

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 médias, 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



SF/21646.63947-06

participe da 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 médias 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 médias 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.

O projeto estava pautado para a sessão de 13 de julho, quando ofereci substitutivo acolhia as emendas nºs 3, 6 e 11, e parcialmente as emendas nºs 4 e 9, bem como rejeitava as demais emendas. No entanto, a leitura do Relatório foi adiada para a data de hoje, quando foram apresentadas as emendas nºs 12 a 17 e retiradas as emendas nºs 10 e 11.

A emenda nº 12, do Senador Kajuru, e a emenda nº 16, do Senador Marcelo Castro, são idênticas às de números 1 e 8. A de nº 13, do mesmo Senador, altera o art. 105, § 2º, do Código Eleitoral, para prever que a deliberação sobre coligação nas eleições majoritárias caberá à convenção de cada Partido, em sua respectiva circunscrição, e deverá ser aprovada na forma de seus estatutos partidários. A de nº 14 também do Senador Kajuru, suprime a alteração dada pelo PL ao art. 106 do Código Eleitoral.

A emenda nº 15, do Senador Alvaro Dias, permite que nas eleições para vereadores, nos municípios com menos de 100 mil eleitores e, nas eleições para deputados estaduais e federais, nas unidades da federação com até 8 vagas na Câmara dos Deputados, concorram todos os partidos na distribuição das sobras.

A emenda nº 17, do Senador Veneziano Vital do Rego, suprime a revogação do art. 112, parágrafo único, do Código Eleitoral, conferida ao PL pelo substitutivo apresentado na data de ontem.

A emenda nº 18, do Senador Rogério Carvalho, incorpora ao PL as alterações promovidas na data de ontem pelo Plenário desta Casa Legislativa ao art. 10 da Lei nº 9.504, de 1997, pelo PL nº 1.086, de 2021, que limitou o número máximo de candidaturas nas eleições proporcionais a até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais um.

A emenda nº 19, da Senadora Zenaide Maia, é semelhante à emenda nº 5. A de nº 20, do Senador Randolfe Rodrigues, suprime a revogação do art. 241 do Código Eleitoral prevista no PL, bem como ao parágrafo único do art. 112 dessa Lei, prevista no substitutivo.

A emenda nº 21, também do Senador Randolfe Rodrigues, prevê que não poderá haver menos de cinco 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 cinco partidos concorrendo a distribuição dos lugares.

Por fim, a emenda nº 22, do Senador Zequinha Marinho, é semelhante às de nº 1, 8, 12, e 16.

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 deve ser revogado. Por esta razão, rejeitamos a emenda nº 13. 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, pois o quociente eleitoral é determinado pela divisão do 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 as emendas nº 3 e 14.

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. 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, a 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 médias 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, por entender 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, 8, 12, 16 e 22.

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 e parcialmente a emenda nº 20. 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, porque 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, proíbe 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 acolhemos parcialmente as emendas nºs 5 e 19 pois embora consideramos muito rigorosa a primeira exigência, entendemos oportuna a segunda sugestão, que evita que a proibição da participação de partidos que não obtiveram o quociente eleitoral na distribuição das vagas pelo critério das maiores médias 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. Alteramos, todavia, de 50% (cinquenta por cento) para 70% (setenta por cento) o mínimo exigido para que o partido participe da distribuição das vagas pelas regras do art. 109 do Código Eleitoral. Em consequência, rejeitamos as emendas nºs 15 e 21.

Reavaliamos a conveniência da aprovação da emenda nº 6 e decidimos rejeitá-la por entendermos que não é razoável exigir também do suplente votação mínima, já que a medida pode inviabilizar o preenchimento de determinados cargos, caso haja afastamento temporário ou definitivo do titular. Por esta razão, restam prejudicadas as emendas nºs 17 e parte da emenda nº 20.

Acatamos, ainda, a emenda nº 18 para evitar confusões interpretativas na análise do tema pela Câmara dos Deputados.

Todas essas alterações serão feitas na forma do substitutivo que apresentamos e que foi construído mediante amplo acordo realizado entre os Senadores e Senadoras desta Casa, dos quais destacamos os Senadores Jean Paul Prates, Rogério Carvalho, Anastasia, Eduardo Braga, Veneziano Vital do Rego e Jacques Wagner.

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, 14 e 18, pelo

acolhimento parcial das emendas nºs 4, 5, 9 e 19, pela prejudicialidade da emenda nº 17, bem como de parte da emenda nº 20, e 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, no mínimo, 70% (setenta por cento) do quociente eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.” (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 § 2º 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 100% (cem por cento) dos lugares a preencher mais um, salvo:

I - nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a dezoito, nas quais cada partido poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) das respectivas vagas;

II - nos Municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada partido poderá registrar candidatos no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher.

.....

§ 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) dos partidos 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 os arts. 105 e 241 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

