

## PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2011, cujo primeiro signatário é o Senador JOSÉ SARNEY, que *altera o art. 45 da Constituição Federal, para instituir o sistema eleitoral proporcional de listas preordenadas nas eleições para a Câmara dos Deputados* (tramita em conjunto a Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2011, que *acrescenta incisos ao art. 17 da Constituição Federal para prever a realização de eleições internas diretas nos partidos políticos para a escolha de candidatos aos cargos eletivos.*)

RELATOR: Senador **ROMERO JUCÁ**

### I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 43, de 2011, que tem como primeiro signatário o Senador JOSÉ SARNEY resultou dos trabalhos da Comissão de Reforma Política, que transcorreram recentemente neste Casa, pretende alterar o art. 45 da Constituição Federal, para instituir o sistema eleitoral proporcional de listas preordenadas nas eleições para a Câmara dos Deputados.

Nesse sentido, a nova redação proposta para o *caput* do art. 45 da Constituição Federal, pelo art. 1º da iniciativa, estabelece que a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em listas partidárias preordenadas, respeitada a alternância de um nome de cada sexo, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, na forma da lei.

O art. 2º prevê a entrada em vigor da emenda constitucional que se pretende adotar após sua aprovação em referendo a ser realizado concomitantemente às eleições de 2012.

Na Justificação está posto que a presente proposta de emenda à Constituição tem o objetivo de adotar o chamado “voto em lista fechada” nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara de Vereadores e Câmara Legislativa do Distrito Federal, conforme proposta aprovada pela Comissão de Reforma Política instituída pelo Ato nº 24, de 2011, do Senhor Presidente do Senado Federal.

Registra-se, ademais, que a opção por propor a alteração pretendida mediante proposta de emenda à Constituição se justifica em razão de que projeto de lei destinado a adotar o ‘voto em lista fechada’ para as referidas Casas Legislativas seria inconstitucional, por contrariar o voto direto consagrado na Lei Maior, pois em nossa tradição constitucional voto direto significa modalidade de voto em que não há intermediários entre os eleitores e os parlamentares por eles eleitos.

E no ‘voto em lista fechada’ os eleitos seriam escolhidos pelos partidos e não pelos eleitores, o que frustraria a natureza direta do voto, como prevista na Constituição.

À Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2011, foi apensada a de nº 23, de 2011, que acrescenta incisos ao art. 17 da Constituição Federal para prever a realização de eleições internas diretas nos partidos políticos para a escolha de candidatos aos cargos eletivos.

Nesse sentido, o inciso V que a proposição pretende aditar ao art. 17 estabelece que a escolha de candidato a cargo eletivo pelos partidos políticos, tanto para as funções executivas quanto legislativas, será feita mediante a eleição direta pelos eleitores filiados ao partido, no âmbito da circunscrição eleitoral correspondente ao cargo em disputa. E o inciso VI estatui que para a escolha de candidatos a cargos eletivos pelo sistema proporcional, no âmbito interno dos partidos políticos, além do disposto no inciso anterior, da opção de cada filiado deverão constar, na mesma proporção, votos para homens e mulheres.

É o Relatório.

## II – ANÁLISE

Consoante prevê o art. 356 do Regimento Interno da Casa, cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitir parecer sobre proposta de emenda à Constituição.

Passamos, pois, a analisar a presente proposição.

### Da Constitucionalidade

Inicialmente, quanto à constitucionalidade, cabe indagar se o sistema eleitoral de lista fechada é compatível com a Constituição de 5 de outubro de 1988 e, conforme análise que fazemos a seguir, o nosso entendimento é o de que tal sistema eleitoral não se coaduna com a nossa Lei Maior.

Vejamos. O art. 14, *caput*, da Lei Maior, estabelece que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Por outro lado, o art. 45, *caput*, também da Constituição Federal, preceitua que a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

Desse modo, como vemos, a Constituição Federal estabelece que os Deputados Federais sejam eleitos diretamente e em nossa tradição constitucional voto direto significa voto em candidato, em pessoas concreta, vale dizer, significa que entre os eleitores e os parlamentares por eles eleitos não há intermediários.

E ocorre que o “voto em lista fechada” retira do cidadão a condição de eleitor primário definida no art. 14, *caput* e no art. 45, *caput*, da Lei Maior, pois em tal espécie de sistema eleitoral os escolhidos para compor a Câmara dos Deputados são, na verdade, votados diretamente pelas convenções dos partidos políticos e não pelos eleitores.

