

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 9.212, DE 2017

(Apensos: PLs 7.537/2006; 1.297/2007; 7.986/2010; 574/2011; 593/2011; 809/2011; 1.596/2011; 5.915/2013; 413/2015; 7.055/2017; 9.213/2017; 3.708/2019, 3.753/2019 e 3.190/2019)

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

**Autor:** SENADO FEDERAL (Senador José Serra)

**Relator:** Deputado SAMUEL MOREIRA

## I - RELATÓRIO

Vem, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o Projeto de Lei (PL) nº 9.212, de 2017, de autoria do ilustre Senador José Serra, que altera a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais.

O art. 1º do projeto altera os arts. 10 e 59 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, de modo que cada partido possa registrar um candidato e um suplente, em cada distrito eleitoral, para as eleições da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais.

O art. 1º do projeto determina ainda que a circunscrição eleitoral seja dividida em distritos em número equivalente à parte inteira da metade do número de cadeiras dessa circunscrição; estabelece os critérios a serem seguidos pela Justiça Eleitoral para a definição territorial dos distritos eleitorais; e dispõe que o partido que registrar ao menos um candidato à eleição em distrito concorre também às vagas a serem alocadas segundo o critério de voto partidário na circunscrição respectiva.

Ao alterar o art. 59 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, o art. 1º da proposição assevera que, na votação para as eleições proporcionais, o eleitor registrará, para cada cargo em disputa, o voto no candidato do respectivo distrito e o voto partidário.

Por sua vez, o art. 2º da proposição acrescenta os arts. 105-A, 105-B, 105-C e 105-D ao Código Eleitoral, a fim de estabelecer que os candidatos a Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador serão eleitos pelo voto distrital, considerando-se vencedor o candidato que, no distrito, tenha obtido a maioria dos votos válidos e pelo voto proporcional, de acordo com a metodologia descrita abaixo.

Inicialmente, é formada uma lista ordenada de partidos na circunscrição, baseada nas maiores médias dos votos partidários obtidos por cada agremiação.

Posteriormente, as cadeiras que cada partido tenha conquistado pelo voto distrital são distribuídas em correspondência com as vagas que lhe tiverem sido atribuídas na supracitada lista ordenada.

Caso o partido tenha obtido cadeiras pelo voto distrital em número superior às vagas que lhe foram atribuídas na lista, 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.

Contudo, caso o partido não tenha eleito tantos candidatos pelo voto distrital, quantas são as vagas a que tem direito pelo voto proporcional, as vagas remanescentes, após a distribuição prevista no parágrafo anterior, serão preenchidas por candidatos do partido conforme a sua própria lista preordenada.

Ainda, de acordo com o art. 2º da proposição, os candidatos aos distritos poderão compor também a lista preordenada de seus partidos.

Pelo art. 3º da proposição, no caso de vaga preenchida pelo voto distrital, o suplente de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado

Distrital ou Vereador será o suplente registrado juntamente com o candidato eleito.

O art. 4º revoga os arts. 106, 107, 108, 109 e 111 do Código Eleitoral, e o art. 10, incisos I e II, da Lei n.º 9.504, de 1997.

O art. 5º contém a cláusula de vigência e determina a observância do art. 16 da Constituição Federal, que prevê o princípio da anterioridade eleitoral.

Ao Projeto de Lei n.º 9.212, de 2017, foram apensadas as seguintes proposições:

- **Projeto de Lei nº 9.213, de 2017**, de autoria do Senhor Senador Eunício Oliveira, que, em linhas gerais, propõe modelo muito semelhante ao do projeto principal, tendo como principais diferenças a previsão de que o total de Deputados é aumentado na hipótese de o número de representantes eleitos pelo partido nos distritos ser superior ao número definido pelo princípio da proporcionalidade e a aplicação do sistema atualmente em vigor (sistema proporcional de lista aberta) nos municípios com até duzentos mil eleitores;
- **Projetos de Lei nºs 7.537, de 2006, e 1.297, de 2007**, ambos de autoria do Senhor Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, os quais, em linhas gerais, propõem a instituição do voto proporcional nominal regionalizado para as eleições de Deputados Federais, Distritais e Estaduais, de modo que cada Estado-membro ou o Distrito Federal seja dividido em uma determinada quantidade de distritos plurinominais, nos termos de resolução do Tribunal Superior Eleitoral, sendo considerados eleitos tantos candidatos registrados pelo partido quantos o respectivo quociente partidário indicar,

na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido no âmbito do distrito;

