

LISTA FECHADA: VANTAGENS E DESVANTAGENS DO MODELO DE COMPOSIÇÃO DAS LISTAS NO SISTEMA PROPORCIONAL PARA O CARGO DE DEPUTADO FEDERAL

José Sousa de Lima¹

Sumário: Introdução; 1 – O sistema eleitoral proporcional tipificado pela Constituição Federal de 1988; 2 – O modelo de composição da lista aberta vigente; 2.1 – Apontamento sobre a principal vantagem do sistema de lista aberta; 2.2 – Apontamentos de desvantagens oriundas da composição de lista aberta; 3 – O modelo de composição de lista fechada; 3.1 – Apontamentos de vantagens oriundas da composição da lista fechada; 3.2 – Apontamentos de desvantagens oriundas da composição da lista fechada; 4 – A autonomia partidária e a regulamentação dos Partidos Políticos a partir da Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995; 5 – A mitigação da autonomia partidária em precedentes da Corte Superior Eleitoral; Conclusão.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 45, estabelece que a Câmara dos Deputados é o órgão de representação do povo, e estabelece que a forma de obtenção do mandato dar-se-á por meio do sistema proporcional. Não obstante a orientação constitucional, este artigo visa examinar as possíveis vantagens e desvantagens da lista fechada ou pré-ordenada no sistema proporcional, bem como se o sistema legal atinente à democracia intrapartidária lograria êxito ao sustentar esse sistema. Com isso, o trabalho explorará a hipótese de que a forma de composição de lista fechada é viável, acarretará benefícios ao sistema proporcional e, sobretudo, ensejará uma aproximação do colegiado eleitoral às instituições partidárias, tendo em vista que o voto será conferido à legenda.

¹Acadêmico de Direito pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. RA: 1300192. E-mail: joselima.esc@gmail.com
Orientadora: Marilda de Paula Silveira

Palavras-Chave: Sistema Proporcional. Lista Fechada. Lista Aberta. Mandato Popular.

ABSTRACT

Federal Constitution of 1988, in its article 45, establishes that the Chamber of Deputies is the representative organ of the people, and establishes that the form of obtaining the mandate will be through the proportional system. Notwithstanding constitutional guidance, this article seeks to examine the advantages and disadvantages of the closed or pre-ordered list in the proportional system, as well as whether the legal system pertaining to intra-party democracy would be successful in sustaining such a system. Thus, this paper will explore the hypothesis that the form of closed list composition is feasible and will benefit the proportional system and, above all, will bring the electoral collegiate closer to the party institutions, given that the vote will be given to the legend.

Keywords: Proportional System. Closed List. Popular Mandate;

INTRODUÇÃO

As regras da legislação que envolvem o processo eleitoral são essenciais para a República, assim como para o sistema democrático, pois, no Brasil, optou-se pelo modelo de democracia representativa, em que os anseios populares são manifestados por meio de representantes eleitos.

Logo, os direitos políticos formam a base do regime democrático. Essa expressão ampla refere-se ao direito de participação no processo político como um todo, ao direito ao sufrágio universal e ao voto periódico, livre, direto, secreto e igual, à autonomia de organização do sistema partidário, à igualdade de oportunidade dos partidos².

É de fundamental importância destacar a doutrina de José Jairo Gomes, ao tratar da democracia representativa e o papel do povo nesse modelo, em que afirma pela necessidade de os cidadãos escolherem aqueles que os representarão no

²MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9^a ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 978

governo. Os eleitos recebem um mandato. A participação das pessoas no processo político se dá, pois, na escolha dos representantes ou mandatários. A esses toca o mister de conduzir o governo, tomando as decisões político-administrativas que julgarem convenientes, de acordo com as necessidades que se apresentarem³.

Considerando que a eleição dos representantes da vontade popular trata-se de um dos maiores alicerces do Estado Democrático de Direito, é de fundamental importância manter perene a busca de instrumentos cujo afã seja aperfeiçoar o processo eleitoral para a constituição dos representantes do povo.

Diante disso, pelo comando constitucional exposto no artigo 16 da Constituição Federal, em que se encontra tipificado o princípio da anualidade ou anterioridade⁴, é possível notar que a cada intervalo, entre eleições gerais e municipais, surgem, no parlamento brasileiro, propostas cujo objetivo é realizar modificações na legislação eleitoral.

Em decorrência do princípio de anualidade ou anterioridade, é possível notar que a Lei nº. 13.488⁵, de 6 de outubro de 2017, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República às vésperas do fim do prazo para vigorar nas eleições gerais em 2018, que alterou alguns aspectos do direito eleitoral brasileiro, como por exemplo, a instituição de um fundo público para o financiamento de campanha.

Portanto, o objetivo desta pesquisa é fazer uma análise científica da lista fechada ou pré-ordenada para o cargo de Deputado Federal, bem como verificar se os parâmetros legais atinentes à democracia intrapartidária são suficientes para dar suporte à forma de composição da lista em que o partido político torna-se o protagonista do processo eleitoral porque mantém o controle sobre a definição da

³GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, pag. 88

⁴GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, pag. 372, afirma que “essa restrição tem em vista impedir mudanças casuísticas na legislação eleitoral que possam surpreender os participantes do certame que se avizinha, beneficiando ou prejudicando candidatos. Também visa propiciar estabilidade, previsibilidade e, pois, segurança jurídica acerca das normas a serem observadas”.

⁵Brasil. **Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017**. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm> Acesso em: 06 nov. 2017

ordem das listas, cuja hipótese é de que a forma de composição de lista fechada é viável, acarretará benefícios ao sistema proporcional e, sobretudo, ensejará uma aproximação do colegiado eleitoral às instituições partidárias, tendo em vista que o voto será conferido à legenda.

É de bom alvitre esclarecer que o presente estudo se justifica na medida em que as amiúdes crises políticas e de representatividade forçam o Congresso Nacional, assim como a sociedade civil, a buscar novas soluções do que tange à forma de obtenção do mandato popular. Diante disso, tanto na reforma política que deu origem à Lei 13.488, de 6 de outubro de 2017, quanto na “minirreforma” política que deu origem à Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, tentou-se, sem êxito, aprovar novos sistemas eleitorais para a representação da Câmara dos Deputados, como por exemplo, a adoção da lista fechada no sistema proporcional.

Portanto, faz-se necessário ponderar as vantagens e as desvantagens da composição da lista fechada ou pré-ordenada, pois nesse modelo, presume-se que o cidadão não terá a oportunidade de votar no candidato de sua preferência como faz atualmente e, sobretudo, por esse sistema tornar os partidos políticos os verdadeiros protagonistas das eleições no sistema proporcional, na medida em que a composição da lista é gestada em seu âmbito interno e, por consequência lógica, sem a participação popular.

