

Voto distrital

SARA RAMOS DE FIGUEIRÊDO
Assistente Técnico da Subsecretaria de
Edições Técnicas

Apresentação

A presente documentação está dividida em duas partes.

Na primeira parte, oferecemos, em termos introdutórios, uma visão sintética da problemática da representação nos dias atuais. Segue-se-lhe a análise do tema específico do trabalho — voto distrital, aspectos técnicos, vantagens e desvantagens da aplicação, bem como o registro das variantes legislativas do sistema. Procuramos enfocar o voto distrital, tendo em vista a possibilidade da adoção do mecanismo para uma maior autenticidade da representação política. As opiniões dos cientistas políticos, a respeito, devem ser consideradas no sentido filosófico e doutrinário da matéria, porquanto foram proferidas antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 22, de 1982.

Na segunda parte, registramos dados históricos da adoção do voto distrital no Império e na Primeira República, finalizando o trabalho com a exposição das tentativas para a reinserção do instituto no direito público brasileiro, até a inscrição da norma do sistema distrital misto, majoritário e proporcional no Texto Constitucional vigente.

SUMÁRIO

— INTRODUÇÃO

1.ª Parte

- I — VOTO DISTRITAL E REPRESENTAÇÃO DISTRITAL
(Considerações gerais)
- II — MODALIDADES DO SISTEMA DISTRITAL (VOTO DISTRITAL NA INGLATERRA, FRANÇA, ALEMANHA, JAPÃO, ESTADOS UNIDOS, AUSTRÁLIA, CANADA, ÍNDIA E MEXICO)
- III — FIXAÇÃO OU DELIMITAÇÃO DOS DISTRITOS
- IV — VOTO DISTRITAL — ARGUMENTOS FAVORÁVEIS:
 - a) Autenticidade da representação — participação do eleitorado no processo político;
 - b) Voto distrital — Partidos Políticos
(estabilidade do sistema institucional — bipartidarismo — renovação partidária — lideranças — questões regionais — oligarquias políticas)
 - c) Voto distrital — Poder econômico — Poder governamental
- V — SISTEMA ELEITORAL E A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DE VOTOS
- VI — VOTO DISTRITAL — ARGUMENTOS CONTRÁRIOS
- VII — CONFRONTO DE ARGUMENTOS

2.ª Parte

- I — O VOTO DISTRITAL NO BRASIL
(Império e 1.ª República)
- II — CÓDIGO ELEITORAL DE 1932: SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL — NORMAS CONSTITUCIONAIS PERTINENTES — EXPOSIÇÃO DAS TENTATIVAS PARA A IMPLANTAÇÃO DO VOTO DISTRITAL
- III — PROJETOS APRESENTADOS:
 - a) Senado Federal
 - b) Câmara dos Deputados
- IV — PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO
- V — TRABALHO ELABORADO PELO SENADOR GUSTAVO CAPANEMA
- VI — INSTITUIÇÃO DO SISTEMA DISTRITAL MISTO:
 - a) Rápido histórico da Emenda Constitucional n.º 22, de 1962
 - b) Texto Constitucional vigente
 - c) Regulamentação do sistema distrital misto — Anteprojeto do Grupo de Trabalho do Ministério da Justiça
 - d) Projeto de Lei do Executivo
 - e) Comentários da Imprensa

INTRODUÇÃO

A participação política mais efetiva do cidadão no governo do Estado moderno impõe-se no Brasil preponderantemente urbano de hoje. Sob esse prisma, busca-se o aperfeiçoamento das instituições políticas com o objetivo de assegurar, ampliar e estender o exercício dos direitos democráticos.

As normas eleitorais que compõem o panorama legislativo são analisadas e comparadas como artífices das mudanças pretendidas.

O Texto Constitucional vigente consagra o regime representativo e democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos humanos fundamentais. A legislação eleitoral, em consequência, deverá nortear-se pelos seguintes preceitos: "autenticidade da representação; liberdade do voto; autenticidade do pleito; igualdade no acesso aos mandatos; maior extensão possível do sufrágio; e representação das minorias" (1).

No ideário político-constitucional, a representação, como se observa, está indissolúvel e essencialmente vinculada ao regime democrático. E a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo. Para cumprimento do postulado maior, a representatividade deve ser reflexo da vontade popular autêntica, reveladora de todas as áreas de opinião, de modo que nela se vislumbre o espelho da própria Nação.

Em razão, questionam-se os sistemas eleitorais clássicos em termos práticos e doutrinários. Aos sistemas majoritário e proporcional acrescentam-se novas fórmulas, as quais, atendendo à cultura de cada povo e aos reais interesses de cada comunidade, buscam consagrar a "representação verdadeira", na feliz expressão de ASSIS BRASIL.

Não há, consoante os mestres, um sistema eleitoral perfeito. "O sistema representativo dificilmente encontrará a solução para uma representação perfeita" diz THEMISTOCLES CAVALCANTI. Isto contudo, não obsta a procura constante do melhor processo de representação, equacionado, mais intensamente, agora, no sentido de uma participação maior e mais efetiva do povo na organização do poder. O aprimoramento da prática democrática não se extingue.

A democracia — dizem os estudiosos da ciência política — é fruto do funcionamento regular de um sistema que permita ao povo expressar periodicamente nas urnas o seu consentimento, aprovação e confiança nos seus dirigentes, naqueles que devem representá-lo no poder.

Esta confiança, este assentimento, brota das urnas, pelo voto, para que todo o povo, impedido fisicamente de reunir-se para decidir, tenha, através de seus representantes, a manifestação de suas aspirações, desejos e anseios (2).

A melhor solução consoante o Professor S. M. DAÑA MONTAÑO, para o problema da representação, consiste no aprimoramento do sistema eleitoral para que os eleitos sejam realmente representantes dos eleitores e estes possam controlar aqueles durante seu mandato para que sirvam real e eficientemente aos interesses e desejos do povo" (3).

(1) ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ e ODETE MEDANAR in "O Aperfeiçoamento da Legislação Eleitoral Brasileira", artigo publicado no livro *As Eleições Nacionais de 1978*, Fundação Milton Campos — vol. I — 1979, pág. 92.

(2) "Estudo comparativo sobre o voto distrital. A representação por Distritos eleitorais" — *Revista de Ciência Política* — vol. 18 — n.º especial, abril de 1975, pág. 46.

(3) DAÑA MONTAÑO, S. M. "A participação política e suas garantias", citado no trabalho "A Representação por Distritos Eleitorais" — *Rev. de Ciência Política* — vol. 19, n.º especial, abril de 1975, pág. 48.

Para J. C. DE MACEDO SOARES GUIMARÃES ⁽⁴⁾ “não se implantará uma verdadeira democracia no País sem se fazer um sincero esforço para educar o povo e, como conseqüência, que o sistema eleitoral seja capaz de escolher legítimos representantes e não meros mandatários dos caciques partidários”.

A moderna teoria da participação democrática, ou seja, a chamada representação participativa parte do princípio de que a representação não se esgota nos eleitores.

“A representação tem de guardar perfeita sintonia com organismos vivos da sociedade, já que a nível nacional a representação, por si só, não assegura à democracia os instrumentos eficientes para que ela se faça sentir como meta do governo. É necessário, para que seja legítima, que ela realmente se mantenha em vivo e permanente contato com o povo. Só o povo, através dos diversos segmentos sociais a que pertence, é que está em condições de decidir sobre as diretrizes e linhas políticas que venham a afetar sua existência” ⁽⁵⁾.

No contexto, poder-se-ia afirmar que a representação política, intimamente ligada às eleições e aos sistemas eleitorais, constitui, ainda, matéria complexa enquadrada em terreno de areias movediças em que se insere, além dos princípios do direito do voto, da livre escolha e seus corolários, a idéia, também, democrática, da participação efetiva do povo na escolha dos seus representantes.

Tal idéia vincula o conceito de representatividade à questão da identidade que, por sua vez, é uma questão de participação. O Professor TERCIO SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR esclarece o assunto ⁽⁶⁾:

“O conceito de representação, entretanto, não se separa — é muito difícil separá-lo — da questão da identidade, embora não sejam idênticos esses conceitos: nem sempre onde há representação há identidade, nem sempre onde há identidade há representação. Eu poderia dizer, em certo sentido, que, onde há crise de representação, a questão da identidade cresce. Onde a representação é estabilizada, o problema da identidade vai para segundo plano.

Nos últimos vinte anos, temos percebido, sem dúvida, um crescimento na questão da identidade, o que mostra a crise na questão da representação. A década de 60, por exemplo, na Europa, nos Estados Unidos, no próprio Japão, foi muito rica em

(4) J. C. DE MACEDO SOARES GUIMARÃES — “Voto distrital” — *Jornal do Brasil*, de 26-1-80.

(5) Senador TANCREDO NEVES — “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921”, *Cadernos da UnB*, 1981, pág. 131.