- **Projeto de Lei nº 809, de 2011**, de autoria do Senhor Deputado Bonifácio de Andrada, que, em linhas gerais, propõe o mesmo sistema eleitoral dos PLs nºs 7.537, de 2006, e 1.297, de 2007, com a principal diferença de que o número de Deputados Federais a ser eleito por distrito eleitoral é fixado em oito, podendo variar entre sete e nove;
- **Projeto de Lei nº 5.915, de 2013**, de autoria do Senhor Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que, em linhas gerais, propõe o mesmo sistema eleitoral dos PLs nºs 7.537, de 2006, 1.297, de 2007, e 809, de 2011, com a principal diferença de que lei estadual disporá sobre o número de distritos eleitorais e a quantidade de cadeiras correspondente a cada um deles;
- **Projeto de Lei nº 7.055, de 2017**, de autoria do Senhor Deputado Marcus Pestana, que, em linhas gerais, propõe o mesmo sistema eleitoral dos PLs nºs 7.537, de 2006, 1.297, de 2007, 809, de 2011, e 5.915, de 2013;
- **Projeto de Lei nº 574, de 2011**, de autoria do Senhor Deputado Carlos Souza, que divide as Unidades da Federação em distritos, “em número igual a três vezes o número de vagas a serem preenchidas”, sendo considerados eleitos por cada partido tantos candidatos quantos o respectivo quociente partidário indicar e na ordem das maiores proporções de votos obtidas pelo partido em cada distrito eleitoral;
- **Projeto de Lei nº 593, de 2011**, de autoria do Senhor Deputado Bonifácio de Andrada, que, em linhas gerais, propõe o mesmo sistema eleitoral do PL nº 809, de

2011, para as eleições de Vereador nos Municípios com mais de vinte mil habitantes, com a principal diferença de que o número de Vereadores a ser eleito por cada distrito eleitoral é fixado em três;

- **Projeto de Lei nº 3.190, de 2019**, de autoria do Senhor Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança, o qual estabelece o sistema majoritário em distritos uninominais para a eleição de Vereadores, em todos os municípios;
- **Projeto de Lei n.º 3.708, de 2019**, de autoria da Senhora Deputada Renata Abreu, que propõe, para as eleições de Vereador nos municípios com mais de duzentos mil eleitores, a adoção do sistema eleitoral distrital e do sistema de voto único não transferível, de modo que metade da representação do município seja composta pelos candidatos mais votados em eleição em distrito único, sendo a circunscrição o município; e a outra metade, pelos candidatos mais votados em distritos uninominais, que serão instituídos em seus âmbitos; já nos municípios com duzentos mil eleitores ou menos, a adoção do sistema de voto único não transferível, sendo a circunscrição o município;
- **Projeto de Lei n.º 3.753, de 2019**, de autoria da Senhora Deputada Renata Abreu, que propõe, para as eleições de Vereador em todos os municípios brasileiros, a adoção do sistema de voto único não transferível, sendo a circunscrição o município;
- **Projetos de Lei n<sup>os</sup> 1.596, de 2011, e 413, de 2015**, de autoria, respectivamente, dos Senhores Deputados Duarte Nogueira e Jutahy Junior, os quais estabelecem o sistema majoritário em distritos uninominais para a eleição de Vereadores nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores;

- **Projeto de Lei nº 7.986, de 2010**, de autoria dos Senhores Deputados Rafael Guerra, Bonifácio de Andrada, Luiz Carlos Haully e Vitor Penido, que, em linhas gerais, propõe o mesmo sistema eleitoral do PL n.º 593, de 2011, para as eleições de Vereador nos Municípios com mais de cinquenta mil habitantes, com a principal diferença de que o número de Vereadores a ser eleito por cada distrito eleitoral pode ser dois ou três.

Consoante o despacho da Mesa Diretora, a matéria deve tramitar na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (art. 54, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD), assim como para exame do mérito. A proposição está sujeita à apreciação do Plenário e o regime de tramitação é o de prioridade, com base no art. 151, II, do RICD.

É o relatório

## **II - VOTO DO RELATOR**

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, inciso IV, alíneas “a” e “f”), cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria, assim como sobre o mérito das proposições legislativas que disponham sobre sistemas eleitorais e eleições.