O tema possui relevância política, social, acadêmica e econômica. Isso porque com a elaboração das listas, pelos partidos políticos, se presume, a hipótese, de que mudar-se-á completamente a forma com que os candidatos farão campanha, a forma de legitimação dos representantes da população e, por fim, o procedimento prévio às eleições no âmbito interno dos partidos.

É importante esclarecer, ainda, que a pesquisa revela-se possível, tendo em vista o acervo doutrinário contido na literatura jurídica sobre o tema, as normas de matriz constitucional e infraconstitucional vigentes, e a orientação jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral.

Por fim, é imperioso esclarecer que a pesquisa não pretende atestar ou legitimar posicionamentos acerca da lista fechada ou aberta no sistema proporcional. Pretende-se, tão somente, investigar possíveis vantagens e desvantagens dos sistemas, bem como verificar se, nos termos da Constituição e da Legislação, os

mecanismos de deliberação interna dos partidos estão aptos a sustentar um sistema em que o partido define sua lista de candidatos e os eleitores votam apenas na legenda partidária.

1 O SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL TIPIFICADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Inicialmente, é importante esclarecer, utilizando a doutrina do eminente Professor José Jairo Gomes, a conceituação de sistema e, por consequência, sistema eleitoral.

Compreende-se por sistema a estrutura complexa, racional e dinamicamente ordenada. Nesse prisma, sistema eleitoral é o complexo de técnicas e procedimentos empregados na realização das eleições, ensejando a conversão de votos em mandato, e, conseqüentemente, a legítima representação do povo no poder estatal⁶.

Diante da conceituação, acima descrita, entende-se, portanto, que a função do sistema eleitoral é preceituar as diretrizes do exercício do sufrágio universal, que é a essência do direito político e se expressa pela capacidade de eleger e de ser eleito⁷, e, principalmente, demonstrar a forma de conversão de votos em mandatos populares.

No que tange ao sistema proporcional, é no artigo 45 da Constituição Federal que o sistema encontra guarida, pois é nesse dispositivo que está tipificada a forma de composição da Câmara dos Deputados, órgão integrante do Poder Legislativo, cuja função é representar o povo, e a forma de aferição se dá por meio do chamado de sistema proporcional.

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

Logo, diferentemente das eleições para os cargos de Presidente da República, Governador, Prefeito e Senador, em que o procedimento se dá por meio do sistema majoritário, que privilegia o candidato mais votado, o sistema proporcional,

⁶GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12^a ed. São Paulo: Atlas, 2016, pag. 190

⁷MORAES, de Alexandre. **Direito Constitucional**. 30^a ed. São Paulo: Atlas, 2014, pag. 213

atualmente, leva em consideração a votação do candidato, do partido e da coligação, se houver, para verificar quem preencherá as vagas disponíveis na casa legislativa.

Parafrazeando o Jurista José Jairo Gomes, o sistema proporcional foi concebido para refletir os diversos pensamentos e tendências existentes no meio social. Visa, com isso, distribuir entre as múltiplas entidades políticas as vagas existentes nas Casas Legislativas, tornando equânime a disputa pelo poder e, principalmente, ensejando a representação de grupos minoritários. Por isso, o voto pode ter caráter dúplice ou binário, de modo que votar no candidato significa igualmente votar no partido; também é possível votar tão somente na agremiação, caso em que apenas para ela o voto será computado⁸.

Não há melhor definição sobre o objetivo do sistema de representação proporcional senão a do Professor Luiz Pinto Ferreira:

A representação proporcional é um sistema através do qual se assegura aos diferentes partidos políticos no Parlamento uma representação correspondente à força numérica de cada um. Ela objetiva assim fazer do Parlamento um espelho tão fiel quanto possível do colorido partidário nacional⁹.

Esse sistema proporcional, diante disso, tem a pretensão de conferir maior representação e, na medida do possível, abarcar as inúmeras ideologias, crenças, etnias que fluem no seio de uma sociedade fragmentada, como é a brasileira. Essa fragmentação da sociedade brasileira é tão evidente, de modo a influenciar o sistema político/partidário que, atualmente, conta com trinta e cinco¹⁰ partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, e sessenta e nove¹¹ partidos políticos em processo de formação perante o Egrégio Tribunal.

Portanto, é razoável concluir que a manutenção do sistema proporcional, realizada por meio da escolha do constituinte originário, se coaduna com a composição complexa e plural da sociedade brasileira, uma vez que o sistema permite a representação das inúmeras ideologias, crenças, etnias e culturas existentes no seio

⁸GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, pag. 190

⁹FERREIRA, Pinto. **Código eleitoral comentado**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 154.

¹⁰Tribunal Superior Eleitoral – Partidos Políticos. Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>> Acesso em 06 nov. 2017

¹¹Tribunal Superior Eleitoral – Partidos Políticos. Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>> Acesso em 06 nov. 2017

da sociedade. Afinal, a representação popular necessariamente deve ser, na maior medida possível, o reflexo da sociedade representada.

2 O MODELO DE COMPOSIÇÃO DA LISTA ABERTA VIGENTE

Conforme brevemente mencionado, o modelo de acesso ao cargo de Deputado Federal, tipificado no artigo 45 da Constituição, é o proporcional. Porém, é necessário tecer comentários acerca da composição das listas, uma vez que esse sistema pode ser utilizado tanto com o modelo de composição em lista aberta, quanto com o modelo de composição em lista fechada ou pré-ordenada.

O Brasil, por meio da Constituição Federal de 1988, optou pelo modelo de composição em lista aberta. Sistema esse que resume-se, em verdade, na possibilidade de o eleitor, além de conferir um voto à legenda partidária, escolher o candidato de sua preferência.

Sobre esse sistema é importante destacar a doutrina de Jairo Marconi Nicolau:

No sistema de lista aberta cabe exclusivamente aos eleitores a definição dos nomes dos candidatos que ocuparão as cadeiras conquistadas pelos partidos ou (coligações). A lista aberta é utilizada em um número reduzido de países (Brasil, Finlândia, Polônia e Chile), nos quais o procedimento é o mesmo: cada partido apresenta uma lista de candidatos não-ordenada e o eleitor vota em um dos nomes; os votos recebidos pelos candidatos da lista são somados e utilizados para definir o número de cadeiras conquistadas pelo partido; estas serão ocupadas pelos candidatos mais votados¹².

Diante disso, o sistema proporcional com a composição de lista aberta leva em consideração os votos obtidos nominalmente pelo candidato, os votos obtidos pela legenda e os votos obtidos pela coligação, cuja fórmula de cálculo do quociente permite que não necessariamente o mais votado seja eleito. Tal sistema encontra-se tipificado no artigo 84¹³ da Lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965, Lei popularmente conhecida como “Código Eleitoral”.

¹²NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: 2004, p. 28

¹³BRASIL. **Lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 06nov. 2017

Art. 84. A eleição para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, obedecerá ao princípio da representação proporcional na forma desta lei.

