



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 356, DE 2013- CCJ

Sobre o Projeto de Lei do Senado nº 145, de 2011, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, *que altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o sistema eleitoral majoritário nas eleições para as câmaras municipais nos municípios com mais de 200 mil eleitores.*

RELATOR: Senador **CÁSSIO CUNHA LIMA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 145, de 2011, do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA, *que institui o sistema eleitoral majoritário nas eleições para as câmaras municipais nos municípios com mais de 200 mil eleitores.*

A matéria foi distribuída ao eminente Senador PEDRO TAQUES, que, na Reunião deste colegiado do dia em 17 de abril de 2013, pediu que a matéria fosse retirado de pauta, em razão da apresentação da Emenda n.º 02, pelo Senador SÉRGIO SOUZA.

No entanto, diante da inclusão da matéria no item 1, na Reunião do dia 24 de abril de 2013, o Senador CÁSSIO CUNHA LIMA, com todas as vênias aos ilustres autor e relator da matéria, apresenta o presente Voto em Separado, pela rejeição da proposta.

II – ANÁLISE

Para tanto, passamos a analisar os argumentos contrários ao voto majoritário uninominal, senão vejamos.

Quanto à quantidade de votos descartados – quer dizer, aqueles cujo exercício não implica a eleição de um representante – enquanto no sistema proporcional, na forma como atualmente funciona no Brasil, são descartados aqueles votos dados a candidatos dos partidos que não alcançaram o quociente mínimo para a eleição de um representante, no sistema majoritário uninominal seriam descartados todos os votos dos candidatos minoritários em cada distrito, uma vez que, nesse sistema, o vencedor "leva tudo". Na verdade, no caso de eleições muito disputadas, perto de metade dos votos pode vir a ser desconsiderada.

O segundo argumento, relacionado, de certa forma, ao primeiro apresentado, refere-se à possibilidade, presente no sistema majoritário, especialmente quando este se realiza em apenas um turno, de a minoria dos eleitores vir a formar a maioria do legislativo em disputa. Como a quantidade de eleitores de cada distrito nunca é exatamente a mesma, a maioria pode ser conseguida com vitórias nos distritos com menos eleitores, embora a soma total dos votos favoreça a alternativa apontada como minoritária pelo sistema majoritário. Essa não é uma possibilidade teórica, pois ocorreu algumas vezes nas eleições do Reino Unido ao longo do século XX.

Quanto à delimitação dos distritos, o problema é que, em qualquer hipótese, a delimitação beneficiará determinados partidos e candidatos em detrimento de outros, uma vez que a distribuição espacial de apoiadores das diversas candidaturas jamais será homogênea. Os norte-americanos cunharam o termo *gerrymandering* para designar o desenho de distritos de maneira discricionária, com vistas ao benefício próprio. Importa notar, porém, que mesmo regras impessoais de desenho dos distritos terão resultados diferenciados do ponto de vista dos partidos e candidatos na disputa.

No que tange à qualidade da discussão produzida por cada sistema eleitoral, o voto proporcional traria ao debate questões de caráter geral, de interesse de todos os eleitores envolvidos, ao passo que o voto majoritário favoreceria o foco numa agenda paroquial. Esse argumento não vale apenas para eleições nacionais. Mesmo nas eleições municipais é diferente eleger um vereador preocupado com as questões do seu pequeno mundo, seu bairro, no caso, e outro selecionado a partir do debate sobre um projeto de cidade de médio e longo prazo.

Vinculado à oposição entre paroquialismo e universalismo está o tema do fundamento da representação. O que é um cidadão? Qual o fundamento da legitimidade da participação nas decisões políticas da comunidade? Um eleitor pode votar na eleição municipal porque habita um pedaço do município ou porque abraça uma corrente política com um projeto global para aquele município? No mundo moderno vemos um processo continuado e, aparentemente, irreversível, de perda de importância dos vínculos territoriais, principalmente na consciência dos próprios cidadãos.

Em outras palavras, os cidadãos de hoje percebem a vizinhança como um laço menos estreito e importante que a afinidade política sobre os grandes temas do momento: transporte, segurança, saúde, educação, trabalho, meio-ambiente, entre outros. Nessa ótica, o sistema proporcional é o mais adequado às condições modernas de vida, enquanto o voto majoritário cabia em sociedades mais tradicionais, com pouca difusão da informação, nas quais os vínculos pessoais, fundados na vizinhança, eram a principal fonte da confiança política entre representantes e representados.

