

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 e 1.596/2011)

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 estabelecerá o número dos distritos eleitorais, enquanto a delimitação dos distritos será 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:

- o **PL nº 1.297, de 2007**, de autoria dos **Deputados ANTONIO CARLOS MENDES THAME** e outros, de similar teor;
- o **PL nº 7.986, de 2010**, de autoria do **Dep. RAFAEL GUERRA** e outros o qual “altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), dispendo sobre a eleição em distritos binominais e trinominais na eleição de Vereadores, em municípios com população igual ou superior a cinquenta mil habitantes;
- o **PL nº 574, de 2011**, de autoria do **Dep. CARLOS SOUZA**, que “Dispõe sobre a divisão das circunscrições em distritos eleitorais, nas eleições para Deputado Federal, Estadual e Distrital;
- o **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), dispendo sobre a eleição em distritos locais na eleição de vereadores, em municípios com população igual ou superior a vinte mil habitantes;
- o **PL nº 809, de 2011**, de autoria do **Dep. BONIFÁCIO DE ANDRADA**, o qual “Disciplina a circunscrição eleitoral com oito representantes: e
- o **PL nº 1.596, de 2011**, de autoria do **Dep. 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”.

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 2011, haviam sido elas distribuídas, durante sua tramitação neste órgão técnico, aos seguintes Relatores: em 5.7.2007, 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 13.3.2008, 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 6.5.2009, o **Deputado José Genoíno** apresentou seu parecer em 4.6.2009, no mesmo sentido.

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 vênias para reproduzir, a seguir, os termos do seu voto, constante do parecer que não chegou a ser apreciado neste 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 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 parece-nos impossível.

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: “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, os deputados, se aprovada a proposição, 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, incorre o **Projeto de Lei nº 574, de 2011**, apensado.

De qualquer maneira, o simples fato de que as circunscrições não coincidirem, 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.

Os **Projeto de Lei nºs 7.896, 593 e 1.596, todos de 2011**, apensados, pretendem alterar o sistema vigente sobre a eleição dos Vereadores.

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 e 1.596, de 2011**, apensados.

Pelas precedentes razões, manifestamos nosso voto pela **inconstitucionalidade** do **Projeto de Lei nº 7.537, de 2006**, principal, e do **Projeto de Lei nº 1.297, de 2007**, apensado, ficando prejudicado o exame dos demais aspectos de competência desta Comissão. Votamos, ainda, pela **injuridicidade** dos **Projetos de Lei nºs 7.986, 593 e 1.596, todos de 2011**, apensados. Quanto ao **mérito**, votamos pela **rejeição** do **Projeto de Lei nº 809, de 2011**, apensado,

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA
Relator