

O PROBLEMA DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Pinto Ferreira

1. **Conceito e origem do sistema da representação proporcional.**— Na atualidade, a representação proporcional tomou um certo cunho de amplitude e generalização. Inúmeros países a adotam e mesmo se admitiu que a sua prática é mais consentânea com a própria democracia. Através dela se assegura a representação dos grandes partidos e, bem assim, a sua possibilidade de coexistência com as minorias partidárias.

O que se deve entender por representação proporcional? DUGUIT a conceitua em seu **Tratado de Direito Constitucional**:

“É o sistema eleitoral que tende a assegurar, em cada circunscrição eleitoral, aos diferentes partidos, contando um certo número de membros, um número de deputados variando segundo a importância numérica de cada um.” HAROLD GOSNELL define sinteticamente a representação proporcional como “os diversos processos eleitorais almejando assegurar um corpo legislativo a refletir com uma exatidão mais ou menos matemática a força dos grupos no eleitorado”. (1)

“Chama-se proporcional o sistema — lembra HANS Kelsen — quando a distribuição dos mandatos se realiza de modo que o número de representantes em cada circunscrição eleitoral seja dividido em relação com o de cidadãos, de sorte que resulte uma proporção.” (2)

GERHARD ANSCHUETZ mostra como a representação proporcional é o conjunto de sistema de direito eleitoral, com a finalidade de permitir uma relação mais pura dos partidos no Parlamento, especialmente dos pequenos partidos. (3)

Entre nós, GILBERTO AMADO escreve:

“A representação proporcional é o sistema eleitoral que se destina a garantir a cada partido, que possua uma certa base numérica de membros, um mínimo de representantes correspondente àquela base. Distingue-se do sistema de maioria, em que, neste, toda a representação é atribuída à maioria dos sufrágios. Naquele, no proporcional, são representadas no Parlamento tantas opiniões quantas existem em número suficiente para formar uma base mínima constituída em partido.” (4)

Resumidamente, a representação proporcional é um sistema através do qual se assegura aos diferentes partidos políticos no Parlamento uma

representação correspondente à força numérica de cada um. Ela objetiva, assim, fazer do Parlamento um espelho tão fiel quanto possível do colorido partidário nacional.

A origem histórica deste sistema vem de longa data. A princípio apenas defendido teoricamente, para mais tarde desenvolver-se no plano da prática. Alguns autores, como KLOETI, vêem a sua origem na Suíça, outros, como GOSNELL e CARL FRIEDRICH, buscam-na na Convenção Nacional Francesa, em 1793. (5)

Segundo parece, já em 1760 o DUQUE DE RICHMOND propôs a idéia. Mais tarde, ela surgiu na Convenção Nacional Francesa, em 1793. Mas, até então, sem nenhum significado prático. Em 1820 apareceu o artigo denominado **As eleições e o Sistema Representativo**, redigido pelo matemático GERGONNE. Um mestre-escola inglês, THOMAS WRIGHT HILL, pensou no projeto, e um seu filho o levou para a Austrália (1839). Em 1842 surgiu um trabalho importante, de VICTOR CONSIDÉRANT, preparando a expansão do movimento na Suíça e propondo o seu modelo ao Grande Conselho de Genebra. Em 1844 aparece a obra de THOMAS GILPIN, intitulada **A Representação das Minorias de Eleitores a fim de agir com a Maioria nas Assembléias Legislativas**. Outro plano foi ainda sugerido, 12 anos depois, por CARL ANDRAE, Ministro das Finanças da Dinamarca. Surge então a obra consagrada de THOMAS HARE, em 1857, intitulada **O Mecanismo da Representação**, mais tarde superiormente desenvolvida em seu **Tratado das Eleições dos Representantes**, em 1859. Verifica-se, destarte, como no século XIX, que a idéia já estava saturando o ambiente político, em contradita com o sistema de representação majoritária. (6)

Ligas reformistas foram inclusive fundadas para a propaganda do pensamento. LORD COURTNEY e EARL GREY criaram, em 1880, uma associação para este fim; em 1901 a **Associação Reformista Belga** lutou pela adoção do sistema HONDT; na França, IVES GUYOT e outros criaram a **Liga da Representação Proporcional**.

Quanto à aplicação do sistema da representação proporcional, começou a ser adotado em diversos países, a começar de 1840, na Austrália Meridional, nas eleições da municipalidade de Adelaide. Por sua vez, também assim se orientou a Constituição de 1850 do Cabo da Boa Esperança, admitindo o voto cumulativo, o que também se aceitou na Constituição de 1874, afora a Constituição da Dinamarca de 1855. Alguns Estados norte-americanos, entre eles o Estado de Illinois, em 1870, incluíram a idéia na sua legislação, o princípio da representação proporcional, sendo também aceito pela Tasmânia, em 1896, e pelo Estado Livre da Irlanda, em 1918.

Atualmente, inúmeros países consagram a técnica da representação proporcional, entre eles, destacando-se, na Europa, a Bélgica, reputada como a pátria da representação proporcional, Suécia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Suíça, Finlândia. Na França, a dita técnica foi introduzida em 1919, mas a Constituição Francesa de 1946 outorgou à lei ordinária (art. 6º) o modo de

determinar a eleição dos deputados; assim também acontece com a atual Constituição de 1958.

No tocante à Alemanha Ocidental, a Constituição não exige a eleição dos deputados pela representação proporcional (art. 38, III), deixando antes liberdade ao legislador ordinário. Mas a Constituição da Alemanha Oriental, no art. 51, II, prevê tal representação proporcional. O mesmo não acontece com outras Constituições marxistas, pois a Constituição da Polónia, de 1952, não inclui em seu contexto a representação proporcional (art. 80), mas também não a proíbe (art. 86).

Os dois grandes países contemporâneos que rejeitam a representação proporcional são a Inglaterra e os Estados Unidos, apesar de que alguns países da comunidade britânica a tenham aceito. Nos Estados Unidos, a Constituição Federal silencia a respeito; o problema é regulado pelos **States**, aceitando-se, entretanto, a representação proporcional em algumas municipalidades. HUGH A. BONE, no livro **A Política Americana e o Sistema Partidário**, lembra que o Deputado LEA formulou emenda para aceitar-se a representação proporcional, mas foi rejeitada. (7)

Desse exame verifica-se como o princípio tomou recentemente uma certa amplitude, com teóricos e partidários procurando defendê-lo e consagrá-lo como uma forma mais aprofundada de realização do ideal democrático.

2. **O sistema da representação proporcional no Brasil.** — A técnica da representação proporcional foi admitida esporadicamente no Brasil, de 1875 a 1881, pelo sistema do voto limitado. A Constituição republicana de 1891 inscreveu no art. 28 o princípio da representação das minorias. Mas, a despeito desta consagração constitucional, dificilmente as minorias conseguiam sua representação nas Câmaras Legislativas.

Ainda na primeira República, com o objetivo de garantir a observância do dito art. 28 da Constituição Federal, aceitou-se um sistema misto, em 1904, com a combinação do voto cumulativo com a lista incompleta. Porém, mesmo assim, a maioria sempre conseguiu suas vantagens. A oposição também foi ainda sacrificada durante toda a primeira República, apesar de a reforma constitucional de 1926 consagrar a representação das minorias como princípio cardinal do regime, acarretando, inclusive, a intervenção federal.

Contudo, um apreciável movimento da opinião pública e da doutrina vinha se orientando contra o menosprezo das minorias partidárias. A bandeira desse pensamento já havia sido levantada por TAVARES BASTOS, no Império, em 1873, sem êxito. O novo campeão foi ASSIS BRASIL, no seu livro **Democracia Representativa**, ao fim do século passado, reputando a representação proporcional como a "representação verdadeira ou representação das opiniões".

