

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.537 DE 2006

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

Autor: Deputado Antônio Carlos Mendes Thame

Relator: Deputado Renato Amary

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

Trata-se de projeto de lei proposto pelo ilustre deputado Antônio Carlos Mendes Thame que objetiva instituir o sistema de voto distrital para a eleição de deputados federais e estaduais.

Em apenso outro projeto de autoria de três parlamentares versando o mesmo assunto.

O digno deputado Renato Amary apresentou relatório no qual opina pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, propondo a aprovação, no mérito, dos projetos apresentados.

É o relatório.

VOTO

A proposição objetiva instituir o sistema de voto distrital para deputados federais e estaduais.

Impõe-se, de início, analisar a possibilidade de, por proposta de projeto de lei, instituir o sistema de voto distrital. Segundo dispõe o

7308AB6845

art. 45 da Constituição da República, a “Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, *pelo sistema proporcional*, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”.

Os senadores, diferentemente, elegem-se pelo sistema majoritário, nos exatos termos do art. 46 da Constituição da República.

A dicção do texto ao dispor que os representantes do povo serão eleitos *em cada Estado* significa que o território do Estado é o distrito?

Segundo ensina Paulo Bonavides o “sistema eleitoral adotado num país pode exercer – e em verdade exerce – considerável influxo sobre a forma de governo, a organização partidária e a estrutura parlamentar, refletindo até certo ponto a índole das instituições e a orientação política do regime” (“Ciência política”, ed. Malheiros, 10^a ed., 6^a tiragem, pág. 247).

Como se viu, a Constituição Federal adotou dois sistemas distintos, em relação ao parlamento: majoritário para eleição de senadores e proporcional no que diz respeito aos deputados. Os Estados são representados por três senadores eleitos pelo sistema majoritário, a saber, em determinado território faz-se escrutínio em um só turno, considerando-se eleito o que obtiver maior número de votos. No caso brasileiro, o Senado Federal é composto de três senadores que *representam* os Estados.

Diferentemente, a Câmara dos Deputados compõe-se de *representantes do povo* em cada Estado.

Observe-se que a alocação dos termos é diversa. Os senadores representam os Estados e são eleitos pelo critério majoritário dentro do Estado e por todos os eleitores do Estado. Nem poderia ser diferente, uma vez que se representa o Estado, deve ser eleito por toda a população que ali exerce seu direito ao escrutínio.

Diferentemente ocorre com o deputado. É eleito pelo povo, em cada Estado. Não guarda sintonia uma situação com a outra.

Segundo o magistério de Mônica Herman Sallem Caggiano, “o modelo conhecido como ‘sistema proporcional’ gira em torno da idéia de que o número de votos atribuídos a um partido deve ser proporcional ao número de cadeiras por esse obtido, visando – numa perspectiva de assegurar equidade e justiça no campo da disputa eleitoral – conferir a cada uma das agremiações político-partidárias a sua real cota de participação no processo de

distribuição de vagas do Legislativo” (“Direito parlamentar e direito eleitoral”, ed. Manole, SP, 2004, pág. 123, nota 46 de rodapé).

De acordo com Prélot, citado por Paulo Bonavides, a representação proporcional “tem por objetivo assegurar às diversas opiniões, entre as quais se repartem os eleitores, um número de lugares proporcional às suas respectivas forças” (Prélot, Marcel, *Institutions politiques et droit constitutionnel*”, 2^a. Ed., pág. 71).

Prossegue Paulo Bonavides asseverando que essa regra, “cuja racionalidade tem sido com tanta freqüência louvada, traça com efeito um quadro lógico e coerente das opiniões. Serve de espelho e mapa político ao reconhecimento das forças distribuídas pelo corpo da nação” (ob. cit., pág. 250).

Grande é o número de países que adotam o sistema em análise, tais como os Estados Unidos, o Reino Unido, a Itália, a França e a Alemanha, a saber, as grandes e modernas democracias se servem dele. A Alemanha utiliza o denominado distrital misto. O eleitor tem direito a dois votos.

Em tal sistema, há sempre a possibilidade de relacionamento eleitor/eleito. Ao votar em seu candidato, sabe a que partido pertence e, eventualmente, pode conhecer sua estrutura interna. Normalmente, sabe-se a que corrente ideológica pertence, quais suas propostas, quem é o candidato, sua profissão, carreira e, eventualmente, enquadra-o mentalmente, em determinada escala de valores.

De seu turno, a lista dos candidatos é transparente e todos podem a ela ter acesso. Permite, de igual forma, a identificação dos grupos de interesses que compõem o partido.

Em sendo assim, pode-se saber a definição ideológica de determinado partido, o que buscam e, através da propaganda política, pode-se identificar o que pensa o partido e também o político individualmente.

O sistema proporcional qualifica-se pelo quociente eleitoral que consiste na divisão do número dos votos válidos pelo número de cargos a preencher.

Em suma, há vantagens e desvantagens em cada sistema político, bastando análise detalhada para poder identificá-las.

O problema que se coloca, na proposição em análise, diz respeito à constitucionalidade da proposta, uma vez que sempre se entendeu

que o Estado limita o distrito, isto é, já existe o distrito e este é composto pela população que habita determinado território. Sempre se entendeu que o distrito é o território do Estado.

A dicção do art. 45, no entanto, não nos fornece a definição do problema. Ao contrário, ao estabelecer que o deputado é representante do povo e eleito pelo sistema proporcional em cada Estado, deixa em aberto o que se comprehende por povo do Estado.

Nem houve o fechamento da questão. O Estado pode conter distritos em que os parlamentares serão eleitos pelo sistema proporcional, o que não contradiz nem entre em choque com o preceito constitucional.

Seria a dicção constitucional empecilho a que houvesse a partilha do território de cada Estado em distrito, de forma a fracionar o colégio eleitoral? Haveria transgressão ao preceito constitucional se a lei admitisse outra concepção de colégio eleitoral que não a população do Estado? Deixaria o voto de ser proporcional? Passaria, na nova divisão proposta, a eleição a ser majoritária? Apenas seria eleito um candidato pelo distrito, a saber, o mais votado, e, pois, deixaria de ser proporcional a eleição?

Os questionamentos são bastante sérios e devem ser analisados com cuidado.

A proposta busca redividir o território de cada Estado em pelo menos dois (2) distritos. Resolução do Tribunal Superior Eleitoral dividirá cada Estado, atendendo aos critérios de número de eleitores, número de habitantes, contigüidade do território e disponibilidade dos meios de transporte.

Atualmente, o Código Eleitoral (lei n. 4.737/65) dispõe no art. 86 que: “Nas eleições presidenciais a circunscrição será o país; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e, nas municipais, o respectivo município”. Delimitado foi o distrito por lei e, pois, por lei pode ser alterado.

A representação proporcional deve guardar equivalência com alguma quantidade territorial ou numérica. É proporcional a alguma coisa. De acordo com Alexandre de Moraes, o sistema “é proporcional quando a distribuição dos mandatos ocorre de maneira que o número de representantes em cada circunscrição eleitoral seja dividido em relação com o número de eleitores, de sorte que resulte uma proporção” (“Constituição do Brasil interpretada”, ed. Atlas, 2002, pág. 985).

A representação proporcional deve ter, pois, um referencial, isto é, um critério de identificação de fatores populacionais, eleitorais, territoriais, de forma a apontar um distrito.

No caso que se analisa, a objeção que se coloca é que a Constituição definiu o distrito como o território do Estado.

Assim não nos parece. É verdade que estabeleceu a Constituição um limite territorial em que ocorre a eleição. No entanto, em momento algum *estabeleceu ou fixou* que o deputado seria eleito em todo o território do Estado. Ao contrário, a cláusula está aberta. Não há definição constitucional dos lindes territoriais.

É o que deixou decidido o Supremo Tribunal Federal, por voto de um de seus mais eminentes magistrados, o Ministro Celso de Mello. Assim: “O sistema de representação proporcional, por constituir conceito jurídico indeterminado, depende, para sua implementação, de prévia definição normativa a ser estabelecida pelo legislador ordinário no exercício do poder de regulação que lhe foi atribuído pelo ordenamento constitucional” (Rec. Extr. 140.543-1/RO, DJ Seção I, 9.2.1995, pág. 1.750).

Ora, o conceito jurídico indeterminado é estipulativo e pode ser preenchido por critérios outros. Diferentemente dos denominados conceitos teóricos que são exatos (aposentadoria aos setenta anos, por exemplo), os conceitos indeterminados utilizam-se de palavras vagas, isto é, sem precisão taxativa, fazendo parte da *textura abierta* da linguagem no dizer dos autores espanhóis que lidam com o assunto. O conceito indeterminado há de ser definido por critérios legais ou regulamentares, dependendo da hipótese. Eventualmente, será preenchido pelo órgão ou agente aplicador do conceito.

Marcelo Figueiredo esclarece que o sistema proporcional “requer a divisão de uma mesma circunscrição eleitoral entre aludidas correntes, apartando-se do sistema majoritário, neste sentido” (“Teoria Geral do Estado”, 2^a. Ed., Atlas, SP, 2001, pág. 133).

Como a precisão do que se entende por sistema de representação proporcional depende de lei que preencha o conceito, nada impede que a lei eleitoral, que tem por distrito o território do Estado, passe a tê-lo com outra dimensão e, pois, repartir o território em distrito, de forma a propiciar o voto distrital.

Observe-se que há o risco e jamais seria aceitável, nos termos constitucionais, que se alterasse o que é proporcional em majoritário, por

mera alteração legislativa. Aí, com certeza, o projeto padeceria de inconstitucionalidade insanável. No entanto, em tese, não há qualquer restrição que assim se proceda.

Sala da Comissão, em 12 de fevereiro de 2008

Deputado Regis de Oliveira