O voto proporcional é, também, mais adequado às condições modernas da política, embora por razões diferentes. Na verdade, cada sistema é associado, nessa linha de raciocínio, a um tipo diferente de democracia. Temos, de um lado, democracias de maioria, nas quais a alternativa vencedora leva tudo que está em jogo no pleito. Nesse sistema, resta à minoria observar, criticar e aguardar a eleição seguinte.

De outro lado temos as democracias de consenso, nas quais, cabe às minorias participar das decisões da maioria, manifestar suas posições e manter alguma função até na implementação dessas decisões. O voto majoritário guarda afinidade clara com a democracia de maioria, enquanto o voto proporcional e a democracia de consenso partilham uma lógica semelhante. O ponto é que as democracias modernas transitam, aparentemente, de uma situação na qual o mais importante é a definição clara de uma maioria, para outra, na qual ganha importância a proteção dos direitos das minorias e o aumento de sua participação política. Nessa linha, o voto proporcional tenderia a deslocar o voto majoritário nas democracias atuais.

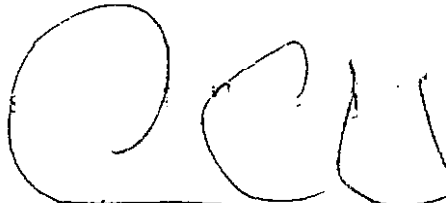
Finalmente, é necessário lembrar a tendência de o voto majoritário uninominal levar ao bipartidarismo. É claro que a efetivação dessa tendência depende de outros fatores, inclusive, da existência de um segundo turno nas eleições e da possibilidade ou não de coligações entre os partidos.

De todo modo, cabe perguntar se sociedades complexas, como são as atuais, conseguem manifestar todas suas diferenças políticas relevantes num sistema simplificado de apenas dois partidos. Há casos recentes de países que transitaram do sistema majoritário uninominal para o sistema distrital misto em busca de um quadro partidário capaz de aumentar o número de alternativas de dois para seis ou sete partidos viáveis.

III – VOTO

Do exposto, votamos pela rejeição do PLS nº 145, de 2011, restando prejudicadas as emendas apresentadas à proposição, na forma do art. 301 do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala da Comissão, 8 de maio de 2013.



Senador CASSIO CUNHA LIMA, REATOR DO VETICÍDIO
SENADOR VITAL DO RÊGO, PRESIDENTE

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 146 DE 2011

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 08/05/2013, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: SENADOR VITAL DO RÉGO	
RELATOR: SENADOR PEDRO TAQUES	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB, PSOL)	
JOSÉ PIMENTEL	1. ANGELA PORTELA
ANA RITA	2. LÍDICE DA MATA
PEDRO TAQUES	3. JORGE VIANA
ANIBAL DINIZ	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES	5. WALTER PINHEIRO
INÁCIO ARRUDA	6. RODRIGO ROLLEMBERG
EDUARDO LOPES	7. HUMBERTO COSTA
RANDOLFE RODRIGUES	8. VAGO
EDUARDO SUPLICY	9. VAGO
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)	
EDUARDO BRAGA	1. ROMERO JUCÁ
VITAL DO RÉGO	2. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON	3. RICARDO FERRAÇO
SÉRGIO SOUZA	4. CLÉSIO ANDRADE
LUIZ HENRIQUE	5. VALDIR RAUPP
EUNÍCIO OLIVEIRA	6. BENEDITO DE LIRA
FRANCISCO DORNELLES	7. WALDEMIR MOKA
SÉRGIO PETECÃO	8. KÁTIA ABREU
VAGO	9. LOBÃO FILHO
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
CÁSSIO CUNHA LIMA	2. ATAÍDES OLIVEIRA
ALVARO DIAS	3. CÍCERO LUCENA
JOSÉ AGRIPINO	4. PAULO BAUER
ALOYSIO NUNES FERREIRA	5. FLEXA RIBEIRO
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC/PPL)	
ARMANDO MONTEIRO	1. GIM
MOZARILDO CAVALCANTI	2. EDUARDO AMORIM
MAGNO MALTA	3. BLAIRO MAGGI
ANTONIO CARLOS RODRIGUES	4. ALFREDO NASCIMENTO