Por conseguinte, as convenções ou direções partidárias que ficariam encarregadas de elaborar as listas preordenadas se caracterizariam

como intermediários ilegítimos entre o eleitor e o eleito, frustrando a natureza direta do voto.

Como consequência, temos que a chamada “lista fechada” contraria a exigência constitucional que requer que a soberania popular seja exercida pelo voto direto.

Tal convicção se robustece quando examinamos a nossa história constitucional republicana. O voto direto nas eleições para a Câmara dos Deputados foi consagrado em nossa história constitucional na primeira Constituição republicana, de 24 de fevereiro de 1891 (art. 28), tendo sido adotado já no texto constitucional provisório aprovado pelo Decreto nº 510, de junho de 1890 (art. 27 c/c art. 1º do ADCT), do Governo Provisório, que regulamentou as eleições para a Assembléia Constituinte.

Nos seus Comentários à Constituição de 1891, Carlos Maximiliano escreveu:

**O sufrágio directo põe em relação imediata o representante e o representado**, cujos interesses, direitos e necessidades devem ser estudados por aquelle. Cresce a autoridade popular; torna-se inilludível a reponsabilidade do congressista perante a massa geral dos seus cidadãos (Comentários à Constituição Brasileira de 1891, p. 322, Edição Fac similar, Senado Federal, 2005).

Ora, o ‘voto em lista fechada’, lista essa elaborada pelo partido acaba com a relação imediata entre o representante e o representado de que fala Carlos Maximiliano, relação imediata essa que é a razão de ser do voto direto e que – nas palavras do referido Mestre do nosso Direito Constitucional – amplia a soberania popular e aumenta a responsabilidade do congressista perante a Cidadania.

Retornando ao tempo presente e à Constituição vigente no País desde 5 de outubro de 1988, temos que a Lei Maior confere tanta importância ao voto direto como atributo da soberania popular que no seu art. 60, § 4º, consagra tal atributo como uma das suas ‘cláusulas pétreas’:

“Art. 60. ....

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

.....

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

.....”

E sobre o alcance da expressão ‘tendente a abolir’ escreve Ives Gandra da Silva Martins:

Tenho para mim que a melhor interpretação é aquela pela qual qualquer ‘alteração’ implica abolição do ‘dispositivo’ alterado, o que vale dizer, não só cuidou o legislador supremo em ‘abolição completa’ de qualquer das cláusulas, mas também da abolição parcial por alteração tópica dos referidos privilégios. (Comentários à Constituição do Brasil, Ed. 1995, 4º Volume, Tomo I, p. 355, grifos nossos).

Ora, à medida que o “voto em lista fechada” retira do eleitor o direito de votar diretamente em candidatos, em pessoas concretas; à medida que retira do cidadão a condição de eleitor primário, pois os escolhidos para compor a Câmara dos Deputados passariam ser definidos pelas convenções partidárias, intermediárias ilegítimas entre o eleitor e o eleito, frustrando a natureza direta do voto, temos que tal sistema fere a cláusula pétrea do voto direto.

Em face do acima exposto, o nosso entendimento é o de que o chamado “voto em lista fechada” não se coaduna com a Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988. Igualmente entendemos que a sua eventual adoção pelo Congresso Nacional atingiria a cláusula pétrea inscrita no art. 60, § 4º, II, da Lei Maior, sendo, portanto, inconstitucional.

## **Do Mérito**

De outra parte, no que se refere ao mérito, embora reconhecendo a elogiável intenção dos seus proponentes, o nosso entendimento é o de que a presente iniciativa não deve ser acolhida, por agravar as deficiências que pretende sanar.

Com efeito, a aplicação do sistema proporcional nas eleições para Deputados Federais, Estaduais e Vereadores tem sido motivo de insatisfação crescente do eleitorado e da opinião pública, em razão das distorções inerentes a esse sistema eleitoral.

Um dos motivos dessa insatisfação está em que muitas vezes o eleitor vota em determinado candidato, de sua preferência, e termina por contribuir para eleger outro, com o qual não tem nenhuma afinidade.

Ademais, o sistema proporcional também permite que candidatos que tiveram expressivas votações – não raramente figurando entre os mais votados – fiquem de fora do Parlamento, enquanto outros candidatos, com votações diminutas, são eleitos, o que arranha a própria legitimidade do Congresso Nacional.

