

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 545, DE 2009

Regulamenta o art. 45 da Constituição Federal, instituindo o sistema distrital proporcional para as eleições de Deputados Federais e Estaduais e autoriza às assembleias legislativas e câmara distrital a elaborar lei específica sobre a conveniência de divisão do Estado em distritos eleitorais.

**Autores:** Deputados ANTONIO CARLOS MENDES THAME e EMANUEL FERNANDES

**Relator:** Deputado EFRAIM FILHO

### I – RELATÓRIO

Pretende o projeto de lei complementar em epígrafe, ao regulamentar o art. 45 da Constituição Federal, instituir o **sistema distrital proporcional** para as eleições de Deputados Federais e Estaduais.

Dispõe a proposição, no art. 2º, que “a eleição proporcional para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara Distrital ocorrerá mediante inscrição e registro dos candidatos à disputa pelas vagas estabelecidas em cada distrito eleitoral”, em número de três por distrito.

O art. 3º trata do número de candidatos que cada partido poderá registrar: até cento e cinquenta por cento do número total das vagas distribuídas ao distrito pelo qual seus candidatos concorrerão (*caput*). Havendo coligação, caber-lhe-á o dobro de candidatos em relação ao número de vagas § 1º).

O § 3º estatui: “Do número de vagas resultante das regras previstas no caput, , cada partido ou coligação, cada partido preencherá

o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.”

O art. 4º autoriza “as assembleias estaduais e câmara distrital”, “de acordo com o parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, a decidirem, nos termos da lei, sobre a divisão do Estado em distritos eleitorais, se for o caso”.

Aprovada a lei estadual acima mencionada, compete ao Tribunal Superior Eleitoral tomar as providências para a “divisão dos distritos eleitorais” (art. 5º, *caput*), de acordo com critérios estabelecidos no § 1º, admitindo-se variação percentual de cinco por cento, para mais ou para menos, entre os distritos (§ 2º). Se houver modificação da divisão territorial municipal do Estado a menos de dois anos da data da eleição, prevalecerá a repartição distrital anterior (§ 3º).

Estarão eleitos os candidatos de determinado partido político, pela ordem dos votos válidos que hajam obtido no distrito eleitoral de sua inscrição, se atingido o quociente eleitoral pelo partido (§ 4º). Consideram-se suplentes, na ordem da votação obtida, os não eleitos no distrito eleitoral em que se tenham inscrito e hajam disputado a eleição (§ 5º).

Os Estados que não optarem pela divisão em distritos eleitorais serão considerados distritos únicos.

A matéria foi distribuída unicamente a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, à qual compete pronunciar-se sobre seus aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa, além do mérito, nos termos do art. 32, IV, a, e e, do Regimento Interno desta Casa.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

O art. 45, *caput*, da Constituição Federal impõe o **sistema proporcional** para a eleição dos representantes do povo que devem compor a Câmara dos Deputados, a serem escolhidos em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. À lei complementar compete estabelecer o

número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados (§ 1º). O número de Deputados por Território será de quatro (§ 2º).

O Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965) contém as normas reguladoras das **eleições proporcionais** (artigos 105 a 113), que se aplicam à escolha dos Vereadores, Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Deputados Federais. A **circunscrição** de cada pleito eleitoral é determinada pelo art. 86 do Código: “Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo Município”. Acrescentem-se, ainda, o Distrito Federal, para as eleições distritais e federais de seus representantes, e os Territórios, para as eleições de Deputados Territoriais, Federais e de Senadores.

Pretende o projeto de lei complementar sob exame instituir o **sistema distrital proporcional**, aplicável à escolha dos Deputados Estaduais (não menciona os Distritais) e Federais. Isso implica a adoção do sistema proporcional para a eleição daqueles mandatários (como ocorre atualmente), mudando-se, porém, a circunscrição dos respectivos pleitos, a qual passaria, dos Estados e do Distrito Federal, para os distritos eleitorais, circunscrições menores, contidas naquelas, como se verifica do *caput* do art. 1º da proposição.

No que diz respeito ao veículo normativo utilizado, optou o projeto ora em análise pela **lei complementar**. É pacífico, em nosso sistema jurídico-constitucional, que a lei complementar somente pode ser adotada com a finalidade de regular matérias para as quais a Lei Maior requeira, expressamente, sua regulação por meio dessa espécie normativa, para cuja aprovação se exige o *quorum* qualificado de maioria absoluta (metade mais um dos votos dos integrantes de cada Casa Legislativa). Para a regulação do sistema proporcional, cabe **lei ordinária**, vez que a matéria não está sob reserva de lei complementar.

O **direito eleitoral**, entre outras matérias, compreende-se na **competência legislativa privativa da União**, conforme preceitua o art. 22, I, da Constituição. O parágrafo único do mesmo artigo permite que lei complementar autorize os Estados a legislar sobre questões nele relacionadas.

Ao adotar a **forma** de lei complementar para regular todo o conteúdo da proposição, seus autores tornaram **formalmente complementar** o diploma legal que passaria a disciplinar **matéria de lei ordinária**. A solução encontrada parece-nos, pois, inadequada.

Outro grave inconveniente que detectamos no projeto ora examinado é a possibilidade de o sistema proposto (o distrital proporcional) vigorar em algumas unidades da Federação e, em outras, não, conforme as respectivas Assembleias Legislativas (ou a Câmara Distrital, no caso de Distrito Federal) aprovem, ou não, sua adoção. Isso poderá redundar em sistemas diferentes para a escolha dos parlamentares. Cremos que essa possibilidade desnatura a unidade do direito eleitoral no País (art. 4º).

Não é nova a ideia de aplicar o princípio proporcional a eleições realizadas em distritos menores, dentro das unidades da Federação, evitando-se, assim, o recurso à Emenda Constitucional para alteração do art. 45 da Carta Política. Inspirou-se no sistema eleitoral alemão. A diferença, na Alemanha (país muito menor do que o Brasil) é que lá se calcula o **quociente eleitoral nacional**. Essa circunstância garante a inteireza do sistema proporcional. Não é o caso do Brasil, em que Estados há com apenas oito Deputados Federais. Como mostram os estudos empíricos, no âmbito da Ciência Política, magnitudes distritais (ou seja: o tamanho da representação a ser eleita no distrito) inferiores a cinco, praticamente impedem a proporcionalidade. Sob esse aspecto, poder-se-ia considerar, no limite, **inconstitucional** a proposição em comento.

Afora as impropriedades apontadas, verificamos que o projeto não especifica o órgão competente para o estabelecimento dos lugares que cabe a cada distrito preencher, limitando-se a fixar o mínimo de três (art. 2º).

Um incongruência da proposição reside na inclusão, entre os critérios para a “delimitação territorial judiciária-eleitoral dos distritos eleitorais”, a exigência de que a divisão dos distritos seja “coincidente com as divisões político-territoriais dos entes estaduais”. Isso parece constituir uma contradição em termos, já que cada parte não pode coincidir com o todo (art. 5º, I).

O **ponto nodal** da divisão dos entes federativos em distritos eleitorais, para a implantação do sistema distrital, destinados à escolha

dos Deputados Estaduais e Federais, reside no fato de que, de regra, o número de Deputados Estaduais não é múltiplo do de Deputados Federais. Assim, a divisão do ente federativo em distritos teria que ser feita com **dois mapas distintos**, inclusive no que diz respeito aos Municípios que comporão cada distrito. O projeto não soluciona essa questão, transferindo-a para o Tribunal Superior Eleitoral, deixando a entender que se trata, apenas, de **uma divisão em distritos** eleitorais.

Há ressaltar, ainda, a possibilidade de que não seja respeitada a “integridade municipal” (art. 5º, § 1º, IV e V), o que implicaria que os eleitores de um mesmo Município, tanto na esfera estadual, quanto na federal, votassem em representantes diferentes. Esse fato anularia o argumento utilizado em favor do chamado “voto distrital” sobre a proximidade do eleito em relação ao eleitorado, pois não haveria uma correspondência clara entre o escolhido e a base territorial municipal que nele votou.

Sobre a conveniência e a oportunidade da adoção do sistema distrital (quer majoritário, quer proporcional mal delineado, como o ora proposto), lembramos que essa tendência está na contramão da história contemporânea. A própria Inglaterra, onde Winston Churchill foi derrotado em seu distrito eleitoral, agora demonstra a intenção de rever esse sistema, como se pôde ver nas recentes negociações para o novo Gabinete.

A redação do projeto de lei complementar em comentário é deficiente, com expressões inadequadas e imprecisas, o que gera perplexidades. Incorre a proposição no vício de técnica legislativa intitulado de **paralelismo legal**, ao procurar disciplinar, por meio de lei extravagante, questão que tem como lei básica o Código Eleitoral.

Pelas razões precedentes, nosso voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade, má técnica legislativa, e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 545, de 2009.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2010.

Deputado EFRAIM FILHO  
Relator