



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.537, DE 2006

(Apensados: PLs nºs 1.297/2007, 7.986/2010, 574/2011, 593/2011, 809/2011, 1.596/2011, 5.915/2013 e 413/2015)

Institui sistema proporcional de voto distrital para eleição de Deputados Federais e Estaduais, e dá outras providências.

Autor: Deputado ANTONIO CARLOS MENDES
THAME

Relator: Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe objetiva ampliar o número e reduzir a extensão e a magnitude das circunscrições eleitorais nas eleições de deputados federais, estaduais e distritais.

Com esse objetivo, pretende que os Estados e o Distrito Federal deixem de corresponder, cada um, a uma circunscrição, para se dividirem, no mínimo, em duas e, no máximo, em um número de circunscrições equivalente à metade das vagas destinadas à unidade da Federação na Câmara dos Deputados.

Sugere-se a designação de “sistema proporcional de voto distrital” para a nova configuração do processo de distribuição de lugares nas Casas Legislativas.

De acordo com a proposição, lei estadual estabeleceria o número dos distritos eleitorais, enquanto a delimitação dos distritos seria



estabelecida por resolução do Tribunal Regional Eleitoral, obedecidos os critérios de equivalência do número de eleitores e do número de habitantes, da contiguidade do território do distrito e da disponibilidade de meios regulares de transporte urbano ou interurbano, quando seu território abranger áreas de municípios distintos.

Dentro dos distritos eleitorais assim criados, a distribuição dos lugares seguiria obedecendo às determinações da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), referentes à representação proporcional (arts. 106 a 113).

À proposição principal foram apensados os seguintes projetos de lei:

- **PL nº 1.297, de 2007**, de autoria dos Deputados ANTONIO CARLOS MENDES THAME e outros, de similar teor;

- **PL nº 7.986, de 2010**, de autoria do Deputado RAFAEL GUERRA e outros, o qual “altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), dispondo sobre a eleição em distritos binominais e trinominais na eleição de Vereadores, em municípios com população igual ou superior a cinquenta mil habitantes”;

- **PL nº 574, de 2011**, de autoria do Deputado CARLOS SOUZA, que “dispõe sobre a divisão das circunscrições em distritos eleitorais, nas eleições para Deputado Federal, Estadual e Distrital”;

- **PL nº 593, de 2011**, de autoria do Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA, o qual “altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), dispondo sobre a eleição em distritos locais na eleição de vereadores, em municípios com população igual ou superior a vinte mil habitantes”;

- **PL nº 809, de 2011**, de autoria do Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA, o qual



“disciplina a circunscrição eleitoral com oito representantes”;

- **PL nº 1.596, de 2011**, de autoria do Deputado DUARTE NOGUEIRA, que “altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o sistema eleitoral majoritário nas eleições para as câmaras municipais, nos municípios com mais de 200 mil eleitores”;

- **PL nº 5.915, de 2013**, de autoria do Deputado ANTÔNIO CARLOS MENDES THAME, que “institui sistema proporcional de voto distrital para eleição de Deputados Federais e Estaduais, e dá outras providências”, semelhante, em seus principais aspectos, ao PL nº 7.537/2006, do mesmo autor;

- **PL nº 413, de 2015**, de autoria do Deputado JUTAHY JUNIOR, que “altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o sistema eleitoral majoritário nas eleições para as câmaras municipais, nos municípios com mais de 200 mil eleitores”.

A matéria foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame de sua constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, ainda, para opinar sobre o mérito, conforme determina o art. 32, inciso IV, alíneas a, e e f, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Antes da nossa designação para a relatoria das proposições em análise, em 3 de maio de 2013, haviam sido elas distribuídas, durante sua tramitação neste Órgão Técnico, aos seguintes relatores: em 5 de julho de 2007, foi designado o Deputado Renato Amary, que, em 21 de agosto seguinte, apresentou seu parecer pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do projeto principal e do que lhe fora apensado, com substitutivo; o Deputado Régis de Oliveira apresentou voto em separado, no sentido da inconstitucionalidade das proposições; em 13 de março de 2008, foi



designado o Deputado Bernardo Ariston, que, em 4 de setembro do mesmo ano, apresentou seu parecer, pela inconstitucionalidade dos dois primeiros projetos; designado novo relator, em 6 de maio de 2009, o Deputado José Genoíno manifestou-se no mesmo sentido, em 4 de junho de 2009.

Os pareceres acima mencionados não chegaram a ser apreciados por esta Comissão de Constituição de Justiça e de Cidadania.

Concordamos com os argumentos do Deputado Bernardo Ariston no sentido da inconstitucionalidade das proposições sob análise e pedimos vênia para reproduzir, a seguir, os termos do seu voto, constante de parecer que não foi apreciado neste Órgão Colegiado, bem como do parecer do Deputado José Genoíno.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Quanto à constitucionalidade formal, os projetos de lei sob análise referem-se a matéria de competência legislativa privativa da União, não havendo reserva de iniciativa.

Sob o enfoque da constitucionalidade material, os **Projetos de Lei nºs 7.537, de 2006**, principal, e **809, de 2011**, apensado, preveem a fixação do número de distritos por meio de lei estadual, o que ofende o art. 22, inciso I, da Constituição Federal, que determina a competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral, além de não estarem em consonância com as atribuições do Tribunal Superior Eleitoral.

Nesse ponto, o **Projeto de Lei nº 1.297, de 2007**, apensado, confere ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para fixar o número de distritos, por meio de resolução, o que está em consonância com as atribuições daquela Corte Superior, fixadas no art. 23 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), recepcionado pela Constituição vigente como lei complementar, no que concerne à competência da Justiça Eleitoral (CF, art. 121, *caput*).



Há, no entanto, outros óbices ao reconhecimento da constitucionalidade material dos projetos, e sua superação nos parece inexequível.

Em primeiro lugar, ao criar circunscrições de menor extensão e magnitude que os Estados e o Distrito Federal, para que nelas ocorram as eleições de representantes pelo sistema proporcional, as proposições entram em colisão com a parte final do *caput* do art. 45 da Constituição Federal, a seguir transcrito:

*“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”.*

Não é porque os critérios para o estabelecimento do número de representantes por unidade da Federação são mantidos, nem porque as circunscrições criadas situam-se **dentro** do território dessas unidades, que o Projeto respeita a norma constitucional. Na verdade, se aprovada a proposição, os deputados passariam a ser **eleitos em cada uma das novas circunscrições distritais**. Tanto é assim que as regras da representação proporcional passariam a aplicar-se no interior dos distritos em que os Estados e o Distrito Federal iriam dividir-se.

Talvez ainda mais problemática seja a colisão entre o procedimento eleitoral proposto e a determinação de que os deputados sejam eleitos **pelo sistema proporcional**, contida no mesmo dispositivo constitucional. Aqui, é preciso acentuar com ainda maior ênfase a importância de uma interpretação da Constituição que ultrapasse o formalismo. Registre-se: a aplicação apenas formal das regras do Código Eleitoral sobre representação proporcional não garante que o objetivo constitucional seja alcançado.

O sistema proporcional destina-se a garantir a representação das minorias – em particular, dos partidos políticos minoritários – na esfera decisória estatal. É por isso que a literatura pertinente considera indispensáveis circunscrições de alguma magnitude para que o princípio se possa concretizar. Sem que, no mínimo, quatro ou cinco candidatos sejam eleitos na circunscrição, não se poderá garantir a proporcionalidade da representação entre os partidos,



impedindo-se que algumas correntes de opinião existentes na sociedade sejam ouvidas nas Casas do Parlamento.

Ora, alguns dos projetos de lei em tela, ao preverem a possibilidade de divisão dos Estados em um número de **distritos eleitorais** que pode variar de dois até o número correspondente ao da metade das vagas a serem preenchidas pela unidade da Federação, claramente admitem, por exemplo, que apenas dois candidatos sejam eleitos em uma determinada circunscrição. Sendo assim, ofendem o princípio da proporcionalidade estabelecido no *caput* do art. 45 da Constituição Federal, o que implica a esterilização de grande quantidade de votos, resultando em negar-se representação a boa parte do eleitorado.

Não se está tratando, aqui, de um elemento secundário do sistema eleitoral constitucionalmente consagrado, mas de uma subversão da própria natureza do sistema proporcional. Nessa impropriedade, incorrem os **Projetos de Lei nº 574, e 809, ambos de 2011**, apensados.

De qualquer maneira, o simples fato de que as circunscrições não coincidiram, no espaço, com a totalidade do território dos Estados e do Distrito Federal traria para o sistema eleitoral brasileiro uma das principais dificuldades dos **sistemas majoritários ou distritais**, em Federações, qual seja, a de criar disputas a respeito da própria delimitação daquelas circunscrições menores. No presente caso, a situação se agrava em face da existência de uma restrição real, na maioria dos Estados brasileiros, para que se sobreponham os mapas com a configuração dos distritos destinados à escolha dos Deputados Federais e os dos destinados à escolha dos Deputados Estaduais. Isso se deve às regras dos artigos 45 e 27 da Constituição Federal sobre o número de uns e outros, os quais, em sua maioria, não são múltiplos entre si.

Incorre, ainda, em inconstitucionalidade, o PL nº 809/11, pelos motivos acima expostos quanto às circunstâncias eleitorais em que são escolhidos os deputados federais, como também por delegarem a divisão distrital dos Estados à lei estadual, uma vez que a matéria concernente ao direito eleitoral encontra-se na competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I).

Os **Projetos de Lei nºs 7.896, 593, 1.596, de 2011**, e o de **nº 413, de 2015**, pretendem alterar o sistema vigente sobre a eleição dos Vereadores.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal Arthur Oliveira Maia

A Constituição Federal não contém regras sobre o sistema aplicável à escolha dos Vereadores. Desse modo, cabe ao legislador ordinário definir a questão. O Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965) determina que seja adotado o sistema proporcional nessa eleição. Não vemos razão para que se mude o sistema para distrital proporcional, com a escolha dos Vereadores em circunscrições menores do que o território do Município, mormente se considerarmos, com a doutrina, que, em se tratando de distritos com magnitude inferior a quatro cargos eletivos, não é respeitada a proporcionalidade. Pela incongruência apontada, detectamos **eiva de injuridicidade** nos **Projetos de Lei nºs 7.986, 574, 593, 1.596, de 2011, e 413, de 2015**, todos apensados.

Pelas precedentes razões, manifestamos nosso voto pela **inconstitucionalidade** do **Projeto de Lei nº 7.537, de 2006**, principal, e dos **Projetos de Lei nºs 1.297, de 2007, 809, de 2011 e 5.915, de 2013**, apensados, ficando prejudicado o exame dos demais aspectos de competência desta Comissão. Votamos, ainda, pela **injuridicidade** dos **Projetos de Lei nºs 7.986, 574, 593, 1.596, de 2011, e 413, de 2015**, apensados.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA
Relator