(6) Professor TERCIO SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR — “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921” — *Cadernos da UnB* — 1981, págs. 52 e segs.

crise da representação e de crescimento da questão da identidade. Basta lembrar alguma coisa que, creio, a maioria aqui tem ainda na memória: os famosos acontecimentos de maio de 1968, na França, depois alastrados por toda a Europa, mas que também já existiam em ebulição, desde o início da década, nos Estados Unidos e no Japão. Este fenômeno, chamado Maio de 1968, nos mostrou uma crise bastante violenta da representação, em nome da ascensão do problema da identidade. Os jovens franceses, em 1968 — e eu estava lá, nessa época — passavam a uma crítica violenta, que não era propriamente uma crítica da representação, era uma tentativa de desqualificar e desacreditar totalmente a questão da representação. Não se falava em eleição, falava-se “abaixo as eleições”. Havia frases escritas com esse sentido. Quer dizer, não se acreditava mais no processo representativo. Ao contrário, os autores — principalmente os autores de esquerda, na época: na Alemanha, HARBER, mais MARCUSE, nos Estados Unidos — falavam cada vez mais a respeito desse problema, dessa identidade. Falavam, senão numa democracia plebiscitária, pelo menos numa democracia onde houvesse a tal participação direta. A questão da identidade é uma questão de participação.

Os dois conceitos se contrapõem e se interligam, mas há, talvez, um pressuposto, um postulado que nos possa orientar nesta distinção entre os dois conceitos. Eu diria que o princípio da contrariedade está por detrás da questão da representação. Por detrás do princípio da identidade está, ao contrário, a questão do consenso e, junto com a questão da contrariedade, está, ao revés, a questão do dissenso. A grande dificuldade de uma teoria da representação jurídico-político-sociológica é exatamente como conjugar essas duas noções: consenso e dissenso. Uma democracia, ou uma teoria democrática, vive dos dois. É o grande problema da democracia: ora puxamos de um lado, ora puxamos do outro. O que é impossível é termos consenso e dissenso ao mesmo tempo, mesmo porque eles são incompatíveis do ponto de vista lógico. Não é possível afirmar o dissenso cabalmente junto com o consenso, como não é possível afirmar o consenso cabalmente junto com o dissenso.

A questão da oposição entre identidade e representação nesses termos não foi um problema apenas na Europa, na década de 60, não foi apenas um problema americano, mas foi um problema que chegou até o Brasil e continua até hoje, nesta década de 70. Na década de 60, nós assistimos, nos Estados Unidos, por exemplo, desde Kennedy, ao aparecimento daqueles grupos que se formavam ao lado das instituições vigentes representativas, ao crescimento dos corpos da juventude, mostrando uma tendência a criar um consenso global que vinha diretamente do povo, da população, ao lado da representação institucional oficial.

Pois bem, é este fenômeno de participação direta, por assim dizer, que está ligado ao problema do consenso e do consenso concreto e real. No Brasil, temos percebido isso, que se tornou agudo, pelo menos depois que as eleições começaram a ser encaradas de maneira mais livre.

As eleições de 74, de certa maneira as de 76, e a última eleição de 78 nos mostraram, evidentemente, a crise da representação e o crescimento do problema da identidade."

As colocações feitas pelo mestre são da maior relevância no tema do nosso trabalho e nesse sentido foram transcritas, porquanto não pretendemos discorrer sobre as diversas teorias da representação política. Vale, contudo, anotar, ainda que de passagem, as dificuldades com que se defrontam os cientistas políticos para uma conceituação estritamente jurídica da representação, como expressam as considerações de DUVERGER e do tratadista alemão KAISER, assim referidas pelo Professor MIGUEL REALE (7):

"Diz ele que a representação política não é uma fotografia do eleitorado, mas um quadro do eleitorado, no sentido do quadro artístico, para demonstrar que entre a realidade e aquilo que se apresenta na estrutura do Estado se interpõe a hermenêutica, a interpretação do artista. É a realidade vista através da fisionomia, da peculiaridade do artista. A identidade será sempre uma correlação de certa maneira aproximativa, o que levou o tratadista alemão KAISER a dizer que "nada é mais dialético do que o problema da representação". Os elementos sociedade civil, eleitorado, soberania, são elementos inter-relacionados e inter-influenciáveis, porque o candidato influencia o eleitorado; o eleitorado influencia o candidato. Depois, no exercício do poder, a opinião pública também está numa correlação contínua de natureza dialética, de maneira que, sem o conceito de dialética, não se pode compreender o fenômeno da representação."

Isto posto, vamos passar à análise do **voto distrital**, considerando a viabilidade do sistema em função de sua contribuição para a presença mais direta e mais efetiva da vontade popular na representação política.

A crise de representação política, como atestam os mestres, não se reflete somente no Brasil. O descrédito em relação aos Partidos e às instituições parlamentares, o ceticismo quanto à representação política, no sentido de que não possa ser feita, é muito geral, existe por todos os lados (8). Tal situação gera a dicotomia entre representantes e represen-

(7) Professor MIGUEL REALE — "Modelos Alternativos da Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921" — *Cadernos da UnB* — 1981, pág. 64.

(8) Professor BOLÍVAR LAMOUNIER — "Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921" — *Cadernos da UnB* — 1981, pág. 107.

tados, que se evidencia, nos dias atuais, de modo agudo, com o desinteresse do povo em participar do processo político.

“Como foi apurado e é notório, o povo está desinteressado das lides políticas, a ponto de ser necessário estimular os que não votam. E tal desinteresse não se dá só no Brasil, mas na maioria dos países americanos e europeus, como comprovam pesquisas citadas por HUGH BONE, AUSTIN RANNEY e pelo Prof. VEDEL (*La Dépolitisation — Études-Association Française de Science Politique*, Paris, 1962). Para uns esta despolitização teria suas razões no progresso tecnológico. Para outros, no fato de estarmos perseguindo ainda, quanto à representação política, valores do século XVIII; para outros seria fenômeno conjuntural” (9).

Para o Deputado Bonifácio de Andrada a problemática da representação deve ser considerada em correlação com a chamada sociedade de massas, onde a representação sem comunicação é impossível. Ao fenômeno da comunicação se vincula o problema da identificação para a representação política. Também a questão da confiabilidade é mencionada pelo parlamentar como fundamental.

Vamos evocar o pronunciamento autorizado do político (10), no qual se contém a tese no sentido de que a representação, para ser cada vez mais fiel, cada vez mais autêntica, tem de procurar a comunidade, tem de forçar o aparecimento de comunidades:

“Agora, para nós — e aí entramos um pouco com a nossa vivência — o problema da representação política, modernamente, envolve de maneira incrível o fenômeno da comunicação, que aliás, pode ser colocado como fenômeno da identificação. Hoje, representação sem comunicação é impossível. No passado, a comunicação na representação era um dado normal. A comunidade era pequena, o representante do povo estava sempre em contato, sempre em comunicação com o eleitorado, com os representados. Havia uma conjugação que identificava bem o representante com o representado. Hoje, o grande problema do nosso tempo, nas sociedades de massas, é o problema da comunicação. Eu o vejo em minha experiência pessoal em Brasília. Quando fui Vereador e quando fui Deputado estadual, eu me sentia muito mais representante do povo que me sinto hoje, aqui, porque, como Vereador e como Deputado estadual, eu tinha comunicação permanente com as minhas bases eleitorais, minhas bases políticas, minhas bases comunitárias. Tinha contato permanente e me identificava com eles, tinha facilidade de me co-

(9) THEMISTOCLES CAVALCANTI — *O Voto Distrital no Brasil* — Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1975, pág. 38.

(10) Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA — “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921” — *Cadernos da UnB* — 1981, págs. 60 e segs.

municar com todos. Agora, o que acontece? Em Brasília, que, na linguagem comum, é um fim de mundo, a comunicação com o eleitorado, da parte dos Deputados, é realmente difícil. E nós, que estamos acostumados, desde a juventude, a conviver com nossas bases, a nos comunicar muito com elas, com as comunidades que nos elegem, com o nosso eleitorado, sentimos aqui certa insegurança. E quando começamos a usar demais o telefone, para nos comunicarmos, logo vêm os nossos amigos da imprensa nos criticando esse uso demasiado do telefone. Se escrevemos demais, também vem logo a crítica.

O equipamento para comunicação é fundamental para um representante político, hoje, nesta Brasília, que está no interior do País. Brasília parece muito mais uma metrópole, no sentido, digamos assim, do Brasil colonial, do que uma metrópole no sentido moderno. Quer dizer, Brasília dirige de longe, comanda de longe, sem sentir os problemas dos vários pontos do País, da vida nacional. Esta é que é a realidade. De modo que, hoje, sinto a importância da comunicação, que, aliás, se liga também ao problema da identificação, para a representação política. Isso é fundamental. E é fundamental também quando nos deparamos com essas duas categorias: comunidade e massa. Falou-se aqui em massa, mas não se falou em comunidade.

A massa é, digamos assim, um fenômeno de alienação; a comunidade, não, e dentro do pensamento de GEORGE MUR-LITZ está muito claro isso.

Então, me parece que, para a representação ser cada vez mais fiel, cada vez mais autêntica, ela tem de procurar a comunidade, tem de forçar o aparecimento de comunidades. Aliás, a Igreja Católica, com as chamadas Comunidades de Base, está nos dando uma grande demonstração da visão histórica dos nossos dias. É o antídoto da sociedade de massa, que é profundamente alienante.

Então, a representação política precisa de comunidades. Isso não quer dizer que fiquemos a favor do voto distrital. Não. Isso é discutível.

