

PROJETO DE LEI Nº , DE 2010

(Dos Srs. Rafael Guerra, Bonifácio de Andrada, Luiz Carlos Hauly e Vitor Penido)

Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), dispondo sobre a eleição em distritos binominais e trinominais na eleição dos Vereadores, em Municípios com população igual ou superior a cinquenta mil habitantes.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a adoção de sistema eleitoral proporcional em distritos binominais e trinominais, para a eleição dos Vereadores em Municípios com população igual ou superior a cinquenta mil habitantes.

Art. 2º O art. 84 e o art. 86 da Lei nº 4.737, de 1965, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 84. A eleição para a Câmara dos Deputados, as assembleias legislativas e as câmaras municipais de Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes obedecerá ao sistema proporcional, na forma desta Lei.

Parágrafo único. Nos Municípios com população igual ou superior a cinquenta mil habitantes, adotar-se-á, para a

eleição dos Vereadores, o sistema proporcional, em distritos binominais e trinominais, na forma desta Lei. (NR)”

“Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; nas municipais, o respectivo Município ou, nos casos de que trata o parágrafo único do art. 84, o Distrito. (NR)”

Art. 3º Fica acrescido ao Título I da Parte Quarta da Lei nº 4.737, de 1965, o Capítulo V, com a seguinte redação:

“Capítulo V

Do sistema proporcional em distritos

Art. 113-A A eleição dos Vereadores, nos Municípios cuja população, de acordo com o último censo demográfico, seja igual ou superior a cinquenta mil habitantes, dar-se-á mediante o sistema eleitoral proporcional em distritos binominais ou trinominais.

§ 1º A primeira divisão dos Municípios em distritos eleitorais, será feita pelo Tribunal Superior Eleitoral, mediante proposta dos Tribunais Regionais Eleitorais, encaminhada pelo menos dezoito meses antes do pleito, e será revisada até um ano após a realização de cada censo decenal.

§ 2º Em cada Município haverá um distrito trinominal e o número de distritos binominais será igual à metade do número de Vereadores subtraído de três.

§ 3º Na divisão do Município em distritos, os Tribunais Regionais Eleitorais utilizarão os dados da população recenseada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística no último censo geral.

§ 4º Antes de remetida ao Tribunal Superior Eleitoral, a proposta preliminar do Tribunal Regional Eleitoral deverá ser publicada, podendo os partidos políticos, no prazo de trinta dias, apresentar impugnações ou requerer retificações.

§ 5º Cada Tribunal Regional Eleitoral enviará ao Tribunal Superior Eleitoral a versão final da proposta de divisão distrital dos Municípios de sua área de jurisdição.

§ 6º Observar-se-ão, na divisão distrital dos Municípios, os seguintes critérios:

I – equivalência de números de habitantes em cada distrito binominal, com margem de tolerância para diferenças de, no máximo, quinze por cento para mais ou para menos; no distrito trinominal a população deverá ser um terço maior do que a dos distritos binominais, observada a mesma margem de tolerância;

II – composição de cada distrito por um número inteiro de setores censitários contíguos usados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na realização dos censos decenais;

III – havendo distritos administrativos, observância de sua integridade na formação dos distritos eleitorais.

Art. 113-B Nos distritos binominais, cada partido ou coligação de partidos indicará até três candidatos e, no distrito trinominal, até quatro candidatos.

§ 1º O eleitor votará em um candidato ou na legenda partidária.

§ 2º Apurados os votos válidos, a obtenção dos quocientes partidários, para o preenchimento das vagas, far-se-á segundo a regra das maiores médias, conforme se dispõe nos incisos I e II do art. 109.

§ 3º O preenchimento dos lugares com que cada partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos.

Art. 113-C Nos casos de vaga ou de afastamento do titular, serão chamados à sucessão ou substituição os suplentes.

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

JUSTIFICAÇÃO

Os sistemas eleitorais são peça estrutural na construção das democracias representativas. Sendo as eleições o principal meio de os cidadãos pronunciarem-se, com periodicidade, sobre quem desejam como seus representantes no exercício do poder político, cabe aos sistemas

eleitorais estabelecer as regras de conversão dos votos nelas obtidos em mandatos.

