

PARECER Nº , DE 2021

De Plenário, sobre o Projeto de Lei nº 783, de 2021, do Senador Carlos Fávaro, que *altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para adequar à Emenda Constitucional nº 97, de outubro de 2017 e redefinir o critério das sobras eleitorais.*

Relator: Senador **VANDERLAN CARDOSO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 783, de 2021, de autoria do Senador Carlos Fávaro, altera diversos dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para estabelecer as seguintes medidas:

a) retirar da referida norma as menções à coligação nas eleições proporcionais, uma vez que passaram a ser vedadas pelo art. 17, § 1º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017;

b) permitir que participem das sobras na distribuição dos lugares nas eleições proporcionais apenas os partidos que tiverem obtido quociente eleitoral;

c) revogar o art. 241 do Código Eleitoral, que determina que toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, sendo solidariamente responsáveis nos excessos dos seus candidatos e adeptos, renumerando os demais.

Na justificação, o autor registra que a legislação sempre apresentou critério diretamente ligado ao quociente eleitoral para o preenchimento das cadeiras não ocupadas segundo o quociente partidário, ou seja, mediante o cálculo das maiores sobras, conforme dispunha a redação original do § 2º do art. 109 do Código Eleitoral. Sustenta que a permissão para que o partido que não tenha obtido o quociente eleitoral participe da



SF/21265.63642-50

distribuição das vagas não preenchidas, a partir da edição da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017, está em flagrante desarmonia com a Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, que criou a cláusula de desempenho para acesso dos partidos políticos a recursos do fundo partidário e tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão e vedou coligações partidárias, com o objetivo de diminuir os efeitos negativos da fragmentação partidária e do surgimento das chamadas “legendas de aluguel”.

A proposição recebeu onze emendas.

A emenda nº 1, da Senadora Rose de Freitas, suprime a alteração ao § 2º do art. 109 do Código Eleitoral, assim como a Emenda nº 8, do Senador Randolfe Rodrigues. O Senador Rogério Carvalho apresentou as emendas 2 a 4. A emenda nº 2 altera o art. 105 do Código Eleitoral, para prever o fim das coligações. A de nº 3 suprime do PL a alteração ao art. 106 daquela Lei, que define o quociente eleitoral. A de nº 4 promove alterações na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para tratar da proibição das coligações nas eleições proporcionais.

A emenda nº 5, do Senador Jacques Wagner, aumenta de 10% para 20% do quociente eleitoral a votação mínima individual exigida para que o candidato seja eleito, bem como permite a participação na distribuição das vagas pelo critério das maiores sobras pelos partidos que tiverem obtido 50% (cinquenta por cento) do quociente eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

A emenda nº 6, do Senador Zequinha Marinho, revoga o parágrafo único do art. 112 do Código Eleitoral, que dispensa a votação mínima individual pelos suplentes.

A emenda nº 7, do Senador Randolfe Rodrigues, suprime o art. 2º do PL, que revoga o art. 241 do Código Eleitoral, que atribui a responsabilidade da propaganda eleitoral aos partidos. A emenda nº 9, do mesmo Senador, retoma a redação conferida pelo STF ao art. 109, inciso I, do Código Eleitoral.

A emenda nº 10, do Senador Marcelo Castro, suprime as alterações pelo PL relacionadas à proibição das coligações nas eleições proporcionais, bem como à supressão do art. 241 do Código Eleitoral.

A emenda nº 11, do Senador Jean Paul Prates, determina que a proibição de participação dos partidos sem quociente eleitoral na distribuição

dos lugares por meio do critério das maiores sobras não poderá resultar em menos de três partidos aptos a concorrer a distribuição dos lugares, caso em que se utilizará o critério de maior número de votos obtidos por partido para se alcançar esse mínimo de três partidos concorrendo a distribuição dos lugares.

II – ANÁLISE

No tocante à constitucionalidade material e formal, cabe registrar que a Constituição Federal confere competência privativa à União para legislar sobre direito eleitoral, bem como competência ao Congresso Nacional para dispor sobre essa matéria, nos termos dos arts. 22, I, e 48, *caput*, não se tratando de matéria cuja iniciativa é privativa.

A alteração de dispositivos do Código Eleitoral para prever as coligações apenas nas eleições majoritárias está em consonância com a Emenda Constitucional nº 97, de 2017.

O projeto tampouco apresenta vício de juridicidade ou de regimentalidade.

