

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 170, DE 1999 (Apensadas as PECs nº 195, 196, 202, 262, 267 e 294, todas de 2000, 476, de 2001 e 485, de 2002)

Dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal.

Autores: Deputado ROBERTO ARGENTA e outros

Relator: Deputado VICENTE ARRUDA

I - RELATÓRIO

1. A presente Proposta de Emenda à Constituição tem por fim dar ao **art. 45** da Constituição Federal nova redação, para fixar em **trezentos e oitenta** o número de representantes do povo na Câmara dos Deputados, eleitos pelo **sistema proporcional** (*caput*), suprimindo no **§ 1º** o estabelecimento, por lei complementar, do número total de Deputados e reduzido de oito para **três** o número de Deputados por Estado e Distrito Federal, reduzindo, também, de quatro para **dois** o número de Deputados eleitos por Território (**§ 2º**).

A proposição é assim justificada:

“A Câmara Federal constitui-se na mais importante Casa Legislativa do Brasil, tendo ampliada a sua importância a cada dia, atuando como representante da vontade popular na acepção mais completa do termo, pois aqui estão representados os mais diversos setores da sociedade brasileira.

Precisamos, todavia, trabalhar para aprimorar ainda mais esta importante instituição brasileira, sendo que um dos objetivos que devemos trilhar seja o de que a representação da Câmara Federal possa refletir a realidade

futura de “cada pessoa, um voto”, o que compreendemos que não pode ser feito abruptamente, sem que isso impeça, porém, que se inicie as modificações que levem a este objetivo, conforme estamos propondo nesta PEC.

Acreditamos que a modernização do estado, que é objetivo imperioso para que possamos alcançar o desenvolvimento econômico e social que devemos ter, necessita uma diminuição dos gastos públicos em geral, cumprindo-nos a missão de dar o exemplo prático desta disposição, até para que possamos realizá-las, após, nos demais setores da vida pública brasileira.

Assim, para que iniciemos este processo, entendemos que uma Casa Legislativa Federal que tenha trezentos e oitenta (380) deputados, possui amplas condições de representar a diversidade da sociedade brasileira, cuja mudança e modernização, nos daria autoridade moral suficiente para propor as modificações necessárias nos demais Poderes.

Quando dermos este exemplo, estaremos demonstrando de forma prática de que a prioridade dos recursos públicos devem atender atividades fins e geradoras de desenvolvimento, emprego e renda, em vez de pesados investimentos em burocracia, que muitas vezes apenas entrava o andamento adequado de uma atividade fim do Estado.

Quanto aos limites para o número de vagas por Estado, entendemos que pelo menos três Deputados Federais de um Estado, possuem condições de dar atenção a uma Unidade da Federação com menos população, especialmente em um colegiado com menos integrantes do que o atual.

Além destes argumentos, devemos sempre considerar que o sistema legislativo brasileiro é “bicameral”, com revisão obrigatória das decisões da Câmara Federal pelo Senado da República, e vice-versa. Como no Senado Federal a representação é igual entre os Estados e o Distrito Federal, todos com três senadores, já estará assim garantida a harmonia da “Federação”.

Já quanto ao limite máximo, quer nos parecer que o atual limite de setenta Deputados é adequado, pois possibilita uma representação significativa dentro do conjunto, sem apontar para qualquer possibilidade de tornar-se “majoritária” em relação ao colegiado.

.....”
 2. Estão apensadas a esta as seguintes PECs:

- nº 195, de 2000, de autoria do Deputado ALCEU COLLARES e outros, que visa a suprimir o § 2º do art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dar nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 45 e ao art. 46 da Constituição Federal, ao § 1º do art. 45 para dizer que “o número total de Deputados será estabelecido por lei complementar” e ao § 2º do art. 45 para que a representação por Estado, por Território e pelo Distrito Federal se faça pelo Tribunal Superior Eleitoral, no ano anterior às eleições, “destinado um lugar a cada unidade da Federação e os lugares existentes distribuídos proporcionalmente à população”. Quanto ao art. 46, a redação oferecida é a seguinte:

“Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos, segundo o princípio majoritário para mandato de oito anos.

§ 1º A representação de cada unidade da Federação será constituída de acordo com os seguintes preceitos:

*I – as unidades nas quais estiverem registrados dois por cento ou menos do eleitorado nacional elegerão **dois Senadores**, renovando-se a representação, pela metade, a cada quatro anos;*

*II – as unidades nas quais estiverem registrados mais de dois por cento e menos de seis por cento do eleitorado nacional elegerão **três Senadores**, renovando-se a representação, alternadamente, por um e dois terços, a cada quatro anos;*

*III – as unidades nas quais estiverem registrados mais de seis por cento do eleitorado nacional elegerão **cinco Senadores**, renovando-se a representação, alternadamente, por dois e três quintos, a cada quatro anos.*

§ 2º Cada Senador será eleito com dois Suplentes.”
 (NR)

Em **justificação** os autores aduzem:

“O princípio federativo de organização do Estado tem sido a forma usada pela maioria das nações para organizar os interesses regionais, desenvolvendo mecanismos institucionais que equilibrem o poder dos diferentes estados.