A formula de cálculo, para acesso às cadeiras disponíveis na casa legislativa, do sistema proporcional encontra-se tipificada nos artigos 106, 107 e 108 do Código Eleitoral¹⁴.

Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

Art. 107. Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração.

Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

Sendo assim, o primeiro passo é descobrir o quociente eleitoral, dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo número de vagas a preencher. Após descobrir o quociente eleitoral, é preciso descobrir o quociente partidário/coligação, dividindo-se o número de votos válidos, auferidos pelo partido ou coligação, pelo quociente eleitoral, de modo que o resultado será o número de vagas que o partido ou coligação terá direito.

Sob a égide do modelo vigente, após a elaboração dos cálculos de quociente eleitoral e quociente partidário, a lista é composta pelos candidatos dos partidos/coligações mais votados nominalmente, nos termos do artigo 108 do Código Eleitoral. Vale ressaltar as palavras do Professor José Jairo Gomes: “a ordenação da lista incumbe aos eleitores, e não ao partido”¹⁵.

Portanto, pela fórmula de cálculo dos quocientes, esse sistema busca privilegiar a pluralidade da sociedade, assim como dos partidos políticos, em detrimento dos

¹⁴BRASIL. **Lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 06nov. 2017

¹⁵GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016. pag. 197

candidatos e partidos que obtêm isoladamente grandes quantidades de votos, sobretudo porque é possível que o candidato mais votado não logre êxito em auferir uma cadeira por insuficiência de quociente.

2.1 APONTAMENTO SOBRE A PRINCIPAL VANTAGEM DO SISTEMA DE LISTA ABERTA

Pelo comando constitucional disposto no artigo 14, § 3º, da Constituição Federal, o cidadão que deseja concorrer ao cargo eletivo somente fará caso sejam atendidas as chamadas condições de elegibilidade que, dentre elas, está a filiação partidária.

Art. 14. 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:

[...]

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

[...]

V - a filiação partidária;

Ou seja, por mais que determinado cidadão exerça liderança político/social em determinado bairro ou comunidade e os moradores queiram elegê-lo ao Cargo de Deputado Federal, esse cidadão somente poderá ser votado caso filie-se a determinada agremiação política e, além disso, que a agremiação escolha-o para participar do processo eleitoral como seu representante.

Diante disso, a liberdade de escolher o representante é, em alguma medida, mitigada pela regra do artigo 14, § 3º, V, da Constituição Federal, ao condicionar a participação das eleições à filiação partidária. Porém, mesmo que mitigada, no sistema de composição de lista aberta, o eleitor ainda possui a capacidade de conferir seu voto de preferência.

Sobre essa forma de composição de lista, preceitua José Jairo Gomes:

O Código Eleitoral agasalhou o princípio de lista aberta. De modo que são os eleitores que definem quais são os candidatos eleitos dentre os integrantes da lista apresentada pelo partido. Nos termos do artigo 109, § 1º, desse diploma, o efetivo preenchimento dos lugares com que cada partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a

ordem de votação recebida pelos seus candidatos. Assim, cabe aos próprios eleitores (e não aos partidos) formar a ordem nominal a ser observada na indicação dos eleitos, de sorte que os candidatos mais votados é que ocuparão as cadeiras destinadas ao partido¹⁶.

Esse mesmo Jurista afirma que “o sistema proporcional com lista aberta tem sido duramente criticado”¹⁷ e, é compreensível, porque é o sistema eleitoral vigente. Porém, dada a carência de literatura jurídica que trate sobre as vantagens do sistema de lista aberta, é possível afirmar que a principal vantagem dessa forma de composição de lista é a possibilidade de o eleitor conferir seu voto de preferência e, além disso, influenciar na composição da lista uma vez que é composta por aqueles candidatos que obtiverem o maior número de votos dentre os membros do seu partido/coligação.

2.2 APONTAMENTOS DE DESVANTAGENS ORIUNDAS DA COMPOSIÇÃO DE LISTA ABERTA

Conforme mencionado no tópico anterior, o sistema de lista aberta, atualmente em vigor no Brasil, é duramente criticado porque boa parte de juristas e cientistas políticos atribuem a esse sistema algumas distorções, a serem tratadas, que dificultam o aprimoramento da qualidade da democracia brasileira.

Diante disso, tem-se a primeira desvantagem o fato dessa forma de composição de lista tornar as campanhas eleitorais excessivamente custosas em termos financeiros, na medida em que há necessidade de o candidato percorrer toda a extensão territorial do Estado, que é a circunscrição eleitoral.

Tal crítica faz sentido na medida em que a maioria dos Estados da Federação possuem vasta extensão territorial e, ainda um grande número de Municípios. É de se registrar um quadro sobre o número de Municípios por Estados, de uma matéria do

¹⁶GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12^a ed. São Paulo: Atlas, 2016. pag. 200

¹⁷GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12^a ed. São Paulo: Atlas, 2016. pag. 197

ano de 2012, intitulada “Estado brasileiro com maior número de municípios”, disponível no sítio eletrônico RankBrasil¹⁸.

| 1º | Estado | Região | nº. de Municípios |
|-----|---------------------|--------------|-------------------|
| 2º | Minas Gerais | Sudeste | 853 |
| 3º | São Paulo | Sudeste | 645 |
| 4º | Rio Grande do Sul | Sul | 496 |
| 5º | Bahia | Nordeste | 417 |
| 6º | Paraná | Sul | 399 |
| 7º | Santa Catarina | Sul | 293 |
| 8º | Piauí | Nordeste | 224 |
| 9º | Paraíba | Nordeste | 223 |
| 10º | Maranhão | Nordeste | 217 |
| 11º | Pernambuco | Nordeste | 185 |
| 12º | Ceará | Nordeste | 184 |
| 13º | Rio Grande do Norte | Nordeste | 167 |
| 14º | Pará | Norte | 144 |
| 15º | Mato Grosso | Centro-Oeste | 141 |
| 16º | Tocantins | Norte | 139 |
| 17º | Alagoas | Nordeste | 102 |
| 18º | Rio de Janeiro | Sudeste | 92 |
| 19º | Mato Grosso do Sul | Centro-Oeste | 79 |
| 20º | Espírito Santo | Sudeste | 78 |
| 21º | Sergipe | Nordeste | 75 |
| 22º | Amazonas | Norte | 62 |
| 23º | Rondônia | Norte | 52 |
| 24º | Acre | Norte | 22 |
| 25º | Amapá | Norte | 16 |
| 26º | Roraima | Norte | 15 |
| 27º | Distrito Federal | Centro-Oeste | 1 |

Nota-se que o candidato ao Cargo de Deputado Federal pelo estado de Minas Gerais, possivelmente, percorrerá os 853 Municípios durante o pleito, assim como o candidato pelo estado do Rio Grande do Sul percorrerá os 496 Municípios, eis que para aumentar suas chances de lograr êxito, na busca por um assento na Câmara dos Deputados, deverá ter mais votos que os outros candidatos pertencentes ao seu partido/coligação.