Quanto à técnica legislativa, o PL necessita de alguns ajustes. Em primeiro lugar, a proposição ocorre em equívoco ao alterar o art. 105 do Código Eleitoral para permitir coligação apenas nas eleições majoritárias, pois tal dispositivo integra Capítulo que trata exclusivamente da representação proporcional. Por essa razão, entendemos que o art. 105 do Código Eleitoral não deve ser alterado e sim revogado. Como diversos dispositivos do Código Eleitoral ainda em vigor tratam das coligações, entendemos oportuno incluir no art. 91, que trata do registro de candidatura nas eleições majoritárias, a previsão de possibilidade de coligações, apenas para fins de clareza e precisão.

Também é inapropriada a alteração do art. 106 do Código Eleitoral, uma vez que o quociente eleitoral é determinado por meio da divisão do número total de votos válidos em determinada eleição pelo de lugares a preencher e não pela divisão dos votos válidos de cada partido pelo de lugares a preencher. Por tal razão, acatamos a emenda nº 3.

Considero oportuno, ainda, aproveitar o ensejo para alterar os dispositivos da Lei nº 9.504, de 1997, quais sejam, os arts. 6º, 10, 15, 46 e 47, a fim de conformar suas disposições à regra constitucional que permite coligações apenas nas eleições majoritárias. Dessa forma, acatamos

parcialmente a emenda nº 4 e rejeitamos a emenda nº 10. Por seu turno, ao alterar o art. 108 do Código Eleitoral para retirar o termo “coligação”, o PL omite a redação do parágrafo único, razão pela qual é necessário ajuste em sua redação para evitar que seja suprimido indevidamente.

Deve ser acertada, também, a redação do inciso I do art. 109 do Código Eleitoral conferida pelo PL. Embora o projeto tenha repetido a redação atual da norma, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5420, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade de trecho do dispositivo que havia sido incluído pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, sendo mantido, nessa parte, o critério de cálculo vigente antes da edição da referida Lei.

O atual art. 109 prevê que os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima individual de 10% (dez por cento) do quociente eleitoral (sobras), serão distribuídos dividindo-se o número de votos válidos atribuídos a cada partido **pelo número de lugares definido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um**, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima, e repetindo-se a operação para cada um dos lugares a preencher.

Não obstante, o STF entendeu que os lugares não preenchidos serão distribuídos dividindo-se o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo “**número de lugares obtido pelo partido, mais um**”. Evita-se, assim, que as sobras fiquem sempre com o mesmo partido, uma vez que cada vaga obtida pelo critério da distribuição das sobras passa a ser computada no total de lugares obtidos pelo partido ao se repetir a operação para a definição dos próximos lugares a preencher. Logo, acatamos parcialmente a emenda nº 9, com semelhante teor, introduzida em dispositivo distinto.

O PL retira ainda a menção às coligações do art. 213 do Código Eleitoral, que prevê que o Congresso Nacional deverá confirmar ou recusar o nome do candidato mais votado se nenhum candidato a Presidente ou Vice-Presidente da República tiver alcançado a maioria absoluta. No entanto, tal alteração é inoportuna, pois o dispositivo do Código Eleitoral, não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Quanto ao mérito, com exceção dos apontamentos mencionados, são pertinentes e apropriadas as alterações no Código Eleitoral.

A participação na distribuição das vagas pelo critério das maiores sobras apenas pelos partidos que tiverem obtido quociente eleitoral, como previsto na redação original do art. 109, § 2º, do Código Eleitoral, representa mais uma medida a favor da construção de partidos mais fortes, e se coaduna com o propósito do Congresso Nacional de autorizar o acesso a recursos públicos do fundo partidário e da propaganda gratuita no rádio e na televisão apenas aos partidos mais representativos na Câmara dos Deputados e, portanto, que tenham maior aderência aos matizes ideológicos presentes na sociedade.

Ademais, o STF já decidiu ser constitucional a proibição de participação nas sobras pelos partidos que não houvessem obtido o quociente eleitoral, ao fundamento de que, no que se refere à eficácia quantitativa do sufrágio em um sistema proporcional destinado ao preenchimento das cadeiras do Poder Legislativo, o princípio da igualdade do voto não é absoluto (Ação Cautelar nº 2.694, de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes).

Portanto, a restrição que se pretende adotar novamente no Código Eleitoral não viola o cerne da representação proporcional. Além disso, contribui para o fortalecimento dos partidos e para o aumento da governabilidade, evitando a proliferação de legendas. Basta lembrar que diversos países que adotam o sistema proporcional utilizam critério ainda mais rígido, a cláusula de barreira, que impede a própria obtenção de cadeiras por partidos com votação inferior ao mínimo estabelecido em lei. É o caso da Alemanha, Espanha, Itália, Suécia e Israel. Por tais razões, rejeito as emendas nºs 1 e 8.