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 145, DE 2011

TITULARES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PDT, PSB, PT, PC do B, PRB, PSOL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PDT, PSB, PT, PC do B, PRB, PSOL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
JOSÉ PIMENTEL		X			1 - ANGELA PORTELA				
ANARITA					2 - LÍDICE DA MATA				
PEDRO TAQUES (RELATOR)	X				3 - JORGE VIANA				
ANIBAL DINIZ		X			4 - ACIR GURGACZ				
ANTONIO CARLOS VALADARES	X				5 - WALTER PINHEIRO				
INÁCIO ARRUDA		X			6 - RODRIGO ROLLEMBERG				
EDUARDO LOPES		X			7 - HUMBERTO COSTA		X		
RANDOLFE RODRIGUES		X			8 - VAGO				
EDUARDO SUPLICY		X			9 - VAGO				
TITULARES - Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB, PP, PSD, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB, PP, PSD, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
EDUARDO BRAGA					1 - ROMERO JUCÁ		X		
VITAL DO RÊGO (PRESIDENTE)					2 - ROBERTO REQUIÃO		X		
PEDRO SIMON	X				3 - RICARDO FERRAÇO				
SÉRGIO SOUZA		X			4 - CLÉSIO ANDRADE				
LUIZ HENRIQUE					5 - VALDIR RAUPP		X		
EUNICIO OLIVEIRA					6 - BENEDITO DE LIRA		X		
FRANCISCO DORNELLES					7 - WALDEMIR MOKA				
SÉRGIO PETECÃO	X				8 - KÁTIA ABREU				
VAGO					9 - LOBÃO FILHO				
TITULARES - Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
AÉCIO NEVES					1 - LÚCIA VÂNIA				
CÁSSIO CUNHA LIMA		X			2 - ATAÍDES OLIVEIRA				
ALVARO DIAS					3 - CÍCERO LUCENA				
JOSÉ AGRIPINO	X				4 - PAULO BAUER				
ALOYSIO NUNES FERREIRA (PV P/L)					5 - FLEXA RIBEIRO				
TITULARES - Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC, PPL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - Bloco Parlamentar União e Força (PTB, PR, PSC, PPL)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ARMANDO MONTEIRO					1 - GIM				
ARMANDO MONTEIRO					2 - EDUARDO AMORIM				
MOZARILDO CAVALCANTI					3 - BLAÍRO MAGGI				
MAGNO MALTA					4 - ALFREDO NASCIMENTO				
ANTONIO CARLOS RODRIGUES	X								

TOTAL: 12 SIM: 6 NÃO: 12 ABSTENÇÃO: 1 AUTOR: PRESIDENTE 1

SALA DAS REUNIÕES, EM 08 / 05 / 2013

Senador VITAL DO RÊGO

Presidente
 O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 132, § 8º, do RISF) (atualizado em 08/05/2013).

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965.

Institui o Código Eleitoral.

LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997.

Estabelece normas para as eleições.

**SECRETARIA DE COMISSOES
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

OFÍCIO Nº 75/2013 – PRESIDÊNCIA/CCJ

Brasília, 8 de maio de 2013.

A Sua Excelência o Senhor
Senador **RENAN CALHEIROS**
Presidente do Senado Federal

Assunto: decisão terminativa.

Senhor Presidente,

Em cumprimento ao disposto no artigo 91, § 2º, do Regimento Interno desta Casa, comunico a Vossa Excelência que, em Reunião Ordinária realizada nesta data, esta Comissão deliberou, em caráter terminativo, pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 145, de 2011, que "Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, (Código Eleitoral), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o sistema eleitoral majoritário nas eleições para as câmaras municipais nos municípios com mais de 200 mil eleitores", de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira.

Aproveito a oportunidade para renovar protestos de estima e consideração.

Cordialmente,

Senador VITAL DO RÉGO
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

RELATÓRIO

DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO DO REGIMENTO INTERNO.

RELATOR: Senador **PEDRO TAQUES**

I – RELATORIO

Vem ao exame desta Comissão a proposição ementada, que propõe a instituição do voto distrital nas eleições para o cargo de vereador nas cidades com mais de duzentos mil eleitores.

Para viabilizar a proposta, é alterado o Código Eleitoral em suas disposições relativas ao sistema eleitoral brasileiro. Como é da natureza do sistema majoritário, serão constituídos no município tantos distritos quantas vagas existam na câmara municipal, e cada partido lançará um único candidato em cada distrito.

As diretrizes legais para a constituição dos distritos são definidas conforme os critérios que são em regra adotados nos países que adotam esse sistema eleitoral, entre eles, a contiguidade e a igualdade do voto. Ou seja, os distritos serão contínuos geograficamente e a diferença numérica entre o contingente eleitoral dos distritos será sempre inferior a dez por cento. Esses critérios balizarão a definição formal dos distritos, que será realizada com observância de regulamento expedido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Outra mudança respectiva é proposta à Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que é alterada para contemplar uma norma sobre a propaganda eleitoral nos municípios com mais de duzentos mil eleitores, aquele nos quais o sistema eleitoral distrital seria adotado. Por ela, é assegurada a todos os candidatos a participação na propaganda eleitoral de seu partido.

Não foram oferecidas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

A matéria é constitucional e jurídica, seja no plano formal, seja no plano material. No plano formal, cabe o registro de que a competência para legislar sobre direito eleitoral pertence, de forma exclusiva, ao Congresso Nacional, conforme o expressa determinação constitucional, inscrita no art. 22, I, da Carta Magna.

Ainda quanto a esse aspecto, cumpre registrar, como faz o autor da proposta, Senador Aloysio Nunes Ferreira, em sua justificação, que o sistema eleitoral de quase todos os cargos legislativos da República está inscrito na Constituição, que manda aplicar às eleições de deputados estaduais e distritais o sistema que adota para as eleições de deputado federal. É o que consta do § 1º do art. 27, sobre os deputados estaduais, e do § 3º do art. 32, sobre os deputados distritais.

Isso impõe a necessidade da aprovação de uma emenda à Constituição caso se pretenda realizar a “experimentação democrática”, como ora se propõe. Não é esse o caso do sistema eleitoral adotado para o cargo de vereador, cuja disciplina se encontra unicamente no Código Eleitoral, e, por isso, pode ser alterado mediante lei ordinária.

Quanto ao mérito da matéria cabe considerar que cada sistema eleitoral tem méritos e aspectos criticáveis. O sistema proporcional tem o mérito de propiciar a representação parlamentar das minorias, enquanto o sistema distrital vincula, de um modo preciso, o representante aos seus representados, fortalecendo a representatividade das casas legislativas.

Cumpre aduzir, em defesa da iniciativa, que a representação parlamentar das minorias parece ser uma exigência mais adequada à casa legislativa que detém a incumbência constitucional de representar a sociedade brasileira, a Câmara dos Deputados. Tanto que é majoritário o sistema eleitoral usado para as eleições para o cargo de Senador, integrante da Casa legislativa que representa as unidades federadas.

Por outro lado, se há uma eleição na qual a dispersão do voto do eleitor, característica do voto proporcional, não parece ser o modo mais adequado de representação da sociedade é precisamente o pleito municipal. Um vereador pode defender bem os interesses da cidade ao defender a população do bairro em que reside.

Esse seria, certamente, o pleito no qual a adoção do sistema eleitoral majoritário, ou distrital, caberia com maior pertinência, à diferença, e em oposição, no caso, do pleito para deputado federal. Ademais disso, a proposição tem o mérito de ser matizada pela restrição aos municípios com mais de 200 mil eleitores, aqueles nos quais hoje já se vivencia a peculiaridade dos dois turnos nas eleições para prefeito.

Embora sejam os maiores municípios do País, onde residem milhões de brasileiros, são por outro lado, menos de uma centena deles, o que torna razoável a adoção de um sistema eleitoral diverso, como forma de praticar uma pedagogia cívica e eleitoral. A adoção do sistema eleitoral distrital pode ser importante para tornar claro, para a cidadania, o método e os procedimentos do sistema eleitoral proporcional, adotado no Brasil desde 1932 sem que a cidadania tenha verdadeira consciência de seu significado.

Cumprido, entretanto, suprir uma lacuna da proposição, pois esta não determina o ente legalmente qualificado para a difícil e árdua incumbência de definir os limites de cada um dos distritos, embora seja feliz ao determinar os princípios gerais aplicáveis, como a contigüidade física do distrito, e a igualdade do voto, esta última imposta de forma inequívoca, ao limitar a dez por cento o teto da diferença numérica de eleitores entre um e outro distrito.

Igualmente feliz é a determinação de que o Tribunal Superior Eleitoral, no exercício da competência regulamentar a que se refere o Código Eleitoral em seu art. 1º, parágrafo único (sujeita à Constituição e às leis, portanto), expedirá regulamento a esse respeito.

Omitida a competência para a definição de cada distrito esta caberia, em princípio, às próprias câmaras municipais. Ocorre que não nos parece prudente conferir aos próprios senhores vereadores a competência para definir a composição de cada distrito, por mais honrados e conspícuos que sejam. Essa situação, ademais, poderá ensejar um ambiente de conflito em cada câmara, em prejuízo de suas competências regulares.

Assim, propomos uma emenda ao Projeto de Lei, definindo que a competência para a definição dos distritos pertence ao respectivo Tribunal Regional Eleitoral.

III – VOTO

Em face do exposto, opino pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 145, de 2011, e voto por sua aprovação, adotada a seguinte emenda:

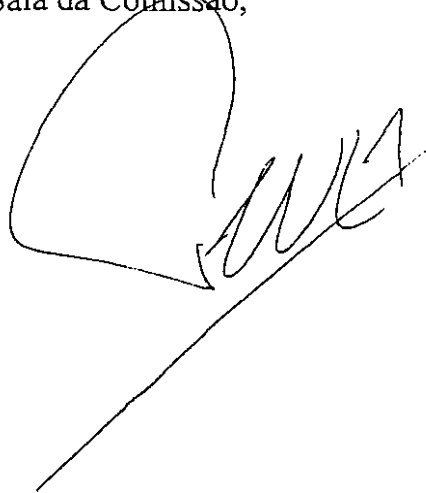
EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao § 3º do art. 84-A da Lei nº 4.737, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 145, de 2011, a seguinte redação:

Art. 84-A.

§ 3º Os distritos serão constituídos pelo Tribunal Regional Eleitoral respectivo, na forma desta Lei, obedecidos os princípios da contiguidade e da igualdade do voto, e observados os termos de regulamento expedido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator

VOTO VENCIDO

RELATOR: Senador PEDRO TAQUES

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a proposição ementada, que propõe a instituição do voto distrital nas eleições para o cargo de vereador nas cidades com mais de duzentos mil eleitores.

Para viabilizar a proposta, é alterado o Código Eleitoral em suas disposições relativas ao sistema eleitoral brasileiro. Como é da natureza do sistema majoritário, serão constituídos no município tantos distritos quantas vagas existam na câmara municipal, e cada partido lançará um único candidato em cada distrito.

As diretrizes legais para a constituição dos distritos são definidas conforme os critérios que são em regra adotados nos países que adotam esse sistema eleitoral, entre eles, a contiguidade e a igualdade do voto. Ou seja, os distritos serão contínuos geograficamente e a diferença numérica entre o contingente eleitoral dos distritos será sempre inferior a dez por cento. Esses critérios balizarão a definição formal dos distritos, que será realizada com observância de regulamento expedido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Outra mudança respectiva é proposta à Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que é alterada para contemplar uma norma sobre a propaganda eleitoral nos municípios com mais de duzentos mil eleitores, aquele nos quais o sistema eleitoral distrital seria adotado. Por ela, é assegurada a todos os candidatos a participação na propaganda eleitoral de seu partido.

Foi proposta a Emenda n. 1-CCJ, pelo Sen. Eduardo Suplicy, que pretende acrescentar os § 5º e § 6º ao art. 84-A da Lei n. 4.737, de 1965, e estabelecer que a “escolha de candidato de cada partido dar-se-á mediante prévia eleição direta pelos eleitores filiados ao partido e simpatizantes, no âmbito de cada distrito” (§ 5º) e que “para a escolha de candidatos, no âmbito dos partidos políticos, além do disposto no parágrafo anterior, da opção de cada filiado ou simpatizante deverão constar, na mesma proporção, votos para homens e mulheres residentes no distrito” (§ 6º).

Por fim, foi proposta a Emenda nº 02, de autoria do Senador Sergio Souza que, em síntese, promove alterações no projeto original, para fins de instituir um sistema misto – majoritário e proporcional, nas eleições para a Câmara Municipal dos municípios com mais de 200 mil eleitores.

II – ANÁLISE

A matéria é constitucional e jurídica, seja no plano formal, seja no plano material. No plano formal, cabe o registro de que a competência para legislar sobre direito eleitoral pertence, de forma exclusiva, ao Congresso Nacional, conforme o expressa determinação constitucional, inscrita no art. 22, I, da Carta Magna.

Ainda quanto a esse aspecto, cumpre registrar, como faz o autor da proposta, Senador Aloysio Nunes Ferreira, em sua justificação, que o sistema eleitoral de quase todos os cargos legislativos da República está inscrito na Constituição, que manda aplicar às eleições de deputados estaduais e distritais o sistema que adota para as eleições de deputado federal. É o que consta do § 1º do art. 27, sobre os deputados estaduais, e do § 3º do art. 32, sobre os deputados distritais.

Isso impõe a necessidade da aprovação de uma emenda à Constituição caso se pretenda realizar a “experimentação democrática”, como ora se propõe. Não é esse o caso do sistema eleitoral adotado para o cargo de vereador, cuja disciplina se encontra unicamente no Código Eleitoral, e, por isso, pode ser alterado mediante lei ordinária.

Quanto ao mérito da matéria cabe considerar que cada sistema eleitoral tem méritos e aspectos criticáveis. O sistema proporcional tem o mérito de propiciar a representação parlamentar das minorias, enquanto o sistema distrital vincula, de um modo preciso, o representante aos seus representados, fortalecendo a representatividade das casas legislativas.

Cumpre aduzir, em defesa da iniciativa, que a representação parlamentar das minorias parece ser uma exigência mais adequada à casa legislativa que detém a incumbência constitucional de representar a sociedade brasileira, a Câmara dos Deputados. Tanto que é majoritário o sistema eleitoral usado para as eleições para o cargo de Senador, integrante da Casa legislativa que representa as unidades federadas.

Por outro lado, se há uma eleição na qual a dispersão do voto do eleitor, característica do voto proporcional, não parece ser o modo mais adequado de representação da sociedade é precisamente o pleito municipal. Um vereador pode defender bem os interesses da cidade ao defender a população do bairro em que reside.

Esse seria, certamente, o pleito no qual a adoção do sistema eleitoral majoritário, ou distrital, caberia com maior pertinência, à diferença, e em oposição, no caso, do pleito para deputado federal. Ademais disso, a proposição tem o mérito de ser matizada pela restrição aos municípios com mais de 200 mil eleitores, aqueles nos quais hoje já se vivencia a peculiaridade dos dois turnos nas eleições para prefeito.

Embora sejam os maiores municípios do País, onde residem milhões de brasileiros, são por outro lado, menos de uma centena deles, o que torna razoável a adoção de um sistema eleitoral diverso, como forma de praticar uma pedagogia cívica e eleitoral. A adoção do sistema eleitoral distrital pode ser importante para tornar claro, para a cidadania, o método e os procedimentos do sistema eleitoral proporcional, adotado no Brasil desde 1932 sem que a cidadania tenha verdadeira consciência de seu significado.

Cumprido, entretanto, suprir uma lacuna da proposição, pois esta não determina o ente legalmente qualificado para a difícil e árdua incumbência de definir os limites de cada um dos distritos, embora seja feliz ao determinar os princípios gerais aplicáveis, como a contigüidade física do distrito, e a igualdade do voto, esta última imposta de forma inequívoca, ao limitar a dez por cento o teto da diferença numérica de eleitores entre um e outro distrito.

Igualmente feliz é a determinação de que o Tribunal Superior Eleitoral, no exercício da competência regulamentar a que se refere o Código Eleitoral em seu art. 1º, parágrafo único (sujeita à Constituição e às leis, portanto), expedirá regulamento a esse respeito.