Na evolução da democracia representativa, ao longo dos dois últimos séculos, configuraram-se duas grandes famílias de sistemas eleitorais, os majoritários e os proporcionais. Estes últimos visam dar aos grupos políticos cadeiras parlamentares na proporção de seus votos, ao passo que os majoritários atribuem-nas aos que, em cada circunscrição, obtenham a maioria dos votos.

Os primeiros sistemas eleitorais adotados pelas modernas democracias eram do tipo majoritário, mas, nas décadas finais do século XIX, ganhou força o sistema proporcional. Para o seu uso nas eleições, foram necessárias fórmulas, tais como a Hare, a d'Hondt ou a Sainte Laguë, concebidas naquele período e logo objeto de divulgação pelos propugnadores do sistema.

Na aplicação do sistema majoritário, normalmente se divide o território em circunscrições (distritos) nas quais se usa alguma modalidade de regra majoritária para conhecer a quem cabem as cadeiras em disputa em cada uma.

Essa divisão em distritos geográficos de menor tamanho do que a área total para a qual se elegem os representantes é a razão de, no Brasil, os sistemas majoritários em que se elege apenas um representante por circunscrição serem chamados distritais. Mas essa associação e, até mesmo, confusão, entre "majoritário" e "distrital", não precisa ocorrer.

Distrito é a área geográfica, maior ou menor, em que se colhem os votos. É perfeitamente possível colhê-los em pequenas circunscrições, mas

usar, em cada uma, o sistema proporcional, para distribuir as cadeiras aí disputadas entre os partidos.

A valorização, entre as lideranças políticas e publicistas, do pequeno distrito no sistema eleitoral tem razão específica. Significa atenção à proximidade entre o candidato e o eleitorado. A eleição distrital permite eleger representantes com responsabilidade claramente definida e identificáveis perante eleitorados geograficamente circunscritos. No Brasil, no atual sistema de eleição de deputados, pesquisa de 2002 mostrou que altíssima parcela dos eleitores – 70% -- não se lembravam do candidato a deputado federal que haviam escolhido em 1998 e 30% não se lembravam de quem haviam escolhido apenas algumas semanas antes. Em tal situação, deixa de haver o vínculo que é preciso existir na representação política, a capacidade de o eleitor cobrar desempenho de seu representante. No atual sistema, com centenas de candidatos, essa característica também se perde, ademais, pela transferibilidade de votos, sobretudo nas coligações, em que o voto passa de um candidato para outros, como resultado das operações destinadas a obter os quocientes eleitorais e partidários, sem o conhecimento do eleitor.

Outra vantagem do voto distrital, cada vez mais significativa em nossa realidade política, é o barateamento das campanhas eleitorais. Há grande diferença entre uma liderança cuja vida se dá numa comunidade, aos olhos de todos, e um ádvena que ali vai colher votos, mediante articulações com forças políticas locais não raro levadas a cabo mediante transações mercantis.

Recordemos como o ilustre mineiro, senador Milton Campos, defendia, em 1960, uma proposta de voto proporcional, mas de caráter distrital, a efetuar-se em pequenos distritos.

Para ele, com apenas um candidato por partido em cada distrito, é mais fácil a escolha do eleitor. Ademais, argumentava, "o nome importa muito", pois "os partidos não têm, por enquanto, prestígio, tradição e organização suficientes para que o eleitor se contente com a legenda". O voto distrital eliminaria a luta interna entre os partidários, pois, em cada distrito, apenas um candidato do partido competiria, diferentemente do que ocorre com as listas abertas que adotamos.

Para Milton Campos, o funcionamento da campanha seria mais barato, por se desdobrar localmente e permitir a "bons cidadãos", sem recursos, se candidatarem. À ideia de que a compra de votos seria facilitada na área restrita do distrito, contrapunha o parlamentar que, aí, a vigilância seria mais viva, "maior o escândalo e mais terrível a desmoralização dos que participarem da corrupção". Acrescentava que, "de qualquer forma, dificilmente a incidência da corrupção será maior do que atualmente, quando ela se dilui por montes e vales, generalizando, da parte de muitos candidatos, uma prática que tende a afastar os homens de bem dos prélios eleitorais".