A sobre-representação parlamentar dos estados pequenos é uma das formas com que se busca atingir estes

equilíbrio, de maneira a que estes possam ter poder político e defender seus interesses em melhores condições.

No Brasil, o desvio da representação parlamentar dos estados em relação à proporcionalidade estrita não é novidade – todas as constituições republicanas estabeleceram parâmetros aumentando o número de representantes dos pequenos estados e diminuindo o dos grandes.

Dispositivos urdidos à sombra do arbítrio, infelizmente consolidados na Constituição de 1988, aprofundaram as distorções a um ponto que atinge a estrutura federalista e a própria essência de democracia.

A partir da vitória da oposição nas eleições de 1974 (sic), especialmente nos estados do Sul e Sudeste, registram-se sucessivas intervenções na representação dos estados no Congresso Nacional: foram criados novos estados, outros foram desmembrados ou fundidos: alterados os critérios de fixação do número de estados, com um resultado final impressionante: as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste detém 51% da representação na Câmara e 74% da representação no Senado Federal (na Tabela 1 do Anexo pode-se constatar como estas distorções se aprofundaram ao longo dos últimos 20 anos).

Traduzindo em votos, as regiões citadas dispõem de 257 votos na Câmara, suficientes para aprovar ou barrar qualquer projeto de lei e impedir qualquer reforma constitucional. No Senado, mais poder ainda: são 60 Senadores, suficientes para tomar ou impedir qualquer medida naquela Casa.

A população destes estados, contudo, é consideravelmente menor que a das regiões Sul e Sudeste, onde se concentram 57,7% da população brasileira (ver tabela 2 do Anexo).

A federação está mutilada. Mais grave ainda, as distorções ameaçam a própria regra democrática de decisão da maioria. A própria democracia está em jogo quando quem decide é a minoria.

Esta desigualdade se reflete nas Comissões: na estratégia Comissão Mista de Orçamento e Fiscalização Financeira, a composição é de apenas 32,5% representantes das regiões Sul e Sudeste, contra 67,5% de representantes das demais.

A distorção da representação se reflete na distribuição de recursos. Passo a citar alguns dados que já tive ocasião de apresentar à esta Casa,. Em pronunciamento sobre o tema, na sessão de 15 de março do corrente ano.

Em 1991, a União arrecadou no Rio Grande do Sul Cr\$ 1,34 trilhão, equivalentes a 2,9% do total de sua receita naquele exercício. Suas despesas no Estado somaram Cr\$ 8,34 bilhões, equivalendo a apenas 1,82% da sua despesa total. Em São Paulo, no mesmo ano, as receitas federais foram Cr\$ 10 trilhões (21,8% do total). As despesas foram de Cr\$ 2,55 trilhões, isto é, 5,57% das despesas totais da União. O Paraná contribuiu com 2,42% das receitas, recebeu de volta 1,7%.

Mas com Alagoas foi diferente. A União recolheu lá Cr\$ 74,2 bilhões e gastou Cr\$ 223, bilhões. Em percentuais: obteve lá 0,16% das suas receitas e despendeu 0,49% de seus gastos, ou seja, três vezes mais. O Maranhão e a Paraíba geraram, respectivamente, 0,20% e 0,22% das receitas da União e receberam 0,74 e 0,62%, também em torno de três vezes mais.

A situação não é nova. A Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul calcula que, nos últimos vinte anos, a União recolheu no Estado Cr\$ 20,4 bilhões a mais do que gastou, o que dá, em média, uma remessa líquida de recursos de Cr\$ 1,2 bilhão por ano, quase 6% do PIB gaúcho.

Outro exemplo: no Orçamento da União para 1992, o Rio Grande do Sul, que gera quase 8% do PIB nacional e tem 6% da população brasileira, foi contemplado na rubrica dos investimentos com apenas 3%. A previsão inicial, na proposta encaminhada ao Congresso, destinava recursos ainda menores para investimentos no Estado. A mobilização da representação estadual na Câmara é que conseguiu elevar de 2% para 3% a participação gaúcha.

O que se questiona, contudo, não é a conveniência de transferir renda dos estados mais ricos para o desenvolvimento das regiões mais carentes da Nação, mas sim, um processo espoliativo que arrebatou dotações orçamentárias do Sul para serem malbaratadas por elites atrasadas. Os recursos assim, ao invés de desenvolverem as regiões ou melhorarem a vida de suas populações, são desviados ou mal usados.

.....

É necessário rever tal situação, e o primeiro passo é instituir a igualdade na representação.

A regra perversa que distorce o federalismo está consagrada no art. 45, § 1º. Ali se estabelecem os valores mínimos e máximos da representação de cada estado, fixando de um lado um mínimo muito elevado de 8 Deputados contra outro lado um teto injustamente baixo de 70 Deputados.

É esse artigo que propomos mudar, acabando com o limite máximo e reduzindo o limite mínimo, de tal forma que se garanta pelo menos um representante na Câmara dos Deputados para cada unidade da federação.....

