das propagandas partidária e eleitoral.

Se houver regras mais rígidas de propagandas partidária e eleitoral, as propostas das agremiações políticas terão mais evidência do que discursos individualistas de seus eventuais candidatos.

Ocorre que para se obter o objetivo de "despersonalizar o voto", restrições legais às propagandas eleitorais e partidárias se revelam bem menos onerosas ao pleno exercício dos direitos políticos do que a subtração ao eleitor de seu direito constitucional ao voto direto.

Como se vê, o sistema eleitoral de lista preordenada é desnecessário para o escopo de fortalecimento da disciplina e fidelidade partidária.

Há, pois, violação ao princípio da proporcionalidade das leis.

## **INCONSTITUCIONALIDADE DA INSTITUIÇÃO DE FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA**

O Projeto de Lei nº 1.210/07 apresenta, também, outra  
inconstitucionalidade.

Há, por força do art. 17, § 1º, da Constituição, na redação que lhe foi  
dada pela Emenda Constitucional nº 52/06, direito constitucional dos partidos  
políticos à livre coligação.

Assim, o PL nº 1.210/07 pretende restringir direito constitucionalmente  
assegurado, sendo, também por isso, inconstitucional, inclusive no mérito.

Sala da Comissão, em 14 de junho de 2007.

**Arnaldo Faria de Sá**  
**Deputado Federal – São Paulo**