

***O Constitucionalismo Brasileiro
(Evolução Institucional)***

© JOSÉ AFONSO DA SILVA

ISBN 978.85-392-0089-4

*Direitos reservados desta edição por
MALHEIROS EDITORES LTDA.
Rua Paes de Araújo, 29, conjunto 171
CEP 04531-940 – São Paulo/SP
Tel.: (11) 3078-7205 – Fax: (11) 3168-5495
URL: www.malheiroseditores.com.br
e-mail: malheiroseditores@terra.com.br*

Composição

Scripta

Capa

*Criação: Vânia Lúcia Amato
Arte: PC Editorial Ltda.*

Impresso no Brasil

Printed in Brazil

06.2011

Capítulo VI

Evolução das Instituições Eleitorais

1. Colocação do tema. 2. Sistema distrital no Brasil. 3. O sistema de representação proporcional no Brasil: 3.1 Cômputo dos votos válidos – 3.2 Determinação do quociente eleitoral – 3.3 Determinação do quociente partidário – 3.4 Distribuição dos restos – 3.5 Determinação dos eleitos. 4. Representação política e Federação. 5. Sistema eleitoral e deformação da vontade popular. 6. Efeitos corporativos da representação proporcional. 7. Propostas de mudança. 8. Sistema distrital misto. 9. Proposta Edgar Costa-Milton Campos. 10. Discussão. 11. Propostas para a reforma do sistema proporcional. 12. Votação distrital e eleição proporcional. 13. Conclusão.

1. Colocação do tema

Este capítulo pretende recordar os vários processos eleitorais que vigoraram no Brasil,¹ bem como as propostas que foram apresentadas na busca da melhor adequação do sistema à nossa realidade. Ver-se-á que tivemos, desde a Colônia até 1932, sistemas eleitorais sempre predispostos a manter e fortalecer o domínio oligárquico-coronelístico. Tratava-se de sistema majoritário com voto restrito, censitário, às vezes, indireto e a descoberto.² A representação proporcional veio para democratizar a

1. Este texto é uma versão muito alterada e atualizada de partes de dois textos: José Afonso da Silva, "Partidos políticos e sistemas eleitorais: o caso brasileiro", *Revista da Procuradoria-Geral do Estado* 17/287 e ss., São Paulo, dezembro 1980, e "Representação proporcional: efectos corporativos en Brasil", in Dieter Koniechi (ed.), *Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica*, Madri. Fundación Friedrich Ebert, 1986, pp. 353 e ss.

2. Cf., em geral: Manoel Rodrigues Ferreira, *A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*, Brasília, Senado Federal/Conselho Editorial, 2001; Themistocles Brandão Cavalcanti e outros, *O Voto Distrital no Brasil (Estudo em Torno da Conveniência e da Viabilidade de sua Adoção)*, Rio de Janeiro, FGV, 1975; Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*, 2ª ed., São Paulo, Alfa-Ômega, 1975, Capítulo 6º; Toshio Mukai, *Sistemas Eleitorais no Brasil*, São Paulo, PrND/Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985; Icléa

vida política; e prestou serviços importantes, sem dúvida, mas tem gerado efeitos imprevisíveis, que deformam a vontade popular.

O Município constituiu, na Colônia, uma organização governamental fundada no consentimento eleitoral. Era uma espécie de governo cameral, porque todas as autoridades do governo local se concentravam nas Câmaras Municipais, compostas de um juiz (seu presidente), vereadores e outros oficiais. Eram todas funções eletivas. O sistema eleitoral era indireto em dois turnos. No primeiro, o povo, independentemente de prévia qualificação, elegia os eleitores. Depois, estes elegiam os membros da Câmara.³ Indiretas foram também as eleições de deputados brasileiros às Cortes portuguesas em 1821 e dos deputados à Assembleia Constituinte em junho de 1822, antes mesmo da Independência.

2. Sistema distrital no Brasil

Esse sistema de eleições indiretas, em dois graus e com voto censitário, perdurou no regime imperial. De fato, a Constituição política do Império do Brasil, de 25.3.1824, estabelecia que as eleições dos deputados e senadores para a Assembleia-Geral (Câmara dos Deputados e Senado) e dos membros dos Conselhos-Gerais das Províncias seriam indiretas, elegendo a massa dos cidadãos ativos, em Assembleias Paroquiais, os eleitores de Província; e estes, os representantes da Nação e da Província (art. 90). Tínhamos, assim, uma *eleição primária*, pela qual a massa dos cidadãos (chamados "votantes"), reunida em Assembleias Paroquiais (tipo de Distritos Eleitorais), escolhia os *eleitores de Província*, e uma *eleição secundária* (segundo grau), pela qual os eleitores de Província escolhiam os representantes da Nação (deputados e senadores)⁴ e da Província (membros dos Conselhos-Gerais provinciais até o advento do

Hauer da Silva, *O Voto Distrital*, Rio de Janeiro, UFRJ, 1986, pp. 47 e ss.; Bolívar Lamounier e Fernando Henrique Cardoso (coords.), *Os Partidos e as Eleições no Brasil*, 2ª ed., Rio de Janeiro, CEBRAP/Paz e Terra, 1978; Luiz Pinto Ferreira, *Constituinte, Assembleia Nacional Constituinte e Constituição*, Recife, Faculdade de Direito de Pernambuco, 1986, pp. 127 e ss.

3. Manoel Rodrigues Ferreira (*A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*, cit., pp. 41 e ss.) e Fávila Ribeiro (*Direito Eleitoral*, Rio de Janeiro, Forense, 1976, pp. 32-34) descrevem o procedimento eleitoral das Câmaras Municipais na Colônia com pormenores que não cabe, aqui, recordar.

4. Note-se que os senadores no Império eram vitalícios, embora eletivos. Eram eleitos por eleição provincial. Cada Província tinha tantos senadores quantos fosse a metade de seus deputados. Mas eram eleitos não diretamente para o Senado, e sim para compor uma lista triplíce para cada vaga, da qual o Imperador escolhia o senador (Constituição do Império, arts. 40-43).

Ato Adicional de 12.8.1834; daí por diante, Assembleias Legislativas provinciais). O voto era censitário em ambas as eleições. Só podia votar nas eleições primárias o brasileiro com renda líquida anual de 100 mil-réis em bens imóveis, de indústria, comércio ou emprego; também não tinham direito de voto nessas Assembleias Paroquiais: os *menores de 25 anos* (salvo se fossem casados, oficiais militares acima de 21 anos, os diplomados em escola superior e os clérigos de ordens sacras); os *filhos famílias* que estivessem na companhia de seus pais (salvo se fossem oficiais públicos) – a justificativa era a de que eles tinham sua vontade dependente da dos pais; os *criados de servir* (salvo os guarda-livros, caixeiros de casas comerciais e os criados da Casa Imperial que fossem de galão branco); os *religiosos e membros de comunidades claustrais*. Quem pudesse votar nessas eleições poderia também ser *eleitor*, isto é, poderia ser escolhido para votar nas eleições de segundo grau, desde que fosse também titular de renda líquida anual de 200 mil-réis em bens imóveis, de indústria, comércio ou emprego, não fosse liberto nem criminoso. Finalmente, não eram elegíveis deputados os que não tivessem renda líquida de 400 mil-réis. Observava-se, no entanto, que, na prática, essas condições econômicas eram insignificantes, que só mendigo, vadio ou inutilizado não possuía tal rendimento anual. Mas é igualmente certo que se reconhecia, então – e até um constitucionalista lúcido como Pimenta Bueno –, que o voto universal era uma utopia e "reduz sem dúvida os cidadãos a simples cifras, sem atenção às condições da inteligência e da propriedade".⁵

Tivemos no Império várias leis eleitorais, afora as Instruções de 26.3.1824, que regularam o sistema eleitoral até 1842. A eleição de primeiro grau, segundo essas instruções, processava-se perante Mesas Eleitorais com poderes amplíssimos, compostas do juiz ordinário, do pároco, de dois secretários e de dois escrutinadores. Os quatro últimos eram escolhidos por aclamação da Assembleia Paroquial, reunida na Igreja, mediante proposta do juiz, de acordo com o pároco. Em maio de 1842 o Gabinete de Ministro expediu novas normas eleitorais, por decreto, cuja principal inovação foi a qualificação prévia dos votantes (eleitores de primeiro grau) e dos elegíveis por uma Junta composta do juiz de paz, do pároco e da autoridade policial – estes últimos eram funcionários públicos. De fato, a Igreja Católica era, então, religião do Estado, sendo os padres considerados funcionários públicos, o delegado policial era subordinado

5. Cf. José Antônio Pimenta Bueno (Marquês de São Vicente), *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, Brasília, Senado Federal/Ministério da Justiça-Serviço de Documentação, 1978, p. 190.

do Ministério da Justiça⁶ e os juizes não gozavam das garantias de efetiva independência. A Mesa Eleitoral passou a ser nomeada por 16 cidadãos escolhidos por sorteio entre os elegíveis.⁷

Durou pouco o decreto de 1842, pois a 19.8.1846 foi promulgada a Lei 387, que deu nova organização à Junta Qualificadora, que ficou composta do juiz de paz mais votado, como seu presidente, e de quatro membros escolhidos dentre eleitores. A Mesa Paroquial, incumbida da verificação da identidade dos votantes, recebimento e apuração dos votos, decisão de dúvidas e incidentes, era composta segundo formalidades semelhantes às relativas às Juntas Qualificadoras, consoante anota Victor Nunes Leal.⁸ A Lei 842, de 19.9.1855, chamada "Lei dos Circulos", trouxe alterações importantes. Dividiu as Províncias em tantos Distritos (Circulos) uninominais quanto fosse o número de seus deputados à Câmara dos Deputados, que eram eleitos por maioria absoluta dos votantes em cada Circulo reunidos em Assembleias Paroquiais, pois continuavam indiretas as eleições. Introduziu o principio das incompatibilidades, que vedava a candidatura a ocupantes de determinados cargos públicos. Mas ela só foi aplicada nas eleições de 1856, possibilitando a eleição de alguns deputados da Oposição.⁹ Resultados inesperados suscitaram nova reforma, que veio pela Lei 1.082, de 18.8.1860, chamada "Segunda Lei dos Circulos", criando Distritos (Circulos) plurinominais, com três deputados cada, eleitos por maioria simples. Sem mudanças significativas, ampliou as incompatibilidades, suprimiu os suplentes previstos na lei anterior – de modo que, havendo vacância, se faria nova eleição –, mas não teve os efeitos benéficos desejados, manteve os defeitos da legislação anterior, fortalecendo os potentados locais em detrimento dos partidos políticos, que, aliás, nunca foram independentes dessas forças de dominação local.

Tavares Bastos, inconformado com o vicioso processo eleitoral então vigente, propôs profunda reforma, objetivando expungir-lo dos escabrosos vícios e odiosas ficções. Elaborou projeto de lei que preconizava a adoção do sufrágio direto e generalizado, a reformulação das Juntas de

6. Cf.: Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., 2ª ed., pp. 220-221; e Helvécio de Oliveira Azevedo, "A política brasileira, os sistemas eleitorais e o voto distrital no Império e na República", in Themístocles Brandão Cavalcanti e outros, *O Voto Distrital no Brasil (Estudo em Torno da Conveniência e da Viabilidade de sua Adoção)*, Rio de Janeiro, FGV, 1975, p. 68.

7. Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., 2ª ed., p. 220.

8. Idem, p. 221.

9. Icléa Hauer da Silva, *O Voto Distrital*, cit., p. 49; e Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., 2ª ed., p. 222.

Qualificação, que deveriam ser municipais e não paroquiais, presididas por juiz de direito. "Mostrando-se inteiramente favorável à representação das minorias, o projeto conservava, contudo, a eleição distrital, que considerava eficiente, mas combinada com o método proporcional do quociente eleitoral, que 'assegura a cada partido o resultado que justamente lhe compete'".¹⁰ As sugestões não foram aceitas, mas logo após veio o Decreto 2.675, de 20.10.1875, chamado "Lei do Terço", "por determinar que as eleições para deputados à Assembleia-Geral ou para membros das Assembleias Provinciais se fizessem votando cada eleitor em tantos nomes quantos correspondessem aos dois terços do número total marcado para a Província, destinando-se o terço restante à representação das minorias".¹¹ Durou pouco essa lei, sendo substituída pela chamada "Lei Saraiva" ou "Lei do Censo", de n. 3.029, de 9.1.1881. Manteve – como se vê do seu próprio nome – o sistema censitário e também a eleição indireta, que, aliás, eram exigências constitucionais. Restabeleceu o sistema distrital uninominal. Disciplinou o alistamento eleitoral e a qualificação de eleitores, criou um sistema de registro eleitoral com expedição de títulos de eleitor, ampliou as incompatibilidades, proibiu a presença e a intervenção da força pública no processo eleitoral, estabeleceu penalidades rigorosas contra as fraudes eleitorais e previu normas do contencioso eleitoral perante o Poder Judiciário. Foi uma importante tentativa de moralizar as eleições. Faltaram mudanças constitucionais que possibilitassem o sufrágio direto instituído no seu art. 1º, segundo o qual "as nomeações dos senadores e deputados para a Assembleia-Geral, membros das Assembleias Legislativas Provinciais, e quaisquer autoridades eletivas, serão feitas por eleições diretas, nas quais tomarão parte todos os cidadãos alistados eleitores de conformidade com esta Lei". Deu-se o caso, ainda, de que a lei teve resultados surpreendentes, como observa Oliveira Vianna: "O nosso povo teve por um momento a impressão de que havia encontrado nela a chave da sua liberdade política: pela primeira vez o Governo fora derrotado!".¹²

É ainda Oliveira Vianna quem anota que a Lei Saraiva falhou, como falharam as outras leis eleitorais – a dos Circulos, a do Terço etc. Não mais se reproduziu o espetáculo grandioso do pleito de 1881. "Nas eleições seguintes restauravam-se as velhas praxes opressivas. Nenhum dos

10. Aureliano Cândido Tavares Bastos, *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro (Estudos Brasileiros)*, São Paulo, Cia. Editora Nacional ("Coleção Brasileira"), 1939, pp. 177 e 194-198 (apud Icléa Hauer da Silva, *O Voto Distrital*, cit., pp. 50-51).

11. Cf. Icléa Hauer da Silva, *O Voto Distrital*, cit., p. 51.

12. Francisco José de Oliveira Vianna, *O Ocaso do Império*, São Paulo, Melhoramentos, 1925 (data do "Prefácio"), p. 37.

homens do poder teve mais a abnegação de Saraiva. Nenhum mais se resignou a sofrer a provação da sua derrota. O Governo, como outrora, passou a ganhar sempre. A Oposição, como outrora, passou a perder sempre. Voltaram as Câmaras unânimes – e com elas o protesto, o clamor, o desespero dos condenados às geenas do ostracismo”.¹³ E continuaram a ficção, a burla e a artificialidade do regime representativo da Monarquia Constitucional que foi o Império Brasileiro, até que veio a República, oito anos depois – ou seja, em 1889.¹⁴

Na República, com eleição direta e sufrágio geral para homens maiores de 21 anos, o sistema eleitoral majoritário de base distrital continuou a ser uma farsa. É certo que as primeiras normas eleitorais republicanas suprimiram o voto censitário e adotaram o voto direto. O sistema eleitoral distrital perdurou até 1932. Os Decretos 200-A, de 8.2.1890, relativo à qualificação dos eleitores, e 511, de 23.6.1890, que dispôs sobre o processo eleitoral – conhecido como “Regulamento Alvim” ou “Lei do Arrocho” –, constituíram o regime eleitoral sob o qual se realizaram as eleições constituintes de 1890. O último disciplinou a Mesa Eleitoral, composta, em cada Distrito, por membros nomeados pelo presidente da Câmara Municipal, à qual cabia presidir o pleito, apurar os votos e lavrar as atas, queimando em seguida as cédulas. Não foi sem razão que o Governo teve espetacular vitória nessas primeiras eleições republicanas, tal como ocorria no Império.

A primeira Constituição republicana (Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 24.2.1891), além da República, instituiu a Federação, garantindo ainda a autonomia dos Municípios. Daí derivou uma organização estatal com três ordens de governo autônomo: da União, dos Estados-membros e dos Municípios, com Poder Executivo (Presidente da República, Governador de Estado e agente executivo municipal com variação em cada Estado até 1930) e Poder Legislativo (Congresso Nacional, com Senado Federal e Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa e Senado Estadual – este até 1930 – e Câmara Municipal ou Câmara de Vereadores), fundados em eleições diretas. O art. 28 daquela Constituição dispôs que as eleições para deputados federais se realiza-

13. Idem, pp. 38-39.

14. Cumpre observar, de passagem, que a Constituição do Império reconheceu a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse e, de acordo com a tradição, essa autonomia se realizava na capacidade de autogoverno e autoadministração. O governo municipal, então, concentrava-se na Câmara das Cidades e Vilas, compostas de vereadores eleitos também por sufrágio indireto, segundo as normas da Lei de 1.10.1828, que permaneceram em vigor, com alterações introduzidas pela Lei Saraiva, até o advento da República.

riam mediante sufrágio direto, para um mandato de três anos, garantida a representação da minoria. Os senadores – três por Estado – seriam eleitos pelo mesmo modo como o eram os deputados, com a exigência de que o candidato deveria ser maior de 35 anos, 21 anos para deputado. O direito de voto correspondia aos cidadãos (sexo masculino) maiores de 21 anos de idade, alistados na forma da lei. Mas não podiam alistar-se os mendigos, os analfabetos, as praças de pré (de soldado até subtenente), os religiosos de ordens monásticas e outras sujeitas a voto de obediência.

Em 15.11.1904 foi promulgada a Lei 1.269, chamada “Lei Rosa e Silva” (autor do substitutivo aprovado no Senado), que revogou a legislação anterior, conservou o sistema distrital mas elevou para cinco o número de deputados por Distrito, instituiu o voto cumulativo, que facultava ao eleitor acumular seus votos no mesmo candidato, menos um, isso com vista a garantir a representação das minorias, e adotou o voto a descoberto. Poucas alterações foram introduzidas depois, até que a Revolução de 1930 derrubou a Primeira República.

A verdade é que a promessa de garantir a representação das minorias não teve a menor aplicação, pois o processo político, no período, “foi dominado, de modo excessivamente sem contraste, por uma única classe social (oligarquia), qual seja, a classe dos proprietários territoriais”,¹⁵ “os quais – continua Icléa Hauer da Silva – se apossavam, inclusive, dos partidos políticos, dada a natureza local de tais agremiações. Além disso, o próprio Federalismo implantado com a República, assegurando a autonomia dos Estados-membros, contribuiu para dar às oligarquias maior estabilidade”.¹⁶

O sistema, longe de garantir a representação das minorias, massacrava-as, pois não havia possibilidade de criar partidos de Oposição. Em cada Estado-membro formara-se um Partido Republicano, único, embora no nível municipal houvesse facções locais para acomodar as oligarquias divergentes, todas elas filiadas e obedientes à direção do respectivo Partido Republicano. Candidatos divergentes eram impiedosamente destruídos; se conseguissem chegar até as urnas, seriam derrotados no voto a descoberto ou nas atas falsas; e, se ainda assim fossem eleitos, seriam “degolados” no processo de reconhecimento de poderes. Icléa Hauer da Silva sintetiza esses instrumentos de dominação nos termos seguintes:

15. Cf. Helvécio de Oliveira Azevedo, “A política brasileira, os sistemas eleitorais e o voto distrital no Império e na República”, cit., in Themistocles Brandão Cavalcanti e outros, *O Voto Distrital no Brasil (Estudo em Torno da Conveniência e da Viabilidade de sua Adoção)*, cit., p. 111.

16. Icléa Hauer da Silva, *O Voto Distrital*, cit., pp. 53-54.

"A dominação oligárquica, no tocante ao processo eleitoral, era exercida tanto na formação das Comissões de Alistamento, organizadas sob a influência dos coronéis, como na constituição das Mesas Eleitorais e das Juntas Apuradoras; estas, como aquelas, compostas por autoridades municipais, eram incumbidas de lavrar as atas cujas cópias iriam constituir o diploma com que o eleito se apresentava ao Congresso para a última fase do processo, ou seja, a verificação de poderes, quando então se procedia, não raro, à 'degola' de candidatos eleitos pela Oposição, sob a alegação de se acharem eles enquadrados num dos casos de inelegibilidade ou de incompatibilidade, ou simplesmente por não constar do respectivo diploma a assinatura de um dos membros da Junta".¹⁷

Outro autor, filho de um candidato de Oposição, vítima de hediondo massacre, interpretou bem o sistema, *in verbis*: "Derrubava-se a Monarquia para, em seu lugar, entronar-se a oligarquia, dava-se uma solução liberal, não democrática, à conjuntura econômica brasileira, com o latifúndio, o monopólio do poder exercido em nome do povo pelos mandões políticos dos Estados fortes sob a alegação dos superiores interesses da segurança, expansão e dinamização da lavoura monocultural".¹⁸

Não se há de atribuir todas as mazelas eleitorais do Império e da Primeira República ao sistema distrital, até porque nem se pode dizer que ele fora adotado com suas características básicas. Quando a lei (Lei Saraiva) lhe deu estruturação mais adequada, o processo eleitoral teve efeitos democráticos. No mais das vezes, no entanto, o sistema distrital não passava de mera distribuição de bases eleitorais em circunscrições mais restritas, ora uninominais ou plurinominais. Mas os mecanismos propiciadores de fraudes e falsidades da vontade popular sempre estiveram presentes na legislação eleitoral, até que veio a Revolução de 1930, com novas esperanças.

3. O sistema de representação proporcional no Brasil

De fato, a Revolução de 1930 foi precedida de vários movimentos revolucionários sob a influência do *Tenentismo*, que, embora ideologicamente vago, fundava-se na crítica ao sistema oligárquico dominante, na crítica político-jurídica ao processo eleitoral, postulando sufrágio universal e moralização eleitoral.

17. Idem, p. 54.

18. Rodrigo Baptista Martins, *A Masorça (o Coronelismo e a Violência no Processo Político Brasileiro)*, Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 1977, pp. 15-16.

A Revolução de 1930 veio com esse propósito. Em fevereiro de 1932 o Governo expede o Código Eleitoral, que adota o voto direto e universal, institui a Justiça Eleitoral, que cercou de garantias e à qual atribuiu as funções de julgar da validade das eleições e proclamar os eleitos, retirando essas atribuições das Assembleias políticas. Outorgou o direito de voto às mulheres e acolheu o *sistema de representação proporcional*, que já em 1910 era reclamado por Ruy Barbosa, ao lado do sigilo do voto e o registro eleitoral. Então, disse ele: "A terceira condição de reforma está na abolição do voto cumulativo, cujas provas, entre nós, são miserandas, estabelecendo-se a representação proporcional mediante aquele, dentre os vários sistemas conhecidos, que mais racional e praticamente a efetue".¹⁹

A Constituição de 1934 consagrou a Justiça Eleitoral entre os órgãos do Poder Judiciário, com ampla competência para organizar e dirigir o processo eleitoral desde o alistamento de eleitores até a diplomação dos eleitos em cada eleição. Revestiu-a de garantias de imparcialidade e independência (arts. 82-83). Consagrou também a *representação proporcional*, o sufrágio universal, igual e direto, mas também abriu espaço para uma ideia corporativa, a representação de organizações profissionais, na forma da lei (art. 23). A Carta ditatorial de 1937 rompeu com tudo. A reconstitucionalização em 1946 retomou as linhas básicas da Constituição de 1934. O Movimento de 1964 suspendeu algumas dessas conquistas, inclusive instituindo eleições indiretas para Presidente da República, governadores de Estado e um terço dos senadores.

As Constituições de 1967 e 1969 estabeleceram as seguintes regras sobre sistema eleitoral: aquisição do direito de votar aos 18 anos de idade; alistamento e voto obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos; os militares eram alistáveis, desde que oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinhas, subtenentes ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas de ensino superior para formação de oficiais. Não eram alistáveis como eleitores os que não soubessem exprimir-se na Língua nacional e os que estivessem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos. O sufrágio era universal e o voto era direto e secreto (com a ressalva referida). Os partidos políticos teriam representação proporcional, total ou parcial, na forma que a lei estabelecesse (arts. 147-148). A Constituição de 1988 manteve essas regras essenciais, incluindo o alistamento e voto obrigatório, salvo para analfabetos, maiores de 70 anos e maiores de 16 e menores de 18 anos, para os quais o alistamento

19. Ruy Barbosa, *Comentários à Constituição Federal Brasileira* (coligidos por Homero Pires), vol. V, São Paulo, Saraiva, 1934, p. 157.

e o voto são facultativos. No sistema vigente, portanto, só não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período de serviço militar obrigatório, os conscritos.

Vale dizer: desde 1934 as eleições de deputados e de vereadores no Brasil regem-se pelo sistema de representação proporcional. A Constituição 1969 permitiu o sistema misto, desde que a lei assim o dispusesse. A Emenda Constitucional 22/1982 introduziu um parágrafo ao art. 148, adotando, na forma que a lei estabelecesse, o *sistema distrital misto*, majoritário e proporcional, para a eleição de deputados federais e estaduais. Discutiremos o sistema mais adiante – que, aliás, não teve aplicação, revogado o referido parágrafo. Agora, basta observar que o Código Eleitoral em vigor (Lei 4.737, de 15.7.1965, com as alterações posteriores, especialmente da Lei 9.504, de 30.9.1997) acolhe as seguintes normas, além do sufrágio universal e direto e do voto obrigatório e secreto: (a) o princípio majoritário para a eleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado, Prefeito e Vice-Prefeito Municipal e Senador; (b) o princípio da representação proporcional para a eleição para a Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa e Câmara Municipal, que são órgãos do Poder Legislativo respectivamente Federal, Estadual e Municipal; (c) nas eleições presidenciais a circunscrição eleitoral constitui-se de todo o País; nas eleições para governadores e vice-governadores, deputados federais e estaduais a circunscrição é o respectivo Estado; nas municipais, os Municípios; (d) só podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos políticos; (e) o sigilo do voto é assegurado mediante o uso de urnas eletrônicas; isolamento do eleitor em cabina indepassável para o só efeito de assinalar na urna eletrônica o candidato (arts. 82-86 e 103 e Lei 9.504/1997).

Os arts. 105 a 113 do Código Eleitoral disciplinam a representação proporcional de modo bastante simples, com regras básicas sobre o *cômputo dos votos válidos*, a *determinação do quociente eleitoral*, a *determinação do quociente partidário*, a *distribuição dos restos* (a *técnica da maior média*) e a *determinação dos eleitos segundo a ordem de votação nos respectivos partidos*.

3.1 Cômputo dos votos válidos

A primeira coisa que se tem de verificar consiste em determinar os votos válidos apurados na circunscrição – que é, como foi dito, cada Estado, para as eleições a deputado federal e estadual, e o Município para as eleições à Câmara Municipal. Cada eleitor pode votar num candidato

apenas (voto nominal) a deputado federal, deputado estadual ou vereador (as eleições municipais realizam-se em épocas diferentes das federais e estaduais) ou simplesmente numa legenda partidária. Acontece também de votar em branco ou anular seu voto. Contam-se, pois, como válidos, para o efeito de determinar o quociente eleitoral: os votos nominais e os votos de legenda de todos os partidos e os votos brancos; os votos nulos não são computados. Por exemplo, o Estado de São Paulo, nas eleições constituintes de 15.11.1986, teve um eleitorado com 16.010.572 eleitores. Concorreram para a Câmara dos Deputados e para a Assembleia Legislativa Estadual 18 partidos, dos quais 8 se reuniram em 3 coligações, do que resultaram 13 formações partidárias em disputa de 60 lugares de deputados federais com 810 candidatos e 84 lugares de deputados estaduais com 1.356 candidatos. Para a Câmara dos Deputados foram computados 8.966.355 votos nominais, mais 2.796.968 votos de legenda e 2.531.585 votos brancos, o que deu um total de votos válidos da ordem de 14.294.908; e para a Assembleia Legislativa do Estado tivemos 9.184.814 votos nominais, 2.721.780 votos de legenda e 2.386.987 votos brancos, total de válidos: 14.293.581.

3.2 Determinação do quociente eleitoral

Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos pelo número de lugares a preencher na Câmara dos Deputados, na Assembleia Legislativa ou na Câmara Municipal, conforme o caso, desprezada a fração igual ou inferior a meio, arredondando-se para 1 a fração superior a meio.

3.3 Determinação do quociente partidário

Obtém-se o quociente partidário (que é igual ao número de lugares que cabem a cada partido) dividindo-se o número de votos recebidos pelo partido (soma dos votos nominais atribuídos aos candidatos registrados pelo partido e votos dados só à legenda) pelo número de lugares a preencher

3.4 Distribuição dos restos

Feitas as operações supraindicadas, ficar-se-á sabendo quantos candidatos cada partido elegeu. Acontece que podem sobrar lugares a preencher, em consequência de restos de votos em cada legenda não suficientes, de per si, para fazer mais eleitos. Quanto mais votos em branco existirem,

mais sobras ocorrerão. Há várias técnicas para a distribuição dos restos entre os partidos concorrentes. O Direito Brasileiro adota a *técnica da maior média*, nos termos do art. 109 do Código Eleitoral. Consiste no seguinte: *adiciona-se mais um lugar aos que foram obtidos por cada um dos partidos; depois toma-se o número de votos válidos atribuídos a cada partido e divide-se por aquela soma; o primeiro lugar a preencher caberá ao partido que obtiver a maior média; repete-se a mesma operação tantas vezes quantos forem os lugares restantes que devam ser preenchidos, até sua total distribuição entre os diversos partidos.*

3.5 Determinação dos eleitos

Definido, na forma acima, o número de lugares de cada partido, surge o problema da determinação dos eleitos. O § 1º do art. 109 do Código Eleitoral é claro nesse sentido quando estatui que *o preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação dos seus candidatos*. Quer dizer: os candidatos mais votados em cada partido serão os eleitos para ocupar os lugares que a ele tocarem. No caso de empate haver-se-á por eleito o candidato mais idoso (Código Eleitoral, art. 110).²⁰

4. Representação política e Federação

A organização da representação política numa Federação, como o Brasil, tem aspectos peculiares que merecem ser lembrados, porque, se não for devidamente equacionada em função dessa forma de Estado, pode gerar algumas distorções de representatividade. E no Brasil isso vem ocorrendo, sobretudo em razão dos critérios de proporcionalidade de representantes pela população dos Estados-membros.

A Constituição de 1946 dispunha que o número de deputados seria fixado por lei, em proporção que não excedesse 1 para cada 150.000 habitantes até 20 deputados, e além desse limite 1 para cada 250.000 habitantes do Estado, sendo de 7 deputados o número mínimo por Estado e pelo Distrito Federal e 1 por Território Federal, que eram 4. A Constituição de 1967 alterou um pouco essa proporção. A Constituição de 1969 estabeleceu a proporção em relação aos eleitores dos Estados, não à população, como antes. Dispôs, então, que o número de deputados por Estado seria estabelecido em lei, na proporção dos eleitores nele

20. Cf. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 34ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2011, pp. 371 e ss.

inscritos, conforme os seguintes critérios: (a) até 100.000 eleitores, 3 deputados; (b) de 100.001 a 3.000.000 de eleitores, mais 1 deputado para cada grupo de 300.000 ou fração superior a 150.000; (c) além de 6.000.000 de eleitores, mais 1 deputado para cada grupo de 500.000 ou fração superior a 250.000.

Várias emendas constitucionais posteriores foram mudando o critério e a proporcionalidade, casuisticamente, para continuar o domínio militar, no poder desde 1964, mediante o aumento de representantes dos Estados do Norte e Nordeste, Estados onde recebiam maior apoio, contra os Estados do Leste e do Sul, com eleitorado urbano menos domesticável. Chegou-se, assim, ao sistema vigente, que, longe de ser proporcional, constitui desproporcionalidade. De fato, segundo o art. 45 da CF de 1988, a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo (hoje, 518), eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território (hoje, inexistente) e no Distrito Federal, em número 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 8 ou mais de 70 deputados. A desproporção verifica-se no seguinte: São Paulo, que tem cerca de 30.000.000 de eleitores, elege 70 deputados federais, de sorte que, nele, para se eleger um representante são necessários cerca de 400.000 votos, enquanto em Estados como Rondônia, Roraima e Amapá, com 8 representantes cada, com menos de 30.000 votos se elege um deputado federal.

5. Sistema eleitoral e deformação da vontade popular

Outros defeitos sérios são encontrados na aplicação do sistema proporcional no Brasil. Ele propicia ferrenha disputa entre candidatos do mesmo partido na busca de elevar o número de votos nominais, que decidem a indicação do eleito em cada partido. Cada candidato transforma-se em competidor de seus próprios correligionários, em luta mais aguçada, até, que com os candidatos de partido adversário – como observou Osny Duarte Pereira, que acrescenta, em relação às eleições de 15.11.1986 para a Assembleia Nacional Constituinte: “O elevado quociente eleitoral exigido nos Estados mais populosos impossibilitou à maioria dos candidatos populares conseguir contatos eficientes. Os que investiram milhões de Dólares obtiveram votações altas. A compra de cabos eleitorais profissionais, a rede de mocinhas elegantemente uniformizadas, nos postos de gasolina e terminais de transportes, distribuindo camisas

e outros regalos, a circulação de centenas de carros com alto-falantes e outros meios de propaganda adotados por empresas especializadas de *marketing*, desembocaram em apreciáveis quantidades de votos, sem mesmo necessitar a ida dos candidatos às televisões ou a comícios”.²¹

Os candidatos ricos ou representantes do poder econômico dominam o processo eleitoral, em cada Estado, com uma massa de recursos que sufoca os candidatos de poucos meios. A prática das “dobradinhas” – que consiste em o candidato a deputado federal aliar-se com um ou mais candidatos a deputados estaduais – constitui outro elemento que favorece os candidatos ricos, que custeiam todas as despesas de propaganda das “dobradas”, com a obrigação de os candidatos a deputado estadual trabalharem em seu favor nas respectivas áreas de influência. É certo que normas legais recentes tendem a acabar com essa possibilidade, pela prestação de contas referente aos gastos eleitorais, e a Justiça Eleitoral tem cassado mandatos de parlamentares por abuso de poder econômico e outras práticas de aliciamentos ilegais dos eleitores.

Acontece, ainda, que candidatos à reeleição (que, por um dispositivo legal criticável, são candidatos natos) formam base de sustentação em áreas de sua influência no território estadual, reputando-se “donos” de tais áreas, de maneira a impedir, por todos os meios, a propaganda de outros candidatos do mesmo partido, para que fiquem sozinhos na disputa com os candidatos dos partidos adversários. Por causa disso, os defensores do sistema distrital reforçam seu argumento, afirmando que já existe um sistema distrital de fato nesse domínio de áreas específicas.

Alguns desses defeitos não serão eliminados com o sistema distrital, que, além deles, acrescentará os próprios no Brasil, especialmente porque fortalecerá as oligarquias locais, como é da tradição, que só vêm sendo coartadas por influência da representação proporcional, do crescimento do eleitorado urbano e da cédula única oficial de votação e, agora, das urnas eletrônicas, que permitem ao eleitor tornar-se mais independente desse domínio.

6. Efeitos corporativos da representação proporcional

A deformação peculiar que a representação proporcional vem gerando no Brasil é um tipo de *efeito corporativo*, que não sabemos se ocorre

21. Osny Duarte Pereira, *Constituinte: Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos*. Brasília, UnB, 1987, p. 62.

também em outros Países. De fato, as corporações religiosas, profissionais, culturais ou de defesa de interesses específicos fazem inscrever, nos vários partidos políticos, candidatos comprometidos com seus interesses e lutam por sua eleição em detrimento da representação partidária de interesses da coletividade como um todo. São os candidatos das confissões evangélicas, dos ruralistas, dos bancários (em vez de candidatos de defesa dos trabalhadores em geral) etc. Assim, por exemplo, é comum o Presidente da República receber a “Bancada Evangélica” da Câmara dos Deputados, que está formada, com variações, por mais de 70 deputados federais de diferentes partidos e Estados. Essa deformação é séria, porque distorce o sentido e a principal razão de ser da representação proporcional, que é a da representatividade de correntes de pensamento ideológico ou programático integradas em partidos políticos correspondentes. A representação vai deixando de ser autenticamente partidária no sentido programático, para se tornar corporativa, enquanto grupos de eleitos estão comprometidos com interesses de diversas formas de corporações ou comunidades particulares e até de diversas origens nacionais.

Não se trata de mera composição ocupacional nas Casas Legislativas, que é fenômeno normal. As Casas Legislativas se elegem agricultores, comerciantes, banqueiros, advogados, médicos, funcionários públicos, operários (raramente) e outros profissionais. Também é certo que em todo Parlamento, Congresso ou Assembleia haverá representação de interesses. Mas aqui o que se quer constatar é a tendência corporativa no estímulo, formação e sustentação de candidaturas comprometidas com os interesses específicos das corporações e agrupamentos étnicos e outros, acima e fora dos programas dos partidos a que pertença o candidato.

Essa é uma distorção que não ocorrerá no sistema distrital. Ou, pelo menos, neste não terá significação generalizada, como se está acentuando no Brasil.

7. Propostas de mudança

Há várias propostas de mudança do sistema eleitoral. As opiniões se chocam. Muitos atribuem ao Presidencialismo e ao sistema eleitoral vigente a responsabilidade pelo quadro crítico que o País tem vivido. Há os que recomendam a adoção pura e simples do voto distrital, por verem nele um instrumento de fortalecimento dos partidos políticos e de estabilidade institucional. Outros, no entanto, contra-argumentam – a nosso ver, com razão – que “o voto distrital importaria o fortalecimento

das seções rurais, agrícolas e tradicionais e enfraquecimento das seções urbanas, industriais e modernizantes".²²

Poucos defendem o voto distrital pelo sistema majoritário puro. Alguns projetos, no entanto, foram apresentados visando à sua adoção, como o do Deputado Alfeu Gasparini (Projeto de Lei 248/1973) e o do Senador José Sarney (Projeto 280), que instituiu o voto distrital puro para a eleição de deputados federais e estaduais e mantinha a representação proporcional para a eleição de vereadores.

Desenvolve-se tendência em favor do sistema misto. Pensamos, no entanto, que o voto distrital majoritário no Brasil, puro ou misto, traz graves inconvenientes. Trata-se de um País muito diversificado, com áreas altamente urbanizadas e modernas e outras atrasadas, rarefeitas, com população dispersa. Os Distritos seriam necessariamente muito diferentes uns dos outros, o que seria inadequado para a eleição uninominal majoritária. Além do mais, o voto distrital, especialmente o majoritário puro, perpetuará os velhos "caciques" partidários, obstando à renovação de lideranças políticas, mormente se a inscrição de candidaturas persistir na forma de indicação pelas comissões executivas dos partidos. Mas essa é outra mudança indispensável para a democratização partidária.

Examinaremos abaixo as propostas de voto distrital misto e os projetos de votação por Distritos dentro do sistema proporcional.

8. Sistema distrital misto

O sistema distrital misto vem angariando muitos adeptos, ultimamente. Há quem o ache mais aconselhável porque aproveita também as lideranças tradicionais, pois seria erro não aproveitá-las, conciliando sua experiência com a renovação das novas lideranças que esse sistema, por seu aspecto de voto de lista, propiciará.²³

A Constituição de 1946 não possibilitava senão o sistema de representação proporcional puro. Não obstante isso, houve tentativas de implantar, por lei ordinária, o sistema misto. O primeiro projeto nesse sentido foi do Deputado Oscar Dias Corrêa (Projeto 1.036/1963). Previa que em cada Estado haveria, além de candidatos indicados pelos respectivos Distritos, representantes gerais federais e estaduais eleitos por

22. Cf. Themistocles Brandão Cavalcanti e outros, *O Voto Distrital no Brasil (Estudo em Torno da Conveniência e da Viabilidade de sua Adoção)*, cit., p. 334.