ASSIS BRASIL propugnava pela adoção do sistema da representação proporcional, fundamentada no quociente eleitoral. Apresentou, em 1893, um projeto de emenda à lei eleitoral, que, no entanto, não teve a sua tramitação

chegada a bom termo. Ele se orientava, aliás, por uma idéia de representação proporcional, porém favorecendo os grandes partidos. Assim se expressava o político brasileiro:

“Quanto à idéia da exata proporcionalidade, a qual já toquei, ela me parece uma preocupação platônica dos escritores e dos políticos oposicionistas de índole ou de profissão; a proporção exata nunca existirá.”

“Os sufrágios dispersos ou os que o sistema do voto transferível atribui aos mais votados, sejam de que partidos forem, ou ao suposto partido dos independentes, eu o inutilizo e faço prevalecer no segundo turno o escrutínio da lista, que deve robustecer a maioria. Não é arbitrário este procedimento: não há fração de representante, portanto, as frações de cocientes estão naturalmente anuladas; mas há a necessidade de completar o número de lugares da representação e há também o reclamo da utilidade pública exigindo estabilidade no Governo. Desde que a questão não é mais de justiça, resolve-se pela utilidade.”

As vantagens do sistema proposto então foram bem sintetizadas por JOÃO CABRAL nos seguintes termos:

A — Tem ele a simplicidade, reunindo num só escrutínio o processo, pelo qual se apuram os candidatos eleitos por terem atingido o quociente, em votação uninominal, e o da apuração de quais devem completar o número de representantes, por maioria relativa, no escrutínio da lista.

B — Não exige dos partidos cálculo algum complicado para dispor de suas forças.

C — Garante às opiniões em minoria a possibilidade de representação, desde que atinjam seus votos o quociente resultante da divisão do número de votantes pelo dos representantes a eleger. E tantas vezes o atinjam, tantos representantes elegerão, só dependendo isto da boa distribuição de seus votos.” (8)

Foi preciso, entretanto, um movimento revolucionário de amplitude para consagrar a representação proporcional. O Código Eleitoral de 1932 introduziu a idéia, implantando-a de acordo com os termos do projeto de ASSIS BRASIL (9) tendo sido constitucionalizada pelo Diploma Magno de 1934, prescrevendo a representação proporcional para a composição da Câmara Federal, das Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

O Código Eleitoral de 1935, constante da Lei nº 48, de 4 de maio do dito ano, incluiu igualmente o princípio, regulado ainda pelo Código novo de 1945, Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio, chamado Lei Agamemnon Magalhães, regulando matéria no Capítulo III, Título 1º, Parte IV. O Código Eleitoral de 1945 outorgou a atribuição das sobras eleitorais ao partido majoritário, segundo o art. 48 da Lei Agamemnon Magalhães.

Porém, houve muitas discussões críticas a respeito da distribuição das sobras eleitorais. Entre outros critérios mais importantes para a distribuição das sobras eleitorais, ora tais sobras são atribuídas ao partido majoritário, como na Lei Agamemnon Magalhães, ora predomina o critério dos maiores restos, preconizado por ARAÚJO CASTRO, ora o das maiores médias, ora o processo de HONDT.

Em face dessas críticas, o Código Eleitoral, constante da Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950, procurou aperfeiçoar o sistema da representação proporcional, e, no tocante à distribuição das sobras, afastou-se da Lei Agamemnon, encaminhando-se por uma combinação do sistema das maiores médias com o sistema de HONDT.

O aludido Código Eleitoral enumerou diversos dispositivos, do art. 55 ao art. 63, regulando e debatendo a matéria, ficando assim pacificamente integrada na legislação brasileira a técnica da representação proporcional, que tantos debates tem provocado tanto no País como no estrangeiro.

O novo Código Eleitoral Brasileiro, constante da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, nos artigos 105-113, trata da representação proporcional, que é também mantida pela Constituição vigente, a Constituição de 1967, com a sua Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969.

3. O valor da representação proporcional. — Dificilmente pode negar-se o valor da representação proporcional. Ela busca, tanto quanto possível, fazer do Parlamento um sistema fiel da opinião pública partidária. Através dela se assegura a representação das minorias, e não somente o controle desbragado das maiorias espezinhando as minorias públicas. É de aceitar-se como razoável a idéia da representação das minorias, garantida através da representação proporcional.

A grande objeção crítica realizada contra o sistema da representação proporcional se orienta no sentido de que ele provoca uma certa instabilidade de poder. Aí está o exemplo da Inglaterra, com o sistema majoritário e os longos Gabinetes. Aí está o exemplo da França, com a representação proporcional e os Ministérios de curta duração.

DUGUIT elogia o sistema da representação proporcional, contudo o reputa desaconselhável para países sem sólida estrutura partidária, com inúmeros partidos políticos, como na França, provocando inevitavelmente o enfraquecimento do poder através da pulverização da estrutura partidária e das possíveis colisões entre eles.

É essa a razão pela qual diversos países admitem a representação proporcional; entretanto, procuram dosá-la pela atribuição dos restos ao partido majoritário, como aconteceu com a Lei Francesa de 1919, a Lei Agamemnon Magalhães, a fim de favorecer a estabilidade governamental.

De modo geral, a ciência política e o direito público não discutem a justiça da representação proporcional. O movimento tomou amplitude e mesmo foi defendido por inúmeros líderes socialistas, inclusive JUARES. Este, em dois discursos pronunciados na Câmara dos Deputados da França, em 1909, depois

de relembrar as origens do pensamento proporcionalista em FOURIER e CONSIDÉRANT, mostrou que, desde quando o socialismo se organizou como partido, em Erfurt, o movimento foi apoiado pelos programas e manifestos do Partido Socialista. JUARES proclamava que a representação proporcional era a "tradição mais antiga, mais nobre, mais gloriosa do Partido". "Em 100 eleitores — dizia ele — é revoltante que 51 arroguem todos os poderes e que 49 sejam reduzidos à escravidão."

A representação proporcional é, assim, a conseqüência de uma justiça na representação política. Diversas objeções são trazidas contra ela, se salientando as dificuldades técnicas e complicações do sistema, a restrição à liberdade de escolha dos eleitores e os obstáculos que traria à formação de uma maioria parlamentar sólida. Entretanto, tais dificuldades podem ser superadas, pois as complicações técnicas são resolvidas pela ciência, a liberdade de escolha dos eleitores pode ser parcialmente concedida através do voto preferencial, a estabilidade governamental amparada por uma proteção aos maiores partidos políticos.

Por isso mesmo é que a representação proporcional se expandiu, na Europa se observando a seguinte seqüência histórica na sua aceitação: a Bélgica foi um dos primeiros a admiti-la, em 1899; (¹⁰) a Suíça consagrou-a em alguns dos seus cantões a partir de 1891 e foi admitida pela Federação em 1918 para o Conselho Nacional, através da iniciativa popular, em face da resistência oposta pelo governo. Ainda na Europa, a Romênia consagrou o princípio em 1902, a Suécia em 1909, a Dinamarca em 1915, a Holanda em 1917, a Itália em 1919, o Luxemburgo em 1919, a Islândia em 1920. As Constituições, depois da Primeira Guerra Mundial, como as da Alemanha, Austria, Tcheco-Eslováquia, Finlândia, Estônia, Polônia e outros países, tornaram da representação proporcional um princípio constitucional. A Noruega e a Bulgária também consagraram o pensamento. Assim, grande parte da Europa o admitiu, para daí irradiar-se pelo pensamento contemporâneo.

É bem verdade que em alguns países, como na França, foi mais árdua a luta pela representação proporcional. Esta foi, afinal, admitida em 1919, porém depois repudiada em 1927, pela Lei de 27 de julho do dito ano, que estabeleceu provisoriamente o princípio majoritário, a fim de evitar a eleição de parlamentares comunistas.

