



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 86, DE 2017

Altera a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais.

AUTORIA: Senador José Serra (PSDB/SP)

DESPACHO: À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ SERRA

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 86, DE 2017

À Comissão de Constituição, Justiça
e Cidadania, em decisão terminativa.

EM 29/03/17

Bruno

Altera a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 10 e 59 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10. Cada partido poderá registrar um candidato e seu suplente por distrito eleitoral para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais.

I – (Revogado)

II – (Revogado)

§ 3º A circunscrição será dividida em distritos eleitorais em número equivalente à parte inteira da metade do número de cadeiras da circunscrição.

§ 4º A Justiça Eleitoral deverá publicar os limites dos distritos eleitorais, observando-se os seguintes critérios:

I – o número de eleitores inscritos de cada distrito na data da definição de seus limites será equivalente ao número de eleitores da circunscrição dividido pelo número de distritos, admitida uma diferença de até 5%, para mais ou para menos;

II – os distritos deverão ser geograficamente contíguos;

III – observados os critérios dos incisos I e II deste parágrafo, a demarcação dos distritos deve tanto quanto possível maximizar sua compactade e reduzir sua endentação.

§ 5º O partido que tiver registrado ao menos um candidato à eleição em distrito concorrerá também às vagas a serem alocadas segundo o critério de voto partidário na circunscrição respectiva.” (NR)

*Recebido
em 29/03/17*

“Art. 59.

.....
 § 2º Na votação para as eleições proporcionais, o eleitor registrará, para cada cargo em disputa:

I – o voto no candidato do respectivo distrito;

II – o voto partidário.

.....” (NR)

V
Art. 2º A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, passa a vigorar com a seguinte redação:

“PARTE QUARTA

DAS ELEIÇÕES

TÍTULO I

DO SISTEMA ELEITORAL

.....
 CAPÍTULO IV

DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL EM
 DISTRITOS UNINOMINAIS

Seção I

Disposições Preliminares

.....
Art. 105-A. Os candidatos a Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador serão eleitos:

I - pelo voto distrital, sagrando-se vencedor o candidato que, no distrito, tenha obtido a maioria relativa dos votos válidos;

II - pelo voto proporcional, de acordo com a metodologia estabelecida neste Capítulo.

§ 1º Para os fins deste Capítulo, entende-se por voto partidário o voto de que trata o art. 59, II, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

§ 2º Os candidatos aos distritos poderão compor também a lista ordenada de seus partidos.

S

Seção II

Da Lista Ordenada de Partidos da Circunscrição

Art. 105-B. Considerados exclusivamente os votos partidários, será elaborada lista ordenada de partidos mediante o seguinte processo:

I – constará na primeira posição da lista o partido que houver obtido o maior número dos votos partidários;

II – as posições seguintes da lista serão atribuídas mediante o seguinte processo:

a) dividir-se-á o número de votos partidários obtidos pelo partido pelo número de vezes que o partido já tiver sido incluído na lista, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média uma nova posição na lista;

b) repetir-se-á a operação definida na alínea “a” até todas as cadeiras da circunscrição tenham sido atribuídas a partido.

Seção III

Da Distribuição dos Lugares aos Candidatos

Art. 105-C. As cadeiras que cada partido tenha conquistado pelo voto distrital serão distribuídas em correspondência com as vagas que lhe tiverem sido atribuídas na lista de ordenação de que trata o art. 105-B.

Parágrafo único. Caso o partido tenha obtido cadeiras pelo voto distrital em número superior às vagas que lhe foram atribuídas na lista de que trata o art. 105-B, ser-lhe-ão distribuídas cadeiras adicionais em número suficiente para suprir a diferença, utilizando-se as vagas atribuídas, mas ainda não distribuídas, na ordem inversa da lista.

Art. 105-D. As vagas remanescentes após a distribuição prevista no art. 105-C serão preenchidas por candidatos dos respectivos partidos conforme a lista prevista no § 2º do art. 105-A.”

Art. 3º O *caput* do art. 112 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

“Art. 112.

.....

III – o suplente registrado juntamente com o candidato eleito, no caso de vaga preenchida pelo voto distrital.

..... (NR)"

Art. 4º Ficam revogados os arts. 106, 107, 108, 109 e 111 da Lei nº 4.737, de 1965 e os incisos I e II do *caput* do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, observado o disposto no art. 16 da Constituição Federal.



JUSTIFICAÇÃO

Um dos raros consensos na sociedade brasileira de hoje refere-se à pouca e declinante legitimidade do sistema político e da representação partidária.

O poder legislativo pode e deve abrir caminhos para a restauração do mínimo de confiança nas instituições e absorver demandas majoritárias dos eleitores na agenda do Congresso.

De fato, as pessoas não se sentem representadas no Parlamento. Precisamos reformar a política para que ela deixe de ser o problema e passe a ser parte da solução para a crise brasileira.

O primeiro e mais grave problema a ser atacado é o nosso modelo eleitoral, que, em contraste com as melhores experiências internacionais, se baseia em imensos distritos eleitorais – os Estados – nos quais uma multidão de candidatos se acotovelam na disputa por eleitorados vastíssimos. No Estado de São Paulo, cada um dos candidatos a deputado disputam o voto de 33 milhões de eleitores. Uma situação absurda.

Esse sistema não cria vínculos claros entre o eleitor e os candidatos. A chamada amnésia eleitoral comprova que é muita fraca a identificação do

eleitor com seus representantes. Pesquisa de 2014 comprovou que quase metade dos eleitores não sabia o nome de seu candidato nas eleições de 2010.

Além disso, a extrema pulverização dos votos beneficia as minorias organizadas, geralmente vinculadas a associações de classe, sindicatos e grupos de interesse. Essa situação está, inclusive, abrindo espaço para o crime organizado na política.

Nosso propósito vai além da crítica – temos de apontar e remover as causas dessas distorções. As democracias avançadas organizam seus processos eleitorais em torno de distritos menores em que se elege apenas um candidato.

A presente proposição vai exatamente nessa direção. Procura remover do sistema eleitoral brasileiro aquelas características que o fazem perder legitimidade e que o tornam disfuncional.

Nos Estados Unidos e no Reino Unido, vige o sistema distrital puro: o candidato que obtém maioria é sagrado vencedor. É um arranjo que leva necessariamente ao bipartidarismo. Em contrapartida, o sistema é bastante eficiente no sentido de formar automaticamente maiorias parlamentares programaticamente consistentes.

Nos EUA, tem-se o bipartidarismo estrito. No Reino Unido, embora haja espaço mínimo para partidos menores, os maiores partidos acabam tendo número de cadeiras muito superior à proporção de seus votos.

No sistema francês, há segundo turno nos distritos. Vence o candidato a deputado que obtém maioria absoluta. Isso permite às minorias ideológicas aumentar seu peso – em relação ao voto distrital puro inglês – pois podem recorrer a coligações no segundo turno das eleições distritais. De fato, o número de partidos relevantes no Parlamento gira em torno de quatro ou cinco, e a diferença de representação entre os partidos menores e maiores não é tão grande quanto no Reino Unido.

O sistema alemão, por sua vez, é o que melhor combina as virtudes do voto distrital com as do sistema proporcional de distribuição de cadeiras. Na cédula dupla, o eleitor vota no candidato que concorre pelo distrito e no partido de sua preferência. Os votos partidários determinam a distribuição das cadeiras pelo sistema proporcional. A lista proporcional é usada, primeiro, para alocar a cada partido as cadeiras obtidas nos distritos. Feita essa alocação, as vagas remanescentes são distribuídas pela lista partidária. O sistema é bem engenhoso, na medida em que a distribuição das cadeiras pelos partidos espelha com grande fidelidade sua proporção no eleitorado. Partidos que têm boa representação, mas não conseguem se eleger pelos distritos, obtêm um número de cadeiras bastante próximo ao do que ocorreria em um sistema sem escolha distrital.

De fato, o “distrital misto” é um sistema que reúne as virtudes do sistema proporcional e do voto distrital unipessoal. Dá às agremiações uma representação parlamentar próxima do percentual de eleitores que detêm nacionalmente e, ao mesmo tempo, cria identificação dos eleitores com os deputados e também com os partidos. Os partidos funcionam efetivamente como organizadores e porta-vozes das grandes tendências ideológicas do eleitorado. Além disso, os custos são muito reduzidos, pois, diferentemente do que ocorre hoje no Brasil, as áreas de disputa são menores e o diálogo do candidato com o eleitor é facilitado.

Esse é um aspecto que deve ser ressaltado: os novos distritos eleitorais, ao reduzirem a área de abrangência da disputa, reduzem o custo da campanha não só pela menor área de abrangência, mas pela redução do número de candidatos. Quando o número de candidatos é grande, a tendência é gastar muito para se tornar conhecido e, principalmente, para se diferenciar dos demais.

A título de exemplo, no caso do Estado de São Paulo, que tem 33 milhões de eleitores, um candidato que gastasse um R\$ 1 para alcançar cada

eleitor, teria uma despesa de campanha de inacreditáveis R\$ 33 milhões. E, no sistema atual, temos literalmente milhares de candidatos se acotovelando na disputa pelo voto. Um modelo inviável.

Outra virtude do voto distrital é eliminar uma grande anomalia do sistema brasileiro: as chances de vitória de um candidato dependem de que seus correligionários tenham menos votos. É um incentivo fortíssimo à desagregação partidária, outra característica marcante do nosso sistema político-eleitoral.

A proposta que ora apresento tem por objetivo sanar os principais problemas do nosso sistema de representação: o custo excessivo das campanhas, a influência do poder econômico, a fragmentação partidária e política, a dificuldade de formação de maioria programática e estáveis, a falta de identificação do eleitor com seus representantes e com os partidos em geral. O novo sistema permitirá que o Congresso passe a refletir melhor as preferências e as demandas de caráter geral, livrando-se das amarras dos interesses menores e particulares que têm sequestrado a agenda política.

A Constituição Federal, em seu artigo 45, estabelece que o sistema de escolha dos deputados seja proporcional. Ao mesmo tempo, ao criar limites mínimo e máximo de deputados federais por estados – de 8 e 70 – constrói a proporcionalidade não como critério estrito, mas como uma aproximação tão exata quanto possível. Essa mesma lógica constitucional de estabelecer a proporcionalidade como critério não estrito aparece no fato de que a Constituição recepcionou a parte do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965).

É importante deixar claro que a presente proposta combina o voto proporcional com o voto distrital. O resultado das eleições irá refletir as proporções do voto partidário, em obediência ao que determina a Constituição. A distribuição das cadeiras manterá, com pequenas adaptações, o mesmo e tradicional critério de distribuição de cadeiras

estabelecido no Código Eleitoral, uma lei que tem mais de cinquenta anos, perfeitamente conhecida e ajustada à competição eleitoral brasileira.

A proposta estabelece que, em cada estado ou município (a chamada circunscrição eleitoral), haverá distritos em número correspondente à metade do número de cadeiras da circunscrição (arredondando-se para baixo no caso de números fracionários. Assim, no caso de um estado com 9 cadeiras de deputados federais, as cadeiras a serem disputadas pelo voto distrital serão equivalentes a 4.

O eleitor receberá uma cédula dupla, que recolherá o voto distrital e o voto partidário. Os votos partidários, como hoje, servirão para compor a lista ordenada que atribui cadeiras para os partidos.


Elaborada a lista de atribuições, parte-se para a etapa de distribuição das cadeiras. Primeiramente são distribuídas as cadeiras para os candidatos que tenham vencido pelo voto distrital. Nessa etapa, cada cadeira obtida no voto distrital equivale a uma vaga do partido correspondente na lista de atribuições.

Uma vez esgotadas as vagas reservadas aos candidatos eleitos na etapa distrital, as cadeiras remanescentes passam a ser distribuídas aos candidatos das listas partidárias. A cada cadeira remanescente, o candidato mais bem posicionado do partido ao qual foi atribuída a cadeira será contemplado. Esse processo se repetirá até que todas as cadeiras tenham sido distribuídas.

Nesse modelo, é possível que um partido seja vencedor em um número de distritos superior àquele com que foi contemplado pelo voto partidário. Nessa hipótese, quando se esgotarem as vagas que obteve na lista de cadeiras atribuídas, o partido será contemplado com as cadeiras ainda disponíveis no final da lista, por ordem inversa. Assim, se um partido for contemplado com 4 posições na lista proporcional e tiver ganhado em 5

distritos, sua quinta cadeira será a última da lista proporcional. Se tivesse ganho em 6 distritos, receberia a última e a penúltima.

Como já se disse, nenhum sistema proporcional consegue refletir milimetricamente a proporção de votos de todas as agremiações na distribuição de cadeiras. A adaptação para acolher o “excesso” de vitórias distritais se enquadra nesse tipo de solução.

Para contrabalançar esse efeito, o projeto extingue o quociente eleitoral previsto no Código Eleitoral. O quociente eleitoral é o resultado da divisão do número de votos válidos pelo número de cadeiras da circunscrição. Pelas regras hoje vigentes, o partido ou coligação que não atinja o quociente eleitoral não pode sequer participar da disputa pelas vagas que resultam das chamadas frações eleitorais.

Com a nova regra, todos os partidos entrarão na disputa por vagas, ainda que não tenham atingido o quociente eleitoral. Essa alteração não deve ser vista como uma revogação da única cláusula de barreira existente em nosso ordenamento. Na verdade, com a introdução das vagas escolhidas pelo voto distrital, poderia haver uma tendência de redução do peso das minorias, o que significaria aumentar a rigidez das barreiras. Por isso cabe eliminar o coeficiente eleitoral.

Finalmente, há um aspecto técnico na definição dos limites geográficos dos distritos que pode afetar de forma relevante o resultado político das eleições. A definição dos distritos deve ser feita de forma a não criar vantagens para esse ou aquele partido. De fato, na experiência norte-americana ocorreu o que os estudiosos denominam de “gerrymandering”, a possibilidade de que, por influência dos partidos, os distritos sejam desenhados cuidadosamente de modo a excluir bolsões oposicionistas e incluir bolsões da situação.

Uma literatura especializada foi desenvolvida para analisar e evitar esse risco. A recomendação geral é que os contornos dos distritos sejam

contíguos, ou seja, não haja no distrito duas regiões que não se toquem; que a delimitação aumente o índice de “compacidade” da figura resultante, ou seja, que tanto quanto possível o distrito se espalhe circularmente pelo território; e que, também, o desenho reduza a “endentação” tanto quanto possível, ou seja, que se evite a existência de “tentáculos” ou pontas, pois isso pode levar à escolha de regiões mais ou menos favoráveis a este ou aquele partido. Evidentemente, sendo a distribuição da população irregular pelo território, esses requerimentos geométricos serão sempre relativos. Distritos totalmente uniformes e sem quaisquer “tentáculos” requereriam uma população uniformemente distribuída no território.

De todo modo, ao dar a competência de delimitar os distritos à Justiça Eleitoral, o projeto reduz a possibilidade de os partidos se imiscuírem na definição dos distritos para obter ganhos eleitorais.

Pela premente necessidade de revitalizarmos a política brasileira, de reconstruirmos a confiança nas instituições e de darmos mais poder de escolha aos eleitores, peço o apoio dos Pares à proposição que ora apresento.

Sala das Sessões,


Senador **JOSÉ SERRA**
PSDB - SP