

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA sobre o Projeto de Lei do Senado nº 293, de 2011, que dispõe sobre o voto em listas partidárias pré-ordenadas, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

RELATOR: Senador SÉRGIO PETECÃO

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 293, de 2011, de autoria do Senador Humberto Costa, que dispõe sobre o voto em listas partidárias pré-ordenadas, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

O projeto altera a redação de diversos dispositivos das supracitadas Leis, além de revogar outros, de maneira a promover as seguintes mudanças na regra eleitoral brasileira aplicável às eleições proporcionais.

Em primeiro lugar, a instituição das listas partidárias pré-ordenadas de candidatos. Os partidos apresentariam suas relações de candidatos numa lista e a posição de cada candidato na lista definiria a ordem da eleição para as cadeiras conquistadas. O voto em nomes, como existe hoje, desapareceria e haveria apenas o voto na legenda.

Em segundo lugar, o fim das coligações para as eleições proporcionais, com a revogação do art. 105 do Código Eleitoral, que faculta a coligação nas eleições para Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereador.

Em terceiro lugar, a substituição do critério da maior votação nominal pelo critério das maiores médias de cada partido para definir os eleitos no caso de nenhum partido alcançar o quociente eleitoral.

Em quarto lugar, o uso da ordem da lista para definir a posição dos candidatos não eleitos como suplentes.

Em quinto lugar, a regra utilizada para a formação da lista: em convenção partidária, com apuração do voto direto e secreto de ao menos 15% dos filiados.

Em sexto lugar, a definição do número de vagas em disputa como teto para o número de integrantes da lista de cada partido, ao invés de 150 ou 200% das cadeiras, como vigora hoje para partidos e coligações, respectivamente.

Em sétimo lugar, a alternância de gêneros como critério obrigatório para composição da lista. Ou seja, o nome de um candidato de um dos sexos deveria ser seguido, necessariamente, pelo nome de um candidato do outro sexo.

Em oitavo lugar, a previsão de referendo popular, a ser realizado em até um ano após as primeiras eleições gerais realizadas sob a nova regra.

Na justificação, o autor rememora o resultado dos trabalhos da Comissão da Reforma Política do Senado Federal, presidida pelo Senador Francisco Dornelles, que concluiu pela manutenção do sistema de voto proporcional, com a passagem das listas “abertas” de candidatos para as listas pré-ordenadas. Essa decisão da Comissão resultou, no entanto, na apresentação da nova regra sob a forma de proposta de emenda à Constituição, ao invés do caminho, considerado preferível pelo autor, das alterações pontuais na legislação infraconstitucional. O projeto tem por objetivo trilhar esse caminho e toma como base a proposta do Poder Executivo, encaminhada ao Congresso Nacional em 2008.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

No que se refere à constitucionalidade da proposição, cabe assinalar, em primeiro lugar, que nela são observados os requisitos constitucionais de competência e iniciativa e que seu conteúdo não conflita com os princípios fundamentais da República, nem com os direitos e garantias individuais. A exigência de convenção partidária com voto direto e secreto para definição da lista tampouco fere o princípio da autonomia dos partidos, assegurado no art. 17 da Constituição, uma vez que fortalece o valor maior do regime democrático, valor ao qual a autonomia dos partidos está expressamente subordinada no texto constitucional.

Além disso, a forma adequada à matéria é o projeto de lei, uma vez que a Constituição exige a regra do voto proporcional, mas não se detém na natureza da lista de candidatos, se aberta ou pré-ordenada.

Não há óbices outros no que se refere à juridicidade e à regimentalidade do projeto.

No que diz respeito ao mérito do projeto, é preciso assinalar, em primeiro lugar, que a discussão, no âmbito do Congresso Nacional, a respeito

da regra eleitoral brasileira é antiga e recorrente. Em praticamente todos os momentos posteriores às eleições realizadas na vigência da Carta de 1988 o debate sobre reforma política ganhou alento e materializou-se na constituição de Comissões Especiais, nas duas Casas do Congresso Nacional e na apresentação de propostas de mudança.

Esse debate confronta os críticos da regra vigente, que levantam as supostas conseqüências não desejadas do voto proporcional em listas abertas, com seus defensores, que enfatizam as possíveis conseqüências deletérias das mudanças propostas.

Na perspectiva dos críticos, a regra atual, ao personalizar as campanhas, trabalha simultaneamente no sentido de enfraquecer os partidos, elevar o custo das eleições, propiciar a fragmentação das bancadas eleitas e dificultar, desse modo, a construção da governabilidade. O sistema atual contaria com a desaprovação do eleitor e a resistência dos Poderes Executivos. Com a adoção da lista fechada, a disputa interna dos partidos ocorreria na convenção, não na campanha; as eleições seriam mais baratas; as direções partidárias teriam mais poder e as bancadas, unidade maior; e as negociações para a construção da governabilidade seriam mais simples.

Tampouco faltam argumentos de peso aos defensores da regra atual. O aumento de poder das direções partidárias é por eles percebido como um avanço da burocratização dos partidos, avanço que ocorre em detrimento de eleitores e de candidatos. Mais poder para a direção partidária implica, nessa linha, menos poder para os parlamentares do partido; e menos poder ainda para os eleitores, aos quais seria retirada a possibilidade de contribuir para a definição da ordem de votação e de ingresso dos candidatos do seu partido. Problemas no financiamento das campanhas e na formação das bases de apoio dos governos podem encontrar, nessa linha de argumentação, soluções outras que não reduzam o poder do voto de cada eleitor.

A redução do poder do voto do eleitor que a lista partidária pré-ordenada acarreta é o argumento mais consistente a pesar contra o projeto em apreço. É certo que, conforme todas as pesquisas, o eleitor encontra-se insatisfeito com a organização do sistema político-eleitoral brasileiro. Não é razoável supor, contudo, que uma solução que maximiza o valor ordem em detrimento da participação popular venha a conseguir o apoio desse mesmo eleitor.

Essa objeção ganha peso adicional na conjuntura política que as democracias atravessam hoje no mundo. A revolução tecnológica multiplica os canais de participação do cidadão e a demanda por participação direta ganha impulso. O sistema representativo encontra-se em crise e o centro dessa

crise está nos partidos políticos, que perdem a cada dia identidade, filiados e contribuintes no mundo inteiro. Nessa situação, em que a confiança dos eleitores tende a deslocar-se de programas partidários para pessoas singulares, desconsiderar a relação dos candidatos com os eleitores, para supervalorizar as direções partidárias é caminhar em sentido contrário aos rumos da história.

III – VOTO

Em razão do exposto, opinamos pela constitucionalidade e juridicidade da matéria e, no mérito, votamos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 293, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator