



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

CONTRIBUIÇÃO DO PARA O DEBATE ACERCA DA REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

O SISTEMA DISTRITAL MISTO COMO ALTERNATIVA A SER TESTADA

GRUPO DE TRABALHO INSTITUÍDO PELA
PORTARIA TSE Nº 114/2019 PARA
ELABORAÇÃO DE PROPOSTAS DE
REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL E DA
LEGISLAÇÃO ELEITORAL

I. INTRODUÇÃO

As ideias que se seguem contêm a proposta de um novo sistema eleitoral para o país, no modelo distrital misto. Como é de conhecimento geral, existem em tramitação no Congresso Nacional inúmeras proposta acerca do tema. Com o objetivo de prestigiar os trabalhos de alta qualidade já desenvolvidos no Legislativo e abreviar os prazos de tramitação, o Grupo de Trabalho aproveitou, substancialmente, o conteúdo dos projetos que se encontravam com processamento mais adiantado, que já contavam, inclusive, com aprovação pelo Senado Federal.

O trabalho que se segue vai dividido em duas partes. Na Parte I, faz-se uma apresentação panorâmica da proposta, de forma acessível, para compreensão do público em geral. Na Parte II, faz-se o detalhamento técnico das sugestões apresentadas. O Grupo de Trabalho optou por não apresentar a proposta sob a forma de anteprojeto de lei, tendo em vista o material já existente no Congresso Nacional.

Parte I

EXPOSIÇÃO GERAL DA PROPOSTA

Tem-se assistido no Brasil, ao longo dos anos, um progressivo descolamento entre a classe política e a sociedade civil. Quando isso ocorre, a política passa a ser um mundo à parte, visto com indiferença ou desconfiança pelos cidadãos. Evidentemente, não é bom que seja assim. Numa democracia, política é gênero de primeira necessidade e não há alternativa legítima a ela. Por isso, é preciso tomar a reforma política como uma das mais relevantes da legislatura. Por essa razão, visando ao aperfeiçoamento institucional e em harmonia com o Congresso Nacional, o Tribunal Superior Eleitoral apresenta a contribuição a seguir.

I. OBJETIVOS DA REFORMA POLÍTICA

Uma reforma política destinada a superar problemas do modelo atual deve visar três objetivos principais: (i) aumentar a representatividade (a legitimidade democrática) do sistema político; (ii) baratear o custo das eleições; e (iii) facilitar a governabilidade.

A primeira preocupação de uma reforma política deve ser a de *aumentar a legitimidade democrática do sistema*, reforçando a relação entre eleitores e representantes. Por muitas circunstâncias do modelo atual, os eleitores, dias após as eleições, sequer se lembram do nome do candidato em quem votaram para deputado federal, muito menos do partido a que pertencem. Além disso, o sistema vigente não tem estimulado suficientemente novas vocações a servirem o país, ocupando cargos no Legislativo.

Em segundo lugar, é preciso *baratear o custo das eleições*. O custo das campanhas eleitorais e o papel que o dinheiro tem desempenhado na política brasileira estão na origem de boa parte dos problemas de corrupção que o país enfrenta. Não se pretende ignorar a importância dos interesses econômicos em uma sociedade capitalista. Porém, é imperativo que haja limites, transparência e *accountability*. O custo médio de uma campanha para Deputado Federal é bem superior ao valor máximo que o parlamentar poderá receber a título de subsídio durante o mandato, se observados os tetos constitucionais. A conta não fecha e dá lugar a muitas distorções.

Por fim, é necessário *facilitar a formação de maiorias políticas e a governabilidade*. Todo governo precisa de apoio no Congresso para aprovar seus programas. A negociação política entre Executivo e Legislativo é necessária em qualquer democracia. O que faz a diferença nas democracias mais maduras é a qualidade e a agenda dessas negociações. No Brasil, a fragmentação do quadro partidário e a falta de conteúdo programático na atuação dos partidos dificultam, muitas vezes, negociações plenamente institucionais e republicanas.

II. O SISTEMA ELEITORAL EM VIGOR

A questão mais complexa em relação à Reforma Política reside na definição do sistema eleitoral. O sistema atualmente adotado para a Câmara dos Deputados é o proporcional com lista aberta. Nas eleições de 2018 ainda foram permitidas coligações, o que não valerá a partir de 2020.

No sistema proporcional em lista aberta, cada partido ou coligação elege o número de Deputados correspondente à sua votação, com base no quociente eleitoral e no quociente partidário. Se o partido obtiver 20% dos votos, o número de representantes deverá refletir aproximadamente este percentual. É um modelo em que o eleitor vota em um candidato da sua escolha, mas, na prática, não sabe quem de fato elegeu. Isso porque o sistema funciona da seguinte maneira: a) embora o voto seja dado no candidato, ele é primeiro contabilizado para o partido (ou coligação); e b) cada vez que o partido preenche o quociente partidário, seu candidato mais votado obtém a vaga. Portanto, se o partido tiver direito a 5 vagas, os 5 mais votados conquistam uma cadeira. Assim, como menos de 10% dos candidatos obtêm votação própria, isto é, preenchem o quociente eleitoral (nas Eleições 2018, foram apenas 27 dos 513 deputados, o equivalente a 5%)¹, a quase totalidade dos deputados é eleita por transferência dos votos obtidos pelo partido. Isso significa que a maioria esmagadora dos eleitores não elege diretamente seu candidato.

Há diversos problemas nessa fórmula, entre os quais: a) o custo elevadíssimo da campanha em todo o território do Estado. Em São Paulo, por exemplo, o candidato faz campanha em um colégio eleitoral de 33 milhões de eleitores; em Minas, 15,7 milhões; no Rio

¹ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/564086-NOVA-REGRA-DO-QUOCIENTE-ELEITORAL-DIMINUI-ELEICAO-DE-DEPUTADOS-COM-POUCOS-VOTOS.html>

de Janeiro, 12,4 milhões²; b) a baixa representatividade, pois o eleitor não sabe exatamente quem o seu voto elegeu e o candidato não tem como saber por quem foi eleito. Vale dizer: um não tem de quem cobrar e o outro não tem a quem prestar contas; e c) o fato de que os primeiros adversários do candidato de um partido são os demais candidatos do mesmo partido.

Em suma: o sistema é caríssimo, o eleitor não sabe quem está elegendo e o debate público não é programático, mas personalizado (o candidato precisa convencer o eleitor de que é melhor do que o seu colega de partido).

III. O SISTEMA DISTRITAL MISTO COMO ALTERNATIVA

Como alternativa ao sistema atual, defende-se a adoção do *sistema eleitoral distrital misto*³, que conjuga os sistemas proporcional e majoritário de representação, na linha do sistema adotado na Alemanha. Numa descrição sumária e simplificadora, o sistema funciona como exposto a seguir. Metade da Câmara dos Deputados é composta por parlamentares eleitos em distritos e a outra metade por candidatos eleitos pelo voto partidário. O eleitor, assim, tem dois votos: (i) um voto direto em um candidato no distrito (pelo sistema majoritário, em que o mais votado obtém a vaga); e (ii) outro voto em uma lista apresentada pelo partido (pelo sistema proporcional, em que o partido obtém o número de vagas correspondente à sua votação).

Com o primeiro voto, elegem-se os representantes do distrito. Os Estados são subdivididos em distritos correspondentes ao número de cadeiras a serem preenchidas. Ilustrativamente: se o Estado tiver 10 milhões de eleitores e forem 20 as vagas a serem preenchidas pelo voto distrital, formam-se 20 distritos de 500 mil eleitores. Cada partido lança um candidato por distrito. À semelhança do que ocorre na eleição para Prefeito de Municípios com menos de 200 mil eleitores e Senador, o mais votado obtém a vaga, em um único turno.

² São Paulo elege 70 Deputados Federais, Minas Gerais 53 e o Rio de Janeiro 46.

³ Na literatura estrangeira, referido sistema eleitoral é denominado “mixed member proportional” (MMP) e traduzido para o português como “representação proporcional personalizada” (IDEA, *Concepção de Sistemas Eleitorais: O Novo Guia do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral*, 2005). Trata-se de nomenclatura mais adequada, tendo em vista que se trata de um sistema proporcional (princípio representativo), que combina os métodos de conversão de votos em mandatos (regras de decisão) utilizados pelo sistema majoritário e pelo sistema proporcional. A respeito, confira-se: Virgílio Afonso da Silva, A inexistência de um sistema eleitoral misto e suas consequências na adoção do sistema alemão no Brasil, *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, vol. 23, 1998, p. 238-243.

Há diversas vantagens na dimensão distrital do modelo: a) o barateamento da eleição, pois o candidato faz campanha para um número muito menor de eleitores, em espaço geográfico reduzido; e b) o aumento da representatividade democrática, pois o eleitor sabe quem representa o seu distrito na Câmara. Quando o representante candidatar-se à reeleição, o eleitor poderá verificar o desempenho do parlamentar ao longo do mandato e saber se deseja ou não reelegê-lo.

Com o segundo voto, o eleitor escolhe o partido de sua preferência. A fórmula tradicional consiste em os partidos apresentarem uma lista fechada e pré-ordenada de candidatos (que, idealmente, deveria ser formada em eleições primárias internas ou a partir de outros procedimentos democráticos). Para evitar uma eventual rejeição à ideia de lista fechada e mitigar a possível ausência de democracia interna na formação da lista, pode-se considerar a formação da chamada *lista semi-flexível*, em que o eleitor teria a opção de dar o voto ou na legenda completa ou em um integrante da lista partidária. Se qualquer candidato, votado de forma avulsa, alcançar o quociente partidário com votos pessoais, ganhará o assento, independentemente da posição em que se encontre na lista.

A dimensão partidária do modelo também possui múltiplas vantagens: a) evita a “paroquialização” das eleições (afasta-se o risco de cada parlamentar cuidar apenas dos interesses do seu distrito); b) assegura a representação proporcional das minorias políticas; c) permite a inclusão na lista de quadros técnicos qualificados (economistas, juristas, médicos, jornalistas, líderes comunitários ou sindicais), que ordinariamente não se dispõem a participar de uma campanha eleitoral, mas que poderiam elevar a qualidade do debate público; e d) fortalece o caráter unitário e de representação dos partidos políticos.

Não se devem ignorar as dificuldades possíveis, que incluem a atual falta de democracia interna dos partidos e a complexidade em se demarcarem distritos. Porém, os partidos, para tornarem suas listas mais competitivas e ostentarem a democracia interna como virtude

eleitoral, certamente irão se adaptar. Quanto aos limites geográficos dos distritos, é possível definir parâmetros que diminuam os riscos de distritalização tendenciosa⁴.

IV. O SISTEMA DISTRITAL MISTO NO MODELO ALEMÃO E SUA ADAPTAÇÃO AO BRASIL

O sistema alemão, embora combine os sistemas majoritário e proporcional, como descrito acima, é, em última análise, um sistema proporcional, uma vez que cada partido obtém no parlamento número de cadeiras proporcional ao número de votos dados na lista partidária. Detalhando um pouco mais: embora os dois votos sejam independentes (*i.e.*, o distrital e o partidário podem recair sobre partidos diferentes), os sistemas não são autônomos entre si. Isso porque é o segundo voto – o voto partidário – que determina quantas cadeiras serão atribuídas a cada partido. O primeiro voto apenas define os candidatos que vão ocupar, com prioridade, as cadeiras distribuídas.

Dessa forma, se o Partido A conseguiu 10% dos votos de lista, terá direito a aproximadamente 10% das cadeiras no Parlamento. Determinado o número de cadeiras que cada partido terá em cada Estado, as cadeiras são preenchidas primeiramente pelos candidatos eleitos nos distritos pelo primeiro voto. O restante dos assentos conquistados pelos partidos é preenchido pelos candidatos da lista no Estado, respeitando-se a ordem.

Outra peculiaridade do sistema alemão é a possibilidade de aumento do número de assentos da Câmara dos Deputados para manter a proporção definida pelo segundo voto (são as chamadas “cadeiras suplementares”), quando um partido elege mais candidatos nos distritos do que o número de vagas conquistadas pelo voto em lista partidária. Isso ocorre porque os votos são independentes, mas a proporção do preenchimento das cadeiras é definida pelo voto nos partidos. Recomenda-se, porém, a adaptação do sistema alemão nesse ponto, para o fim de impedir, no Brasil, a possibilidade do aumento do número de parlamentares a cada eleição, o que exigiria reforma constitucional e possivelmente enfrentaria resistências diversas.

⁴ Há, inclusive, estudo que demonstra ser possível definir distritos sem manipulação a partir de dados do IBGE: <<https://oglobo.globo.com/brasil/reforma-politica-divisao-das-cidades-viavel-aponta-estudo-16260917>>.

A seguir, serão detalhados alguns aspectos técnicos da reforma do sistema eleitoral proposta.

Parte II

DETALHAMENTO DA PROPOSTA

NOTA PRÉVIA: PROPOSTAS EM DISCUSSÃO NO CONGRESSO NACIONAL

A discussão a respeito da adoção do sistema eleitoral distrital misto alemão nas eleições proporcionais brasileiras está em estágio avançado no Congresso Nacional. Os Projetos de Lei do Senado (PLS) nº 86/2017, de autoria do Senador José Serra (“PLS Serra”)⁵, e nº 345/2017, de autoria do Senador Eunício de Oliveira (“PLS Eunício”)⁶, foram aprovados no Senado Federal, nos termos do Parecer nº 202/2017, relator o Senador Valdir Raupp⁷, e estão atualmente tramitando na Câmara dos Deputados. Na Câmara dos Deputados, houve parecer favorável do então relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o Deputado Betinho Gomes, pela aprovação desses projetos na forma de substitutivo apresentado (“Substitutivo CCJ da Câmara”), o qual não foi, entretanto, votado.

O detalhamento abaixo adotará, sempre que possível, delineamentos e redação já previstos nas proposições sobre o tema em trâmite no Congresso Nacional. Eventuais inovações e/ou divergências em relação às proposições existentes serão devidamente explicitadas e fundamentadas. Como se verá, as principais alterações sugeridas terão como base a adoção de

⁵ Na Câmara dos Deputados, Projeto de Lei nº 9.212/2017.

⁶ Na Câmara dos Deputados, Projeto de Lei nº 9.213/2017. Há duas principais diferenças desse projeto de lei em relação ao PLS Serra: (i) a possibilidade de aumento do número de cadeiras, caso um ou mais partidos obtenham vagas pelo voto distrital em número superior àquelas que lhe foram atribuídas pelo voto proporcional em lista partidária; (ii) a manutenção do sistema eleitoral atual nas eleições para as Câmaras Municipais em Municípios com até 200 mil eleitores; e (iii) admissão de diferença de número de eleitores em cada distrito de até 10%, para mais ou para menos.

⁷ O parecer aprova o PLS nº 86/2017 com 5 emendas, que, além de corrigir inadequações de redação, (i) eliminam a figura do suplente específico para os candidatos nos distritos, mantendo como suplentes os candidatos não eleitos na lista partidária; (ii) restringem o voto distrital misto aos municípios com mais de 200 mil eleitores; e (iii) substituem o número de eleitores pelo número de habitantes como critério para divisão da circunscrição em distritos.

recomendações da Comissão de Veneza⁸, em especial aquelas previstas no Código de Boa Conduta em Matéria Eleitoral⁹.

I. O SISTEMA ELEITORAL ADOTADO

1. *Sistema eleitoral distrital misto.* Na votação para as eleições proporcionais de Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereador dos Municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores, o eleitor registrará, para cada cargo em disputa: I. o voto no candidato do respectivo distrito; II. o voto no partido¹⁰.

2. *Sistema proporcional em lista fechada para Vereador de Municípios pequenos.* Nas eleições para as Câmaras de Vereadores de Municípios com menos de 200.000 (duzentos mil) eleitores, o eleitor registrará apenas o voto no partido, aplicando-se as regras previstas no item 12 abaixo, naquilo que for pertinente.

Justificativa: O sistema eleitoral proposto para Municípios pequenos diverge tanto da proposta do PLS Serra de instituir o sistema distrital misto em todos os Municípios quanto da proposta do PLS Eunício, adotada no Substitutivo CCJ da Câmara, de manter o sistema proporcional de lista aberta para os Municípios com menos de 200 mil eleitores. De um lado, a introdução do voto distrital nesses municípios pequenos seria desnecessária, uma vez que não diminuiria de forma relevante os custos da eleição (o candidato já faz campanha para um número pequeno de eleitores) nem aumentaria significativamente a legitimidade democrática dos representantes (que já estão mais próximos de seus eleitores). De outro lado, a manutenção do sistema proporcional em lista aberta representaria também a permanência dos seus vícios, como a baixa representatividade (o eleitor continuaria sem saber quem elegeu) e a disputa interna entre candidatos do mesmo partido. Já a adoção do sistema proporcional de lista fechada, formada

⁸ A Comissão de Veneza ou Comissão Europeia para a Democracia através do Direito é órgão consultivo do Conselho da Europa sobre questões constitucionais, que possui 61 países-membros, sendo 47 países membros do Conselho da Europa e outros 14 países não europeus, incluindo o Brasil. A respeito da Comissão, confira-se <https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN>.

⁹ Venice Commission's Code of good practice in electoral matters – CDL-AD(2002)023rev2, I.2.2; em português, Código de Boa Conduta em Matéria Eleitoral da Comissão de Veneza. Disponível, em versão traduzida, em: <http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/codigo_boa_conduta_pt.pdf>.

¹⁰ Redação conforme o art. 1º do Substitutivo CCJ da Câmara (proposta de redação do art. 59, § 2º, da Lei nº 9.504/1997).

mediante procedimentos partidários democráticos, em Municípios com menos de 200 mil eleitores, além de superar essas duas desvantagens, favoreceria o fortalecimento dos partidos políticos e de suas identidades programáticas.

II. AS ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS NOS DISTRITOS

1. *Registro de candidatos nos distritos.* Nas eleições para a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras de Vereadores de Municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores, cada partido poderá registrar um candidato em cada um dos distritos eleitorais em que a Unidade da Federação for dividida¹¹.

2. *Divisão das Unidades da Federação em distritos eleitorais.* A Unidade da Federação será dividida em distritos eleitorais em número equivalente à parte inteira da metade das cadeiras em disputa na Unidade da Federação¹².

3. *Competência e prazo para a distritalização.* A divisão das Unidades da Federação em distritos deverá ser realizada pelo Tribunal Superior Eleitoral¹³, a partir de estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE¹⁴, com antecedência mínima de 1 (um) ano da data das eleições, ouvidos, previamente, em audiência pública, representantes dos partidos políticos, pessoas com experiência e autoridade no tema e outras entidades ou órgãos representativos, previamente habilitados.

Justificativa: Há duas inovações neste item. Primeiro, propõe-se o aumento da antecedência mínima para definição dos limites dos distritos. Embora o Substitutivo CCJ da Câmara estabeleça

¹¹ Redação conforme o art. 1º do Substitutivo CCJ da Câmara (proposta de redação do art. 10 da Lei nº 9.504/1997). Diversamente do PLS Serra, não há a figura do suplente da eleição proporcional no distrito. A ausência de suplente já havia sido prevista no PLS Eunício bem como no Parecer da CCJ do Senado, de relatoria do Senador Antonio Anastasia, que apresentou emenda ao PLS Serra para suprimir a figura do suplente específico para os candidatos a cargos proporcionais pelos distritos, ao argumento de que “configuraria, na prática, a introdução do vice candidato para esses casos específicos”, o que teria como principal vício a falta de legitimidade. Referida emenda foi adotada também no Parecer nº 202/2017, de relatoria do Senador Valdir Raupp (Plenário). Considerando que a eleição distrital terá como circunscrição o distrito, optou-se por substituir a menção à divisão da circunscrição por divisão da Unidade da Federação, adotando-se igual procedimento nos itens seguintes.

¹² Redação conforme o art. 1º do PLS Serra (proposta de redação do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997)

¹³ Em relação à competência para distritalização, a proposta coincide com o Substitutivo CCJ da Câmara, ao conferir competência ao Tribunal Superior Eleitoral para a distritalização. Diversamente, os PLS Serra e PLS Eunício atribuem competência, genericamente, à Justiça Eleitoral.

¹⁴ A necessidade de observância de estudos elaborados pelos órgãos federais de geografia e estatística já está prevista no art. 1º do Substitutivo CCJ da Câmara (proposta de redação do art. 10, § 4º, IV, “c”, da Lei nº 9.504/1997).

o prazo de 6 meses, sugere-se a definição de distritos 1 ano antes da data das eleições, tanto para garantir maior previsibilidade e capacidade de organização para partidos e candidatos, quanto para cumprir recomendação da Comissão de Veneza no sentido de que a distritalização seja feita fora dos períodos eleitorais¹⁵ e o disposto no art. 16 da Constituição da República. Para as eleições de 2020, contudo, caso aprovado o projeto, o prazo será de 6 meses, contado retroativamente da data do início do calendário eleitoral.

Segundo, embora não haja previsão similar nos projetos em discussão no Congresso, propõe-se a realização de audiência pública para aumentar a legitimidade do processo de definição dos distritos e prevenir a manipulações indevidas. Esse modelo de audiência pública já é empregado no TSE para a aprovação de instruções, nos termos do art. 105, *caput*, da Lei nº 9.504/1997. Além disso, vai ao encontro da recomendação da Comissão de Veneza no sentido de que a demarcação dos distritos considere parecer de um comitê formado, em sua maioria, por membros independentes, incluindo, preferencialmente, um geógrafo, um sociólogo, uma representação equilibrada dos partidos e, se necessário, representantes das minorias nacionais¹⁶.

4. *Distritalização*. A divisão das circunscrições eleitorais em distritos deverá observar, tanto quanto possível, os seguintes critérios e princípios:

a) Igualdade de valor do voto, de modo que o número de eleitores¹⁷ de cada distrito não varie mais do que 5% (cinco por cento), para mais ou para menos¹⁸, sendo que (i) em situações excepcionais, devidamente justificadas por características geográficas ou demográficas específicas, admite-se variação de 10% (dez por cento), para mais ou para menos; e (ii) será obrigatória nova demarcação dos distritos sempre que a diferença for superior a 15% (quinze por cento) ou a cada 10 (dez) anos, de acordo com o censo realizado¹⁹;

¹⁵ Comissão de Veneza, Código de Boa Conduta em Matéria Eleitoral, item 2.2., “v”.

¹⁶ Comissão de Veneza, Código de Boa Conduta em Matéria Eleitoral, item 2.2., “vii”.

¹⁷ Distritalização com base no número de eleitores, conforme PL Eunício e Substitutivo Betinho; adotado, e.g., na Rússia, na Suécia, Islândia e Hungria. A definição dos distritos com base no número de habitantes é adotada, e.g., na Bélgica, Chile, França, Alemanha, Itália, Noruega e Suíça. Conforme o “Report on Constituency Delineation and Seat Allocation” da Comissão de Veneza, de 12.12.2017 - CDL-AD(2017)034; em português, Relatório sobre delimitação de circunscrição e alocação de assentos (trad. livre), ambos os critérios são admissíveis, embora o critério populacional seja o mais comum.

¹⁸ Percentual previsto no art. 1º do PLS Serra (proposta de art. 10, § 4º, I da Lei nº 9.504/1997).

¹⁹ Adoção dos parâmetros previstos no Código de Boa Conduta em Matéria Eleitoral, nos itens 2.2., “iv” e 2.2., “v”, nos seguintes termos: “iv. A diferença permitida na distribuição proporcional não poderá ir além dos 10% e, em caso algum, ultrapassar os 15%, excepto em circunstâncias especiais (protecção de uma minoria concentrada, entidade administrativa com fraca densidade de população); v. Para garantir igual força eleitoral, uma nova distribuição dos lugares deve ter lugar, pelo menos, de 10 em 10 anos e, de preferência, fora dos períodos eleitorais”, tomando-se como base o censo realizado pelo IBGE.

b) Contiguidade geográfica dos distritos, respeitando-se, sempre que possível, os limites de municípios, distritos municipais, regiões administrativas e outras unidades geográficas existentes²⁰;

c) Representatividade, de modo que a divisão de distritos considere a existência de comunidades coesas, que sejam definidas por fatores geográficos, regiões administrativas e/ou comunidades com interesses compartilhados ou definidas por critérios socioeconômicos e culturais semelhantes²¹;

d) Não-discriminação, ficando vedada a demarcação tendenciosa de distritos, seja para beneficiar ou prejudicar um ou mais partidos políticos, seja para impedir ou dificultar a obtenção de representação política por parte de grupos minoritários, promovendo discriminação com base em raça, cor, etnia, sexo, gênero, religião ou quaisquer outras²²;

e) Distritos estaduais devem estar contidos nos limites dos distritos federais, evitando-se que a área de um distrito estadual esteja parcialmente localizada em área de mais de um distrito federal; e

f) A demarcação dos distritos deve tanto quanto possível maximizar a compacidade e reduzir a endentação²³.

5. *Cotas de gênero no voto distrital.* Nas eleições em distritos, em cada Unidade da Federação, o partido deverá registrar o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) de candidaturas de cada sexo²⁴.

6. *Regra de conversão dos votos em mandatos – Sistema de maioria simples.* Pelo voto distrital, será considerado eleito o candidato(a) a Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado

²⁰ Critério previsto no art. 1º do PLS Serra (proposta de redação do art. 10, § 4º, III, da Lei nº 9.504/1997).

²¹ Parâmetro previsto no “Report on Constituency Delineation and Seat Allocation” da Comissão de Veneza, item II, A, 1, “a”, e delineado em Lisa Handley, “Boundary Delimitation”, *Challenging the Norms and Standards of Election Administration*, IFES, 2007, p. 59-74.

²² Parâmetro previsto no “Report on Constituency Delineation and Seat Allocation” da Comissão de Veneza, Explanatory report, item I, 2.4, e delineado em Lisa Handley, “Boundary Delimitation”, *Challenging the Norms and Standards of Election Administration*, IFES, 2007, p. 59-74.

²³ Redação conforme o art. 1º do PLS Serra (proposta de redação do art. 10, § 4º, IV, da Lei nº 9.504/1997), mantida no Substitutivo CCJ da Câmara. Conforme explicitado no PLS Serra, a recomendação é que “a delimitação aumente o índice de “compacidade” da figura resultante, ou seja, que tanto quanto possível o distrito se espalhe circularmente pelo território; e que, também, o desenho reduza a “endentação” tanto quanto possível, ou seja, que se evite a existência de “tentáculos” ou pontas, pois isso pode levar à escolha de regiões mais ou menos favoráveis a este ou aquele partido”.

²⁴ Redação conforme o art. 1º do Substitutivo CCJ da Câmara (proposta de redação do art. 10, § 7º, da Lei nº 9.504/1997), com a substituição da referência à circunscrição por Unidade da Federação.

Distrital e Vereador de Municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) que, no distrito, tenha obtido a maioria dos votos válidos²⁵.

7. *Vacância*. A vacância do cargo de candidato eleito pelo voto distrital acarreta a realização de novas eleições.

Justificativa: A proposta diverge tanto do PLS Serra, que previa a figura do suplente na eleição por voto distrital, bem como do Parecer da CCJ do Senado e do Substitutivo CCJ da Câmara, que estabelecem que, no caso de vacância, o preenchimento da vaga deve se dar pela diplomação dos candidatos mais bem colocados, mas não eleitos, na lista do partido. Entende-se que a previsão de novas eleições em caso de vacância do cargo do candidato eleito pelo distrito é capaz de melhor preservar a vontade do eleitor e a ideia de que os eleitores de cada distrito terão um representante no parlamento, com *accountability* e legitimidade reforçadas. Além disso, a realização de novas eleições em caso de vacância está em consonância com a lógica da nova redação do art. 224 do Código Eleitoral, dada pela Lei nº 13.165/2015, que busca privilegiar a soberania popular na hipótese de vacância de cargos majoritários por causas eleitorais a partir da previsão de realização de novas eleições.

III. AS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS EM LISTA FECHADA

1. *Registro de candidatos na lista partidária*. Nas eleições para a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras de Vereadores de Municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores, os partidos poderão registrar lista ordenada de candidatos(as) no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher na respectiva Unidade da Federação.

2. *Formação das listas partidárias*. Na formação das listas partidárias, devem ser observados os seguintes parâmetros e requisitos:

- a) os candidatos aos distritos poderão compor também a lista ordenada de seus partidos²⁶;
- b) cada partido deverá registrar o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) de candidaturas de cada sexo em cada Unidade da Federação, sendo que a lista

²⁵ Redação conforme o art. 2º do Substitutivo CCJ da Câmara (proposta de redação do art. 105-A, I, do Código Eleitoral).

²⁶ Redação conforme o art. 2º do PLS Serra (proposta de redação do art. 105-A, § 2º, do Código Eleitoral).

deverá ser ordenada de modo que a cada três posições consecutivas da lista uma seja ocupada por candidatura de sexo distinto das outras duas²⁷;

c) os partidos políticos deverão instituir em seus estatutos procedimentos democráticos para a formação das listas partidárias, por meio de prévias partidárias ou outros processos de participação dos filiados na escolha dos componentes e da ordem da lista, observada a alternância de gênero.

Justificativa: A proposta busca estimular a democracia interna dos partidos, evitando-se que as listas sejam formadas de forma autoritária, sem, contudo, intervir excessivamente na esfera de autonomia dos partidos políticos, que poderão definir quais procedimentos irão instituir em seus estatutos para possibilitar a participação dos filiados na formação das listas.

3. *Regra de conversão dos votos em mandatos – Sistema proporcional.* Pelo voto proporcional em lista partidária, a eleição dos candidatos a Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador de Municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores se dará em duas etapas: (i) na primeira etapa, será formada uma relação ordenada de vagas dos partidos, pelo sistema proporcional; e (ii) na segunda etapa, as vagas serão efetivamente distribuídas aos candidatos eleitos tanto nos distritos quanto nas listas, conforme metodologia definida nos itens 3.1. e 3.2., abaixo²⁸.

3.1. *Atribuição Proporcional de Vagas aos Partidos na Unidade da Federação.* Considerados exclusivamente os votos partidários, será formada relação ordenada de vagas por partidos, em número igual ao total de vagas em disputa na Unidade da Federação, mediante o seguinte processo:

- a) Constará na primeira posição da relação de vagas dos partidos o que houver obtido o maior número dos votos partidários;
- b) As demais vagas não preenchidas pelo cálculo do quociente partidário serão atribuídas conforme as seguintes regras: (i) dividir-se-á o número de votos partidários obtidos pelo partido pelo número de vezes que ele já tiver sido incluído na relação, mais um, cabendo ao partido que

²⁷ Redação conforme o art. 1º do Substitutivo CCJ da Câmara (proposta de redação do art. 10, § 8º, da Lei nº 9.504/1997).

²⁸ Deverão ser revogados os artigos 105 a 111 do Código Eleitoral.

apresentar a maior média uma nova posição na relação; (ii) repetir-se-á a operação definida no item (i) até que cada uma das cadeiras da Unidade da Federação tenha sido atribuída a um partido²⁹.

3.2. Distribuição de Vagas aos Candidatos. As vagas serão distribuídas aos candidatos da seguinte forma³⁰:

a) Do total de vagas obtidas por cada partido serão, primeiramente, subtraídas as vagas preenchidas pelos candidatos eleitos pelo voto distrital;

b) caso haja um ou mais partidos que tenham obtido vagas pelo voto distrital em número superior àquelas que lhe foram atribuídas nos termos do item 3.1., acima, as vagas obtidas pelo voto distrital serão preservadas, utilizando-se aquelas vagas atribuídas na relação de partidos, mas ainda não distribuídas, na ordem decrescente da relação³¹;

c) As vagas remanescentes serão distribuídas, na ordem crescente da relação de partidos, aos candidatos dos respectivos partidos, conforme a ordem da lista partidária apresentada no momento do registro de candidaturas.

3.3. Suplência. Considerar-se-ão suplentes dos candidatos eleitos por lista partidária, os candidatos da lista partidária não eleitos, na ordem apresentada pelo partido político no momento do registro de candidaturas³².

IV. CLÁUSULA DE VIGÊNCIA

O sistema eleitoral proposto deve entrar em vigor a partir das Eleições 2020.

²⁹ Redação conforme o art. 2º do PLS Serra e o art. 2º do Substitutivo CCJ da Câmara (proposta de redação do art. 105-B do Código Eleitoral).

³⁰ Redação adaptada do art. 2º do Substitutivo CCJ da Câmara (proposta de redação do art. 105-C do Código Eleitoral).

³¹ Diversamente do sistema alemão e do PLS Eunício, a proposta, mantém número fixo de representantes na Câmara. A desvantagem dessa solução é que ela afeta a proporcionalidade do sistema eleitoral, com tendência a prejudicar a representação de minorias. No entanto, nenhum sistema proporcional consegue refletir exatamente a proporção de votos atribuída a cada partido, e o próprio sistema brasileiro já admite a desproporção, e.g., ao prever piso e teto de Deputados Federais por Estado, independentemente da população.

³² Redação adaptada do art. 2º do Substitutivo CCJ da Câmara, com exclusão da previsão de suplência dos candidatos eleitos pelo voto distrital (proposta de redação do art. 105-A, § 3º, do Código Eleitoral). Será necessário revogar o atual art. 112 do Código Eleitoral, que prevê que “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. Parágrafo único. Na definição dos suplentes da representação partidária, não há exigência de votação nominal mínima prevista pelo art. 108”. Alternativa seria apenas suprimir o seu inciso II e Parágrafo Único.

V. PROCESSO LEGISLATIVO

Desnecessidade de aprovação de emenda constitucional. Por manter a natureza proporcional do sistema eleitoral, a reforma proposta não exige aprovação por emenda constitucional, bastando mera alteração da legislação, por lei ordinária, com quórum de maioria simples. A edição de lei complementar, com quórum de maioria absoluta, seria necessária apenas para atribuir ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para delimitar os distritos³³.

³³ CF/88, Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.