Omitida a competência para a definição de cada distrito esta caberia, em princípio, às próprias câmaras municipais. Ocorre que não nos parece prudente conferir aos próprios senhores vereadores a competência para definir a composição de cada distrito, por mais honrados e conspícuos que sejam. Essa situação, ademais, poderá ensejar um ambiente de conflito em cada câmara, em prejuízo de suas competências regulares.

Assim, propomos uma emenda ao Projeto de Lei, definindo que a competência para a definição dos distritos pertence ao respectivo Tribunal Regional Eleitoral.

Por sua vez, em relação à sugestão contida na Emenda n. 1-CCJ, apresentada pelo Senador Eduardo Suplicy, apesar de compreender o louvável objetivo de democratizar as decisões partidárias, lembramos que seu mérito já foi debatido na Comissão de Reforma Política e a sua fixação por lei é de discutível constitucionalidade por enfraquecer a autonomia dos partidos políticos, presente no art. 17 § 1º da Constituição Federal. Além do que, essa questão da escolha dos candidatos, justamente por envolver o papel dos partidos políticos e sua relação com os filiados, extrapola o âmbito municipal e sua determinação exclusivamente para as Câmaras Municipais pode promover incoerência sistêmica e insegurança jurídica no país. Assim, por entender que esse tema deve ser precedido de amplo debate em proposições próprias, opino pela rejeição da emenda nº 1-CCJ.

Do mesmo modo, tenho que a Emenda nº 2- CCJ, apresentada pelo ilustre Senador Sergio Souza, possui evidentes méritos, mas deve ser rejeitada, pelas seguintes razões: i) como dito anteriormente, os Municípios, ainda que grandes, representam o *locus* ideal para a implantação do sistema majoritário distrital puro, experiência que pode propiciar grande avanço institucional e merece ser tentada; ii) o sistema proporcional promove dispersão de votos que enfraquece o elo entre eleitor e eleito, sendo mais adequado às eleições de âmbito nacional; iii) a emenda acaba alterando a natureza da proposição original e diminuindo o alcance de seus objetivos; iv) caso fosse implementada a proposta da emenda, haveria um considerável aumento da complexidade do processo eleitoral e dos gastos de campanha, sem que os ganhos idealizados fossem compensados.

III – VOTO

Em face do exposto, opino pela rejeição das Emendas n. 1 e 2 -CCJ e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 145, de 2011, e voto por sua aprovação, adotada a seguinte emenda:

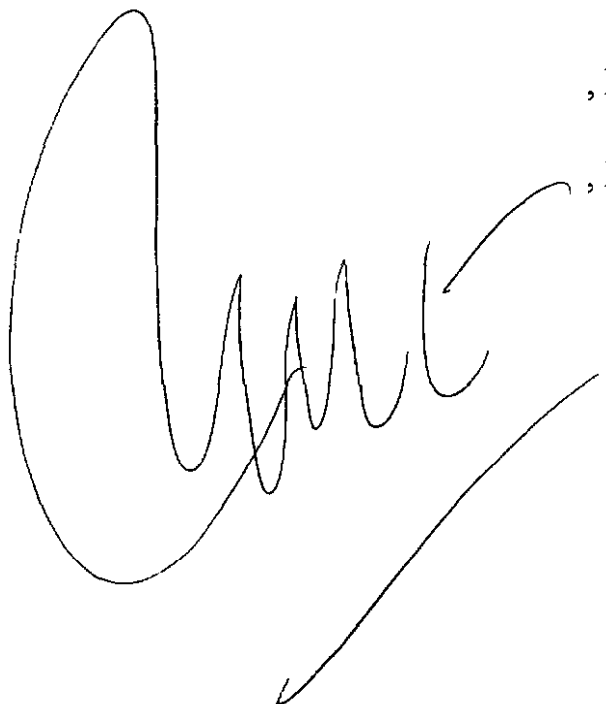
EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao § 3º do art. 84-A da Lei nº 4.737, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 145, de 2011, a seguinte redação:

Art. 84-A.

.....
§ 3º Os distritos serão constituídos pelo Tribunal Regional Eleitoral respectivo, na forma desta Lei, obedecidos os princípios da contiguidade e da igualdade do voto, e observados os termos de regulamento expedido pelo Tribunal Superior Eleitoral.
.....

Sala da Comissão,

 , Presidente
 , Relator

Publicado no DSF, de 15/05/2013.