O equilíbrio da representação entre os estados e regiões permanece garantido no Senado, onde a representação é paritária.

.....”

- nº 196, de 2000, do Deputado ALMEIDA DE JESUS e outros, visando dar nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 45, acrescentando-lhe § 3º, e ao § 1º do art. 46, da Constituição Federal:

“Art. 45.

§ 1º. O número de Deputados por Estado e pelo Distrito Federal será estabelecido em lei, para cada legislatura, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de cinco ou mais de setenta Deputados, respeitados os seguintes limites:

I – cinco Deputados Federais, nos Estados com até três milhões de habitantes;

II – treze Deputados Federais, nos Estados com três milhões e um até sete milhões de habitantes;

III – vinte e nove Deputados Federais, nos Estados com sete milhões e um até quinze milhões de habitantes;

IV – nos Estados com mais de quinze milhões de habitantes será aumentado duas vagas de deputado federal por cada mais dois milhões de habitantes.

§ 2º. Cada Território elegerá dois Deputados.

§ 3º. O número de parlamentares não vigorará na

legislatura em que for fixado.

Art. 46

1º. Os Estados e o Distrito Federal elegerão, no máximo, cinco Senadores, proporcionalmente à população, para mandato de oito anos, nos termos da lei de que trata o § 1º do artigo anterior e respeitados os seguintes limites:

I - um Senador, nos Estados com até três milhões de habitantes;

II – dois Senadores, nos Estados com três milhões e um a sete milhões de habitantes;

III – três Senadores, nos Estados com sete milhões e um a quinze milhões de habitantes;

IV – nos Estados com mais de quinze milhões de habitantes será aumentada uma vaga de Senador por cada mais cinco milhões de habitantes."

Além disso, o **art. 2º** da PEC assegura o cumprimento dos atuais mandatos de Deputados Federais e Senadores, bem como a manutenção da atual composição das Casas do Congresso Nacional, que só deverão sofrer as alterações previstas nesta Emenda na próxima legislatura, quando se aplicará a lei de que trata os arts. 45 e 46 aos eleitos no pleito de 2002.

A **justificação** ressalta:

"A presente Proposta de Emenda à Constituição visa a reduzir a composição da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para a próxima legislatura.

No momento em que se promove diversas reformas constitucionais no âmbito dos outros Poderes, como a Reforma da Administração Pública, implementada pela Emenda Constitucional nº 19/98, e como a Reforma da Estrutura do Poder Judiciário, que vem sendo levada a efeito nesta Casa, urge que também se inicie o processo de aperfeiçoamento e reestruturação do Poder Legislativo, a começar pelo Congresso Nacional.

O problema da representatividade nesta Casa e no Senado Federal tem sido muito discutido nas últimas legislaturas, nas quais tem se verificado uma desproporção valorativa dos votos nos Estados mais e menos populosos, o que atinge e prejudica o princípio da representação, alicerce do Estado democrático.

Ademais, com a diminuição numérica da Câmara dos Deputados e do Senado, além de todas as vantagens decorrentes da dinamização do processo legislativo e

prestígio da classe política, há que se considerar, de pronto, pragmaticamente, a importante redução de custos, não apenas para os cofres públicos federais, mas, sobretudo, para os cofres estaduais.

Hoje, estima-se que um Deputado Federal custe ao país em torno de quarenta mil reais ao mês. Ora, pela presente Proposta, se aplicada hoje, teríamos a redução de 144 Deputados, o que corresponderia a uma economia de cinco milhões, setecentos e sessenta mil reais ao mês ou, aproximadamente, sessenta e nove milhões de reais ao ano.

Tal economia representaria tão-somente os custos diretos, pois no que respeita aos custos indiretos, em se considerando essa mesma redução numérica de Deputados, pode-se estimar uma redução de aproximadamente vinte por cento no orçamento da Câmara. Já, no Senado, a redução seria de 32 Senadores, o que corresponderia a uma economia de quarenta por cento do orçamento do Senado.

Quanto aos Estados, cuja representação parlamentar representa o triplo da federal, a economia será significativa e em muito ajudará ao restabelecimento do equilíbrio financeiro e orçamentário."

- **nº 202, de 2000**, dos Deputados CESAR BANDEIRA e outros, que sugere a supressão do **§ 3º do art. 46** da Constituição Federal, substituindo no seu **caput** a eleição pelo princípio majoritário pelo **proporcional**, sob a **justificação**:

"A dogmática federalista firmou a tese da necessidade do Senado como a Câmara representativa dos Estados federados, por inspiração do modelo americano. A Carta Política de 88, tal como as anteriores, declara o Senado com a composição de representantes dos Estados e do Distrito Federal, elegendo, cada um, três Senadores (com dois suplentes cada), pelo princípio majoritário, para um mandato de oito anos.

Como se sabe, o sistema majoritário de um só turno tende ao bipartidarismo, enquanto que o sistema majoritário de escrutínio a dois turnos e o de representação proporcional tendem ao multipartidarismo.

