



**PARECER Nº       , DE 2015**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 25, de 2015, 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 200.000 (duzentos mil) eleitores”.

**RELATOR: Senador EUNÍCIO OLIVEIRA**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de proposição legislativa de iniciativa parlamentar, ora apreciada por esta Comissão em decisão terminativa, que propõe a alteração do Código Eleitoral e da Lei Eleitoral (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997) para instituir no Brasil o sistema eleitoral majoritário nos municípios com mais de duzentos mil eleitores.

O Projeto de Lei do Senado nº 25, de 2015 (PLS nº 25, de 2015), de autoria do Senador José Serra, confere nova redação ao art. 84 do Código Eleitoral para determinar que o sistema eleitoral proporcional, adotado para os demais pleitos, por definição constitucional, não se aplica às eleições para as câmaras municipais nos municípios com mais de duzentos mil eleitores.

Em seguida, a proposta ora apreciada acrescenta novo artigo ao Código Eleitoral, o art. 84-A, pelo qual o sistema eleitoral majoritário que estabelece é criteriosamente definido.

O número de distritos será igual ao número de vagas na Câmara Municipal, o que significa dizer que se trata de sistema majoritário





uninominal. Por isso, cada partido ou coligação poderá registrar um candidato a vereador por distrito.

Esse candidato será eleito com um suplente, o que evita a ocorrência de vaga. O suplente substitui o eleito, e, em caso de vaga, será realizada nova eleição no distrito respectivo.

A fixação dos distritos eleitorais será feita pelo Tribunal Regional Eleitoral respectivo, obedecidos, entretanto, os critérios nesta Lei estabelecidos, dentre eles a contiguidade territorial e a igualdade do voto, bem como os termos de regulamento, este de competência do Tribunal Superior Eleitoral.

A diferença entre o número de eleitores do distrito mais populoso e o menos populoso não poderá exceder cinco por cento no mesmo município.

A última alteração proposta para o Código Eleitoral destina-se a conferir nova redação ao art. 86, para instituir na ordem jurídica eleitoral brasileira uma nova circunscrição eleitoral, o distrito.

O PLS nº 25, de 2015, propõe também, em harmonia com as alterações no Código Eleitoral, que sejam modificados dois dispositivos da Lei Eleitoral, o primeiro para determinar que a eleição distrital não possa, dada a sua natureza, ser objeto de propaganda eleitoral em rádio e televisão.

A segunda alteração visa determinar que o prazo estabelecido na Lei Eleitoral para a regulamentação pelo TSE da norma legislativa relativa ao pleito, dia 5 de março do ano da eleição, instituído no art. 105 da Lei nº 9.504, de 1997, aplica-se também ao sistema eleitoral que ora se institui.

Ao justificar a sua iniciativa, o Senador José Serra argumenta que as exigências da sociedade brasileira no sentido da reforma política resultam de problemas reais de nosso sistema político. E sustenta:

“A corrupção, o alto custo de financiamento das campanhas, a falta de *accountability* e a perda de legitimidade dos partidos e dos políticos eleitos em relação à população constitui um quadro político preocupante. É prejudicial ao equilíbrio democrático que perdure essa situação”.





Destaca ainda que “a solução para tal crise de representatividade das instituições democráticas passa pela revisão do sistema eleitoral”. Assim, “escolher as melhores regras para o sistema eleitoral e corrigir seu mau funcionamento é primordial”.

Em seguida, o eminente autor faz diversas considerações sobre as vantagens do sistema eleitoral que ora se discute, majoritário uninominal, em relação a outros sistemas, destacando-se a redução do número de candidatos e dos custos de campanha; a maior proximidade entre o eleitor e o eleito; e também a uma maior representatividade, uma vez que os incentivos decorrentes da redução dos custos de campanha contribuirão à *accountability*, isto é, à transparência associada à prestação de contas aos eleitores.

Entende que as eleições para o cargo de vereador, dada sua natureza local, constituem uma excelente oportunidade para experimentar esse sistema e, assim, “servir como base à futura discussão a respeito das eleições para deputados estaduais e federais”.

Assinala, quanto ao tema constitucional veiculado, que a Constituição define o sistema eleitoral aplicável às eleições para o cargo de deputado federal. Em seguida, determina a aplicação desse sistema para os cargos de deputado estadual e distrital.

Para o cargo de vereador, entretanto, o sistema é definido apenas no Código Eleitoral, o que favorece a mudança pretendida, uma vez que não requer emenda à Constituição.

Por último, o autor justifica a extinção do horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão para os candidatos a vereador. A manutenção desta possibilidade, sob a vigência do sistema distrital seria ineficaz, além de impraticável.

Os candidatos serão distritais, não mais municipais, o que exigiria a veiculação de suas propagandas nos respectivos distritos. Isso seria impraticável, porque os sistemas de rádio e televisão não teriam como veicular propagandas diferentes para cada um dos distritos. Ademais, a vantagem do novo sistema será justamente a de permitir que os candidatos se viabilizem sem a necessidade de vultosos dispêndios com propaganda.





Não foram apresentadas emendas à proposição.

## II – ANÁLISE

Legislar sobre direito eleitoral constitui uma competência privativa do Congresso Nacional, consoante expressa e específica determinação da Constituição. É o que consta do primeiro inciso do art. 22, que trata das competências exclusivas da União, combinado com o *caput* do art. 48, que confere ao Congresso Nacional essas competências.

Competência privativa cumpre-nos aqui recordar, é aquela indisponível e indelegável. Cabe aos membros do Congresso Nacional definir as normas gerais e abstratas relativas ao direito eleitoral, e nos é vedado delegar a qualquer outro órgão estatal essa competência, ou permitir que tal invasão da competência legislativa do Congresso Nacional ocorra, pois é dever constitucional de cada parlamentar velar pelas prerrogativas do Poder Legislativo.

Encontramo-nos, portanto, neste caso, no pleno exercício de nosso poder/dever de elaborar as normas legislativas que só o Congresso Nacional pode editar, uma vez que esta é uma das matérias a respeito da qual a Constituição, de forma prudente e adequada, veda a edição, pelo Presidente da República, de medida provisória, consoante determina a alínea “a” do inciso I do § 1º do art. 62 da Carta Magna.

Cumpra assinalar, ainda no plano da constitucionalidade formal, que a Constituição é clara ao determinar o sistema eleitoral aplicável às eleições para o cargo de deputado federal, e eloquente quando estende esse sistema às eleições para deputado estadual e distrital.

Avulta, nesse cenário, a circunstância de a Carta Magna não referir o sistema eleitoral aplicável às eleições para o cargo de vereador, ensejando a sua determinação nos termos do Código Eleitoral.

Quanto ao mérito, não há dúvidas quanto ao fato de que a reforma política será tímida, acanhada e claramente insuficiente caso não traga consigo a alteração do sistema eleitoral.





A fórmula técnica inscrita em uma lei que realiza a transformação do voto do cidadão e da cidadã em um mandato político, parlamentar ou executivo, ou seja, o sistema eleitoral constitui o coração de um sistema político, e toda reforma que passe ao largo da mudança nesse sistema eleitoral será insuficiente e inepta para fornecer à sociedade brasileira uma resposta clara aos reclamos, inquietações e críticas que levaram milhões de pessoas às ruas em junho de 2013 e neste início de 2015, e se podem observar nas redes sociais, nas ruas, nas escolas e no trabalho por todo o Brasil.

É preciso iniciar a reforma do sistema político brasileiro, e esta reforma, para ser efetiva e sincera, deve contemplar a reforma do sistema eleitoral proporcional de listas abertas, que o Brasil adota sem grandes modificações desde o pós-guerra, nas eleições de 1945.

O momento histórico adequado para uma mudança de tal envergadura é este em que nos encontramos. A Constituição exige que a lei que discipline a eleição municipal de 2016 esteja em vigor até os primeiros dias de outubro deste ano de 2015.

Trata-se de realizar, como o fizeram outros países antes de nós, uma experimentação democrática responsável e realista, para que a sociedade brasileira possa adiante discutir, com melhor conhecimento de causa, a respeito do melhor sistema eleitoral a ser adotado para as demais eleições legislativas, exceto a de Senador.

Essa circunstância histórica especial, a presente crise política, a crise brasileira e mundial da democracia e da representação, exigem de nós assumirmos de forma plena a nossa responsabilidade e também alguma audácia: modificar o sistema eleitoral, ainda que para aplicar o novo sistema apenas a menos de uma centena de cidades, é algo que pode responder à expectativa social diante do Congresso Nacional.

Porque esses noventa e poucos municípios nos quais seria adotado o novo sistema eleitoral abrigam mais de trinta por cento do eleitorado brasileiro, e, por serem capitais e grandes centros, constituem excelente referência para a experimentação e educação política do povo brasileiro.





Cabe anotar, ao final, que o PLS nº 25, de 2015, encontra-se vazado em conformidade com as normas legislativas pertinentes à elaboração de leis, que constam da Lei Complementar nº 95, de 1998, e sua tramitação se realiza em respeito às regras respectivas, inscritas no Regimento Interno do Senado Federal.

Embora estejamos de acordo com o mérito da proposição, entendemos que a propaganda eleitoral dos candidatos ao cargo de vereador não deve ser extinta. Tal opção, embora fundamentada no problema técnico da dificuldade de realizar campanha focada no distrito, enfrenta dificuldades no plano jurídico: de um lado, importa desigualdade entre os candidatos a vereador pelo sistema que a proposta estabelece e todos os demais candidatos; de outro, pode incidir em desrespeito ao princípio constitucional sobre autonomia para o funcionamento dos partidos políticos. Caberia a estes entes definir quais os distritos e quais os candidatos que, em dada eleição, devem ser objeto de sua prioridade. Ademais, a campanha partidária pode ter natureza institucional, solicitando a atenção popular e o voto para todos os candidatos do partido. Por tal razão, optamos por sugerir a supressão do inciso VIII do § 1º do art. 47 da Lei nº. 9504, de 1997, nos termos do art. 2º do PLS nº 25, de 2015.

Somos, em conclusão, por todas as razões aqui referidas, favoráveis a que esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aprove, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado nº 25, de 2015.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 25, de 2015, e votamos, quanto ao mérito, por sua aprovação, adotada a seguinte emenda:





**EMENDA Nº , CCJ**

Suprima-se o inciso VIII do § 1º do art. 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 25, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

