



CÂMARA DOS DEPUTADOS

***PROJETO DE LEI N.º 2.737, DE 2011** **(Do Senado Federal)**

PLS 129/2011

Ofício nº 2.068/2011 (SF)

Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para adequar a redação do § 2º do art. 109 à Constituição Federal; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do de nº 1.358-A/2003 apensado (relator: DEP. RUBENS OTONI).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD). APENSE-SE A ESTE PL-602/1995. EM VIRTUDE DA APENSAÇÃO A ESTE DO PL 602/1995, CUJO APENSADO PL 1358/2003 OBTEVE PARECER DA CCJC NO DIA 02/12/08, O PL 2737/2011 E SEUS APENSADOS ENCONTRAM-SE PRONTOS PARA A PAUTA DO PLENÁRIO.

APRECIÇÃO:

Proposição sujeita à apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I – Projeto inicial

II - Projetos apensados: 602/95; 712/95; 4.292/98; 2.947/00; 1.358-A/03; 7.646/06; 3.693/08; 5.250/09; 5495/09; 6.946/10, 2.060/11 6336/13, 6339/13, 1717/15, 2518/15, 8280/17, 8921/17 e 10040/18

(*) Atualizado em 05/06/18, para inclusão de apensados (18)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O § 2º do art. 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 109
.....

§ 2º Concorrerão à distribuição dos lugares não preenchidos pelos quocientes partidários todos os partidos concorrentes, tenham ou não obtido o quociente eleitoral.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 18 de novembro 2011.

Senador José Sarney
Presidente do Senado Federal

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965

Institui o Código Eleitoral.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que sanciono a seguinte Lei, aprovada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 4º, *caput*, do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964.

.....
PARTE QUARTA
DAS ELEIÇÕES

TÍTULO I
DO SISTEMA ELEITORAL

.....
CAPÍTULO IV
DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

.....
Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

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

§2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral. [\(Artigo com redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985\)](#)

Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.
.....

PROJETO DE LEI N.º 602, DE 1995 (D BETO LELIS)

Suprime o parágrafo 2º do art.109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.

DESPACHO:
APENSE-SE AO PL-2737/2011.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica suprimido, da Lei nº4.737, de 15 de julho de 1965,
que institui o Código Eleitoral, o parágrafo 2º do art. 109.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

JUSTIFICAÇÃO

Legislar a respeito de matéria eleitoral em um país complexo como o nosso apresenta múltiplas dificuldades. É preciso garantir a representação das várias regiões e dos muitos interesses que compõem a nação. Por outro lado, é preciso propiciar aos eleitores a capacidade de entenderem e participarem o melhor possível do processo. Em suma, precisamos de um processo eleitoral que seja aberto à participação e compatível com o costume e as expectativas do eleitorado.

O presente projeto de lei leva em consideração essas necessidades. A alteração proposta não modifica em nada o procedimento do eleitor. Trata-se apenas de tomar o resultado eleitoral mais próximo das intenções que o eleitorado manifesta, sem mudar a forma pela qual ele as manifesta. A aproximação entre o resultado e a intenção do povo votante se dá pela simples eliminação de uma norma restritiva presente em nosso Código Eleitoral. Por força dessa norma, os partidos que não tenham votação igual ou superior ao quociente eleitoral! ~, ou seja, igual ou superior ao resultado da divisão do total de votos da circunscrição eleitoral pelo número de lugares a preencher -, esses partidos não participam da distribuição de cadeiras.

Deve-se frisar que esse dispositivo distorce a representação. Se um ou dois partidos são os únicos a alcançarem o quociente eleitoral, mesmo que eles recebam apenas uma percentagem relativamente pequena dos votos (digamos, vinte e cinco por cento), serão também os únicos a ocuparem as vagas devidas à circunscrição em causa. Todos os setenta e cinco por cento dos votos dirigidos a outros partidos pura e simplesmente se perdem. Esta é uma norma francamente incompatível com a necessidade de abrir o processo eleitoral à participação popular e tomar essa participação realmente efetiva, capaz de influenciar decisivamente no resultado das eleições.

A distorção do resultado eleitoral é particularmente nociva nos Estados com menor número de representantes. Por uma razão simples. Se são poucos os lugares a preencher, o quociente eleitoral vai representar um percentual elevado dos votos da circunscrição. Em um Estado com dez representantes, o quociente eleitoral vai ficar na casa dos dez por cento dos votos. Se dois partidos, e só eles, alcançam doze por cento dos votos cada um, vão dividir entre si os dez lugares. E um partido que alcance oito por cento dos votos, o terceiro colocado, não terá lugar nenhum.

Por essas razões, a norma que pretendemos eliminar da legislação eleitoral mostra-se como portadora de flagrante injustiça. Só se explica por uma intenção de restringir a participação popular francamente incompatível com o processo de democratização do país, ao qual devemos dar continuidade. Espero, por isso, a aceitação da proposta e uma fácil e rápida aprovação.

Sala das Sessões, em 8 de junho de 1995.

Deputado BETO LELIS

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

**LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965
(Texto consolidado)**

Institui o Código Eleitoral.

**PARTE QUARTA
DAS ELEIÇÕES
TÍTULO 1
*Do Sistema Eleitoral***

**CAPÍTULO IV
*Da Representação Proporcional***

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

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;

II — repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

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

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

.....
.....

PROJETO DE LEI N.º 712, DE 1995

(Do Sr. Aldo Arantes)

Suprime o parágrafo 2º do art. 109 do Código Eleitoral, assegurando a distribuição das sobras aos partidos que não atingiram o quociente eleitoral.

DESPACHO:
APENSE-SE AO PL. 602/95.

O Congresso Nacional decreta

Art 1º Fica revogado, da Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral, o § 20 do art. 109.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta visa corrigir uma grave distorção no processo eleitoral brasileiro. Os partidos que não atingem o quociente, mas que se aproximam bastante do mesmo, não se beneficiam na contagem das sobras para a contagem de seus candidatos.

A nível mundial a definição do quociente eleitoral é o critério para a distribuição das cadeiras no Parlamento, mas não uma cláusula impeditiva para que os partidos que se aproximam deste quociente se beneficiem na distribuição das vagas.

Os cidadãos preocupados com a consolidação do regime democrático em nosso País são unânimes a respeito da necessidade de se propiciar o seguimento da tendência para a incorporação dos excluídos da cidadania ao processo eleitoral. O crescimento constante, em termos absolutos e relativos, do eleitorado brasileiro durante este século, constitui um dos fenômenos políticos estruturalmente mais importantes registrados em nossa história.

Contraditoriamente, a nossa legislação eleitoral, pensada muitas vezes para dirigir as escolhas dos eleitores no sentido de beneficiar grupos e sustentar estruturas de poder desprovidas de suficiente apoio popular, acabou por ter um papel importante no processo de incorporação. São as chamadas consequências imprevistas das ações humanas. Aquela legislação demonstrou possuir grande flexibilidade, permitindo a multiplicação de propostas eleitorais e de formas de organização das pessoas interessadas em participarem ativamente da política institucional nos vários níveis da Federação.

No entanto, como é óbvio, alguns dos entraves à participação popular colocados na lei continuam desempenhando o papel para que foram

pensados, exatamente o de entraves. Por isso, não pode haver dúvidas a respeito do papel do Congresso Nacional neste momento. Cabe-nos levar adiante o processo de democratização das instituições, fornecendo aos brasileiros, de todos os quadrantes territoriais, ideológicos e sócio-econômicos, meios e motivações para se incorporarem ao sistema político-eleitoral e para exercerem amplamente a cidadania.

O primeiro passo para o desempenho dessa tarefa é a identificação dos pontos de estrangulamento da legislação eleitoral. Identificados os pequenos mecanismos de exclusão disseminados na lei, cumpre passar a removê-las.

O presente projeto de lei visa a contribuir para a consecução desse objetivo. Nosso Código Eleitoral, no parágrafo 2º do artigo 109, exclui da distribuição de lugares em eleições proporcionais os partidos cuja votação seja inferior ao quociente eleitoral da circunscrição. Esta norma é flagrantemente antidemocrática desvirtua a proporcionalidade da representação e elimina arbitrariamente partidos bem votados na competição eleitoral. Sua única finalidade consiste em dificultar a representação de algumas forças minoritárias, mas expressivas, no cenário político nacional. Este fato resulta necessariamente em desestímulo à participação dos homens e mulheres que se identificam com aquelas forças e com o projeto que apresentam.

Dado o objetivo democratizante da proposta, estou certo de que encontrará apoio generalizado na Casa. Espero dos meus Pares contribuições para a continuidade do processo de abertura política, via eliminação de entraves a participação popular na vida política brasileira.

Sala das Sessões, em 29 de junho 1995

Deputado Aldo Arantes

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

Código Eleitoral

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965
(Texto consolidado)

Institui o Código Eleitoral.

O Presidente da República:

Faço saber que sanciono, a seguinte Lei, aprovada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 4º, *caput*, do Ato Institucional de 9 de abril de 1964:

.....

PARTE QUARTA
DAS ELEIÇÕES
TÍTULO I
Do Sistema Eleitoral

.....

CAPÍTULO IV
Da Representação Proporcional

.....
Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

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;

II — repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

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

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

PROJETO DE LEI N.º 4.292, DE 1998 **(Do Sr. João Paulo)**

Altera regras sobre distribuição de lugares nas eleições proporcionais, dando nova redação ao § 2º do art. 109 da Lei nº 4.737, de 1965 - Código Eleitoral.

DESPACHO:

APENSE-SE AO PL. 602/95.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O § 2º do art. 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 109

.....

§ 2º Não é necessário obter o quociente eleitoral para que o partido possa concorrer à distribuição dos lugares mencionados neste artigo.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A proposta que apresentamos visa suprimir de nosso sistema eleitoral a “cláusula de barreira”, instituída pelo § 2º do art. 109 do Código Eleitoral. Este dispositivo determina que apenas os partidos que tenham atingido o quociente eleitoral em cada Estado estão aptos a receber cadeiras. O quociente eleitoral na maioria dos Estados é muito alto - num Estado que elege 8 Deputados, por exemplo, o quociente será equivalente a 12,5% dos votos válidos. Exigir que um partido tenha este percentual de votos para conquistar cadeiras equivale a instituir uma cláusula de barreira em grande parte dos Estados maior que a alemã (5%).

Por este motivo, propomos alterar a redação do § 2º do art. 109, tomando explícito que os partidos que não obtêm o quociente eleitoral também podem candidatar-se às sobras.

Brasília, 19 de maio de 1998.

Deputado JOÃO PAULO

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

CÓDIGO ELEITORAL

LEI Nº 4737, DE 15 DE JULHO DE 1965

INSTITUI O CÓDIGO ELEITORAL.

PARTE QUARTA

Das Eleições

TÍTULO I

Do Sistema Eleitoral

CAPÍTULO IV

Da Representação Proporcional

Art. 109 - Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

**Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985*

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

** Redação dada pela Lei número 7.454, de 30/12/1985.*

§ 2º - Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

**Redação dada pela Lei número 7.454, de 30/12/1985.*

PROJETO DE LEI Nº 2.947, DE 2000

(Do Sr. Haroldo Lima)

Revoga o § 2º do art. 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.

DESPACHO:

APENSE-SE AO PL 602/95.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica revogado o § 2º do art. 109 da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

Justificação

A proibição aos partidos que não atingiram o quociente eleitoral de concorrerem à distribuição das vagas decorrentes das sobras, constitui-se, atualmente, numa perversa cláusula de barreira, que afeta a proporcionalidade.

A depender das circunscrições e do tamanho destas, a representação proporcional é mais golpeada. Assim, quanto menor for a circunscrição, maior será o percentual de exclusão da proporcionalidade. Com efeito, nas circunscrições que elegem apenas 8 deputados federais, o quociente eleitoral tjca no patamar em tomo de 10%. E exemplar o caso do Acre que tem um quociente eleitoral em tomo de 12,5% dos votos. Isto significa que a barreira impede a representação de partidos com grande representatividade na circunscrição e que tenham votação muito próxima do quociente eleitoral. Esta barreira, em cada circunscrição eleitoral, é maior do que cláusula de barreira nacional de 5% introduzida no art. 13 da Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), inspirada no sistema eleitoral alemão.

Dentro de uma reforma democrática que aperfeiçoe o nosso sistema eleitoral, impõe-se a imediata revogação dessa barreira, associada a outras iniciativas de fortalecimento dos Partidos

Sala das Sessões, 13 de abril de 2000

Deputado HAROLDO LIMA

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

CÓDIGO ELEITORAL

LEI Nº 4737, DE 15 DE JULHO DE 1965

INSTITUI O CÓDIGO ELEITORAL.

PARTE QUARTA

Das Eleições

TÍTULO I

Do Sistema Eleitoral

CAPÍTULO IV

Da Representação Proporcional

Art. 109 - Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

**Redação dada pela Lei n,mero 7.454, de 30/12/1985*

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

* *Redação dada pela Lei número 7.454, de 30/12/1985.*

§ 2º - Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

**Redação dada pela Lei número 7.454, de 30/12/1985.*

LEI Nº 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995

DISPÕE SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS,
REGULAMENTA OS ARTIGOS 17 E 14, §
3º INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL.

TÍTULO II

**DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS PARTIDOS
POLÍTICOS**

CAPÍTULO II

DO FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR

Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido, que em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

PROJETO DE LEI N.º 1.358-A, DE 2003
(Do Sr. Renildo Calheiros)

Revoga o § 2º do art. 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela aprovação (relator: DEP. RUBENS OTONI).

DESPACHO:
APENSE-SE AO PL-602/1995.

S U M Á R I O

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

- parecer do relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica revogado o § 2º do art. 109 da Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A proibição aos partidos que não atingiram o quociente eleitoral de concorrerem à distribuição das vagas decorrentes das sobras constitui-se, atualmente, uma perversa cláusula de barreira, que afeta a proporcionalidade.

