

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 499, DE 2002

Acrescenta o Art. 14-A e seus parágrafos ao texto da Constituição Federal

**Autor:** Deputado ALCEU COLLARES e outros

**Relator:** Deputado CORIOLANO SALES

### I – RELATÓRIO

O nobre Deputado ALCEU COLLARES e outros apresentam a Proposta de Emenda à Constituição N.º 499, de 2002, que tem por objeto acrescentar a alínea “d” ao art. 14 § 1º, II e o Art. 14-A e parágrafos ao Capítulo IV, Título II da Constituição Federal. Como designa o autor, pretende adicionar no capítulo dos Direitos Políticos a possibilidade ao “duplo domicílio eleitoral”.

A Emenda cria o voto facultativo para os habitantes não-residentes permanentes. Assim, em Municípios onde o número de eleitores seja menor que o número de habitantes temporários, estes últimos poderão participar ativa e passivamente das eleições municipais. Para participar do pleito municipal, os habitantes não-residentes permanentes deverão ser contribuintes do Município há mais de cinco anos ininterruptos. Tudo isto, sem prejuízo do pleno exercício dos direitos políticos em seu domicílio eleitoral de origem.

O § 3º limita o direito de votar e ser votado do cidadão contribuinte a apenas um Município que esteja situado no Estado de sua inscrição eleitoral originária.

Explicita ainda que os eleitores ficarão inelegíveis em mais de um Município.

A proposta, em síntese, pretende instituir no direito pátrio a possibilidade ao “duplo domicílio eleitoral”. Os autores justificam que a alteração do texto constitucional promoverá modernização da democracia. Conforme afirmam: “os contribuintes que hoje estão excluídos da plena cidadania devem participar, opinar e decidir nas cidades onde contribuem com impostos, condição essencial para legitimar os eleitos.’

Cabe a esta Comissão, neste momento, apreciar a admissibilidade da proposta de emenda constitucional tendo em vista o Art. 60, em especial o § 49, da Constituição Federal, bem como o Art. 202 do Regimento Interno desta Casa.

## II- VOTO DO RELATOR

Para que se possa aferir a constitucionalidade da matéria quanto à sua admissibilidade é preciso tecer algumas considerações acerca dos princípios e regras de que compõe os direitos políticos em nossa Carta Magna.

Os “Direitos Políticos” são os que qualificam o indivíduo a participar da vida política do Estado. Compreendem também as regras que disciplinam o direito de votar e de ser votado — o direito de sufrágio. São esses direitos políticos que tornam efetiva a soberania popular e sua prática por meio de representantes. Regulam a aquisição, o exercício e a perda da cidadania e, por conseguinte, revelam o sistema político que rege um país.

Em seu Art. 1º a Constituição Federal proclama o Estado Democrático de Direito. O parágrafo único do mesmo artigo constitucional ainda promulga que povo é o titular da soberania e exercerá seus direitos diretamente ou por meio do sistema representativo. No capítulo que versa sobre direitos e garantias fundamentais, cláusulas pétreas nos termos do Art. 60 § 4º da Constituição Federal, o Art. 5º, *caput* estabelece o princípio da igualdade de todos perante a lei.

O Constituinte Originário, textualmente em relação aos Direitos Políticos, determinou que a soberania deverá ser exercida pelo “***sufrágio universal***”

por meio do “**voto com valor igual para todos**”. (Art. 14 da Constituição Federal).

Leciona o grande constitucionalista José Afonso da Silva - “Curso de Direito Constitucional Positivo, 19º edição, Malheiros editores - que a *universalidade do direito de sufrágio é um principio basilar da democracia política, que se apoia na identidade entre governantes e governados. Essa identidade será tanto mais real quanto mais se amplie o direito de sufrágio aos integrantes da nacionalidade. E o que caracteriza o sufrágio universal acolhido no Art. 14 da Constituição que se funda na coincidência entre a qualidade de eleitor e a de nacional, de um país.*

E continua o mestre: “*Só se podem reputar compatíveis com o sufrágio universal as condições puramente técnicas e não discriminatórias, sendo-lhe opostas quaisquer exigências de ordem econômica e intelectual ou determinadas pautas de valor pessoal* **Considera-se, pois, universal o sufrágio quando se outorga o direito de votar a todos os nacionais de um país, sem restrições derivadas de condições de nascimento, de fortuna e capacidade especial.** O Sufrágio Restrito, ao contrário do universal, reputa-se restrito ou qualificado quando só se é conferido a indivíduos qualificados por condições econômicas ou de capacidades especiais. O Sufrágio Restrito Censitário concede-se apenas ao indivíduo que preencha determinada qualificação econômica: posse de bens imóveis, de determinada renda ou pagamento de certa importância de imposto direito.”

