

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador FRANCISCO DORNELLES, que *altera o art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer o sistema majoritário na eleição de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.*

RELATOR: Senador **CÉSAR BORGES**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 54, de 2007, que tem como primeiro signatário o ilustre Senador FRANCISCO DORNELLES, pretende alterar o art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer o sistema majoritário na eleição de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.

Nesse sentido, a nova redação proposta para o *caput* do art. 45 da Constituição Federal, pelo art. 1º da proposição, estabelece que a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema majoritário, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, constituindo cada um deles uma circunscrição eleitoral.

O art. 1º pretende, também, acrescentar um § 3º e um § 4º ao art. 45 da Lei Maior. O § 3º estabelece que estarão eleitos os candidatos mais votados na circunscrição eleitoral, na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido, até o número de lugares a preencher.

Já o § 4º proposto estatui que as disposições do *caput* e do § 3º aplicam-se às Assembléias Legislativas dos Estados, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e às Câmaras Municipais.

Por fim, o art. 2º da PEC em pauta dispõe que a emenda constitucional que se quer aprovar entra em vigor na data da sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorrer até um ano da data de sua publicação.

Na justificação, é ponderado que desde há muito o sistema eleitoral brasileiro dá sinais de esgotamento, com problemas de governabilidade, de financiamento, de representação.

Segue-se na justificação, argumentando-se que o leque de soluções proposto concentra-se, contudo, na manutenção do voto proporcional, com o acréscimo da lista fechada ou preordenada, mas é duvidoso, para dizer o menos, que o simples fechamento da ordem dos candidatos na lista contribua para a superação dos problemas que afligem nossa representação política.

A alternativa do voto distrital em suas diversas modalidades, puro ou misto, seria a única capaz de garantir o contato estreito e constante entre representados e representantes, do qual tanto carecemos hoje.

Para tanto, propõe-se a conversão das circunscrições eleitorais em grandes distritos, nos quais todos os vereadores, deputados estaduais e deputados federais seriam eleitos por maioria de votos, independentemente dos partidos pelos quais tenham concorrido.

Dessa maneira, os lugares correspondentes às bancadas de cada Estado na Câmara dos Deputados seriam preenchidos apenas pelos candidatos que obtivessem maior número de votos, sem necessidade de fórmulas de conversão de votos em cadeiras.

Esclarece-se, ainda, na justificação que a aplicação dessa regra simples evitaria a ocorrência de situações paradoxais, embora hoje freqüentes: a eleição de candidatos com poucos votos, na esteira de um candidato bem votado do mesmo partido ou coligação, e a derrota de candidatos que não alcançaram o quociente eleitoral, embora com votação expressiva.

Não há emendas à proposição ora relatada.

II – ANÁLISE

Consoante prevê o art. 356 do Regimento Interno da Casa, cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitir parecer sobre proposta de emenda à Constituição.

Passamos, pois, a analisar a presente proposição.

Quanto à constitucionalidade, parece-nos que nada obsta a livre tramitação da matéria sob exame. Com efeito, no que diz respeito às cláusulas que impedem deliberação sobre proposta de emenda à Constituição, inscritas nos §§ 1º, 4º e 5º do art. 60 da Lei Maior, entendemos que nenhuma delas se aplica ao caso que aqui examinamos, porquanto não temos unidade da Federação sob intervenção federal e não estamos sob estado de defesa ou de sítio (§ 1º); a proposta não fere a forma federativa de Estado, nem o voto direto secreto, universal e periódico, não macula a separação de Poderes, nem os direitos e garantias individuais (§ 4º); por fim, a matéria que é objeto da proposição não foi rejeitada nem prejudicada na presente sessão legislativa (§ 5º).

No que se refere ao mérito, o nosso entendimento é de que a presente proposição deve ser aprovada. Com efeito, a aplicação do sistema proporcional nas eleições para Deputados Federais, Estaduais e Vereadores tem sido motivo de insatisfação crescente do eleitorado e da opinião pública.

Nos tempos do Brasil Imperial e também na República Velha, com o enorme poder de mando que detinham as oligarquias locais, o sistema majoritário serviu para excluir minorias e tolher a disputa eleitoral. Mas hoje temos um democracia pujante e competitiva, com diversos partidos políticos e diferentes forças sociais, todos competitivos.

Recordamos, a propósito, que, nos sistemas majoritários vigentes no Império e no primeiro período republicano, entre 1889 e 1930, em geral o eleitor votava em mais de um candidato nas eleições para a Câmara dos Deputados, o que reforçava o monopólio das oligarquias e a exclusão das minorias. Hoje, cada eleitor vota em apenas um nome, seja nas eleições para Deputado Federal, seja nas eleições para Deputado Estadual e para Vereador.

Na verdade, o sistema proporcional hoje vigente é que tem excluído minorias e impedito a eleição de candidatos representativos, muitas vezes situados entre os mais votados, enquanto candidatos de pouca votação

muitas vezes logram a eleição, não em razão de seus méritos próprios, mas apenas do coeficiente eleitoral exigido pela regra da proporcionalidade.

Deveras, o eleitor não entende e desconfia de um sistema que exclui candidatos bem votados, representativos nas respectivas comunidades, e que elege outros candidatos com pouca votação.

Como bem posto na justificação, é preciso garantir o contato estreito e constante entre representados e representantes, do qual tanto carecemos hoje. E tal aproximação, necessária entre eleitores e eleitos, está ora sendo proposta por uma solução simples, que permitirá que todos entendam e aceitem os resultados das eleições.

Numa palavra, esta proposta de emenda à Constituição resgata uma dos mais importantes princípios da democracia: a eleição dos candidatos mais votados.

Devemos ressaltar a inteligência com que a proposta foi redigida, fazendo alteração singela no *caput* do art. 45, para estabelecer a eleição majoritária em cada Estado, no Distrito Federal e eventualmente em Territórios, que constituirão uma circunscrição.

Do mesmo modo, cabe relevar a importância do disposto no § 3º que a presente proposição está incluindo no art. 45, para tornar expresso que os candidatos serão eleitos na ordem de votação nominal que cada um receber, até o número de lugares a preencher, e, também, do disposto no § 4º, que igualmente se propõe acrescentar ao mesmo art. 45.

Pelo § 4º, deixa-se expresso que o sistema majoritário será aplicado também nas eleições para as Assembléias Legislativas, para as Câmaras Municipais e para a Câmara Legislativa do Distrito Federal. Embora o art. 27 da Constituição preveja a aplicação do sistema eleitoral vigente na Lei Maior para as eleições para Deputados Estaduais (e, por remissão do art. 32 ao art. 27, para Deputados Distritais) entendemos importante a explicitação constante do § 4º em questão, para evitar dúvidas e questionamentos futuros.

No que se refere à vigência da mudança que aqui se propõe, cumpre, ainda, dizer que a cláusula de vigência está adequada, ao estatuir que

as novas regras não se aplicarão à eleição que ocorra até um ano da data entrada em vigor da emenda que se quer aprovar.

Por outro lado, queremos fazer referência à excelência do relatório apresentado pelo antigo Relator da matéria, Senador Valdir Raupp, de que aproveitamos trechos que só melhoraram o presente relatório.

A propósito, estamos apresentando emenda que já havia sido sugerida pelo Senador Raupp, a fim de alterar a ementa da proposição, para torná-la mais conforme com a técnica legislativa.

Por fim, estamos apresentando uma segunda emenda, para acrescentar parágrafo único ao art. 29 da Constituição Federal, que dispõe sobre os Municípios, para deixar expresso que, nas eleições municipais, cada Município constitui uma circunscrição eleitoral.

É que, embora por analogia lógica, tal conclusão esteja conforme com a alteração de que estamos tratando aqui, tal regra não se encontra expressa na presente proposição, pois a redação do *caput* do art. 45 menciona os Estados, o Distrito Federal e os Territórios como circunscrições eleitorais nas quais são eleitos os Deputados Federais, mas não alude a Municípios (e nem o poderia fazer, uma vez que os Municípios não elegem Deputados Federais).

Desse modo, a emenda que estamos apresentando se destina apenas a evitar dúvidas e questionamentos futuros.

III – VOTO

Como conclusão, o voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 2007, com as seguintes emendas:

EMENDA N° 1 – CCJ

Dê-se à ementa da Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 2007, a seguinte redação:

“Altera a Constituição Federal, para instituir o sistema majoritário na eleição de Deputados Federais, Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores.”

EMENDA N° 2 – CCJ

Acrescente-se à Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 2007, o seguinte art. 2º, renumerando-se o atual art. 2º como art. 3º:

“**Art. 2º** Acrescente-se ao art. 29 da Constituição Federal o seguinte parágrafo único:

‘**Art. 29.**

Parágrafo único. Nas eleições municipais, cada Município constitui uma circunscrição eleitoral.’ (NR)’

Sala da Comissão, 12 de junho de 2010

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

Senador CÉSAR BORGES, Relator