É possível, portanto, concluir que os valores a serem dispendidos nas campanhas eleitorais sejam vultosos porquanto a disputa interna com os outros

¹⁸PIRES, Fátima. **Estados Brasileiros com Maior Número de** Municípios. Disponível em: <http://www.rankbrasil.com.br/Recordes/Materias/06cw/Estado_Brasileiro_Com_Maior_Numero_De_Municípios>. Acesso em: nov. 2017

candidatos/coligação force o candidato a percorrer toda a extensão territorial do Estado e, sobretudo, ao levar em consideração que o candidato, para aumentar suas chances de ser eleito deve confeccionar material impresso, realizar propaganda, alugar/comprar estrutura para atos da campanha, transportar e remunerar o pessoal, e os outros demais gastos ordinários de uma campanha.

Ademais, é de bom alvitre ressaltar a doutrina do Professor José Jairo Gomes apresenta como disfuncionalidade o fato de que o sistema proporcional de lista aberta contribui para a elevação dos custos de uma campanha¹⁹ ao levar em consideração toda a extensão territorial e, sobretudo, quando associado à competição interna entre os candidatos de determinado partido/coligação.

Nesse mesmo sentido entende Jairo Marconi Nicolau:

Uma das principais críticas sofridas pela lista aberta é que ela estimularia a competição entre os candidatos de um mesmo partido, prática que enfraqueceria os partidos na arena eleitoral. Como o número de candidatos é maior que o de cadeiras que o partido conquistará, haveria uma disputa para ficar entre os primeiros da lista²⁰.

Outra desvantagem advinda desse sistema é a ausência de transparência no que concerte ao aproveitamento do voto do eleitor²¹, sobretudo, quando associado com a possibilidade de vários partidos conglomerarem-se em coligações partidárias, de modo que voto do eleitor em candidato X, de determinada ideologia política, pode ser aproveitado para eleger o candidato Y, de ideologia política terminantemente oposta, caso estejam coligados.

Vale destacar a doutrina de Jairo Marconi Nicolau, ao tecer comentários acerca da lista aberta:

Na lista aberta os partidos têm fortes incentivos para a trair nomes de liderança e personalidade com “alta popularidade”. Como a bancada final de um partido depende do somatório dos votos que cada candidato conquista individualmente, quanto mais nomes expressivos o partido tiver, maiores as chances de eleger uma bancada. Por outro lado, o partido tem mecanismos limitados para favorecer a eleição de lideranças partidárias incapazes de conquistar votos quanto outros nomes com forte apelo eleitoral²².

¹⁹GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, pag. 193

²⁰NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: 2004, p. 28

²¹GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, pag. 193

²²NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: 2004, p. 28

Tal apontamento corrobora justamente a crítica sobre a transparência do aproveitamento do voto do eleitor, na medida em que os Partidos, sobretudo os menos expressivos, possuem uma pré-disposição a sagrar coligações, desconectada de qualquer parâmetro ideológico, com partidos com personagens com “alta popularidade” a fim de atingir os coeficientes e, com isso, auferir vagas.

Em consequência das desvantagens, acima mencionadas, tem-se a última desvantagem apurada, na literatura jurídica, que é a fragmentação partidária e o multipartidarismo, eis que em decorrência da alta competitividade no âmbito interno tem-se o fomento de conflitos entre correligionários e, com isso, é possível notar que esse ambiente hostil contribuir para o surgimento de novos partidos.

Além disso, a fragmentação partidária e o multipartidarismo contribuem para a consequência mais nefasta no diálogo entre os poderes que é a dificuldade de o Poder Executivo constituir uma maioria sólida no âmbito do Congresso Nacional e, sobretudo, na Câmara dos Deputados. Circunstância capaz de fazer com que o Chefe do Poder Executivo recorra a acordos, alguns de natureza antirrepublicana e antidemocrática, a fim de garantir a governança, bem como a estabilidade do poder.

Vale mencionar as palavras do José Jairo Gomes:

Eis a razão pela qual o sistema proporcional tende a ensejar a multiplicação de partidos, a fragmentação partidária. E o excesso de partidos contribui para emperrar a ação governamental. Essa é a grande objeção que sempre se faz, no mundo todo, ao sistema proporcional. O excesso de partidos políticos provoca instabilidade no poder, haja vista que fragmenta em demasia as forças políticas, impedindo a formação de maiorias sólidas e consistentes. Não contando com maioria no Parlamento, o governante é impelido a realizar inúmeros acordos – muitos deles inconfessáveis – para manter a governabilidade e a estabilidade política, de maneira a implantar as medidas e as políticas públicas entendidas como necessárias ou adequadas ao país. A história recente do Brasil revela a verdade dessa assertiva²³.

É importante fazer referência, ainda, à doutrina de Jairo Marconi Nicolau no mesmo sentido de José Jairo Gomes:

A fórmula proporcional tende a punir menos os pequenos partidos e a produzir maior fragmentação parlamentar. Nesse cenário, dificilmente um único partido consegue maioria absoluta das cadeiras, e precisa fazer alianças pós-eleitorais com outros partidos para

²³GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, pag. 193

governar. Além de produzir governos menos estáveis, essas coalizões muitas vezes afastam o governo formado das preferências definidas pelos eleitores nas urnas²⁴.

Portanto, é possível concluir que a lista aberta no sistema proporcional apresenta, dentre as desvantagens apuradas: I – O encarecimento das campanhas eleitorais, II – A ausência de transparência do aproveitamento do voto do eleitor; e III – O fomento da fragmentação partidária e o multipartidarismo.

3 O MODELO DE COMPOSIÇÃO DE LISTA FECHADA OU PRÉ-ORDENADA

Inicialmente, é bom esclarecer que há uma carência de material científico e bibliográfico sobre a forma de composição das listas na forma fechada ou pré-ordenada, sobretudo pelo sistema nunca ter sido implantado no Brasil. Diante disso, todas as vantagens e desvantagens que serão tratadas nos tópicos posteriores podem ser vislumbradas como hipóteses uma vez que, até o momento, há apenas elucubrações sobre as consequências da implantação desse modelo.

É importante registrar, outrossim, que conforme os ensinamentos de Jairo Marconi Nicolau, a lista aberta é utilizada em um número reduzido de países, quais sejam, Brasil, Finlândia, Polônia e Chile. Em contrapartida, a lista fechada é o sistema mais usado entre as novas democracias que optaram pela representação proporcional, como por exemplo, Argentina, Bulgária, Portugal, Moçambique, Espanha, Turquia, Uruguai, Colômbia, Costa Rica, África do Sul, e Paraguai²⁵.