Para fins didáticos, continua José Afonso em sua explicação a respeito das “formas” que podem se manifestar o Sufrágio: “*Sufrágio desigual ou tnigualitário consiste basicamente em outorgar a determinados eleitores, por circunstâncias especial, o direito de votar mais de uma vez ou de dispor de mais de um voto para prover um mesmo cargo. Esse tipo de sufrágio reforçado manifesta-se no voto múltiplo, onde o eleitor fica com o direito de votar mais de uma vez, ou seja, em mais de uma circunscrição eleitoral*”.

Depreende-se que o sufrágio restrito e todas as formas de sufrágio desigual constituem técnicas antidemocráticas, destinadas a propiciar regimes elitistas. O sufrágio é exercido por meio do voto. Para um voto universal, igual para todos, é preciso a mesma condição. Igualdade significa mesma proporção: “para cada eleitor um único voto”.

Em nosso direito eleitoral, somente poderá ser eleito aquele que é eleitor. Portanto, condição essencial que legitima os eleitos é ser escolhido por meio do voto. A condição para o voto é ser cidadão e não contribuinte. Enquanto o cidadão é aquele que tem capacidade para participar da vida política de seu país, o contribuinte é caracterizado por pagar tributos que são devidos face a uma condição econômica.

A proposição em análise permite o exercício do voto em duas circunscrições eleitorais: na circunscrição onde o cidadão tenha seu domicílio eleitoral e em outra circunscrição onde tenha residência, sem ânimo definitivo, e seja contribuinte há mais de cinco anos ininterruptos.

O *caput* do Art. 14-A e o § 2º da proposta regulamentam a capacidade eleitoral, permitindo ao cidadão o direito de ser votado em um dos Municípios situados no Estado da inscrição eleitoral originária, sem prejuízo do pleno exercício de seus direitos políticos no domicílio eleitoral de origem.

Oportuno salientar que para modificar a Constituição Federal o legislador derivado tem poder condicionado. As mudanças no texto constitucional estão subordinadas ao Poder Constituinte Originário e aos limites implícitos e explícitos, por ele impostos. Em relação ao direito de sufrágio, está exarado no Art. 60, § 4º do texto constitucional - 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.”**

Como se vê, a PEC N.º 499/2002, elimina o voto universal, de igual valor para todos. A proposição cria o voto privilegiado para uma categoria de nacionais

que, atendendo a uma especialidade, poderão ter voto múltiplo e direitos políticos mais ampliados em relação à coletividade. A instituição do “duplo domicílio eleitoral”, nos termos da proposta de emenda em análise, acaba com a igualdade do voto, além de ferir o princípio da igualdade perante a Lei - exposto no *caput* do Art. 59 - e o próprio Estado Democrático.

Defronte essas considerações, passo a examinar a possibilidade da Proposta de Emenda à Constituição N.º 499/2002 ser objeto de deliberação pelo Congresso Nacional. Primeiro: a proposta apresenta 188 assinaturas confirmadas, portanto preenche o requisito de no mínimo um terço de apoiadores na Câmara dos Deputados. Segundo: não há, no presente momento, vigência de intervenção federal, nem de estado de defesa, nem de estado de sítio, não havendo, neste ponto, impedimento à sua tramitação. Todavia, conforme acima explicitado, a PEC N.º 499/2002 se inclina a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico; não pode ser objeto de deliberação por nenhuma das Casas do Congresso Nacional.

Pelo exposto, voto pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição N.º 499/2002 por contrariar o disposto no Art. 60, § 4º, II da Constituição Federal.

Sala da Comissão, em de agosto de 2003

**Deputado CORIOLANO SALES**  
**RELATOR**