PROJETO DE LEI Nº...../2011.
(do Sr. Bonifácio de Andrada)

Disciplina a circunscrição eleitoral
com oito representantes.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º As circunscrições eleitorais do País elegerão oito deputados federais, devendo as mesmas abranger parcela do eleitorado que se distribuirá por parte do território de cada Estado.

Art. 2º O número de eleitores e a área de cada circunscrição serão definidos da seguinte forma:

- a) Divide-se o número de deputados federais de cada Estado por oito, resultando daí a quantidade de circunscrições que haverá na unidade federada.
- b) Em seguida dividir-se-á o eleitorado do Estado pelo número de circunscrições obtidas no item anterior e teremos o total de eleitores de cada unidade circunscricional.
- c) Conhecido o número de circunscrições e o total de eleitores que deverá cada uma ter, passa-se a definir o território de cada uma delas, o que abrangerá uma área contínua, obedecida uma metodologia que respeite a contigüidade do território, a tendência

das presenças partidárias regionais e locais e a facilidade de comunicação e transporte.

Art. 3º A definição legal dos limites de cada circunscrição mencionada no artigo anterior será feita em lei especial.

Art. 4º Na hipótese dos cálculos eleitorais desta lei não resultarem em números exatos, pode-se aumentar para nove ou diminuir para sete o total de representantes de cada circunscrição, não havendo necessidade de serem plenamente iguais os eleitores da unidade circunscricional, podendo haver diferença de até 5(cinco) mil eleitores.

Art. 5º Em cada circunscrição federal aplicar-se-á o sistema eleitoral proporcional de acordo com a legislação em vigor e o disposto nesta lei.

Art. 6º Nos Estados haverá para eleição de deputados estaduais o mesmo critério, definindo-se em lei estadual os limites de cada circunscrição.

Parágrafo único. Se no prazo de 180 dias a lei estadual não for votada, o TRE do Estado definirá os limites da circunscrição estadual até que seja aprovada a mencionada legislação.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

O projeto acima envolve exclusivamente matéria de lei ordinária e da uma nova definição dos limites das circunscrições eleitorais que hoje, no Brasil, abrangem imensos territórios estaduais como é o caso do Amazonas, Pará, Minas Gerais, Bahia, Goiás e outros Estados, criando uma situação anômala para o processo eleitoral, desconhecida de qualquer parte do mundo onde se adota o sistema proporcional. É que o tamanho das circunscrições é todo o território do Estado.

O projeto não altera o atual *sistema proporcional*, apenas diminui o tamanho das circunscrições, que passam a ser todas iguais, com oito ou nove deputados, aproximando-se do conceito vulgar de “distritão”.

Na realidade, o que se pretende é criar áreas eleitorais menores para se aplicar o sistema proporcional, como acontece em países democráticos, como se verá abaixo. Tal providência não conflita com a Carta Magna, pois esta, no seu art. 45, parágrafo único, apenas fala que nenhum Estado terá menos de oito deputados.

Atualmente, um candidato no Pará, em Minas Gerais, na Bahia tem que percorrer longínquas comunidades para alcançar a votação pretendida. Pelo projeto, um Estado como Minas Gerais será dividido em sete circunscrições, isto é, em sete áreas territoriais para a disputa eleitoral.

Sobre o assunto, produzimos um trabalho publicado pela Câmara dos Deputados, intitulado *O Parlamento Brasileiro e sua Crise no Fim do Século*, e em um dos seus capítulos procuramos estudar a matéria. Vejamos alguns trechos do mesmo:

a) “*O Sistema Eleitoral* – Entende-se como Sistema Eleitoral as modalidades e os processos legais por meio dos quais são eleitos os representantes do povo e os dirigentes do Poder Executivo.

Verificamos que os sistemas eleitorais, no regime presidencialista e no regime parlamentarista, apresentam aspectos semelhantes no que diz respeito à escolha dos mandatários do povo para o Poder Legislativo. É nessa parte que a matéria envolve técnicas variadas decorrentes dos mecanismos básicos advindos do sistema proporcional e do sistema distrital. O sistema distrital é uma técnica antiga, adotada desde os primeiros processos eleitorais para o Parlamento inglês, mesmo nas fases mais pretéritas desta instituição. Já o sistema proporcional é mais recente, embora tenha alcançado a adoção em grande número de países que o implementam, plenamente, ou seguem algumas das suas modalidades. O sistema proporcional contém técnicas conhecidas com as metodologias Hare e Hont e outras derivações.

O Brasil realizou a sua primeira eleição na escolha dos Deputados às Cortes de Lisboa, em 1821, cujo pleito obedeceu às regras da Constituição Espanhola de 1812. Logo depois, com a Independência, de imediato, vigora o sistema de listas em termos ainda precários, e só em 1855, por meio da Lei do Círculo, se institui o voto distrital, que seria a aplicação de suas técnicas numa área territorial que hoje chamamos de distrito ou circunscrição eleitoral.

