

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS
POLÍTICOS I**

ENOQUE FEITOSA SOBREIRA FILHO

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314

Teorias da democracia e direitos políticos I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Enoque Feitosa Sobreira Filho, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-377-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Teorias da Democracia. 3. Direitos Políticos. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS I

Apresentação

Este livro "Teorias da democracia e direitos políticos" I é fruto de trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho homônimo, que ocorreu no âmbito do XXV Congresso Nacional do CONPEDI, realizado na UNICURITIBA, de 7 a 10 de dezembro de 2016.

Todos os artigos passaram pelo processo de avaliação cega por dois professores, nas quais se analisam as contribuições dos diversos autores e autoras proponentes de artigos para os campos de conhecimento que abrangeram a temática do GT, entre outros importantes debates acerca da forma jurídica em seus contornos históricos e hoje, no Século XXI, propiciando uma melhor compreensão crítica para a efetividade dos direitos.

Foram quinze alentados artigos que refletem pesquisas produzidas no âmbito dos vários Programas de Pós-Graduação em Direito espalhados no país e agora, com a publicação do presente livro, colocados ao exame dos leitores e à disposição de pesquisadores do direito, de outras áreas acadêmicas e da sociedade em geral, à qual – em última análise – a ciência deveria servir.

Vale consignar que todos os trabalhos foram desenvolvidos tendo como parâmetro as linhas de pesquisa dos programas aos quais os pesquisadores – docentes e discentes - são vinculados, sendo possível identificar na maioria significativa dos escritos presentes no livro a presença, em geral, de uma apreciação, ao mesmo tempo crítica e profunda, do fenômeno jurídico, como um fio condutor a perpassar toda a obra.

Os artigos, em sua ampla maioria, procuraram ir além dos lugares comuns típicos de algumas visões ingênuas acerca do âmbito jurídico, se afastando quer de constatações da “inerência” da forma jurídica, quer de sua suposta “neutralidade”.

Buscaram os diversos artigos aprofundar análises e valorizar o exame concreto de situações concretas. Enfim, são análises aprofundadas e que partem de pesquisas em andamento – dotadas de potencial de relevantes contribuições à ciência do direito.

É neste sentido que a publicação do presente livro pode, seguramente, apontar para a revelação de talentos de jovens pesquisadores, com trabalhos inéditos e significativos no contexto da difusão da produção científica.

A distribuição dos artigos deu-se na mesma ordem em que constou na programação do Congresso e tendo em vista os seus conteúdos. Essa opção não só facilitou a divisão dos artigos no presente livro, mas também o trabalho dos Coordenadores do GT e do presente livro.

É relevante que se façam, por fim, dois registros: um no sentido de se enfatizar a amplitude, riqueza e profundidade dos debates no âmbito do GT e outro, para se consignar que a obra escrita traduz com fidelidade o que consta dos estatutos do CONPEDI, qual seja, que a associação científica “tem como objetivo incentivar os estudos jurídicos de pós-graduação nas diferentes instituições brasileiras de ensino universitário; colaborar na formação de pessoal docente da área jurídica e sobre os assuntos de interesse da pesquisa e da pós-graduação em Direito, defendendo e promovendo a qualificação do ensino jurídico.”

Curitiba-PR, dezembro de 2016.

Prof. Dr. Enoque Feitosa Sobreira Filho (PPGD/UFPB)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (PPGD/UNIFOR)

**APONTAMENTOS SOBRE O SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL: UMA
ANÁLISE DO SISTEMA ADOTADO NO BRASIL**

**NOTES ON THE PROPORTIONAL ELECTORAL SYSTEM: AN ANALYSIS OF
THE SYSTEM ADOPTED IN BRAZIL**

**Marcelo Eduardo Rossitto Bassetto
Maria do Carmo Lopes Toffanetto Rossitto Bassetto**

Resumo

Não há um sistema eleitoral ideal. Todos os sistemas têm aspectos favoráveis e deficiências, sendo que alguns prestigiam a proteção das minorias e outros favorecem a governabilidade. O objetivo do presente trabalho é analisar o sistema proporcional adotado no Brasil, com suas deficiências e virtudes. São tratados alguns aspectos históricos e políticos da adoção do sistema no Brasil, inclusive alguns exemplos de distorções do sistema atual. Também são apreciadas algumas alterações legislativas que aprofundaram as deficiências ou aperfeiçoaram o sistema eleitoral vigente.

Palavras-chave: Sistemas eleitorais, Sistema proporcional, Proteção de minorias, Listas eleitorais, Representatividade

Abstract/Resumen/Résumé

There is not a perfect electoral system. All systems have positive aspects and shortcomings, and some give prestige to the protection of minorities and others favor the governance. The objective of this study is to analyze the proportional system adopted in Brazil, with its shortcomings and virtues. They are treated some historical and political aspects of the adoption of the system in Brazil, including some examples of distortions of the current system.. Some legislative amendments that have deepened the deficiencies or improved the current electoral system are also appreciated.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Electoral systems, Proportional system, Protection of minorities, Electoral lists, Representativeness

INTRODUÇÃO

Há, rotineiramente, uma severa crítica ao modelo eleitoral brasileiro, mormente no que diz respeito à composição da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, sem que exista uma reflexão efetiva sobre a exata configuração do sistema atual, suas virtudes, seus defeitos e suas potencialidades.

O discurso superficial parece indicar que existe um sistema ideal em contraposição ao modelo que adotamos, de sorte que bastaria abandonar o sistema proporcional e adotar algum modelo alternativo, como o sistema distrital.

Todos os modelos, porém, possuem defeitos e virtudes, que não são identificadas sem uma análise mais cuidadosa.

O objetivo do presente artigo é tratar do sistema proporcional adotado no Brasil, com suas características principais, bem como tecer um breve juízo crítico sobre o sistema que utilizamos há mais de 80 anos.

1. Sistemas eleitorais

Conforme afirma Eneida Desirre Salgado (2010, p. 147-148), a Constituição Federal exige, como fator constitutivo da democracia brasileira, um debate robusto, em que todas as vozes devem ter espaço para manifestação e precisam ser consideradas com seriedade.

Uma das evidências dessa constatação é a configuração do sistema eleitoral, que se define por como a *“fórmula que traduz a vontade popular em representação política”* (SALGADO, 2010, p. 148), ou, nas palavras de José Afonso da Silva, é o *“conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional”* (SILVA, 2005, p. 368).

Não sendo possível o exercício da democracia direta, faz-se necessária a constituição de parlamentos representativos que espelhem de alguma forma a vontade popular. A multiplicidade de sistemas eleitorais existentes no mundo decorre da arquitetura que cada Estado promove para formação dessa representação.

Robert Dahl (2009, p. 209) cita o estudo editado por Andrew Reynolds e Ben Reilly, que dividem os sistemas eleitorais em três grandes grupos, quais sejam, os sistemas pluralistas de

maioria, os sistemas de representação proporcional e os sistemas de representação semiproporcional. Prevaecem, na diversidade de possibilidades que podem ser configurados, o modelo que toma por base o sistema proporcional e o modelo que toma por base o sistema majoritário.

Algumas condicionantes determinam a escolha do sistema eleitoral. Luís Virgílio Afonso da Silva, citado por Eneida Desirre Salgado (2010, p. 149), cita cinco variáveis consideradas para a adoção do sistema eleitoral, quais sejam:

a) magnitude da circunscrição (a quantidade de mandatos a serem definidos em cada circunscrição) e sua divisão e distribuição geográfica; b) forma de apresentação das candidaturas (pessoal ou pelos partidos políticos); c) a modalidade do voto; d) a fórmula eleitoral; e) a magnitude da câmara (a quantidade de representantes políticos).

Salgado (2010, p. 149) afirma que, havendo apenas um cargo em disputa, não há possibilidade de utilização de um sistema de matriz proporcional. No plano puramente teórico, porém, não é impossível tal utilização, desde que o número de candidatos seja superior a dois. Basta a utilização do modelo de quociente eleitoral e partidário, permitindo a soma de votos atribuídos a diversos candidatos da mesma legenda, para que se utilize o sistema proporcional, mesmo para a eleição e preenchimento de um só cargo. No atual modelo utilizado no Brasil, assim, seria possível adotar a eleição proporcional mesmo para um só cargo a preencher.

Porém, dentre todas as condicionantes mencionadas por Luís Virgílio Afonso da Silva, é a fórmula eleitoral que *“caracteriza, de fato, o sistema eleitoral, ao traduzir a vontade popular em representação política”* (SALGADO, 2010, p. 149).

A fórmula eleitoral pode levar em consideração apenas a maior votação individual, tornando o sistema majoritário, ou pode tomar em consideração os votos atribuídos a outros candidatos da mesma coligação ou legenda para determinar os eleitos, cunhando o sistema proporcional, do qual trataremos mais especificamente.

2. Sistema proporcional

O sistema proporcional é mais complexo e menos intuitivo que o sistema majoritário. As pessoas tendem a pensar que a vitória deve ser atribuída aos que obtiveram o maior número de votos individualmente.

Como no Brasil são atribuídos votos individualizados na cédula eleitoral (urna eletrônica), a dificuldade de entendimento popular acerca do sistema proporcional se acentua. Não é fácil convencer as pessoas de que um candidato com cem mil votos não foi eleito, mas um com vinte mil o foi.

Para estabelecer os contornos do sistema eleitoral proporcional no Brasil, faz-se necessário situar o tema no âmbito dos Direitos Políticos. Uade Lammêgo Bulos (2007, p. 666) divide o estudo dos Direitos Políticos em Positivos e Negativos. Na esfera dos Direitos Políticos Positivos são incluídos o Direito de sufrágio, os Sistemas eleitorais e o Procedimento eleitoral.

A Constituição Federal adota o sistema majoritário para as eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, Senadores e seus Suplentes, Governador e Vice-Governador, e Prefeitos e Vice-Prefeitos.

Portanto, no estudo do sistema proporcional, interessam-nos as eleições de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.

Dispõe o artigo 45 da Constituição Federal que a Câmara dos Deputados constitui uma representação do povo eleita pelo sistema proporcional.

O artigo 27, §1º, da CF determina que para a escolha dos Deputados Estaduais são aplicáveis as regras sobre o sistema eleitoral, que está previsto no já mencionado artigo 45.

Quanto aos Vereadores, não há norma expressa que mencione especificamente o sistema eleitoral. Porém, o artigo 29 da Constituição estabelece que o Município rege-se por princípios estabelecidos na CF. Um dos princípios adotados é o atinente ao modelo eleitoral.

Eneida Desirre Salgado (2010, p. 145) trata da existência do princípio constitucional da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, que somente seria atendido, segundo a autora, com a adoção do sistema proporcional.

O sistema proporcional é adotado de acordo com determinados âmbitos espaciais, nos quais são colhidos os votos. O artigo 86 do Código Eleitoral denomina tais espaços de circunscrições, estabelecendo que, na eleição presidencial, a circunscrição é todo o país; nas eleições estaduais e federais, a circunscrição é o Estado; nas eleições municipais, a circunscrição é o Município.

Tratemos exclusivamente do sistema proporcional, embora eventualmente seja necessária a menção ao sistema majoritário.

3. Adoção do sistema proporcional no Brasil

Conforme Salgado (2010, p. 150), embora os partidos políticos existam desde o império, somente a partir de 1945, com o artigo 39 do Decreto-Lei 7.586/45 (Lei Agamenon), passou-se a exigir que os candidatos sejam indicados por partidos políticos.

Relata Walter Costa Porto (2004, p. 146-149) que o sistema proporcional foi sugerido pela primeira vez no Brasil em 1893, em projeto apresentado pelo então Deputado Assis Brasil, que não foi aprovado. A implantação do sistema se deu pela primeira vez no Brasil no Rio Grande do Sul, através da Lei 153, de 14 de junho de 1913, mas foi abolido com o Tratado de Pedras Altas, de 1923, que pôs fim ao sangrento conflito travado no Estado.

Assis Brasil sugeriu o sistema proporcional ao Governador de Minas Gerais, Antônio Carlos, que promovia uma reforma eleitoral no Estado em 1927. A ideia não foi aproveitada por Antônio Carlos, mas restou acolhida pelo Decreto nº 21.076, de 24.02.1932, o primeiro Código Eleitoral brasileiro (PORTO, 2004, p. 149). Além do sistema proporcional, o Código Eleitoral de 1932 previa também a possibilidade de candidatos avulsos apresentados por um grupo de pelo menos 100 pessoas.

Atualmente, a Constituição da República Portuguesa estabelece em seu artigo 124º a possibilidade de candidatura avulsa para Presidente da República, proposta por um mínimo de 7.500 e um máximo de 15.000 eleitores.

A Constituição Federal de 1988 exige como condição de elegibilidade a filiação a partido político, conforme artigo 14, §3º, inciso V. O artigo 5º da lei 9.504/97 estabelece que são válidos apenas os votos atribuídos a candidatos regularmente inscritos e legendas partidárias.

O Código Eleitoral de 1932 (Decreto 21.076/32) adotou o sistema proporcional com limitações, já que as vagas não distribuídas pelo quociente eleitoral eram destinadas aos candidatos majoritários. O sistema foi alterado pelo Decreto-Lei 7.586/45, que adotou o sistema exclusivamente proporcional para a Câmara dos Deputados, sendo as sobras preenchidas pelo partido mais votado, conforme previsão do artigo 48 do citado Decreto-Lei.

Com o Código Eleitoral de 1950 (Lei 1.164/50) foi mantido o sistema proporcional, mas as sobras passaram a ser preenchidas pelas maiores médias entre os partidos que conseguissem atingir o quociente eleitoral, o que ainda se mantém na legislação atual (SALGADO, p. 151).

A matéria está tratada atualmente pela Lei 4.737/65 (Código Eleitoral), que será objeto

de apreciação em tópico próprio.

4. Sistema proporcional vigente no Brasil

A Constituição Federal não detalha o sistema proporcional que adota, permitindo ao Legislativo uma ampla possibilidade de conformação legislativa. As disposições do Código Eleitoral foram recepcionadas quase inteiramente pela Constituição e atualizadas por leis posteriores.

A redação original do artigo 105 do Código Eleitoral vedava a existência de coligações nas eleições proporcionais, que a lei denominava de aliança de partidos. A possibilidade de tais coligações foi estabelecida pela Lei 7.454/85, que conferiu nova redação ao artigo 105 do Código Eleitoral. Atualmente, as coligações para as eleições proporcionais também estão previstas no artigo 6º da lei 9.504/97.

O sistema proporcional pressupõe diversas verificações, passando pelas seguintes definições: votos válidos, quociente eleitoral, quociente partidário, distribuição de restos, definição de eleitos e situação em caso de inexistência de quociente eleitoral.

A primeira verificação diz respeito aos votos válidos. O artigo 106 do Código Eleitoral, em sua redação original, estabelecia que os votos em branco eram contados como válidos para determinação do quociente eleitoral. O dispositivo foi revogado pela lei 9.504/97.

A Constituição somente trata da forma de contagem dos votos válidos, com exclusão dos votos em branco e nulos, quando dispõe sobre a eleição presidencial (artigo 77, §2º). Conforme José Afonso da Silva (2005, p. 372), o parágrafo único do artigo 106 do Código Eleitoral não tinha sido recepcionado pela Constituição Federal, ante a clara indicação constitucional da exclusão dos votos em branco, embora tratando apenas da eleição presidencial.

Efetivamente não faria sentido contar os votos em branco como válidos nas eleições proporcionais, para efeito de fixação de quociente eleitoral, e não contá-los para efeito de determinação da obtenção da maioria absoluta de votos nas eleições presidenciais.

Os artigos 2º e 3º da lei 9.504/97 excluem os votos brancos e nulos da apuração dos votos válidos, para as eleições para Presidente, Governador e Prefeito. O artigo 5º determina que, nas eleições proporcionais, sejam computados apenas os votos atribuídos a candidatos regularmente inscritos e legendas partidárias.

Não há norma expressa acerca da contagem de votos para Senador, que, embora se destine à composição de uma das casas do Legislativo, é efetuada pelo sistema majoritário, conforme artigo 46 da Constituição. Embora a boa técnica legislativa indique que deveria ter sido tratado o tema, é óbvio que são contados apenas os votos efetivamente atribuídos ao candidato, já que não há previsão de segundo turno para a eleição de Senador.

Nas eleições de 2014 para a Câmara dos Deputados, foram apurados 96.833.830 votos válidos em todo o país, sendo 20.996.012 colhidos no Estado de São Paulo.

Apurados os votos válidos, o próximo passo diz respeito à determinação do quociente eleitoral, que se obtém dividindo-se o número de votos válidos pelo número de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezando-se a fração se igual ou inferior a meio, ou considerando-a equivalente a um, se superior a meio (artigo 106 do Código Eleitoral).

Tomando o Estado de São Paulo como exemplo, foram divididos os 20.996.012 votos válidos por 70 lugares a preencher, de sorte que o quociente eleitoral na circunscrição do Estado de São Paulo, nas eleições de 2014, foi de 299.943 votos.

Apurado o quociente eleitoral, deve ser averiguado o quociente partidário de cada legenda ou coligação, que é obtido pela divisão do número de votos válidos obtidos pelo partido ou coligação, nas eleições proporcionais, pelo quociente eleitoral, desprezando-se a fração (artigo 107 do Código Eleitoral). Assim, no Estado de São Paulo, os votos de cada partido ou coligação foram divididos, nas eleições de 2014, por 299.943.

Havendo uma coligação, para ela são considerados os votos válidos atribuídos a todos os partidos que a compõem. A coligação é tratada como um partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral, conforme artigo 6º, §1º, da lei 9.504/97.

O resultado obtido foi o número de eleitos pelo partido ou coligação, uma vez que o artigo 108 determinava que são eleitos tantos candidatos registrados por partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal dos candidatos. Para as eleições vindouras, a matéria foi parcialmente alterada pela lei 13.165/15, que será tratada em tópico próprio.

Ocorre que nem todas as cadeiras são preenchidas com a adoção simples do quociente partidário. Normalmente, existem as sobras de cadeiras que atualmente são preenchidas pelo sistema da maior média, mediante o cálculo que se dá pela a adição de uma cadeira aos lugares obtidos por cada partido ou coligação. Apura-se, então, cada cadeira a preencher segundo a maior

média obtida. A matéria também foi parcialmente alterada pela lei 13.165/15, em consonância com a alteração do artigo 108 do Código Eleitoral.

Somente concorrem às sobras os partidos ou coligações que tenham obtido o quociente eleitoral, conforme artigo 109, §2º, do Código Eleitoral.

O artigo 110 do Código Eleitoral determina que, em caso de empate, tem-se por eleito o candidato mais idoso, o que está em consonância com o artigo 77, §5º, da CF, que trata da eleição presidencial.

Pode ocorrer o fato de nenhum partido ou coligação obter quociente eleitoral. A situação é raríssima, mas não impossível de ocorrer, dada a multiplicação de agremiações partidárias existentes no Brasil. Determina o artigo 111 do Código Eleitoral que, nessa situação, serão considerados eleitos os mais votados.

O artigo 111 determina, portanto, a adoção supletiva do sistema majoritário para as eleições de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores. O dispositivo não foi recepcionado pela Constituição Federal, que não faz concessão ao sistema majoritário nas eleições referidas, devendo ser anulada a eleição e realizado um novo pleito (SILVA, 2005, p. 376).

Os artigos 112 e 113 tratam da eleição dos suplentes, que também segue o sistema proporcional. Havendo vaga sem a existência de suplentes, faz-se nova eleição, salvo se faltarem menos de nove meses para findar o período do mandato.

5. Sistema proporcional: representação das minorias e igualdade do voto

A grande virtude do sistema proporcional é a representação que permite às minorias.

Eneida Desirre Salgado (2010, p. 152), citando Óscar Sánchez Muñoz, salienta que o pluralismo político é um dos fundamentos da República brasileira e o multipartidarismo é a projeção associativa do pluralismo político. As instituições políticas necessitam que o sistema eleitoral permita a representação das diversas formas de pensar existentes na sociedade (SALGADO, p. 152).

As minorias sociais, econômicas, culturais e políticas conseguem fazer-se representar nos parlamentos, ainda que os representados estejam pulverizados em uma grande circunscrição. Tal situação seria impossível em um sistema distrital.

Eneida Desirre Salgado (2010, p. 153) cita Georges Burdeau e afirma que o sistema

proporcional “*impõe-se por um argumento de justiça, pois é o único sistema que assegura a igualdade do voto*”, o que ganha ainda mais relevo na diversidade da sociedade brasileira.

Jairo Nicolau, citado por Salgado (2010, p. 155), afirma que duas são as preocupações do sistema proporcional: “*a) assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Parlamento; e b) garantir equidade matemática entre os votos dos eleitores e a representação parlamentar*”.

É verdade que no caso brasileiro há uma discrepância no valor do voto entre os Estados. A limitação da parte final do §1º artigo 45 da Constituição Federal, que determina o mínimo de oito e o máximo de setenta deputados por Estado, distorce a representação na Câmara dos Deputados.

Na última eleição para a Câmara dos Deputados, foram computados 237.900 votos válidos no Estado de Roraima e 20.996.012 em São Paulo. Assim, o quociente eleitoral em Roraima foi de 29.737 votos válidos, enquanto em São Paulo foi de 299.943 votos válidos.

6. Sistema proporcional e partidos políticos

Critica-se o sistema proporcional por dificultar a governabilidade, especialmente diante do número excessivo de partidos. Não se pode olvidar, porém, que o pluripartidarismo, como expressão da diversidade da sociedade, foi uma opção da Constituição de 1988.

Existem atualmente no Brasil 35 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), conforme informa o sítio do tribunal, dos quais 27 têm representação na Câmara dos Deputados, conforme informa o sítio da citada Casa Legislativa. Certamente não favorece a governabilidade uma pulverização tão grande de agremiações.

A criação de partidos políticos no Brasil está condicionada ao preenchimento dos requisitos do artigo 17 da Constituição Federal, que expressamente ressalta o pluripartidarismo.

O requisito mais trabalhoso para a criação de um partido político diz respeito ao seu caráter nacional, conforme exigido pelo artigo 17, inciso I, da Constituição Federal e regulamentado pelo artigo 7º, §1º, da lei 9.096/99, que assim dispõe:

Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos

Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Assim, considerando que na última eleição para a Câmara dos Deputados foram colhidos 96.833.830 votos válidos em todo o território nacional, a criação de um partido político demanda atualmente o apoio de 484.169 eleitores, nas condições da norma acima citada.

A criação de partidos políticos está diretamente relacionada com o ambiente político. A posição adotada pelo TSE e ratificada pelo Supremo tribunal Federal (STF), no sentido de que o parlamentar eleito pelo voto proporcional perde o mandato ao desfiliar-se sem justa causa, teve um efeito colateral na criação de partidos políticos.

Após o julgamento, pelo STF, dos mandados de segurança 26.602, 26.603 e 26.604, o TSE editou a Resolução 22.610, regulamentando o procedimento para decretação da perda de mandatos por infidelidade partidária. Dentre as situações que justificariam a desfiliação, afastando a infidelidade e a consequente perda do mandato, foi incluída a criação de um novo partido político (artigo 1º, §1º, inciso II, da Resolução 22.610, de 25.10.2007).

Entre 27.09.2011 e 29.09.2015, foram deferidos pelo TSE os registros de oito novos partidos políticos. Ou seja, quase um quarto dos partidos políticos brasileiros surgiu após a Resolução 22.610.

Há, ainda, outro fator que incentiva a criação de partidos. Trata-se da admissão das coligações em eleições proporcionais.

A redação original do artigo 105 do Código Eleitoral vedava a “aliança” de partidos. A admissão da coligação em eleições proporcionais se deu pela lei 7.454/85, que conferiu nova redação ao artigo 105 do Código Eleitoral.

Atualmente, a possibilidade de coligações nos pleitos proporcionais também está prevista no artigo 6º da lei 9.504/97. Permite-se, inclusive, a existência de mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

Pequenos partidos têm dificuldade para atingir o quociente eleitoral. Aliando-se a partidos maiores, muito mais facilmente atingem o quociente, oferecendo em troca tempo de propaganda no rádio e na TV. Há, portanto, um incentivo do sistema para a realização das coligações e, por consequência, para criação de novos pequenos partidos, que também participam da distribuição do Fundo Partidário (artigo 41-A da lei 9.096/95).

7. Sistema proporcional e listas

O sistema proporcional pode ser implementado por meio de listas abertas ou fechadas.

Conforme Salgado (2010, p. 151), a exigência de apresentação de candidaturas somente pelos partidos políticos faz Luís Virgílio Afonso da Silva afirmar que o Brasil adota o sistema de lista fechada e não-hierarquizada, contrapondo-se aos modelos de lista bloqueada e de lista aberta. Na lista bloqueada, a ordem do preenchimento das vagas obtidas pelos partidos ou coligações é definida por convenções partidárias. Na lista aberta, a ordem é estabelecida pelo eleitor, a quem é facultado escolher entre diversos candidatos de diversas listas. Na linguagem política, porém, o sistema brasileiro é considerado como de lista aberta.

Chegou a existir uma legislação no Brasil que estabelecia a lista bloqueada. Trata-se do Decreto-lei 8.566, de 16.01.46, que modificava o modelo de eleição de membros das Assembleias Legislativas, que ocorreria em 1947. Porém, antes mesmo de ser aplicado, o Decreto-Lei referido foi revogado pela Lei nº 5, de 14 de dezembro de 1946 (PORTO, 2004, p. 151).

Adota-se no Brasil o sistema através do qual os eleitores fazem escolha unipessoal dentre os candidatos, a partir de listas apresentadas pelos partidos ou coligações (PORTO, 2004, p. 151).

O modelo de lista aberta é certamente muito democrático. O eleitor não se submete a uma deliberação de um partido ou coligação que preordena a lista de candidatos.

Existem, porém, inconvenientes decorrentes do modelo atual que não se restringem ao momento da eleição, mas também se refletem na vida parlamentar posterior.

Os defensores da lista fechada argumentam que ela fortalece os partidos, diminui o custo das campanhas e impede a disputa entre candidatos da mesma legenda.

Nenhuma das vantagens é apresentada pela lista aberta. A necessidade de angariar votos nominais torna o candidato preocupado com si próprio e não com a sorte do partido ou coligação. O mesmo motivo torna muito mais cara a busca pelo voto.

O enfraquecimento do partido também se opera mediante as disputas entre candidatos da mesma legenda. O candidato não deve buscar votos apenas para o partido ou coligação, mas para si próprio. Assim, é mais comum que dispute votos com pessoas que estão a ele mais próximas ideologicamente, pois ambos disputam a mesma fatia do eleitorado.

Em 1960, o então Senador Milton Campos apresentou projeto de lei que estabelecia a criação de distritos eleitorais para a eleição de Deputados Federais, visando evitar “a emulação

entre companheiros do mesmo partido na conquista do voto popular”. (PORTO, 2004, p. 151).

A lista fechada, que parece ser a solução para várias questões, padece de um grave problema que diz respeito à necessidade de democracia interna dos partidos, que estabelecem a ordem dos candidatos.

A própria sistemática de ordenação das candidaturas é antidemocrática, já que não há intervenção popular em sua formatação. Porém, há ainda um ingrediente adicional de déficit democrático quando não se tem uma efetiva democracia dentro do próprio partido.

Não há nenhum sentido em se efetuar compra de votos do eleitorado na eleição na sistemática de lista fechada. Porém, a compra de votos ou qualquer outro meio obscuro pode transferir-se para dentro da convenção, na ordenação das listas. As primeiras posições nas listas dos grandes partidos, no modelo de lista fechada, equivale à eleição certa.

8. Puxadores de votos e desvirtuamento do sistema proporcional

Georges Burdeau, citado por Eneida Desirre Salgado (2010, p. 153), elogia o sistema proporcional, mas afirma que ele é difícil de ser aplicado e compreendido pelo eleitorado.

O sistema proporcional com lista aberta pode proporcionar, em situações extremas, uma característica um tanto bizarra, consistente na eleição de candidatos com poucos votos, em detrimento de outros com mais sufrágios.