Na França, as Leis de 17 de agosto de 1945 e 13 de abril de 1946 consagraram o sistema, muitos países europeus admitindo a idéia, que, como se disse, hoje em dia tem uma grande amplitude, distendendo-se até sua assimilação em diversos países latino-americanos, incluindo o Brasil.

4. Os Processos técnicos da representação proporcional. — A representação proporcional não visa apenas a uma simples representação das minorias. A sua finalidade é mais ampla. Ela visa a assegurar aos partidos políticos uma representação correspondente a sua força numérica. Para tanto, é preciso uma medida exata, simbolizando tal força numérica, a fim de que cada partido se expresse no Parlamento através de um número determinado de votos.

Este número determinado de votos, formando a medida comum, vem a ser denominado cociente eleitoral ou número uniforme. Através do cociente eleitoral e do número uniforme, se obtém a medida exata de representação dos partidos políticos.

O que é o cociente eleitoral? É aquela cifra que se obtém pela divisão do número de votantes em uma determinada circunscrição pelo número de cadeiras a preencher. Por exemplo, há 200.000 votantes e 5 cadeiras a preencher, então o cociente eleitoral será de 40.000. (7) Destarte, cada partido terá tantas cadeiras quantas vezes ele venha a conter o cociente eleitoral. Exemplificando: Lista A: 80.000 votos; duas vezes o cociente eleitoral, duas cadeiras no Parlamento. Lista B: 40.000 votos, uma cadeira. Lista C: 40.000 votos, uma cadeira. Lista D: 40.000 votos, uma cadeira.

O que é o número uniforme? O número uniforme, também chamado de cociente uniforme, é o número de votos fixados de antemão para todo o território, e que cada lista deve conseguir para eleger um representante. Destarte, tantas vezes quanto a lista contiver este número, tantas cadeiras lhe serão atribuídas. Na prática, a Lei Eleitoral fixará o número uniforme de 20.000, por exemplo, e, todas as vezes que um partido contiver tal número, terá direito a um representante no Parlamento.

5. **A repartição das cadeiras ou as sobras eleitorais.** — É claro que, se o número de votos de cada partido fosse um múltiplo exato do cociente eleitoral ou do número uniforme, seria bastante fácil e rápido o cálculo das cadeiras que seriam atribuídas a cada partido.

Entretanto, nem sempre isso acontece, pois há sempre sobras eleitorais, surgindo assim o problema momentoso e difícil da utilização dos restos. A que partido atribuir as cadeiras no ar, ou as sobras eleitorais? Eis um difícil e complicado problema técnico que, aliás, tem sido resolvido diferentemente pelos diversos processos técnicos de direito eleitoral.

Convém, assim, assinalar que a maneira da atribuição dos restos eleitorais difere de conformidade com o sistema mais importante, isto é, o sistema do cociente eleitoral e o sistema do número uniforme. Ao estudioso cumpre, assim, fazer uma resenha técnica do problema, a fim de esclarecer a matéria com o interesse que ela merece.

6. **A atribuição dos restos eleitorais no sistema do cociente eleitoral.** — Importa um esclarecimento exato do problema. Para esse fim, tomemos alguns exemplos numéricos, mencionados por BARTHÉLEMY, DUEZ e LAFERRIÈRE. Suponhamos uma circunscrição de 30.000 eleitores, com 6 (seis) cadeiras a preencher: o cociente eleitoral será de 5.000.

Três listas se apresentam simultaneamente: Lista A, 11.500 votos; Lista B, 10.200 votos; Lista C, 8.300 votos.

Com a aplicação do cociente eleitoral, têm-se os seguintes resultados:

$$A \frac{11.500}{5.000} = 2 \text{ cadeiras, sobrando } 1.500 \text{ votos.}$$

$$B \frac{10.200}{5.000} = 2 \text{ cadeiras, sobrando } 200 \text{ votos.}$$

$$C \frac{8.300}{5.000} = 1 \text{ cadeira, sobrando } 3.300 \text{ votos.}$$

Verifica-se, destarte, que 5 cadeiras foram preenchidas, mas sobra uma. A que partido atribuí-la? Funcionam então os diferentes sistemas, a saber:

A) **Sistema da mais forte média.** — O sistema da mais forte média procura representar o partido que obtenha maior número de eleitores. Para esse efeito, se atribui a cadeira a cada uma das listas, de conformidade com aquele partido que tenha obtido a mais forte média, no tocante à cadeira suplementar:

A — Teria três cadeiras para 11.500 eleitores.

Média 3.833.

B — Teria três cadeiras para 10.200 eleitores.

Média 3.400.

C — Teria duas cadeiras para 8.300 eleitores.

Média 4.150.

Como C tem a mais forte média, a cadeira no ar lhe seria atribuída, tendo-se então o seguinte resultado final: A duas cadeiras, B duas cadeiras, C duas cadeiras.

B) **Sistema de Hondt ou do divisor eleitoral.** — O sistema de HONDT visa a aplicação da mais forte média. O seu nome deriva do próprio inventor. É adotado na Bélgica, desde 1899.

Através dele se divide sucessivamente o número de votos obtidos em cada lista por 1, 2, 3, 4,

No exemplo acima citado, ter-se-iam três listas, com o seguinte resultado aduzido de LAFERRIÈRE:

	LISTA A	LISTA B	LISTA C
Divisão por 1	11.500	10.200	8.300
Divisão por 2	5.750	5.100	4.150
Divisão por 3	3.833	3.400	2.766

Colocam-se os cocientes na sua ordem decrescente, de acordo com o número de deputados a eleger, no caso em apreço 6, e ter-se-á, então, o divisor eleitoral ou cifra repartidora:

11.500 10.200 8.300 5.750 5.100 4.150

Cada lista obterá tantos deputados quantas vezes contiver a cifra repartidora, no caso vertente, da seguinte maneira:

$$\text{LISTA A} = \frac{11.500}{4.150} = 2 \text{ cadeiras}$$

$$\text{LISTA B} = \frac{10.200}{4.150} = 2 \text{ cadeiras}$$

$$\text{LISTA C} = \frac{8.300}{4.150} = 2 \text{ cadeiras}$$

C) **Sistema dos maiores restos ou sistema suíço.** — No sistema dos maiores restos ou sistema suíço, que favorece os pequenos partidos, ao contrário do sistema de HONDT, este favorecendo aos grandes partidos, se atribuem as sobras eleitorais ao agrupamento partidário que tiver maior número de votos inutilizados.

No exemplo já mencionado, a lista A tem duas cadeiras e 1.500 votos de sobra, a lista B duas cadeiras e 200 votos inutilizados, a lista C uma cadeira e 3.300 votos inutilizados. Esta última lista, então, teria a cadeira de sobra. ⁽¹²⁾

D) **Sistema AGAMEMNON MAGALHÃES** — Tal sistema foi adotado no Brasil pelo Código Eleitoral de 1945. A respeito dele se disse em obra de nossa autoria: “O Prof. AGAMEMNON MAGALHÃES, político cheio de talentos e manhas, com a sua reconhecida penetração psicológica sobre o nosso meio social e político, elaborou assim uma lei, democraticamente inatacável, malgrado a opinião contrária da propaganda conservadora, porém que favorecia, como a lei francesa, os partidos majoritários, golpe de sabedoria política a permitir a vitória espetacular dos partidos oficiais, pelo aproveitamento dos restos eleitorais. Provavelmente, à sua rara acuidade de homem experimentado na política, não lhe era estranha essa máxiama de JOAQUIM NABUCO sobre a realidade nacional: “A máquina eleitoral é automática e, por mais que mudem a lei, o resultado há de ser o mesmo”. A situação sempre ganhava no Brasil da época.”

