

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROJETO DE LEI N° 5.268, DE 2001 (Apenso o PL nº 2.679, de 2003)**

Altera o art. 359, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), § 1º do art. 7º, o § 3º do art. 8º, o inciso III do *caput* do art. 9º, o inciso VI do art. 15, o art. 17, parágrafo único, o art. 19, *caput* e § 1º, e o art. 21, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, o § 2º do art. 6º, o § 1º do art. 8º, o § 1º do art. 37, os §§ 1º, 3º e 4º do art. 39, o art. 41-A, os §§ 7º, 8º e 9º do art. 42, o *caput* do art. 46, o § 3º do art. 47, o *caput* do art. 58 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, acrescenta o parágrafo único ao art. 13, os §§ 2º a 4º ao art. 21, o parágrafo único ao art. 38 da Lei nº 9.096, de 1995, o § 5º ao art. 2º, o § 3º ao art. 3º, o § 4º ao art. 36, o § 6º ao art. 39, o art. 41-B, os incisos III, IV e V ao § 2º do art. 47, o art. 57-A, à alínea “g” ao inciso III, do § 3º do art. 58, o inciso III ao art. 8 e o art. 98-A à Lei nº 9.504, de 1997, e revoga o inciso XV do art. 22, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, o parágrafo único do art. 22 da Lei nº 9.096, de 1995, os §§ 1º e 2º do art. 53 e o art. 55 da Lei nº 9.504, de 1997.

**Autora:** Comissão Especial destinada ao estudo das reformas políticas

**Relator:** Deputado Rubens Otoni

**Voto em Separado: Deputado Rubinelli**

O projeto de lei nº 5.268, de 2001, de iniciativa de Comissão constituída na legislatura passada – Comissão Especial destinada ao Estudo das Reformas Políticas - como salientado pelo nobre relator, propõe uma série de alterações pontuais e de caráter operacional à legislação político-eleitoral vigente, visando essencialmente, facilitar e dar transparência às eleições e ao trabalho da Justiça Eleitoral.

O projeto de lei nº 2.679, de 2003, proposta, na presente legislatura, pela Comissão Especial de Reforma Política, cuida de promover mudanças significativas nas instituições eleitorais e partidárias, alterando o sistema proporcional, com a introdução do voto em listas preordenadas, bem como determinando uma nova forma de financiamento das campanhas eleitorais, através do financiamento público, na qual, venho manifestar, nos termos do art. 57 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, meu voto contrário.

Fundamentando nosso posicionamento, cumpre destacar das propostas legislativas, os tópicos mais importantes e controversos.

A Comissão Especial de Reforma Política, através de seu Presidente, o nobre Deputado Alexandre Cardoso, na justificativa do PL nº 2.679, de 2003, assim se pronuncia:

**“Uma característica da maioria das democracias que adotam o sistema eleitoral é o voto em listas fechadas, ou seja, listas definidas pelos partidos antes das eleições, em que os candidatos vêm apresentados na seqüência em que os partidos os querem eleitos.”** (destaques nosso)

Pela simples leitura desse trecho, percebe-se que o interesse no estabelecimento das listas fechadas são dos partidos políticos (grupos de pessoas), e não do povo (“todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, parágrafo único, do art. 1º C.F.), que traduz o verdadeiro significado de democracia.

A democracia é o regime em que o povo governa. Esse regime democrático em que o povo governa tem, portanto, como característica primeira e inarredável a de ter o povo como a fonte de todo o poder. Porém isso não é suficiente: é preciso que ele o exerça, direta ou indiretamente. Sabemos que a democracia direta, na sua plenitude, como forma determinante ou dominante de processo de governo não existe mais nas grandes nações modernas, nas grandes democracias modernas. A democracia direta se exercitou, basicamente, na Antigüidade. O exemplo clássico é o da Grécia, onde o povo, reunido na Ágora, praça em que se exercia a cidadania, governava diretamente os assuntos da Pólis, da Cidade-estado. É importante lembrar aqui, que a palavra "povo" deve ser entendida em seu sentido estrito, visto que o "povo" era apenas uma pequena minoria de cidadãos livres: a maioria (escravos, mulheres e estrangeiros) não votava. Mas essa pequena minoria, votava e também governava diretamente. Os funcionários do governo apenas executavam decisões tomadas coletivamente. O fato é que, num regime de democracia representativa e este regime, como qualquer regime democrático, exige que a fonte do poder seja o povo. Exige, também, que determinados princípios e valores que se consubstanciam nas regras fundamentais do constitucionalismo moderno sejam respeitados. São os chamados Direitos do Homem e do Cidadão: direito à integridade física e psíquica, direito à dignidade, à vida, à liberdade de locomoção, à liberdade de imprensa,

