



PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 86, de 2017, do Senador José Serra, que *altera a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais*.



SF/17040.82617-40

RELATOR: Senador ANTONIO ANASTASIA

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 86, de 2017, do Senador José Serra, que altera a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais.

Nesse sentido, o art. 1º da proposição altera o art. 10 e o § 2º do art. 59 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

A nova redação dada ao *caput* do art. 10 estabelece que 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 (os incisos I e II do *caput* em tela estão sendo revogados pelo art. 4º da presente proposição, consoante veremos abaixo, por perderem a razão de existir, uma vez que são subsidiários do *caput*, que teve o seu sentido alterado em razão da adoção do voto distrital misto pela proposição).

Outrossim, o § 3º do mesmo art. 10 passa a estatuir que a circunscrição será dividida em distritos eleitorais em número equivalente à parte inteira da metade do número de cadeiras da circunscrição (os §§ 1º e 2º do art. 10 em tela foram revogados pela Lei nº 13.165, de 2015).



Pela nova redação dada ao § 4º, também do art. 10 da Lei das Eleições, fica estabelecido que a Justiça Eleitoral deverá publicar os limites dos distritos eleitorais criados pelo § 3º, 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 a demarcação dos distritos deve tanto quanto possível maximizar sua compacidade e reduzir sua endentação.

Por seu turno, a redação que a proposição dá ao § 5º, ainda do art. 10 em questão, estatui que 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.

Já a nova redação dada ao § 2º do art. 59 da Lei das Eleições consigna que, na votação para as eleições proporcionais, o eleitor registrará para cada cargo em disputa: I – o voto no candidato do respectivo distrito; e II – o voto partidário.

De outra parte, o art. 2º do PLS nº 86, de 2017, altera o Capítulo IV do Título I (que dispõe sobre o sistema eleitoral), da Parte Quarta da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

O referido Capítulo IV, hoje intitulado “Da Representação Proporcional”, passa a ter o título “Da Representação Proporcional em Distritos Uninominais” e nele é acrescentado art. 105-A, que dispõe, no seu *caput*, que 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; e II - pelo voto proporcional, de acordo com a metodologia estabelecida neste Capítulo.

Já o § 1º do mesmo art. 105-A estabelece que para a definição dos candidatos eleitos, 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, segundo o qual, na votação para as eleições proporcionais, o eleitor registrará para cada cargo em disputa o voto partidário, além do voto no candidato do respectivo distrito, conforme visto acima.

Por seu turno, o § 2º do mesmo art. 105-A que a presente iniciativa pretende acrescentar ao Código Eleitoral preceitua que os candidatos aos distritos poderão compor também a lista ordenada de seus partidos.

Além disso, também está sendo acrescentado o art. 105-B, dispondo sobre a lista ordenada de partidos na circunscrição eleitoral. Consigna-se que, 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 mesma operação até que todas as cadeiras da circunscrição tenham sido atribuídas a partido.

Outrossim, estão sendo ainda acrescentados um art. 105-C e um art. 105-D, dispondo sobre a distribuição dos lugares aos candidatos.

De acordo o art. 105-C, *caput*, 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, conforme descrito acima.

E, conforme o parágrafo único do mesmo art. 105-C, 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.

Por sua vez, o art. 105-D estipula que 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, ou





seja, conforme a lista ordenada (que poderá ser também composta pelos candidatos partidários aos distritos).

De outra parte, o art. 3º do PLS nº 86, de 2017, acrescenta inciso III ao *caput* do art. 112 do Código Eleitoral, para estatuir que também será considerado suplente da representação partidária o suplente registrado juntamente com o candidato eleito, no caso de vaga preenchida pelo voto distrital.

O art. 4º da presente proposição revoga os arts. 106 a 109 e 111 do Código Eleitoral, que definem e regulamentam as fórmulas hoje vigentes para a definição dos candidatos eleitos nas eleições proporcionais e que estão sendo modificadas pela presente proposição. Revoga também os incisos I e II do *caput* do art. 10 da Lei das Eleições, que perdem a razão de existir, uma vez que são subsidiários do *caput*, que teve o seu sentido alterado em razão da adoção do voto distrital misto pela proposição, conforme já registrado acima.

Por fim, o art. 5º do PLS nº 86, de 2017, traz a cláusula de vigência a partir da publicação da lei que se pretende adotar, observado o disposto no art. 16 da Constituição Federal, segundo o qual a lei que alterar o processo eleitoral entra em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

A justificação da iniciativa, em resumo, faz referência à declinante legitimidade do sistema político e da representação partidária, e registra que o Poder Legislativo pode e deve abrir caminhos para a restauração do mínimo de confiança nas instituições.

Nesse sentido, é ponderado que o primeiro e mais grave problema é o atual modelo eleitoral, que “se baseia em imensos distritos eleitorais - os Estados - nos quais uma multidão de candidatos se acotovelam na disputa por eleitorados vastíssimos, o que faz com que seja muita fraca a identificação do eleitor com seus representantes”.

Ademais, nos termos da justificação, a extrema pulverização dos votos beneficia as minorias organizadas, geralmente vinculadas a associações de classe, sindicatos e grupos de interesse.



SF/17040.82617-40



Sempre conforme a justificação, as democracias avançadas organizam seus processos eleitorais em torno de distritos menores em que se elege apenas um candidato, e a proposição vai exatamente nessa direção.

Entre os sistemas existentes, o alemão seria 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 distrital misto seria um sistema com as virtudes do sistema proporcional e do voto distrital unipessoal, com redução de custos em face da menor abrangência territorial da campanha e pela redução do número de candidatos.

Segundo a justificação, a proposta combina o voto proporcional com o voto distrital e o resultado das eleições irá refletir as proporções do voto partidário, em obediência ao que determina a Constituição.

Ainda conforme a justificação, com as novas regras propostas, todos os partidos entrarão na disputa por vagas, ainda que não tenham atingido o quociente eleitoral, pois 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.

De outra parte, a definição dos distritos deve ser feita pela Justiça Eleitoral de forma a não criar vantagens para esse ou aquele partido e os contornos dos distritos devem ser contíguos.

Não foram apresentadas emendas à presente proposição.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania decidir terminativamente sobre o presente projeto de lei, nos termos do





previsto no art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal (CF) e dos arts. 91 e 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Com relação à constitucionalidade e juridicidade, registramos que nada obsta à livre tramitação da presente iniciativa.

Com efeito, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, legislar privativamente sobre direito eleitoral, por meio de lei, conforme previsto no art. 22, I, combinado com o art. 48, ambos da Constituição Federal, facultada a iniciativa parlamentar, nos termos da regra geral prevista no art. 61, também da Lei Maior.

Ademais, a proposição atende ao critério da proporcionalidade inscrito no art. 45, *caput*, da Constituição Federal. Cabe ponderar que o art. 45, ao criar limites mínimo e máximo de deputados federais por estados (entre 8 e 70) constrói a proporcionalidade não como critério estrito, mas como uma aproximação tão exata quanto possível, critério que exatamente orientou a elaboração da proposição sob análise.

Quanto ao mérito, opinamos favoravelmente ao acolhimento do presente projeto de lei, pelas razões seguintes.

Conforme bem expresso na própria justificação, um dos raros consensos na sociedade brasileira de hoje refere-se à pouca e declinante legitimidade do nosso sistema político.

De fato, a cidadania não se sente representada no Parlamento, e precisamos reformar a política para que ela deixe de ser o problema e passe a ser parte da solução para a crise brasileira.

Nesse sentido, devemos efetivamente enfrentar o problema do nosso sistema eleitoral, que está fundado em imensos distritos eleitorais que são os Estados.

De fato, esse sistema não cria vínculos claros entre o eleitor e os candidatos, e a chamada amnésia eleitoral comprova que é muita fraca a identificação do eleitor com seus representantes. Pesquisas comprovam que quase metade dos eleitores não sabe mais o nome de seu candidato em breve tempo após as eleições.