Em relação à constitucionalidade do Projeto de Lei nº 9.212/2017 e dos catorze projetos a ele apensados (a saber: Projetos de Lei n.ºs 7.537/2006, 1.297/2007, 7.986/2010, 574/2011, 593/2011, 809/2011, 1.596/2011, 5.915/2013, 413/2015, 7.055/2017, 9.213/2017, 3708/2019, 3753/2019 e 3190/2019), entendo que a matéria é constitucional. Senão, vejamos.

Em primeiro lugar, é indiscutível que a matéria eleitoral se insere no âmbito da competência legislativa privativa da União, a teor do art. 22, inciso I, da Carta Magna.

Em segundo lugar, a matéria contida nos aludidos projetos é de iniciativa legislativa concorrente, podendo ser proposta por qualquer Membro ou Comissão do Congresso Nacional, tendo em vista que ela não se insere entre aquelas cuja iniciativa é reservada constitucionalmente ao Presidente da República.

Por fim, observa-se que todos os projetos ora analisados – principal e apensados – se propõem a inserir um componente majoritário às eleições de Deputados Federais, Estaduais ou Distritais e de Vereadores, seja na forma do estabelecimento de um sistema misto para essas eleições, seja por meio da divisão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em regiões ou distritos eleitorais menores, onde seriam eleitos mais de um representante político por meio do sistema eleitoral proporcional de lista aberta.

Sobre essa sensível questão, considero que nenhum dos projetos de lei em exame afronta os arts. 27, § 1º, 32, § 3º, e 45, *caput*, da Constituição Federal, pelos quais as eleições de Deputados Federais, Estaduais e do Distrito Federal devem obedecer ao sistema eleitoral proporcional.

Com razão, a própria Constituição Federal adotou uma proporcionalidade mitigada, ao determinar, em seu art. 45, § 1.º, que nenhuma Unidade da Federação tenha menos do que oito ou mais do que setenta Deputados Federais, a evidenciar grande desproporção nas eleições ocorridas nas Unidades Federadas brasileiras. A título de exemplo, nas eleições gerais de 2014 para Deputado Federal, o quociente eleitoral no Estado de São Paulo atingiu o patamar dos 303.000 (trezentos e três mil) votos, enquanto no Estado de Roraima o quociente eleitoral foi de cerca de 29.000 (vinte e nove mil).

Outro fator que confirma a possibilidade de inserção de elementos majoritários nas eleições proporcionais brasileiras reside na constatação histórica, à luz das sucessivas leis eleitorais aprovadas, de que o

ordenamento jurídico nacional nunca pretendeu atingir uma proporcionalidade exata.

Assim, conforme o Código Eleitoral de 1932, que primeiro implantou o sistema eleitoral proporcional no Brasil, mais precisamente em seu art. 58, incisos 5º e 8º, as eleições proporcionais ocorriam em dois turnos simultâneos de votação, sendo que eram considerados eleitos, em primeiro turno, os candidatos que obtivessem o quociente eleitoral e os mais votados nominalmente, quantos indicassem o quociente partidário, e, em segundo turno, eram eleitos simplesmente os candidatos mais votados, ou seja, por meio da adoção do sistema majoritário de maioria simples<sup>1</sup>.

Seguem transcritos os referidos dispositivos legais:

Art. 58. Processa-se a representação proporcional nos termos seguintes.

[...]

5º Estão eleitos em primeiro turno:

- a) os candidatos que tenham obtido o quociente eleitoral (n. 6);
- b) na ordem da votação obtida, tantos candidatos registrados sob a mesma legenda quantos indicar o quociente partidário (n. 7).

[...]

8º **Estão eleitos em segundo turno os outros candidatos mais votados, até serem preenchidos os lugares que não o foram no primeiro turno.**

Por sua vez, o Código Eleitoral de 1935, introduzido pela Lei nº 48, de 4 de maio de 1935, em seus arts. 90 e 94, reproduz as regras do Código de 1932, ou seja, mantendo um componente majoritário no sistema eleitoral proporcional brasileiro.

Nos Códigos Eleitorais subsequentes, datados de 1945, 1950 e 1965, o componente majoritário nas eleições proporcionais brasileiras deslocou-se para a hipótese de nenhum partido político alcançar o quociente

---

<sup>1</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 154.

eleitoral, quando, então, eram considerados eleitos os candidatos mais votados até serem preenchidos todos os lugares.