aos direitos civis, aos direitos políticos, portanto, ao direito de voto. Então, o exercício desses direitos integra o regime democrático. Todavia, não basta que a fonte do poder seja o povo.

A democracia exige o respeito a regras previamente estabelecidas, dentre as quais a principal é o sufrágio universal. A regra do sufrágio universal define a legitimidade do poder, desde que a escolha se faça com base em uma situação de exercício de liberdades, onde exista o mínimo de oposição entre idéias, grupos e partidos, nas palavras de Rui Barbosa, "irá o voto, até onde vai a liberdade, e onde cessa a liberdade, aí cessará o voto".

Assim tem-se então, a democracia representativa como o sistema democrático dominante. Nela não se governa diretamente, mas o povo governa pelos seus representantes, que são os deputados, governadores e todos aqueles que são eleitos por ele.

Um regime democrático-representativo pode resgatar elementos da democracia direta e a chamada "Constituição Cidadã" exatamente o fez, em 1988, incorporando aos seus princípios e às suas normas a possibilidade do exercício dessa democracia direta. Tanto no processo legislativo, portanto no exercício do Poder Legislativo, quanto no exercício do Poder Judiciário e, sobretudo, no exercício do Poder Executivo. No Poder Legislativo, a democracia direta se manifesta através do plebiscito e do referendo: quem decide se a lei vai ter vigência ou não é o povo. Pode-se exemplificar tal, com o recente caso brasileiro na escolha do Presidencialismo e do Parlamentarismo - e nesse momento o pronunciamento do povo é decisivo. Então, o povo participa do processo legislativo, através de um plebiscito, onde ele se manifesta a favor ou contra alguma proposta que venha do Executivo. Ele pode participar também do processo legislativo através das iniciativas populares. Quer dizer, o povo pode apresentar um projeto de lei e esse projeto será proposto para discussão, desde que tenha um certo número de assinaturas, independentemente da aprovação dos deputados. São inovações importantes que ampliam o espectro da chamada democracia participativa. Há também no Judiciário elementos da democracia direta. No Tribunal do Júri, é o povo que diretamente julga .

O Estado, segundo as clássicas teorias, constitui-se pela conjugação de seus elementos: povo, território e governo. Assim, de uma maneira sucinta, forma-se pela aglutinação natural de um determinado povo, num dado território, sob o comando de um certo governo, com a finalidade própria de alcançar o bem comum. Essa é a essência de todo o Estado, apesar da existência de controvérsias doutrinárias acerca do tema.

O Estado de Direito surge como forma de oposição ao Estado Policia. Na origem era decorrência de idéias e conceitos tipicamente liberais, que pretendiam assegurar a observância do princípio da legalidade e da generalidade da lei. Várias definições sucederam, todas elas embasadas em diferentes premissas, mas tendo em comum o sustentáculo da juridicidade estatal.

A democracia, por outro lado, quer significar a efetiva participação do povo nas decisões e destinos do Estado, seja através da formação das instituições representativas, seja através do controle da atividade estatal. Em resumo, traduz-se na idéia de que é o povo o verdadeiro titular do poder, mesmo que este seja exercido através de representantes eleitos. **Nela os representantes submetem-se à vontade popular, bem como à fiscalização de sua atividade; o povo deve viver numa sociedade justa, livre e igualitária.**

A expressão Estado Democrático de Direito, decerto, decorre da conjugação destes conceitos. Contudo, significa algo mais do que essa simples união. Representa algo novo, que incorpora essas idéias, mas as supera, na medida em que introduz um componente revolucionário e transformador do Estado Tradicional. A intenção do legislador constituinte, ao cunhar a expressão "Estado Democrático de Direito", no primeiro artigo de nossa Carta Constituinte, foi mostrar que se pretendia um país governado e administrado por poderes legítimos, submissos à lei e obedientes aos princípios democráticos fundamentais. Certamente, não se pretendia, ao adjetivar o Estado de democrático, apenas travar o poder, mas sim alcançar-lhe legitimação, fortalecimento e condições de sustentação.