O sistema de representação no Senado encontra-se inteiramente dissociado da realidade política e partidária do País. Nada justifica a manutenção do sistema majoritário

no Senado, de difícil acomodação com o atual quadro político pluripartidário.

Assim, parece-nos que a melhor alternativa seria a adoção do sistema proporcional também para o Senado Federal, constituindo-se um mesmo sistema de representação para todas as casas legislativas do País.

.....”

- **nº 262, de 2000**, dos Deputados DR. EVILÁSIO FARIAS e outros, que pretende revogar o **§ 2º do art. 4º** do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterar, no **art. 27** da Constituição, o número de Deputados à Assembléia Legislativa, substituindo “triplo” por “**sêxtuplo**”, e alterar a redação dos **§§ 1º e 2º do art. 45**, o **§ 1º** para estabelecer que o número de Deputados por Estado e pelo Distrito Federal será de **três**, acrescido de um por quinhentos mil habitantes ou fração superior a duzentos e cinquenta mil e o **§ 2º**, para redução de quatro para **dois** do número de Deputados a serem eleitos por Território, sob a **justificação**:

“A definição do número de representantes de cada Estado e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados encontra-se no cerne da questão federativa. Portanto, a análise da matéria deve ser muito cuidadosa.

Não se pode negar, contudo, que a situação atual é insustentável. Desde as eleições de 1986, as únicas modificações da representação por unidade federada foram a elevação do número de cadeiras de São Paulo (de 60 para 70) e a distribuição de oito cadeiras para cada um dos Estados criados pela Constituição de 1988 (Amapá, Roraima e Tocantins).

A interpretação da Justiça Eleitoral para as regras constitucionais em vigor tem impedido qualquer outra modificação do número de representantes por Estado e pelo Distrito Federal, apesar das mudanças relativas das populações das unidades federadas. Com isso, a cada pleito a distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados se torna mais desproporcional à população dos Estados.

De acordo com esta proposta de emenda constitucional, a regra para a determinação do número de cadeiras por unidade federada se torna mais simples. Ademais, se elimina a norma do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que tem servido como uma das bases para o Tribunal Superior Eleitoral evitar as correções indispensáveis à garantia da proporcionalidade entre população e representação. Com sua rápida aprovação, o

Congresso Nacional contribuirá para a solução de um impasse no atual processo eleitoral brasileiro. Assim, em 2.002 já poderemos ter eleições para a Câmara dos Deputados em que a intenção do legislador constituinte seja respeitada.

Como o art. 27, da Constituição Federal, vincula o número de Deputados Estaduais ao número de Deputados Federais, é proposta uma pequena modificação de seu texto para que a situação atual das Assembléias Legislativas não sofra impacto significativo.

.....”

- nº 267, de 2000, do Deputado LUCIANO BIVAR e outros, que tem por finalidade alterar o **caput** do art. 45, acrescentando-lhe § 3º, no seguinte teor:

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

.....

§ 3º Serão considerados eleitos os candidatos mais votados em cada circunscrição, computados os votos nominais por eles obtidos mais o resultado da divisão dos votos de legenda pelo número de candidatos do partido."

Consta da **justificação**:

*“As discussões sobre a legislação eleitoral brasileira giram normalmente em torno de seus efeitos sobre os **partidos políticos** e o **sistema partidário**. É natural que seja assim, pois, contemporaneamente, as instituições representativas têm nos partidos seu elemento central, o ponto de ligação entre sociedade e Estado.*

*A correta percepção da conveniência de se procurar e corrigir incessantemente as imperfeições no funcionamento do **sistema de partidos** está presente nos trabalhos do Congresso Nacional na área da chamada reforma política. Nas várias Comissões que atuaram ou atuam ligadas a essa problemática, em ambas as Casas do Congresso, tem sido sempre acentuada a importância de se trabalhar tendo em vista o aprimoramento da atuação partidária.*

No entanto, ao contrário do que pensam os defensores da cláusula de barreira e medidas afins, os avanços não virão de intervenções autoritárias contra partidos que representam parcelas importantes da população brasileira, ainda quando eventualmente

minoritárias. É preciso localizar os problemas e resolvê-los cirurgicamente. A aprovação desta proposta de emenda constitucional irá contribuir, certamente, para resolver mazelas de nosso **sistema partidário** e provará, ademais, que não é preciso recorrer a soluções importadas para nossos problemas.

Uma das grandes qualidades de nosso sistema eleitoral é a plasticidade. O sistema pode absorver modificações aparentemente radicais mantendo sua estrutura básica. Assim, mesmo eliminando da Constituição o **princípio da proporcionalidade**, a emenda constitucional aqui proposta pouco modificará a realidade eleitoral do país. O **sistema eleitoral brasileiro** deixará de ser **proporcional** mas manterá as eleições baseadas em listas de candidatos apresentadas pelos partidos políticos em **circunscrições plurinominais**.