Vejamos a redação dessa norma, que vem repetida no art. 51 do Código Eleitoral de 1945, no art. 61 do Código Eleitoral de 1945 e no art. 111 do Código Eleitoral de 1965, atualmente em vigor:

Art. 51 do Código Eleitoral de 1945 (instituído pelo Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945): “Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, estarão eleitos os candidatos mais votados até serem preenchidos os lugares”.

Art. 61 do Código Eleitoral de 1945 (instituído pela Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950): “Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados”.

Art. 111 do Código Eleitoral de 1965 (instituído pela Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965): “**Se nenhum Partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados**”. (grifei)

Corroborando o fato de que o ordenamento jurídico nacional nunca pretendeu atingir uma proporcionalidade exata, vejam-se as palavras de Juliano Machado Pires<sup>2</sup>, que comenta o voto do ex-Ministro do Tribunal Superior Eleitoral Carvalho Mourão, em importante julgado daquele Tribunal acerca da constitucionalidade do componente majoritário no Código Eleitoral de 1932:. Nesse voto, o Ministro Carvalho Mourão havia se referido a Joaquim Francisco de Assis Brasil, cuja obra “Democracia Representativa: Do voto e do modo de votar” representa a grande inspiração do sistema eleitoral proporcional brasileiro. Vejamos a lição da doutrina:

*Mourão evoca também em seu voto a obra de Assis Brasil, a quem ele atribui a autoria do Código de 1932. O juiz lembrou que, de acordo com Assis, a lei teve em vista “dar nascimento a uma maioria respeitável” e que “cada opinião tem direito a tantos representantes quantas vezes mostrar possuir o quociente resultante da divisão do número de votantes pelo de representantes a eleger”, havendo, porém, forças que “se*

---

<sup>2</sup> PIRES, Juliano Machado. A INVENÇÃO DA LISTA ABERTA: O Processo de Implantação da Representação Proporcional no Brasil. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/4026>. Acesso em 26/2/2018.

*perdem por não alcançar o quociente”. O ministro prossegue que, no seu entendimento veio a ideia de dois turnos. Um primeiro para assegurar a representação das opiniões que consigam atingi-lo e um segundo turno destinado exatamente a reforçar a maioria para que ela possa governar. Por isso, esse segundo turno deve ser por maioria relativa.*

Sob outro prisma, registre-se que outras normas da legislação eleitoral brasileira limitavam o caráter estritamente proporcional das eleições de Deputado Federal, Estadual e Distrital e de Vereador. Com efeito, é de conhecimento geral que até o ano de 2017, quando o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.488, vigorava a regra inscrita no art. 109, § 2º, do atual Código Eleitoral, pela qual apenas os partidos políticos ou coligações que atingissem o quociente eleitoral participavam do cálculo das sobras.

Ora, é sabido que essa norma tinha o potencial de causar níveis consideráveis de desproporcionalidade nas eleições, ao afastar da possibilidade de eleger representantes políticos os partidos ou coligações que não atingissem o quociente eleitoral. Ocorre que, com o fim das coligações nas eleições proporcionais, aprovada no âmbito da Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, a partir do ano de 2020, o Congresso Nacional decidiu revogar tal restrição.

De todo modo, o Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Cautelar nº 2.694, já teve a oportunidade de se manifestar sobre a compatibilidade do art. 109, § 2º, do Código Eleitoral, com o art. 45 da Constituição Federal, não tendo infirmado a validade do aludido dispositivo legal.

Em síntese, seja pela inserção de elementos majoritários nas eleições submetidas ao princípio proporcional, seja pelas normas constitucionais ou legais que sempre estiveram presentes no ordenamento jurídico pátrio e que permitem mitigações da exata proporcionalidade do voto nas eleições submetidas à lógica proporcional, considero que **os projetos de lei ora examinados não violam os dispositivos constitucionais que exigem o sistema eleitoral proporcional para as eleições de Deputados Federais, Estaduais e Distritais.**

Especificamente no caso do voto distrital misto, não por acaso, na literatura estrangeira, referido sistema eleitoral é denominado "mixed member proportional" (MMP), de maneira que ele também é traduzido para o português como "representação proporcional personalizada".

Nessa mesma senda, o **grupo de trabalho instituído pela Portaria-TSE nº 114, de 2019**, para elaboração de propostas de reforma do sistema eleitoral e da legislação eleitoral, coordenado pelo Excelentíssimo Ministro Luís Roberto Barroso, concluiu pela **desnecessidade de aprovação de emenda constitucional** para implantação do sistema distrital misto. Assim conclui o GT:

Por manter a natureza proporcional do sistema eleitoral, a reforma proposta não exige aprovação por emenda constitucional, bastando mera alteração da legislação, por lei ordinária, com quórum de maioria simples.<sup>3</sup>

Não é outra a conclusão que se pode extrair de uma análise atenta do Projeto de Lei nº 9.212, de 2017, principal. Dos seus dispositivos, observa-se que cada eleitor terá dois votos: um a ser concedido a uma das listas partidárias e o outro a ser dado diretamente a um candidato registrado pelo partido no distrito eleitoral em que o eleitor vota.

A lógica desse sistema eleitoral é predominantemente proporcional, pois, em um primeiro momento, todas as cadeiras em disputa são ordenadas, a partir da quantidade de votos partidários que cada agremiação recebeu, de modo que, da primeira à última cadeira, seja formada uma lista ordenada com a indicação de qual cadeira deve ser destinada a cada partido, à luz dos votos partidários que cada um recebeu.

Veja-se, a propósito, a redação do art. 105-B do Código Eleitoral, proposto pelo PL nº 9.212/2017:

Art. 105-B. Considerados exclusivamente os votos partidários, será elaborada lista ordenada de partidos de acordo com as seguintes regras:

---

<sup>3</sup> Contribuição para o debate acerca da reforma do sistema eleitoral brasileiro: o *sistema distrital misto como alternativa a ser testada*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/reforma-do-sistema-eleitoral>

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

II – as posições seguintes da lista serão definidas conforme as seguintes regras:

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 1 (um), cabendo ao partido que apresentar a maior média nova posição na lista;

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

A partir desse cálculo que leva em conta a proporcionalidade dos votos partidários obtidos por cada agremiação, os partidos políticos devem preencher as cadeiras a que fazem jus, inicialmente com os candidatos que conseguiram ser eleitos pelo voto distrital e, se ainda, sobrarem lugares a ser preenchidos pelo partido, com os nomes dos candidatos indicados na lista partidária preordenada.

Ressalte-se que, nos termos do art. 105-A, § 2º, do projeto principal, os candidatos aos distritos poderão compor também a lista ordenada de seus partidos, de modo que não deve haver maiores variações entre os nomes dos candidatos que serão eleitos, quer pelo voto partidário, quer pelo voto distrital.

A única possibilidade, em abstrato, de alguma desproporcionalidade no sistema eleitoral idealizado pelo PL nº 9.212/2017 refere-se à possibilidade de o partido conquistar um número maior de cadeiras nas eleições distritais, em comparação com a quantidade de vagas a que teria direito pelos votos partidários.

Nesse caso, a proposição determina que as últimas vagas da lista ordenada das cadeiras em disputa sejam ocupadas pelos partidos que se enquadrem nessa situação até que o partido tenha a preservação de todas as cadeiras a que tem direito pelo voto distrital, nos termos em que preconiza o art. 105-C, parágrafo único, do PL nº 9.212/2017.

Constata-se, portanto, que eventual desproporcionalidade do sistema proposto pela proposição principal é eventual e reservada a situações excepcionais.

Não bastassem tais evidências, é certo que o sistema eleitoral proposto pelo PL nº 9.212/2017 é muito próximo do sistema eleitoral alemão, mais conhecido como sistema eleitoral distrital misto.

Registre-se, por oportuno, que, apesar de o sistema eleitoral alemão possuir evidentes componentes majoritários, ele, à semelhança do que foi proposto no projeto de lei principal, é predominantemente proporcional, em respeito ao art. 54, item 3, da Constituição alemã. Decerto, assim dispõe a Lei Fundamental de Bonn:

Art. 54. [...]

(3) A Assembleia Federal é constituída por membros do Parlamento Federal e um número igual de membros eleitos pelos Parlamntos dos Estados, **segundo os princípios da eleição proporcional** (grifei).

Ora, deixando de lado as peculiaridades do sistema eleitoral alemão, é relevante constatarmos que a Constituição do país considerado modelo em termos de sistema distrital misto exige a eleição proporcional para os membros do seu Parlamento, exatamente nos termos do art. 45 da atual Constituição Federal.

