COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 545, DE 2009 (Apenso: PLP nº 251, de 2013)

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 § 2º do art. 3º estatui: “Do número de vagas resultante das regras previstas no caput, cada partido ou coligação 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.

À proposição principal foi apensado o Projeto de Lei Complementar nº 251, de 2013, de autoria do Deputado MARCUS PESTANA, o qual “Dispõe sobre a competência do Tribunal Superior Eleitoral, alterando o art. 22 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral)”.

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** (arts. 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 Eleitoral: “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 há Estados 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).

Uma 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, isoladamente, 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.

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.

O PLP nº 251/2013, apensado ao anterior, de acordo com sua justificção, é inspirado no sistema eleitoral alemão, com metade dos deputados federais e distritais uninominais, e metade pelo sistema proporcional.

No corpo da proposição, entretanto, somente se cuida da competência do Tribunal Superior Eleitoral para dividir o País em distritos eleitorais. Tal competência, nos termos do art. 121, *caput* da Constituição Federal, deve ser estabelecida em lei complementar. Formalmente, portanto, atende a proposição à exigência constitucional.

Sob o aspecto da constitucionalidade material, o PLP nº 251/2013 deixa de atender à exigência do art. 45, *caput*, da Lei Maior, que prevê deva ser feita a escolha dos representantes do povo, na Câmara dos Deputados, **em cada Estado e no Distrito Federal**, e não em divisões territoriais menores.

Quanto à técnica legislativa do projeto apensado, observamos que sua ementa refere-se ao art. 22 do Código Eleitoral, enquanto a alteração proposta no art. 2º da proposição diz respeito ao art. 23 do mesmo diploma legal.

O projeto sob exame peca pela ausência de explicitação de sua finalidade, uma vez que não indica o motivo da divisão distrital que prevê.

Pelas razões precedentes, nosso voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade, má técnica legislativa, e, no mérito, pela rejeição dos **Projetos de Lei Complementar nºs 545, de 2009**, principal, e **251, de 2013**, apensado.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado EFRAIM FILHO
Relator