Parece-me que a representação deve envolver também um problema de liderança: ou o representante é um líder, ou é vinculado a líderes. Poder é liderança. Política é liderança. É impossível fazer-se poder e fazer-se atividade política e representação sem liderança. Ou o representante tem suporte de diversos líderes e que fazem com que ele represente as suas tendências, ou ele é um líder por si próprio. Agora, a representação será tanto mais autêntica quanto mais ela viver em razão de comunidades.

O representante eleito pela massa, pelos grandes veículos de comunicação, está no ar, está em órbita, não sente a realidade do dia-a-dia, não sente a realidade comunitária, nem sente a

realidade eleitoral. Há certos Deputados que se elegem à custa, digamos assim, dos grandes veículos de informação, de comunicação, nas grandes cidades.

Se se conversa com certo Deputado e se começa a discutir com ele, a saber dele onde estão suas bases políticas, quais as realidades humanas que podem servir de fonte para seu posicionamento na vida parlamentar, nota-se que ele foge ao assunto. Ele não sabe onde está o povo que o elegeu. Está na massa. Não sei se essa representação política é autêntica, se vem a servir, se vem a fortalecer a comunidade política. É uma representação sem base, uma representação de massa, e ela tem de ser comunitária, tem de ser de liderança, e este é um dado de alta significação. A massa, na grande cidade da metrópole, é uma coisa aterrorizante. Em época de eleições, sente-se a alienação de Professores universitários, de Engenheiros, de Médicos, de Advogados.

Lembro-me bem: em minha sala de aula, em Belo Horizonte, na Universidade Católica, aula de Direito Constitucional — eu dava aula para jovens das camadas mais altas da sociedade, economicamente falando. Faltavam menos de 30 dias para as eleições municipais, e eu, então, disse: “Vocês costumam falar que o eleitor do interior é eleitor de cabresto, não tem consciência, não tem posicionamento. Vocês são muito piores do que eles. Querem ver? Quem é que sabe, aqui, votar no seu próprio Vereador?” E comecei a interrogar cada um deles. Faltavam trinta dias para as eleições. Nenhum dos jovens, ali, filhos de pessoas dos setores mais destacados da vida profissional de Belo Horizonte, sabia em quem iria votar. Perguntei: “Quem aí é do interior?” Um levantou a mão. Continuei: “Você já sabe qual é o seu Vereador, em quem você vai votar?” — “sei, sim, Senhor”. Ele sabia há mais de um ano em quem ia votar para Vereador.

Este tema que estou versando pode ser mais discutido, mas é um dado que revela alienação na grande metrópole, na grande cidade, em relação à escolha política.

Quanto ao problema da confiabilidade, é realmente um problema fundamental. Ou o líder se impõe e têm confiança nele, ou não se impõe. E acho que esses representantes do povo com mandatos de massa não têm confiabilidade, e não têm confiabilidade porque não existe um contato interpessoal mínimo, e é preciso. Então, não há confiabilidade. Dizem: “Votei em fulano porque achei que tinha de votar”. Se se apertar muito, nem sabem o nome do fulano em quem votaram. Como podem confiar em quem não conhecem? De modo que a confiabilidade exige conhecimento, contato interpessoal, alguns dados sobre o representante. No eleitorado de massa isso não ocorre. Daí ser o fenômeno da comunidade muito importante para dar mais fortalecimento, mais conteúdo à representação popular...”

O que se observa, no cômputo geral da exposição, é a necessidade da adoção de medidas — com um sentido crítico da realidade eleitoral brasileira — que objetivem “tornar mais densos os canais de representação”. Entre essas medidas citam-se, como a mais importante, a reforma do sistema eleitoral. “Os sistemas eleitorais são um campo onde é possível a engenharia, o manejo para obtermos certos resultados” (11). Os sistemas eleitorais (proporcional, majoritário, ou misto) são adaptáveis.

“Então, o problema atual, como esclarece o Professor BOLÍVAR LAMOUNIER (12), poderia ser resumido da seguinte maneira: estamos diante de um problema de engenharia política que consiste em saber se é possível modificar esses sistemas no sentido de torná-los mais densos, de torná-los não só autorizados em amostragem, mas também de aumentar o fluxo de ida e volta entre os desejos de uma base e a atuação dos representantes, de aumentar, portanto, a possibilidade, a capacidade que tem o cidadão comum, o eleitor, seja ele quem for, a classe média, o operário, o camponês, para exercer pressão, exercer o diálogo, de se fazer ouvir e de ouvir também, quando estiver errado, o representante que tem uma solução melhor, ou seja, de tornar mais densos os canais que vinculam uma base a um representante. Este é o grande problema da engenharia política atual. Se isto for possível, podemos pensar que é também possível diminuir esse descrédito que hoje corrói todos os organismos políticos que nós inventamos.”