Ademais, para sermos precisos em nossa argumentação, registre-se que o sistema eleitoral alemão faz as correções necessárias para garantir a proporcionalidade do sistema como um todo, por meio do acréscimo de cadeiras do Parlamento alemão. Nesse ponto, o PL nº 9.212/2017 aproxima-se mais do sistema misto da Escócia, como nos ensina o cientista político Jairo Nicolau.

Veja-se, a propósito, o exemplo utilizado pelo referido autor para explicar o sistema eleitoral escocês:<sup>4</sup>

*Um partido pode, ocasionalmente, conquistar mais cadeiras no distrito do que na lista. Por exemplo, na mesma eleição (2007), na região de Glasgow, o Partido Trabalhista venceu em nove distritos, mas pela distribuição proporcional teria direito a apenas oito cadeiras. Nesses casos, o partido assegura a*

---

<sup>4</sup> NICOLAU. Jairo Marconi. Sistemas Eleitorais. 6ª ed. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2012, p. 86.

*cadeira; ela é retirada do partido que obteve a última cadeira na distribuição proporcional.*

Registre-se que o sistema eleitoral escocês é também reconhecido como um sistema proporcional, à luz do item 3 do art. 1º do *Scotland Act*, de 1998.<sup>5</sup>

No que tange à juridicidade, observa-se que a matéria em nenhum momento contraria os princípios gerais do direito que informam o sistema jurídico pátrio, razão pela qual a considero jurídica.

Quanto às normas de técnica legislativa e de redação previstas na Lei Complementar nº 95, de 1998, a matéria sob exame revela-se bem escrita e de boa técnica.

Em relação ao mérito, estamos convictos da oportunidade e da conveniência da adoção, no Brasil, de um sistema eleitoral misto, que respeite a proporcionalidade do voto partidário, mas, ao mesmo tempo, permita a eleição de representantes políticos em distritos eleitorais menores.

Sem dúvida, a adoção, no Brasil, desse sistema possui inúmeros benefícios. Além de reduzir os custos das campanhas, uma vez que elas se darão em uma circunscrição eleitoral menor e sem a disputa interna entre candidatos de um mesmo partido, o sistema eleitoral ora examinado aproximará os representantes políticos eleitos dos seus eleitores, permitindo uma maior participação popular na condução da vida política nacional e, conseqüentemente, acarretando um aumento da legitimidade e da representatividade do parlamento brasileiro.

É amplamente majoritário o sentimento de que o atual sistema proporcional de lista aberta se baseia em imensos distritos eleitorais, nos quais uma multidão de candidatos se acotovela na disputa por eleitorados vastíssimos. Esse sistema não cria vínculos claros entre o eleitor e os

---

<sup>5</sup> Segue a literalidade desse dispositivo legal: "(3) Members of the Parliament for each region shall be returned at a general election under the additional member system of proportional representation provided for in this Part and vacancies among such members shall be filled in accordance with this Part" (em tradução livre: "Os membros do Parlamento para cada região devem ser devolvidos em uma eleição geral sob o sistema de representação proporcional adicional previsto na presente Parte e as vagas entre esses membros devem ser preenchidas de acordo com esta Parte").

candidatos, fazendo com que muitos eleitores sequer lembrem o nome dos candidatos nos quais votaram nas últimas eleições.

Essa realidade não pode continuar, sob pena de o próprio regime democrático ser posto à prova e a nossa jovem democracia ser questionada em suas premissas básicas de credibilidade e de confiança dos cidadãos, no tocante a sua capacidade de lhes proporcionar uma vida digna e de lhes ofertar uma legislação que conte com o consentimento e reconhecimento sociais.

O sistema eleitoral proposto pelo PL nº 9.212/2017 mantém os benefícios de um sistema eleitoral proporcional, consistentes no respeito às minorias e à pluralidade das diversas forças políticas com representatividade na sociedade, associando-os às vantagens de campanhas eleitorais mais baratas e da maior proximidade entre eleitor e eleito, proporcionados pela redução do tamanho dos distritos eleitorais, e do reforço do papel dos partidos políticos, fruto do controle da lista partidária preordenada.

Esse sistema é engenhoso, pois imprime um componente majoritário nas eleições proporcionais em apenas metade das cadeiras a que cada Unidade da Federação tem direito. Esse componente majoritário reforçará a governabilidade do sistema político brasileiro, que se caracteriza atualmente pelo altíssimo grau de fragmentação e de instabilidade, além de aprimorar o diálogo e a identificação dos eleitores com os seus representantes legislativos.