O dito Código Eleitoral de 1945 estabeleceu três momentos diversos na apreciação do escrutínio, através do cociente eleitoral, do cociente partidário e das sobras eleitorais. De feito, assim se pronunciava o art. 45 do dito Código Eleitoral: “Determina-se o cociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelos de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, e equivalente a um se superior”. Esta regra é completada pela norma do art. 47, assim formulada: “Determina-se para cada partido o cociente partidário dividindo-se pelo cociente eleitoral o número de votos válidos dados em cédulas sob a mesma legenda, desprezada a fração”. Ou, afinal, pela preceituação do art. 48: “Os lugares não preenchidos com a aplicação do cociente eleitoral e dos cocientes partidários são atribuídos ao partido que tiver alcançado maior número de votos, respeitada a ordem de votação nominal de seus candidatos”.

Esta idéia de atribuição dos restos eleitorais ao partido majoritário já havia sido preconizada por ASSIS BRASIL SAMPAIO DÓRIA, na obra **Os Direitos do Homem** (pág. 369), também a defende, nos seguintes termos:

“Como prover o resto?

O sistema dos cocientes, com a providência de acrescentar uma unidade às partes inteiras do cociente, quando a parte fracionária for superior a meio, pode evitar que fique algum lugar por preencher.

Mas pode deixar sem provimento um ou mais lugares. E, neste caso, como resolver esse provimento?

Proceder-se a outra eleição, para o provimento de um só lugar vago, seria vencer a maioria, pois que o princípio majoritário não poderia deixar, no caso, de ser aplicado. Para evitar os trabalhos de nova eleição por tão pouco, em vez de convocar de novo o eleitorado, poder-se-iam atribuir, sem mais trabalho, e para os mesmos resultados, os restos à maioria.

Não haveria mal nesta atribuição. O que se pretende é organizar o governo representativo, compor o Parlamento. Mas não se compreende organizar um corpo legislativo sem eficiência.”

Tal critério foi aplicado na dita Lei Eleitoral de 1945, porém se argumentou que tal preceito seria inconstitucional diante do art. 134 da Constituição Federal Brasileira de 1946. O sistema de restos, então adotado, colidiria com o texto da Lei Magna. O assunto foi apreciado pelo Superior Tribunal Eleitoral que, entretanto, se pronunciou favoravelmente ao sistema AGAMEMNON MAGALHÃES, não obstante o voto vencido de JOSÉ ANTONIO NOGUEIRA, naquele Tribunal.

7. Atribuição dos restos eleitorais no sistema do número uniforme. — A atribuição dos restos eleitorais se realiza de um modo mais rigoroso no sistema do número uniforme ou do cociente uniforme. Objetiva-se uma proporcionalidade mais exata, porque cada partido recebe, em cada circunscrição, tantas cadeiras quanto o seu número de votantes abrange o número uniforme.

Seguidamente, os votos não utilizados por um partido são conglobados numa lista regional ou numa lista nacional, abrangendo as circunscrições eleitorais menores, para repartir as cadeiras por partido, de conformidade com a relação do número eleitoral uniforme e dos restos inutilizados.

BARTHÉLEMY e DUEZ proclamam a respeito desta orientação: “Este sistema provoca a correção nacional dos erros locais da representação nacional”.

Ele foi adotado com as leis eleitorais alemãs de 1918 e 1920. Admitiu-se um número uniforme de 60.000. Cada partido elegeria, assim, tantos representantes quantos a sua legenda contivesse o dito número uniforme. Daí a variação conseqüente do número de deputados, segundo relembram, entre outros, BARTHÉLEMY, DUEZ, ESMEIN, LAFERRIÈRE. Assim, nas eleições de 1928,

concorreram 31 milhões de eleitores e foram eleitos 492 deputados; entretanto, nas eleições de 1930, este número de eleitores ascendeu a 35 milhões e o de deputados a 577. Este sistema não proporcionou estabilidade ao governo social-weimariano: 14 ministérios ascenderam ao poder em 7 anos, de 1919 a 1926.

Na época da aplicação da lei, foram estabelecidas 35 circunscrições eleitorais, cada partido elegendo um deputado para cada 60 mil votos — 60 mil era o número uniforme. As sobras eleitorais eram atribuídas às listas das circunscrições que apresentassem os maiores restos, e, enfim, as sobras que não foram utilizadas nas uniões das circunscrições eram remetidas para uma lista nacional apresentada para todo o Estado alemão. Destarte, surgiam três tipos de deputados: **a)** os deputados eleitos no interior de uma circunscrição; **b)** os deputados eleitos em uma união de circunscrições, as sobras encaminhadas para uma circunscrição; **c)** os deputados eleitos no país inteiro pelas sobras sobre a lista nacional do partido.

8. As grandes tendências da legislação eleitoral quanto à representação proporcional. — Certas tendências da legislação eleitoral procuram fortalecer os grandes partidos. Outra orientação visa, antes, a fortalecer os pequenos grupos partidários. Técnicas surgiram para cristalizar estas orientações doutrinárias.

A técnica de HONDT visa a amparar os grandes partidos políticos. Ela se realizou parcialmente na lei eleitoral francesa, de 12 de julho de 1919, na lei eleitoral italiana, de 13 de dezembro de 1923, na lei eleitoral, de 27 de março de 1926, da Romênia, no Código Eleitoral Brasileiro, de 1945, entre outras legislações. A respeito da lei eleitoral romena de 1926, esclarece ESMEIN: "Para conceder maior importância aos interesses do país sobre os interesses locais, para constituir uma maioria governamental capaz de assegurar a realização de seu programa, esta lei totaliza os votos obtidos no conjunto do país para cada partido e atribui as cadeiras segundo os resultados globais. O partido que obtém no país a maioria relativa, pelo menos 40% dos sufrágios, permanece com 50% dos mandatos. O resto dos mandatos é repartido entre todos os partidos políticos, inclusive o partido majoritário... As minorias obtêm, sem dúvida, um número de cadeiras inferior àquele que lhe daria a representação proporcional pura e simples. Contudo, pelo menos, elas terão um mínimo de representação, desde que reúnam 2% dos sufrágios expressos".

Já um princípio diferente é aquele advindo da orientação de HAGENBACH, levando necessariamente a um fortalecimento dos pequenos partidos. Conseqüentemente, também provoca a instabilidade ministerial, conquanto não fosse desejada pelos seus teóricos. É o critério adotado na Alemanha social-weimariana, com as suas mencionadas leis eleitorais de 1918 e 1920 para as eleições nacionais do Reichstag, pela Prússia, com a sua Constituição de 30 de novembro de 1920, acompanhada de outros Estados da federação alemã da época, pela Tcheco-Eslováquia com a sua lei eleitoral de 1920, pela lei eleitoral italiana de 10 de março de 1946 etc.

Seria interessante estudar os princípios subjacentes na lei eleitoral da Tcheco-Eslováquia, de 1920, estabelecendo três escrutínios. Segundo ela, em cada uma das 28 circunscrições em que se dividia o país, a comissão eleitoral, "composta de um representante de cada partido", determina o cociente eleitoral pelo número de vagas a preencher, atribuindo a cada lista partidária tantos lugares quanto o número de sufrágios recolhidos contém o mesmo cociente eleitoral, de sorte que, nesse "primeiro escrutínio", os candidatos são proclamados eleitos na ordem em que figuram na lista. Logo depois, as comissões eleitorais dos colégios, em se dirigindo à comissão eleitoral central, lhe comunicam o resultado da votação, indicando o número das cadeiras não atribuídas, o número de votos de cada lista não utilizados na repartição do primeiro escrutínio, e lhe enviando ao mesmo tempo uma lista nacional dividindo o número total de votos não utilizados no primeiro turno pelo número total das cadeiras não preenchidas adicionado da cifra 1, atribuindo a cada lista nacional tantos lugares quantos esta lista contém de vezes o cociente eleitoral nacional, sendo os candidatos proclamados eleitos na ordem em que figuram na mesma lista. Vem enfim o "terceiro escrutínio", quando sobram vagas a ser preenchidas, caso em que a comissão eleitoral central atribuirá sucessivamente uma cadeira a cada uma das listas que oferecem os maiores restos, proclamando-se eleito em cada partido o candidato que figura sobre a lista nacional do partido, imediatamente após o último candidato eleito no segundo escrutínio. Na qualidade de um coroamento doutrinário dessa técnica de legislação eleitoral integral, a fim de se proibir a multiplicação excessiva de listas, são excluídos de participação no segundo e terceiro escrutínios os partidos que não obtiveram, numa circunscrição, uma cifra de votos ao menos igual a 20.000, os motivos análogos, chamados "cláusula do **quorum**".⁽¹³⁾

Predominam, assim, duas orientações diversas: uma é conducente à proteção dos pequenos partidos, entretanto provoca a instabilidade governamental, mas já a outra fortalece os grandes partidos e busca sobretudo estabelecer uma consolidação das maiorias, mesmo dentro da representação proporcional.

9. Exposição genérica e sintética sobre os diversos sistemas de representação das minorias e de representação proporcional. — De um modo geral, o leigo tende a confundir a representação das minorias e a representação proporcional. Entretanto, os técnicos do direito público as distinguem, a exemplo de LAFERRIÈRE. Ele adverte que a representação das minorias busca permitir que as minorias partidárias obtenham certo número de cadeiras nas assembléias, mas sem atender a uma verdadeira representação proporcional. Por isso, a representação das minorias antes atenuaria os defeitos do sistema majoritário.

Em uma visão sucinta, poder-se-iam enumerar os sistemas do voto limitado e do voto cumulativo (representação das minorias), afora os sistemas do cociente eleitoral, o sistema preferencial, o sistema da concorrência de listas e o sistema do número uniforme (representação proporcional), como as principais técnicas mediante as quais se atenuam os defeitos do sistema majoritário.

Como se sabe, a representação proporcional e a representação das minorias surgiram para atenuar os resultados chocantes do sistema majoritário. Neste, às vezes, uma minoria bastante numerosa de eleitores não se representa na assembléia. Atente-se no caso ocorrido em 1943, eleição para a Câmara Municipal de Baltimore: os democratas conseguiram 67.370 votos, os republicanos 40.452 votos, estes representando 43% dos eleitores. Mas os republicanos a ninguém elegeram, por não se adotar a representação das minorias. É justamente isto que as novas técnicas procuram corrigir.

O primeiro modelo pensado é o **sistema do voto limitado**, também chamado de voto imperfeito. Ele é assim esclarecido pelo Prof. DARCY AZAMBUJA: "O eleitor não vota em todos os candidatos a eleger em seu distrito, mas em um número menor. Se se trata de eleger 5 deputados, por exemplo, cada eleitor só poderá votar em quatro. Deste modo, fica sempre uma vaga, que a minoria preencherá com qualquer número de votos. A desvantagem do voto limitado é que, se assegura representação da minoria, não a assegura de modo justo e proporcional. No primeiro exemplo que citamos, a maioria elegeria 4 candidatos dispondo de 10 mil votos, e a minoria, com 9 mil votos, elegeria somente um". (14)

Esta modalidade funcionou na Inglaterra, de 1867 a 1885, para as treze circunscrições eleitorais que elegiam três deputados à Câmara dos Comuns (**three cornered constituencies**), ainda, em 1867, no cantão de Vaud, no Brasil, de 1875 a 1881, na Itália, de 1882 a 1891, tendo ainda sido aplicada pela Lei Espanhola de 26 de junho de 1890 e pela Lei da República Argentina de 7 de abril de 1912, afora em alguns outros países. (15)

Outra forma de realização da representação de minorias é o **sistema do voto cumulativo**, provocando "um reforçamento artificial das minorias", segundo ensinam BARTHÉLEMY e DUEZ, e reputado por ESMEIN como "o mais simples e o melhor dos seus métodos". Se a maioria pulveriza o seu voto, uma minoria bem orientada pode conseguir vantagem. Cada eleitor, no dito sistema, dispõe de tantos votos quantas são as cadeiras a preencher, contudo distribui os votos segundo as suas preferências. Havendo 10 vagas a preencher, o eleitor pode dar 10 votos a um só nome, ou 7 a um deputado e 3 a outro, etc... Uma minoria disciplinada, calculando as suas forças, poderá eleger um ou vários candidatos, sobretudo se acumular os votos em um só candidato.

Tal critério foi introduzido preliminarmente na antiga colônia inglesa do Cabo, em 1853, bem como na Constituição de Illinois, de 6 de maio de 1870. Foi, ademais, empregado na Inglaterra, desde 1879, em eleições das **School-boards**, afora outras regiões. (16)

Outro modelo da representação proporcional é o que se realiza pelo **sistema do cociente eleitoral**, segundo o qual as eleições devem ser feitas em escrutínio de lista e por simples maioria relativa. Na essência do sistema está a idéia do cociente eleitoral. Este é o que resulta da divisão do número de votantes pelo número de deputados a eleger em uma circunscrição. Desde que um candidato obtenha o dito cociente eleitoral, ele está eleito. Imaginemos uma

circunscrição eleitoral onde existem 300.000 votantes e que eleja 10 deputados. O cociente eleitoral será o cociente de 300.000 por 10, isto é, 30.000: será eleito o candidato que obtiver 30.000 votos. Tal técnica mereceu uma modificação chamada por KLOETI o "cociente retificado" (**Verfahren mit echten Quotienten**), alterando o sistema em apreço, mas de leve, sem desfigurá-lo a essência. (17)

Vejamos ainda outro modelo da representação proporcional, que é o sistema preferencial de HARE e do dinamarquês ANDRAE, baseado simultaneamente na idéia do cociente eleitoral e na lista de preferência. STUART MILL o apoiou decididamente. Suponhamos, para exemplificar, uma circunscrição eleitoral que deve eleger 10 deputados e tenha 100.000 eleitores. O cociente eleitoral simples é de 10.000; o número de votos suficiente para a eleição de um candidato. Recolhem-se os boletins de votos, que são contados. Chama-se e registra-se apenas, no início, o candidato que se acha à frente de cada boletim. Obtendo o dito candidato 10.000 votos, está automaticamente eleito; se outras listas apresentam o seu nome em primeiro lugar, desde que ele já está eleito, não se tem mais conta do seu nome. Contudo, o voto não se perde, pois é aproveitado em favor do candidato que o eleitor colocou na segunda vez sobre a lista. E assim por diante.

Este sistema foi adotado na Dinamarca, em 1853, na eleição de 52 membros do **Landsting**. Foi também praticado pela República da Costa Rica, na eleição para deputado, em 1894. O seu defeito é de não proceder bem à utilização dos restos do cociente eleitoral. (18)

Passemos a examinar o chamado **sistema da concorrência de listas**. Assim o chama DUGUIT. ESMEIN o designa pelo nome expressivo de **sistema da concorrência dos partidos**. Porque, nele, o partido político assume um relevo especial, mas os eleitores passam para um segundo plano, tornam-se figuras secundárias.

Importa, então, saber como os lugares do Parlamento serão distribuídos segundo os diversos partidos políticos, de acordo com os votos que cada um deles pode reivindicar. No sistema da concorrência dos partidos, o eleitor não tem propriamente uma plena liberdade de escolha dos deputados, antes esta é realizada pelo próprio partido político, mais claramente, pela sua cúpula. O eleitor apenas demonstra preferência diante das listas ou chapas eleitorais, que lhe são apresentadas.

ESMEIN esclarece que as seguintes regras decorrem naturalmente desta técnica: **a)** nenhum candidato pode ser apresentado em mais de uma lista, pois ninguém pode pertencer simultaneamente a dois partidos diferentes; **b)** o eleitor não pode também compor uma chapa inteiramente à sua vontade, mas pode, apenas, preferir os candidatos inscritos nas listas regularmente apresentadas; **c)** votando por um candidato de uma chapa, o eleitor não pode evitar que seu voto deixe de valer para a lista em si mesma, pois ele não pode adotar o candidato de uma lista sem adotar implicitamente a própria lista; **d)** segundo a mesma lógica, o eleitor não deve poder modificar a ordem de

preferência entre os candidatos, tal qual estabeleceram os que apresentam a lista, nem pode, outrossim, suprimir um ou vários candidatos.

Nesse pressuposto doutrinário, baseia-se a lei eleitoral tcheco-eslovaca de 20 de fevereiro de 1920, sobre a qual PIGOT nos proporcionou síntese elucidativa intitulada **Um Ensaio de Representação Proporcional Integral, a legislação eleitoral da Tcheco-Eslováquia**.⁽¹⁹⁾ Parte do princípio de que o eleitorado deve votar por princípios e idéias, não pelos homens, eliminando, conseqüentemente, o voto de preferência.

Cabe distinguir, na verdade, duas subespécies do sistema da concorrência dos partidos. Eles são geralmente conhecidos pelos nomes de **sistema de Hondt** e **sistema de Hagenbach**. O primeiro foi utilizado na Bélgica desde 1899, o segundo na Suíça. Eles se distinguem pela maneira da utilização dos restos, ora favorecendo os grandes partidos, ora os partidos políticos secundários.

KLOETI, na obra **A Eleição Proporcional na Suíça** (págs. 379 a 382), assim explica o funcionamento do sistema d'HONDT: "Suponhamos uma circunscrição que elege 5 deputados. Os radicais, os liberais e os democratas socialistas apresentam três listas, I, II e III, e estas obtêm o seguinte número de votos: lista I, 1.500; lista II, 800; lista III, 600. A quem se deve atribuir a primeira cadeira? À lista I, pois, evidentemente, ela deve obter ao menos um lugar. A quem se deve atribuir a segunda cadeira? Se a damos à lista I, ela faz um representante por 750 votantes (metade de 1.500). Porém, a lista II obteve 800 votos; assim, nós lhe atribuímos a segunda cadeira. Não podemos, porém, atribuir a terceira à lista III; pois ela faria um representante por 600 votos, enquanto a lista I, com duas vezes 750 votos, não obteve senão uma cadeira na repartição. A terceira vaga retorna assim à lista I. Se nós dêssemos a quarta cadeira à lista I, os radicais conseguiriam um representante por 500 votos ($1.500 = 500 \times 3$); se a atribuíssemos à lista II, esta conseguiria um mandato por 400 votos ($800 = 400 \times 2$). Mas a lista III recolheu 600 votos e ainda não adquiriu nenhum representante; ela obtém então, por fim, um mandato (o quarto). Agora o quinto mandato é concedido à lista I, que assim faz um representante com 500 votos, enquanto que se o atribuíssemos às listas II ou III, elas fariam respectivamente um mandato por 400 ou 300 votos. Aí está a repartição operada. O resultado final se estabelece assim: lista I, 1.500 votos e 3 representantes; lista II, 800 votos e 1 representante; lista III, 600 votos e 1 representante. A distribuição é tão proporcional quanto o permite a indivisibilidade dos mandatos... Sob o ponto de vista da matemática pura, o método d'HONDT é inatacável. Agora, mediante que fórmula mecânica se pode exprimir esse modo de repartição?... Em nosso exemplo, escrevemos primeiro para cada lista o número de votos que ela efetivamente obteve. Ao lado do maior desses números foi escrita a cifra 1; depois se divide esse número 1.500 por 2, e se escreve a cifra 2 ao lado do maior dos três números 750, 800 e 600; então se dividem 800 por 2 e se comparam os três novos números 750, 400, 600, o último é o maior, e assim se procede sucessivamente até que se alcance o número querido de cadeiras".⁽²⁰⁾

O segundo tipo da concorrência dos partidos é o sistema de HAGENBACH ou HAGENBACH-BISCHOFF. Tal sistema é chamado de **sistema**

dos maiores restos, na terminologia italiana (*sistema dei piu grandi resti*) e também na terminologia francesa (*systeme des plus grands restes*). Nele se obtém o cociente eleitoral através da divisão do número total de eleitores pelo número das cadeiras a partir, atribuindo-se, então, tantas cadeiras a cada partido quantas vezes eles contenham o dito cociente, redistribuindo-se posteriormente as cadeiras vagas pelos partidos que apresentam os maiores restos. (21)

Verifica-se, assim, que o sistema de HAGENBACH, contrariando os princípios do sistema de VIKTOR d'HONDT, protege amplamente os partidos secundários, procurando realizar uma representação proporcional integral. Técnica oposta é a d'HONDT, beneficiando os grandes partidos políticos. É o que salienta BISCARETTI DI RUFFIA, afirmando que o método de HAGENBACH "favorece as minorias em confronto com as maiorias", também assim opinando BARTHÉLEMY-DUEZ, nos seguintes termos: "De uma maneira geral, o sistema dos maiores restos favorece os partidos de importância secundária, em detrimento dos grandes partidos: resultado inverso daquele produzido pelo sistema d'HONDT". (22)

É indispensável, agora, expor as linhas mestras do último dos sistemas eleitorais, que KAISENBERG, em seu estudo intitulado **Representação Proporcional**, chama de **sistema eleitoral automático**, reputando-o como a mais nova forma de representação proporcional (*neueste Form der Verhaeltniswahl*), na Alemanha sendo designado pelo nome de *automatisches Wahlsystem*. Ele é chamado de sistema do número uniforme por BISCARETTI DI RUFFIA ou de "número eleitoral uniforme" por BARTHÉLEMY-DUEZ. Ele se inspirou na Constituição de Baden, de 1919, que o admitiu pela primeira vez. Depois passou para a Alemanha Federal, com a sua lei eleitoral de 1º de maio de 1920.

Segundo o dito sistema, cuja síntese aqui é feita de acordo com os ensinamentos de KAISENBERG, POHL, BISCARETTI DI RUFFIA, BARTHÉLEMY-DUEZ e LAFERRIERE, se estabelece um número eleitoral uniforme, recebendo cada lista, em cada circunscrição, tantas cadeiras quanto as que sua cifra eleitoral contém o referido número. Assim, o número eleitoral uniforme do "sistema automático" corresponde ao cociente eleitoral do sistema da concorrência dos partidos. Na lei eleitoral alemã de 1920, o número eleitoral uniforme é de 60.000, de sorte que cada partido recebe um número de cadeiras equivalente ao número de vezes que atinge a mencionada cifra uniforme, permanecendo agora o problema da utilização dos restos assim resolvido: os votos restantes são transferidos a uma lista nacional dos partidos, que recebem tantas novas cadeiras quanto seu total de sufrágios, não utilizados nas circunscrições, encerra o número eleitoral uniforme, sendo afinal as vagas atribuídas às listas partidárias que apresentam os maiores restos. (23)

Estes são os grandes modelos de sistemas eleitorais, adotando a representação proporcional, que hoje em dia tem uma amplitude universal, pois somente alguns países dele se afastam, entre eles se salientando a Inglaterra e os Estados Unidos, no mundo ocidental. (24)

10. **A representação proporcional na sistemática da Constituição de 1946 e na Emenda Constitucional nº 1, de 1969.** — Na Constituição Brasileira de 1946, a Câmara dos Deputados se compunha de representantes do povo, eleitos segundo o sistema de representação proporcional, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios (arts. 56 e 58). É interessante salientar que o regime constitucional brasileiro de 1946 concedeu representante na Câmara dos Deputados não só aos Estados-Membros como também ao Distrito Federal e aos Territórios. Diferiu destarte do sistema norte-americano, pois autorizou representantes ao Distrito Federal, no Congresso, segundo a inspiração argentina, proveniente de ALBERDI. A mesma Constituição de 1946 (art. 60) admitiu também Senadores para o Distrito Federal, mas os Senadores eram eleitos pelo sistema majoritário.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, admite a representação proporcional para a Câmara Federal dos Deputados, por Estado e Território (exceto de Fernando de Noronha), mas o Distrito Federal não elege Senadores nem Deputados.

A eleição se processa dentro do Quadro de eleitores de cada uma dessas unidades da Federação, dentro de um critério territorial, cada Estado formando assim uma circunscrição eleitoral. Cada circunscrição eleitoral se divide em zonas (os Municípios), e estas em seções eleitorais, que recebem o voto. Em face dessa divisão territorial, os eleitores de uma circunscrição só poderão votar em outra mediante formalidades processadas na Justiça Eleitoral. Nas eleições municipais, já a unidade é a própria zona eleitoral.

A representação proporcional tende a ser consagrada em inúmeros países, mas deve ser buscado um critério que assegure a constituição de maiorias sólidas.

Segundo ASSIS BRASIL, no livro **Democracia Representativa**, "os resultados culminantes que se buscam em uma eleição devem ser: 1º — Constituição de um instrumento digno da função de deliberar (maioria); 2º — Possibilidade de representação das várias opiniões em posição (minoria). A maioria prepondera de direito nas deliberações e tem a responsabilidade do que deliberar; depois de haver assegurado a todas as opiniões aptas meios seguros de se fazerem representar, ela fica livre para cuidar de si e rodear-se das condições indispensáveis ao desempenho da sua missão, e, entre essas condições, já ficou demonstrado que o número é dos mais essenciais. O sistema eleitoral que não facilitar o cumprimento dessa condição será incompleto e vicioso"

Esta é também a opinião do eminente jurista BARBOSA LIMA SOBRINHO, nas **Questões de Direito Eleitoral** (Recife, 1949, págs. 265 e 266):

"Mas a representação das minorias não é o único interesse da democracia; há que pensar também na força dos governos, ou na solidez das maiorias. A exagerada fragmentação dos partidos políticos e o enfraquecimento das maiorias parlamentares tornam quase impossível a tarefa da administração. Esse o motivo do fracasso de

quase todas as democracias, que na Europa haviam adotado o regime parlamentar e a representação proporcional. Muito antes desse fracasso, ASSIS BRASIL soubera defender o princípio, que hoje figura em nossa lei eleitoral, dizendo: "Cada opinião tem direito a tantos representantes quantas vezes mostrar possuir um cociente resultante da divisão do número de votantes pelo de representantes a eleger; as forças que se perderem, por não alcançarem o cociente, ou por excederem dele, aumentarão aquela a que tiver incumbido o poder de deliberar."

"Em suma, há qualidades e defeitos em todos os sistemas eleitorais, que precisam atender a dois interesses contraditórios: a representação das minorias e a constituição de maiorias sólidas. O exagero num sentido, ou noutro, prejudica a democracia, que não pode subsistir, ou funcionar normalmente, quando excluídas as minorias, ou quando se tornem demasladamente fracos os governos constituídos. A excessiva divisão e subdivisão das forças políticas cria assembléias tão fragmentárias, que só se consegue chegar à formação de maiorias e, conseqüentemente, à organização de governos, mediante coligações aleatórias, precárias e não raro imorais."

"A experiência do regime democrático, no Universo, mostra que a democracia é um sistema de partidos políticos. Não seria errôneo acrescentar que tem tudo a seu favor, se são poucos os partidos. O excesso de grupos enleia e esteriliza a ação governamental. Convém não esquecer que a democracia não se reduz a um cenário para a luta dos partidos; tem que ser, antes de tudo, uma fórmula de organização para o governo de uma pátria." (25)

A representação proporcional se realiza no Brasil para a Câmara Federal, as Assembléias Legislativas e as Câmaras de Vereadores. Atualmente, há no Brasil 3.952 Municípios, para cujas câmaras municipais também se aplica a representação proporcional.

Hoje no Brasil há dois partidos políticos, a ARENA e o MDB, embora não esteja vedada legalmente a formação de novos partidos. A ARENA dispõe de diretórios municipais em quase todos os Municípios. Segundo informa o Deputado THALES RAMALHO, Secretário-Geral do MDB, em 1970, o MDB só havia constituído 1.181 diretórios dos 3.952 Municípios do Brasil, e já organizou 2.577 até o ano de 1974.

É de lembrar que, dos 3.952 Municípios, apenas 250 possuem mais de 50.000 habitantes. A lei só admite a remuneração dos vereadores em municípios com mais de 200.000 habitantes e, assim, só existem 34 Câmaras de Vereadores com remuneração (Thales diz que MDB aumentará bancada em novembro, in *Diário de Pernambuco*, de 1-6-74). Por conseguinte, a representação proporcional se estendeu amplamente no Brasil, abrangendo inclusive o regime municipal. (26)

BIBLIOGRAFIA

1. HAROLD GOSNELL, **Proportional Representation**, in *Encyclopaedia of the Social Science*, New York, 1935, XII, págs. 541-545.
2. HANS KELSEN, **Die Bundesverfassung vom 1 Oktober 1920**, comentário ao art. 26.
3. ANSCHUETZ, **Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919. Ein Kommentar fuer Wissenschaft und Praxis**, Berlim 1930, pág. 169: "Unter Verhaeltniswahl versteht man den Inbegriff der Wahlrechtssysteme, welche bezwecken, in der Zusammensetzung des Parlaments das Staerkeverkaeltnis der vorhandenen (genauer: der bei der allgemeinen Wahlen jewils beteiligten) Parteien zum Ausbruck zu bringen und insbesondere auch den kleineren Parteien, ueberhaupt den politischen Miderheiten, eine ihrer Staerke und Bedeutung entsprechende Vertretung in Parlament zu sichern".
4. GILBERTO AMADO, **Eleção e Representação**, Rio de Janeiro, 1931, pág. 77.
5. KLOETI, **Die Proportionalwahl in der Schweiz, Geschichte, Darstellung und kritik**, Berne, 1901, pág. 20. RAFAEL RAVEAU, **Derecho Constitucional Chileno y Comparado**, Santiago, 1939, pág. 99 e segs. Também a obra clássica de NICOLS SARIPOLOS, **La Democratie et l'Élection Proportionnelle**, Paris, 1899, págs. 27, 188 e segs. K. J. FRIEDRICH, **Teoria y realidad de la organización constitucional democrática**, México, 1946, pág. 266. Eis as obras iniciais sobre a representação proporcional: GERGONNE, **Sur les Élections et le Système Représentatif**, 1820. THOMAS GILPIN, **On the Representation of Minorities of Electors to Act with the Majority in Elected Assemblies**, Filadélfia, 1844. THOMAS HARE, **The Machinery of Representation, 1857 e Treatise on the Election of Representatives, Parliamentary and Municipal**, 1859.
6. PINTO FERREIRA, **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**, Rio, 2 vols., 1, págs. 400 e segs.
7. HUGH A. BONE, **American Politics and the Party System**, 1949, pág. 677.
8. JOÃO CABRAL, **Sistemas Eleitorais**, Rio, 1929, pág. 36.
9. OSWALDO TRIGUEIRO, **Representação Proporcional no Sistema Eleitoral Brasileiro**, in *Revista Forense*, vol. 153, pág. 8.
10. JULIEN LAFERRIÈRE, **Manuel de Droit Constitutionnel**, Paris, 1947, pág. 564. — J. BARTHÉLEMY, **L'Organisation du Suffrage et l'Experience Belge**, 1912.
11. Vide sobre o assunto: BARTHÉLEMY e DUEZ, **Traité de Droit Constitutionnel**, Paris, 2ª edição, 1933, pág. 362. DUGUIT, **Traité de Droit Constitutionnel**, Paris, 1921, 2ª edição, 5 vols., II, pág. 581. ESMEIN, **Élément de Droit Constitutionnel Français e Comparée**, Paris, 1927, 2 vols., 8ª edição, I, pág. 357.
12. BARTHÉLEMY-DUEZ, o. c., pág. 367. LAFERRIÈRE, o. c., pág. 574.
13. ESMEIN, o. c., págs. 377-378.
14. e
15. DOBRANIKI, **Ein Proportionalwahlvorschlag: eine Analyse des sogenannten limitierten Votums**, *Archiv des oeffentlichen Rechts*, XXVII, 1920, págs. 43 e segs. É a seguinte a noção do voto limitado dada por GEORG KAISENBERG, na sua síntese **Verhaeltniswahl**, in *Hwrechtsw* (cit.), VI, pág. 421: "Beschraenkte Stimmgebung: jeder Waehler kann nur fuer einen Bruchteil der zu waehlenden Vertreter stimmen, z.B. bei 4 oder 5 Abgeordneten nur fuer 3. Der Bruchteil 3 gehoert der Mehrheit, der Rest von 2 oder 1 der Minderhet. Der Bruchteil wird im vorays auf Grund der schaeztungsweise ermittelten voraussichtlichen Staerke der Parteien bemessen".
16. KAISENBERG, **Verhaeltniswahl, in Handwoerterbuch der Rechtswissenschaften**, Berlin und Leipzig, 1929, VI, pág. 421, esclarece da seguinte maneira o conceito do voto cumulativo: "Stimmenhaeuftung: Jeder Waehler kann auf einen Bewerber soviel Stimmen haeufen, als Abgeordnete im Wahlkreis zu waehlen sind. So kann auch eine Minderheit zu einer Vertretung gelaggen".
17. PINTO FERREIRA, o. c., I, pág. 405.
18. KAISENBERG, **Verhaeltniswahl**, pág. 422, assim entende o sistema de Hare: "Restverteilungsverfahren (Haresches System). Die Gesamtstimmzahl wird durch die Zahl der Sitze