A vontade que há de prevalecer é aquela constante da lei, não a vontade pessoal dos governantes ou autoridades. Evidencia essa posição, o entendimento dos teóricos de que a lei representa a vontade da maioria, do supremo soberano, que é o povo.

A Constituição, como norma fundamental que institui, organiza e delimita os poderes do Estado, é a fonte da qual provém as garantias e liberdades individuais, bem como os meios de organização e sustentação do Estado. Essas são as premissas fundamentais que devem estar presentes num Texto Constitucional.

Nascida em 1988 com o conteúdo mais democrático, em virtude da intensa participação popular, a "Constituição Cidadã" (como ficou conhecida) é a primeira que começa falando dos direitos fundamentais da pessoa humana e que traz em seu bojo um grande elenco de direitos sociais, direitos esses, elevados ao mais alto posto da hierarquia jurídica, e assim entendidos como valores fundamentais e fundantes da própria República.

Embora não seja perfeita, pode ser considerada uma das mais modernas e democráticas no que diz respeito ao tema enfocado.

Além dos direitos fundamentais, determina que o Brasil seja uma República; qualifica o Estado como Democrático de Direito e textualiza outros princípios presentes em todos os Estados contemporâneos. E vai além, prevendo mecanismos de participação ativa não só através do voto direto, secreto, universal e periódico, mas também do controle aos poderes instituídos.

É certo, porém, que o Estado Democrático de Direito somente se aperfeiçoa na proporção em que o povo age ativamente; na medida em que os representantes reflitam em seus atos os verdadeiros anseios populares. Mecanismos constitucionais para tal foram previstos. A cidadania foi elevada a fundamento e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária é um objetivo a ser alcançado pelos representantes populares. Mas somente esses valores não seriam suficiente se não tivessem sido também incorporadas algumas instituições fundamentais à sua realização. E, certamente, em todas elas, o ponto crucial é sempre a participação popular.

A legitimação popular, sem dúvida, decorre lógica e diretamente da forma de governo (República), do tipo de Estado (Democrático de Direito) eleitos pelo constituinte, além é claro da titularidade do poder que lhe foi conferida. Mas não só disso. A cidadania, parece-nos, é o grande fator de legitimação do povo, permitindo que haja em defesa das instituições democráticas.

O que se deseja, portanto, é deixar claro que o povo está apto a fiscalizar e participar da elaboração e solidificação dos programas públicos. E mais, somente assim será possível dar plena eficácia aos postulados democráticos em nossa Constituição.

Seria a constituição apenas uma Carta de intenções e de promessas ou uma norma que obriga, compromete e vincula os três poderes da República e a sociedade?, tal como nos ensina o mestre português J.J. Gomes Canotilho, em sua clássica obra “Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador.”

Certamente, pelo quadro político atual, pode-se dizer que a Constituição é uma miragem. Nunca se viu tanto desrespeito ao cidadão. A sua participação é quase nula. Observa-se que a jurisprudência dominante dá maior valor à legislação infraconstitucional, que não é editada, ou editada pelo uso indiscriminado de medidas provisórias, com precária força reguladora, do que à própria norma constitucional, que define os direitos fundamentais.

O povo teme o legislador brasileiro. E não é para menos. O desrespeito deste para com aquele, que o elegeu como seu representante, desde o momento em que apresentam projetos de lei que visam, direta ou indiretamente, suprimir ou deduzir direitos constitucionalmente outorgados ao indivíduo.