Dois são os **objetivos fundamentais** da proposta. Primeiro, eliminar uma **distorção** facilmente observável no funcionamento atual das regras eleitorais. Segundo, **fortalecer os partidos políticos**, tornando-os independentes das votações de indivíduos que, por uma ou outra razão, se apresentem como capazes de atrair grande quantidade de votos em determinado pleito eleitoral. Analisemos, com brevidade, os dois objetivos separadamente.

O **primeiro objetivo** pode ser compreendido a partir de poucos mas significativos exemplos. Na eleição de 1998 para a Câmara dos Deputados, candidatos com mais de cinco por cento dos votos válidos de um Estado não se elegeram. Em outros Estados, candidatos eleitos obtiveram menos da metade dos votos de candidatos não eleitos. São distorções óbvias, que podem ser facilmente sanadas. Basta fazer com que a eleição passe a depender tão-somente dos votos obtidos pelos candidatos na circunscrição. Com isso, óbvio, nenhum candidato será eleito com menos votos que seus adversários.

Trata-se, aparentemente, de uma inovação radical. No entanto, se a norma proposta estivesse em vigor em 1998, 467 dos 513 Deputados teriam sido igualmente eleitos. Isso porque, repita-se, nosso sistema eleitoral tem essa plasticidade. Ele admite mudanças sem se descaracterizar.

O mais importante, contudo, não é reestabelecer a verdade eleitoral para os candidatos individualmente, mas

reforçar os partidos e o sistema partidário. Hoje, com a possibilidade de um candidato, com seus votos pessoais, “eleger” vários outros da lista, duas distorções se repetem de eleição para eleição: de um lado, o partido se descaracteriza ao procurar e escolher candidatos, não por sua identificação ideológica com a legenda, mas com a intenção aproveitar seu excedente de votos para a eleição de alguns correligionários; de outro, como muitos candidatos são eleitos devido aos votos individuais de um deles, acabam por formar bancadas menos ligadas do partido que ao seu “eleitor”.

Trata-se de um problema que precisa ser enfatizado, pois atualmente há espaço para um tipo insidioso de **manipulação do eleitorado** por parte do poder dominante. Abandonando a preocupação de articular um leque de pessoas ao redor de um programa popular e consistente, o governante pode usar seus poderes – sobre a mídia, por exemplo – para fortalecer seu próprio nome, ou o nome de um preposto de confiança, o que é extremamente fácil para quem dispõe, além do mais, da exposição inerente ao cargo que ocupa.

Com todas as vantagens de que desfruta, o governante pode escolher o momento para aumentar o uso de verbas em projetos com retorno eleitoral ou de mídia e o momento de se lançar candidato a outro cargo ou ao mesmo. Pode ter a certeza, também, de que exercerá forte atrativo sobre os oportunistas de plantão. Com a alteração proposta, essa chaga será alijada do processo eleitoral.

O mais importante para a consistência das agremiações partidárias é a possibilidade de concentrar suas campanhas nos candidatos mais representativos de seu ideário, sem serem praticamente obrigadas, como hoje o são, a dar guarida a candidatos pouco afins com seus programas, com o intuito de garantir votos para suas listas. Sem essa transferência de votos, as próprias coligações deixarão de ser artifícios necessários – ou seja, os partidos só lançarão candidatos em conjunto por razões de efetiva afinidade política, nunca para tentar assegurar o número de votos exigido pelo quociente eleitoral ou quando um queira eleger seu candidato com os votos outro.

É importante observar, ainda, que o eleitor vinculado ao programa partidário, independente de nomes e pessoas, não perde, com nossa proposta, o canal natural de expressão, que é o voto na legenda. Pelo contrário, ele tem

muito a ganhar, pois a homogeneidade da lista, formada a partir de afinidades partidárias e não da busca de “puxadores” de voto, garantirá que o voto de legenda não vá para candidato que na verdade não faz parte da corrente de pensamento escolhida pelo eleitor.

Registre-se, ademais, que os partidos políticos não perderão suas muitas prerrogativas quanto ao lançamento de candidatos, à recepção de recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão.

Note-se, por fim, que a mudança pretendida não se limita à eleição da Câmara dos Deputados. Embora só seja modificado o art. 45 da Constituição Federal, referente a essa Casa legislativa, os artigos 27 e 32, por meio de remissões, fazem com que a mudança tenha efeito imediato também para as Assembleias Legislativas estaduais e para a Câmara Legislativa do Distrito Federal.”

- nº 294, de 2000, do Deputado DE VELASCO e outros, que tem por escopo dar nova redação ao **caput** do **art. 45**:

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

.....”

Colhe-se na **justificação**:

"O Art. 1º. da Constituição de 1988, acompanhando o espírito das Constituições anteriores, reza em seu parágrafo único:

"Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (...). "

*Bastaria essa menção constitucional para que se justificasse a presente proposta. Não é legítimo, como à frente se enfatizará, que um candidato receba votação maior e, às vezes, bem maior que outro e, em detrimento da vontade do povo, um com menor votação seja o eleito. Tudo em decorrência e subserviência ao princípio da **proporcionalidade**, hoje vigente. Aquele que o povo quis como seu representante é alijado do processo e o menos votado acaba por se tornar “eleito” com a sobra ou o “rabicho” que, hoje, o Partido, ou a coligação de que faça parte, lhe empresta*

.....

