

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.537, DE 2006 (Apensado o PL nº. 1.297/2007)

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 BERNARDO ARISTON

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe pretende ampliar o número e reduzir a extensão e a magnitude das circunscrições eleitorais nas eleições de deputados federais, estaduais e distritais. Os Estados e o Distrito Federal deixariam 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 do número de 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 estabeleceria o número dos distritos eleitorais, respeitados os limites já indicados, enquanto a delimitação dos distritos seria estabelecida por resolução do Tribunal Regional Eleitoral, obedecidos os critérios de equivalência do número de eleitores e do número de habitantes, da contigüidade do território do distrito e da disponibilidade de meios regulares de transporte urbano ou interurbano, quando o território do distrito abrange 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 foi apensado o Projeto de Lei nº 1.297, de 2007, de autoria dos Deputados ANTONIO CARLOS MENDES THAME, DUARTE NOGUEIRA, EMANUEL FERNANDES e CARLOS SAMPAIO, de similar teor.

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.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Quanto à constitucionalidade formal, os projetos de lei sob análise referem-se a matéria legislativa de competência da União, não havendo qualquer reserva de iniciativa.

Sob o enfoque da constitucionalidade material, o Projeto de Lei nº 7.537, de 2006, prevê 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.

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, recebido 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 do Projeto – e sua superação parece 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, a proposição entra em colisão com a parte final do *caput* do art. 45 da Constituição, a seguir transrito: “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**. 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 se iriam dividir.

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 vigor a importância de uma interpretação da Constituição que ultrapasse o formalismo. Registre-se: a aplicação 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 pensamento existentes na sociedade sejam ouvidas nas Casas do Parlamento.

Ora, o projeto de lei em tela, ao prever a possibilidade de divisão dos estados em um número de distritos eleitorais correspondente ao da metade das vagas a serem preenchidas pela unidade da Federação, claramente admite que apenas dois candidatos sejam eleitos em uma circunscrição. Sendo assim, ofende o princípio da proporcionalidade estabelecido no 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.

No que tange à juridicidade e à técnica legislativa, o Código Eleitoral é o diploma normativo específico e mais adequado para promover as alterações legais alvitradadas, conforme determina a Lei Complementar nº 95, de 1998.

Note-se, ainda, que o art. 9º do projeto principal e o art. 7º do projeto apensado contrariam o disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998, que não admite cláusula genérica de revogação.

No que diz respeito ao mérito, os argumentos contrários à aceitação do Projeto também se impõem.

A demarcação dos distritos afigura-se como o **nó górdio** da implantação no País de qualquer organização do processo eleitoral que elimine a coincidência entre os limites espaciais das circunscrições eleitorais e os dos entes federados.

Primeiro, pela própria dificuldade envolvida na demarcação de distritos equilibrados. Por mais que se procure uma similitude entre eles, não é fácil alcançar, na prática, essa equivalência. Há fatores imponderáveis que escapam aos critérios legais para a divisão distrital. De outra face, existe uma restrição real, na maioria dos Estados brasileiros, a se sobrepor os mapas dos distritos destinados à escolha dos Deputados Federais e os destinados à escolha dos Deputados Estaduais. Isso é devido às regras dos artigos 45 e 27 da Constituição Federal sobre o número de uns e de outros, os quais, em sua maioria não são múltiplos entre si.

Depois, porque a demarcação dos distritos envolve interesses pessoais e partidários que não podem ser simplesmente escamoteados com o argumento trivial de que se trata de uma tarefa passível de realização por critérios de todo técnicos e impessoais. A transferência para a Justiça Eleitoral do encargo de delimitar os distritos eleitorais, ainda que eventualmente permita ultrapassar o já referido óbice constitucional a sua delimitação por lei estadual, não resolve o problema principal; ao contrário, tende a ocultá-lo, pois pode fazer crer que se confia naquela imparcialidade de procedimentos que julgamos, no limite, impossível.

Com a Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, que disciplina a fixação do número de deputados, temos a experiência de um caso análogo. Ao transferir o cálculo da representação dos Estados e do Distrito Federal para o Tribunal Superior Eleitoral, o Congresso Nacional encarou a questão como se de mera avaliação técnica se tratasse. Um dos resultados dessa transferência de uma decisão política para o TSE tem sido a manutenção do mesmo número de deputados por unidade da Federação, desde a promulgação da Lei, apesar da alteração de suas populações relativas. Ora, muito mais complexa, do ponto de vista político, é a delimitação das circunscrições eleitorais.

Caso se queira adotar o princípio majoritário nas eleições para a Câmara dos Deputados e para as Casas Legislativas dos Estados e do Distrito Federal, a opção deve ser feita claramente, com uma discussão dirigida diretamente para suas desvantagens e vantagens, que as tem, frente ao princípio proporcional. E a demarcação dos distritos eleitorais deve ser concebida como uma questão que carrega elementos políticos indiscutíveis, a ser, portanto, decidida em sede política, no Congresso Nacional.

Em resumo, do ponto de vista do mérito, julgamos que o Projeto, ao procurar introduzir no sistema eleitoral brasileiro elementos do princípio majoritário, sem alterar a Constituição Federal nessa direção, acaba por situar-se em um terreno intermediário, que não atende a suas próprias expectativas, mas põe em causa a coerência do sistema proporcional em vigor.

Pelas precedentes razões, manifestamos nosso voto pela **inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 7.537, de 2006, e do Projeto de Lei nº 1.297, de 2007, apensado, restando prejudicado o exame dos demais aspectos de competência desta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado BERNARDO ARISTON
Relator