

PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011, primeiro signatário o Senador Aloysio Nunes Ferreira, que *altera a redação do art. 45 da Constituição Federal, para instituir o sistema eleitoral majoritário nas eleições para deputado federal, determina os princípios pertinentes à definição dos distritos e estende o princípio majoritário às eleições de deputado estadual e deputado distrital e de vereador.*

RELATOR: Senador **VALDIR RAUPP**

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011, cujo primeiro signatário é o Senador Aloysio Nunes Ferreira, que altera o art. 45 da Constituição Federal para instituir o sistema eleitoral majoritário nas eleições para deputado federal; determinar os princípios pertinentes à definição dos distritos; e estender o princípio majoritário às eleições de deputado, estadual e distrital, e de vereador.

O art. 1º da proposição estabelece o sistema majoritário nas eleições para a Câmara dos Deputados, mediante a divisão dos Estados e do Distrito Federal em distritos, definidos em lei editada um ano antes das eleições, observados os princípios da contiguidade, equilíbrio numérico e relação histórica, que elegerão um representante cada. Prevê ainda que a diferença numérica entre o total de eleitores de cada distrito, na mesma unidade federada, não poderá superar dez por cento.

O art. 2º prevê a aplicação do mesmo sistema nas eleições para deputado estadual, deputado distrital e vereador, atribuindo a delimitação dos distritos às Assembleias Legislativas, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e às Câmaras Municipais, respectivamente.

Na justificação, os autores apontam quatro debilidades do sistema proporcional com listas abertas, em vigor: o afastamento entre



SF/15047.27279-76

eleitores e eleitos, o custo elevado das campanhas eleitorais, a fragilização dos partidos e a falta de transparência do sistema para a maioria dos eleitores.

A adoção do sistema eleitoral majoritário permitiria superar todos essas falhas: o eleitor sabe exatamente quem é seu representante e pode exercer algum controle sobre sua atividade, os custos da eleição são reduzidos com a adoção de circunscrições menores, o debate se restringe aos grandes projetos políticos e partidários e a regra de transformação de votos em cadeiras é simples e evidente para todos.

Em 20 de maio do corrente ano, a proposição recebeu a Emenda nº 1, CCJ, de 2015 (Substitutiva), de autoria do ilustre senador Roberto Rocha, com a finalidade de estabelecer o sistema eleitoral misto nas eleições para Deputado Federal, Estadual e Distrital.

A matéria retorna, por tal razão, para reexame por esta relatoria.

II – ANÁLISE

Conforme o art. 101, inciso I, combinado com o art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão manifestar-se a respeito da admissibilidade, especialmente sobre a constitucionalidade e juridicidade, e sobre o mérito da proposição.

No que respeita à admissibilidade, cabe assinalar que a proposição atende à exigência do art. 60, inciso I, da Constituição da República, uma vez que conta com a assinatura de um terço dos Senadores.

Inexiste impedimento à apreciação da matéria, uma vez que o País não se encontra em situação de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio; e a proposta não retoma matéria objeto de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na presente sessão legislativa. Importa observar, também, que as chamadas cláusulas pétreas da Constituição não são atingidas por seus mandamentos.

Não há óbices outros no que se refere à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, que se encontra redigida conforme a boa técnica legislativa.



No que respeita ao mérito, as vulnerabilidades do sistema eleitoral vigente levantadas pelos autores afloram, no debate político e na mídia, a cada eleição. Sabemos todos que a maior parte dos eleitores não se identifica com os representantes eleitos, ao ponto de a maioria sequer guardar na memória o nome sufragado.

Ademais, o custo das campanhas eleitorais no Brasil é muito elevado, à luz da comparação internacional, além de crescente. As vedações aprovadas em anos recentes, como as relativas ao uso de *outdoors*, de trios elétricos, de distribuição de brindes, entre outras, não se mostraram capazes de frear a espiral ascendente dos gastos de campanha.

A fragilização dos partidos, decorrente da competição intrapartidária que o voto proporcional em listas abertas produz, é demonstrada pela capacidade escassa de os partidos organizarem o voto de suas bancadas, tarefa que fica delegada, no caso dos partidos da coalizão governista, à ação do Poder Executivo.

A maior parte dos eleitores desconhece a regra de transformação do seu voto em cadeiras. Ignora o fato de que seu voto em determinado nome pode eleger outro candidato, do mesmo partido ou de sua coligação. Surpreende-se, ainda, com a eleição de candidatos pouco votados, transportados pelo voto excedente de alguns candidatos conhecidos como "puxadores", e critica a regra que permite essa situação. Desaprova, portanto, muitas vezes sem consciência precisa desse fato, a operação do sistema proporcional.