Muitas vezes esta proibição contribui para uma enorme distorção na representatividade proporcional da sociedade. Em vários estados, esta barreira chega a ser superior a cláusula de barreira nacional de 5% introduzida no art. 13 da Lei nº 9.096/95.

Dentro de uma reforma democrática que aperfeiçoe o nosso sistema eleitoral, impõe-se imediata revogação dessa barreira, associada a outras iniciativas de fortalecimento dos partidos.

Sala das Sessões, 30 de junho de 2003

Deputado Renildo Calheiros
PC do B/PE

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS/CEDI
--

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965

Institui o Código Eleitoral.

.....
PARTE QUARTA
DAS ELEIÇÕES

TÍTULO I
DO SISTEMA ELEITORAL

.....
CAPÍTULO IV
DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

.....
Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

** Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985.*

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

** Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985.*

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

** Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985.*

Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

LEI Nº 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995

Dispõe sobre Partidos Políticos, Regulamenta os Artigos 17 e 14, § 3º, Inciso V, da Constituição Federal.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA no exercício do cargo de PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO II

DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

CAPÍTULO II

DO FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR

Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido, que em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

CAPÍTULO III

DO PROGRAMA E DO ESTATUTO

Art. 14. Observadas as disposições constitucionais e as desta Lei, o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I - RELATÓRIO

Trata-se de sucinto Projeto de Lei, de autoria do ilustre deputado Renildo Calheiros, destinado a revogar o dispositivo do Código Eleitoral (art. 109, § 2º) que atualmente exclui, da distribuição de lugares nas casas legislativas, os partidos políticos e coligações cujas votações sejam inferiores em número ao quociente eleitoral. De acordo com o parlamentar, o dispositivo constitui uma perversa cláusula de barreira, que distorce a representação política

proporcional em nosso país.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 32, IV, a e e, do Regimento Interno, pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa da proposição, além de avaliá-la quanto ao mérito.

Quanto à constitucionalidade e juridicidade, não há reparos a fazer. A competência legislativa em matéria concernente ao direito eleitoral é privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal, cabendo ao Congresso Nacional dispor sobre ela e tendo-se por legítima a iniciativa parlamentar (arts. 48, *caput*, e 61). Tampouco se vislumbra qualquer afronta aos requisitos materialmente constitucionais.

No que diz respeito ao mérito, cabe destacar, de saída, que a questão vem sendo tratada, na Câmara dos Deputados, há alguns anos, sendo já objeto de relativo consenso, em sentido favorável à proposta do deputado Renildo Calheiros. Não por outra razão, a extinção da barreira contida no art. 109, § 2º, do Código Eleitoral, foi prevista pela Comissão Especial da Reforma Política, no Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, cuja avaliação encontra-se a cargo desta Comissão Permanente, em conjunto com o Projeto de Lei nº 5.268, de 2001, de Comissão Especial análoga, constituída na legislatura passada.

Como relator dos citados Projetos, já me pronunciei favoravelmente a que os partidos que não alcancem o quociente eleitoral participem, mesmo assim, da distribuição de lugares nas casas legislativas, por entender que, além de justa, a medida, por não acarretar efeitos significativos sobre os resultados eleitorais, sequer exige cuidado maior para ser aprovada.

Ora, embora os Projetos oriundos das Comissões especialmente destinadas à avaliação da reforma política mereçam, em minha opinião, servir como parâmetros na discussão dessas matérias, nada impede que determinada proposta, de foco mais restrito, prossiga tramitando em separado, desde que sua aprovação isolada não colida com o espírito da reforma pretendida. É exatamente esse o caso do Projeto de Lei em análise.

O voto é, assim, pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, **pela aprovação** do Projeto de Lei nº 1.358, de 2003.

Sala da Comissão, em 07 de outubro de 2005.

Deputado RUBENS OTONI

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra o voto do Deputado Roberto Magalhães, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.358/2003, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Rubens Otoni.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Eduardo Cunha - Presidente, Regis de Oliveira e Maurício Quintella Lessa - Vice-Presidentes, Antonio Carlos Biscaia, Arolde de Oliveira, Benedito de Lira, Bruno Rodrigues, Cândido Vaccarezza, Carlos Bezerra, Edmar Moreira, Efraim Filho, Felipe Maia, Flávio Dino, Geraldo Pudim, Gerson Peres, Indio da Costa, José Carlos Aleluia, José Eduardo Cardozo, José Genoíno, Leonardo Picciani, Mainha, Marcelo Itagiba, Marcelo Ortiz, Mauro Benevides, Moreira Mendes, Nelson Trad, Paes Landim, Pastor Pedro Ribeiro, Paulo Maluf, Roberto Magalhães, Sandra Rosado, Sérgio Barradas Carneiro, Silvinho Peccioli, Valtenir Pereira, Vicente Arruda, Zenaldo Coutinho, Antônio Carlos Biffi, Antonio Carlos Magalhães Neto, Arnaldo Faria de Sá, Bernardo Ariston, Carlos Alberto Leréia, Chico Lopes, Colbert Martins, Dilceu Sperafico, Edmilson Valentim, Eduardo Valverde, João Almeida, João Magalhães, Jorginho Maluly, Luiz Couto, Mauro Lopes, Roberto Santiago, Ronaldo Caiado, Rubens Otoni, Vital do Rêgo Filho, Waldir Neves e William Woo.

Sala da Comissão, em 2 de dezembro de 2008.

Deputado EDUARDO CUNHA
Presidente

PROJETO DE LEI N.º 7.646, DE 2006

(Do Sr. Feu Rosa)

Altera a redação do art. 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

DESPACHO:
APENSE-SE À(AO) PL-602/1995.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O artigo 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965,

passa a ter a seguinte redação:

“Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos segundo a ordem decrescente das sobras obtidas sob a mesma legenda ou coligação de legendas. (NR)”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

1. O procedimento ora proposto aumenta a representatividade. Com a adoção direta das sobras, depois de aplicado o quociente partidário, o total de votos representados nos Parlamentos cresce. Todos os parlamentares (menos senadores) eleitos, pelas regras atuais, se somados seus votos em cada casa legislativa, o total de votos ali representados raramente chega aos 20% (vinte por cento) dos votos sufragados. De cada cinco eleitores, quatro votaram em candidatos que perderam as eleições e, por questões de toda natureza, os parlamentares ficam menos representativos e mais fracos. É comum as pesquisas em períodos pós-eleitorais, não muito afastadas dos pleitos, constatarem que a maior parte dos eleitores não se recorda em quem votou “nas últimas eleições”;

2. A Comissão de Legislação Participativa já conceitua a possibilidade de maior participação do povo consciente na Câmara dos Deputados e nos Legislativos. Muitas Assembléias Legislativas e parlamentos municipais acataram a proposta do então Presidente da Câmara Aécio Neves. São mecanismos para melhorar o perfil de representatividade e participação do povo (mormente jovens) no processo democrático. Aumentar a possibilidade de outras correntes de opinião fazerem parte e influenciarem o processo de decisão do Congresso Nacional, de nossas Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais constitui um inquestionável avanço democrático;

3. Uma sobra maior não significa absolutamente favorecimento a qualquer partido ou coligação, como alguns podem supor. Nada impede que um partido ou coligação, que já tenha ocupado, por exemplo, 30% ou mais das vagas, baseado no quociente eleitoral, tenha sobra maior do que um partido ou coligação que tenha atingido o quociente eleitoral e tenha atingido o quociente eleitoral e tenha preenchido menos assentos. A questão é que uma sobra maior sendo contemplada, além de privilegiar a proporcionalidade matemática, obriga a um maior número de eleitores serem representados, o que enriquece, torna mais forte o parlamento;

4. Observando as definições e os conceitos decorrentes de proporcionalidade constante em todos os textos acadêmicos, já consolidado o

quociente eleitoral (art. 109, parágrafo 2º do Código Eleitoral), o método hoje em vigor certamente é passível de inconstitucionalidade, consoante o que foi recentemente decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no que tange à “Cláusula de Barreira” (Lei nº 9.096/1995);

5. A seguir, uma ilustração, que pode servir de base para todos os casos semelhantes. Existe tramitando, hoje, fato relacionado com as eleições passadas de 1º de outubro, no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), um **RECURSO ESPECIAL** do Partido Democrático Trabalhista (PDT) do Estado do Mato Grosso. Ele trata, entre outros pontos, das disparidades do método atual de definir vagas através dos termos do artigo 109, incisos I e II do Código Eleitoral. Uma coligação que já tinha preenchido 09 (nove) vagas, de um total de 24, da Assembléia Legislativa, consegue mais uma vaga, pela maior média. No caso em tela, os votos válidos somaram 1.448.332 e o quociente eleitoral foi de 60.347 votos. A coligação conseguiu 9,042454 quocientes partidários. Desprezada a fração (art. 107), chega-se a nove vagas. Tal sobra equivale a 0,042454 (4,24%) do quociente eleitoral ou 2.562 votos. Já o PDT preencheu uma vaga de deputado estadual e, além do quociente partidário, obteve uma sobra de 0,636933 (63,69%) do quociente eleitoral, ou 38.437 votos! Não existe critério de proporcionalidade que possa justificar tal absurdo;

6. O Brasil é, orgulhosamente para todos nós, o país onde se inventou e se utiliza com eficiência a urna eletrônica. Damos exemplo de rapidez, confiabilidade, eficiência, qualidade de eleições, e estamos transferindo tecnologia do setor para o mundo todo, que nos admira nesse aspecto. Acredito estarmos num momento de aperfeiçoamento dos mecanismos em favor de melhores índices de participação e representatividade parlamentar, pilares básicos de uma democracia que estamos lutando para aprimorar.

7. A fórmula D'Hondt (ou algoritmo D'Hondt) faz com que os partidos ou coligações majoritárias tenham representações na Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores bem superiores à realidade dos votos obtidos, o que corresponderia às regras de proporcionalidade; são os chamados “rendimentos hondtianos”. Estudos têm comprovado que a porcentagem média de cadeiras nos parlamentos, para os “partidos pequenos”, acompanha valores correspondentes à metade das porcentagens obtidas de votos;

8. O preceituado para a distribuição de cadeiras nos parlamentos brasileiros (menos para o Senado Federal), conforme rezam os incisos I e II do artigo 109 do C.E. em comento, é uma variante do Método Jefferson (de Thomas Jefferson, Ex-presidente dos Estados Unidos da América, que o inventou e

foi colocado em prática a partir de 1792). Ele foi aperfeiçoado pelo Dr. Victor D'Hondt, professor de Direito Civil da universidade de Ghent (Grand), da Bélgica, e também matemático. Data de 1870, época de Napoleão III da França e da Rainha Victória, da Inglaterra. Era um período muito forte de sedimentação conservadora na sociedade européia, hegemônica no mundo. A porcentagem de alfabetizados era inferior a 10% da população da Europa e, só para exemplificar as condições locais, na Suíça era muito comum o *bócio endêmico*. Existiam dificuldades de entendimento de operações aritméticas simples para grandes proporções da população. O uso de números inteiros facilitava as contas e havia grande medo, por parte das classes dominantes, da ocorrência de mudanças bruscas (para a cultura da época). Não existia democracia representativa forte como a conhecemos;

9. Recentemente, em decisão emblemática, o STF, unanimemente, consolidou os direitos dos pequenos partidos de terem representatividade e meios de mantê-la, ao derrubar a chamada “cláusula de barreira”. O Supremo considerou inconstitucional a Lei nº 9.096/1995 e acabou com a “ditadura das maiorias” no sistema partidário brasileiro. Resta materializar tal avanço na legislação eleitoral e consequentemente na realidade das representações parlamentares desejada pelos eleitores brasileiros. Os partidos que cumpriram a cláusula de barreira elegeram 72,64% dos deputados federais. E iriam ter, caso o STF não a derrubasse, 99% dos recursos do Fundo Partidário; maior concentração de poder político que resulta em maior concentração de renda;

10. Os grandes partidos e coligações, pela regra atual do art. 109, incisos I e II do Código Eleitoral, obtiveram mais de 40 cadeiras de deputados federais só por conta dos “rendimentos hondtianos”.

Diante do exposto, estou certo de que a proposição ora apresentada contará com o apoio de meus ilustres pares no Congresso Nacional.

Sala das Sessões, em 12 de dezembro de 2006.

Deputado FEU ROSA

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS/CEDI
--

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965

Institui o Código Eleitoral.

.....

**PARTE QUARTA
DAS ELEIÇÕES**

TÍTULO I
DO SISTEMA ELEITORAL

CAPÍTULO IV
DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

** Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985.*

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

** Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985.*

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

** Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985.*

Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

LEI Nº 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995

Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA no exercício do cargo de PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

Art. 2º É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

PROJETO DE LEI N.º 3.693, DE 2008
(Do Sr. Lira Maia)

Determina a distribuição dos lugares não preenchidos pela aplicação do quociente partidário aos candidatos individualmente mais votados nas eleições de deputados e de vereadores.

DESPACHO:
APENSE-SE À(AO) PL-602/1995.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos segundo a ordem decrescente de votação nominal recebida pelos candidatos, independentemente das legendas partidárias sob as quais se candidataram. (NR)”

Art. 2º O art. 112 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 112. Considerar-se-ão suplentes:

I - os candidatos não eleitos efetivos, na ordem decrescente da votação nominal recebida;

II - em caso de empate na votação, na ordem decrescente da idade. (NR)”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A legislação eleitoral brasileira combina – nas eleições de deputados federais, estaduais e distritais e de vereadores – o princípio proporcional (cuja referência são as votações nos partidos políticos) com o reconhecimento, aos eleitores, da faculdade de votar em candidatos individualmente escolhidos. No entanto, no momento de concretizar essa dupla preocupação do sistema (com a preferência partidária e com a preferência individual dos eleitores), a legislação acaba por supervalorizar o componente partidário. Dá ao eleitor, com uma mão, a faculdade de exprimir sua preferência por determinado candidato individual, mas cria, com a outra, dificuldades para que essa manifestação de preferência, mesmo por parte de um grande número de eleitores, se efetive na transformação do

candidato preferido em representante eleito.