As discussões sobre a reforma política, em nosso País, pecam pela atenção excessiva à experiência

estrangeira. cuja realidade em nada se adapta às condições nacionais. Com isso, deixamos de analisar nosso próprio sistema eleitoral e de descobrir nele problemas e soluções às vezes bastante óbvios.

*Tal como o muito citado **sistema distrital misto alemão**, o **processo eleitoral brasileiro** tem a grande virtude de conjugar a relevância dada ao partido com a possibilidade de que o eleitor mantenha vínculos de confiança especiais com determinados candidatos. No sistema alemão, esse vínculo especial se dá nas eleições distritais, pois cada eleitor vota, aí, tão-somente em um candidato específico. No sistema brasileiro, é no próprio ato de votar na lista de candidaturas apresentadas pelo partido que o eleitor escolhe um candidato específico, conjugando voto partidário com voto pessoal.*

Essa imensa vantagem do sistema eleitoral brasileiro não tem sido salientada pela doutrina, envolvida talvez por uma auto-imagem negativa, suspeitando sempre que o que foi pensado e desenvolvido por brasileiros, sem cópia servil de modelos externos, não deve ter valor.

Apesar de bem concebida, a norma eleitoral que permite votos conjugados no candidato e no partido abre espaço para situações ambíguas e mesmo injustas. Em alguns casos, dá-se a eleição de candidatos que receberam duas ou três vezes menos votos que outros não eleitos, conforme acima já discutido. Para resolver o problema, devemos analisar o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro em seus pormenores e encontrar as soluções adequadas.

Um estudo mais cuidadoso dos resultados eleitorais revela que a distorção acima apontada pode ser facilmente sanada com uma pequena modificação na legislação eleitoral. Mantida a atual estrutura básica do sistema com votos em candidatos apresentados aos eleitores pelos partidos, podemos estabelecer que sejam eleitos os mais votados individualmente - excluída a consideração do quociente eleitoral, dos votos na legenda partidária e de outros pontos que tornam o resultado do sistema de difícil compreensão para o eleitor, além de distorcer a sua vontade, elemento primordial no sistema da representação popular, como já demonstrado.

Mesmo que a princípio, se possa pensar que essa seria uma mudança radical no sistema eleitoral em vigor no

Brasil, a análise fatural mostra exatamente o contrário. Tomemos, por exemplo, as eleições de 1998, para a Câmara dos Deputados:

Caso estivesse em vigor a alteração constitucional que ora propomos, nada menos que 467 dos 513 Senhores Deputados teriam sido igualmente eleitos - ou seja, mais de noventa por cento da composição da Câmara dos Deputados não se alteraria. Em oito Estados, não teria havido, sequer, uma mudança de representante - e em apenas cinco estados mudariam mais de dois.

As alterações, como se vê, em nada são expressivas, não havendo por esse lado, impedimento maior à adoção da presente proposta. Devemos analisar, contudo, se as correções que a emenda constitucional introduz no processo eleitoral realmente eliminam graves vícios, um deles já apontado:

Dois são os tipos de situação que procuramos evitar. Em 1998, por exemplo tivemos casos como o do Rio de Janeiro e da Paraíba, em que um candidato eleito chegou a obter, respectivamente, três vezes e duas vezes e meia menos votos que um candidato não eleito. Trata-se de um resultado absolutamente incompatível com o texto constitucional acima transcrito e que não pode e nem deve ser tolerado.

O outro tipo de situação a ser evitada ocorre principalmente em Estados com poucas vagas na Câmara dos Deputados, pois neles o percentual de votos a ser obtido para se conquistar uma vaga é extremamente elevado. Em Rondônia e Roraima, por exemplo, candidatos não se elegeram, em 1998, apesar de obterem nada menos que 5,53% e 5,25% dos votos válidos. Outro fato é de um candidato do Distrito Federal, também nessa última eleição, que obteve 4,8% dos votos válidos e, no entanto, foi preterido por outro com menor percentual, impelido à Câmara, pelo residual de sua coligação. Obviamente, um candidato com esse grau de apoio popular não se pode ver excluído da Câmara para dar lugar a outro que obteve menos votos que ele.

*O próprio **sistema alemão**, para voltarmos ao paradigma em moda, mesmo que as realidades dos dois países sejam totalmente díspares, prevê que o candidato individualmente votado e eleito no distrito deve tomar posse ainda que seu partido não tenha obtido votos suficientes*

para elegê-lo pelo critério proporcional. Também no Brasil, chegou a hora de passarmos a dar preferência aos votos individualmente obtidos pelos candidatos, pois é ele que melhor exprime a vontade dos eleitores, por isso obteve maior número de votos.