SF/17040.82617-40



Por outro lado, cabe reconhecer que a presente proposta procura remover do sistema eleitoral brasileiro aquelas características que o fazem perder legitimidade e que o tornam disfuncional.

Ela não pretende adotar o chamado sistema distrital puro, que vigora nos Estados Unidos. Esse sistema tende ao bipartidarismo, que entendemos não ser compatível com a diversidade do nosso País.

A inspiração da proposta, que nos parece mais adequada à nossa realidade, é o sistema alemão, que melhor combina as virtudes do voto distrital com as do sistema proporcional de distribuição de cadeiras requerido pela nossa Constituição.

Assim, o eleitor vota no candidato que concorre pelo distrito e no partido de sua preferência, sendo que 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.

A distribuição das cadeiras pelos partidos espelha com fidelidade sua proporção no eleitorado. O chamado sistema distrital misto é, assim, um sistema que reúne as virtudes do sistema proporcional e do voto distrital unipessoal e dá às agremiações uma representação parlamentar próxima do percentual de eleitores que detêm.

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, não só pela menor área de abrangência, mas pela redução do número de candidatos.

Enfim, o novo sistema efetivamente permitirá que o Parlamento passe a refletir melhor as preferências e as demandas de caráter geral.

Assim, é plenamente adequado o estabelecimento de distritos em número correspondente à metade do número de cadeiras da circunscrição, arredondando-se para baixo no caso de números fracionários, conforme previsto na nova redação dada ao § 3º do art. 10 da Lei das





Eleições. No caso de um estado com 9 cadeiras de deputados federais, as cadeiras a serem disputadas pelo voto distrital serão equivalentes a 4.

Também adequada a regra de que o eleitor receberá uma cédula dupla, que recolherá o voto distrital e o voto partidário (nova redação dada ao § 2º do art. 59 da Lei das Eleições), sendo que os votos partidários, como hoje, servirão para compor a lista ordenada que atribui cadeiras para os partidos (conforme o art. 105-B que o presente projeto de lei está acrescentando ao Código Eleitoral).

Uma vez elaborada a lista de atribuições, parte-se para a etapa de distribuição das cadeiras (nos termos dos arts. 105-C e 105-D, acrescentados também ao Código Eleitoral): 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 ganhado em 6 distritos, receberia a última e a penúltima.

Na verdade, conforme bem ponderado na justificação do presente projeto de lei, 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.

Por outro lado, para contrabalançar esse efeito, o art. 4º do presente projeto de lei 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 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.

Isso porque, 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.

Por fim, o projeto de lei também trata adequadamente o aspecto técnico na definição dos limites geográficos dos distritos, uma vez que tal definição pode afetar de forma relevante o resultado político das eleições. Assim, de acordo com a redação dada ao § 4º do art. 10 da Lei das Eleições, os contornos dos distritos devem ser contíguos, ou seja, não deve haver no distrito duas regiões que não se toquem. Ademais, a delimitação aumenta o índice de "compacidade" da figura resultante, ou seja, que tanto quanto possível o distrito se espraie 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, é certo que 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, o que é difícil de ocorrer em nosso País. 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.

Enfim, a proposição parece-nos plenamente adequada, bem elaborada e capaz de contribuir para a renovação das nossas instituições políticas, desejo de todos os brasileiros nos dias de hoje.

Estamos apenas apresentando uma emenda, para suprimir a expressão "relativa" do texto do inciso I do art. 105-A que o projeto acrescenta ao Código Eleitoral, pois na eleição pelo voto o vencedor pode obter a maioria relativa dos votos, o que ocorre como regra, mas também pode obter a maioria absoluta.



SF/17040.82617-40



III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 86, de 2017 e, quanto ao mérito, pela sua aprovação, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se a expressão “relativa” contida no inciso I do art. 105-A que o art. 2º do projeto acrescenta à Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17040.82617-40