E ocorre que o ‘voto em lista fechada’ agrava as deficiências do ‘voto em lista aberta’, hoje vigente, pois o eleitor fica impedido até mesmo de dar o seu voto para o candidato de sua preferência, o que jamais ocorreu em toda a nossa história eleitoral e estamos convencidos de que tal impedimento não seria bem acolhido pela Cidadania pátria.

Por essas razões, o nosso entendimento é o de que também com relação ao mérito a proposta do “voto em lista fechada” não deve prosperar.

Todavia, tendo em vista que todos estamos empenhados em realizar a Reforma Política, levando em conta que todos estamos de acordo sobre as fragilidades do sistema atual, ao invés de simplesmente rejeitar a presente proposta e encerrar o assunto, frustrando as expectativas de mudança que a Comissão de Reforma Política alimentou, optamos por submeter a esta Comissão Emenda Substitutiva que – mantendo o objetivo de alterar o atual sistema que regula as eleições para a Câmara dos Deputados – vai em sentido diverso do texto original da presente PEC, propondo a adoção do sistema majoritário.

Na verdade, como vimos acima, o sistema proporcional tem excluído minorias e impedido a eleição de candidatos representativos, muitas vezes situados entre os mais votados, enquanto candidatos de pouca votação muitas vezes logram eleger-se, não em razão de sua votação, mas apenas em decorrência do coeficiente eleitoral exigido pela regra da proporcionalidade.

Desse modo, formamos a convicção de que devemos adotar sistema o majoritário nas eleições para a Câmara dos Deputados, uma vez que o eleitor não entende e não confia no sistema proporcional atual.

Na verdade, o que precisamos garantir é o contato estreito e constante entre representados e representantes, do qual tanto carecemos hoje. E tal aproximação, necessária entre eleitores e eleitos, está contida no Substitutivo que ora apresentamos, que propõe solução simples, que permitirá que todos entendam e aceitem os resultados das eleições, eliminando as desconfianças de hoje.

Numa palavra, estamos propondo o resgate de um dos mais importantes princípios da democracia: a eleição dos candidatos mais votados, observada a votação que cada candidato venha a obter.

Nesse sentido, estamos estatuinto que a eleição para a Câmara dos Deputados será efetuada pelo sistema majoritário, alterando o *caput* do art. 45. E estamos consignando que serão eleitos os candidatos mais votados na circunscrição eleitoral – que permanecerá sendo o território de cada Estado – na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido.

De outra parte, no que se refere à vigência da mudança que aqui propomos estamos mantendo na íntegra o art. 2º do texto original da presente PEC, que estatui que a alteração proposta só entrará em vigor se for aprovada em referendo a ser realizado juntamente com as eleições previstas para o ano que vem.

Assim, a soberania popular dará a última palavra em matéria das mais fundamentais para o aperfeiçoamento da nossa democracia e das nossas instituições.

Por fim, quanto à PEC nº 23, de 2011, devemos consignar que não obstante a elogiável iniciativa do ilustre Senador EDUARDO SUPPLY, no sentido da democratização da vida interna dos partidos devemos ponderar que, nos termos da Constituição Federal (art. 17, § 1º) as agremiações partidárias têm assegurada toda a autonomia para definir a sua estrutura interna, a sua organização e o seu funcionamento.

Desse modo, seria de constitucionalidade duvidosa pretender obrigar a todos os partidos a promoverem eleições internas para escolher os respectivos candidatos. Todavia, o partido político que quiser adotar tal procedimento poderá adotá-lo, nada impede.

Por essa razão, o nosso posicionamento é pelo não-acolhimento da PEC nº 23, de 2011.

### **III – VOTO**

Como conclusão, o nosso voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2011, nos termos do seguinte Substitutivo, e pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2011:

#### **EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 43, DE 2011**

“Altera o art. 45 da Constituição Federal, para instituir o sistema majoritário nas eleições para a Câmara dos Deputados e dá outras providências.”

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** O art. 45 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 45.** A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema majoritário, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, para mandato de quatro anos.

.....

§ 3º Nas eleições para a Câmara dos Deputados cada Estado, cada Território e o Distrito Federal constituirão uma única circunscrição eleitoral.

§ 4º Estarão eleitos os candidatos mais votados na circunscrição eleitoral, na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido, até o número de lugares a preencher.” (NR)



**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor após a sua aprovação em referendo concomitante às eleições de 2012, convocado para este fim.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator