

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.331, DE 2007

(Apensos: PLs Nº 2.577, DE 2007, e Nº 6.704, DE 2009)

Dispõe sobre anistia de multas aplicadas pela Justiça Eleitoral nas eleições gerais de 2006.

Autor: Deputado LELO COIMBRA

Relator: Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe anistia os débitos decorrentes de multas aplicadas aos eleitores que deixaram de votar nas eleições realizadas nos dias 1º de outubro e 29 de outubro de 2006, bem como aos membros de mesas receptoras que não atenderam à convocação da Justiça Eleitoral, inclusive os alcançados com base no art. 344 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

O autor justifica sua proposta sob o argumento de que os eleitores que não votaram nas eleições de 2006 por motivos diversos não devem ser *“colocados à margem de sua cidadania plena”*.

Ao projeto foram apensados os PLs nº 2.577, de 2007, e nº 6.704, de 2009. No primeiro, o PL nº 2.577/07, concede-se anistia aos débitos decorrentes de multas aplicadas aos eleitores que deixaram de votar em qualquer dos turnos das eleições realizadas nos anos de 2000, 2002, 2004 e 2006, bem como aos membros das Mesas Receptoras que não atenderam à

convocação da Justiça Eleitoral, nos mesmos pleitos, inclusive os incursos no art. 344 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

O art. 3º do aludido projeto anistia todos os débitos resultantes das multas aplicadas pela Justiça Eleitoral, a qualquer título, em decorrência de infrações eleitorais praticadas nos anos de 2000, 2002, 2004 e 2006.

No segundo projeto em apenso, o PL nº 6.704/09, concede-se a anistia aos débitos decorrentes de multas aplicadas aos eleitores que deixaram de votar na eleição realizada no dia 05 de outubro de 2008, bem como aos membros da Mesa Receptora que não atenderam à convocação da Justiça Eleitoral no pleito do referido pleito, inclusive os incursos no art. 344 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas aos projetos nesta Comissão.

II - VOTO DO RELATOR

De início, pontuo que incumbe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se acerca da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito dos Projetos de Lei nº 2.331 e 2.577, ambos de 2007, e 6.704, de 2009. Passo, na sequência, à análise de cada um desses aspectos.

Quanto à constitucionalidade, o constituinte de 1988 não outorgou ao legislador infraconstitucional um cheque em branco para densificar as disposições constitucionais. Ao revés, impôs uma série de balizamentos, formais e materiais, que limitam a atividade legiferante, sob pena de, uma vez inobservados, amesquinharem a própria supremacia e efetividade da Lei Fundamental.

Examinada sob o viés *formal*, a constitucionalidade das proposições perpassa pela verificação de 3 (três) aspectos centrais: (i) saber se a matéria está inserida na competência legislativa da União, privativa ou concorrente, (ii) analisar a legitimidade da iniciativa parlamentar para

apresentação dos projetos de lei, e, por fim, *(iii)* examinar a adequação da espécie normativa utilizada.

Em primeiro lugar, os projetos de lei versam sobre anistias na esfera eleitoral, conteúdo inserto na disciplina de direito eleitoral de competências privativas legislativas da União, *ex vi* do art. 22, inciso I, da Constituição da República.

Além disso, a temática não se situa entre as iniciativas reservadas aos demais Poderes, circunstância que habilita sua apresentação por parlamentar (CRFB/88, art. 48, *caput*, e art. 61, *caput*).

Também se verifica a adequação da espécie normativa empregada na elaboração da proposição, uma vez que o tema não foi gravado pelo constituinte de 1988 à lei complementar.

Contudo, quando examinada sob o viés *material*, **os projetos de lei incorrem em manifesto ultraje à Constituição da República.**

Com efeito, pretendeu o constituinte de 1988, ao instituir a obrigatoriedade do voto, estimular a máxima participação popular no processo democrático. Cuida-se, reconheço, de critério meramente *quantitativo*, alicerçado no fato de que quanto maior o comparecimento dos cidadãos às urnas, maior será a legitimidade democrática.

Conquanto questionável o desenho vigente, certo é que somente a manifestação do constituinte reformador (*i.e.*, mediante a edição de emenda constitucional) poderá haver a implementação da facultatividade do voto.

Disso resulta que é preciso examinar, com certo rigor, qualquer tentativa de amesquinhar esse modelo, de maneira que a legislação que, em alguma extensão, desestime essa participação cívica ou estimule comportamentos irresponsáveis pelos partícipes do processo político, deve passar por um escrutínio mais rigoroso de constitucionalidade. É exatamente o que *in casu* ocorre.

As três proposições em análise, ao concederem anistias às multas eleitorais entre 2002 e 2008, geram desincentivos a esta mobilização popular de comparecimento às urnas, transmutando, pela via oblíqua, o voto obrigatório em facultativo.

Os mesmos desestímulos à participação cívica ocorrem com relação às anistias concedidas aos cidadãos que não tenham atendido a convocação para integrarem as Mesas Receptoras, nas eleições realizadas entre 2000 e 2008 (art. 1º, *parte final*, do PL nº 2.331/07; art. 2º, *parte final*, do PL nº 2.577/07; e art. 1º, *parte final*, do PL nº 66.704/07).

É que, somente em bases excepcionais, (e.g., invocação de escusa de consciência, *ex vi* do art. 5º, VIII, da Constituição ou doença comprovada etc.), afigura-se possível o não atendimento à convocação feita pela Justiça Eleitoral. Aliás, o não comparecimento sem justa causa é tipificado como crime pela legislação eleitoral, a teor do art. 344.

Referidas anistias, à evidência, têm o condão de estimular comportamentos desidiosos nos cidadãos, que não se verão compelidos a atender a convocação para participar do funcionamento das eleições. Pior: as proposições em análise anistiam os cidadãos que estejam respondendo criminalmente, nos termos do art. 344, do Código Eleitoral, prescrições normativas que institucionalizam a impunidade.

De igual modo, e especificamente quanto aos projetos de lei nº 2.577/07 e nº 6.704/09, a situação é mais aviltante: no art. 3º do PL nº 2.577/07, são anistiados todos os débitos resultantes das multas aplicadas pela Justiça Eleitoral, a qualquer título – repisa-se, a qualquer título –, em decorrência de infrações eleitorais praticadas nos anos de 2000, 2002, 2004, 2005 e 2006. Já quanto ao PL nº 6.704/09, o art. 2º concede a anistia aos débitos decorrente de multas, praticadas, em 2008, em decorrência de infrações praticadas a título de propaganda e de publicidade eleitorais. As prognoses legislativas não são nada animadoras.

Desenhos institucionais mais eficientes são aqueles que premiam os cidadãos que observam e cumprem o ordenamento jurídico, e não o oposto. As proposições, ao contrário deste imperativo pragmático, incitam comportamentos irresponsáveis e não produzem os melhores incentivos por parte dos indivíduos em termos de aperfeiçoamento institucional. Ao mesmo tempo, em vez de expungir, estimulam a prática de atos de corrupção, desvios ou abusos por parte dos destinatários da norma.

Deveras, a teleologia subjacente à sanção da pena pecuniária (*i.e.*, da multa) eleitoral é inequívoca: desestimular o descumprimento generalizado das normas cogentes eleitorais pelos cidadãos e

políticos, de ordem a evitar abusos e fraudes no prélio eleitoral, ao mesmo em que visa a incentivar um prodigioso *ativismo cívico*, materializado no comparecimento dos cidadãos às urnas e, ainda, tornar o processo legislativo mais legítimo e transparente.

Em vista disso, o que há de comum a todas as proposições é a sua manifesta inconstitucionalidade. Utilizando a dicotomia criada pelo jurista argentino Humberto Quiroga Lavié¹, a concessão dessas anistias eleitorais desafia o postulado da razoabilidade, em sua dimensão externa, na medida em que não se coaduna com o senso comum da sociedade e com os valores constitucionais.

Em outros termos: se a multa é comando secundário pelo não comparecimento às urnas e pela prática de certos ilícitos eleitorais, é preciso que aludidas sanções sejam efetivas e eficazes, sob pena de tornar inócua a legislação, constitucional e ordinária.

Daí que, se as sanções pecuniárias passarem a consubstanciar comando secundário de ilícito eleitoral meramente *decorativo* e despido de efetividade, a consequência prática é o estímulo a reiteradas práticas de fraudes e irregularidades, que irão comprometer bens jurídicos caso ao processo político, como a normalidade, a isonomia de chances, a legitimidade e a lisura da competição eleitoral, amesquinhando, em consequência, as instituições democráticas.

Especificamente na seara eleitoral, o ponto ótimo de equilíbrio do processo eleitoral depende de se coibirem os excessos dos partidos e candidatos, em especial (mas não unicamente) durante a fase da propaganda eleitoral, de maneira a evitar esses abusos e transgressões da necessária disciplina desse procedimento.

Ademais, não se pode olvidar que existe uma implicação entre democracia e processo eleitoral. Elas se retroalimentam. De um lado, a democracia representativa está diretamente associada a um processo eleitoral hígido e probo, com amplo respeito às regras do jogo. Por outro lado, sem um ambiente verdadeiramente democrático, descabe cogitar de um processo eleitoral legítimo, sem ingerências externas, em que os cidadãos possam escolher, livre e autonomamente, seus representantes.

¹ QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *Curso de derecho constitucional*. Buenos Aires: De Palma, 1985, p. 41 e ss.

Volvendo às proposições em exame, a concessão de anistias para infrações, em geral, e para os eleitorais, em particular, cria justamente o cenário oposto, e que se quer eliminar: um amplo cenário de impunidade com chancela do Congresso Nacional.

Não bastasse, os projetos de lei *sub examine* ultrajam o princípio da isonomia. É que apenas beneficiam aqueles que deixaram de satisfazer as multas impostas, *i.e.*, os que pagaram as multas não estariam alcançados pela lei. E, diversamente do que, à primeira vista, possa parecer, a solução do impasse não se dará com a extensão a todos os cidadãos da aludida anistia, mas, ao revés, proscrevendo que as normas constantes destes PLs tenham tramitação.

Há de se observar, por fim, que os projetos diminuem consideravelmente a receita proveniente de multas eleitorais que será recolhida à conta do Fundo Partidário e distribuída aos partidos na forma disciplinada pela Lei nº 9.096/95.

Daí por que, a nosso sentir, a inconstitucionalidade das proposições é chapada.

Em face da inconstitucionalidade apontada, restam prejudicadas as análises das proposições quanto à juridicidade e técnica legislativa.

Diante do exposto, nosso voto é no sentido da inconstitucionalidade, prejudicada a análise dos demais aspectos, inclusive o mérito (o qual exigiria a rejeição), dos Projetos de Lei nº 2.331 e 2.577, ambos de 2007, e do PL nº 6.704, de 2009.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR
Relator