Essa informação, acima mencionada, é importante porque demonstra que o atual modelo, em vigor no Brasil, é utilizado em uma minoria de países, seja pela complexidade do sistema ou mesmo pelas distorções e desvantagens proporcionada pela composição de lista aberta.

Ao aproveitar essa síntese comparativa, é importante esclarecer que, em sentido diverso do sistema de lista aberta, o de lista fechada ou pré-ordenada pressupõe que a sequência da ordem dos candidatos seja confeccionada previamente

²⁴NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: 2004, p. 60

²⁵NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: 2004, p. 27

às eleições, no âmbito interno dos partidos políticos. Ou seja, o eleitor votará em uma legenda partidária ciente, caso o Partido Político atinja os quocientes eleitorais e partidários, da lista de preferência de candidatos que terão acesso às vagas, uma vez que as listas são pré-estabelecidas sem a participação popular.

No afã de melhor explicitar o modelo, é importante consignar que enquanto no modelo de lista aberta o voto é conferido à legenda e, caso o eleitor opte, poderá escolher o candidato de sua preferência, no sistema de lista fechada essa preferência é fixada pelo próprio partido político.

Ao tratar do sistema de lista fechada, Jairo Marconi Nicolau afirma que:

A lista fechada permite que o partido tenha controle do perfil dos parlamentares que serão eleitos e, assim, certos grupos dominantes ao partido se beneficiem colocando seus quadros entre os primeiros nomes da lista. Mas, em outras situações, é possível que haja um equilíbrio entre os vários segmentos do partido e a lista fechada conte, por exemplo, com significativa participação de mulheres e representantes de minorias étnicas. Nas eleições parlamentares da África do Sul realizadas em 1994, a lista fechada garantiu a eleição de um Legislativo diversificado em termos étnicos (negros de diversas etnias, indianos e brancos) e com 25% de representação feminina²⁶.

É de se destacar, outrossim, as palavras de Bonifácio de Andrada, Deputado integrante da Assembleia Nacional Constituinte, na obra *a Crise dos Partidos, do Sistema Eleitoral e a Militância Política*:

Os eleitores vão votar na lista de candidatos do partido, o que significa, praticamente, votar no partido como um todo, não votando nos candidatos isoladamente, como acontece hoje no Brasil. Terminada as eleições, se o partido de um Estado fizer cinco cadeiras, serão dadas aos cinco primeiros nomes da lista de candidatos escolhida pela convenção do Partido, quer dizer, o primeiro, o segundo, o terceiro, o quarto e o quinto nome da lista é que passam a ser eleitos. A disputa, por conseguinte, para ser escolhido para o Congresso Nacional, para a Assembleia, para a Câmara de Vereadores, ocorrerá dentro dos Partidos, fortalecendo, assim, as agremiações partidárias. O povo, então, votará neste ou naquele partido, mas não neste ou naquele candidato²⁷.

Logo, pode-se afirmar que eventual adoção de lista fechada no sistema proporcional ensejaria: I – a definição da ordem da lista no momento em que o partido

²⁶NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: 2004. p. 27

²⁷ANDRADA, Bonifácio de. **A crise dos partidos, do sistema eleitoral e a militância política**. 2ª Ed. Barbacena: UNIPAC, 2007. p. 137

político fará o registro das candidaturas e, por consequência lógica, das listas; II – o eleitor passaria a votar somente na legenda partidária; III – o acesso às vagas dar-se-ia de acordo com as listas, após os cálculos dos quocientes, apresentadas no momento do registro das candidaturas.

3.1 APONTAMENTOS DE VANTAGENS ORIUNDAS DA COMPOSIÇÃO DA LISTA FECHADA

Em contrapartida à composição de forma aberta, a primeira vantagem oriunda da composição de lista de forma fechada ou pré-ordenada é o fortalecimento das agremiações partidárias, na medida em que o desempenho do partido nas eleições proporcionais dependerá do desempenho eleitoral de cada dos candidatos como um todo, sobretudo em decorrência de as listas já estarem pré-estabelecidas e a possibilidade de os candidatos em posições menos privilegiadas da lista de serem eleitos somente aumentará se a agremiação dispor de um bom desempenho.

Circunstância, acima mencionada, que fortalecerá os Partidos Políticos, segundo Bonifácio de Andrada ao listar as vantagens do sistema de lista fechada:

Não haverá disputa entre os candidatos do mesmo Partido, mas, ao contrário, todos lutarão pela vitória da agremiação, e a articulação com os diretórios e líderes locais passa a ser maior, fortificando os delegados municipais que assumem uma influência partidária na convenção estadual²⁸.

Ademais, em contrapartida ao que ocorre atualmente, será facilmente identificável o aproveitamento do voto do eleitor, pois o voto será conferido na legenda de sua preferência fato que enseja certa fidelidade do voto concedido ao Partido Político correspondente, bem como a identificação política/ideológica entre o eleitor e o Partido. Em consequência disso, tal circunstância também ensejaria maior transparência do aproveitamento do voto do eleitor, uma vez que irá às urnas ciente da lista de candidatos que serão eleitos caso o partido atinja os coeficientes partidários e eleitorais.

²⁸ANDRADA, Bonifácio de. **A crise dos partidos, do sistema eleitoral e a militância política**. 2ª Ed. Barbacena: UNIPAC, 2007. p. 144

Nesse sentido, vale mencionar as palavras de Bonifácio de Andrada, “o partido fortalece perante a opinião pública e perante o povo, pois o voto será diretamente para ele, e não para os candidatos, como ocorre com o voto uninominal”²⁹.

Outro ponto a ser considerado com vantagem em decorrência da forma de composição de lista fechada, é a possibilidade de haver um menor dispêndio de recursos nas campanhas eleitorais, pois não haverá necessidade de o candidato percorrer toda a circunscrição eleitoral a fim de promover a sua campanha. Bastaria que cada candidato centralizar-se os esforços da campanha em determinada localidade onde, de fato, teria chances de angariar votos para o Partido Político para, com isso, aumentar as chances de conseguir o acesso à vaga.

Os enormes gastos com campanhas dos candidatos transferem-se em termos bem mais reduzidos para a campanha do Partido, diminuindo as exigências dos cabos eleitorais, que terão maior facilidade de arregimentação dos eleitores porque o tema do diálogo eleitoral se dará em termos de Partidos, e não de candidatos³⁰.

Esse formato, ainda, seria como um antídoto ao multipartidarismo e a fragmentação partidária, uma vez que esse modelo, possivelmente, ensejaria a fidelidade partidária, tendo em vista que o Partido Político é o verdadeiro protagonista do acesso às vagas, e, portanto, haveria vinculação entre os ideais partidários com a atitude dos eleitos no exercício do mandato.