Por outro lado, a experiência, longa, de uso do sistema majoritário por outras democracias permite prever com segurança que esse conjunto de problemas poderá ser sanado com a adoção de sua regra.

O senador Roberto Rocha apresentou emenda (substitutiva) visando à implementação do sistema eleitoral misto nas eleições para Deputado Federal, Estadual e Distrital.

Alega o autor da emenda que *“o sistema eleitoral misto procura incorporar as vantagens das duas grandes famílias de sistemas eleitorais, ao proporcionar, do distrito, a proximidade entre os eleitores e o seu representante; e, na lista partidária, a identificação política e ideológica entre a sociedade e os parlamentares, em voto que é apurado*



nacionalmente e que, na composição da Câmara dos Deputados, predomina sobre o voto distrital, pois é aquele que determina o tamanho da bancada.”

Informa ainda que o sistema eleitoral misto foi adotado originariamente na Alemanha, como original solução de compromisso histórico entre os defensores dos sistemas proporcional e distrital, quando da elaboração da Constituição alemã, no pós-guerra. Nesse sistema, metade dos deputados é eleita pelos distritos, a outra metade o é pelo sistema de lista partidária, que, nesse caso, é fechada. Nela cada partido organiza uma relação de nomes a ser apresentada aos eleitores. O tamanho da bancada será definido pelo voto proporcional na lista partidária, em face da adoção, nesse caso, da chamada cláusula de correção.

Entendemos que são muitas as vantagens desse tipo de sistema, especialmente por combinar com felicidade as qualidades de cada uma das grandes famílias de sistema eleitoral, a majoritária e a proporcional. Destaco, dentre tais vantagens, as seguintes: o debate político-ideológico é transparente; a fiscalização do mandato do parlamentar pelo eleitor é facilitada; a campanha torna-se mais barata, eis que o candidato não precisará deslocar-se pelo estado todo; será eleito, no distrito, quem obtiver voto próprio; e a lista favorece o fortalecimento dos partidos políticos.

A emenda estabelece, acertadamente, que o delineamento dos distritos será por meio de resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Caso essa definição ocorresse por meio de lei, esta poderia gerar excessiva rigidez para refletir a dinâmica geográfica.

Cabe ressaltar que, desde a adoção original do sistema misto, em 1949, este é o modo de converter o voto do cidadão em mandato parlamentar que mais tem recebido adesões no mundo, especialmente depois que países da Ásia e do Leste Europeu conquistaram a democracia política.

E, nas últimas décadas, os países democráticos que mudaram o seu sistema eleitoral adotaram modelo semelhante ao proposto pela emenda. É o caso do Japão e da Coreia do Sul, assim como do México e da Itália. Atualmente, mais de 20 países distribuídos por todos os continentes possuem esse tipo sistema eleitoral.



No que versa sobre a alteração do sistema eleitoral no Brasil, entendo que a melhor proposta apresentada é, portanto, a do sistema distrital misto, uma vez que esse sistema corrige distorções geradas pelo atual sistema proporcional e, acima de tudo, aproxima o eleitor dos candidatos.

No entanto, há duas considerações em relação à emenda apresentada. A primeira diz respeito ao número máximo de deputados por unidade da federação. A emenda eleva o número de 70 para 80 deputados. Entendo que o número atual deve permanecer, respeitando, dessa forma, a vontade do constituinte de 1988. A segunda versa sobre determinar que o sistema misto contemple o instituto da cláusula de correção. Embora entendamos tal solução engenhosa, consideramos que o ideal é determinar que a legislação infraconstitucional disponha sobre essa matéria.

III – VOTO

Em razão do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 2011, e, no mérito, por sua aprovação, nos termos da Emenda nº 1 – CCJ/SUBSTITUTIVA, com a seguinte subemenda.

SUBEMENDA Nº - CCJ (À EMENDA Nº 1- CCJ)

O art. 45 da Constituição, nos termos do art. 1º da Emenda nº 1- CCJ à Proposta de Emenda Constitucional nº 90, de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º

“Art. 45.

§ 1º O número de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal será estabelecido em lei complementar, proporcionalmente à população, respeitado o princípio da igualdade do voto, 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.



§ 2º

§ 3º A composição da Câmara dos Deputados respeitará o percentual de votos conferidos nacionalmente à lista partidária, assegurado o mandato dos Deputados eleitos nos distritos.

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