- geteilt. Der Quotient (noetigenfalls auf die naechstoehere ganze Zahl aufgerundet) ist die Verteilungszahl. Jede Liste erhaelt sovít Stitze, als die Verteilungszahl in der Gesamtheit der fuer die Liste abgegebenen Stimmen enthalten ist. Bleiben Sitze uebrig, so werden sie den staerksten Listen mit den groessten Teilungsresten sugewiesen".
19. GEORGES PICOT, **Un Essai de Représentation Proportionnelle Intégrale; la législation électorale tchéco-slovaque**, in *Rev. Pol. et Parl.*, 1923, fevereiro, pág. 418.
 20. KAISENBERG, **Verhaeltniswahl**, in *Hwrechtsw.* VI, pág. 422, sintetiza o sistema de Hondt da seguinte maneira: "System Prof. Vikgor d'Hondt (Gent). Die Stimmenwahlen der einzelnen Listen Werden der Reihe nach duch 1, 2, 3 usw. geteilt. Von den so erhaltenen Zahlen werden die hoechsten ausgesodert, una zwar soviele, als Sitze zu vergeben sind Jeder Liste werden soviele Sitze zugewiesen, als Hoechstzahlen auf sie entfallen".
 21. KAISENBERG, **Verhaeltniswahl**, pág. 422, conceitua da seguinte maneira o sistema de HAGENBACH: "System Prof. HAGENBACH-BISCHOFF (Basel). Die Summe aller im Wahlkreis abgebenen Stimmen wird durch die Zahl der Sitze 1 geteilt. Durch den noetigenfalls auf die naechsthoehere ganze Zahl aufgerundeten Quotienten werden die Stimmzahlen der einzelnen der Reihe nach geteilt. Jede Liste erhaelt soviel Sitze, als diese Verteilung ergibt. Bleiben Sitze zugewiesenen Sitze 1 geteilt. Die Liste, bei der sich dabei der goesste Quotient ergibt, erhaelt einen weiteren Sitz. Die Divisionen werden solange fortgesetzt, bis die Sitze aufgeteilt sind".
 22. BISCARETTI DI RUFFIA, **Lo Stato Democratico Moderno**, Milano, 1946, pág. 212: "Altri sistemi (comoe quello adottato dalla Svizzera nel 1918, su un progetto di HAGENBACH, dopo lunghi anni di discussioni in Paese ed in Parlamento) sogliono più semplicemente determinare il quoziente elettorale dividendo il totale degli elettori per il numero dei seggi cui si deve provvedere, ad attribuendo tanti seggi a ciascuna lista quante volte il menzionato quoziente stà nella suma di voti ottenuto da ogni lista, assegnando poi i seggi sopravanzanti alle liste che presentano i maggiori resti (da cui il nome di sistema dei più grandi resti, che favorisce le minoranze in confronto delle maggioranze)".
 23. Vide a síntese de BISCARETTI DI RUFFIA, *o. c.*, pág. 212, sobre o sistema eleitoral automático: "Tecnicamente più per eito, quanto alla scientifica utilizzazione del resti, appare, infine, il metodo cha era stato accolto nella Republica germanica del 1919, com la legge elettorale del 1º maggio 1920 (detto del numero uniforme). Tale sistema predetermina, in relazione al rapporto già noto fra elettori e deputati, il menzionato numero uniforme (che, nelle specie, risultò, nel 1920, di 60.000), et ogni lista ottiene in ogni singola circoscrizione tanti seggi quante volte raggiunge il numero stesso. Tutti i resti, vengono, poi, trasferiti ad una lista di carattere nazionale, valevole per tutto lo Stato, ed ivi ogni partito consegue tanti seggi quante volte raggiunge, il numero uniforme, sommando i resti dei voti raccolti dal partito stesso in tutte le diverse circoscrizioni. Per non moltiplicare, tuttavia, all'accesso i piccoli partiti, che avrebbero potuto sfruttare le basse cifre di resti ottenute quà e là varie circoscrizioni, si era già ritenuto opportuno (nella legge menzionata) di stabilire che ogni partito non avrebbe potuto ottenere un numero di deputati sulla lista nazionale maggiore di quello già conseguito nelle varie circoscrizioni".
 24. STUART MILL, **Le Government Représentatif**, Paris, 1862, págs. 155-190. LACHAFELLE, **La Représentation Proportionnelle**, *Revue Politique et Parlementaire*, octobre, 1913, págs. 35 e segs. TECKLENBRUG, **Majoritaetwahl oder Proportionalwahl**, *Zeitschrift de Tuebingen*, 1906, pág. 341 e **Graduierte Stimmegebung und d'Hontschs Proportional Verfahren**, *Archiv des oeffentlichen Rechts*, LXVIII, 1911, págs. 194 e segs. HAGENBACH-BISCHOFF, **Verteilung der Sitze bei der proportional Vertretung**, *Zeitschrift de Tuebingen*, 1908, pág. 344. FISCHER WILLIAMS, **Recent development of proportional representation**, *Political science quarterly*, March, 1914, pág. 111. HUGH CECIL, **Proportional Representation**, *Contemporary Review*, Dec., 1919, pág. 609. HEINBERG, **History of the Majority Principle**, in *APSR.*, XX, 1926, págs. 52 e segs.
 25. BARBOSA LIMA SOBRINHO, **Questões de Direito Eleitoral**, Recife, 1949.
 26. Consulte-se sobre **Representação Proporcional** SAHID MALUF, **Direito Constitucional**, São Paulo, 1974, págs. 360-363.