Registre-se, ainda, a preocupação do Projeto de Lei nº 9.212/2017 com a configuração dos distritos eleitorais – daí o estabelecimento de diversos parâmetros para que a Justiça Eleitoral defina os seus limites territoriais sem que haja o beneficiamento ou prejuízo arbitrário e indevido a qualquer dos partidos políticos.

No entanto, torna-se oportuno levar em consideração as sugestões do relatório do já referido grupo de trabalho do TSE coordenado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, as quais, por sua vez, foram inspiradas em recomendações da Comissão de Veneza, órgão consultivo do Conselho da Europa sobre questões constitucionais.

Enumeramos, assim, as inovações da proposta do TSE ainda não contempladas pelo Projeto de Lei nº 9.212, de 2017, principal:

1. *Sistema proporcional em listas pré-ordenadas para Vereador em municípios com menos de 200 mil eleitores:* no entendimento do GT, com o qual concordamos, o componente distrital nesses municípios é desnecessário, e a manutenção do sistema eleitoral proporcional em lista aberta representaria também a permanência de seus vícios, como a baixa representatividade e a disputa interna entre candidatos do mesmo partido;
2. *Competência e prazo para a distritalização:* a divisão das unidades da Federação em distritos deve, segundo o GT, ocorrer com antecedência mínima de um ano das eleições e, excepcionalmente, no caso das eleições de 2020, com seis meses de antecedência. A demarcação, por sua vez, deveria ser precedida da oitiva, em audiência pública, de representantes dos partidos políticos e outras entidades ou órgãos representativos habilitados, em modelo análogo ao já empregado no TSE para aprovação de instruções, nos termos do art. 105 da Lei nº 9.504, de 1997;
3. *Mínimo de 30% e máximo de 70% das candidaturas de cada sexo nas listas partidárias:* segundo o GT, na formação das listas partidárias, elas devem ser ordenadas de modo que a cada três posições consecutivas da lista uma seja ocupada por candidatura de sexo distinto das outras duas.

Por todo o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei números 9.212/2017, 7.537/2006, 1.297/2007, 7.986/2010, 574/2011, 593/2011, 809/2011, 1.596/2011, 5.915/2013, 413/2015, 7.055/2017, 9.213/2017, 3.708/2019, 3.753/2019 e

3.190/2019 e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei n. 9.212/2017 na forma do substitutivo em anexo e pela rejeição dos demais.

Sala da Comissão, em        de        de 2019.

Deputado SAMUEL MOREIRA

Relator

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 9.212/2017

Altera a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores e o voto em lista preordenada nas eleições de Vereador nos Municípios com até duzentos mil eleitores.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10. Nas eleições para a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras de Vereadores de Municípios com mais de duzentos mil eleitores, os partidos poderão registrar:

I – lista ordenada de candidatos no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher na respectiva circunscrição, na qual, a cada três posições consecutivas, uma deverá ser de candidatura de sexo distinto das outras duas;

II – um candidato e seu suplente, em cada um dos distritos eleitorais em que a circunscrição for dividida.

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

§ 4º O Tribunal Superior Eleitoral deverá publicar os limites dos distritos eleitorais, com antecedência mínima de um ano da data das eleições, ouvidos, previamente, em audiência pública, representantes dos partidos políticos e outras entidades ou órgãos representativos habilitados pelo Tribunal, observando-se os seguintes critérios:

I – o número de eleitores de cada distrito será equivalente ao número de eleitores da circunscrição dividido pela quantidade de distritos, devendo o Tribunal observar o limite máximo de diferença de número de eleitores entre os distritos de até 10% (dez por cento), a mais ou a menos;

II – os distritos deverão ser geograficamente contíguos;

III – a demarcação dos distritos deve tanto quanto possível maximizar a compacidade e reduzir a endentação;

IV – é obrigatória nova demarcação dos distritos:

a) sempre que a diferença do número de eleitores entre os distritos for superior a 15% (quinze por cento);

b) a cada 10 (dez) anos.

§ 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.

§ 6º No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no inciso I do *caput*, os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até trinta dias antes do pleito. (NR)

Art. 10-A. Nas eleições para as Câmaras de Vereadores de Municípios com até duzentos mil eleitores, os partidos poderão registrar lista preordenada de candidatos para as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher na respectiva circunscrição, sendo que, a cada três posições consecutivas, uma deverá ser de candidatura de sexo distinto das outras duas.