A proposição que ora apresento à Casa destina-se a reequilibrar a balança, valorizando igualmente o componente partidário e o componente individual da preferência expressa pelos eleitores. É assim que, em um primeiro momento, prevalecerá a capacidade dos partidos de angariar votos. Os primeiros lugares a serem preenchidos nas casas legislativas o serão em decorrência do quociente partidário alcançado por cada agremiação. Se um partido ou coligação obtém votos em número suficiente para cobrir em uma, duas ou três vezes o número de votos válidos dados na circunscrição, dividido pelo número de lugares a preencher, ele preencherá um, dois ou três desses lugares.

Depois de realizada essa operação, pela qual, na quase totalidade dos casos, a maior parte dos lugares já serão ocupados, só então os votos individualmente obtidos pelos candidatos passarão a preponderar. São eles, e apenas eles, os que serão considerados no preenchimento dos demais lugares. Com isso, nossa legislação eleitoral avançará em dois aspectos relevantíssimos. De um lado, deixará de desapontar os eleitores de candidatos excepcionalmente bem votados, que surpreendem-se pela não eleição de seus escolhidos (hoje, caso seus partidos não alcancem o quociente eleitoral, esses candidatos sequer se tornam suplentes). De outro lado, a mudança tornará mais difícil a eleição de candidatos escolhidos por um número ínfimo de eleitores, eleição que constitui uma profunda contradição em um sistema eleitoral que admite o voto nominal nas eleições para as casas legislativas.

Do ponto de vista formal, se procurou garantir que a introdução da novidade aqui proposta se fizesse com o mínimo de modificações na legislação eleitoral. O próprio fato de que essa contenção foi possível já demonstra que a mudança se integra com facilidade ao nosso sistema eleitoral, sendo perfeitamente compatível com sua lógica interna (ou, até, a melhor expressão dela). Por isso, conto com o apoio dos ilustres Pares para a pronta aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em 09 de julho de 2008.

Deputado Lira Maia

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS/CEDI**

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965

Institui o Código Eleitoral.

PARTE QUARTA
DAS ELEIÇÕES

TÍTULO I
DO SISTEMA ELEITORAL

CAPÍTULO IV
DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

** Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985.*

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

** Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985.*

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

** Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985.*

Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

Art. 111. Se nenhum Partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados.

** Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985.*

Art. 112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária:

I - os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos;

II - em caso de empate na votação, na ordem decrescente da idade.

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

PROJETO DE LEI N.º 5.250, DE 2009
(Do Sr. Wellington Fagundes)

Revoga o § 2º do art. 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), permitindo aos partidos e coligações que não atingiram o quociente eleitoral concorrerem à distribuição dos lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários.

DESPACHO:
APENSE-SE À(AO) PL-602/1995.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei revoga o § 2º do art. 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), permitindo aos partidos e coligações que não atingiram o quociente eleitoral concorrerem à distribuição dos lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários.

Art. 2º O art. 109 da Lei nº 4.737, de 1965, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 109.....
.....
§ 2º (REVOGADO)”

Art. 3º Fica revogado o § 2º do art. 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A cláusula de exclusão inserta no § 2º do art. 109 do Código Eleitoral, que prevê que os partidos políticos que não atingiram o quociente eleitoral não serão admitidos a participar da distribuição das cadeiras que sobraem, agride preceitos constitucionais fundamentais, viabilizando, inclusive, o seu questionamento com base na atual Constituição da República.

Deveras, após a apuração do quociente eleitoral e o número de vagas tocante aos partidos, a Justiça Eleitoral, então, faz a distribuição das sobras, nos termos do art. 109 do Código Eleitoral.

No entanto, deveria ser afastada a cláusula de exclusão estabelecida pelo § 2º do art. 109 do Código Eleitoral, que, ao dispor sobre a distribuição das vagas na eleição proporcional, dela exclui o partido que não tenha atingido o quociente eleitoral.

É que tal dispositivo há de ser tido como revogado em face de princípios e normas erigidos pela Constituição Federal de 1988, especialmente o princípio da igualdade do voto, o pluripartidarismo, o sistema proporcional e o devido processo legal substantivo.

Isso porque a aplicação da regra aqui questionada implica gravíssimas distorções, como aquela que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral registra em caso de Juatuba – MG, Agravo de Instrumento nº 916, em que

somente um partido, às duras penas, conseguiu atingir o quociente eleitoral, **ficando com todas as vagas da Câmara Municipal**.

A situação do Estado de Alagoas, no que se refere à eleição para Deputado Federal, em 2006, retrata hipótese semelhante. Uma das Coligações obteve 152.049 votos, **mais de 10,94% dos votos válidos**. No entanto, como o quociente eleitoral correspondeu a 154.317 votos, ficou ela excluída do cálculo das sobras.

Caso não ocorresse a exclusão, observados os parâmetros do art. 109, I, do CE, seria ela a detentora da primeira maior média dentre todos os partidos e coligações.

FÁVILA RIBEIRO, em sua clássica obra DIREITO ELEITORAL, editada em 1976, já alertava para a impropriedade da cláusula de exclusão inserta no § 2º do art. 109 do Código Eleitoral, assinalando:

O sistema de repartição de sobras vigentes no Brasil afasta-se dos padrões de proporcionalidade ao excluir das operações que se devem proceder os partidos que não atingiram o quociente eleitoral.

As médias dos partidos devem sofrer redução na repartição das sobras, uma vez que o número que vai figurar como divisor é resultante de acréscimo de uma unidade às vagas já obtidas para cada partido.

É possível ocorrer que os novos valores obtidos nessa divisão sejam suplantados pela votação do partido que fica marginalizado dessas operações.

Desse modo está havendo injusta expropriação dos votos de uma corrente política em virtude do critério adotado, como pode ser demonstrado através da exemplificação que se segue:

Ora, para ser atribuída a vaga remanescente ao Partido A, por ter ficado com média superior ao Partido B, vai importar em que esteja aquele partido elegendo cada um dos seus representantes, com a adição da quinta vaga, com apenas 1.794 sufrágios, em detrimento do Partido C, que obteve 1.813 sufrágios.

Assim sendo, a afetação da vaga ao Partido A vai desnaturar a regra da proporcionalidade, comprometendo, nesse ponto, a coerência do sistema.

No entanto, com a ordem constitucional superveniente, o dispositivo padece de clara desconformidade.

O princípio da igualdade do valor do voto está

consagrado no *caput* do art. 14 da Constituição de 1988, que preceitua que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com **valor igual para todos**:

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com **valor igual para todos**, e, nos termos da lei, mediante:”

A mais abalizada doutrina registra que, segundo tal princípio cada voto deve ter o mesmo valor numérico e o mesmo valor de resultado.

O festejado Professor JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, na sua obra *Direito Constitucional*, explicitando o **princípio da igualdade do voto**, anota que deste deriva a exigência de que todos os votos tenham uma eficácia jurídica igual, ou seja, **igual peso numérico (Zahlwert) e igual valor quanto ao resultado (Erfolgswert)**, motivo pelo qual todos os votos válidos **devem ser considerados igualmente** para a distribuição de mandatos, decorrendo desse princípio a exigência de não se condicionar a possibilidade de representação à obtenção de percentagens globais mínimas, **proibição de cláusulas de exclusão**, que, no direito português, significa cláusulas-barreira, *in verbis*:

O princípio da igualdade do voto exige que todos os votos tenham uma eficácia jurídica igual, ou seja, o mesmo peso. O voto deve ter o mesmo valor de resultado (consideração igual para a distribuição de mandatos). Este princípio não é hoje, em geral, perturbado pelas formas históricas de discriminação, mas pode sê-lo pela manipulação dos círculos eleitorais. **Daí a insistência dos autores na caracterização do voto igual: igual peso numérico (Zahlwert) e igual valor quanto ao resultado (Erfolgswert).** No sistema maioritário, o valor de resultado dos votos é tendencialmente desigualitário, pois o candidato menos votado não tem qualquer <<resultado>>. Mesmo assim, o princípio de voto igual é aqui importante para evitar a falsificação dos resultados através da delimitação arbitrária de círculos ou através da grandeza desigual dos círculos eleitorais <<geometria de círculos eleitorais>>.

Da exigência de igual valor quanto ao resultado deriva também a exigência (para além da proporcionalidade) de não condicionamento da possibilidade de representação à obtenção de percentagens globais mínimas – proibição de cláusulas-barreira (cf. arts. 116.º e 155.º/2). O princípio do voto igual, na sua dimensão de igual valor quanto ao resultado, tem sido estendido à própria luta eleitoral. (José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, Coimbra: Livraria Almedina, 6ª ed. 1993, p. 435, destacamos)

O critério do § 2º do art. 109 do Código Eleitoral viola o princípio da igualdade do valor do voto, ao excluir da **fórmula das mais fortes médias** os votos conferidos a coligações e partidos que não atingiram o quociente eleitoral.

Nesse ponto, a sustentar o **direito líquido e certo** do impetrante, preciso o pensamento do Professor JOSÉ ANTÔNIO GIUSTI TAVARES afirma que o § 2º do art. 109 do Código Eleitoral, que define o quociente eleitoral como cláusula de exclusão, vulnera gravemente não apenas o princípio da proporcionalidade, do sistema proporcional e do pluralismo político, mas também o **princípio da igualdade do valor do voto**, pois sendo a máxima da representação proporcional a de **one man, one vote**, a cada eleitor um voto com igual valor, pertence à **natureza** dos sistemas proporcionais **contabilizar e valorizar igualmente todos, ou tendencialmente todos, os votos dos eleitores**, com o propósito de refletir e assegurar **voz e voto efetivos**, no Parlamento, à **maior diversidade possível de tendências e projetos** em que se divide a sociedade

O ilustre Juiz JANÍLSON BEZERRA SIQUEIRA destaca que nenhuma das Constituições brasileiras anteriores dispôs expressamente sobre o valor do voto, igual para todos, daí porque **não guardar compatibilidade** o § 2º do art. 109 do Código Eleitoral, com o **princípio da igualdade do valor do voto**, inscrito no *caput* do art. 14 da Constituição de 1988, afirmando ainda, com esteio no Professor J.J. GOMES CANOTILHO, que a atual Constituição, ao consagrar o sistema proporcional e o direito de voto igual para todos como elementos caracterizadores da ordem constitucional, parece ter apontado para a **inadmissibilidade** da marginalização de quaisquer forças partidária.

Mais recentemente, o preclaro Ministro GILMAR MENDES no voto proferido no julgamento da ADI nº 3.592-DF, assinalou que a **igualdade do voto** não admite qualquer tratamento discriminatório, seja quanto aos eleitores, seja quanto à **própria eficácia** de sua participação eleitoral, abrangendo assim a igualdade de votos não apenas a **igualdade de valor numérico (one man one vote) (Zahlwertgleichheit)**, mas também, fundamentalmente, a **igualdade de valor quanto ao resultado (Erfolgswertgleichheit)**:

A igualdade do voto não admite qualquer tratamento discriminatório, seja quanto aos eleitores, seja quanto à própria eficácia de sua participação eleitoral.

A igualdade de votos abrange não apenas a igualdade de valor numérico (one man one vote) (Zahlwertgleichheit), mas também, fundamentalmente, a igualdade de valor quanto ao resultado (Erfolgswertgleichheit).

(STF, ADI nº 3.592-DF, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 26.10.2006, acórdão pendente de publicação, íntegra do voto do relator constante das páginas 6 a 9 do Informativo nº 447, STF, de 30 de outubro a 10 de novembro de 2006)

A violação do princípio da igualdade do valor do voto ainda mais se acentua quando se verifica o percentual de votos atingidos pela cláusula de barreira (que implica alta “esterilização” de votos) situa-se muito acima de qualquer padrão de razoabilidade.

Argumenta DIETER NOHLEN¹ que, em sistemas eleitorais com distritos de magnitude suficientemente elevada, em regra, aqueles que elegem quinze ou mais representantes, que empregam fórmulas proporcionais mais precisas de conversão de votos partidários em cadeiras legislativas partidárias, o recurso a cláusulas de exclusão **de 5% ou menos** é compatível com o princípio e com resultados proporcionais.

Entretanto, como ocorreu no caso de Alagoas, colégio que elege 9 deputados federais, pela fórmula da mais forte média e no qual o quociente eleitoral é tomado como cláusula de exclusão, esta atingiu 11,1%.

Percebe-se, então, claramente, o padrão insólito e iníquo da cláusula de exclusão quando examinado na perspectiva de sua comparação não apenas com as democracias proporcionalistas da Europa e do mundo, mas com os colégios eleitorais estaduais brasileiros de maior magnitude.

Por todas essas razões, é forçoso concluir que a adoção de uma **cláusula de exclusão que a realidade demonstrou poder alcançar 11,1%**, em um distrito eleitoral de magnitude reduzida, no qual a fórmula da mais forte média já exerce efeito concentrador, como é o caso da circunscrição do Estado de Alagoas, **destrói claramente o princípio da igualdade do valor do voto**, pois os princípios da proporcionalidade na relação entre votos e cadeiras legislativas por partidos e da igualdade quanto ao valor do voto encontram-se íntima e indissolivelmente correlacionados entre si e ambos constituem valores fundamentais consagrados pela Constituição de 1988.

Não fora esse aspecto da inconstitucionalidade gritante da cláusula de exclusão do art. 109, § 2º, e que torna despiciendas quaisquer outras considerações, é de suma importância atentar, também, para o **mérito** da proposta ora apresentada, uma vez que o dispositivo encerra grande **injustiça** e dá tratamento iníquo, na distribuição das sobras de lugares nas eleições proporcionais,

¹ Dieter Nohlen. *Sistemas Electorales del Mundo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981; *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

a partidos que se encontram em melhores condições do que os que alcançaram o quociente eleitoral.

Por todo o exposto, contamos com o apoio dos nossos dignos Pares para corrigir essa distorção no sistema eleitoral proporcional brasileiro.

Sala das Sessões, em 19 de maio de 2009.

Deputado WELLINGTON FAGUNDES

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS/CEDI**

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

.....
TÍTULO II
DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS
.....

CAPÍTULO IV
DOS DIREITOS POLÍTICOS

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.
- § 1º O alistamento eleitoral e o voto são:
 - I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;
 - II - facultativos para:
 - a) os analfabetos;
 - b) os maiores de setenta anos;
 - c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o pleno exercício dos direitos políticos;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V - a filiação partidária;
- VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente. [*\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997\)*](#)

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. [*\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994\)*](#)

§ 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

.....

TÍTULO IV

DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

.....

CAPÍTULO III

DO PODER JUDICIÁRIO

.....

Seção V

Dos Tribunais e Juízes do Trabalho

.....

Art. 116. Nas Varas do Trabalho, a jurisdição será exercida por um juiz singular. [*\(“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 24, de 1999\)*](#)

Parágrafo único. [*\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 24, de 1999\)*](#)

Art. 117. [*\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 24, de 1999\)*](#)

.....

TÍTULO VI

DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO

CAPÍTULO I

DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

.....

Seção IV
Dos Impostos dos Estados e do Distrito Federal

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:
(“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

I - transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos; *(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)*

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; *(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)*

III - propriedade de veículos automotores. *(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)*

§ 1º O imposto previsto no inciso I: *(“Caput” do parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)*

I - relativamente a bens imóveis e respectivos direitos, compete ao Estado da situação do bem, ou ao Distrito Federal;

II - relativamente a bens móveis, títulos e créditos, compete ao Estado onde se processar o inventário ou arrolamento, ou tiver domicílio o doador, ou ao Distrito Federal;

III - terá a competência para sua instituição regulada por lei complementar:

a) se o doador tiver domicílio ou residência no exterior;

b) se o *de cujus* possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior;

IV - terá suas alíquotas máximas fixadas pelo Senado Federal.

§ 2º O imposto previsto no inciso II, atenderá ao seguinte: *(“Caput” do parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)*

I - será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal;

II - a isenção ou não-incidência, salvo determinação em contrário da legislação:

a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes;

b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores;

III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;

IV - resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação;

V - é facultado ao Senado Federal:

a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros;

b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros;

VI - salvo deliberação em contrário dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do disposto no inciso XII, *g*, as alíquotas internas, nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais;

VII - em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços a

consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á:

- a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto;
- b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele;

VIII - na hipótese da alínea *a* do inciso anterior, caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual;

IX - incidirá também:

a) sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade, assim como sobre o serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o domicílio ou o estabelecimento do destinatário da mercadoria, bem ou serviço; ([Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001](#))

b) sobre o valor total da operação, quando mercadorias forem fornecidas com serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

X - não incidirá:

a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores; ([Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003](#))

b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;

c) sobre o ouro, nas hipóteses definidas no art. 153, § 5º;

d) nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita; ([Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003](#))

XI - não compreenderá, em sua base de cálculo, o montante do imposto sobre produtos industrializados, quando a operação, realizada entre contribuintes e relativa a produto destinado à industrialização ou à comercialização, configure fato gerador dos dois impostos;

XII - cabe à lei complementar:

a) definir seus contribuintes;

b) dispor sobre substituição tributária;

c) disciplinar o regime de compensação do imposto;

d) fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços;

e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, *a* ;

f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias;

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, *b*; ([Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001](#))

i) fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço. ([Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001](#))

§ 3º À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do *caput* deste artigo e o art. 153, I e II, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País. ([Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001](#))

§ 4º Na hipótese do inciso XII, *h*, observar-se-á o seguinte:

I - nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo;

II - nas operações interestaduais, entre contribuintes, com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, o imposto será repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias;

III - nas operações interestaduais com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem;

IV - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, *g*, observando-se o seguinte:

a) serão uniformes em todo o território nacional, podendo ser diferenciadas por produto;

b) poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

c) poderão ser reduzidas e restabelecidas, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, *b*. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

§ 5º As regras necessárias à aplicação do disposto no § 4º, inclusive as relativas à apuração e à destinação do imposto, serão estabelecidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, *g*. ([Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001](#))

§ 6º O imposto previsto no inciso III:

I - terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal;

II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização. ([Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003](#))

Seção V Dos Impostos dos Municípios

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

.....

.....

PROJETO DE LEI N.º 5.495, DE 2009 (Do Sr. Paes de Lira)

Altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que Institui o Código Eleitoral.

DESPACHO:
APENSE-SE AO PL 602/95.

Art. 1 Esta lei altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, Código Eleitoral.

Art. 2 A lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, Código Eleitoral, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos obedecida a ordem decrescente de todas as sobras.

.....

§ 2º Concorrerão à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações disputantes.

§ 3º A atribuição de mais de um lugar a certo partido ou coligação será admitida, sempre obedecida a ordem decrescente de sobra, apenas na hipótese de esgotamento da lista de disputantes contemplados.

.....

Art. 111. Se nenhum partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, este será recalculado dividindo-se por dois o original, se necessário em operações sucessivas, aplicando-se a seguir as regras dos artigos 107 e 109 desta lei.

Art. 3. Esta lei entrara em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O Brasil, uma república federativa, erige-se, em sua organização jurídica, como Estado Democrático de Direito, nos estritos termos do artigo introdutório de sua Carta Magna. Desse princípio fundamental resulta que o poder tem origem na soberania popular, e somente nela. Portanto, embora possa ser exercida de forma direta ou indireta, a soberania popular, característica maior do regime democrático, ao delegar-se a um governo ou ao manifestar-se sem intermediação, deve atender ao velho brocardo: governo do povo, pelo povo e para o povo. Não é outra a interpretação permitida pelo texto literal da Lei Maior:

Torna-se essencial destacar que o artigo basilar da Constituição, não por acaso, abriga, erigindo-os em **fundamentos de nosso Estado Democrático de Direito**, a mencionada soberania popular (parágrafo único) e o pluralismo político (inciso V).

No tocante à soberania popular, observe-se que a Lei Maior, ao estatuir que ela pode ser exercida direta ou indiretamente, determina, no entanto, com irretorquível clareza, que essas formas de realização do império do povo serão reguladas no corpo da própria Constituição e não meramente por via de lei, tomado este termo em sentido estrito. Claro, sabido é que a Doutrina e a Jurisprudência de

há muito assentaram que a interpretação de qualquer norma constitucional, ainda que literalmente clara, há de subordinar-se à metodologia lógica sistêmica. Poder-se-ia pensar que isso bastasse para acusar de desnecessária a ênfase dada à observação do período anterior. Não é assim e, para prová-lo, basta lembrar que certos compêndios anotados colocam, após o texto do parágrafo único do artigo inicial da Constituição, erroneamente, menção à lei nº 9.709/1998, editada para regulamentar não o dispositivo em exame, mas o artigo 14, parte final, da Lei Maior.

O certo é que, ao menos de forma direta, o parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República é insusceptível de regulamentação por intermédio de lei. Assim sendo, deve-se buscar no corpo da própria Lei Maior a regulamentação sobre as formas de exercício da soberania popular — e ela é encontrável, essencialmente, no artigo 14 e, subsidiariamente, no artigo 45 da Carta Magna. Veja-se o texto essencial:

“Art. 14 A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I — plebiscito;

II — referendo;

III — iniciativa popular.”.

Sem dúvida, aqui se verifica a regulamentação constitucional (repita-se, a única possível, a partir do artigo 1º, parágrafo único) sobre a forma de exercício da soberania popular, entendida como direito político do cidadão brasileiro, mas, acima de tudo como fundamento constitucional do Estado Democrático de Direito, do modo como esse ente jurídico foi conceituado pelo Constituinte brasileiro de 1988. A norma constitucional, a partir do artigo em exame, já começa a admitir regulamentação infraconstitucional, mas apenas no respeitante à sua parte final, apenas para o exercício **direto** da soberania popular, isto é, para os casos de plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei. A redação constitucional é completamente clara nesse sentido. Assim sendo, embora certos compêndios afirmem que a já mencionada lei nº 9.709 veio para regulamentar o artigo 14, na verdade ela foi editada para regulamentar **apenas a parte final do referido artigo constitucional**. A parte inicial do dispositivo, isto é, o exercício **indireto** da soberania popular, mantém-se insusceptível de regulamentação por lei, ao menos

diretamente, até o presente ponto da análise.

De qualquer modo, tanto para um aspecto como para outro, a partir do artigo 14 da Constituição, passam a prevalecer dois mandamentos não-contornáveis, não-modificáveis, muito menos redutíveis, por qualquer dispositivo jurídico abaixo da própria Lei Maior: o **sufrágio universal** e o **voto de valor igual para todos**.

Muito se diz na doutrina a respeito desses imperativos. Veja-se, para ilustrar, um autor reconhecido, **Alexandre de Moraes**, na conformidade de sua alentada obra **Constituição do Brasil Interpretada** (São Paulo, Atlas, 2ª edição, 2003, p 537):

“O sufrágio é universal quando o direito de votar é concedido a todos os nacionais, independentemente da fixação de condições de nascimento, econômicas, culturais ou outras condições especiais...”

O princípio do voto de valor igual para todos e o do sufrágio universal, ambos direitos políticos do cidadão brasileiro, revelam-se muito similares entre si. A lição unânime dos constitucionalistas é a de que a regra **um eleitor, um voto** é, entre todas as que caracterizam o Estado Democrático de Direito, a de maior relevância. Não se trata de negar reconhecimento a outros regimes constitucionais que prescindam desse princípio, e ainda assim sejam democráticos. Mas isso só teria sentido no caso das ordens constitucionais que optassem por adotar o **sufrágio restrito**. Por exemplo, mediante critérios de capacidade econômica: pode-se lembrar a primeira Constituição republicana, que expressamente excluía os mendigos do direito de voto. O sufrágio restrito pode conviver com o voto de qualidade. O sufrágio universal é incompatível com o voto ponderado, isto é, de valor diferente conforme a qualidade do cidadão eleitor, qualquer que seja a natureza da distinção ou da ponderação. A Nação Brasileira, representada pelos Constituintes de 1988, optou pelo sufrágio universal e, como lógica consequência dessa escolha, decidiu-se também pelo voto com valor igual para todos. Não há, pois, no cenário jurídico constitucional brasileiro, no respeitante ao exercício da soberania popular, figuras tais como o voto de qualidade, o voto de peso diferenciado, o voto de valor diferente do unitário, o voto de maior valor para pessoas de reconhecida relevância social ou política

— tudo isto, e tudo o que se pareça com isto, é estranho ao tipo de regime democrático adotado pelo Brasil.

O Sistema Proporcional e Suas Desigualdades em Face do Princípio da Soberania Popular

Impõe-se, aqui, interpolar o exame de um ponto crucial: as **desigualdades contempladas na própria Constituição da República**. Elas existem e, no tocante à soberania popular, sua existência é de molde a afetar o próprio princípio **um eleitor, um voto**. Para entender-se como se dá tal fenômeno jurídico, passemos ao exame da maneira como se concretiza a soberania popular para a eleição dos Deputados Federais. É perfeitamente possível restringir o estudo a essa vertente porque, cristalinamente, não pode ocorrer desigualdade alguma em relação aos votos dados nos processos eleitorais ditos majoritários, destinados à escolha do Presidente da República, dos Governadores dos Estados, do Governador do Distrito Federal, dos Senadores e dos Prefeitos. Neles a regra do voto unitário e de valor igual para todos resulta absoluta. Já nos demais casos, intervém um tipo de desigualdade, na prática uma forma de ponderação de votos, que fica evidente ao examinar-se o artigo 45, especialmente seu parágrafo 1º, da Carta Magna:

“Art. 45 A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta deputados.”.

Desconsidera-se, aqui, o dispositivo (§ 2º) relativo ao ente estatal Território, por se tratar, na atual realidade política do País, de mera previsão, sem existência prática.

Desnecessária análise mais profunda para constatar-se que o parágrafo em exame erige-se em **desigualdade constitucional**, pois contraria frontalmente o princípio do voto com valor igual para todos, bastando para essa conclusão comparar-se os casos dos Estados de Roraima (população, 391.317; eleitores, 233.596; assentos na Câmara Federal, 8) e São Paulo (população, 40.442.795; eleitores, 28.037.734; cadeiras na Câmara Federal, 70). Os dados populacionais, de 2005, são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os dados

eleitorais, de 2006, são do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Um simples cálculo de proporções matemáticas (não em relação à população, mas ao eleitorado, pois está em exame o princípio **um eleitor, um voto**) informa que o voto do eleitor do Estado de Rondônia para Deputado Federal vale praticamente **14 vezes** o voto do eleitor do Estado de São Paulo para a mesma Casa de Leis.

**Inconstitucionalidade do Artigo 109 do Código Eleitoral-Caso
concreto referente às eleições de 2006.**

Alguns dispositivos do Código Eleitoral, cujo texto formou-se de leis que antecederam o advento da Constituição da República vigente, foram nitidamente derogados pela Carta Magna, pois, considerada a sua aplicação numa mesma circunscrição eleitoral (no caso concreto, o Estado de São Paulo, nas eleições de 2006), afrontam irremediavelmente o princípio do voto de valor igual para todos, consagrado no artigo 14 da Lei Maior.