Há, sim, lideranças cujo prestígio transcende os horizontes locais, em virtude, por exemplo, do desempenho de cargos estaduais ou federais de grande visibilidade, ou que ganham notoriedade nos meios de comunicação de massa, ou na defesa de temas que adquirem relevo e no desempenho esportivo ou cultural. São capazes, no atual sistema eleitoral brasileiro de eleição de deputados e vereadores, de obter votos espalhados num território

maior do que um reduto geográfico. Tais exceções, entretanto, não permitem ignorar serem cadeiras parlamentares frequentemente conquistadas não como fruto de liderança efetiva, senão de dispendiosas campanhas dos que o nosso folclore político chama "paraquedistas".

O problema tem sido observado há muito tempo entre nós. Uma rápida recensão de projetos sobre matéria eleitoral que tramitaram, por exemplo, antes de 1964, mostra a preocupação de, mesmo mantendo o sistema proporcional, reduzir substancialmente o tamanho da circunscrição eleitoral, dando-lhe escala distrital. Nessa linha, propuseram reformas Edgar Santos, presidente do TSE, em 1958; o senador Milton Campos, já mencionado, em 1960, e o deputado Oscar Dias Correa, em 1963.

Também se pensou em sistemas eleitorais mistos, inspirados no alemão, precisamente para corrigir distorções do sistema proporcional por meio do elemento majoritário-distrital. Uma proposta nesse sentido foi apresentada no início de 1964, pelo deputado Franco Montoro.

Ainda no regime militar, outras propostas de reforma eleitoral foram feitas, algumas de teor distrital. Na Constituinte, de que resultou a vigente Carta, mantiveram-se os lineamentos do sistema proporcional, apesar de fortes tentativas de introduzir o sistema misto. Nos anos seguintes, até os dias atuais, numerosas propostas têm sido feitas, seja de adoção de sistemas mistos, seja de melhora no sistema proporcional, por meio de sua prática em circunscrições de menor tamanho – os distritos – em que os estados seriam divididos, seja, mais recentemente, de adoção do sistema majoritário-distrital puro.

Neste Projeto de Lei, propomos um enfoque gradual, em escala piloto, para a implantação no País do voto distrital, mas que mantenha o

sistema eleitoral proporcional. Implantar-se-ia inicialmente nos municípios, com população igual ou superior a cinquenta mil habitantes, o que alcançaria quase 600 municípios e cerca de 64% da população brasileira. Nos distritos, eleger-se-iam dois vereadores (distritos binominais), mas, por ser ímpar a representação, será necessário um distrito de três vereadores (distrito trinominal).

A regra de distribuição das cadeiras será a proporcional, segundo o método d'Hondt ou das maiores médias, sobre o qual dispõe o art. 109 da Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) para a distribuição das sobras. Proceder-se-á, no presente caso, do seguinte modo: apurado o pleito e calculados os votos válidos, ordenar-se-ão os partidos pelo seu número de votos, para a distribuição das vagas, cabendo a primeira vaga ao partido de maior votação. A cada vaga conquistada por um partido, dividir-se-ão seus votos pelo número de vagas por ele já obtido, mais um. Na disputa da vaga seguinte, esse partido competirá com os demais com o quociente da divisão efetuada (ou seja, uma média). Se esse quociente superar a votação dos demais partidos, a vaga também caberá ao partido. Caso contrário, a vaga caberá ao partido que apresentar a segunda maior votação. Prossegue-se com o procedimento até a distribuição de todas as vagas, ou seja, nos termos deste projeto, duas nos distritos binominais e três, nos trinominais. O preenchimento das vagas com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos.

Ao cabo de uma ou duas eleições, seria o sistema avaliado e, esperamos, estendido à esfera estadual e federal.

Consideramos vital, para a tão solicitada reforma política, modificar o sistema eleitoral vigente. Nosso projeto dá um primeiro passo nessa direção. Implantado em caráter gradual, experimental, permitirá, em data futura, após sua avaliação, a extensão do sistema às escalas supramunicipais. Por essa razão, esperamos contar com o apoio de nossos pares à proposta.

Sala das Sessões, em de de 2010.

Deputado Rafael Guerra

Deputado Bonifácio de Andrada

Deputado Luiz Carlos Hauly

Deputado Vitor Penido