

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# **ARRAZOADO SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA ADOÇÃO DAS LISTAS FECHADAS NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS**

***MIRIAM CAMPELO DE MELO AMORIM***

Consultora Legislativa da Área I

Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo, Processo  
Legislativo e Poder Judiciário

**MAIO/2011**

NOTA TÉCNICA

**SUMÁRIO**

INTRODUÇÃO .....	3
VOTO DIRETO .....	4
CONCLUSÃO .....	6

© 2011 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

# **ARRAZOADO SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA ADOÇÃO DAS LISTAS FECHADAS NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS**

## **INTRODUÇÃO**

---

No decorrer dos trabalhos da Comissão Especial de Reforma Política, foi suscitada, pelos opositores da adoção das listas fechadas para as eleições proporcionais, a suposta inconstitucionalidade desse sistema, em face da cláusula pétrea do voto direto, consagrada pela nossa Constituição.

A Carta de 1988, com efeito, incluiu entre as chamadas cláusulas pétreas, o cerne inalterável do Texto Fundamental, o qual é imune a qualquer ação do Constituinte derivado e, mais ainda, impede que seja sequer objeto de deliberação proposta de emenda à Constituição tendente a abolir qualquer dos seus componentes, “o voto DIRETO, secreto, universal e periódico” (art. 60, II).

Não poderia o voto direto deixar de constar desse núcleo imodificável do texto constitucional, uma vez que, ao lado do sufrágio universal e do sigilo e da igualdade do voto, é considerado como meio de exercício da SOBERANIA POPULAR (CF, art. 14, caput), erigido como princípio básico da República Federativa do Brasil, definida como Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º e parágrafo único).

Essa questão é de tal forma primordial em nosso sistema constitucional que não poderia ser ladeada por emenda constitucional nem pelo legislador ordinário.

Como é sabido, no sistema proporcional de lista fechada e preordenada, o eleitor vota apenas no partido político de sua preferência (voto de legenda). Estarão eleitos os candidatos, de acordo com o número de cadeiras que couberem ao partido, na ordem de sua classificação na lista apresentada.

Argumentam os que consideram o voto em listas fechadas como contrário ao princípio-regra do voto direto, que o voto dado ao partido não tem a característica de voto direto, uma vez que a escolha do eleitor não recai, diretamente, no candidato, mas requer a mediação do partido. Na verdade, a agremiação partidária apenas ordenou previamente os nomes dos candidatos na lista.

## VOTO DIRETO

---

Mas o que seria voto direto? Seria ele afetado em sua natureza se a classificação dos candidatos fosse feita pelo partido e dada a conhecer ao eleitor antes de este consignar seu voto?

O voto nominal, no sistema proporcional, hoje adotado no Brasil, pode ser considerado praticamente como único, entre os Estados democráticos. Citam-se como variantes dessa combinação (sistema proporcional/lista fechada), genericamente denominada de “lista aberta”, as modalidades existentes na Finlândia, no Chile e na Polônia. Da lista partidária, pode o eleitor sufragar um candidato específico, sem que esteja adstrito à ordem determinada pelo partido. Mas, em vez do voto nominal, pode haver o voto apenas na legenda partidária.<sup>1</sup>

A doutrina é unânime em considerar que a lista fechada preordenada, isto é, o voto no partido político, não constitui burla ao princípio do voto direto.

GILMAR MENDES, Ministro do Supremo Tribunal Federal e consagrado constitucionalista, discorre com a habitual clareza sobre a questão, ao definir o que seja voto direto:

“O *voto direto* impõe que o voto dado pelo eleitor seja conferido a determinado candidato ou a determinado partido, sem que haja mediação por uma instância intermediária ou por um colégio eleitoral. Tem-se aqui o *princípio da imediatividade* do voto. O voto é indireto se o eleitor vota em pessoas incumbidas de eleger os eventuais ocupantes dos cargos postulados.”<sup>2</sup>

Enfrenta o ilustre doutrinador a questão do modelo

---

<sup>1</sup> CINTRA, Antonio Octavio e Amorim, Miriam Campelo de Melo. Listas preordenadas e financiamento público: prós e contras. In Revista Liberdade e Cidadania – Ano I – n. 1 jul./set., 2008.