Com efeito, a letra da lei é a seguinte:

“Art. 109 — Os lugares não preenchidos com aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I — dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido mais um, cabendo ao Partido ou Coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II — repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.” (grifo nosso).

No caso de São Paulo, as cadeiras distribuídas de acordo com o critério principal, ou seja, o emprego do cálculo do quociente eleitoral e, subseqüentemente, o do quociente partidário, na forma dos artigos 106, 107 e 108 do Código Eleitoral — consentâneo com o princípio do voto de valor igual para todos, portanto constitucionalmente inatacável, foram sessenta e duas de setenta. Restaram, pois, oito cadeiras a distribuir-se pelo cálculo de sobras (caput do artigo 109 do Código Eleitoral). A tabela de posições resultante, constituída dos votos restantes de cada Partido ou Coligação foi a seguinte, em ordem decrescente, observada a regra, também constitucionalmente questionável, do artigo 109, § 2º, do mesmo Código:

Quadro 1

POSIÇÃO	PARTIDO	NÚMERO DE VOTOS
1	PV	291.999
2	PT/PC do B	267.022
3	PTC	230.386
4	PMDB	198.357
5	PTB	190.834
6	PSC	179.022
7	PDT	154.577
8	PRONA	140.109
9	PSDB/PFL	133.493
10	PP	87.010
11	PL	74.190
12	PSB	47.537
13	Frente de Esquerda	27.269
14	PPS	12.674
Não-incluídos	PSL	106.606
(art 109, § 2º)	PSDC	83.379
	Frente São Paulo	79.816
	PMN	27.547
	PAN	25.908
	PRTB	12.110
	PCO	5.677
	TOTAL DA SOBRA	2.375.882

Destacam-se, por constituírem o caso mais crítico (pico de prejuízo versus pico de benefício) as posições comparadas do PTC (3ª sobra) e do PSDB/PFL (9ª sobra), tendo recebido o primeiro, nesse segmento da tábua de sufrágios, nada menos do que 96.893 (noventa e seis mil, oitocentos e noventa e três) votos a mais do que o último.

Não há necessidade de análise matemática mais aprofundada para concluir-se que os votos de sobra de cada Partido ou Coligação seriam insuficientes,

em face do quociente eleitoral, para fazer uma cadeira na Câmara Federal, pois o referido índice (ainda provisório, pois há outros casos pendentes de decisão no TSE) é de 296.987 votos. Não há maior dificuldade, do mesmo modo, em concluir, sempre utilizando para comparação e argumentação o caso mais crítico já mencionado, que o PTC ficou **muito mais perto** de obter uma vaga remanescente do que o PSDB/PFL — e isso, repita-se, pela manifestação de **96.893 eleitores a mais**.

Lembrando sempre o critério constitucional da proporcionalidade, evidenciam-se ainda outros fatos matemáticos relevantes:

a. O PTC conseguiu 9,69% dos votos de sobejo, contra apenas 5,61% do PSDB/PFL;

b. O PTC conseguiu 11,32% dos votos sobrantes que contam (isto é, excluídos os atingidos pelo art 109, § 2º do Código Eleitoral), contra apenas 6,56% do PSDB/PFL;

A Constituição, sabiamente, estabelece, por via de seu art 45, o critério da proporcionalidade. O art 107 do Código Eleitoral regula, com acertada lógica jurídico-matemática, tal proporcionalidade, adotando-a em sua acepção incontroversa: a **proporcionalidade direta**, pois, à toda evidência, a introdução no cálculo de um só fator que produzisse no resultado a proporcionalidade indireta violaria o princípio — mais essencial, insisto — do voto igual para todos (artigo 14 da Constituição da República). Assim sendo, a distribuição de cadeiras, na forma do primeiro cálculo da lei, é clara, escoreita, matematicamente lógica e obedece à proporcionalidade direta: simplesmente divide-se o número de votos válidos de cada legenda (variável) pelo quociente eleitoral (constante). O resultado de tal operação é incontestável, pois obedece à proporcionalidade direta. Como o denominador é constante (quociente eleitoral), **quanto maior o número de votos obtido por certo partido, maior o número de cadeiras por ele conquistado**.

Representação proporcional — aliás, **diretamente** proporcional, novamente frisamos — ao número de votos obtido: não a qualquer outro indicador, ainda que estipulado em lei, pois é esse o critério imposto pela Lei Maior. Essencial manter em mente esse critério para analisar-se criticamente a fase seguinte.

Qual a razão para a parte final do artigo 107 do Código Eleitoral (“...desprezada a fração”)?

Obviamente, não significa a expressão legal **descartados os votos por**

ela representados, pois tal despropósito afrontaria o princípio constitucional da soberania popular.

A razão é de fato clara, em termos matemáticos: a fração é menor do que a unidade; a fração é condição necessária, mas não suficiente, para o preenchimento de uma vaga; a fração é autônoma, pois, em razão de ser comparada com a unidade, nada tem que ver com a parte inteira do cálculo que a produz. O fato matemático é que os inteiros do cálculo do artigo 107 do Código Eleitoral refletem corretamente a densidade eleitoral de cada partido, em obediência ao critério da proporcionalidade **direta**. A imprecisão, refletida pela fração (ou seja, o problema jurídico do cálculo de sobras), deve ser resolvida pelo mesmo critério matemático: a proporcionalidade **direta**. Em outras palavras, da mesma forma que no cálculo do artigo 107, a computação do artigo 109 há de produzir resultado de mesma natureza matemática, ajustado porém ao fato de que **nenhuma legenda pode, com fração de vaga, obter mais do que uma só vaga**.

Assim, o critério da proporcionalidade, adaptado à disputa de no máximo uma vaga por partido, há de ser: **quanto maior o número de votos de sobra, maior a prioridade na aquisição de uma vaga**. Solicita-se, pois, voltar ao **Quadro 1** e constatar que, perante essa visão, rigorosamente constitucional, a coligação **PSDB/PFL não teria direito sequer a uma das cadeiras sobejantes**, pois sua posição na tábua de classificação decrescente de votos restantes é a nona, enquanto são oito as cadeiras em disputa.

No entanto, veja-se o que ocorre com a aplicação da estranha “média”, até hoje mantida — contra Legem Magna — pelo artigo 109, I do Código em exame.

Quadro 2

POSIÇÃO	PARTIDO	MÉDIA	Fator de Ponderação
1	PV	95.989	1,01
2	PT/PC do B	94.847	1,10
3	PSDB/PFL	89.202	2,17
4	PTB	70.449	1,42
5	PMDB		1,33

		64.110	
6	PTC	63.687	1,14
7	PP	61.991	3,01
8	PDT	61.385	1,69
9	PSB	47.097	5,20
10	PSC	38.005	1,33
11	PL	22.721	3,00
12	PRONA	18.548	1,56
13	PPS	02.216	15,96
14	FRENTE DE ESQUERDA	62.308	5,87
Não-incluídos	PSL	06.606	1,00
(art 109, § 2º)	PSDC	3.379	1,00
	FRENTE SÃO PAULO	9.816	1,00
	PMN	7.547	1,00
	PAN	5.908	1,00
	PRTB	2.110	1,00

Muda radicalmente a posição relativa dos partidos: o PTC cai da 3ª para a 6ª posição; o PSDB/PFL salta da 9ª para a 3ª posição; o PSC, que ocupava confortável 6ª posição, perde de imediato a sua vaga, mesmo tendo sobra maior do que o PSDB/PFL.

Torna-se imperativo entender esse mecanismo.

Em primeiro lugar, é mais do que evidente que a média, tomada esta palavra em sentido estrito, dos votos de cada uma das legendas é exatamente igual ao quociente eleitoral. Sim, porque a média nada mais é do que o resultado da divisão do número de votos válidos pelo número de cadeiras obtido e o número assim calculado, partido a partido, é de fato constante e igual a 296.987. Obviamente esse fato matemático não resolve o problema da atribuição de cadeiras sobradas. Portanto, a “média” representada pela divisão do número de votos válidos

de certo partido pelo número de cadeiras por ele obtido após o cálculo do artigo 107 **mais um** (conforme o inciso I do artigo 109) não passa de uma acomodação arbitrária da fórmula de cálculo, a fim de obter-se, para cada partido, um resultado diferente do quociente eleitoral: um número que permita a formação de uma escala decrescente de valores.

Acontece que, qualquer que seja a sobra, a “média” assim calculada será, para cada partido, necessariamente maior do que a respectiva sobra porque, no limite, o valor da sobra pode atingir 296.986, enquanto que o resultado da divisão do número de votos válidos pelo número de cadeiras inicialmente conquistado **mais um** será necessariamente superior a essa cifra. Concretamente, isso significa que, em relação aos votos de sobra, cada partido passa a contar, na “média”, com certa quantidade de votos **já computada no cálculo original do artigo 107.**

Esse o ponto crucial da inconstitucionalidade.

Em outras palavras, passa a interferir na tábua de classificação um **fator de ponderação**, conforme se verifica no **Quadro 2**. Tomando para análise sempre o caso mais crítico, cada voto da sobra do PSDB passa a valer 2,17 votos, enquanto cada voto do PTC, embora também receba uma ponderação, passa a valer 1,14 voto. Em suma, afrontando flagrantemente o artigo 14 da Constituição da República, não somente aqueles votos deixam de ter valor unitário como, pior, convertem-se em votos de qualidade: o eleitor do PSDB/PFL torna-se um eleitor “plus” em relação ao eleitor do PTC.

Há situações mais graves, chegando ao ponto de um voto dado ao PPS valer quase dezesseis vezes o voto unitário.

Deve-se mencionar que inquirir de inconstitucionais os incisos do artigo 109 do Código Eleitoral implica fazer o mesmo em relação aos incisos I e II da Resolução TSE nº 22.154/2006, escritos para regulamentá-los, pois estes não fazem mais do que repetir, com ligeiras e irrelevantes variações gramaticais, o texto daqueles. Veja-se:

“Art. 164. Os lugares não preenchidos com aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I — dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido político ou coligação pelo número de lugares por eles obtidos mais um, cabendo ao partido político ou à coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher (Código Eleitoral, art. 109, I);

II — repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares (Código Eleitoral, art. 109, II);

Ainda que exaustivo, novamente deve-se enfatizar: os votos calculados pela forma do artigo 107 correspondem quase exatamente à densidade eleitoral proporcional **direta** de cada partido. Eles atribuem, sobras à parte, um número finito e definido de cadeiras a cada legenda. E, tendo em vista o fundamento constitucional **um eleitor, um voto**, não podem ser, de modo algum, contados para a aquisição de vagas adicionais. Aqueles utilizados, de acordo com o cálculo do artigo 107, para conquistar as vinte cadeiras resultantes para o PSDB/PFL esgotaram-se, em seu valor eleitoral, naqueles vinte assentos. Na luta por cadeira adicional, subsistiram apenas os 133.493 votos que não compuseram aquele primeiro cálculo. Objetivamente falando, o PSDB/PFL, ao concorrer a uma cadeira sobrada com a “média” apontada no quadro anterior, na verdade utiliza para essa finalidade, indevidamente, **163.494 votos contados duas vezes**, em frontal desrespeito à norma constitucional do artigo 14.

Constitucionalmente falando, sem abandonar a lógica matemática: as cadeiras são distribuídas como resultado da votação, não ao sabor de cifras que nada tenham que ver com os votos concretamente obtidos, nas urnas, pelos partidos; e o critério de distribuição delas, vinculado aos votos efetivamente conseguidos, é o da **proporcionalidade direta**. Sendo este o critério da distribuição principal (cálculo do artigo 107 do Código Eleitoral), a ele deve subordinar-se o critério da distribuição complementar, que é, à toda evidência, acessório. A não ser que se atire ao lixo um dos Princípios Gerais do Direito.

Agride a Constituição, viola a lei, uma fórmula “mágica” de cálculo que, na prática, produz, sempre tomando para argumentação o caso mais crítico, o seguinte primor de tratamento desigual de iguais: o PSDB/PFL beneficia-se da proporcionalidade direta e, ademais, incrementada; o PTC suporta a proporcionalidade **indireta**. Sim, o resultado eleitoral deste último partido, no que toca às sobras, é **inversamente proporcional à votação a ele conferida por seus eleitores**.

A aberrante fórmula de cálculo aqui combatida poderia produzir resultado ainda mais grotesco.

Imagine-se a hipótese, rara, mas possível, de que determinado partido, por intermédio do cálculo do artigo 107 do Código Eleitoral, preenchesse certo

número de cadeiras com resultado zero de resto no quociente partidário. Transfira-se a hipótese para o caso mais crítico, sempre o da coligação PSDB/PFL, que poderia haver conquistado as suas mesmas vinte cadeiras iniciais com 5.939.740 votos. Para manter inalterados os Quocientes, podem-se transferir os votos retirados da coligação, por exemplo, para o PCO, pois essa operação não tem impacto no cálculo do artigo 107.

A coligação PSDB/PFL ficaria, por conseguinte, com **sobra de votos igual a zero**. Estaria, nessas hipotéticas condições, afastada da disputa pelas cadeiras restantes?

O senso comum diz que sim, mas a resposta é não.

Devido ao absurdo critério do inconstitucional inciso I do artigo 109 do Código Eleitoral, a mencionada coligação **concorreria à sobra sem ter voto algum de sobra!**

Não apenas concorreria, mas, devido ao critério, ainda mais absurdo, da fórmula de cálculo adotada pela Justiça Eleitoral, **conquistaria, com zero voto, duas cadeiras adicionais na Câmara Federal**. Isto demonstra-se no **Anexo 3**.

Se nada mais bastasse, tão impressionante exemplo deveria ser suficiente para demonstrar a magnitude da distorção permitida pela manutenção, no universo jurídico, dos incisos do artigo 109 do Código Eleitoral, dos incisos I e II da Resolução TSE nº 22.154/2006 e, principalmente, da fórmula de cálculo ligada a tais dispositivos legais, na forma hoje adotada pela Justiça Eleitoral.

Não pode prosperar esse verdadeiro atentado à soberania popular, sob pena de converter-se o Estado Democrático de Direito em mera ficção jurídica, pobre declaração de intenções que não se concretiza na vida real dos brasileiros.

Assim, este projeto visa a corrigir esta distorção estabelecendo uma regra clara de preenchimento das vagas em decorrência das sobras, para manutenção do regime democrático e da soberania popular.

Sala das sessões em 30 de junho de 2009.

PAES DE LIRA
Deputado Federal
PTC-SP

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS/CEDI
--

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988

TÍTULO I DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

.....

CAPÍTULO IV DOS DIREITOS POLÍTICOS

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
 - II - referendo;
 - III - iniciativa popular.
- § 1º O alistamento eleitoral e o voto são:
- I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;
 - II - facultativos para:
 - a) os analfabetos;
 - b) os maiores de setenta anos;
 - c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o pleno exercício dos direitos políticos;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V - a filiação partidária;
- VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

** § 5º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 16 de 04/06/1997.*

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

** § 9º com redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 07/06/1994.*

§ 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º

TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

CAPÍTULO I DO PODER LEGISLATIVO

Seção I Do Congresso Nacional

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população,

procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes.

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965

Institui o Código Eleitoral.

PARTE QUARTA DAS ELEIÇÕES

TÍTULO I DO SISTEMA ELEITORAL

CAPÍTULO IV DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

Parágrafo único. (Revogado pela Lei nº 9.504, de 30/09/1997).

Art. 107. Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração.

** Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985.*

Art. 108. Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um Partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

** Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985.*

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

** Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985.*

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

** Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985.*

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

** Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985.*

Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

Art. 111. Se nenhum Partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados.

** Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985.*

Art. 112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária:

I - os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos;

II - em caso de empate na votação, na ordem decrescente da idade.

.....

LEI Nº 9.709, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1998

Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

.....

RESOLUÇÃO Nº 22.154

INSTRUÇÃO Nº 103 - CLASSE 12ª DISTRITO FEDERAL (Brasília).

Relator: Ministro Caputo Bastos.

Dispõe sobre os atos preparatórios, a recepção de votos, as garantias eleitorais, a totalização dos resultados, a justificativa eleitoral, a fiscalização, a auditoria e a assinatura digital.

O Tribunal Superior Eleitoral, usando das atribuições que lhe conferem os art. 23, IX, do Código Eleitoral e 105 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, resolve:

.....
TÍTULO III
DA PROCLAMAÇÃO DOS ELEITOS E DA DIPLOMAÇÃO

CAPÍTULO I DA PROCLAMAÇÃO DOS ELEITOS

.....
Art. 164. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido político ou coligação pelo número de lugares por eles obtidos mais um, cabendo ao partido político ou à coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher (Código Eleitoral, art. 109, I);

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares (Código Eleitoral, art. 109, II);

III - no caso de empate de médias entre dois ou mais partidos políticos ou coligação, considerar-se-á aquele com maior votação (Res.-TSE nº 16.844, de 18.9.90);

IV - ocorrendo empate na média e no número de votos dados aos partidos políticos ou coligações, prevalecerá, para o desempate, o número de votos nominais recebidos (Ac.-TSE nº 2.845, de 26.4.2001).

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido político ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação nominal de seus candidatos (Código Eleitoral, art. 109, § 1º).

§ 2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos políticos ou as coligações que tiverem obtido quociente eleitoral (Código Eleitoral, art. 109, § 2º).

§ 3º Em caso de empate na votação de candidatos e de suplentes de um mesmo partido político ou coligação, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso (Código Eleitoral, art. 110).

Art. 165. Se nenhum partido político ou nenhuma coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados (Código Eleitoral, art. 111).
.....
.....

PROJETO DE LEI N.º 6.946, DE 2010 (Do Sr. Pompeo de Mattos)

Altera o § 2º do art. 109 da Lei nº Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, permitindo aos partidos e coligações que não tiverem obtido quociente eleitoral participar da distribuição dos lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários.

DESPACHO: APENSE-SE AO PL 602/95.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º – O § 2º do art. 109 da Lei nº Lei 4.737/65, de 15 de julho de 1965, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 109

.....

.....

§ 2º Participarão da concorrência pela distribuição dos lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários os partidos e coligações que não tiverem obtido quociente eleitoral.

.....”

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O quociente eleitoral é calculado a partir da divisão dos votos válidos pelo número de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral. Para calcular o número de vagas que cabe a cada partido, divide-se o número de votos recebidos por cada agremiação ou coligação pelo quociente eleitoral. Após a divisão feita entre os partidos que alcançaram o quociente eleitoral, se existir vagas não-preenchidas, o Código Eleitoral (Lei 4.737/65) prevê um novo cálculo para redistribuir as vagas restantes, conhecidas como “sobras”. No entanto, o Código Eleitoral veda aos partidos que não tiverem atingido o quociente eleitoral participar da distribuição das sobras. A presente proposta vem ao encontro do entendimento dos ministros do TSE, visando permitir que as sobras sejam divididas também pelos partidos que não atingiram o quociente eleitoral.

Em voto proferido na Sessão Jurisdicional, de 2 de março de 2010, nos autos de processo que tratava da distribuição das sobras de vagas nas Câmaras de Deputados e Assembleias Legislativas, o presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministro Ayres Britto, questionou se o dispositivo de 1965 que instituiu a exclusão partidária na partilha das sobras eleitorais seria compatível com a Constituição Federal de 1988. No entendimento do eminente ministro, a regra viola o princípio da igualdade do voto e compromete a própria legitimidade do sistema proporcional brasileiro, tal como tracejado pela Constituição. Assim, os partidos e as coligações que não atingirem o quociente eleitoral não deveriam ser excluídos da distribuição da sobras.

Assiste razão ao presidente do TSE quando defende que a “aberração das sobras eleitorais como uma segunda cláusula de barreira, uma segunda cláusula de exclusão, um segundo preconceito contra as minorias partidárias não

mais seja considerada como instituto jurídico".

Visando, portanto, cumprir com o dever legislativo de corrigir omissões e incorreções da legislação, muito mais quando esta se choca com os princípios constitucionais, é que proponho a modificação do Código Eleitoral para permitir que partidos e coligações que não tiverem obtido quociente eleitoral possam participar da distribuição dos lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários, as chamadas sobras.

Sala das Sessões, 10 de março de 2010.

POMPEO DE MATTOS
DEPUTADO FEDERAL
PDT-RS

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS/CEDI
--

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965

Institui o Código Eleitoral.

.....
PARTE QUARTA
DAS ELEIÇÕES

TÍTULO I
DO SISTEMA ELEITORAL

.....
CAPÍTULO IV
DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

.....
Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

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

§2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral. [\(Artigo com redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985\)](#)

Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

.....

.....

PROJETO DE LEI N.º 2.060, DE 2011

(Do Sr. Rubens Bueno e outros)

Altera a redação do § 2º do art. 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, (Código Eleitoral), para permitir a participação de todos os partidos e coligações no rateio das sobras eleitorais.

DESPACHO:
APENSE-SE AO PL-602/1995.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. O § 2º do art. 109 da Lei nº 4.737, de 15 de maio de 1965, Código Eleitoral, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 109.

.....

§ 2º Todos os partidos e coligações concorrem à distribuição dos lugares, independentemente da obtenção do quociente eleitoral.

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Entendemos que o disposto no vigente § 2º do art. 109 do Código Eleitoral é inconstitucional, ou melhor, trata-se de norma não recepcionada pela Constituição democrática de 1988, pelo fato de, ao ser aplicada, distorcer a verdade eleitoral ao impedir que o resultado das urnas reflita efetivamente a vontade do eleitor.

A esse respeito, existe questionamento judicial, tanto no Tribunal Superior Eleitoral quanto no Supremo Tribunal Federal. As matérias respectivas, entretanto, talvez por seu elevado teor político-eleitoral, ainda não foram objeto de decisão por essas egrégias cortes de nosso Poder Judiciário.

A importância e a necessidade de expungir de nosso ordenamento legal essa cláusula de exclusão tornar-se mais imperiosa e urgente pelo fato de a reforma político eleitoral contemplar, com amplo consenso, a proibição de coligações nas eleições proporcionais.

Ora, como hoje é vigente, a norma, iníqua e inconstitucional, tem apenas um argumento favorável: trata-se de um bônus que a lei confere aos maiores partidos, ainda que tal bônus em nenhum momento tenha sido objeto de

debate parlamentar.

Esse único aspecto da norma que alguns entendem positivo deixaria de existir caso sejam vedadas as coligações nas eleições proporcionais, caso em que todos os partidos, pequenos, médios ou grandes, poderiam ser severamente prejudicados pela aplicação da cláusula de exclusão que hoje consta da norma que aqui se pretende alterar.

Solicitamos aos eminentes pares a atenção a esta proposição e o apoio imprescindível à sua aprovação.

Sala das Sessões, em 17 de agosto de 2011.

Deputado RUBENS BUENO
(PPS-PR)

Deputado ARNALDO JARDIM
(PPS-SP)

Deputado ARNALDO JORDY
(PPS-PA)

Deputado AUGUSTO CARVALHO
(PPS-DF)

Deputado CARMEN ZANOTTO
(PPS-SC)

Deputado CESAR HALUM
(PPS-TO)

Deputado DIMAS RAMALHO
(PPS-SP)

Deputado GERALDO THADEU
(PPS-MG)

Deputado MOREIRA MENDES
(PPS-RO)

Deputado ROBERTO FREIRE
(PPS-SP)

Deputado SANDRO ALEX
(PPS-PR)

Deputado STEPAN NERCESSIAN
(PPS-RJ)

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS/CEDI
--

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965

Institui o Código Eleitoral.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que sanciono a seguinte Lei, aprovada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 4º, *caput*, do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964.

PARTE QUARTA
DAS ELEIÇÕES

TÍTULO I
DO SISTEMA ELEITORAL

CAPÍTULO IV
DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

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

§2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral. [\(Artigo com redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985\)](#)

Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

PROJETO DE LEI N.º 6.336, DE 2013
(Do Sr. Raul Henry)

Modifica a redação do § 2º do art.109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, Código Eleitoral, para permitir que todos os partidos e coligações participem das sobras nas eleições proporcionais, inclusive aqueles que não tiverem obtido o quociente eleitoral.

DESPACHO:
APENSE-SE À(AO) PL-2737/2011.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei tem como objetivo modificar a redação do §2º da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, Código Eleitoral, para permitir que todos os partidos e coligações participem das sobras nas eleições proporcionais, inclusive aqueles que não tiverem obtido o quociente eleitoral.

Art. 2º O §2º do artigo 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, Código

Eleitoral, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 109 (...)

(...)

§2º. Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito, inclusive aqueles que não tiverem obtido o quociente eleitoral.”(NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O objetivo da presente iniciativa é tornar mais justa a distribuição das sobras nas eleições proporcionais a partir da inclusão de partidos e coligações que não tiverem obtido o quociente eleitoral no processo.

Em nosso país, a forma das eleições proporcionais se baseia no chamado quociente eleitoral, que é obtido a partir da apuração de todos os votos das urnas e da verificação do número de votos válidos, com a divisão deste número, pela quantidade de cadeiras em disputa no parlamento.

Por meio desse quociente eleitoral consegue-se preencher apenas algumas vagas, muitas vezes, menos da metade. As demais vagas são preenchidas por uma outra forma de cálculo em que, após distribuídos os candidatos, o partido ou coligação que obtiver a maior sobra elege mais um.

Para se ter uma ideia mais clara de como esse sistema funciona basta imaginarmos a situação em que um determinado partido elegeu, por exemplo, cinco deputados em razão de ter obtido votos em quantidade equivalente cinco vezes o quociente eleitoral. Entretanto, este mesmo partido poderá passar a ter seis eleitos se ele obtiver sobra superior a de todos os outros em uma nova contagem dos votos remanescentes. Outros partidos, da mesma forma, serão beneficiados por essa lógica, de acordo com as votações recebidas. E assim por diante, até que todas as vagas sejam preenchidas.

Porém, há uma grande imperfeição em todo esse sistema: de acordo com o artigo 109, §2º, do Código Eleitoral, cuja redação pretendemos modificar por meio desta proposição, os partidos que não atingem o quociente eleitoral não disputam sobras. Inegavelmente, seria muito mais justo permitir que tais

sobras pudessem também ser disputadas pelos partidos que não atingissem o quociente eleitoral.

Sem dúvida alguma, com a adoção direta das referidas sobras, depois de aplicado o quociente partidário, a representatividade dos eleitos crescerá, pois se a lógica da eleição proporcional é permitir que um parlamento reproduza o desenho partidário da forma mais semelhante à mostrada nas urnas, não faz sentido proibir que um partido ou coligação que não alcançou o quociente não dispute sobras.

Diante do exposto, submetemos a presente proposição à análise dos parlamentares desta Casa, esperando que venham apoiá-la e aprová-la, pois se trata de uma importante iniciativa para o aprimoramento da democracia em nosso país.

Sala das Sessões, em 12 de setembro de 2013.

Deputado **RAUL HENRY**
PMDB - PE

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS/CEDI
--

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965

Institui o Código Eleitoral.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que sanciono a seguinte Lei, aprovada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 4º, *caput*, do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964.

.....
**PARTE QUARTA
DAS ELEIÇÕES**

**TÍTULO I
DO SISTEMA ELEITORAL**

.....
**CAPÍTULO IV
DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL**

.....
Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação

que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

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

§2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral. [\(Artigo com redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985\)](#)

Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

.....
.....

PROJETO DE LEI N.º 6.339, DE 2013 (Do Sr. Edmar Arruda)

Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 para dispor sobre a distribuição das cadeiras pelo método das "maiores médias", assegurando aos partidos que não atingiram o quociente eleitoral o direito de participar da disputa das "sobras".

DESPACHO:
APENSE-SE À(AO) PL-2737/2011.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O parágrafo 2º do art. 109 da Lei 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 109.....

.....

§ 2º Poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos e coligações que não tiverem obtido o quociente eleitoral. (NR)”

Art. 2º. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O objetivo do Projeto de Lei que apresentamos à deliberação desta Casa é democratizar o processo de distribuição das vagas nas eleições proporcionais (Deputados Federais, Estaduais ou Distritais e Vereadores). Com é sabido, a distribuição das vagas entre os partidos ou coligações ocorre em duas etapas: na primeira, divide-se o número de votos obtidos pelo partido ou coligação pelo quociente eleitoral, chegando-se a um número “inteiro” do quociente partidário;

na segunda rodada, as vagas não preenchidas pela aplicação do procedimento anterior são distribuídas de acordo com o método das maiores médias (fórmula *d'Hont*), por meio do qual o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação será dividido pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a “maior média” um dos lugares a preencher. O procedimento é repetido até que todas as vagas não preenchidas pela aplicação dos quocientes eleitoral e partidário sejam ocupadas.

Vejam os um exemplo de como são distribuídas as vagas segundo as regras eleitorais vigentes. Numa eleição hipotética, o partido X faz 1.550.000 votos, o partido Y faz 990.000, o partido W faz 735.000 e o partido Z faz 210.000 votos. Temos 16 vagas em disputa. Em primeiro lugar, calcula-se o quociente eleitoral: $3.485.000 \text{ votos válidos} / 16 = 217.813$. Em seguida, calculamos as vagas preenchidas pela primeira rodada do cálculo (número inteiro do quociente partidário): Partido X conquista 7 cadeiras; o Y ganha 4; o W faz 3 e o Z nenhuma, pois não atingiu o quociente eleitoral (ficaram faltando apenas 7.813 votos). Restam duas vagas a serem preenchidas pelas “sobras”, que serão ocupadas pelos partidos que tiverem as “maiores médias”.

O próximo procedimento é dividir o número de votos obtidos por cada partido pelo número de cadeiras conquistadas, mais uma: Partido X: $1.550.000 \text{ votos} / (7+1) = 193.750$; Partido Y $990.000 / (4+1) = 198.000$; Partido W $735.000 / (3+1) = 183.750$. Portanto, a “maior média” foi obtida pelo Partido Y, que fica com a primeira cadeira em disputa. Vejamos agora o cálculo para a distribuição da segunda cadeira das “sobras”: Partido X: $1.550.000 \text{ votos} / (7+1) = 193.750$; Partido Y $990.000 / (5+1) = 165.000$; Partido W $735.000 / 4 = 183.750$. Assim, a segunda cadeira fica com o partido X. Como é possível perceber, os dois partidos com maior votação ficam com as duas cadeiras distribuídas pelo método das “maiores médias”. A distribuição final das 16 vagas é a seguinte: Partido X conquista 8 cadeiras; o Y ganha 5; o W faz 3 e o Z nenhuma.

E se a regra fosse alterada com o objetivo de permitir que os partidos que não atingiram o quociente eleitoral pudessem participar da disputa das “sobras”? O cálculo é idêntico ao do exemplo acima, mas o partido Z participa da disputa. Vejamos a comparação entre as “maiores médias” com a alteração da regra vigente: Partido X: $1.550.000 \text{ votos} / (7+1) = 193.750$; Partido Y $990.000 / (4+1) = 198.000$; Partido W $735.000 / (3+1) = 183.750$; Partido Z $210.000 / (0+1) = 210.000$. Ora, a primeira vaga será conquistada justamente pelo Partido Z, que pelas regras vigentes não pôde participar da disputa das “sobras”. Vejamos como fica o preenchimento da segunda vaga: Partido X: $1.550.000 \text{ votos} / 8 = 193.750$; Partido Y

$990.000 / 5 = 198.000$; Partido W $735.000 / 4 = 183.750$; Partido Z $210.000 / (1+1) = 105.000$. O Partido Y fica com a segunda vaga. A distribuição final das 16 vagas é a seguinte: Partido X conquista 7 cadeiras, o Y ganha 5; o W faz 3 e o Partido Z uma.

Como é possível perceber, o sistema em vigor é injusto e distorce a representação política dos parlamentos em favor dos maiores partidos. Por faltarem apenas 7.813 votos o partido Z não pôde participar da disputa das “sobras” e, quando alteramos a regra, seu número de votos foi suficiente para conquistar a primeira das duas cadeiras a serem distribuídas pelo sistema das “maiores médias”.

Com o objetivo de aperfeiçoar o sistema vigente, estamos propondo que os partidos ou coligações que não atingiram o quociente eleitoral possam participar da disputa das “sobras”, o que contribuirá para refinar o funcionamento do mecanismo de distribuição das vagas pelo sistema proporcional adotado em nosso país.

Certos de estarmos contribuindo para melhorar a legislação eleitoral vigente, conto com o apoio dos nobres pares na aprovação do presente Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em 12 de setembro de 2013.

Deputado EDMAR ARRUDA

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS/CEDI**

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965

Institui o Código Eleitoral.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que sanciono a seguinte Lei, aprovada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 4º, *caput*, do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964.

.....
**PARTE QUARTA
DAS ELEIÇÕES**

**TÍTULO I
DO SISTEMA ELEITORAL**

.....
**CAPÍTULO IV
DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL**

.....
Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários

serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

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

§2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral. [\(Artigo com redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985\)](#)

Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

.....

PROJETO DE LEI N.º 1.717, DE 2015 **(Do Sr. Jhc)**

Revoga o §2º da Lei 4.737 de 15 de julho de 1965 para alterar o uso do quociente eleitoral como cláusula de exclusão.

DESPACHO:
 APENSE-SE À(AO) PL-2737/2011.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica revogado o §2º do Art. 109 da Lei 4.737 de 15 de julho de 1965.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O §2º do Art. 109 do Código Eleitoral trata do quociente eleitoral como cláusula de exclusão. Em termos práticos, exclui do processo eleitoral o partido – ou coligação – político que não atingir o quociente eleitoral.

Tal medida tem limado do debate político siglas que invariavelmente representam parcela minoritária da população, representação essa que atende ao princípio da pluralidade.

O Brasil possui uma população extremamente heterogênea, e assim deve ser sua representatividade política. O quociente eleitoral, como cláusula de barreira, impede que candidaturas com menor estrutura econômica possuam viabilidade política, retirando do debate as ideologias que têm grande representatividade junto à população.

No aspecto técnico, tem-se que a cláusula de exclusão não faz parte da maior média (Código Eleitoral, Art. 109, I e II), utilizada para repartir vagas não preenchidas pelo quociente partidário. A cláusula de exclusão do §2º do art. 109 do Código Eleitoral se encontra apenas associada à fórmula da maior média, não sendo um elemento integrante ou essencial, daí porque a exclusão dessa cláusula assegura o processo majoritário, isto é: prestigiando os partidos – e coligações – que lograram maior votação, porém prestigia a candidatura que obteve volume significativo de votos, terminando mitigar o odioso efeito “puxador de votos”, impedindo que candidatos que obtiveram votação irrisória sejam alçados ao cargo eletivo.

A manutenção da cláusula de exclusão, portanto, fere de morte o pluralismo político, pois impede que correntes minoritárias de pensamento possam, um dia – e diante da dinâmica social –, tornar-se maioria, pois essa cláusula institui uma reserva absoluta de vagas para os partidos que lograram o quociente eleitoral.

Não há, portanto, um processo eleitoral vigoroso e capaz de avançar sobre o *status quo*, mas apenas ratifica a consolidação dos partidos que conseguiram atingir o quociente eleitoral, tornando a disputa eleitoral uma ficção para os partidos atingidos pelos efeitos do §2º, Art. 109: não há espaço para diversidade

A revogação proposta pela proposição em tela terá como efeitos práticos os seguintes:

- Todos os partidos políticos, independentemente do quociente eleitoral, poderão participar da distribuição das vagas que são distribuídas pela fórmula da maior média;
- Com a participação de todos os partidos na distribuição das vagas, prevalecerá a diversidade de opiniões no Parlamento, e não maiorias parlamentares fabricadas, ou seja, maiorias relativas convertidas em maiorias absolutas;
- Os pequenos partidos não precisarão se coligar para participar da repartição das vagas;
- Os pequenos partidos conquistarão mais filiados, uma vez que o cidadão-eleitor não precisará se filiar a um grande partido para conquistar um mandato eletivo;
- O jogo de forças nas casas legislativas assumirá uma nova feição, sendo assegurado aos pequenos partidos o direito fundamental de influir e participar

da composição das Mesas, relatoria de projetos, presidência de Comissões, etc;

- Com um maior número de representantes no Congresso Nacional, os pequenos partidos terão mais recursos do fundo partidário e mais tempo no rádio e na televisão, o que lhes proporcionará, em consequência, um crescimento institucional e um maior número de votos nas eleições subsequentes.

Assim, por entender que a proposição em tela prestigia o pluralismo de ideias tão caro à Constituição, submeto esta proposta à Câmara.

Sala das Reuniões, em 27 de maio de 2015.

Deputado JHC

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965

Institui o Código Eleitoral.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que sanciono a seguinte Lei, aprovada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 4º, *caput*, do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964.

.....
PARTE QUARTA
DAS ELEIÇÕES

TÍTULO I
DO SISTEMA ELEITORAL

.....
CAPÍTULO IV
DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

.....
Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

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

§2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que

tiverem obtido quociente eleitoral. [\(Artigo com redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985\)](#)

Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

PROJETO DE LEI N.º 2.518, DE 2015

(Do Senado Federal)

PLS nº 430/2015

OFÍCIO nº 964/2015 (SF)

Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para disciplinar a distribuição de cadeiras entre os partidos políticos na representação proporcional.

DESPACHO:

APENSE-SE À(AO) PL-2737/2011.

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. 105.....

§ 3º A celebração de coligação para as eleições proporcionais não afeta a distribuição de lugares a preencher na representação proporcional entre os partidos que a compõem, conforme o procedimento previsto nos arts. 106 e seguintes.” (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 tantos candidatos registrados por partido 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 1 (um), cabendo ao partido que apresentar a maior média 1 (um) dos lugares a preencher;

§ 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.” (NR)

“Art. 111. Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, observado o disposto no art. 16 da Constituição Federal.

Senado Federal, em 4 de agosto de 2015.

Senador Renan Calheiros
Presidente do Senado Federal

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988

..... TÍTULO II DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

..... CAPÍTULO IV DOS DIREITOS POLÍTICOS

Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. [*\(Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993\)*](#)

CAPÍTULO V DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

- I - caráter nacional;
- II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;
- III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;
- IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. [*\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006\)*](#)

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965

Institui o Código Eleitoral.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que sanciono a seguinte Lei, aprovada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 4º, *caput*, do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964.

PARTE QUARTA

DAS ELEIÇÕES

TÍTULO I

DO SISTEMA ELEITORAL

CAPÍTULO IV

DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Art. 105. Fica facultado a 2 (dois) ou mais Partidos coligarem-se para o registro de candidatos comuns a Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereador.

§1º A deliberação sobre coligação caberá à Convenção Regional de cada Partido, quando se tratar de eleição para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas, e à Convenção Municipal, quando se tratar de eleição para a Câmara de Vereadores, e será aprovada mediante a votação favorável da maioria, presentes 2/3 (dois terços) dos convencionais, estabelecendo-se, na mesma oportunidade, o número de candidatos que caberá a cada Partido.

§2º Cada Partido indicará em convenção os seus candidatos e o registro será promovido em conjunto pela Coligação. [*\(Artigo com redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985\)*](#)

Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

Parágrafo único. [*\(Revogado pela Lei nº 9.504, de 30/9/1997\)*](#)

Art. 107. Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração. [*\(Artigo com redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985\)*](#)

Art. 108. Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um Partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido. [*\(Artigo com redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985\)*](#)

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

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

§2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral. [\(Artigo com redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985\)](#)

Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

Art. 111. Se nenhum Partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados. [\(Artigo com redação dada pela Lei nº 7.454, de 30/12/1985\)](#)

Art. 112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária:

I - os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos;

II - em caso de empate na votação, na ordem decrescente da idade.

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

.....

.....

PROJETO DE LEI N.º 8.280, DE 2017

(Do Sr. Pompeo de Mattos)

Altera o § 2º do art. 109 da Lei nº Lei 4.737/65, de 15 de julho de 1965, permitindo aos partidos e coligações que não tiverem atingido a votação do quociente eleitoral, participar da distribuição dos lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários.

DESPACHO:
APENSE-SE AO PL-2737/2011.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - O § 2º do art. 109 da Lei nº Lei 4.737/65, de 15 de julho de 1965, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 109

§ 2º Participarão da distribuição das vagas não preenchidas com a aplicação dos quocientes partidários, todos os partidos e coligações, inclusive aqueles que não alcançaram o quociente eleitoral, na proporção da votação de cada um.”

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O quociente eleitoral é calculado a partir da divisão dos votos válidos pelo número de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral. Para calcular o número de vagas que cabe a cada partido, divide-se o número de votos recebidos por cada agremiação ou coligação pelo quociente eleitoral. Após a divisão feita entre os partidos que alcançaram o quociente eleitoral, se existir vagas não-preenchidas, o Código Eleitoral (Lei 4.737/65) prevê um novo cálculo para redistribuir as vagas restantes, conhecidas como “sobras”. No entanto, o Código Eleitoral veda aos partidos que não tiverem atingido o quociente eleitoral participar da distribuição das sobras.