23. Essa opinião foi emitida por Franco Montoro, in Themistocles Brandão Cavalcanti e outros, *O Voto Distrital no Brasil (Estudo em Torno da Conveniência e da Viabilidade de sua Adoção)*, cit., p. 336.

votação em todo o território do Estado. O número de deputados eleitos por votação geral era fixo em função da totalidade da representação estadual na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa. O eleitor votaria em um dos candidatos a deputado federal e estadual por votação geral e em um candidato pelo Distrito ou pelo Subdistrito (este, para deputado estadual). O projeto era de constitucionalidade duvidosa. O então Deputado Franco Montoro apresentou o Projeto de Lei 2.152/1964, que adotava o sistema misto de representação distrital e proporcional semelhante ao da Alemanha, pelo qual cada Estado seria dividido em Distritos em número igual à metade dos lugares a preencher; os partidos apresentariam um candidato para cada Distrito e uma lista partidária para todo o Estado, aprovada em convenção partidária. O eleitor disporia de dois votos: o primeiro atribuído a um dos candidatos do Distrito, assinalando um nome, e outro a uma das listas partidárias, assinalando uma legenda. Proposta semelhante foi feita também pelo Deputado Gustavo Capanema e pelos Deputados Cantídio Sampaio (Projeto 5.076/1978), Jorge Arbage (Projeto 1.239/1979) e Rubem Figueiró (Projeto 1.369/1979). Os três últimos, como o do Deputado Tarso Dutra, de 1977, semelhante ao alemão, apresentados já na vigência da Constituição de 1969, que admitia o sistema misto, independentemente de emenda específica, como fora a de n. 22, referida em seguida.

A Constituição de 1967 manteve o mesmo princípio da Constituição de 1946, mas a de 1969, no seu art. 148, estatuiu que os partidos políticos teriam representação proporcional, *total* ou *parcial*, na forma que a lei estabelecesse. A Emenda Constitucional 22/1982 acrescentou um parágrafo ao art. 148 em que adotava expressamente o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, na forma que a lei estabelecesse. Icléa Hauer da Silva observou que o dispositivo constitucional não previu um sistema eleitoral misto como o alemão, mas um sistema distrital misto, majoritário e proporcional. O Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional o projeto da lei previsto, que esteve em tramitação até que veio a Emenda Constitucional 25/1985, que suprimiu aquele parágrafo único do citado art. 148.

O projeto de lei previa que, nas eleições federais e estaduais, Estados e Territórios seriam divididos em Distritos, em número igual à metade dos lugares a preencher para a Câmara dos Deputados, elevando-se à unidade superior quando esse número fosse ímpar. Previa também que, nas eleições para a Câmara dos Deputados, cada partido poderia registrar, no TRE, dois candidatos para cada Distrito, sendo um pelo sistema majoritário e o outro pelo sistema proporcional, e, nas eleições para as Assembleias Legislativas, cada partido poderia registrar um candidato

to pelo sistema majoritário em cada Distrito, e até cinco pelo sistema proporcional (arts. 15 e 16). Nos termos do art. 13, os candidatos eram escolhidos em convenção distrital do partido, o que importava manter o domínio das oligarquias partidárias locais.

Por esse sistema, seria eleito em cada Distrito, pelo princípio majoritário, o candidato que obtivesse a maioria simples de votos (art. 20). Já, pelo princípio proporcional, havia disposições diferentes para o preenchimento dos lugares na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas dos Estados. Procurou-se um sistema em que o mesmo número de distritos, em cada Estado, servisse para a eleição dos deputados federais e dos deputados estaduais. Mas, como o número de lugares de cada Estado na Câmara dos Deputados é sempre menor que o número de seus deputados à Assembleia Legislativa, o resultado é que os lugares daquela seriam preenchidos metade pelo sistema majoritário e outra metade pelo sistema proporcional, enquanto para as Assembleias os lugares cabíveis ao sistema majoritário seriam inferiores ao destinados ao sistema proporcional.

As regras para determinação do quociente eleitoral, do quociente partidário e dos eleitos seriam as seguintes, para a Câmara dos Deputados: (a) determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos (inclusive os em branco) apurados pelo de lugares a preencher, em cada Estado; (b) determina-se o quociente partidário dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda; (c) estabelecido o quociente partidário, seriam feitas listas dos distritos para cada partido, pela ordem decrescente indicada pela percentagem dos votos obtidos pelo candidato do partido em relação ao número de eleitores do respectivo distrito (art. 23, § 1º), reputando-se eleito o candidato mais votado do partido em cada Distrito, obedecida a ordem de classificação a que se refere o parágrafo anterior, até se completar o quociente partidário (art. 23, § 2º); (d) a questão dos restos seria solucionada pela regra da maior média. Admitia-se o voto de legenda, que era contado tanto para o candidato do sistema majoritário como para o candidato do sistema proporcional. Vê-se que a lista de cada partido seria composta de seus candidatos nos diversos Distritos. É um sistema que abria, sem dúvida, possibilidade à representação das minorias, mas a proporcionalidade não era a característica do princípio da representação proporcional, pois, como se nota do que ficou expresso acima, ela consistiria numa percentagem de votos obtidos pelo candidato do partido em relação ao número de eleitores do respectivo Distrito uninominal (ou binominal, um majoritário e outro proporcional). Seria eleito o candidato do partido mais votado em cada Distrito, ou seja, o candidato

do partido que tivesse a melhor percentagem de votos em relação aos eleitores do Distrito. Determinado pelo quociente partidário o número de lugares a que cada partido teria direito pelo sistema proporcional, em cada qual deles seriam eleitos os candidatos classificados segundo a melhor posição obtida nos vários Distritos, até completar o quociente partidário respectivo. A rigor, o sistema era basicamente distrital, porque os candidatos de lista se elegeriam também pelo Distrito e com base na relação de sua votação com o número dos eleitores do mesmo Distrito. Só o modo de eleição entre o candidato distrital à votação majoritária era diverso do outro.

Essas regras gerais se aplicariam também para a eleição de candidatos às Assembleias Legislativas Estaduais, com normas especiais (art. 28), porque, para elas, cada Distrito teria cinco candidatos pelo sistema proporcional.

Cabe ainda observar que a eleição de vereadores às Câmaras Municipais (hoje, 5.565 em todo o País, com aproximadamente 55.000 membros) continuaria a ser pelo sistema de representação proporcional puro.

Bastante diferente, e também diverso do alemão, era o sistema misto proposto no anteprojeto de Constituição da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (dita "Comissão Afonso Arinos"). Ali se dizia, no seu art. 169, que o sistema eleitoral seria misto, elegendo-se metade da representação pelo critério majoritário, em Distritos uninominais, concorrendo um candidato por partido, e metade através de listas partidárias. A soma dos votos obtidos, em todos os Distritos, pelos candidatos de cada partido serviria de base para a distribuição das cadeiras, de modo a assegurar, quando possível, a representação proporcional das legendas. Se o número de cadeiras obtidas por um partido fosse maior que o de deputados eleitos pelo critério majoritário, o restante das vagas seria preenchido pelos candidatos da respectiva lista, na ordem do seu registro. Prevvia-se que lei complementar regulasse o disposto nesse artigo de modo a assegurar a participação de todos os filiados na escolha e no ordenamento da lista partidária. Vê-se pelo texto que o eleitor votaria apenas uma vez em cada Distrito e no candidato à eleição majoritária. Os votos que cada partido obtivesse, em cada Distrito, por seu candidato majoritário é que seriam somados para formar o quociente eleitoral e o quociente partidário e, assim, designar os eleitos pelas listas partidárias. Não ficou expresso quem seria considerado eleito em cada lista até completar o quociente partidário. Reservou-se à lei complementar definir esse aspecto do sistema, mas parece implícito que deveriam reputar-se eleitos os candidatos classificados na lista partidária em face da votação que tivessem tido dos filiados para sua inscrição nela. Participávamos da Co-

missão, e combatemos a primeira redação do texto, primeiro porque nos pronunciávamos pela representação proporcional pura, segundo porque por ela não se definia um sistema democrático de escolha dos integrantes das listas partidárias, eis que elas ficavam na dependência, basicamente, das cúpulas partidárias. Sustentamos, então, depois de sermos derrotados, em relação ao sistema proporcional puro, que se deveria estabelecer que as listas seriam formadas por votação dos filiados aos partidos, a fim de que os eleitos pelo critério proporcional não ficassem ao alvedrio dos donos de partido, já que os membros dessas listas não seriam votados nominalmente. Devemos reconhecer que o sistema eliminaria um grave inconveniente da representação proporcional, qual seja, a guerra entre correligionários na disputa pelos votos eleitorais. Bolívar Lamounier, que propôs o sistema, ponderou, com razão, que, ao contrário, ele iria fazer com que todos os candidatos do mesmo partido trabalhassem harmonicamente no sentido da vitória do candidato pelo critério majoritário, porque, quanto mais votos obtivesse, mais eleitos faria na lista. Sem dúvida que o sistema concorreria para o fortalecimento dos partidos, mas apresentava um grave inconveniente, pois teríamos candidatos distritais bem votados e não eleitos, porque não conseguiriam superar algum de seus adversários, ao lado de candidatos não votados e eleitos; os da lista partidária, que se elegeriam à custa do trabalho daqueles, que certamente não se conformariam com isso.

9. Proposta Edgar Costa-Milton Campos

Ainda na vigência da Constituição de 1946 (18.9.1946 a 15.3.1967) foram apresentados vários projetos de lei objetivando a reforma do sistema eleitoral, todos eles preocupados em respeitar o princípio da representação proporcional, constitucionalmente estabelecido.

Edgar Costa (então, Ministro do STF) apresentou anteprojeto em que, segundo ele, não se tratava de eleição por distrito ou de representação distrital, mas apenas de votação por distrito, com acatamento do princípio da representação proporcional. Proibia as alianças e coligações partidárias nas eleições de deputados federais e estaduais. Os Estados seriam divididos em tantos Distritos Eleitorais quantos fossem seus representantes à Câmara dos Deputados e às respectivas Assembleias Legislativas, vedada a coincidência de pleitos de deputados federais e estaduais. Cada partido registraria apenas um candidato por Distrito, mediante prévia escolha em convenção. Os eleitores votariam apenas na legenda partidária, o que, por si, estaria designando o respectivo candidato no Distrito. Os votos obtidos pelos partidos em todos os Dis-

tritos na Circunscrição ou Estado seriam somados para, divididos pelos lugares a preencher, formar o quociente eleitoral. Por sua vez, a soma dos votos obtidos por cada partido em todos os Distritos, dividida pelo quociente eleitoral, daria o quociente partidário, repartando-se eleitos, em cada partido, tantos candidatos quantos indicasse o respectivo quociente e na ordem da votação obtida nos vários Distritos. Entendia o autor que, assim eleito, "além da qualidade de representante do Estado dentro do princípio constitucional da representação proporcional, desde que a sua eleição resultava da votação global nele obtida pelo partido, seria ao mesmo tempo um representante dos interesses do Distrito ou Região, pela qual fora eleito, onde maior se revelava a influência do mesmo partido".²⁴ No mesmo sentido foi o Projeto de Lei 32/1964, apresentado pelo então Senador Milton Campos, com a diferença de permitir a inscrição do mesmo candidato em até 3 Distritos diferentes, sempre pelo mesmo partido — o que seria muito ruim, porque restringiria o número de candidatos por partido, obstando ou, pelo menos, tolhendo o surgimento de novas lideranças.

10. Discussão

As propostas formuladas eram, em boa parte, no sentido de preservar, no todo ou em parte, o sistema de representação proporcional. O sistema misto prevê a divisão de cada Estado em tantos Distritos quanto for a metade de sua representação na Câmara dos Deputados e na respectiva Assembleia Legislativa. Mas aqui já surge um complicador, porque a representação na Assembleia é sempre maior que na Câmara dos Deputados. Teria que haver, quer no sistema misto, quer no sistema distrital puro, dois tipos de Distritos: um para a eleição de deputados federais e outro para a eleição de deputados estaduais. Isso para não falar nos Municípios, para os quais algumas propostas sugeriam também o voto distrital misto quando sua população atingisse certo teto (500 000 habitantes, por exemplo, no Projeto Franco Montoro). Ou, então, mantido o mesmo número de Distritos, ter-se-ia que admitir Distritos uninominais para a eleição à Câmara dos Deputados e plurinominais para a eleição à Assembleia, como no projeto governamental instituindo o sistema distrital misto.

O sistema eleitoral misto acaba por somar os defeitos dos dois sistemas e nem sempre conjugará as vantagens de ambos. É certo que o

24. In Themístocles Brandão Cavalcanti e outros, *O Voto Distrital no Brasil (Estudo em Torno da Conveniência e da Viabilidade de sua Adoção)*, cit., pp. 263-264.

previsto no anteprojeto da Comissão Afonso Arinos eliminava boa parte dos defeitos da representação proporcional, mas mantinha os defeitos do sistema distrital, com a influência do poder econômico (que é comum aos dois sistemas), e talvez tais defeitos extrapolassem para a eleição da lista nele prevista. Em todo caso, entre os sistemas mistos, é o que nos parecia melhor.

Resta, contudo, a problemática que qualquer sistema distrital encontra no Brasil: a disparidade de situações reais. A existência de áreas densamente urbanizadas e povoadas ao lado de vastas áreas pouco povoadas deformará qualquer sistema distrital. Imaginem-se o Estado do Amazonas, com uma superfície de 1.570.745,680km² e uma população de apenas 3.341.096 habitantes e seu pequeno eleitorado, de cerca de 1.911.593 eleitores, e o Estado de São Paulo com superfície de apenas 248.209,426km² e uma população estimada de 41.384.039 de habitantes (2009), contando só em sua Capital com cerca de 11.016.703 habitantes e a Grande São Paulo (uma conurbação de 36 Municípios) com cerca de 19.000.000 de habitantes (2009). E mais: um eleitorado com cerca de 30.000.000 de eleitores (2009), destes quase 8.200.000 se concentram na Capital. O Amazonas atualmente tem uma representação de oito deputados na Câmara dos Deputados, no anteprojeto da Comissão Afonso Arinos ficaria com seis. Se se adotasse o sistema misto, teria que ser dividido em três ou quatro Distritos, sendo que o da Capital (Manaus) teria pequena dimensão e talvez parte ainda teria que integrar outro Distrito, a fim de manter, em todos eles, um eleitorado de tamanho aproximado entre si. Os Distritos fora da Capital seriam vastíssimos.

O sistema proposto por Edgar Costa-Milton Campos tinha a virtude de ser mais caracteristicamente de representação proporcional. Eliminaria a luta áspera entre correligionários por ocasião das eleições. Faria diminuir o abuso do poder econômico, embora, por si, não o eliminasse. Simplificava o processo de votar e de apurar a votação. Não geraria efeitos corporativos. Não era simples técnica de representação das minorias, mas de representação proporcional de correntes político-ideológicas organizadas em partidos políticos. Poderia contribuir para o desenvolvimento de pequeno número de partidos políticos programáticos, desestimulando a formação de legendas de aluguel, como ocorre hoje. Restariam, contudo, as dificuldades de organização distrital, em face da realidade do País. Restaria também o problema da duplicidade de Distritos, à vista do número mais elevado de lugares nas Assembleias Legislativas que os lugares previstos para a representação estadual na Câmara dos Deputados.

11. *Propostas para a reforma do sistema proporcional*

Quero reafirmar nesta oportunidade manifestação que fiz num velho texto de 1980: "O sistema de representação proporcional é o único sistema eleitoral capaz de instrumentar a formação de um regime democrático autêntico em oposição a sistemas oligárquicos; a experiência brasileira dos 'anos de chumbo' (1964-1985) demonstra isso com veemência impressionante, a ponto de os teóricos do sistema de dominação vigente [ou seja, do regime militar] ficarem alertados e passarem a postular a aplicação do sistema majoritário por Distritos Eleitorais, com o quê se tornaria possível o controle ao nível eleitoral da representação partidária e, portanto, da efetiva representatividade dos partidos e, assim, da participação popular, de base, no processo político e na organização do poder governamental".²⁵ De fato, o sistema de representação proporcional é que possibilitou a sobrevivência das Oposições concentradas no MDB, e até a sua expansão. O sistema distrital não o possibilitaria.

No entanto, meu apego ao sistema de representação proporcional não exclui minha convicção de que ele precisa de profunda reformulação, pela adoção não de sistema estrangeiro, mas da criação de algo novo, capaz de manter o sistema em sua essência, com a eliminação dos seus defeitos.

Há diversas propostas nesse sentido, além daquela de Edgar Costa-Milton Campos e daquela da Comissão Afonso Arinos.

Uma é a da *representação proporcional ao nível nacional*, mediante a formação do quociente eleitoral pela soma do total dos votos obtidos nos diferentes Estados, como propõe Osny Duarte Pereira: "Se os partidos são nacionais, (...) para que não fosse falseada e nem diminuída a representatividade democrática, como ocorre atualmente, a contagem de votos recebidos em diferentes Estados, qualquer que fosse o seu número, deveria ser creditada à legenda nacional do partido. O número de seus representantes contar-se-ia pelo total dos votos obtidos em todos os Estados. Isto seria real Democracia. Pelo regime atual, os partidos podem obter votos que permitiriam eleger, por vezes, 10 deputados, e não conseguem nem a metade e até nenhum, dado o capcioso sistema em vigor, em que a soma dos votos que não completarem o quociente

25. José Afonso da Silva, "Partidos políticos e sistemas eleitorais: o caso brasileiro", cit., *Revista da Procuradoria-Geral do Estado* 17/316.

local, ou que o excederem, ficam perdidos; e a respectiva comunidade votante, privada de representação".²⁶

A proposta de Virgílio Afonso da Silva vai na mesma direção, nos termos seguintes: "A proposta a ser feita neste trabalho é também pouco ortodoxa, porquanto rompe com a ligação entre circunscrição e unidades federativas, mas, além disso, aponta firmemente na direção de uma proporcionalidade real. A solução definitiva para o problema do *malapportionment* é a definição de todo o território nacional como apenas uma circunscrição, a chamada circunscrição nacional única, adotada nos Países Baixos e em Israel. É fora de dúvida que esse tipo de circunscrição é o que maior proporcionalidade garante, além de evitar o *gerrymandering*".²⁷

Se fosse adotado tal sistema, a sistemática da representação proporcional sofreria, aí, profunda alteração, e um princípio federativo – o da representação por Estado em função da respectiva população – cederia lugar a uma consideração unitária do território nacional para fins eleitorais.

Outra proposta que está em discussão é exatamente a do chamado "voto de legenda" ou "voto de lista". Há três formas de listas partidárias: (a) *lista aberta*, em que se permite ao eleitor reordenar a ordem dos candidatos, como lhe é facultado escolher diversos candidatos; (b) *lista fechada e não hierarquizada*, que não contém uma ordem definida de candidatos, e o eleitor pode votar num dos candidatos de sua escolha ou votar apenas na lista (voto de legenda); (c) *lista bloqueada e hierarquizada*, uma lista fechada, com todos os candidatos do partido em uma ordem previamente definida na convenção partidária; o eleitor não pode modificá-la, por meio de votação nominal, porque só lhe cabe votar na lista como um todo (voto de legenda), considerando-se eleitos os candidatos na ordem estabelecida até onde alcançar o quociente partidário.²⁸ Esta é a forma que está em discussão no Congresso Nacional. A questão é precisamente a da formação da lista, que no sistema vigente é da competência das convenções

26. Osny Duarte Pereira, *Constituinte: Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos*, cit., p. 40.

27. Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas Eleitorais: Tipos, Efeitos Jurídico-Políticos e Aplicação ao Caso Brasileiro*, São Paulo, Malheiros Editores, 1999, pp. 172. *Gerrymandering* significa divisão de circunscrições eleitorais de modo a atender ao interesse político-partidário. O nome vem de Elbridge Gerry, que inventou a manobra (p. 44). "*Malapportionment* significa a disparidade de peso entre as diversas circunscrições de um determinado País" (p. 45).

28. Cf. pormenores em Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas Eleitorais: Tipos, Efeitos Jurídico-Políticos e Aplicação ao Caso Brasileiro*, cit., pp. 45 e ss.

partidárias, que ainda têm que respeitar a regra de que os exercentes de mandatos terão lugar reservado na lista. O sistema só seria democrático se a lista e a ordem dos candidatos nela inseridos decorressem de eleições dos filiados ao partido, no mínimo. Demais, a cultura política brasileira é muito nominalista, de modo que não é fácil o eleitor se conformar em votar em algo que, para ele, se revela uma abstração: a legenda partidária. Se, além disso, se adotar – como também se propõe – o voto facultativo, por certo que vamos ter enorme abstenção, pela ausência dos eleitores, o que trará grave prejuízo à representatividade, por mais que o sistema possa fortalecer os partidos políticos.

12. Votação distrital e eleição proporcional

Não me parece que essas propostas sejam satisfatórias. Por isso, vou me permitir apresentar proposta diferente, retomando ideias do *Projeto Edgar Costa*, para construir um sistema de representação proporcional nosso, capaz de solucionar os problemas que o sistema vigente tem gerado, observando que o sistema aqui proposto pode ser implementado por lei, sem necessidade de mudança constitucional.

Como se trata de representação proporcional, tal como previsto no art. 45 da CF, podemos aproveitar um de seus elementos, que é a apresentação de candidatos em número superior ao das cadeiras a serem preenchidas. A regra está no art. 10 da Lei 9.504/1997, segundo o qual "cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmara Municipais, até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher e, no caso de unidade da Federação em que o número de lugares a preencher for abaixo de 20 (vinte), até o dobro dos lugares".

Digamos que cada Estado seja dividido em tantos Distritos quanto for o triplo de sua representação na Câmara dos Deputados. Isso significa que vamos ter candidatos em cada partido na quantidade de três vezes mais o número de lugares na Câmara dos Deputados. Esses mesmos Distritos serão usados para a eleição para a Assembleia Legislativa do Estado. Nos Estados cuja representação na Câmara dos Deputados seja de até 12 representantes também o número de candidatos corresponderá ao triplo dos lugares a serem preenchidos na respectiva Assembleia Legislativa. Em outros, o número será, no mínimo, mais que o dobro. Assim, a representação de São Paulo na Câmara dos Deputados é de 70 lugares, 70 deputados; no sistema proposto será, portanto, dividido em 210 Distritos, nos quais os candidatos dos partidos disputarão os votos dos eleitores.

A homogeneidade dos Distritos neste sistema também é conveniente, mas não é uma exigência tão rigorosa como no sistema majoritário. O maior número de Distritos favorece a busca da homogeneidade e gera Distritos menores, que propiciarão eleições menos custosas, de modo que candidatos menos abonados possam concorrer em igualdade de condições com os abonados.

O sistema funcionará do seguinte modo: cada partido poderá apresentar um candidato por Distrito. Esses candidatos vão disputar os votos dos eleitores do Distrito para os respectivos partidos. Pode-se também votar só na legenda. Terminada a eleição, computados os votos válidos, processa-se tudo tal como está em vigor para a eleição proporcional. Ou seja: apura-se o número de votos válidos obtidos por todos os partidos nos Distritos, divide-se pelo número de lugares a serem preenchidos, obtendo-se, assim, o *quociente eleitoral*. Tomam-se, depois, votos obtido por cada partido, através da votação distrital, divide-se pelo quociente eleitoral, para se ter o *quociente partidário* de cada partido, ou seja, o número de candidatos que cada qual elegeu. Para a distribuição dos restos usar-se-á a mesma técnica da *maior média* prevista no Código Eleitoral.

Fica o problema sério de quem será *eleito* por este sistema. Há diversas soluções possíveis. Uma delas pode ser a formação de lista partidária bloqueada e hierarquizada de tantos candidatos quantos sejam os Distritos, de sorte que eleitos serão os primeiros candidatos da lista até o limite do quociente partidário. Mas essa técnica terá uma dificuldade praticamente insuperável, qual seja: a de os candidatos em posições desfavoráveis na lista não fazerem esforço para a captação de votos. Então, é necessário estruturar um sistema que importe estimular os candidatos de cada partido a lutar para obter o maior número de votos possível como se estivessem disputando eleição num sistema distrital majoritário. O sistema não é distrital. Portanto, o fato de o candidato ter a maioria dos votos do Distrito, só por si, não lhe dará a eleição.

Então, como fazer?

O caminho – entre outros, a serem mais bem pensados – pode ser este: serão eleitos em cada partido, até alcançar o quociente partidário, os candidatos que tiverem alcançado as melhores proporções de votos na votação distrital. Isso tem a vantagem de estimular os candidatos a lutar bravamente para alcançar o melhor resultado possível na disputa com os candidatos dos partidos adversários, sem luta intestina, sem disputa ferrenha, como hoje, entre candidatos do mesmo partido, em princípio sem efeitos corporativos.

13. Conclusão

Enfim, não encontraremos sistema perfeito. Teremos que buscar combinações que reúnam o maior número de vantagens possíveis, mantendo o sistema de representação proporcional, ainda que seja com profundas modificações técnicas, porque ainda parece ser o mais adequado à realidade brasileira.