Parágrafo único. No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no *caput*, os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até trinta dias antes do pleito.

.....  
Art. 59. ....

.....  
§ 2º Na votação para as eleições proporcionais de Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereador dos Municípios com mais de duzentos mil eleitores, o eleitor registrará, para cada cargo em disputa:

I – o voto no candidato do respectivo distrito;

II – o voto partidário.

§ 2º-A Na votação para as eleições proporcionais de Vereador dos Municípios com até duzentos mil eleitores, o eleitor registrará o voto partidário.

..... (NR)

.....  
 Art. 89-A. Nas eleições de 2020, o prazo de que trata o § 4º do art. 10 será de seis meses antes das eleições.”

Art. 2º O Capítulo IV do Título I da Parte Quarta da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passa a vigorar com a seguinte redação:

#### “CAPÍTULO IV

#### DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

#### Seção I

Da Representação Proporcional em Distritos Uninominais

#### Subseção I

Das Disposições Preliminares

Art. 105. Os candidatos a Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador de Municípios com mais de duzentos mil eleitores serão eleitos:

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

II – pelo voto partidário, de acordo com a metodologia estabelecida nesta Seção.

§ 1º Para os fins desta Seção, entende-se por voto partidário o voto dado a partido para determinado cargo na circunscrição eleitoral, registrado na forma do art. 59, § 2º, inciso II, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

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

§ 3º Em caso de empate no voto distrital, será eleito o candidato mais idoso.

§ 4º Consideram-se suplentes:

I – o candidato registrado juntamente com o titular eleito, no caso de vaga preenchida pelo voto distrital;

II – os candidatos da lista preordenada não eleitos titulares, na ordem apresentada pelo partido político.

§ 5º Na ocorrência de vaga obtida pelo voto distrital, serão realizadas eleições para preenchê-la no prazo de quarenta dias, salvo se faltarem menos de quinze meses para o término do mandato, quando então o suplente a preencherá de modo definitivo para completar o período de mandato restante.

#### Subseção II

##### Da Lista ordenada de Partidos da Circunscrição

Art. 106. Considerados exclusivamente os votos partidários, será elaborada lista ordenada de partidos de acordo com as seguintes regras:

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

II – as posições seguintes da lista serão definidas conforme as seguintes regras:

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 1 (um), cabendo ao partido que apresentar a maior média nova posição na lista;

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

#### Subseção III

##### Da Distribuição dos Lugares aos Candidatos

Art. 107. As cadeiras que cada partido tenha conquistado pelo voto distrital serão distribuídas em correspondência com as vagas que lhe tiverem sido atribuídas na lista preordenada de que trata o art. 106.

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. 106, 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. 108. As vagas remanescentes após a distribuição prevista no art. 107 serão preenchidas por candidatos dos respectivos partidos conforme a lista prevista no § 2º do art. 105.

## Seção II

Da Representação Proporcional em lista partidária preordenada

Art. 109. Os candidatos a Vereador de Municípios com até duzentos mil eleitores serão eleitos pelo voto partidário, de acordo com a metodologia estabelecida nesta Seção.

Parágrafo único. Para os fins desta Seção, entende-se por voto partidário o voto dado a partido para determinado cargo na circunscrição eleitoral, registrado na forma do art. 59, § 2º-A, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Art. 110. Em cada circunscrição eleitoral, as cadeiras serão preenchidas pelos partidos políticos segundo o critério das maiores médias, nos termos do art. 106.

Art. 111. Serão eleitos, entre os candidatos registrados pelo partido, tantos quantos o critério referido no art. 110 indicar, na ordem da lista preordenada registrada pelo partido.

Art. 112. Consideram-se suplentes de cada partido político os candidatos da lista preordenada não eleitos titulares, na ordem apresentada pelo partido.

Art. 113. Na ocorrência de vaga, não havendo suplente para preenchê-la, far-se-á eleição, salvo se faltarem menos de quinze meses para findar o período de mandato.”

Art. 3.º A Lei nº 9.096, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 15. ....

X – procedimentos democráticos para a montagem das listas partidárias preordenadas. (NR)”

Art. 4.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial, não se aplicando às eleições que ocorram até um ano da data de sua vigência. Sala da Comissão, em        de        de 2019.

Deputado SAMUEL MOREIRA

Relator