O voto distrital nominal foi o primeiro tipo adotado entre nós, quando se elegia um representante no círculo ou distrito e, posteriormente, então, introduziu-se a eleição de três deputados por círculo ou distrito, o que prevaleceu até o fim do Império.

Com a República, o voto distrital alargou o número de representantes por distrito, passando para cinco deputados, e isso praticamente prevaleceu até a Revolução de 1930 ou até as últimas eleições de 1929.

Após 1945, com a redemocratização e a queda do Estado Novo, adotou-se o sistema proporcional, segundo o método de Hare, técnica esta em que todos os votos sufragados num pleito são divididos pelo número de cadeiras do Legislativo respectivo e o resultado dessa divisão é o 'quociente

eleitoral'. Cada partido terá tantas cadeiras quanto for o número de quocientes conseguidos para a respectiva legenda. O Código de 1945, que introduziu este sistema inspirado pelo Ministro Agamenon Magalhães, trazia consigo um mecanismo favorável ao partido majoritário.

Em 1950, houve uma reforma da Lei Eleitoral que alterou essa técnica, introduzindo-se um sistema proposto pelo Deputado Soares Filho, em que os restos ou cadeiras restantes seriam distribuídas para os diversos partidos de maneira eqüitativa, com ligeira predominância do partido majoritário. É o que se adota entre nós até hoje.

Tanto no sistema distrital quanto no sistema proporcional, há, todavia, uma preliminar que não tem sido muito analisada, em estudos sobre o assunto, mas que é fundamental ou básica para melhor compreensão do problema que constitui o tema significativo desse trabalho. Trata-se da circunscrição eleitoral, alicerce jurídico dos sistemas eleitorais”.

b) “*A importância da circunscrição eleitoral* – Circunscrição eleitoral é aquela área territorial, compreendendo comarcas e municípios, que abrange certo número de eleitores nela residentes, que elegerão os Deputados para determinadas cadeiras ou lugares no Parlamento. No sistema distrital, a circunscrição se confunde com o distrito e, como se dizia no passado brasileiro, o círculo eleitoral. Assim, tivemos em um primeiro momento a circunscrição com um deputado em 1855. Logo depois, a partir de 1860, o distrito fica com três deputados. Distrito ou círculo era, então, a circunscrição.

Com a Primeira República, a circunscrição coincidia com o distrito e passou a ter 5 (cinco) deputados. A quantidade pouco maior de representantes do povo por circunscrição é, em média, o que ocorre em muitos países do mundo que adotam o sistema proporcional.

Já no sistema proporcional depende da Lei a definição da circunscrição. Em 1945, as circunscrições no Brasil passaram a não ser geograficamente semelhantes, a não ter a mesma identidade em todo o

território nacional. A circunscrição alargar-se-á de uma forma exagerada e até mesmo absurda em certos pontos do País. A circunscrição eleitoral passa a ser todo o território do respectivo Estado. Quando os Estados são menores geograficamente, a exemplo de Pernambuco, Sergipe, Paraíba ou Rio Grande do Norte, a circunscrição será pequena. No Ceará, Maranhão e Piauí a circunscrição não será tão extensa, mas quando o Estado é do tamanho da Bahia, Minas Gerais, Goiás, Amazonas, Pará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins, a circunscrição assume fronteiras bem amplas e a área fica excessivamente alargada com um vasto território.

Acontece, hoje, no Brasil, um fenômeno estranho em que a circunscrição eleitoral, em muitos casos, é maior do que muitos países da Europa. Esse é o problema grave que gera uma série de dificuldades e obstáculos antidemocráticos, criando verdadeiras muralhas a impedir o exercício de um regime representativo mais autêntico”.

c) *“Circunscrição é preliminar para melhoria do sistema – O tema se coloca como questão preliminar na discussão a respeito do voto distrital ou do voto proporcional.*

O que cumpre analisar é o tamanho da circunscrição visto que no Brasil, ao contrário de todos os povos civilizados, possui ela as dimensões territoriais dos Estados. A Colômbia, por exemplo, possui 23 circunscrições de dimensões razoáveis, sendo um País menor que o Estado de São Paulo, como outras nações indicadas adiante, com cerca de oito deputados cada uma.

As circunscrições eleitorais em outros países que adotam o sistema proporcional dificilmente ultrapassarão 15 representantes do povo. Contudo, encontramos, no Brasil, circunscrições eleitorais com 55 deputados, como é o caso de Minas Gerais, ou 70 deputados, como é o caso de São Paulo. Na realidade, essas circunscrições expressam, além da área enorme, também populações elevadíssimas, com 25 ou 15 milhões de eleitores.

Em todos os países as circunscrições, nos sistemas proporcionais, abrangem área e população, geralmente, de dimensões relativamente pequenas, mais ou menos do tamanho do Estado de Sergipe, tendo cada uma delas cerca de 10 deputados, por média.

Costa Rica é um país menor que Alagoas, tem sete circunscrições. Chipre, outro país praticamente dos menores países da Europa, tem seis circunscrições. A Dinamarca também tem 17 circunscrições, logicamente com áreas pequenas e cada uma delas com mais ou menos 10 representantes do povo. A Espanha, com seus 350 deputados, subdivide-se em 52 distritos multinominais ou circunscrições, e cada um desses com, mais ou menos, seis parlamentares. A Finlândia, bem menor que Minas Gerais, possui circunscrições, cada uma delas com 12 representantes. Luxemburgo, que adota o voto cumulativo, semelhante ao do Brasil na Primeira República, elege também poucos deputados por circunscrições, e o mesmo acontece na Suécia, na Suíça e em todos os países da Europa Ocidental.

A Itália possui várias circunscrições eleitorais dentro de seu território, menor que Minas Gerais. Isso ocorre com outros países europeus com larga experiência democrática, como é o caso da Bélgica e da própria Alemanha.

O Brasil, hoje, com as circunscrições eleitorais imensas nos grandes Estados já mencionados, cria grave problema político para o exercício da Democracia, e todos aqueles argumentos favoráveis ao voto distrital, em grande parte, se aplicam a esta questão aqui focalizada.

Torna-se, assim, exigência básica entre nós adotar uma legislação em que os maiores Estados passem a ser áreas de mais de uma circunscrição. É preciso que os grandes Estados sejam divididos em várias circunscrições eleitorais, mais ou menos de oito ou nove deputados, para se igualar aos Estados menores, que têm circunscrição única, com esse número de representantes do povo”.

d) “*Mudança do conceito de circunscrição* – Entendemos que a ser mantido o sistema eleitoral atual é necessária uma revisão legal do conceito de circunscrição eleitoral. Os Estados, ao invés de serem uma única circunscrição, devem se transformar em várias circunscrições, elegendo cada uma delas oito a nove deputados. Estados como Sergipe ou como Pernambuco propiciam aos eleitores o direito de escolher um número de deputados que poderá ser acessível ao seu respectivo conhecimento e diálogo, ao lado de representantes de segmentos sociais e não apenas detentores de grandes patrimônios. Quer dizer, precisamos dividir áreas como Bahia, Pará, Goiás, Minas Gerais em circunscrições eleitorais de oito ou nove deputados, à semelhança do número de representantes dos pequenos Estados, para, então, termos um sistema proporcional adequado e de acordo com a experiência de países mais antigos e consolidados na vida democrática.”

e) “*As fronteiras da circunscrição* – É preciso, porém, que se tenha em mente um problema prático de relevante significação, que é a elaboração dos limites da circunscrição eleitoral. Em qualquer parte do mundo, esse é um trabalho político de responsabilidade não-judicial, em virtude das características peculiares, evidentes nesta questão.

Conclui-se, pois, que os limites ou fronteiras da circunscrição eleitoral devem ser da responsabilidade de setores políticos e, quando muito, de assessorias administrativas, através de leis de iniciativa parlamentar. A elaboração da área da circunscrição eleitoral, seja ou não distrito, na pode ser decisão judicial. Chamar o Judiciário para prescrever as fronteiras de um distrito ou de uma nova circunscrição eleitoral na vida política, na disputa política, nos conflitos políticos partidários, significa colocar em risco a isenção, a impraticabilidade e a própria dignidade do juiz, que precisa estar acima dos entrecosques da luta partidária”.

f) “*Constituição e circunscrição* – A Constituição brasileira não assinala a definição da matéria e passa à legislação ordinária a tarefa de definir o tipo de circunscrição eleitoral.

No artigo 45, parágrafo 1º da Carta Magna, ficou definido que nenhuma Unidade da Federação terá menos de oito deputados e nem mais de setenta. Seria, assim, uma cifra básica para uma legislação que criaria nos Estados brasileiros tantas circunscrições quantos fossem os múltiplos de oito. Desta forma, se o Estado tivesse 16 representantes, teria duas circunscrições, se 40 deputados, passaria a ter cinco. As frações seriam acomodadas a uma regra de exceção.

A legislação, ao criar as circunscrições, determina que se englobasse nas mesmas, certas comarcas de zonas eleitorais, procurando uma diretriz sociológico-política para configuração de sua área geográfica, partindo de municípios sedes de naturais ou tradicionais lideranças políticas.

O que de tudo há de ficar claro é que o atual sistema, de enormes e extravagantes circunscrições eleitorais, tende a dificultar a solução democrática, o que poderá ser solucionado pela busca de experiência de países mais vividos nas práticas da democracia.

Reiteramos o que acima foi dito. Se o sistema distrital não for introduzido no País, há necessidade urgente de retificação do tamanho das circunscrições, de modo que estas áreas circunscricionais do tamanho dos Estados maiores dividam-se em espaços menores com oito ou dez deputados. Do contrário, a crise alastrar-se-á nas bases políticas da Nação com o domínio total dos candidatos bem providos financeiramente ou em grupos econômicos patrocinadores dos mesmos”.

Sala das Sessões, em 22 de março de 2011.

Bonifácio de Andrada
Deputado Federal