*Ex vi* do parágrafo único, do art. 1º, da CF, "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". O povo é soberano e a ele pertence o poder. Não se vive numa monarquia absolutista, onde tudo pertence ao soberano (aqui pode-se fazer um paralelo com o poder executivo) e, por isso mesmo, sobre ele não poderá incidir qualquer responsabilidade. A forma institucional do Estado é a República, palavra derivada do latim "*res publicae*", que no seu sentido originário, significa coisa pública, ou seja: coisa do povo e para o povo, como bem proferiu Cícero.

Destarte, com a finalidade de representar o poder de decisão e edição de leis desses indivíduos membros da sociedade é que são eleitos os governantes, que deverão ter e manter em mente que são representantes do povo, e, portanto não estão exercendo cargo para satisfazer os respectivos egos ou de seus familiares. São representantes da sociedade e devem respeitá-la acima de tudo, buscando, ao máximo, concretizar seus anseios.

Em pronunciamento que fiz no plenário da Câmara dos Deputados, em 16 de outubro de 2003, já manifestei minha repudia quanto ao tópico da Reforma Política denominado lista fechada, onde entregaremos o direito de escolha de candidatos (representantes do povo) aos partidos políticos, ou seja, a volta dos colégios eleitorais, ficando as seguintes indagações:

- a) Qual será o índice de renovação nos Parlamentos?
- b) Será que somente os coronéis dos partidos estarão no topo das listas?
- c) E a qualidade dos mandatos, qual será a motivação de se fazer um bom mandato, se quem irá escolher não será a população e sim os partidos ? Ou seja, um parlamentar poderá fazer um péssimo mandato, mas tendo o controle partidário, estará entre os primeiros na lista.

A história demonstra que em todos os lugares que tivemos partidos tidos como fortes, esses países se transformaram em ditaduras, assim vejamos: Itália com Mussolini, Alemanha com Hitler, União Soviética com Stalin, China com Mao Tse Tung, Cuba com Fidel Castro, Brasil com Getúlio Vargas, entre outros.

O que temos que ter não é partido forte e sim **democracia forte**. O nosso sistema político foi capaz de eleger um Presidente operário e um Congresso com perfil diversificado, mas, com a vergonhosa proposta de tirarmos o voto do cidadão, a tendência é elitizar a política, é manter velhos caciques no poder, e ir na contramão da história, enfim contra a democracia.

Portanto, a proposta de estabelecer-se as listas preordenadas – listas fechadas – é inconstitucional, pois atenta contra o princípio democrático, insculpido no parágrafo único do art. 1º da CF, princípio este considerado pela Carta Federal como princípio fundamental do Estado, bem como atenta contra a garantia constitucional do direito ao voto direto, secreto, universal e periódico, insculpido no art. 60, § 4º, II, inserida como cláusula pétreia do nosso ordenamento jurídico.

Outro aspecto a ser ressaltado refere-se a regulamentação da transitoriedade das listas preordenadas, destinada a garantir aos detentores de mandato de deputado que desejem concorrer ao cargo que já ocupam, a inclusão nos primeiros lugares das listas de candidatos nas eleições de 2006.

Tal proposta é flagrantemente inconstitucional, por ofensa ao princípio da isonomia, por estabelecer privilégios a algumas pessoas em detrimento de outras.

Por fim, estou convencido de que a proposta de que todas as campanhas eleitorais sejam realizadas através de financiamento exclusivamente com recursos do Tesouro destinados especificamente a esse fim, denominado financiamento público de campanhas é contrário ao interesse público.

Alguém é ingênuo o suficiente para acreditar que o financiamento público conseguirá acabar com os abusos de financiamentos criminosos de campanha, deveríamos sim, é estabelecermos penalidades para esta prática mais severas, tais como, penas privativas de liberdade e não somente aplicação de multas.

Diante desse fato fica a seguinte indagação: Será que o povo quer custear de forma direta campanhas políticas?

Deveríamos consultar a população através dos instrumentos de democracia direta, ou seja, realizarmos um plebiscito ou referendo.

Diante do exposto, declaro voto contrário aos Projetos de Lei nº 5.268, de 2001, e 2.679, de 2003, bem como ao Relatório e ao Substituto apresentado pelo nobre Relator Rubens Otoni.

**Deputado Rubinelli  
(PT/SP)**