

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 585, DE 2006

Institui o voto distrital majoritário para eleição de deputados federais, estaduais, distritais e vereadores.

Autores: Deputado ARNALDO MADEIRA e outros

Relator: Deputado VICENTE ARRUDA

I - RELATÓRIO

O nobre Deputado **Arnaldo Madeira** é o primeiro signatário desta proposta, que altera a redação e acrescenta dispositivos à Constituição da República Federativa do Brasil, instituindo o voto distrital e o sistema majoritário nas eleições para o Poder Legislativo no Brasil.

Na Justificativa, o ilustre parlamentar sustenta ser o sistema eleitoral peça essencial para a democracia representativa, por meio do qual se permite a transformação da vontade do cidadão em políticas públicas. Por sua vez, as eleições periódicas permitem aos eleitores julgar os representantes anteriormente escolhidos, avaliando se os seus interesses foram adequadamente patrocinados.

No entanto, as câmaras de representantes apresentam uma imagem desgastada em qualquer pesquisa que avalie a confiança nas instituições pátrias. Para o autor, tal desgaste se relaciona com o sistema eleitoral: o sistema proporcional de lista aberta dificulta a criação de vínculos entre eleitores e eleitos, que fortalecem a representação e a legitimam frente aos representados. Além disso, a possibilidade de os eleitores avaliarem o

desempenho dos eleitos e responsabilizarem os representantes pelas decisões tomadas é muito pequena.

Isso em virtude do elevado número de candidatos, que dificulta até mesmo discernir as políticas defendidas, além de elevar os custos de campanha com a alta competitividade e a maior dependência de financiadores e intermediários, diluindo-se o vínculo com o eleitor e favorecendo-se a corrupção e o clientelismo.

Pela proposição, as circunscrições seriam divididas em distritos, que elegeriam apenas um legislador, sendo que cada partido apresentaria somente um candidato. As diferentes propostas partidárias estariam nítidas e o vínculo entre eleitor e representante permitiria o acompanhamento e a fiscalização da sua atuação e, no futuro, até mesmo o voto destituente.

O autor cita, ainda, a experiência de sólidas democracias que adotam o voto distrital (Estados Unidos, Inglaterra e França) e ressalta que, de acordo com a proposição, o número de distritos será definidos de acordo com o que a Constituição já estabelece para fixar o número de parlamentares, nos três âmbitos de governo.

É o breve relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A literatura especializada em Ciência Política divide os sistemas eleitorais conforme estejam orientados segundo o princípio majoritário ou o princípio proporcional. O primeiro é aquele segundo o qual a vontade da maioria dos eleitores é a única a contar na atribuição de cadeiras. Isto significa que um determinado colégio eleitoral elege apenas os candidatos que obtenham maioria, relativa (*plurality systems*) ou absoluta (*majority systems*). O voto da maioria neste sistema é o único a ter peso.

O princípio proporcional, ao contrário, procura estabelecer a perfeita igualdade de voto e dar a todos os eleitores o mesmo valor. Ele parte da consideração de que, numa assembléia representativa, deve-se criar

espaço para todas as necessidades, todos os interesses e todas as idéias que existem numa sociedade.

A diferença principal entre os dois está ligada a diferentes concepções sobre a função principal de uma eleição. Assim, aqueles que entendem que a função primária dos pleitos é garantir uma base sólida de apoio ao governo, inclinam-se preferentemente por um sistema majoritário. Aqueles que, ao contrário, entendem que as eleições devem ser antes de tudo um meio de expressão da vontade dos diversos grupos sociais, e que o acordo sobre a gestão do poder deve seguir e não preceder as eleições, inclinam-se a preferir o proporcional.

O princípio majoritário é associado com uma maior estabilidade de governo e até mesmo com uma maior integração social, pois os grupos são obrigados a interagir sob pena de não obterem expressão eleitoral. Os defensores do sistema majoritário advogam que ele cria situações certas, claras no Legislativo, pois leva a poucos partidos políticos e, portanto, à maioria bem definida, a um governo forte, não sendo necessárias negociações de idéias e planos governamentais com outros parceiros.

O sistema majoritário foi o primeiro a surgir, e historicamente se desenvolveu junto com a divisão do eleitorado em distritos. A eleição de representantes por um determinado colégio ou distrito cria um tipo de vínculo entre representantes e representado – o candidato eleito pelo distrito irá representá-lo. Este vínculo é chamado por alguns autores de representação distrital e se contrapõe à idéia implícita no princípio proporcional. Enquanto na representação distrital busca-se a representação de uma região ou circunscrição, no princípio proporcional busca-se a representação de idéias ou interesses de grupos sociais ou políticos.

É comum que se faça a associação entre o princípio majoritário e a representação distrital, como se um e outro estivessem necessariamente ligados. Isto, no entanto, não é correto, decorrendo a confusão de uma associação histórica e empírica entre os dois: o uso do princípio majoritário se associa à divisão em pequenas circunscrições visando a uma representação distrital.

Na verdade, estão em jogo dois tipos de critérios diferentes: um é qual o critério de valorização dos votos, e o outro é qual o tipo de vínculo entre representantes e representados. Assim, o sistema que

normalmente é chamado de majoritário ou majoritário puro (dos países anglo-saxões) na verdade conjuga dois princípios – o critério majoritário para valorização de votos, ou seja, são valorizados apenas os votos da maioria, e o critério de representação distrital, onde o país é dividido em distritos, cada um com um representante (colégio uninominal). A representação distrital também pode-se combinar com o sistema proporcional de valorização, desde que os distritos sejam plurinominais.

Resta distinguir conceitualmente voto distrital e representação distrital. Esta é a eleição de um representante por uma quantidade limitada de eleitores em um dado território, onde forma-se o vínculo entre representante e representado. Já o voto distrital é a divisão do território para fins eleitorais, que não implica necessariamente em representação distrital, pois pode ocorrer que o eleito por um distrito não vá representá-lo. Portanto, quando se fala em voto distrital, convém ter-se claro se o que se tem em mente é simplesmente a repartição eleitoral em distritos, ou se se busca efetivamente representantes vinculados aos distritos.

Feitas essas considerações doutrinárias iniciais, tem-se que, de acordo com os arts. 32, IV, *b*, e 202, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, apreciar, preliminarmente, a proposição, quanto à sua admissibilidade.

Na forma regimental, cabe, então, examinar se a Proposta de Emenda à Constituição n.º 585, de 2006, foi apresentada pela terça parte, no mínimo, do número de Deputados (CF, art. 60, I), requisito que, segundo se infere dos levantamentos realizados pela Secretaria-Geral da Mesa, está atendido pelas cento e oitenta assinaturas confirmadas.

Por outro lado, não poderá a Constituição ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (CF, art. 60, § 1.º), circunstâncias que, no momento, não ocorrem, eis que o País encontra-se em situação de plena normalidade político-institucional.

Há que se considerar, ainda, a determinação constitucional de que não será objeto de deliberação proposta de emenda à Constituição tendente a abolir (CF, art. 60, § 4.º):

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes; ou

IV - os direitos e garantias individuais.

A proposição em exame não infirma, no entanto, quaisquer dessas vedações.

A discussão acerca do voto, ou melhor, da representação distrital é rica, e deverá se alongar na Comissão Especial que lhe apreciará o mérito, nos termos do § 2.º do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Adiantaremos aqui apenas, em resumo, alguns dos argumentos favoráveis à sua adoção:

- O representante eleito fica estreitamente ligado ao seu colégio, tornando inclusive mais fácil o controle sobre ele. Alguns estados norte-americanos adotam mesmo o mecanismo do *recall*, que é um mecanismo de revogação de mandatos, por meio do qual certo número de eleitores de um distrito pode chamar seu representante a se explicar, e o eleitorado pode reconfirmá-lo no cargo ou não. Tal mecanismo está associado à representação distrital, na medida em que cada representante tem seu eleitorado definido;
- A proximidade do candidato e dos eleitores possibilita o conhecimento de sua capacidade política e seus programas e, assim, o melhor direcionamento do voto;
- Há maior conhecimento, pelos eleitos, dos problemas locais, o que não os exime de ter em mente os problemas regionais;
- Há maior envolvimento e interesse do eleitor nos pleitos;
- O sistema distrital possibilita a diminuição do “pára-quedaismo” político, isto é, de candidatos que, repudiados em suas regiões ou municípios, busquem reeleger-se em outras localidades;

- Na representação distrital, há menor influência do poder econômico diante da diminuição do espaço geográfico, das menores distâncias a percorrer e da maior facilidade de comunicação, inclusive com redução dos custos de campanha;
- Há diminuição das disputas intra-partidárias;
- Há menor número de candidatos e, conseqüentemente, uma escolha mais fácil por parte do eleitor e uma apuração mais simples.
- Desaparecem partidos sem expressão;
- Vota-se exclusivamente por legenda.

Feitas estas considerações, concluímos que a proposta passa pelo crivo dos preceitos constitucionais invocados, nada obstando sua livre tramitação nesta Casa.

Votamos, pois, pela **admissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição n.º 585, de 2006.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado VICENTE ARRUDA
Relator