Por sua vez, concordamos com a revogação do art. 241 do Código Eleitoral, que determina que toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos, mas não aos partidos coligados. Dessa forma, rejeitamos a emenda nº 7. A nosso ver, já houve revogação tácita pela Lei nº 9.504, de 1997, que prevê que a responsabilidade pela propaganda eleitoral pode ser imputada ora ao partido, ora ao candidato, a depender da autoria, participação ou prévio conhecimento, não havendo responsabilidade solidária obrigatória entre ambos (arts. 38, *caput* e § 1º, 40-B, *caput* e parágrafo único e 96 da referida Lei). Todavia, deve ser suprimido o trecho final do art. 2º do PL, que prevê a renumeração dos demais dispositivos do Código Eleitoral, pois o art. 12, III, alínea *b*, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, veda esse procedimento.

Com relação às demais emendas não apreciadas, rejeitamos a de nº 2 por entender ser desnecessária, já que o dispositivo trata apenas de eleições proporcionais. Também rejeitamos a emenda nº 5 por entender desarrazoada a primeira medida nela prevista e, no tocante à segunda medida, por acatar a solução prevista na emenda nº 11, com ajustes redacionais, a fim de evitar que a proibição da participação de partidos que não obtiveram o quociente eleitoral na distribuição das vagas pelo critério das maiores sobras acarrete a eleição de apenas um ou dois partidos nas Casas Legislativas, o que pode inviabilizar não apenas a fiscalização do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, caso apenas sejam eleitos partidos da base do respectivo governo e até mesmo gerar discussão acerca da violação do cerne do sistema proporcional.

Acatamos, por sua vez, a emenda nº 6, por entendermos que o suplente também deve alcançar votação mínima para que possa representar os respectivos eleitores.

Todas essas alterações serão feitas na forma do substitutivo que apresentamos.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 783, de 2021 e das emendas nºs 3, 6 e 11, pelo acolhimento parcial das emendas nºs 4 e 9, bem como pela rejeição das demais, tudo na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº – PLEN (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 783, DE 2021

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 – Lei das Eleições, para ajustar a sua redação à vedação constitucional de coligações nas eleições proporcionais; permitir, nas eleições proporcionais, a participação na distribuição dos lugares apenas dos partidos que

tiverem obtido quociente eleitoral; e revogar dispositivos de ambas as leis.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 91.**

.....
 § 3º É facultado aos partidos políticos celebrar coligações no registro de candidatos às eleições majoritárias.” (NR)

“**Art. 107.** Determina-se para cada partido o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda, desprezada a fração.” (NR)

“**Art. 108.** Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

.....” (NR)

“**Art. 109.**.....

I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima;

.....
 III – quando não houver mais partidos com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias.

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos.

§ 2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos que tiverem obtido quociente eleitoral.



§ 3º A aplicação do disposto no § 2º não poderá resultar em menos de três partidos aptos a concorrer a distribuição dos lugares, caso em que poderão participar da distribuição dos lugares os três partidos com maior número de votos válidos, independentemente do atingimento do quociente eleitoral.” (NR)

“**Art. 111.** Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados, não se aplicando o disposto no § 3º do art. 109.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 6º** É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária.

.....” (NR)

“**Art. 10.** Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas.

.....

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

.....” (NR)

“**Art. 15.**.....

.....

§ 3º Os candidatos de coligações serão registrados com o número de legenda do respectivo partido.” (NR)

“**Art. 46.**.....

.....

II – nas eleições proporcionais, os debates deverão ser organizados de modo que assegurem a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos a um mesmo cargo eletivo, podendo desdobrar-se em mais de um dia;

.....

§ 5º Para os debates que se realizarem no primeiro turno das eleições, serão consideradas aprovadas as regras, inclusive as que definam o número de participantes, que obtiverem a concordância de pelo menos 2/3 (dois terços) dos candidatos aptos, no caso de eleição majoritária, e de pelo menos 2/3 (dois terços) com candidatos aptos, no caso de eleição proporcional.” (NR)

“**Art. 47**.....

.....

§ 2º

I – 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, para as eleições majoritárias, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem;

.....” (NR)

Art. 3º Ficam revogados o art. 105, o parágrafo único do art. 112, o art. 241 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, e os incisos I e II do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator