



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO  
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

SAMUEL DOUGLAS LEITE FERREIRA

REFORMA POLÍTICA: ADOÇÃO DO VOTO DISTRITAL MISTO NAS  
ELEIÇÕES PARA CÂMARA FEDERAL

SOUSA - PB  
2010

SAMUEL DOUGLAS LEITE FERREIRA

REFORMA POLÍTICA: ADOÇÃO DO VOTO DISTRITAL MISTO NAS  
ELEIÇÕES PARA CÂMARA FEDERAL

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Esp. Rubasmate de Sousa Santos.

SOUSA - PB  
2010

SAMUEL DOUGLAS LEITE FERREIRA

REFORMA POLÍTICA: ADOÇÃO DO VOTO DISTRITAL MISTO NAS  
ELEIÇÕES PARA CÂMARA FEDERAL

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador(a): Prof. Esp. Rubasmate dos Santos de Sousa

Banca Examinadora:  
2010

Data de Aprovação: 17 de junho de

Prof. Esp. Rubasmate dos Santos de Sousa  
Orientadora – UFCG

Prof. Esp. Francivaldo Gomes de Moura  
Examinador – UFCG

Prof. Esp. Carla Rocha Pordeus  
Examinadora – UFCG

À minha avó, Dona Facinha, com todo carinho.

## AGRADECIMENTOS

À Eriudes e Mariquinha, meus pais, pela dedicação e valores que me legaram.

À Eriudes Braulino e Andréa, meus irmãos, pela presença.

À meus avós, Antônio, Edite, pelo incentivo e apoio.

Aos demais familiares, pelo estímulo e confiança.

.Aos meus amigos, pela confiança, fidelidade, paciência e companheirismo.

À professora Rubasmate, pela orientação solícita.

À professora Márcia Glebyane, coordenadora de monografia.

Às professoras Jacyara, Vannine, Carla Rocha e Maria do Carmo pela dedicação docente e amizade.

À professora Gracinha, uma verdadeira fonte de inspiração para a docência.

Aos professores Jonábio e Monnizia, pela referência em profissionalismo e ética.

À professora Jônica, por seu comprometimento com a qualidade de ensino.

Aos funcionários do CCJS pelo auxílio.

Por fim, sou grato a Deus, por conquistar mais um sonho.

“Mudanças na técnica de apreensão e valorização do voto, em si mesmas, não fazem uma nação competente, nem feliz, tampouco valorosa. Somente conseguem tirar do seu caminho empecilhos mecânicos sendo, pois, pura e simplesmente meios para um fim.”

MAX WEBER

## RESUMO

Esta pesquisa analisa a possibilidade de adoção do sistema misto pelo poder legislativo pátrio. Assim, a problemática revela-se na questão de saber se há possibilidade de adoção do sistema distrital misto em substituição ao sistema proporcional aplicado na Câmara dos Deputados. O objetivo é apresentar o atual sistema brasileiro, sua evolução através das Constituições Nacionais e analisar as propostas da reforma política. A justificativa engloba na procura analisar o tema do voto distrital misto, com maior cuidado. Por tal desiderato, aplica-se o método hipotético-dedutivo e como técnica a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial. No tocante a matéria percebe-se uma significativa ineficiência por parte do sistema proporcional ao fragmentar consideravelmente sua representação, onde o parlamentar torna-se dono do próprio mandato. Porém, ao analisar o sistema misto, nota-se, claramente, a necessidade de sua aplicação, pois direciona um maior contato entre eleito e eleitor e, de certa forma, é detectada uma representatividade mais adequada.

**Palavras-chave:** Legislativo. Sistema Proporcional. Sistema Misto. Voto Distrital Misto.

## ABSTRACT

This research examines the possibility of adopting the system mixed district by the legislature homeland. Thus, the problems revealed in the question whether there is a possibility of adopting the district system to replace the mixed proportional system applied in the House of Representatives. The objective of presenting the current Brazilian system, its evolution through the National Constitutions and analyze the proposals of political reform. The justification consists in seeking to focus on the mixed district voting, with greater care. For this aim, it applies the hypothetical-deductive method and technique as a literature search and case law. Regarding the subject perceives a significant inefficiency on the part of the system proportional to their representation pretty fragmented, where the parliament becomes the owner's own mandate. It analyzes the mixed system and note is clearly the need for your application, while directing a greater contact between elected and elector and, somehow, it found a more appropriate representation.

**Keywords:** Legislature. Proportional Representation. Mixed System. Mixed District Voting.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

CE – Código Eleitoral

DEM – Democratas

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1- Eleições no Senado Federal.....	26
QUADRO 2- Cálculo da eleição Para Deputado Federal.....	30
QUADRO 3- Distribuição da primeira cadeira nas sobras eleitorais.....	30
QUADRO 4- Distribuição da segunda cadeira nas sobras eleitorais.....	31
QUADRO 5- Distribuição da terceira cadeira nas sobras eleitorais.....	31
QUADRO 6- Contagem de cadeiras parlamentares por partido.....	31
QUADRO 7- Número de Deputados por Estado da Federação.....	33
QUADRO 8- Número de Deputados eleitos nos distritos pelo sistema misto.....	41
QUADRO 9- Número de Deputados eleitos pela lista fechada no sistema misto.....	42
QUADRO 10- Número de Deputados eleitos pela lista fechada com decisão do número total de cadeiras.....	42
QUADRO 11- Número de Deputados da lista fechada subtraídos os dos distritos..	43.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO NAS CONSTITUIÇÕES</b> .....	13
<b>2.1 A Estruturação da Carta Constitucional de 1988</b> .....	19
<b>3 SISTEMAS ELEITORAIS</b> .....	23
<b>3.1 Sistema Majoritário</b> .....	23
3.1.2 O Sistema Majoritário no Brasil.....	25
<b>3.2 Sistema Proporcional</b> .....	27
3.2.1 Representação Proporcional no Brasil.....	28
<b>4 REFORMA POLÍTICA</b> .....	36
<b>4.1 O Sistema Eleitoral Misto</b> .....	40
4.1.1. O Voto Distrital Misto no Brasil .....	41
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	46
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	49
<b>ANEXO – PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DO VOTO DISTRITAL MISTO DE 2009</b> .....	51

## 1 INTRODUÇÃO

À parte todo o cenário mundial, marcados por incertezas e transitoriedades, a política no Brasil possui características designadamente singulares. Temos um dos maiores eleitorados do planeta. Adotamos, ineditamente, um sistema de representação proporcional com voto uninominal em lista aberta de candidatos.

Ademais nossa legislação eleitoral permite, com excessiva facilidade, a criação e registro de partidos políticos, levando ao exagero a tese de representação de todos os grupos sociais, com estímulo à atomização na representação do poder legislativo o que tende a dificultar a governabilidade e a montagem de coalizões, sobre tudo em sistemas de governo presidencialistas.

Toda essa inconsistência política mostra a premente necessidade de se fazer uma reforma profunda na forma como são eleitos os representantes no Brasil.

Neste âmbito, o problema que se apresenta na investigação consiste em saber se existe a possibilidade de adotar o sistema distrital misto em substituição ao sistema de representação proporcional no poder legislativo pátrio.

Partindo deste ponto, procura-se saber se o sistema proporcional atual não atende aos anseios de representatividade? Que benefícios trariam o voto distrital misto?

Neste contexto, a pesquisa tem por escopo apresentar o atual sistema político brasileiro, sua evolução através das Constituições Nacionais e analisar as principais propostas de reforma eleitoral em tramitação no Congresso Nacional, nomeadamente respeitantes ao sistema distrital misto

Logo, a justificativa do trabalho em análise consubstancia-se na necessidade de se fazer uma análise mais detalhada a respeito do tema discutido para a reformulação do sistema eleitoral, uma vez que se evidencia mudanças cruciais na estrutura política brasileira.

Por seu turno, no sentido de viabilizar um suporte teórico que proporcione bases consistentes de análise, adotou-se o método dedutivo, uma vez que partiu de exemplos práticos aplicados no país e em outras nações, bem como empregou a técnica de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial com o propósito de enriquecer o debate.

Para tanto, na primeira parte é feita a análise histórica, destacando claramente a evolução do sistema eleitoral brasileiro através das constituições. Perpassando desde a constituição imperial de 1824, até a cidadã, de 1988.

Na segunda parte analisará, detalhadamente, o sistema eleitoral brasileiro aplicado ao poder legislativo federal, do sistema de maioria simples aplicado ao Senado, às fórmulas de cálculo utilizadas para se chegar à distribuição proporcional dos Deputados Federais.

Por último, o capítulo sobre a reforma política, onde são apresentadas e discutidas principais proposições no tocante a reformulação do sistema eleitoral, passando pela fidelidade partidária, disciplinamento de coligações, financiamento de campanhas, pesquisas e propaganda eleitorais e finalmente, o voto distrital misto, analisando e apresentando as principais propostas sobre a adoção do sistema misto à legislação eleitoral brasileira.

## 2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO NAS CONSTITUIÇÕES

A estrutura legal do sistema eleitoral brasileiro esta estabelecida na constituição, desde a primeira Constituição do país, promulgada em 1824, até a atual norma constitucional, de 1988. Portanto, para conhecer o sistema eleitoral atual, no propósito de analisar a necessidade e oportunidade de sua reforma, é de bom alvitre percorrer o caminho feito pelas constituições brasileiras.

A Constituição Imperial (1824) adotou o bicameralismo, sendo os deputados eleitos por período certo não havendo referência acerca do modo a sua eleição, adotando-se, portanto, o sistema majoritário. Os senadores eram vitalícios, eleitos na Província, mas com escolha final pelo imperador, havendo tantos senadores quanto fossem metade dos respectivos deputados.

Assim cita a Constituição de 1824:

Art. 35. A Camara dos Deputados é electiva, e temporaria.

Art. 40. O Senado é composto de Membros vitalicios, e será organizado por eleição Provincial.

Art. 41. Cada Provincia dará tantos Senadores, quantos forem metade de seus respectivos Deputados, com a differença, que, quando o numero dos Deputados da Provincia fôr impar, o numero dos seus Senadores será metade do numero immediatamente menor, de maneira que a Provincia, que houver de dar onze Deputados, dará cinco Senadores

Art. 42. A Provincia, que tiver um só Deputado, elegerá todavia o seu Senador, não obstante a regra acima estabelecida

Art. 43. As eleições serão feitas pela mesma maneira, que as dos Deputados, mas em listas triplices, sobre as quaes o Imperador escolherá o terço na totalidade da lista.

Art. 46. Os Principes da Casa Imperial são Senadores por Direito, e terão assento no Senado, logo que chegarem á idade de vinte e cinco annos.

A primeira Constituição republicana brasileira, datada de 1891, continuou com o bicameralismo, sendo os deputados elevados à condição de representantes do povo, eleitos pelos Estados e Distrito Federal mediante sufrágio direto, garantida a representação da minoria. Ali se visionou a proporcionalidade de representação dos Estados, estabelecendo-se o mínimo de quatro deputados por unidade da federação. Em relação ao senado, sua eleição foi estabelecido conforme a da Câmara dos Deputados, sendo eleitos três senadores por Estado e Distrito Federal,

com mandato de nove anos e renovação de um terço a cada três anos. Como estabelece o texto:

Art 28 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria.

§ 1º - o número dos Deputados será fixado por lei em proporção que não excederá de um por setenta mil habitantes, não devendo esse número ser inferior a quatro por Estado.

§ 2º - Para esse fim mandará o Governo federal proceder, desde já, ao recenseamento da população da República, o qual será revisto decenalmente.

Art 30 - O Senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 anos, em número de três Senadores por Estado e três pelo Distrito Federal, eleitos pelo mesmo modo por que o forem os Deputados.

Art 31 - O mandato do Senador durará nove anos, renovando-se o Senado pelo terço trienalmente.

Parágrafo único - O Senador eleito em substituição de outro exercerá o mandato pelo tempo que restava ao substituído.

Art 32 - O Vice-Presidente da República será Presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade, e será substituído, nas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente da mesma Câmara.

A Constituição de 1934, a primeira do governo Vargas, determinava que o poder legislativo era exercido pela câmara dos deputados sendo colaborado pelo Senado Federal. A legislatura tinha a duração de quatro anos, ratificando a proporcionalidade entre os Estados-membros. Inovou significativamente ao determinar que a eleição para os deputados seria pelo sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto. Mantendo, porém, a qualificação dos deputados como representantes do povo, como estabelecia a Constituição anterior. Incluiu a representação dos deputados em nome de organizações profissionais na forma que a lei indicasse. Em relação aos senadores, eram eleitos dois representantes de cada estado e do Distrito Federal, mediante sufrágio universal, igual e direto por oito anos, dentre brasileiros natos, alistados eleitores e maiores de 35 anos. Assim aduz o texto constitucional de julho de 1934:

Art 22 - O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal.

Parágrafo único - Cada Legislatura durará quatro anos.

Art 23 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar.

§ 1º - O número dos Deputados será fixado por lei: os do povo, proporcionalmente à população de cada Estado e do Distrito Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes até o máximo de vinte, e

deste limite para cima, de um por 250 mil habitantes; os das profissões, em total equivalente a um quinto da representação popular. Os Territórios elegerão dois Deputados.

Art 89 - O Senado Federal compor-se-á de dois representantes de cada Estado e o do Distrito Federal, eleitos mediante sufrágio universal, igual e direto por oito anos, dentre brasileiros natos, alistados eleitores e maiores de 35 anos.

§ 1º - A representação de cada Estado e do Distrito Federal, no Senado, renovar-se-á pela metade, conjuntamente com a eleição da Câmara dos Deputados.

§ 2º - Os Senadores têm imunidade, subsídio e ajuda de custo idênticos aos dos Deputados e estão sujeitos aos mesmos impedimentos incompatibilidades

É válido ressaltar que em 1932 fora emitido o decreto-lei nº 21.076, o que viria a ser o primeiro Código Eleitoral Brasileiro, instituindo a justiça eleitoral que era composta por um tribunal superior, na Capital da República; por um tribunal regional, na capital de cada Estado, no Distrito Federal e no território do Acre; e por juízes eleitorais nas comarcas dos Estados.

A questão eleitoral, no entanto, ficou prejudicada, pois a eleição para presidente, bem como para os demais cargos eletivos no País não se realizaram, com exceção da eleição indireta para a Assembléia Constituinte.

A carta de 1937, outorgada, em consonância com o Estado Novo implantado por Getúlio Vargas, servindo para mantê-lo no poder e , portanto, designada da “constituição Polaca”, citava que o poder legislativo seria exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho de Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias de sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de Lei e promulgação dos decretos-leis autorizados na Constituição. Mantida a mesma estrutura, o bicameralismo, com a câmara dos deputados e o conselho Federal, mas os Deputados, representantes do povo, eram eleitos pelo voto indireto e as circunscrições eleitorais correspondiam, como hoje, ao território do estado, com a mesma duração (quatro anos) na legislatura.

Em relação à proporcionalidade na representação dos Estados, foi continuada, sendo fixado o número máximo de dez e o mínimo de três deputados por Estado Federado. De seu lado, o Conselho Federal era composto de representantes dos estados, podendo o governador do estado vetar o nome indicado pela assembléia legislativa, e dez membros nomeados pelo presidente da república, com duração de mandato de seis anos. O texto magno faz a seguinte referência:

Art 38 - O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição.

§ 1º - O Parlamento nacional compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal.

§ 2º - Ninguém pode pertencer ao mesmo tempo à Câmara dos Deputados e ao Conselho Federal

Art 46 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sufrágio indireto.

Art 47 - São eleitores os Vereadores às Câmaras Municipais e, em cada Município, dez cidadãos eleitos por sufrágio direto no mesmo ato da eleição da Câmara Municipal.

Parágrafo único - Cada Estado constituirá uma Circunscrição Eleitoral.

Art 48 - O número de Deputados por Estado será proporcional à população e fixado por lei, não podendo ser superior a dez nem inferior a três por Estado.

Art 50 - O Conselho Federal compõe-se de representantes dos Estados e dez membros nomeados pelo Presidente da República. A duração do mandato é de seis anos.

Parágrafo único - Cada Estado, pela sua Assembléia Legislativa, elegerá um representante. O Governador do Estado terá o direito de vetar o nome escolhido pela Assembléia; em caso de veto, o nome vetado só se terá por escolhido definitivamente se confirmada a eleição por dois terços de votos da totalidade dos membros da Assembléia.

Art 51 - Só podem ser eleitos representantes dos Estados os brasileiros natos maiores de trinta e cinco anos, alistados eleitores e que hajam exercido, por espaço nunca menor de quatro anos, cargo de governo na União ou nos Estados.

Art 52 - A nomeação feita pelo Presidente da República só pode recair em brasileiro nato, maior de trinta e cinco anos e que se haja distinguido por sua atividade em algum dos ramos da produção ou da cultura nacional.

A redemocratização do País em 1945, com a deposição da Ditadura, abriu caminho para a Constituição de 1946. O texto, elaborado após a queda de Vargas e o fim da II Guerra Mundial, reorganizando o bicameralismo tradicional. Pela Carta política, o Congresso Nacional era composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em eleições simultâneas. Os Deputados, escolhidos como representantes do povo segundo de acordo com o sistema proporcional, mantendo o mandato de quatro anos, observando-se a proporcionalidade de representação por unidade federativa, com mínimo de sete representantes por Estado.

Para Senado Federal, por sua vez, definiu-se que seus membros seriam eleitos pelo sistema majoritário, com mandato de oito anos e renovação alternada, de quatro em quatro anos, de um terço ou dois terços. Três senadores eram eleitos por Estado sendo que, em caso de vacância, assumiria o primeiro suplente com ele eleito. A Carta Magna assim determinava:

Art 37 - O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Art 38 - A eleição para Deputados e Senadores far-se-á simultaneamente em todo o País. Parágrafo único - São condições de elegibilidade para o Congresso Nacional:

I - ser brasileiro (art. 129, nºs i e ii);

II - estar no exercício dos direitos políticos;

III - ser maior de vinte e um anos para a Câmara dos Deputados e de trinta e cinco para o Senado Federal.

Art 56 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, segundo o sistema de representação proporcional, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios.

Art 57 - Cada Legislatura durará quatro anos.

Art 58 - O número de Deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada cento e cinqüenta mil habitantes até vinte Deputados, e, além desse limite, um para cada duzentos e cinqüenta mil habitantes.

§ 1º - Cada Território terá um Deputado, e será de sete Deputados o número mínimo por Estado e pelo Distrito Federal.

§ 2º - Não poderá ser reduzida a representação já fixada.

Art 60 - O Senado Federal, compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º - Cada Estado, e bem assim o Distrito Federal, elegerá três Senadores,

§ 2º - o mandato de Senador será de oito anos.

§ 3º - A representação de cada Estado e a do Distrito Federal renovar-se-ão de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços.

§ 4º - Substituirá o Senador, ou suceder-lhe-á nos termos do art. 52, o suplente com ele eleito.

Depois de impor vários Atos Institucionais e complementares, O golpe militar de 1964 viabilizou a aprovação da Constituição de 1967 pelo Congresso Nacional. manteve o bicameralismo, definindo os deputados como representantes do povo, eleitos pelo voto direto e secreto, em cada Estado e Território, com mandato de quatro anos, sustentada a proporcionalidade de forças entre os Estados, sendo sete o número mínimo de Deputados por Estado, cabendo a cada Território um Deputado.

Os Senadores, representantes dos estados, eram eleitos em sufrágio direto e secreto, três por unidade federativa, segundo o princípio majoritário, para um mandato de oito anos, renovando-se a casa a cada quatro anos, em um terço ou dois terços. Aduz o texto constitucional de 1967:

Art 29 - O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art 30 - A eleição para Deputados e Senadores far-se-á simultaneamente em todo o País. Parágrafo único - São condições de elegibilidade para o Congresso Nacional:

I - ser brasileiro nato;

II - estar no exercício dos direitos políticos;

III - ser maior de vinte e um anos para a Câmara dos Deputados e de trinta e cinco para o Senado.

Art 41 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos por voto direto e secreto, em cada Estado e Território.

§ 1º - Cada Legislatura durará quatro anos.

§ 2º - O número de Deputados será fixado em lei, em proporção que não exceda de um para cada trezentos mil habitantes, até vinte e cinco Deputados, e, além desse limite, um para cada milhão de habitantes.

§ 3º - A fixação do número de Deputados a que se refere o parágrafo anterior não poderá vigorar na mesma Legislatura ou na seguinte.

§ 4º - Será de sete o número mínimo de Deputados por Estado.

§ 5º - Cada Território terá um Deputado.

§ 6º - A representação de Deputados por Estado não poderá ter o seu número reduzido.

Art 43 - O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados, eleitos pelo voto direto e secreto, segundo o principio majoritário.

§ 1º - Cada Estado elegerá três Senadores, com mandato de oito anos, renovando-se a representação, de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços.

§ 2º - Cada Senador será eleito com seu suplente.

Cabe lembrar que o atual Código Eleitoral Brasileiro foi introduzido em nosso sistema jurídico durante o regime militar, por meio da lei nº 4737, de 15 de junho de 1965. De qualquer modo apresenta resquícios de um período ditatorial.

O referido código possui 383 artigos distribuídos em cinco capítulos ou partes, assim dispostos: Parte Primeira - Introdução; Parte Segunda - Dos órgãos da justiça eleitoral; Parte Terceira - Do alistamento; Parte Quarta - Das eleições; Parte Quinta - Disposições várias.

O “sistema eleitoral” (arts. 82 a 86 do CE) e a “representação proporcional” ( arts. 105 a 113 do CE), focos de trabalho acadêmico, pertencem à quarta parte: “Das eleições” do Código Eleitoral.

Vale salientar que foi a partir da década de sessenta que surgiram as primeiras propostas legislativas acerca do voto distrital misto. Como bem lembra Porto (2006, p.338): “consta o primeiro projeto neste sentido a ser apresentado ao congresso nacional foi de lavra do Senador Milton Campos( projeto de lei do Senador nº 38/1960)”.

Sob a vigência da Constituição de 1967, foi editada a Emenda constitucional N.15 de 19 de novembro de 1980, que recolocou o voto direto nas eleições para Governador de Estado e para Senador da República, iniciando-se, assim, o processo de abertura política no país

Por fim, o ápice do processo de abertura à democracia ocorreu com a edição da Emenda Constitucional N. 26 em 27 de novembro de 1985, que convocou a Assembléia Nacional Constituinte.

## 2.1 A Estruturação da Carta Constitucional de 1988

Chega-se, assim, após o regime autoritário, à Constituição Federal de 1988, que surge como reação ao período do Regime Militar, devido às preocupações de garantia dos direitos humanos e direitos sociais. Mais detalhada do que as anteriores no que se refere aos direitos políticos, ao sistema partidário e à composição do Congresso Nacional, veio ela confirmar a soberania popular exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. Inovou ao acrescentar, dentre as formas de manifestação política popular, (I) o plebiscito, (II) o referendo e (III) a iniciativa popular. Aprovou o pluralismo político como um dos fundamentos da República, que se constitui em Estado Democrático de Direito. Especificou privativamente à União a competência para legislar sobre direito eleitoral, conferindo *status* de norma superconstitucional ao sufrágio universal, distinguindo-o como cláusula pétrea.

Cita Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia (2006, p.04): “O Brasil tornou-se conhecido internacionalmente também pelas inovações no campo da democracia cidadã, isto é, na esfera da democracia que vai além dos processos eleitorais periódicos da chamada democracia representativa.”

O voto e o alistamento eleitoral passaram a ser obrigatórios para os maiores de dezoito anos e facultativos para: os analfabetos; os maiores de setenta anos; e os maiores de dezesseis anos e menores de dezoito anos. Estabelecendo como condição de elegibilidade, na forma da lei: a nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição; a filiação partidária; a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual e Distrital ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e Juiz de Paz; d) dezoito anos para vereador. São inelegíveis os inalistáveis e os

analfabetos. Jose Afonso da Silva (2005, p. 388) faz a seguinte diferenciação entre inelegíveis e inalistáveis: "Inelegíveis revela impedimento à capacidade eleitoral passiva( direito de ser votado). Obsta, pois, à elegibilidade. Não se confunde com a inalistabilidade, que é impedimento à capacidade eleitoral ativa(direito de ser eleitor)."

A reeleição dos chefes do poder executivo foi aprovada pela Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997, mas para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito. Manteve-se, também, a inelegibilidade no território de jurisdição do titular, do cônjuge e dos parentes consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição. Cabe à lei complementar estabelecer outros casos de inelegibilidade (como ocorre com a lei complementar nº 64/90 e o projeto de lei "Ficha Limpa" que esta em tramitação no senado) e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício de mandato considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Para o resguardo dos mandatos e, pois, das instituições democráticas, prevê a Constituição a vedação da cassação dos direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; incapacidade civil absoluta; condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Procurou-se estabelecer um mínimo de estabilidade às regras eleitorais, determinando que a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

O texto constitucional confere destaque específico aos partidos políticos, reservando-lhe um capítulo no qual se diz livre sua criação, fusão, incorporação e extinção, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o

pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: caráter nacional; proibição de recebimento de recursos financeiros de entidades ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; prestação de contas à Justiça Eleitoral; funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

A emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006, conferiu autonomia aos partidos políticos para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolhas e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. José Afonso da Silva (2005, p. 406) faz a seguinte menção ao assunto:

A disciplina e a fidelidade partidárias passam a ser, pela Constituição, não uma determinante da lei, mas uma determinante estatutária (art.17,§1º). Não são, porém, meras faculdades dos estados. Eles terão que prevê-las dando conseqüências ao seu descumprimento e desrespeito. A disciplina não há de entender-se como obediência cega aos ditames dos órgãos partidários, mas respeito e acatamento do programa e objetivos do partido, às regras de seu estatuto, cumprimento de seus deveres e probidade no exercício de mandatos ou funções partidárias, e, num partido de estrutura interna democrática, por certo que a disciplina compreende a aceitação das decisões discutidas e tomadas pela maioria de seus filiados-militantes.

Observe-se, também, que os partidos políticos possuem caráter privado, pois são regidos pela lei civil, devendo haver o posterior registro de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. Estabeleceu-se, também, que os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

Cumpra não esquecer que o poder legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e que cada legislatura terá a duração de quatro anos.

A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado e do Distrito Federal. O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta deputados. Esta

regra limitadora, por Estado Federado, possui direta pertinência com a composição quantitativa das Assembléias Legislativas nos Estados.

O Senado Federal, diferentemente, escolhe seus representantes adotando o princípio majoritário, cabendo a cada Estado e ao distrito Federal eleger três Senadores, com mandato de oito anos, sendo que a renovação verificar-se-á de quatro em quatro anos, alternativamente, por um e dois terços. Cada Senador será eleito com dois suplentes. Assim estabelece a Carta Política (1988):

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

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

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

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

§ 2º - Cada Território elegerá quatro Deputados.

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

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

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

§ 3º - Cada Senador será eleito com dois suplentes.

Os Sistemas Eleitorais e suas possibilidades de evolução para mecanismos que permitam ao povo uma maior participação no seu próprio destino visam uma melhoria na qualidade de vida e torna-se um instrumento importante para a compreensão da Democracia, eis que, se não condicionam, pelo menos têm forte relação com os sistemas partidários e com os sistemas de governo, pois suas diversas modalidades influenciam o eleitor, restringindo ou não sua liberdade de escolha, dando-lhe maior ou menor expressão, não restando dúvidas, portanto, de que todas essas questões não serão resolvidas com apelos éticos ou partidários.

A legislação eleitoral no Brasil, embora consagre modelos que também são aplicados em outros países, possui variações que são típicas de nossa história e que correspondem, muitas vezes, a situações específicas do jogo de poder. É importante este referencial, porque, mais do que em qualquer outro ramo do Direito, ele se faz sentir no Direito Eleitoral Brasileiro.

### 3 SISTEMAS ELEITORAIS

Consiste, o sistema eleitoral, em um conjunto de regras, de procedimentos e mecanismos que convertem sufrágios, a partidos ou candidatos, atribuídos pelo eleitor. Silva (2005, p. 368), assim conceitua: “o conjunto de técnicas e procedimentos das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional, se designa sistema eleitoral”.

No Brasil, o tema ganha destaque próprio uma vez que se destaca pela alta quantidade de partidos e pelo forte estímulo a coligação. Bem como na insistência do modelo de lista aberta, reconhecidamente indutor de marcado personalismo político, aspectos que serão analisados neste trabalho.

#### 3.1 Sistema Majoritário

Caracteriza-se por sistema majoritário segundo Silva (2005, p. 370), “a representação, em dado território (circunscrição ou distrito), cabível ao candidato ou candidatos que obtiverem à maioria (absoluta ou relativa) dos votos”. Nicolau (2004, p.17), também, confirma que o sistema “tem o propósito de assegurar apenas a representação do(s) candidatos(s) mais votado(s) em uma eleição”.

Os sistemas majoritários são divididos em três grupos: maioria simples, dois turnos e voto alternativo. A seguir analisados:

O de maioria simples baseia-se no propósito de que o candidato mais votado terá direito a vaga. Alguns atributos demonstram as vantagens em favor deste sistema. Pois, ele garante a representação territorial de todos os distritos; possibilita uma relação mais direta entre parlamentar e eleitor; e “induz a estabilidade da administração governamental”(LIMA JÚNIOR, 1999, p.54). Apresenta três variações: voto em bloco individual, voto em bloco partidário e voto único não-transferível. Com singular propriedade, refere Nicolau (2004, p.23):

Atualmente, nenhuma câmara dos deputados de países democráticos é eleita por um desses métodos. No voto em bloco individual cada partido pode apresentar o mesmo número de candidatos que o de cadeiras em

disputa. O eleitor pode votar em tantos nomes quantos forem as cadeiras do distrito, com a possibilidade de votar em candidatos de diferentes partidos. Os nomes mais votados são eleitos. As eleições para o Senado do Brasil, quando são renovados 2/3 das cadeiras, utilizam esse sistema. A segunda variação do sistema de maioria simples, também utilizada em distritos eleitorais de mais de um representante, é o voto em bloco partidário. Os partidos apresentam uma lista de candidatos, conforme o número de cadeiras do distrito. O eleitor dá um único voto para uma das listas. O partido mais votado elege todos os representantes do distrito. Esse sistema é utilizado na escolha dos delegados ao colégio eleitoral que elege o Presidente dos EUA. Outra possibilidade de aplicação da regra majoritária em distritos de mais de um representante é o sistema de voto único não-transferível. Cada partido pode apresentar até o mesmo número de candidatos que o de cadeira do distrito eleitoral, mas o eleitor pode votar somente em um nome; os mais votados individualmente são eleitos. Nesse sistema, o desempenho dos partidos depende em larga medida do número de candidatos apresentados e do padrão de dispersão dos votos entre eles. Um partido pode apresentar muitos candidatos e correr o risco de não eger nenhum, caso a dispersão dos votos entre eles seja muito grande. Como o sistema não permite a transferência de votos de um candidato para outro, em certas situações um partido pode perder votos; isso ocorre quando um partido apresenta um número reduzido de candidatos e estes recebem votações muito superiores à necessária. O sistema de voto único não-transferível foi utilizado no Japão entre 1946 e 1992.

Semelhante ao de maioria simples em sua formulação, o sistema de dois turnos é mais utilizado em eleições para o poder executivo. O país é dividido em distritos eleitorais e cada partido lança um candidato por distrito, onde o eleitor vota em um candidato. A vantagem primordial rege na diferença à exigência do candidato atingir a maioria absoluta, ou seja, mais de 50% dos votos. Não alcançando, os concorrentes mais votados disputarão em um novo pleito. Nicolau (2004, p.25), analisa:

Assim como os defensores do sistema de maioria simples, os adeptos do sistema de dois turnos enfatizam as virtudes dos distritos uninominais: garantia de representação de comunidades no Parlamento e maior capacidade de controle da atividade do representante. Mas eles acreditam que o sistema de dois turnos tenha outras vantagens. A primeira é garantir que os candidatos serão eleitos com votações expressivas. A segunda é a tendência a favorecer os partidos mais moderados, em detrimento dos partidos que se posicionam nos extremos do espectro político; um partido extremista tem mais dificuldade de fazer alianças entre o primeiro e o segundo turnos para obter apoio dos partidos mais moderados.

O voto alternativo garante que todos os eleitos receberão maioria absoluta dos votos sem haver necessidade de um segundo turno. Pois, se utiliza de um método de transferência de candidatos menos votados para os mais votados. Porém, este tipo de sistema dificulta a eleição de candidatos com altos índices de

rejeição, mesmo que estes tenham uma significativa votação como primeira preferência. Para melhor exemplificar como funciona o sistema alternativo, Nicolau (2004, p.27) cita o exemplo da Austrália:

É dividida em 148 distritos eleitorais uninominais (cada um deles com cerca de 79 mil eleitores). Cada partido apresenta um candidato por distrito. Mas no lugar de dar um único voto para um determinado candidato, o eleitor tem que ordenar os candidatos; ao lado de cada nome é colocado um número de acordo com a preferência do eleitor: 1, 2, 3, 4. O voto só é considerado válido se o eleitor ordenar todos os candidatos. O candidato que recebe mais de 50% dos votos em primeira preferência é eleito. Nas situações em que isso não ocorre há um sistema de transferência das cédulas do candidato menos votado, que é eliminado, para outros. Se após esta transferência um candidato obtiver maioria absoluta ele estará eleito. Se não, uma nova rodada será realizada, novamente transferindo as cédulas do candidato menos votado para os outros. O processo é interrompido quando um dos nomes atinge a maioria absoluta.

A base do sistema majoritário se fundamenta na eleição do candidato mais votado, estabelecendo um representante para cada distrito eleitoral. Fica evidente que este sistema não tem interesse de representatividade, ao contrário, diz-se que a forma do sistema de maioria simples prejudica os pequenos e grupos sociais minoritários cujos votos não sejam espacialmente concentrados, tendendo a constituir o bipartidarismo, pois o que se almeja é a governabilidade.

De fato, algumas conseqüências do sistema majoritário são percebidas como: a redução do pluralismo político, na medida em que o resultado das eleições não reflete a proporcionalidade da manifestação da vontade popular; perda de participação e de influência política por parte das minorias; risco de personalização da representação política, especialmente em comparação com o sistema proporcional de lista fechada; municipalização do debate político, pela ênfase nas questões locais.

### 3.1.2 O Sistema Majoritário no Brasil

No Brasil, o sistema majoritário é aplicado nas eleições do poder executivo (Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador e de

Prefeito e Vice-Prefeito) e no poder legislativo (Senado Federal). Como o foco deste trabalho é o poder legislativo, analisaremos a eleição do Senado.

Assim estabelece a Constituição Federal (1998): "Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário".

Os senadores representam os Estados-membros da Federação e cada Estado e o Distrito Federal elegem três Senadores, com um mandato de oito anos, renovando-se a representação de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços. Cada Senador é eleito com dois suplentes, registrado na sua chapa, que o substitui na ordem de registro. No Brasil, só podem ser eleitos os que possuírem 35 anos ou mais.

O sistema majoritário utilizado no Senado é o de maioria simples, ou seja, os candidatos que obtiverem maior votação serão eleitos, independentemente se atingirem mais de 50% dos votos ou não. Exemplificando o funcionamento de uma eleição no Senado Federal, onde foram apurados em um Estado 10.000.000 (dez milhões) de votos válidos para fazer a renovação de 2/3, ou seja, 2 cadeiras do Senado. A disputa será entre partidos, e não coligações:

QUADRO 1

Partido	Número de votos	Percentual %	Resultado
Candidato do PT (1)	3.890.000	38,9	ELEITO
Candidato do PT (2)	1.670.000	16,7	—
Candidato do PSDB (1)	1.910.000	19,1	—
Candidato do PSDB (2)	2.530.000	25,3	ELEITO

Observa-se que mesmo não atingindo a aceitação da maioria do eleitorado, os dois senadores foram eleitos, o que, de certa forma, pode gerar questionamentos a respeito da legitimidade do candidato por não conseguir atingir a aceitação absoluta da população. Percebe-se, também, que o partido indica um para cada vaga e os votos são atribuídos separadamente, ou seja, o eleitor votará em cada vaga a que o candidato esta concorrendo e os dois primeiros colocados as ocuparão, independente a que partido pertençam.

### 3.2 Sistema Proporcional

Estabelece-se por proporcional, na visão de Jairo Nicolau (2004, p.37), o sistema eleitoral que: "assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no legislativo e garantir uma correspondência entre votos recebidos pelos partidos e sua representação". Consoante Ramayana (2004, p.91), no sistema proporcional "a apresentação é distribuída equitativamente, considerando as forças ideológicas e o território(circunscrição)".

Para Tavares (1994, p.123):

Representação proporcional é aquela em que o sistema eleitoral assegura, para cada um dos diferentes partidos, uma participação percentual na totalidade da representação parlamentar e, por via de consequência, na constituição do governo ( se o sistema de governo for parlamentar), igual à sua participação percentual na distribuição das preferências, materializadas em votos, do corpo eleitoral.

Diferentemente dos sistemas majoritários, os sistemas proporcionais priorizam a representação partidária de forma quantitativamente equilibrada, correspondendo os cadeiras parlamentares de acordo com os votos adquiridos na eleição.

Tal sistema é utilizado significativamente em países da Europa como Espanha, Portugal, Suíça; como também na América Latina como Brasil, Argentina e Chile; e em alguns países da África, como a África do sul.

Há dois tipos de representação proporcional: o voto único transferível que tem como objetivo garantir a participação das opiniões relevantes da sociedade, estando em partidos ou não, na representação do parlamento, onde se calcula uma quantidade de votos para que o candidato atinja para representar seu segmento. E o sistema de lista que objetiva a ocupação das cadeiras tendo como base principal os partidos, onde é estabelecida uma quota de votos que o partido deve atender.

Para utilizar o sistema proporcional de lista é necessário elaborar fórmulas pra a divisão das cadeiras no parlamento. Estas fórmulas são divididas em dois grupos: as de maiores médias e as de maiores sobras. Aquelas atribuem um divisor, estas aplicam quotas.

Sobre a fórmula eleitoral utilizada no sistema de listas, Jairo Nicolau (2004, p.44) faz a seguinte análise: “As fórmulas de maiores médias dividem os votos recebidos pelos partidos por números em série. Feita a divisão, os partidos que obtém números mais altos vão ocupando sucessivamente as cadeiras disputadas.” O autor (2004, p.45) cita, também, sobre as maiores sobras:

As fórmulas de maiores sobras operam em dois estágios. O primeiro é o cálculo de uma quota que será utilizada como denominador da votação de cada partido: quantas quotas um partido atingir, tantas cadeiras ele elegerá. Geralmente, após algumas cadeiras não são preenchidas. O segundo estágio é a distribuição dessas cadeiras restantes, que irão para os partidos cujos votos mais se aproximam do valor da quota ( maiores sobras)

Em alguns países é permitido aos partidos se coligarem, como é o caso do Brasil, para atingir votos suficientes, no propósito de ocupar cadeiras no parlamento. Isto beneficia os pequenos partidos que têm dificuldades de atingir o percentual necessário na obtenção das vagas. Assim, como alguns deles aplicam cláusulas de exclusão, no intuito de fazer exatamente o contrário, ou seja, diminuir a fragmentação da representação partidária.

O sistema proporcional de lista necessita, também, de critérios para determinar quem ocupará em cada partido, as cadeiras conquistadas. Quais sejam: O sistema de lista fechada em que os partidos estabelecem anterior as eleições a ordem de candidatos a serem eleitos e os eleitores simplesmente votam em uma das listas pré-estabelecidas. Tem como desvantagem a não permissão do eleitor de influenciar na lista. O de lista aberta e lista livre permitem ao eleitor a escolha de qual candidato quer que seja eleito. Já o de lista flexível apresenta uma maior complexidade, onde o partido apresenta uma liste em rodem de preferência e, porém o votante pode estabelecer preferência para candidato específico.

### 3.2.1 Representação Proporcional no Brasil

Após apresentados algumas características gerais sobre representação proporcional, é de bom alvitre analisá-la no espaço brasileiro.

No Brasil, a representação proporcional é utilizada na escolha dos membros do poder legislativo (câmara dos Deputados, assembleias legislativas e câmara de vereadores), com exceção dos Senadores que utilizam o sistema majoritário, como já visto. Assim estabelece a Constituição Federal (1988): "Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal". Vale ressaltar que este trabalho vai se limitar ao poder legislativo federal

O sistema aplicado é o de lista aberta, pois atribui ao eleitor a responsabilidade de definição dos nomes dos candidatos que ocuparão as cadeiras conquistadas pelo partido. Tem como fórmula eleitoral a de maior média que utiliza um divisor. Permite a coligação entre partidos e estabelece cláusula de exclusão.

Analisar-se-á melhor cada uma das características:.

A fórmula eleitoral é calculada da seguinte forma:

Com a apuração votos, excluem-se os brancos e nulos, e deixa os votos da legenda partidária (votos apenas em nome do partido) somados a todos os votos dos candidatos, resultando, portanto, nos votos válidos.

Jairo Nicolau (2004, p.57) faz a seguinte especificação sobre o voto de legenda:

Diferentemente do que ocorre na Finlândia, na Polônia e no Chile, o eleitor brasileiro tem a opção de votar exclusivamente em um partido ( voto de legenda), nesse caso, o voto é contabilizado para a distribuição das cadeiras, mas não afeta a disputa entre candidatos da lista"

Calcula-se, posteriormente o quociente eleitoral através da divisão dos votos válidos pelo número de lugares que serão preenchidos na Câmara dos Deputados, desprezando a fração igual ou inferior a meio, arredondando-se, para 1, a fração superior a meio. E com o quociente partidário calculado pela divisão do número de votos obtidos pela legenda, acrescentando-se os atribuídos aos candidatos nela registrados, pelo quociente eleitoral, descartada a fração. Após a operação, fica-se sabendo a quantidade de candidatos foram eleitos por cada partido.

Ocorre que, rotineiramente, sobram lugares a serem preenchidos, pois os votos que sobraram de cada coligação ou se for o caso, partido, ser insuficiente para eleger um Deputado. Para tal problema, o Brasil adotou o sistema de maior média. Assim estabelece o art. 109 e incisos do Código Eleitoral:

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

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

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

“Note-se, porém, que somente concorrerão a essa distribuição os partidos que tiverem quociente eleitoral, isto é, o número de votos suficientes para a eleição de pelo menos um candidato.” (Silva, 2005, p.372). Assim determinado pelo parágrafo segundo do art. 109 do CE: “Art. 109, § 2º - Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral”.

Para melhor ilustrar o que acaba de ser explicação, será aplicado em um exemplo prático a seguir, de uma eleição à Câmara dos Deputados onde foram apurados 10.000.000( dez milhões) de votos válidos para preencher 50 cadeiras da casa legislativa. A disputa será entre partidos, e não entre coligações:

II- Votos válidos: 10.000.000

II- Cadeiras a serem preenchidas: 50

III- Quociente eleitoral:  $10.000.000 / 50 = 200.000$ , ou seja, cada partido ficará com tantas cadeiras quantas vezes sua votação atingir 200.000.

IV- Quociente partidário: atribuindo aqui a disputa entre cinco partidos

QUADRO 2

Partido	Votos	Quociente eleitoral	Quociente partidário	Sobras
PMDB	4.240.000	/ 200.000	= 21	40.000
PT	3.170.000	/ 200.000	= 15	170.000
PV	180.000	/ 200.000	= sem cadeira	Não participa
PSB	860.000	/ 200.000	= 4	60.000
PSDB	1.550.000	/ 200.000	= 7	150.000

Atingindo o número de 47 cadeiras já preenchidas. Neste caso, faltam 3 cadeiras a serem colocadas em concordância com a fórmula da maior média. Faz-se, agora o cálculo para a primeira cadeira a ser distribuída:

QUADRO 3

Partido	Votos	Quociente partidário + 1	Médias
PMDB	4.240.000	/ 22 (21 +1)	192.727
PT	3.170.000	/ 16 (15+1)	198.125
PV	Falta de quociente	= sem cadeira	_____
PSB	860.000	/ 5 (4+1)	172.000
PSDB	1.550.000	/ 8 (7+1)	193.750

O Partido PT conseguiu a maior média, adquirindo a primeira das cadeiras que faltam preencher. Repete-se, novamente, o cálculo para o preenchimento da segunda cadeira:

QUADRO 4

Partido	Votos	Quociente partidário + 1	Médias
PMDB	4.240.000	/ 22 (21 +1)	192.727
PT	3.170.000	/ 17 (16+1)	186.470
PSB	860.000	/ 5 (4+1)	172.000
PSDB	1.550.000	/ 8 (7+1)	193.750

Percebe-se, portanto, que a segunda cadeira foi destinada ao PMDB, pois obteve a maior média para este segundo cálculo. A repetição da operação é simples, bastando apenas fazer novo cálculo do partido que obteve a cadeira, já que, para os outros, não houve modificação. Agora, o preenchimento da terceira cadeira:

QUADRO 5

Partido	Votos	Quociente	Médias
---------	-------	-----------	--------

		partidário + 1	
PMDB	4.240.000	/ 23 (22 +1)	184.3477
PT	3.170.000	/ 17 (16+1)	186.470
PSB	860.000	/ 5 (4+1)	172.000
PSDB	1.550.000	/ 8 (7+1)	193.750

Ficando, assim, a terceira cadeira com o PSDB.

Portanto, foram distribuídas as 50 cadeiras entre os partidos concorrentes, conforme é mostrado:

QUADRO 6

Partido	Cadeiras
PMDB	22
PT	16
PSB	4
PSDB	8
TOTAL	50

Após a distribuição das cadeiras aos partidos, estabelecem-se quem são os eleitos. O Brasil, por utilizar um sistema aberto, onde o eleitor vota diretamente no eleito, determina através do § 1º do art. 109 do CE que: "O preenchimento dos lugares com que cada Partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos". Explica Silva (2005, p.375): "Os candidatos mais votados, em cada legenda, serão os eleitos, para ocupar as cadeiras que toquem" no caso da disputa entre partidos. Porém, quando a disputa eleitoral é feita através da utilização de coligações, formando grandes blocos partidários, segue-se a ordem de votação dentro da coligação, e não a ordem do partido. Nicolau (2004, p.57) faz a seguinte observação:

Uma sigularidade é a formação de uma única lista de candidatos quando diferentes partidos estão coligados. Pelo sistema em vigor no Brasil. Os candidatos mais votados, independentemente do partido ao qual pertençam, ocuparão as cadeiras eleitas pela coligação.

Assim, há além das disputas entre coligações, o candidato, também concorre com seu próprio aliado, desvalorizando a própria coalizão.

O critério de lista aberta abre margem ao clientelismo, ao patrimonialismo e a corrupção. O primeiro é fruto da relação excessivamente personalizada que por vezes se estabelece entre o eleitor e o candidato, sem a intermediação partidária. Assim, em lugar do debate e do projeto de saneamento, vem a bica de água; em vez do projeto habitacional, o fornecimento de tijolos; na falta do posto de saúde, a ambulância. Formas imediatas e paliativas de enfrentar as dificuldades do dia-a-dia, alimentando o populismo<sup>41</sup> e a dependência do eleitor. O patrimonialismo se traduz no exercício do cargo público para fins privados, para realizar objetivos próprios de ascensão social ou financeira, inclusive na interação muitas vezes promíscua com os interesses econômicos de grupos privados. E a corrupção viceja nesse mesmo ambiente de convívio inadequado entre público e privado, na busca pela indicação de quadros para cargos na administração direta ou nas empresas estatais, para obtenção de proveitos particulares e/ou recursos para campanhas eleitorais, freqüentemente ao custo de procedimentos administrativos viciados (como licitações fraudulentas) ou desvios de verbas.

Quando nenhum Partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados, cita o Código Eleitoral. Contestando, Silva (2005, p.376), afirma: "é uma aplicação do princípio majoritário, que agora, parece inteiramente inconstitucional, pois a Constituição não faz concessão no caso. A solução correta será considerar nula a eleição e fazer outra".

A cláusula de exclusão que estabelece um limite mínimo de votos para um partido obter representação parlamentar, no Brasil, varia de 1,4 em São Paulo a 12, 5 em Roraima e em outros pequenos estados.

Cada um dos 27 Estados do Brasil (incluindo o Distrito Federal) é representado no Congresso Nacional por um mínimo de oito e máximo de 70 Deputados. O número de eleitos por cada Estado varia de acordo com a população (art. 45, §1º). De tal previsão resulta que Estados muito populosos, como São Paulo, tenham uma sub-representação, e que Estados menos populosos sejam super-representados. Isso faz com que o peso dos votos, por exemplo, de cidadãos de São Paulo e de cidadãos de Roraima não seja o mesmo, não vigorando a máxima de "um homem, um voto". Neste caso, São Paulo tem 70 deputados, contra oito do

Amapá, por exemplo. Confira quantos deputados federais são eleitos por cada Estado:

QUADRO 7

Estado	Número de Deputados Federais
São Paulo	70
Minas Gerais	53
Rio de Janeiro	46
Bahia	39
Rio Grande do Sul	31
Paraná	30
Pernambuco	25
Ceará	22
Maranhão	18
Goiás	17
Pará	17
Santa Catarina	16
Paraíba	12
Espírito Santo	10
Piauí	10
Alagoas	9
Acre	8
Amapá	8
Amazonas	8
Distrito Federal	8
Mato Grosso	8
Mato Grosso do Sul	8
Rio Grande do Norte	8
Rondônia	8

Roraima	8
Sergipe	8
Tocantins	8

Vale salientar que lei complementar estabelece a quantidade de Deputados por estado, indicando no ano anterior as eleições.

O sistema proporcional brasileiro apresenta a desvantagem da supervalorização da figura individual do parlamentar, tanto no processo eleitoral como no desempenho do mandato, em detrimento do partido político. Desse aspecto resulta a indiferença do parlamentar em relação às linhas programáticas do partido, a negociação pessoal de alocação de recursos orçamentários e de apoios políticos e a personalização da relação com o eleitor.

#### 4 REFORMA POLÍTICA

Partindo da idéia geral da falta de desempenho do Congresso Nacional, considera-se necessária uma reforma política, inicialmente para ter melhor controle social dos mandatos, a participação dos cidadãos nos assuntos públicos e exercitar algum controle sobre o poder econômico, acrescentando aí, os excessos dos meios de comunicação.

Conforme análises feitas nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado, propostas que vão desde a instituição do voto majoritário em todos os níveis, passando pelas listas partidárias, voto facultativo, financiamento de campanhas, dispensa de filiação partidária, fidelidade partidária, coligações, cláusula de barreira, até a proibição, pura e simples, do voto de legenda, são elaboradas.

Percebem-se cinco pontos com grande potencial de impacto sobre a política nacional que voltam, corriqueiramente, a ser discutidos entre os parlamentares, no propósito de reformá-los. São eles: a lista partidária; as coligações partidárias; a alteração do número de parlamentares (vagas em disputa); o disciplinamento das pesquisas partidárias eleitorais, da propaganda eleitoral e seu financiamento; e o sistema de representação proporcional.

A lista partidária volta à discussão porque ainda não se superou as decisões acerca do pertencimento do mandato. Como sabido, adota-se no Brasil o sistema de lista aberta, no qual o eleitor possui ampla liberdade de escolha. Com isso, a imensa maioria dos eleitos não atinge, sozinho, a cláusula de barreira, necessitando para eleger-se, dos votos do partido ao qual pertence. Porém, via-se que, após as eleições por conta da inexistência do respeito ao princípio da fidelidade partidária e diante da possibilidade de coalizões pós-eleitorais, muitos parlamentares acabavam por abandonar a sigla pela qual se elegeram, migrando para partidos aliados ao governo.

A discussão envolvendo o pertencimento do mandato foi, no ano de 2007, objeto de consulta do PFL (hoje DEM), sendo que o Tribunal Superior Eleitoral decidiu, por 6 votos a 1, que os mandatos obtidos nas eleições pelo sistema proporcional (Deputados estaduais, federais e vereadores) pertencem aos partidos políticos ou às coligações, e não aos candidatos eleitos. Idêntica posição, utilizando os mesmos fundamentos, foi adotada pelo TSE em relação aos mandatos

majoritários (Prefeitos, Governadores, Senadores e Presidente da República). Portanto, a partir da resposta à consulta formulada ao TSE (27/03/2007), aqueles Vereadores e deputados que trocarem de legenda poderão perder o mandato, exceto em quatro hipóteses, consideradas como justa causa, segundo posição do TSE, publicada em 25 de outubro de 2007. Considera-se justa causa: a incorporação ou fusão do partido; criação de novo partido; mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; grave discriminação pessoal. O prazo para Prefeitos, Vice-Prefeitos, Governadores, Vice-Governadores, senadores, Presidente da República e Vice-Presidente consta de resposta a uma consulta específica publicada pelo TSE em 16 de outubro de 2007, conforme decidido pelo plenário do TSE em 25 de outubro de 2007. As hipóteses que justificam a mudança são idênticas àquelas admitidas para os representantes da proporcional.

Em julgados do Tribunal Superior Eleitoral, esta sedimentada a consulta sobre fidelidade partidária:

REPRESENTAÇÃO. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DEPUTADO FEDERAL. SUPLENTE. DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. JUSTA CAUSA. SUBSTITUIÇÃO. LICENÇA. INTERESSE. DECADÊNCIA. ART. 1º, § 2º. RESOLUÇÃO-TSE Nº 22.610/2007.

1. A disciplina da Resolução-TSE 22.610/2007 não é aplicável aos suplentes que se desligam do partido pelo qual foram eleitos, pois estes não exercem mandato eletivo. Tratar-se-ia, portanto, de questão interna corporis. (Cta 1.679/DF, Rel. Min. Arnaldo Versiani, no mesmo sentido, o RO 2.275/RJ, Rel. Min. Marcelo Ribeiro e a RP 1.399/SP, de minha relatoria).

2. Nos casos em que o suplente assume o exercício do mandato em razão de licença, há o dever de fidelidade ao partido pelo qual se disputou as eleições. Em tais hipóteses, os suplentes ostentam a condição de mandatários, de modo que eventual infidelidade partidária não mais se restringe a esfera interna corporis. (Cta. 1.714, de minha relatoria, DJE 24.9.2009).

3. A contagem do prazo de 30 (trinta) dias que a agremiação partidária possui para ajuizar o pedido de decretação de perda de mandato por infidelidade partidária (art. 1º, § 2º da Res.-TSE 22.610/2007) inicia-se com posse para substituição do mandatário. No caso, ocorrida a posse em 12.9.2007 e ajuizada a ação apenas em 4.2.2009, reconhece-se a decadência do direito postulado.

4. Extinção do processo, com julgamento do mérito, nos termos art. 269, IV, CPC.

Decisão:

O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a decadência do direito postulado e extinguiu o processo, com julgamento do mérito, nos termos do voto do Relator.

Ementa:

Pedido. Perda de cargo eletivo. Desfiliação partidária. Justa causa. Grave discriminação pessoal.

1. A expressiva votação obtida por parlamentar, que logrou votos superiores ao quociente eleitoral, não o exclui da regra de fidelidade partidária.

2. Embora a grave discriminação pessoal, a que se refere o inciso IV, do § 1º, da Res.-TSE nº 22.610/2007, possa, em regra, estar relacionada a aspectos partidários, não se pode excluir outros aspectos do conceito de justa causa para a desfiliação, inclusive os essencialmente pessoais, o que envolve, até mesmo, questões de nítida natureza subjetiva.

3. Hipótese em que a permanência do deputado no partido pelo qual se elegeu se tornou impraticável, ante a sucessão de fatos que revelaram o abandono e a falta de apoio ao parlamentar, configurando, portanto, grave discriminação pessoal, apta a ensejar justa causa para a migração partidária.

Pedido improcedente.

Decisão:

O Tribunal, por unanimidade, rejeitou as preliminares e julgou improcedente o pedido formulado, nos termos do voto do Relator

Após a determinação do TSE houve uma significativa diminuição na desfiliação partidária pelos eleitos, já que a mudança poderia acarretar na perda do mandato. Isto mostra o desinteresse do deputado pela ideologia do partido, estando interessado em, apenas, manter o cargo.

No segundo ponto entre os cinco principais estão às coligações partidárias. É interessante notar que se tem como possibilidade de fazer coligações nas eleições majoritárias para cargos executivos. Porém, é clara a falta de necessidade de coligações para as eleições proporcionais. Pois, nesta, os partidos políticos existem, justamente para possibilitar a opinião de todas as tendências da sociedade. Se assim é, não há como justificar que tais tendências se agrupem com o fim específico de vencer a eleição. Por isso, sempre surgem propostas para discipliná-las ou, mesmo proibi-las. José Dirceu Oliveira e Silva e Marcus Ianoni (1999, p.27), fazem a seguinte assertiva:

A coligação partidária faz sentido nas eleições majoritárias para os cargos executivos (Presidente da República, governadores de estados e prefeitos), pois, vencendo o mais votado, o agrupamento prévio de legendas diferentes visa maximizar o potencial eleitoral de uma candidatura e articular um programa comum de governo. Mas nas eleições proporcionais as coligações, em tese, seriam desnecessárias, pois cada legenda deveria ter a possibilidade de se apresentar para o eleitor em sua especificidade.

Percebe-se que as coligações descaracterizam a identidade partidária, fazendo com que o eleitor se vincule unicamente ao candidato.

“A grande maioria, para não dizer a totalidade, das coalizões construídas no pós-88, no Brasil, caracterizou-se por ser composta por parceiros com pouca afinidade ideológica e programática”. (AVRITZER; ANASTASIA, 2006, p.12)

Outro tema recorrente dentre as propostas de reforma política é a alteração do número de vagas em disputa no poder legislativo, tendo por fundamento a discussão a respeito do princípio "um homem, um voto", e o estabelecimento de limites, máximos e mínimos, de representação parlamentar na Câmara dos Deputados. O tema finca raiz na desproporcionalidade (partidária e regional) promovida pelo sistema, girando em torno da sub e sobre-representação dos Estados na Câmara Federal. Nicolau (1997, p. 441) entende que:

Quando a distribuição de cadeiras na Câmara é desproporcional, ela produz distorções que podem ser dimensionadas de duas maneiras. A primeira delas, a qual chamarei de federativa, enfatiza as perdas e os benefícios que as diversas unidades territoriais têm quando comparadas. A segunda, a qual chamarei de partidária, toma os partidos como unidade básica dos efeitos da alocação desproporcional.

O quarto item sempre visitado discute o disciplinamento do financiamento das campanhas, divulgação das pesquisas e da propaganda eleitorais. Com efeito, o abuso do poder econômico e do poder político nas eleições traz grandes problemas, já que oblitera o livre acesso às informações, necessárias a uma opção consciente e cidadã por parte do eleitor. Ademais, ninguém ignora a decisiva influência do rádio e da TV como formas de convencimento do eleitor. No mesmo sentido e por idênticas razões, a divulgação de pesquisas eleitorais, que só podem ocorrer mediante o preenchimento de um sem-número de exigências impostas pela lei eleitoral, induzem o eleitorado, que não quer desperdiçar o voto. Em artigo publicado o Procurador Regional Eleitoral Cláudio Drewes José de Siqueira (2006) assim expressou:

Notadamente o abuso do poder econômico, é este o que se sobressai no campo da nocividade, por se valer das mazelas sociais, das necessidades materiais das pessoas e da corrupção moral do Estado, derivando, então, outros tantos ilícitos que causam a ruína da sociedade.

Por fim, o voto distrital misto apresenta-se como uma questão de grande discussão no congresso Nacional, dentro do cenário da reforma política, ressurgindo a cada novo escândalo ou decepção com a classe política. No próximo tópico o analisaremos melhor.

#### 4.1 O Sistema Eleitoral Misto

Baseia-se, o sistema misto, na utilização conjunta do modelo representação proporcional (de lista ou voto único transferível) e do sistema majoritário em distritos uninominais (maioria simples, dois turnos, voto alternativo) ou plurinominais (voto em bloco, voto em bloco partidário e voto único não-transferível). Frequentemente, nas eleições para o legislativo, nos países de utilização do sistema misto aplica-se a junção da representação proporcional com o sistema de maioria simples. Nicolau(2004, p. 63) faz a seguinte afirmação:

“Até o final dos anos de 1980, apenas a Alemanha e o México utilizavam sistemas eleitorais mistos. Desde então, é crescente a popularidade da combinação da representação proporcional com a majoritária, tanto entre os defensores de democracias tradicionais, quanto entre os “arquitetos” dos sistemas representativos de novas democracias”.

Existem meios de combinar o sistema proporcional com o majoritário. O principal aspecto consiste na forma de combinação feita entre os sistemas, de forma independente uma da outra, onde são usadas paralelamente, sem que haja interferência entre os resultados. Ou de forma dependente onde um resultado de um sistema interfere no resultado do outro. Os tipos mais utilizados de combinação independente é o de superposição; e o de combinação dependente é o de correção

No sistema de superposição, os votantes elegem seus representantes por duas fórmulas diferentes, onde parte dos representantes são eleitos pela representação proporcional e a outra parte pelo sistema majoritário, sem haver interferência um fórmula na outra. “O sistema de superposição passou a ser utilizado a partir da década de 1990 em novas democracias da Ásia (Coréia do Sul, Taiwan e Tailândia) e antigos territórios da União Soviética (Rússia, Ucrânia e Lituânia)”. (NICOLAU, 2004, p. 65)

Utilizando, também, duas fórmulas eleitorais, o sistema misto de correção, diferentemente do de superposição, faz uma relação entre elas, onde o proporcional corrige as distorções deixadas pelo majoritário. O padrão usualmente utilizado por o sistema de correção é a distribuição das cadeiras, nacionalmente ou por regiões, proporcionalmente aos votos adquiridos pela lista, onde do total de cadeiras obtidas pelo partido são diminuídas as que foram conquistadas por este nos distritos

uninominais, e o restante de cadeiras são destinadas aos primeiros candidatos da lista. Nicolau (2004, p.69-71), com propriedade, cita o exemplo da Alemanha:

O sistema eleitoral da Alemanha é referência nas discussões sobre reforma eleitoral de diversos países. A Câmara de deputados (Bundestag) da Alemanha é composta por 656 representantes ( não excluídas as cadeiras extras), 328 eleitos em distritos uninominais e 328 em listas fechadas. Cada partido apresenta um nome na disputa no distrito e uma na lista de candidatos em cada estado. O eleitor dá dois votos: o primeiro em um candidato que concorrer no distrito; o segundo em um dos partidos. É possível votar em dois partidos diferentes. O candidato que recebe a maioria simples dos votos do distrito é eleito. Mas é o segundo voto que decide quantas cadeiras cada partido terá no Bundestag. Os votos recebidos pelos partidos (segundo voto) são totalizados nacionalmente e as 656 cadeiras são distribuídas de acordo com a fórmula proporcional. Apenas os partidos que recebem pelo menos 5% dos votos nacionais ou que vencem em três distritos uninominais podem disputar as cadeiras da distribuição proporcional. As cadeiras que um partido obtém nacionalmente são distribuídas proporcionalmente à votação recebida em cada um dos 16 estados. A legislação eleitoral alemã tem um mecanismo que cria cadeiras extras( *überhangmandate*) na Câmara dos Deputados. Caso um partido em um estado eleja mais representantes nos distritos uninominais do que na lista partidária, ele recebe essas cadeiras adicionais. A legislação permite que os candidatos concorram simultaneamente nos distritos e nas listas partidárias. A eleição de um candidato no distrito significa sua eliminação da lista, o que permite que os candidatos posicionados mais abaixo destes na lista se elejam. Um aspecto interessante do sistema alemão é que o número de cadeiras de cada estado no Bundestag não é definido previamente. Um estado terá o número de representantes resultante da soma soa eleitos pelo partido naquele estado. Assim, um estado com alto comparecimento eleitoral terá um acréscimo no número de representantes, enquanto um estado com baixa participação eleitoral perderá representantes na Câmara dos Deputados.

O sistema eleitoral alemão é referência nas discussões sobre reforma eleitoral de diversos países. Nos debates do conselho que elaborou a nova Constituição do país após a II Guerra Mundial, houve uma intensa discussão sobre qual sistema eleitoral deveria ser adotado. A solução foi criar um sistema que distribui as cadeiras proporcionalmente, mas garante que um contingente de parlamentares seja eleito por maioria simples em distritos uninominais.

#### 4.1.1. O Voto Distrital Misto no Brasil

Muitas são as propostas colocadas em discussão a respeito da adoção do Sistema distrital misto, com o propósito de modificar a forma de eleição aplicada no

poder legislativo, em especial, na câmara dos Deputados Federais. Desde 1960 é discutida alguma forma de aderir ao voto distrital misto.

Em 1982 foi efetivamente incorporada uma emenda a constituição de 1967 para a utilização do voto distrital misto, porém retirada do texto antes das eleições de 1986. Silva (2005, p. 377), faz a seguinte menção:

“No Brasil, houve tentativa de implantar um chamado sistema misto majoritário e proporcional por distrito, na forma que a lei dispusesse. A emenda Constitucional 22/82 é que previu. Um projeto de lei foi apresentado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República regulando a matéria”.

Em 1995 uma comissão de estudos para a reforma da legislação eleitora, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), apresentou uma proposta adotando o sistema distrital misto, porém, não houve êxito. Nicolau cita o propósito da Proposta:

O projeto da comissão de Estudos para a Reforma da Legislação Eleitoral, ainda que pouco detalhado, propôs que o eleitor fizesse uso de dois votos (um para o distrito de um representante e um para a lista partidária). O voto dado na lista serviria para o cálculo total das cadeiras dos partidos no âmbito dos estados; desse total seriam diminuídas as cadeiras conquistadas pelos partidos nos distritos uninominais.

Atualmente há propostas, tramitando tanto na Câmara como no Senado, discutindo o assunto. Uma delas é a do Deputado Federal Roberto Magalhães do DEM de Pernambuco aprovada em 2009 pela comissão de constituição e justiça da Câmara (ANEXO).

Os projetos legislativos permitem inferir que o modelo inspirador das reformas do sistema eleitoral do legislativo brasileiro é o concebido no pós-guerra na Alemanha, especialmente no que se refere à introdução do sistema distrital misto. Pois, seguem o propósito de combinar o sistema majoritário com o proporcional.

Esta combinação leva a junção do sistema de maioria simples com o proporcional de lista fechada, onde os estados são divididos em distritos uninominais, suas cadeiras separadas ao meio, em que metade é destinada aos vencedores dos distritos e a outra metade é colocada para os primeiros da lista dos partidos.

Desta forma o eleitor votará duas vezes, uma para o candidato do distrito e outra para a lista elaborada pelo partido. Colocando esta idéia de forma

exemplificada: suponha-se um quem tem 40 cadeiras para a Câmara dos Deputados e 5 partidos disputam a eleição, com um eleitorado de 10.000.000, então:

- I- 10.000.000 de votos válidos;
  - II- 40 cadeiras distribuídas: metade para os distritos; metade para a lista fechada.
  - III- Cinco partidos
  - IV- 20 distritos
- No caso, dos distritos uninominais:

QUADRO 8

Partido	Eleitos pelos distritos
PSB	7
PT	5
PSDB	3
PMDB	4
PV	1
TOTAL	20

Elege-se um candidato para cada distrito, no qual cada partido coloca um concorrente, chegando ao total de 20 distritos, todos eleitos por maioria simples. Isto mostra a pessoalidade entre o candidato e o eleitor.

Em relação à lista fechada:

QUADRO 9

Partido	Votos	Percentual de votos	Número de eleitos por lista
PSB	2.500.000	25%	5
PT	3.500.000	35%	7
PSDB	2.000.000	20%	4
PMDB	1.500.000	15%	3
PV	500.000	5%	1
TOTAL	10.000.000	100%	20

Analisa-se que os primeiros de cada lista dos partidos irão ficar com a cadeira, no caso do PT, por exemplo, os 7 primeiros que estão na lista fechada, serão eleitos. A aplicação da lista mostra a preocupação com a ideologia e os projetos do partido.

Supondo-se que a definição do número de cadeiras fosse distribuída através do número de votos da lista fechada e não dividida em metades. Baseando-se nas tabelas anteriores, ficaria da seguinte forma:

QUADRO 10

Partido	Votos	Percentual de votos	Número de cadeiras por partido
PSB	2.500.000	25%	10
PT	3.500.000	35%	14
PSDB	2.000.000	20%	8
PMDB	1.500.000	15%	6
PV	500.000	5%	1
TOTAL	10.000.000	100%	20

Desta forma, faz-se a diminuição do número de cadeiras das listas do número de eleitos pelos distritos:

QUADRO 11

Partido	Percentual de votos	Número de cadeiras adquiridas pelo partido	Número de eleitos nos distritos	Número de cadeiras eleitas na lista
PSB	25%	10	7	3
PT	35%	14	5	9
PSDB	20%	8	3	4
PMDB	15%	6	4	2
PV	5%	2	1	1
TOTAL	100%	40	20	

Percebe-se que o PT foi beneficiado já que a maior porcentagem no sistema de lista fechada.

Em situações em que o percentual da lista aberta seja inferior aos eleitos no distrito uninominal, podem atribuir cadeiras extras para efetuar a complementação dos parlamentares distritais.

Pode-se, por ventura, aplicar um percentual de cláusula de exclusão para ter direito a participar da distribuição de cadeiras. Como, também permitir que os candidatos possam concorrer tanto na lista partidária fechada, quanto no distrito uninominal.

Verifica-se um significativo número de defeitos apresentados pelo sistema proporcional no Brasil como a questão do modelo, focado no candidato e não no partido, induzindo ao abuso do poder econômico e do poder político; o alto custo das eleições decorrente do tamanho exagerado da circunscrição eleitoral; a pífia vinculação eleitor-eleito, sendo que a ausência dessa mais estreita vinculação sugere a inexistência de efetiva cobrança das atividades dos parlamentares por parte dos eleitores; a excessiva fragmentação partidária, o que dificulta, em tese, a governabilidade; o estímulo a luta intrapartidária e, por conseguinte, o individualismo com o extremo sacrifício da unidade e coesão partidárias.

A utilização do distrital misto poderia vir a amenizar ou até mesmo acabar com a maioria dos problemas apresentados pelo sistema proporcional como contribuir para o melhor equilíbrio da disputa e, na ponta, colaboraria para suavizar os deletérios efeitos do corrompido círculo vicioso que se formou a partir da personalização do mandato; a distritalização das unidades federativas certamente baratearia o custo da disputa e, por decorrência, poderia vir a diminuir o "caixa 2" e a corrupção, assim como haveria maior proximidade entre os candidatos e eleitores, aumentando, com isso, a cobrança e fiscalização da atividade parlamentar; induziria a diminuição do número de partidos; acabaria com a disputa travada entre os candidatos do mesmo partido pelo voto do mesmo eleitor.

Portanto, nota-se justamente que está na adoção do sistema misto a solução para os problemas apresentados no sistema eleitoral brasileiro. Pois, prestigia o partido e fortifica o vínculo entre o candidato e o eleitor. Daí resultará maior coesão partidária e, corolário necessário, maior possibilidade de governabilidade sem dependência de formação de maiorias parlamentares fisiológicas.

## 5 CONCLUSÃO

No decorrer das constituições, desde 1824, texto imperial, até a de 1988, carta cidadã, percebe-se a evolução pouco significativa do sistema eleitoral brasileiro.

Os sistemas eleitorais permitem a transformação da vontade em mandato, auxiliam na viabilização da vida coletiva. As sociedades, ao longo da história, têm buscado engendrar sistemas que, de fato, representam a vontade do mandante.

As fórmulas eleitorais, num primeiro momento, podem ser classificadas em duas categorias majoritárias e proporcionais, havendo, evidentemente, fórmulas mistas, daí derivadas.

O sistema majoritário foi o primeiro método empregado no Brasil. Utilizado para vocalizar as necessidades e interesses comunitários, é certo que neste sistema inexistente preocupação com a representatividade, com a manutenção dos pequenos partidos ou grupos sociais minoritários, havendo forte tendência ao bipartidarismo, pois seu objetivo nuclear é a governabilidade.

O sistema proporcional surgiu no Brasil em 1932, quando publicada a lei que instituiu o Código Eleitoral, mas em nível de constituição, convive-se ininterruptamente com a proporcionalidade desde a Carta de 1946, há mais de sessenta anos. Tem como característica possibilitar a representação correspondente às forças numéricas de cada segmento social via partido político. Aqui a governabilidade cede passo à representatividade.

Uma terceira alternativa de transformar voto em poder surgiu, no debate político brasileiro na combinação dos sistemas majoritário e proporcional, tendo sido implementado primeiro na Alemanha pós-guerra, recebendo a denominação de distrital misto. Esta nova versão de sistema eleitoral procura extrair as qualidades dos dois sistemas-matriz: do majoritário, a proximidade com o eleitor e a possibilidade de aperfeiçoar os mecanismos de controle social sobre o mandato, ligado pela governabilidade. Do proporcional, mantendo a representatividade e a vocalização das minorias.

Ressalta-se que no Brasil, singularmente, combina-se a representação proporcional com presidencialismo e pluripartidarismo. O que por vezes torna o

sistema eleitoral confuso, inorgânico e paradoxal. Assim, muitas das reformas desejadas têm origem nos problemas decorrentes deste arranjo impróprio.

De fato, mesmo em se podendo falar na existência de forte tradição proporcional e diante do natural receio de experimentar o novo, tem-se verificado, ao longo dos anos, a repetição dos discursos dos parlamentares, acerca da necessidade de reforma política no país, o que, as mais das vezes, não passa de refrão publicitário, pois carente de reflexão qualificada.

Ainda assim, diante da constatação da baixa densidade ideológica dos partidos políticos nacionais, com a inescusável e brutal defecção de seus candidatos eleitos, intensificou-se no Brasil, nos últimos anos, o clima reformista, que passa pela criação das listas partidárias, pelo financiamento de campanha, pelas coligações partidárias, pela pesquisa e propaganda eleitoral e, é claro, pelo voto distrital misto, de inspiração alemã, que combinaria, como já dito, as virtudes do sistema majoritário com as vantagens do proporcional.

Pela inaplicabilidade do distrital misto no Brasil, são levantados alguns questionamentos, como a alta complexidade de sua operacionalização a dificultar a forma de votação e a possibilidade de existirem Deputados com diferentes "status", podendo uns serem vistos como vereadores federais, mais ligados às bases, e outros, partidários, vinculados à legenda.

Porém, analisando com maior profundidade, percebe-se que o aumento da complexidade, se ocorrer, trará efeitos menos prejudiciais do que a inexistência, hoje claramente detectada, de conexão entre eleito-eleitor, causadora da irresponsabilidade cívica de todos. Do eleito, que se sente dono do mandato e absolutamente liberado de qualquer compromisso com a população. Do eleitor, que muitas vezes sequer lembra e nem quem votou nas últimas eleições, no mesmo sentido, não há que se falar no surgimento da figura do "Vereador federal", pois a prática demonstra que ele já existe, uma vez que a imensa maioria dos Deputados Federais limita suas atividades ao encaminhamento dos pedidos de prefeitos e lideranças locais, além de buscar recursos públicos e destiná-los à sua base eleitoral, nos diversos ministérios de Brasília

Os argumentos que acompanham os projetos de emenda constitucional do distrital misto revelam preocupação com a apropriação do mandato pelo candidato eleito, em prejuízo da unidade partidária, entendendo que o novo sistema poderá minimizá-la. Outro aspecto marcante sempre referido nas justificativas diz respeito

ao alto custo das eleições, em razão, principalmente, da dimensão territorial da circunscrição induzindo o surgimento ou, ao menos, buscando legitimar ligações espúrias havidas entre candidatos e financiadores e, daí, à corrupção. Ainda se percebe que o escopo fundamental dos respectivos projetos é aprimorar o sistema, que se encontra comprometido e não mais se apresenta capaz de representar a vontade popular. Demais, o distrital misto será capaz de estreitar laços entre eleito e o eleitor, permitindo maior fiscalização social sobre o exercício do mandato. Sustenta-se, também, que a fragmentação partidária, traço característico de sistemas eleitorais como o brasileiro, enfraquece os elos necessários à dignidade democrática e republicana, e portanto propõe o distrital misto como forma de reduzir o número de partidos em disputa mas, ao mesmo tempo, sem que se impeça a representação das minorias e dissidências.

Portanto, a adoção do modelo distritalista de inspiração alemã, será capaz de eliminar ou, ao menos, minimizar muitos dos problemas oriundos do sistema proporcional, pois possui a virtude de juntar o que há de melhor nos dois sistemas, mantendo a representatividade necessária e, ao mesmo tempo, aproximando o eleitor do eleito, permitindo uma maior cobrança e acompanhamento da atividade parlamentar.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

CAMARA FEDERAL. Site: <http://www2.camara.gov.br/>. Acessado em: 15 de maio de 2010

Código Eleitoral Anotado e legislação Complementar. 2. Ed. Ver. E ampl. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral: senado Federal, 2004.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil(1824). Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm).> Acessado em: 15 de abril de 2010

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil(1891). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm)> acessado em: 16 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil(1934). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm)> acessado em: 16 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil(1937). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm)> acessado em : 16 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil (1937). Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm)> acessado em: 23 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil(1967). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm) acessado em: 20 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do. Brasília(1988): Senado Federal, 2008.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. Reformas de sistemas eleitorais: mudanças, contextos e conseqüências. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n.1, 1999.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004

OLIVEIRA E SILVA, José Dirceu; IANONI, Marcos. *Reforma política: instituições e democracia no Brasil atual*. 1ª reimp. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: impetus, 2004.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília: Editora UnB, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SIQUEIRA, Cláudio Drewes José de. *O Abuso do Poder Econômico na Política Brasileira*. *Consulex*, Brasília, DF, ano 9, 2006.

TAVARES, José Antônio Guisti. *Reforma Política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

**ANEXO – PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DO VOTO DISTRITAL  
MISTO DE 2009**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº           , DE 2009**  
**(Do Sr. Roberto Magalhães e outros)**

Institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos Deputados Federais, alterando a redação dos arts. 29 e 45 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 29 e 45 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

*"Art. 29 .....*

*.....*  
*XV – eleição dos Vereadores pelo sistema proporcional, podendo lei complementar determinar a adoção do sistema misto, nos Municípios com mais de dois milhões de eleitores, observadas as regras do art. 45. (NR)"*

*"Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, metade, pelo sistema distrital majoritário, em distritos uninominais, e metade, pelo sistema proporcional, em cada Estado e no Distrito Federal.*

*.....*  
*§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados pelo sistema distrital majoritário.*

*§ 3º Para a escolha dos Deputados pelo sistema distrital majoritário, cada unidade federada, mencionada no caput, será dividida em distritos em número igual à metade dos representantes que couberem a cada uma; elevando-se à unidade superior, quando*

*esse número for ímpar.*

*§ 4º A divisão de cada circunscrição em distritos será feita pelo Tribunal Superior Eleitoral, até um ano antes do pleito, de acordo com critérios fixados em lei, somente podendo ser alterada após o resultado de cada censo decenal.*

*§ 5º O disposto neste artigo aplica-se no que couber aos deputados estaduais e distritais. (NR)"*

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

## JUSTIFICATIVA

A rejeição, pela maioria da Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, na parte principal, que era a do financiamento público de campanha e da lista preordenada para as eleições proporcionais, está a exigir opções legislativas, ainda que parciais, visando ao aperfeiçoamento do sistema eleitoral brasileiro.

Assim é que, após aquela decisão do Plenário, tem-se em tramitação uma importante proposta de emenda constitucional, a PEC nº 585, de 2006, entre outras mais antigas, visando a instituir, no País, o sistema distrital.

Acreditamos que seja oportuno e muito útil a apresentação de outras propostas que ofereçam alternativas a fim de que, a qualquer momento, o Legislativo possa ter, independentemente de comissões ou grupos de trabalho, uma massa crítica que possibilite ao Plenário a apreciação e deliberação sobre matéria de tamanha relevância.

Conhecemos todos o Sistema Distrital Misto, vigente na Alemanha, que contempla de forma inteligente e articulada o voto

Distrital e o voto Proporcional para o Parlamento. O eleitor vota no candidato do seu distrito, em eleição majoritária, e também numa lista partidária preordenada de candidatos proporcionais. Não cremos que possa haver melhor opção para o eleitorado, nem melhor critério de escolha para o Parlamento e Assembléias estaduais num país de organização federalista.

Sabemos, também, que os sistemas eleitorais tem influência na estrutura partidária e, conseqüentemente, na composição do legislativo. Daí, o fato de a reforma política em discussão nesta Casa dirigir o foco sobre esse tema de uma forma tão especial.

As desvantagens do Sistema Distrital (puro), arguidas pelos que combatem a sua adoção, tais como a tendência ao bipartidarismo, a perpetuação de lideranças tradicionais e o desinteresse do parlamentar pelas questões nacionais, são atenuadas pela adoção do Sistema Distrital Misto, que oferece, entre outras, as seguintes vantagens:

- estreitamento do vínculo entre o eleitor e o seu representante, facilitando o controle sobre este;
- maior envolvimento e interesse do eleitor nos pleitos;
- fortalecimento dos partidos;
- restrição ao oportunismo político;
- maior conhecimento, pelos eleitos, dos problemas locais, o que não os exime de ter em mente os problemas regionais e nacionais;
- menor influência do poder econômico diante da diminuição do espaço geográfico, inclusive com repercussão positiva sobre os custos de campanha;
- diminuição de disputas intrapartidárias; e

- menor número de candidatos, o que torna mais simples a escolha pelo eleitor e a apuração dos votos.

Assim, apresentamos à consideração desta egrégia Câmara a presente proposta de emenda à Constituição, que certamente merecerá a devida análise e reflexão dos nobres pares.

Brasília, 16 de abril de 2009.

**ROBERTO MAGALHÃES**  
Deputado Federal – DEM/PE

## **APOIAMENTO**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº \_\_\_\_\_, DE 2009**  
**(Do Sr. Roberto Magalhães e outros)**

Institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos Deputados Federais, alterando a redação dos arts. 29 e 45 da Constituição Federal.

**Parlamentar:** \_\_\_\_\_

**Assinatura:** \_\_\_\_\_

**Partido:** \_\_\_\_\_ **UF:** \_\_\_\_\_

**Gabinete:** \_\_\_\_\_ **Anexo:** \_\_\_\_\_

Após assinado, favor entrar em contato nos ramais 5-5503 e 5-1503.