Tal antídoto é possível ser exprimido das palavras de Bonifácio de Andrada ao comentar o fortalecimento das agremiações nesse modelo em contrapartida às distorções proporcionadas pelo atual sistema que enfraquece tanto as agremiações políticas quanto a democracia, impossibilitando, portanto, a melhora da qualidade do sistema democrático brasileiro. Veja-se:

Dentro do cenário político, o Partido com o sistema atual fica enfraquecido, pois o parlamentar, com o voto uninominal, sobretudo quando é bem votado, considera-se dono do mandato, e passa a ser o foco e o centro das atenções políticas.

Com o voto no “sistema de listas” o Partido readquire força e passa a ser uma instituição mais respeitada e poderosa no cenário político, fazendo valer suas prerrogativas sob os aspectos da sua existência e do significado das suas atividades, o que não ocorre hoje, quando às

²⁹ANDRADA, Bonifácio de. **A crise dos partidos, do sistema eleitoral e a militância política**. 2ª Ed. Barbacena: UNIPAC, 2007. p. 144

³⁰ANDRADA, Bonifácio de. **A crise dos partidos, do sistema eleitoral e a militância política**. 2ª Ed. Barbacena: UNIPAC, 2007. p. 144

vezes é ignorado, em termos factuais, diante, por exemplo, da Justiça Eleitoral, que invade as suas áreas de atuação com excessos de regulamentação em muitos casos até inconstitucionais ou ilegais³¹.

Diante disso, é digno de se registrar que a democracia se fortalece, na medida em que o jogo político não fica à mercê das miniaturas partidárias, travestidas de candidatos, mas se desenvolve por meio de instâncias maiores e influentes que, de fato, tem significativo peso nos cenários estaduais e nacionais³².

Portanto, ante às vantagens listadas nesse tópico, é possível verificar que o sistema de lista fechada apresenta-se como um remédio às principais distorções que o sistema proporcional de lista aberta proporciona à democracia brasileira, de modo que a adoção, conforme mencionado, ensejaria no fortalecimento das agremiações partidárias, na identificação e transparência do aproveitamento do voto do eleitor, na redução dos gastos envolvendo campanhas eleitorais, na diminuição da fragmentação partidária e do multipartidarismo.

3.2 APONTAMENTOS DE DESVANTAGENS ORIUNDAS DA COMPOSIÇÃO DA LISTA FECHADA

Antes de listar as desvantagens da forma de composição de lista aberta, é de fundamental importância esclarecer que não há sistema cem por cento perfeito, assim como não há sistema eleitoral cem por cento perfeito.

Nos embates no âmbito do Congresso Nacional, durante as sucessivas tentativas de alterar a forma de acesso ao Cargo de Deputado Federal, foi possível notar a ponderação sobre as mais diversas vantagens e desvantagens dos sistemas majoritários, dos sistemas proporcionais, do sistema de distritos e dos sistemas mistos.

³¹ANDRADA, Bonifácio de. **A crise dos partidos, do sistema eleitoral e a militância política**. 2ª Ed. Barbacena: UNIPAC, 2007. p. 144

³² ANDRADA, Bonifácio de. **A crise dos partidos, do sistema eleitoral e a militância política**. 2ª Ed. Barbacena: UNIPAC, 2007. p. 146

Tal apontamento é importante ser realizado com o objetivo de afugentar as possíveis expectativas de que a lista fechada ou pré-ordenada no sistema proporcional, ou qualquer outro sistema, resolverá milagrosamente todos os problemas e distorções do sistema eleitoral brasileiro.

Com efeito, a primeira desvantagem dessa forma de composição de lista é a perda, por parte do eleitor, de conferir o seu voto preferencial e, portanto, influenciar ativamente na composição da lista, eis que no sistema de lista aberta os eleitos serão os mais votados dentre os concorrentes partidários ou coligados. Ou seja, a principal característica, dessa forma de composição da lista, é ausência da participação popular, uma vez que é gestada previamente às eleições no âmbito interno dos partidos.

Acentua Jairo Marconi Nicolau:

A principal desvantagem da lista fechada é a impossibilidade de os eleitores influenciarem a escolha de representantes individuais. Se um eleitor tiver preferência por determinado partido, mas não pelos nomes que encabeçam a lista, ele não terá como favorecer um determinado candidato³³.

Nota-se, portanto, que a ausência de participação popular na composição da lista pode ensejar a distorção ao prejudicar o voto de um cidadão que tiver simpatia ou for filiado à determinada agremiação, mas que não tenha simpatia pelos primeiros nomes da lista que, por sua vez, são os detentores das maiores chances de serem contemplados pela vaga na Câmara dos Deputados.

Outra desvantagem desse sistema é o fato de a legislação eleitoral ganhar um protagonismo de modo a reger a forma de acesso e a forma de composição das listas no âmbito interno das agremiações, a fim de que as decisões não se concentrem nas mãos de poucos líderes partidários e caciques.

Ocorre que, em alguma medida, esse protagonismo não se coadunaria com o conteúdo disposto no artigo 17, § 1º, da Constituição³⁴, que assegura aos Partidos Políticos a autonomia para definir suas diretrizes internas e externas.

³³NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: 2004. p. 55

³⁴BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jul. 2016;

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

[...]

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

Sobre essa liberdade e autonomia partidária, preceitua José Jairo Gomes:

A constituição adotou o princípio da liberdade de organização ao assegurar ao partido político autonomia para definir sua estrutura interna, organização e seu funcionamento e, também, ao prescrever ser “livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana” (CF, art. 17, §1º)³⁵.

Logo, é digno de preocupação os critérios, no âmbito interno dos Partidos, para o acesso e as posições lista a fim de evitar que as decisões se submetam à vontade de poucos líderes. Contudo, também é digna de preocupação o fato de a legislação criar instrumentos legislativos a fim de corrigir eventual distorção, e esses instrumentos não se coadunarem com a Constituição Federal.

Portanto, as duas desvantagens da forma de composição da lista fechada são a ausência de participação popular na elaboração da lista, assim como a iminência de a legislação eleitoral afetar a liberdade e autonomia partidária.

4 A AUTONOMIA PARTIDÁRIA E A REGULAMENTAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS A PARTIR DA LEI Nº. 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995

³⁵GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, pag.157

Conforme brevemente introduzido no tópico anterior, as agremiações partidárias, por força do artigo 17³⁶, §1º, da Constituição, dispõem de autonomia e liberdade para traçar suas diretrizes políticas internas e externas.

É certo que essa liberdade não é absoluta, pois, na própria Constituição, é possível exprimir mitigações dessa liberdade, como por exemplo, a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros ou subordinação a estes.

Tal autonomia é ratificada pela Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995, popularmente conhecida como “Lei dos Partidos Políticos”³⁷, nos artigos 2º e 3º:

Art. 2º É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Art. 3º É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Diante disso, a Lei dos Partidos políticos, nos artigos 14 e 15, concedeu às agremiações partidárias, por meio dos Estatutos, a plena liberdade para se autorregularem prescrevendo, apenas, requisitos mínimos formais que o Estatuto deverá ter.