Em 2002, a possibilidade se concretizou quando Enéas Ribeiro Carneiro, médico acreano radicado em São Paulo, elegeu-se Deputado Federal por este Estado com 1.573.642 votos. Com esta extraordinária votação e em razão do quociente eleitoral, Enéas Carneiro levou consigo para o Parlamento outros cinco candidatos do PRONA, quatro deles com menos de 700 votos. O último eleito pelo PRONA, Vanderlei Assis de Souza, obteve 275 votos.

O fato mostrou as fragilidades do sistema proporcional de lista aberta, mas não foi a primeira vez que ocorreu. Em 02.12.1945, um fato ainda mais curioso ocorreu na eleição do então Território Federal do Acre, quando Hugo Ribeiro Carneiro, candidato do PSD, obteve 3.775 dos 5.359 votos válidos. A lei eleitoral determinava que a segunda cadeira seria conquistada pelo partido que tivesse alcançado o maior número de votos. O segundo candidato do PSD era Hermelindo de Gusmão Castelo Branco Filho, que não obtivera nenhum voto, pois

estava no Rio de Janeiro e sequer foi ao Acre no dia do pleito (PORTO, 2004, p. 157).¹ Hermelindo de Gusmão Castelo Branco Filho, eleito sem nenhum voto, foi inclusive Deputado Constituinte em 1946.

Ainda na mesma eleição, outra situação interessante ocorreu. A legislação permitia que o mesmo candidato postulasse cargos distintos, ainda que por partidos distintos e mesmo em Estados distintos. Getúlio Dorneles Vargas foi então eleito Senador pelo Rio Grande do Sul e por São Paulo e Deputado Federal por seis Estados e pelo Distrito Federal.

Mesmo renunciando aos mandatos de Deputado Federal, ao assumir a cadeira do Senado Federal pelo Rio Grande do Sul, Vargas ajudou a eleger muitos Deputados. No Distrito Federal, por exemplo, Getúlio obteve 116.712 votos, enquanto o segundo mais votado de seu partido angariou 3.201 votos (PORTO, 2004, p. 194). Com a renúncia de Getúlio à cadeira de Deputado Federal pelo Distrito Federal, assumiu o suplente Barreto Pinto, com seus 537 votos².

A situação legal foi razoavelmente aprimorada em 2015, com a alteração promovida pela lei 13.165, que conferiu nova redação ao artigo 108 do Código Eleitoral.

Determinou o novo dispositivo que somente são eleitos os candidatos que tenham obtido uma votação nominal mínima de 10% do quociente eleitoral.

Considerando a última eleição para a Câmara dos Deputados em São Paulo, na qual o quociente eleitoral foi de 299.943, seriam necessários quase 30 mil votos para eleger-se Deputado Federal pelo estado, ressalvada a possibilidade de preenchimento por maior média, quando não preenchidas as cadeiras com a votação nominal mínima, nos termos dos artigos 108, parágrafo único, e 109 do Código Eleitoral.

A redação atual do artigo 108 do Código Eleitoral impediria distorções³ como a provocada pela eleição de Vanderlei Assis de Souza, em 2002, ou de Hermelindo de Gusmão Castelo Branco Filho, em 1945.

A impossibilidade de candidatura a mais de um cargo por mais de um partido impede a ocorrência de situações como a proporcionada por Vargas, em 1945.

¹ Walter Costa Porto informa que o sítio do TSE contém a equivocada informação de que Hermelindo Gusmão Castelo Branco Filho teve a mesma votação de Hugo Carneiro.

² Barreto Pinto subscreveu o pedido de cassação do registro do Partido Comunista e, posteriormente, foi o primeiro Deputado cassado por falta de decoro parlamentar.

³ Pela regra atual, Fausto Pinato (PRB), também não seria eleito Deputado Federal por São Paulo nas eleições de 2014. O candidato teve apenas 22 mil votos, apenas 7% do quociente eleitoral, mas foi beneficiado pela votação de Celso Russomanno que teve 1,5 milhão de votos. Sozinho, Russomanno elegeu outros quatro candidatos do PRB.

9. Cláusula de barreira e eliminação de coligações nas eleições proporcionais

Quando se fala em reforma política, há uma aparente sensação de que existe um modelo ideal pronto para ser adotado, em contraposição ao nosso sistema arcaico em vigor.

Não somente não existe esse sistema perfeito, como o sistema atual não é tão desprezível quanto apresentado por muitos. O sistema proporcional com lista aberta é inegavelmente democrático e tem sido aperfeiçoado, embora a multiplicidade de partidos seja efetivamente um problema de governabilidade.

Duas medidas podem melhorar substancialmente a qualidade da representação angariada com o sistema atual: a) o estabelecimento de uma cláusula de barreira ou desempenho; b) o fim das coligações para as eleições proporcionais.

A cláusula de barreira foi instituída pelo artigo 13 da lei 9.096/99, que assim estabelecia:

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

A norma era complementada por diversos dispositivos, dentre eles os artigos 41 e 48 da mesma lei. O artigo 41 estabelecia que os partidos que não atendessem ao disposto no artigo 13 participariam da distribuição de apenas 1% do fundo partidário. O artigo 48 determinava que os partidos que não atingissem as exigências do artigo 13 teriam direito a um programa em cadeia nacional, a cada semestre, com duração de apenas dois minutos, muito inferior ao tempo dos partidos que atingissem o desempenho reclamado pelo artigo 13 da lei 9.096/99.

As condições estabelecidas pela cláusula de barreira seriam aplicadas após a proclamação dos eleitos em 2006, por força do artigo 57 da lei 9.096/99. Os efeitos práticos da cláusula de barreira seriam sentidos no início de 2007. Porém, em 07.12.2006, o STF, ao julgar as ADI's 1.351-3 e 1.354-8, considerou inconstitucionais os dispositivos que estabeleciam a cláusula de barreira.

A cláusula de barreira ou desempenho esculpida na lei 9.096/99 certamente provocaria a extinção de muitos partidos e, conforme entendeu o STF, violaria o pluripartidarismo e a livre criação de partidos políticos previstos na Constituição.

O atual cenário, porém, com 35 partidos registrados no TSE e 27 legendas com representação do Congresso Nacional, exige o estabelecimento de alguma cláusula de desempenho, que deve atingir especialmente a distribuição do fundo partidário e o tempo de TV e rádio a que têm direito os partidos.

Uma cláusula menos drástica que a prevista no artigo 13 da lei 9.096/99, que equilibrasse o ideal do pluripartidarismo com as exigências mínimas de governabilidade, estaria agasalhada pela Constituição Federal.

Outra medida que poderia melhorar o modelo eleitoral brasileiro seria a eliminação das coligações para as eleições proporcionais. Tal medida obrigaria pequenos partidos a atingir sozinhos o quociente eleitoral para eleger parlamentares pelo sistema proporcional.

A eliminação das coligações nas eleições proporcionais também impediria que legendas fossem criadas para servir de instrumento de negociação de tempo de TV e rádio na campanha eleitoral.

As duas medidas, em conjunto, melhorariam muito o sistema proporcional vigente.

CONCLUSÃO

Não há um sistema eleitoral ideal. Todos os sistemas têm aspectos favoráveis e deficiências, sendo que alguns prestigiam a proteção das minorias e outros favorecem a governabilidade.

O bloqueio da lista, com a ordenação promovida por partidos, tem vantagens relativas ao custo da campanha e ao fortalecimento dos partidos, mas esbarra em uma ínsita característica antidemocrática e ainda é prejudicada pela ausência de democracia interna dos partidos.

O sistema eleitoral adotado no Brasil, de voto unipessoal e lista aberta, é democrático, mas apresenta deficiências atinentes ao custo da campanha e ao enfraquecimento dos partidos.

O sistema proporcional de lista aberta pode, em situações extremas, produzir distorções proporcionadas por puxadores de votos, como já ocorreu algumas vezes na história do Brasil.

A introdução de exigência de votação nominal mínima, com a alteração do artigo 108 do Código Eleitoral, introduziu importante disciplina no modelo eleitoral e diminuiu bastante o impacto dos puxadores de votos.

A introdução de uma racional cláusula de barreira ou desempenho e a eliminação de

coligações em eleições proporcionais desestimulariam a criação de partidos de pouca representatividade e que só servem a escusos interesses pessoais, contribuindo para uma substancial melhora do sistema atual, que, malgrado criticado, tem muitas virtudes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AR; Assembleia da República - Portugal. *Constituição da República Portuguesa*. Disponível em: < <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.> Acesso em 28.08.2016, às 14h51min.

BULOS, Uadi Lamêgo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Lideranças e Bancadas*. Bancada atual. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp>.> Acesso em 29.08.2016, às 20h36min.

DAHL. Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

JUSTIÇA ELEITORAL. *Eleições Anteriores*. Informações sobre as eleições já realizadas no Brasil. Eleições 2010. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-mg-criacao-de-partido-politico-tabela-de-apoiamento-minimo-de-eleitores-eleicoes-2010>. Acesso em 28.08.2016, às 15h55min.

_____. *Eleições Anteriores*. Informações sobre as eleições já realizadas no Brasil. Eleições 2002. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/resultado-da-eleicao-2002>>. Acesso em 30.08.2016, às 20h30min.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PORTO, Walter Costa. *A mentirosa urna*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

SALGADO, Eneida Desirre. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24^a ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Partidos políticos registrados no TSE*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>.> Acesso em 29.08.2016, às 20h33min.