*As próprias **coligações** entre partidos, que muitos atacam como distorcidas da vontade popular (e muitos são os projetos que procuram proibí-la), mostram-se absolutamente necessárias no atual sistema. Caso não fossem permitidas, candidatos afinados com o eleitorado não participariam das Casas Legislativas simplesmente porque pouquíssimos partidos, mesmo que neles estivessem nomes expressivos, alcançariam o **quociente eleitoral**. Isto é particularmente verdadeiro em Estados e Municípios com menor eleitorado, onde muitas vezes apenas dois partidos (ou mesmo um!), não fosse a “famigerada” coligação, elegeriam Deputados ou Vereadores.*

*Com a aprovação da presente proposta, o **quociente eleitoral** seria eliminado e deixaria de haver razão para a existência de **coligações** nesses pleitos. Aliás, essa questão, como visto, tem sido objeto de reiteradas discussões e projetos, patrocinados pelos chamados grandes partidos. Eliminar-se-iam assim, as coligações móvel de tantas diatribes e acusações quanto à sua legitimidade e moralidade, sob o aspecto eleitoral.*

Outro ângulo de altíssima relevância que o presente projeto eliminaria:

O que hoje ocorre é que em sua quase totalidade os partidos se vêm obrigados a sobrecarregar suas listas de candidatos com figuras pouco expressivas ou mesmo incompatíveis com seu ideário, no intuito de diminuir o risco de que o quociente eleitoral não seja alcançado.

*Outro aspecto que este projeto busca minorar, senão eliminar é a constante **migração partidária**.*

*Na prática parlamentar é insubsistente qualquer defesa à **fidelidade partidária**. Essa ficção política só tem sido levantada no intuito de impedir a evasão de parlamentares para as fileiras vizinhas. Inexiste, porém, por parte de qualquer partido, quando é para receber neles egressos de outras siglas, muitas vezes sem qualquer vinculação ideológico-partidária com aquele para a qual se transferem. Sobreleve-se que, quando essas transferências*

se dão, na maioria das vezes são resultantes de convite feitos pelo próprio líder, que, no entanto, ameaça, com ela os do seu partido, quando dele querem desertar. No caso do ingresso, contudo, ali o são muito e festivamente recebidos e aceitos e, não raro, com fartas benesses que já fazem parte do folclore político de nosso País.

Isso prova que, na prática e na realidade não temos **partidos** com **ideário** e **ideologia históricos** (nem seria possível, em apenas alguns anos em que a Democracia e a liberdade partidária voltaram ao cenário de nossa Pátria). Lamentavelmente essa ocorrência costumeira, entre nós, confirma que a consistência partidária, que muitos querem ver, não existe na realidade, haja vista, voltamos a repetir, para reforçar, a constante migração de eleitos por um partido que se transferem para outra sigla partidária que, em nada, se coaduna com o programa e a ideologia daquela pela qual foram eleitos.

Sobreleva, diante desse quadro de insubsistência dos partidos, que, hoje, o eleitor vota no candidato e não na sigla partidária pela qual o seu escolhido está concorrendo. Prova disso é a experiência do primeiro subscritor desta proposta de emenda constitucional. Foi eleito em três oportunidades, sempre por partidos diferentes. Obviamente, isto não diminui o valor de seu mandato, que lhe foi outorgado pelo povo, sempre em votações crescentes. Mostra apenas que os partidos estão longe de ser entidades sedimentadas em nosso sistema político.

Outro aspecto a ressaltar-se:

Hoje, como os partidos necessitam de inchar as suas listas, chegando a 150% do número de vagas (como no caso de São Paulo e Minas Gerais, que obriga um acordo de não se passar de 99 candidatos por partido ou coligação, para que o número do candidato a Deputado Federal não ultrapasse os cinco dígitos).

Ressalte-se que a presente proposta não procura e nem quer diminuir o valor dos partidos. Além do mais as normas existentes no ordenamento jurídico brasileiro protegem suficientemente os partidos e permitem seu fortalecimento. Com a mudança que propomos, os partidos não deixarão de ser as únicas entidades capazes de indicar candidatos nas eleições brasileiras - e os candidatos se filiarão necessariamente ao partido que os lançar, exigência rara em ordenamentos jurídicos estrangeiros, diga-se de

passagem. Os partidos tampouco deixarão de ser as únicas entidades a receber recursos do fundo partidário e a ter acesso gratuito ao rádio e à televisão.

A própria mudança normativa proposta levará ao fortalecimento das agremiações partidárias, pois as listas de candidaturas restringir-se-ão normalmente aos nomes mais significativos dentro de cada partido."

- nº 476, de 2001, do Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA e outros, com o objetivo de suprimir a expressão "**para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados**", constante do art. 45, § 1º, sob a **justificação**:

"Como sabido por todos, a limitação imposta pela parte final do § 1º do art. 45 da CF de que nenhum dos Estados tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados tem causado enorme distorção no que diz respeito a igual representatividade dos eleitores brasileiros, princípio contido no art. 14, caput, da Carta Política de nosso país.

Reza o supramencionado dispositivo:

"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:"

.....
Este princípio ingressou em nosso ordenamento jurídico pela Constituição Federal de 1934, art. 108, e hoje o encontramos no art. 14 da Constituição vigente, que também prevê expressamente a igualdade do voto.