Art. 14. Observadas as disposições constitucionais e as desta Lei, o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre:
I - nome, denominação abreviada e o estabelecimento da sede na Capital Federal;
II - filiação e desligamento de seus membros;
III - direitos e deveres dos filiados;
IV- modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros;

³⁶BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jul. 2016;

³⁷BRASIL. **Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 15 nov. 2017

V - fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa;

VI - condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas;

VII - finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despende com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei;

VIII - critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido;

IX - procedimento de reforma do programa e do estatuto.

Diante dessas disposições legais, acima mencionadas, é possível concluir que a Lei dos Partidos Políticos superou o autoritarismo da lei orgânica dos partidos políticos, fortemente influenciada pelo regime de exceção que imperava no Brasil, e concedeu aos partidos políticos, por meio dos estatutos, a capacidade plena para autorregularem-se, ceifando qualquer tentativa de interferência estatal.

Destaca-se as palavras de Bonifácio de Andrada ao tratar da tentativa de combater a influência, conforme visto no período pré-constituição de 1988, na estrutura interna dos partidos:

A atual Lei Partidária representou, de certa forma, o início de uma nossa fase na vida dos Partidos brasileiros, pois trouxe para a legislação ordinária e para a ordem jurídica alguns princípios constantes do art. 17 da Carta Magna, os quais alcançam a vigência entre nós.

A lei anterior, chamada Lei Orgânica dos Partidos Políticos, manteve uma filosofia de ordenamento impositivo sobre as agremiações políticas, disciplinando em pormenores a existência destas.

Com a nova lei, após a Constituição de 1988, toda essa tendência autoritária, que predominou desde 1965, foi em parte superada, iniciando uma nova fase. Esta, em alguns aspectos, relembra as normas democráticas da Legislação Eleitoral de 1946, que abrigava genéricas cláusulas relativas aos Partidos, os quais se submetiam muito mais aos próprios Estatutos da agremiação política³⁸.

Portanto, a forma com que o constituinte originário, bem como o legislador encontraram para evitar a intromissão estatal autoritária sobre as entranhas da

³⁸ANDRADA, Bonifácio de. **A crise dos partidos, do sistema eleitoral e a militância política**. 2ª Ed. Barbacena: UNIPAC, 2007, p. 146

agremiação partidária foi conferir a capacidade de os Partidos ditarem suas próprias regras por meio do Estatuto.

5 A AUTONOMIA E A LIBERDADE PARTIDÁRIA EM PRECEDENTES DA CORTE SUPERIOR ELEITORAL

Acentua Vânia Siciliano Aieta, na obra *Partidos Políticos*, que os partidos políticos são os meios de se instrumentalizar o direito fundamental de participar da atividade política. Com efeito, a função principal do Partido seria de impulsionar a formação da vontade popular, mediando politicamente a organização e a expressão da vontade dos cidadãos, participando nos órgãos representativos e influenciando na formação dos governos³⁹.

Com efeito, não faz sentido que o principal ator da democracia brasileira, que é o Partido Político, seja antidemocrático em seu âmbito interno, sobretudo conjecturando a hipótese de ser implantado um sistema de representação proporcional com a formação de lista na forma fechada ou pré-ordenada.

Diante disso, foi pesquisado no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, no portal de pesquisa jurisprudencial, utilizando os termos “Liberdade”, “Autonomia” e “Partidária”, a fim de verificar de que maneira a Corte Eleitoral vislumbra os preceitos de autonomia e liberdade partidária, previstas no artigo 17, § 1º, da Constituição Federal.

A partir desse parâmetro de pesquisa, o portal gerou sete precedentes da Corte Eleitoral, quais sejam, I – Agravo de Instrumento n°. 19.846 – BH; II – Representação n°. 126.628 – DF; III – Consulta n°. 64.740 – DF; IV – Consulta n°. 119.650 – DF; V – Instrução n°. 3 – DF; VI – Agravo de Instrumento em Petição n°. 2.983 – DF; VII – Consulta n°. 1.407 – DF. Ressalta-se que esses processos correspondem ao marco temporal do ano de 2007 ao ano de 2015.

³⁹AIETA, Vânia Siciliano. **Partidos Políticos**. Tomo IV. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2006. p.21

Ocorre que desse universo de sete processos, apenas um trata de fato da liberdade e da autonomia partidária tipificada pelo artigo 17, § 1º, da Constituição Federal, cuja ementa é a seguinte:

CONSULTA. CONHECIMENTO PARCIAL. ART. 45, § 6º, DA LEI DAS ELEIÇÕES. VERTICALIZAÇÃO DA PROPAGANDA ELEITORAL. IMPOSSIBILIDADE.

I - A interpretação do art. 45, § 6º, da Lei das Eleições que prestigia a autonomia partidária prevista no art. 17, § 1º, da Constituição Federal é aquela que assegura, na propaganda eleitoral, idêntica liberdade na formação das coligações, sob pena de se verticalizar a propaganda eleitoral.

II - Consulta conhecida e respondida positivamente apenas em relação ao oitavo questionamento, quanto aos demais, não conhecida.

(Consulta nº 64740, Acórdão, Relator (a) Min. Marco Aurélio Mendes De Farias Mello, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 35, Data 21/02/2013, Página 27-28)⁴⁰

Tal consulta foi de autoria do Senador, à época, Marconi Ferreira Perillo Júnior, com o objetivo de formular os seguintes questionamentos à Corte Eleitoral: a) se podem ser distribuídas camisetas com sigla, número de partido ou nome de pré-candidato, para comparecimento em convenções partidárias; b) se são permitidos shows artísticos nas convenções partidárias; c) e artistas não remunerados podem cantar jingles de candidato sem eventos públicos, durante a campanha eleitoral; d) se veiculação de notícias sobre eventos de apoio político a pré-candidato, na internet, antes das convenções partidárias, consubstancia propaganda eleitoral antecipada; e) se propaganda eleitoral, em muros de propriedades particulares, está limitada a quatro metros quadrados; f) se a legislação federal, que não veda a propaganda eleitoral em muros de propriedades particulares, prevalece ante eventual vedação contida em legislação estadual ou municipal; g) se a permissão de uso de trio elétrico em comícios, contida no § 10 do artigo 39 da Lei nº 9.504/1997, estende-se a carreatas e passeatas; h) se candidato de partido que faça parte de coligação, em âmbito nacional, pode participar de programa eleitoral gratuito de âmbito regional, sem a correspondente coligação, com candidatos concorrentes entre si ou somente na companhia de candidato do partido ao qual é filiado; i) se filiado a um partido político

⁴⁰Consulta nº 64740, Acórdão, Relator (a) Min. Marco Aurélio Mendes De Farias Mello, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 35, Data 21/02/2013, Página 27-28

pode participar de programa eleitoral gratuito de outro partido, considerando o disposto no artigo 45, § 6º, da Lei nº 9.504/1997, e no artigo 45, § 1º, inciso 1, da Lei nº 9.096/1995; j) se é permitido a candidatos, campanha eleitoral, possuir mais de um endereço eletrônico para fins de propaganda eleitoral.