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional/Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco –5. ed. revr. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2010, p. 859.

proporcional imposto pela Constituição para a escolha dos Deputados Federais:<sup>3</sup>

“Não retira o caráter de eleição direta a adoção do modelo proporcional para a eleição para a Câmara dos Deputados (CF, art. 45, *caput*), que faz a eleição de um parlamentar depender dos votos atribuídos a outros colegas de partido ou à própria legenda. É que, nesse caso, decisivo para a atribuição de mandato é o voto concedido ao candidato ou partido e não qualquer decisão a ser tomada por órgão delegado ou intermediário. Anota Canotilho, porém que ‘se a votação por lista escolhida pelos partidos tem sido considerada como compatível com o princípio da imediação, já o abandono do partido na lista do qual foi eleito pode levantar problemas se o princípio da imediatividade for analisado com o devido rigor.’ (A remissão é feita a José Joaquim Gomes Canotilho, Direito constitucional e teoria da Constituição, 5 ed., Coimbra: Almedina, 2002, p. 300)

JOSÉ AFONSO DA SILVA também explicita o conceito de voto direto<sup>4</sup>, nos seguintes termos:

“Voto direto – Outra exigência de sinceridade, autenticidade e eficácia do voto decorre da determinação de que seja direto Na verdade, a qualificação de “direto” se prende mais ao sufrágio do que ao voto em si. O direito de escolha (sufrágio) é que pode ser direto ou indireto, caracterizando as eleições diretas ou indiretas. Mas também, como o voto é exercício do sufrágio, pode-se dizer, como geralmente se diz: voto direto e voto indireto. A Constituição consagra o voto direto, sem exceção (art. 14).

O sufrágio (ou o voto) é *direto* quando os eleitores escolhem por si, sem intermediários, seus representantes e governantes. É *indireto* quando estes são escolhidos por delegados dos eleitores. A eleição direta deve assegurar o caráter imediato da representação, enquanto na indireta a designação dos verdadeiros representantes se realiza através de uma especial entidade intermediária: Eleitores (primeiro grau), Grandes Eleitores (segundo grau), Comissários, Delegados, Colégios Eleitorais etc. A eleição indireta ainda pode ser de dois ou mais graus. É mais comum utilizar-se o sufrágio indireto para eleição de chefes de Estado, e menos para membros de corporações legislativas. (...)”

CANOTILHO<sup>5</sup> trata da matéria sob o aspecto do princípio

<sup>3</sup> Id., *ibidem*.

SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição – 7. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010, p. 223.<sup>4</sup>

<sup>5</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. 7.ed. – Coimbra: Edições Almedina, p. 302 ss.

da imediaticidade:

“ O voto **directo** ou imediato significa que o voto tem de resultar “imediatamente” da manifestação da vontade do eleitor, sem intervenção de “grandes eleitores” ou de qualquer vontade alheia. Por outras palavras: a imediaticidade do sufrágio garante ao cidadão activo a “primeira” e a “última palavra”, pois os eleitores dão directamente o seu voto aos cidadãos) (incluídos ou não em listas) cuja eleição constitui o escopo último de todo o procedimento eleitoral. No sufrágio indirecto ou mediato, os eleitores limitam-se a eleger um colégio de delegados eleitorais (“grandes eleitores”) por sua vez, escolherão os candidatos para os diversos órgãos do poder político.”

O festejado professor português admite que “votação por lista tem sido considerada compatível com o princípio da imediação.”<sup>6</sup> Em outra obra<sup>7</sup>, em conjunto com o Prof. Vital Moreira, afirma:

VI. O sistema de representação proporcional não é incompatível com a pessoalização do voto e com a expressão da preferência dos eleitores entre os candidatos apresentados nas listas partidárias, como mostra o direito comparado através de vários métodos, mais ou menos complicados. No entanto, a lei não recorreu entre nós a nenhum desses mecanismo, privilegiando a simplicidade do método de votação e dando prioridade à opção pela imagem política dos partidos, pelos programas de governo e pelos candidatos ao cargo de Primeiro-Ministro.”

Salientamos, finalmente, que o sistema de lista aberta, adotado no Brasil desde 1932, admite o voto de legenda e nunca foi contestado nem arguida sua inconstitucionalidade em face do princípio do voto direto.

## CONCLUSÃO

---

Por todo o exposto, concluímos:

. 1 A Constituição Federal exige o voto **direto** como modo de exercício da soberania popular.

2. Voto direto, no entendimento dos doutrinadores é aquele que respeita o **princípio da imediaticidade**, segundo o qual o voto do eleitor, *dado a um candidato ou a um partido*, não é submetido a uma instância intermediária

---

<sup>6</sup> Op. cit., p. 303.

<sup>7</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes e Moreira, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada. 3ª ed. revista. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 629.

ou a um colégio eleitoral.

3. Nesse sentido, o voto em lista fechada, nas eleições proporcionais, não contraria o princípio do voto direto, assim como o voto apenas na legenda, como se pratica atualmente no Brasil, não o faz. A ordem em que figuram os candidatos, na lista fechada é determinada previamente, pelo partido, e conhecida pelo eleitor antes que este exercite o seu direito de voto.

4. Em tais condições, não vemos eiva de inconstitucionalidade na adoção, pela legislação brasileira, do sistema proporcional com lista fechada e preordenada para a escolha dos Deputados Federais, Estaduais, Distritais ou dos Vereadores.

É o que nos parece.