Muitos eleitoralistas questionam se o dispositivo de 1965 que instituiu a exclusão partidária na partilha das sobras eleitorais seria compatível com a Constituição Federal de 1988. São muitos, aqueles que defendem que esta regra viola o princípio da igualdade do voto e compromete a própria legitimidade do sistema proporcional brasileiro, tal como tracejado pela Constituição. Motivo pelo qual, proponho que os partidos e as coligações que não atingirem o quociente eleitoral não deveriam ser excluídos da distribuição das sobras.

Esse tema ganha grande relevância, quando se discute o fim das coligações partidárias. Logo, se aponta para a necessidade da adequação do sistema de atribuição dos mandatos, que ora se propõe com o presente Projeto de Lei.

Sala das Sessões, 15 de agosto de 2017.

POMPEO DE MATTOS
DEPUTADO FEDERAL
P D T

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965

Institui o Código Eleitoral.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que sanciono a seguinte Lei, aprovada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 4º, *caput*, do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964.

.....

PARTE QUARTA **DAS ELEIÇÕES**

TÍTULO I **DO SISTEMA ELEITORAL**

.....

CAPÍTULO IV
DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

.....

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima;

II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher;

III - quando não houver mais partidos ou coligações 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 ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos.

§2º Somente poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos ou as coligações que tiverem obtido quociente eleitoral. [\(Artigo com redação dada pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015\)](#)

Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

.....

.....

PROJETO DE LEI N.º 8.921, DE 2017

(Do Sr. Rogério Silva)

Altera a Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para aumentar de dez para vinte por cento do quociente eleitoral o número mínimo de votos exigido para a eleição de candidato às eleições proporcionais.

DESPACHO:
APENSE-SE À(AO) PL-2737/2011.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 108 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, passa a vigorar com a seguinte alteração:

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

um tenha recebido.

§ 1º Os lugares que não forem preenchidos por um partido em razão da falta de candidatos com a votação nominal mínima a que se refere o *caput* serão redistribuídos entre os demais partidos e coligações que tenham candidatos que atendam àquele requisito.

§ 2º Quando ainda houver lugares a preencher e os partidos não tiverem mais nenhum candidato que preencha o requisito previsto no *caput*, serão aplicadas as regras do art. 109. (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O projeto de lei que estamos apresentando cuida de aumentar, de dez para vinte por cento do quociente eleitoral, o número mínimo de votos nominais que um candidato às eleições proporcionais precisa receber para ser considerado eleito.

A mudança promovida pela Lei nº 13.165/2015, que instituiu no nosso sistema proporcional, pela primeira vez, essa exigência de obtenção de um determinado número de votos para a eleição de um deputado federal, estadual ou vereador, representou sem dúvida pequeno avanço em relação à regra que vigorava anteriormente, quando candidatos com número insignificante de votos conseguiam se eleger pegando “carona” nos votos alcançados por outros candidatos de seu partido ou coligação. Aquela característica do nosso sistema eleitoral jamais foi compreendida pelo eleitor, sendo objeto de inúmeros protestos e críticas contra o que se considerava muitas vezes verdadeira injustiça, notadamente quando se pensava no caso oposto, de candidatos muito bem votados que não conseguiam se eleger porque seus partidos não haviam atingido o número total de votos necessário para obter uma vaga.

A Lei nº 13.165/15 mostrou-se, portanto, bem-vinda ao instituir essa chamada “cláusula de barreira individual”. Considerando, entretanto, que se trata ainda de uma barreira um pouco “tímida”, que exige percentual de votos nominais bastante pequeno quando considerado o total de votos dados a todos os candidatos concorrentes, estamos propondo sua ampliação para pelo menos vinte por cento como requisito para a obtenção de uma vaga por candidato às eleições proporcionais.

Certos de que a mudança aqui proposta é relevante e aperfeiçoa a norma existente hoje, indo ao encontro, seguramente, do desejo do eleitorado

brasileiro, esperamos contar com o apoio dos Pares nesta Casa para sua aprovação.

Sala das Sessões, em 24 de outubro de 2017.

Deputado ROGÉRIO SILVA

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965

Institui o Código Eleitoral.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que sanciono a seguinte Lei, aprovada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 4º, *caput*, do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964.

PARTE QUARTA DAS ELEIÇÕES

TÍTULO I DO SISTEMA ELEITORAL

CAPÍTULO IV DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação 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.

Parágrafo único. Os lugares não preenchidos em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o *caput* serão distribuídos de acordo com as regras do art. 109. [\(Artigo com redação dada pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015\)](#)

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras: [\(“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015\)](#)

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima; [\(Inciso com redação dada pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015\)](#)

II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher; [\(Inciso com redação dada pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015\)](#)

III - quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias. [\(Inciso com redação dada pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015\)](#)

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos. [\(Parágrafo com redação dada pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015\)](#)

§ 2º Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações

que participaram do pleito. (Parágrafo com redação dada pela Lei nº 13.488, de 6/10/2017)
 Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

LEI Nº 13.165, DE 29 DE SETEMBRO DE 2015

Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei modifica as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, alterando a legislação infraconstitucional e complementando a reforma das instituições político-eleitorais do País.

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

"Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em vinte e quatro horas em qualquer meio de comunicação.

....." (NR)

PROJETO DE LEI N.º 10.040, DE 2018

(Do Sr. Diego Garcia)

Altera os artigos 108 e 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para fixar o patamar mínimo de votos em 15% (quinze por cento) do quociente eleitoral, para que o candidato possa ser considerado eleito nas eleições regidas pelo sistema proporcional.

DESPACHO:
 APENSE-SE À(AO) PL-8921/2017.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera os arts. 108 e 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) para elevar o patamar mínimo de votos de 10% (dez por cento) do quociente eleitoral para 15% (quinze por cento), como condição para

que o candidato seja considerado eleito nas eleições regidas pelo sistema proporcional.

Art. 2º Os arts. 108 e 109 da Lei nº 4.737, 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido que tenham obtido votos em número igual ou superior a 15% (quinze 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 ou coligação 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;

.....

§ 3º Calculada a primeira sobra na forma do inciso I, na repetição de que trata o inciso II, a distribuição das demais vagas considerará, para efeito do cálculo da média, o previsto no inciso I e também as sobras que já tenham sido atribuídas ao partido, em cálculos anteriores. (NR)”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em 2015, o Congresso Nacional aprovou o que se tem chamado de “cláusula de desempenho individual”², que, na verdade, representa um patamar mínimo de votos obtidos por um candidato para ser considerado eleito, ainda que seu partido tenha, *a priori*, conquistado a cadeira pela aplicação do quociente partidário.

Com efeito, essa alteração legislativa deve ser celebrada como um aperfeiçoamento do sistema proporcional brasileiro (de listas abertas). Contudo, as informações do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) dão conta de que, nas eleições municipais de 2016 (a primeira eleição em que foi aplicada essa regra), um número irrisório de candidatos foi alcançado por essa exigência de representatividade.

² Lei nº 13.165/2015, que inseriu no Código Eleitoral os art. 108 e 109, para exigir dos candidatos uma representatividade mínima correspondente a 10% do quociente eleitoral da circunscrição.

É necessário, portanto, fazer o devido ajuste. Estamos propondo seu acréscimo para 15% do quociente eleitoral.

Antecipando-nos a possíveis questionamentos concernentes a violações do princípio da proporcionalidade, cumpre deixar consignado, de antemão, que tanto a regra atual vigente, quanto a que ora se propõe, respeitam o conceito jurídico da proporcionalidade, previsto no art. 45 da Constituição Federal.

Como dito, a proporcionalidade prevista na Carta Magna é um conceito jurídico que admite diversas atenuantes, não aceitáveis se estivéssemos diante de um cálculo estritamente matemático.

Um exemplo da mitigação desse conceito é a regra que excluía da disputa das sobras os partidos ou coligações que não tivessem alcançado pelo menos o quociente eleitoral, em uma dada circunscrição. Referimo-nos ao disposto no art. 109, § 2º do Código Eleitoral, que vigorou até setembro de 2017. Dizia o dispositivo:

Art. 109. (...)

§ 2º - Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

Nos estados com menor quantidade de vagas na Câmara dos Deputados - oito cadeiras em disputa -, por exemplo, tal cláusula de exclusão era de 12,5% (caso de 11 unidades da Federação).

O fato é que esse dispositivo vigorou durante toda a vigência do atual regime constitucional, até 2017, sem nunca ter sido considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ainda que tenha sido provocado para tanto³.

Outro aspecto relevante é o fato de que, em 2016, a Procuradoria-Geral da República (PGR) ajuizou uma ADI contra a cláusula de desempenho individual de 10%, e não obteve sucesso pelo menos no que diz respeito à suspensão da eficácia do dispositivo.

Nessa ação, o ministro Dias Toffoli, relator da matéria, assim tratou a

³ A ADPF 161 foi ajuizada em 08/01/2009 no STF. O relator, ministro Celso de Mello, não concedeu a medida liminar que pedia a suspensão imediata do § 2º do art. 109 do Código Eleitoral. Com a publicação da Lei da última reforma eleitoral – Lei nº 13.488/2017 – o dispositivo teve sua redação alterada e essa limitação deixou de existir.

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2659082>

questão:

*(...) **No nosso sistema proporcional, não há como afirmar, simplesmente, que a representatividade política do parlamentar está atrelada à legenda partidária para a qual foi eleito**, ficando em segundo plano a legitimidade da escolha pessoal formulada pelo eleitor por meio do sufrágio.*

Pelo contrário, em razão das características próprias do sistema de listas abertas, diversas daquelas das listas fechadas, o voto amealhado dá prevalência à escolha pessoal do candidato pelo eleitor, em detrimento da proposta partidária.

*Sob esse raciocínio, **observa-se que a alteração legislativa, ao adicionar como requisito para a obtenção de vaga o recebimento, pelo candidato, de votação correspondente a pelo menos 10% do quociente eleitoral, apenas reforça essa característica do sistema proporcional brasileiro: o voto do eleitor brasileiro, mesmo nas eleições proporcionais, em geral, se dá em favor de determinado candidato.***

*Desse modo, **a nova conformação é apenas uma opção legislativa no estabelecimento do equilíbrio entre a votação na legenda e a votação na pessoa do candidato, plenamente válida na medida em que não desequilibrou essas forças, que são os polos do sistema proporcional.***

*Note-se que, ao contrário, **a alteração legislativa mais se aproxima de uma tentativa de equilíbrio entre essas variáveis do sistema proporcional, na medida em que, nitidamente, visou impedir o “arrastamento” de candidatos com votação inexpressiva às cadeiras legislativas** (e que, caso eleitos, não refletiriam a vontade popular registrada em urna), tão somente em função do quociente partidário obtido pela legenda. (Grifos nossos)*

Dessa forma, não são plausíveis os argumentos de que a presente proposição fere de morte o princípio da proporcionalidade. Ao contrário, aperfeiçoa-o e adapta-o à tradição do eleitor brasileiro, que costuma dar prevalência aos candidatos em relação às legendas.

Esse comportamento do eleitor, aliás, pode ser confirmado pelos números. Nas últimas eleições gerais (2014), do total de votos válidos aferidos nacionalmente, apenas 8,37% foram dados às legendas e 91,63% foram votos nominais atribuídos a candidatos.

O certo é que para um candidato ter assento em uma daquelas cadeiras do Plenário dessa Casa (bem como das vinte e sete Assembleias

Legislativas e das mais de cinco mil Câmaras Municipais) terá que ter um mínimo de densidade eleitoral. Não é aceitável que um parlamentar represente o povo sendo eleito com poucas centenas de votos.

Nunca é demais lembrar o célebre “caso Enéas”, de 2002, no qual o Deputado Enéas Carneiro obteve 1,55 milhão de votos e acabou por eleger em São Paulo outros cinco Deputados de seu partido – o Prona -, um deles com 275 votos. Ainda hoje esse caso gera grande perplexidade na sociedade brasileira e reforça o sentimento de baixa representatividade do Parlamento.

Assim, é forçoso reconhecer que a cláusula deve funcionar como uma proteção da democracia representativa contra os casos extremos, pois restam mantidas as regras que garantem a proporcionalidade e a possibilidade de o eleitor exercer sua opção partidária.

Certos de que a regra que prevê a elevação do piso de 10% para 15% do quociente eleitoral, em cada circunscrição, para que um candidato seja considerado eleito pelo sistema proporcional, aperfeiçoa nosso sistema representativo, contamos com o apoio de todos para a aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões, em 17 de abril de 2018.

Deputado DIEGO GARCIA

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL Seção de Legislação Citada - SELEC
--

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

TÍTULO IV
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

CAPÍTULO I
DO PODER LEGISLATIVO

Seção I
Do Congresso Nacional

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes.

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965

Institui o Código Eleitoral.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que sanciono a seguinte Lei, aprovada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 4º, *caput*, do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964.

PARTE QUARTA
DAS ELEIÇÕES

TÍTULO I
DO SISTEMA ELEITORAL

CAPÍTULO IV
DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação 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.

Parágrafo único. Os lugares não preenchidos em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o *caput* serão distribuídos de acordo com as regras do art. 109. ([Artigo com redação dada pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015](#))

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras: ([“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015](#))

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima; (Inciso com redação dada pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015)

II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher; (Inciso com redação dada pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015)

III - quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias. (Inciso com redação dada pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015)

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos. (Parágrafo com redação dada pela Lei nº 13.165, de 29/9/2015)

§ 2º Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito. (Parágrafo com redação dada pela Lei nº 13.488, de 6/10/2017)

Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

.....
.....

FIM DO DOCUMENTO