Levando em consideração o objetivo metodológico desse artigo, consideraremos apenas o item “h” da Consulta formulada, eis que é o único que guarda pertinência temática com o objetivo em análise, que é a forma com que o Tribunal Superior Eleitoral vislumbra a autonomia e a liberdade partidária.

Com efeito, o ponto fulcral desse julgamento foi a possibilidade de o candidato de âmbito nacional que concorre em coligação participar no plano regional, do programa eleitoral gratuito de dois ou mais candidatos, concorrentes entre si, ou apenas do programa do candidato do partido que é filiado.

Em outras palavras, esse processo tratou da chamada “verticalização da propaganda eleitoral”, ou seja, na possibilidade de os partidos “1” e “2”, que estão coligados no âmbito nacional, participarem da propaganda eleitoral gratuita desses partidos no âmbito regional independentemente de serem adversários.

Quanto ao fundamento desse julgado, entendeu a Corte por privilegiar o conteúdo disposto no artigo 17, § 1º, da Constituição Federal, porquanto a dicção constitucional é clara ao afirmar que os partidos seriam livres para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre candidaturas.

Diante disso, o Tribunal, por maioria dos seus membros, seguindo voto do Excelentíssimo Ministro Ricardo Lewandowski, respondeu afirmativamente o item “h” da consulta formulada para consagrar a liberdade e a autonomia partidária da forma com que dispõe o artigo 17, § 1º, da Constituição Federal.

Portanto, levando em consideração a carência de processos no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, pertinente ao tema autonomia e liberdade partidária, e levando em consideração os critérios da pesquisa, é possível concluir que o Tribunal Superior Eleitoral, neste caso, privilegiou a autonomia partidária não se imiscuindo, portanto, nas diretrizes internas do partido.

CONCLUSÃO

Conclui-se, primeiramente, que tanto o sistema proporcional com a formação da lista no formato aberto ou fechado apresentam vantagens e desvantagens. No que tange ao sistema de lista aberta, atualmente em vigor no Brasil, foi possível constatar que a principal vantagem é a possibilidade de o eleitor influenciar, em alguma medida, na composição da lista, uma vez que é possível ser conferida a escolha do candidato de preferência embora o voto, nesse modelo, seja conferido também à legenda partidária.

Por esse modelo estar em vigor há anos no Brasil, foi possível identificar várias desvantagens, mencionadas pela doutrina, dentre as quais: I – O encarecimento das campanhas eleitorais; II – A ausência de transparência do aproveitamento do voto do eleitor; III – O fomento da fragmentação partidária e o multipartidarismo.

Por outro lado, no que concerne o modelo de composição de lista na forma fechada ou pré-ordenada, foi possível apurar várias vantagens desse modelo, algumas, inclusive, apresentando-se como antídoto às desvantagens enumeradas pelo atual sistema. Dentre as vantagens, destacam-se: I – O fortalecimento das agremiações partidárias; II – A identificação e transparência do aproveitamento do voto do eleitor; III – A redução dos gastos envolvendo campanhas eleitorais; IV – A diminuição da fragmentação partidária e do multipartidarismo.

Com relação a essa forma de composição de lista, foi possível identificar duas desvantagens. A primeira trata-se da falta de participação popular na elaboração das listas, na medida em que o voto seria concedido tão somente ao Partido Político, sem a opção da escolha do candidato preferencial. Quanto a outra desvantagem, é a iminência de a legislação eleitoral ter que imiscuir-se em diretrizes internas dos Partidos Políticos, fixando premissas para acesso às listas, porquanto, atualmente, a Lei dos Partidos Políticos transfere essa responsabilidade ao Estatuto Partidário privilegiando, com isso, a regra da autonomia e da liberdade partidária disposta no artigo 17, § 1º, da Constituição Federal.

Além disso, é possível concluir que essa regra da liberdade, acima mencionada, possui forte relevância no âmbito do direito brasileiro, sobretudo por se tratar de um regramento pós-ditadura militar em que o Estado intervia de modo

autoritário nas agremiações da época. Ressalta-se, ainda, que a robustez dessa regra constitucional foi possível ser confirmada, inclusive, pela forma com que o Tribunal Superior Eleitoral, instância máxima da justiça eleitoral, lida com o tema.

Com relação à problematização e a hipótese contidas nessa pesquisa, foi possível identificar vantagens e desvantagens do sistema de composição de lista na forma fechada ou pré-ordenada. Porém, os parâmetros legais atinentes à democracia intrapartidária se mostraram insuficientes para dar suporte a esse modelo que torna a agremiação partidária no grande protagonista do processo eleitoral.

É de se destacar, outrossim, as dificuldades que envolveram a elaboração da presente pesquisa, quais sejam, I – A ausência de literatura jurídica tratando especificamente sobre a forma de composição das listas; II – A carência de dados sobre o tema lista fechada ou pré-ordenada, sobretudo pelo sistema nunca ter vigorado no Brasil, ao contrário do sistema de lista aberta, atualmente em vigor, cuja doutrina nacional aponta algumas vantagens e desvantagens oriundas desse sistema; III – A ausência de precedentes no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, levando em consideração os parâmetros pesquisados, para, com isso, atestar sobre a forma com que a Corte trata a autonomia e a liberdade partidária.

Por fim, espera-se que esse estudo científico contribua com a discussão jurídica, política, sociológica e econômica sobre os sistemas eleitorais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIETA, Vânia Siciiano. **Partidos Políticos**. Tomo IV. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2006

ANDRADA, Bonifácio de. **A crise dos partidos, do sistema eleitoral e a militância política**. 2ª Ed. Barbacena: UNIPAC, 2007

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jul. 2016

Brasil. **Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017**. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de

15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei no 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm> Acesso em: 06 nov. 2017

BRASIL. **Lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 06 nov. 2017

Consulta nº 64740, Acórdão, Relator (a) Min. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 35, Data 21/02/2013, Página 27-28

FERREIRA, Pinto. **Código eleitoral comentado**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1993

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016

MORAES, de Alexandre. **Direito Constitucional**. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2014

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2014

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: 2004

PIRES, Fátima. **Estados Brasileiros com Maior Número de Municípios**. Disponível em: <http://www.rankbrasil.com.br/Recordes/Materias/06cw/Estado_Brasileiro_Com_Maior_Numero_De_Municipios>. Acesso em: nov. 2017

Tribunal Superior Eleitoral – **Partidos Políticos**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>> Acesso em 06 nov. 2017

Tribunal Superior Eleitoral – **Partidos Políticos**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>> Acesso em 06 nov. 2017