Ainda sobre o tema, conclui o professor José Afonso da Silva: "a expressão – voto com igual valor para todos, constante do art. 14 – é mais do que a simples relação de igualdade regional da representação, segundo a qual a cada eleito, no País, deve corresponder o mesmo número ou um número aproximado de habitantes. Contraria a regra do valor igual o fato de que um voto, por exemplo, no Acre, vale cerca de vinte vezes mais do que um voto em São Paulo, pois para se eleger um Deputado Federal naquele Estado bastam cerca de dezesseis mil votos, enquanto neste são necessários aproximadamente trezentos mil votos."

Portanto, o que pretende a presente proposta de emenda à Constituição não é o aumento de número de Deputados, aliás o número de Deputados cabe à lei complementar fixar, mas simplesmente por fim à antinomia

existente no próprio texto constitucional, isto é, dois dispositivos conflitantes no corpo da mesma lei.”

- nº 485, de 2002, do Deputado JOÃO EDUARDO DADO e outros, visando modificar o art. 45, para eliminar o limite máximo para a representação dos Estados na Câmara dos Deputados, e estabelecendo como limite mínimo o número de quatro Deputados. É a seguinte a redação proposta:

“Art. 45.....

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado ou pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades tenha menos de quatro Deputados e para que a proporcionalidade seja mantida para o restante das unidades da Federação.

§ 2º Para o estabelecimento da proporcionalidade referida no § 1º, calcular-se-á primeiramente o coeficiente eleitoral nacional (população nacional dividida pelo número total de deputados); a partir desse coeficiente, encontram-se os Estados com quatro ou menos Deputados, ajustando-se os últimos ao previsto no § 1º; calcula-se em seguida o coeficiente eleitoral para os Estados restantes, dado pela soma da população dos Estados com quatro vezes o coeficiente eleitoral nacional ou mais, dividida pelo número total de Deputados subtraído da soma do número de Deputados dos Territórios e dos Estados com quatro Deputados, encontrados a partir do coeficiente eleitoral nacional.

§ 3º Cada território elegerá quatro Deputados.”

Em **justificação**, argumenta-se:

“O critério posto no art. 45 da Constituição Federal tem desfigurado a representação democrática, ao deixar sub-representadas unidades da Federação como o Estado de São Paulo.

.....

Os extremos colocados como limite, no art. 45 da Constituição Federal, oito Deputados pelo menos por cada Estado, e setenta Deputados, para o Estado mais populoso, impedem a aplicação rigorosa do princípio da proporcionalidade e da igualdade do voto, deformando a representação. Considerando que é necessário representação mínima para que um Estado seja

convenientemente representado, estou apresentando emenda que mantém o limite mínimo (Ainda que reduzido de oito para quatro Deputados para cada Estado), mas que elimina o limite máximo.

Ao nosso ver, não subsistem também razões para a manutenção do limite máximo.

.....
Sem esse limite, teríamos verdadeira proporcionalidade e mesmo a efetivação do princípio da igualdade do voto para a representação na Câmara dos Deputados, o qual, descontados os casos de limite mínimo, ao nosso ver necessário, vigeria para todas as outras unidades da Federação.”

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

1. Na forma do Regimento Interno (**arts. 32, III, b, e 202**), compete à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO opinar sobre a admissibilidade de proposta de emenda à Constituição, cuidando de verificar se foi apresentada pela **terça parte**, no mínimo, do número de Deputados (**art. 60, I, da CF e art. 202, I, do RI**), o que, segundo se afirma nos autos das PECs reunidas, está atendido.

2. Por outro lado, não poderá a Constituição ser emendada na vigência de **intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (art. 60, § 1º, da CF)**, circunstâncias que, por ora, não ocorrem.

3. Há que considerar, outrossim, que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir (**art. 60, § 4º, da CF**) a **forma federativa de Estado** (inciso I), o **voto direto, secreto, universal e periódico** (inciso II), a **separação dos Poderes** (inciso III) ou os **direitos e garantias individuais** (inciso IV).

4. As propostas de emenda à Constituição em apreço não afrontam nenhuma dessas vedações, passando pelo crivo das regras constitucionais invocadas, o que abre caminho para o curso de sua regular tramitação.

5. Todavia, faz-se necessário adaptá-las às regras da **Lei**

Complementar nº 95/98, providência que, por certo, não escapará à Comissão Especial encarregada de apreciar-lhes o mérito de oferecer-lhes emendas, sendo, porém, vedada a esta Comissão, nos termos do item 4 da Decisão de 18 de janeiro de 1996, da Presidência da Câmara dos Deputados, *in verbis*:

4) qualquer outro tipo de modificação da proposta, através de emendas aditivas, modificativas, substitutivas ou de redação, é competência da Comissão Especial (art. 202, § 3º).

6. Nessas condições, o voto é pela **admissibilidade** das **PECs nºs 170, de 1999, 195, 196, 202, 262, 267 e 294, de 2000, 476, de 2001, e 485, de 2002.**

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado VICENTE ARRUDA
Relator