Em função do problema tão bem delineado pelo mestre, preconiza-se a reforma do nosso sistema eleitoral, com a substituição total ou parcial do sistema proporcional pelo sistema de representação distrital. Nos argumentos que se seguem, fundamentam os escritores as razões da mudança pretendida:

Jornalista NEWTON RODRIGUES (13):

“As distorções do voto proporcional em grandes circunscrições são bem conhecidas. Pela eliminação do vínculo direto entre o eleitor e seu delegado, ele transforma os pleitos em uma espécie de catarse política em que se torna impossível estruturar Partidos, o que, entre nós, é agravado pela obrigatoriedade da organização nacional de cada agremiação. A técnica eleitoral mais adequada, nesse manejo de grandes massas, é, evidentemente, a de concentrar os sufrágios nas lideranças mais fortes, quer isso se deva a carisma, quer decorra da disponibilidade de meios financeiros, institucionais ou outros. (...)

(11) Professor BOLÍVAR LAMOUNIER — “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921” — *Cadernos da UnB* — pág. 114.

(12) Professor BOLÍVAR LAMOUNIER — “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921” — *Cadernos da UnB*, págs. 109 e 110.

(13) Jornalista NEWTON RODRIGUES — *Folha de São Paulo*, de 10-9-80.

Às avessas, o voto distrital, pelo elo direto que estabelece entre o eleitor e o escolhido, tem possibilidades de afirmar lideranças mais numerosas, facilitando, com isso, a estruturação dos Partidos e a presença ativa das correntes de opinião. Seu defeito básico, o da predominância de "sumidades de aldeia", alheios aos grandes problemas gerais, pode ser restringido hoje, graças aos atuais meios de comunicação. É costume alegar também que o Distrito tende a dar preponderância ao eleitorado rural, imprimindo um sentido altamente conservador. A radical alteração demográfica do País (já preponderantemente urbano) não parece abonar esse raciocínio. De qualquer modo, a opção por esse sistema, longe de definir posições ideológicas, é uma questão essencialmente de técnica, pois não há um voto distrital em si mesmo mas diferentes formas de poder exercê-lo, boas umas e péssimas outras. Na França e na Itália, conforme se pode ver, ele não chegou, entretanto, a abalar sequer a força dos próprios Partidos de esquerda."

Ministro THEMISTOCLES CAVALCANTI:

"A possibilidade da participação no processo político de cidadãos de todas as regiões, procurando a vontade do eleitor nos Distritos mais afastados do centro, é a filosofia do voto distrital, principalmente em um País grande em extensão territorial, como o Brasil.

Era a mesma filosofia nos Estados Unidos desde a implantação do voto distrital.

Mas não é só o **jus activum civitatis**, que se deve levar em conta, é também a possibilidade de participação **passiva**, permitindo que concorram ao sufrágio popular pessoas que não têm contato direto com a **política** do centro de comando partidário, seja ele estadual ou federal.

Para isso, seria facultado o acesso às áreas legislativas dos Estados e da União, de elementos que teriam a oportunidade de obter sufrágio político do eleitorado da região ou Distrito em que vivem e exercem as suas atividades" (14).

"A tendência para a descentralização política, permitindo a representação de áreas menores, evitando a concentração da iniciativa e da dominação política, somente nas grandes áreas, é uma tendência natural das democracias, para alargar o âmbito da representatividade, para atingir todas as áreas (por menores que sejam) que permitam a representação de um grupo político homogêneo.

(14) Ministro THEMISTOCLES CAVALCANTI — O Voto Distrital no Brasil — Fundação Getúlio Vargas, 1975, pág. 343.

Não é nosso propósito defender o voto distrital, mas apenas justificar as razões para a sua adoção, como processo idôneo, para tornar mais efetiva a representatividade, abrangendo todas as áreas da participação eleitoral" (15).

Editorial do **Jornal do Brasil** (16):

"O maior interessado na experiência da adoção do voto distrital é o governo, por ser o gestor das normas que conduzem a abertura do regime. Cabe-lhe, portanto, entender os fatos em seu peso político e avaliar a importância de aproveitar a última oportunidade que lhe resta — e ao País — de praticar um sistema que todas as grandes democracias adotaram e que se tornou um reconhecido fator de equilíbrio institucional e de incremento da representatividade política. (...)

Será a última oportunidade. Perdida, não haverá nada mais a fazer, exceto o esforço para reduzir a incidência dos conhecidos vícios e deformações que o voto proporcional transplanta para o plano político e institucional. Mas é uma luta inglória. As crises cíclicas são regidas por um mecanismo falido. A representação política tem sido a parte mais vulnerável, exatamente porque a distância entre a sociedade e a representação não é coberta pela confiança geral."

J. C. DE MACEDO SOARES GUIMARÃES (17):

"Quanto ao voto distrital, estamos plenamente convencidos de que, se não for implantado no Brasil, todos os esforços para melhorar o sistema político e a vida partidária estarão perdidos. Neste particular, estamos com mestre AFONSO ARINOS: "A representação proporcional é uma forma de captar opiniões, mas não uma forma de construir governos. A maneira de se constituir governos é com a representação majoritária".

Terminando, deixamos para meditação, este magnífico trecho de HERMES LIMA que sintetiza *in totum* nosso pensamento: "Toda nossa política, assim monárquica como republicana, mostrou-se geralmente ou duvidosa da capacidade do povo, ou suspeitosa do caráter de suas manifestações, de tal maneira que, entre nós, o povo foi sempre mais um símbolo constitucional do que fonte de autoridade em cujo contato dirigentes e líderes partidários fossem retemperar o ânimo e o desejo de servir (...). A política brasileira tem a perturbá-la, intimamente, secretamente, desde os dias longínquos da independência, o sentimento de que o povo é uma espécie de vulcão adormecido. Todo perigo está

(15) Ministro THEMISTOCLES CAVALCANTI — *Revista de Ciência Política* — nº especial — Voto Distrital — II.

(16) *Jornal do Brasil*, de 4-5-81 — Editorial sob o título "Última Oportunidade".

(17) J. C. DE MACEDO SOARES GUIMARÃES — "Voto Distrital" — *Jornal do Brasil*, de 26-1-80.

em despertá-lo. Nossa política nunca aprendeu a pensar normalmente no povo, a aceitar a expressão da vontade popular como base da vida representativa.”

De nossa parte, cabe-nos apenas afirmar que “nenhum sistema terá aplicação perfeita, enquanto não se adquirir consciência política” (18). Nesse sentido, entendemos que a democracia participativa não depende, exclusivamente de governantes e legisladores — de decreto ou de lei. Mas depende também, e essencialmente, da determinação do povo em participar do processo político, em influir nos objetivos e nas decisões do governo a quem, por sua vez, cabe recolher as sugestões vindas dos corpos sociais. Resulta, portanto, de um esforço conjugado de autoridade e povo sob a influência de fatores econômico-financeiros, sociais e culturais. É fruto de uma conscientização, obtida através de motivações várias em que se entrelaçam interesses mútuos, realizações, desejos e aspirações comuns em processo lento, mas contínuo.

Seria a adoção do voto distrital o ponto de partida para a conscientização geral?

1ª PARTE

I — VOTO DISTRITAL E REPRESENTAÇÃO DISTRITAL

As expressões **voto distrital** e **representação distrital**, apesar de muitas vezes empregadas como sinônimas, têm sentido diferente, como demonstra o Professor SULLY ALVES DE SOUZA:

“O voto distrital é geralmente apontado como uma fórmula contida no sistema majoritário, ou seja, oposta ao proporcional.

Aqui se faz necessário distinguir entre **voto distrital** e **representação distrital**.

No primeiro caso ocorre apenas o processo de votar por Distrito, podendo ocorrer que o eleito não vá ser o representante (...). Já na representação distrital, o candidato eleito pelo Distrito irá, de fato, representá-lo, sem prejuízo da representação estadual e nacional que decorre, naturalmente, de seu mandato.

O voto distrital compreende fundamentalmente dois pontos: a) os eleitores votam em zonas relativamente pequenas, denominadas Distritos ou círculos, dentro de cada Estado; b) os votos são dados a candidatos a uma ou mais vagas desses Distritos.

O voto distrital mais comum é aquele em que o eleitor vota em um único candidato, dando cada Distrito um único representante.

(18) THEMISTOCLES CAVALCANTI — *O Voto Distrital no Brasil* — Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1975, pág. 37.

O voto distrital, quando cada Distrito deva eleger apenas um Deputado, é, evidentemente, majoritário. Mas, desde que cada Distrito possa eleger mais um — de preferência mais de dois —, torna-se possível aplicar-se uma proporcionalidade que atenda, ainda que parcialmente, a uma minoria. Teríamos, neste caso, voto e representação distritais com a aplicação do sistema proporcional” (19).

“Uma conceituação mais adequada entre os estudiosos das questões eleitorais torna-se indispensável, para que não se confunda voto distrital ou voto por Distrito com representação distrital.

O que caracteriza esta última, e que interessa sobretudo à pesquisa em andamento, é a eleição de um representante por uma quantidade limitada de eleitores, integrantes de uma parcela de território também fixada previamente, visando estabelecer um vínculo entre representante e representados. Há uma individualização do representante vinculado ao Distrito.

O voto distrital ou por Distrito pode ou não ter esta vinculação. Em muitos casos trata-se da simples divisão territorial para fins eleitorais sob aquela denominação, sem a individualização e vinculação do representante.

No sistema de representação distrital o eleito representa individualmente o Distrito e a parcela de eleitores a ele correspondente.

A simples divisão do território para fins eleitorais — como é o caso da Argentina, em que cada província constitui um Distrito eleitoral e pelos quais são eleitos, indistintamente, dezenas de representantes — não caracteriza a representação distrital, objeto da pesquisa” (20).

Feita a observação, cumpre-nos conceituar o sistema de representação distrital, consoante o entendimento dos mestres.

Jornalista J. C. DE MACEDO SOARES GUIMARÃES (21):

“É o sistema eleitoral em que o Distrito é uma unidade eleitoral que participa na formação dos corpos legislativos com representantes próprios. No sistema de votação por Distrito, cada Partido indica um candidato por Distrito; será eleito aquele que obtiver maior votação naquele Distrito.”

(19) SULLY ALVES DE SOUZA — “Voto e Representação Distritais” — *Revista de Ciência Política* — Fundação Getúlio Vargas — jul./set. de 1970, págs. 44 e 45.

(20) Trabalho do Centro de Pesquisas do Instituto de Direito Público e Ciência Política — INDIPO, da Fundação Getúlio Vargas, coordenado pelo Prof. ARMANDO OLIVEIRA MARINHO. *Revista de Ciência Política* — vol. 18 — n.º especial — 1975, págs. 45 e 46.

(21) *Jornal do Brasil*, de 26-1-80.

Jornalista NEWTON RODRIGUES (22):

"No sistema de representação distrital, divide-se o corpo eleitoral em pequenas circunscrições (círculos ou Distritos) e, nesse universo limitado, procede-se à escolha entre os candidatos inscritos. Assim, por exemplo, fazendo São Paulo 55 Deputados federais, possuiria 55 Distritos, cada um deles escolhendo representante único, ou mais, segundo a lei."

Professor DALMO DE ABREU DALLARI (23):

"Por esse sistema, o Colégio Eleitoral é dividido em Distritos, devendo o eleitor votar apenas no candidato de seu respectivo Distrito."

Professor EDUARDO K. M. CARRION (24):

"O escrutínio majoritário é um modo de escrutínio ao fim do qual o candidato ou a lista de candidatos que obtiver a maioria de votos é eleita. Surge, segundo os autores, quando, em 1254, o Rei Henrique III da Inglaterra convoca dois cavaleiros por condado, e, em 1265, Simon de Montfort, em nome do rei prisioneiro, dois representantes por burgo ao Parlamento inglês.

Diversas são suas modalidades. Inicialmente, devemos distinguir o escrutínio majoritário uninominal, em que há apenas uma cadeira a ser preenchida por circunscrição eleitoral ou Distrito eleitoral, do escrutínio majoritário plurinominal, em que diversas são as cadeiras a serem preenchidas. Neste último caso, trata-se de um escrutínio de lista. Devemos diferenciar, também, o escrutínio majoritário em um turno, caso dos Estados Unidos da América e da Inglaterra, sendo, então, exigida a maioria relativa dos votos, do escrutínio majoritário em dois turnos, exemplo da França, em que um candidato pode ser eleito no primeiro turno desde que obtenha a maioria absoluta. Muitas vezes, fixa-se em escrutínio majoritário em dois turnos um piso mínimo de votos para que um Partido possa apresentar-se no segundo turno, exigência esta que pode existir também em representação proporcional para que um Partido participe na atribuição proporcional das cadeiras. Em ambos os casos, a medida desfavorece os pequenos Partidos."

O Ministro THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI (25) define o voto distrital "como um sistema eleitoral em que existe uma descentralização no processo de representação, permitindo fundamentalmente a representação de unidades territoriais menores para a composição das Assembléias Legislativas dos Estados ou do poder central".

(22) Folha de São Paulo, de 11-7-79.

(23) Elementos de Teoria Geral do Estado — Ed. Saraiva, pág. 170 — 6.ª edição — 1979.

(24) Revista Brasileira de Estudos Políticos — n.º 56 — Janeiro de 1983, pág. 140.

(25) THEMÍSTOCLES CAVALCANTI — Revista de Ciência Política — vol. 20, n.º especial — maio de 1977.

Trabalho publicado na Revista **Visão**, de 18-9-78, sob o título "Você sabe o que é o voto distrital?", delinea os contornos essenciais do sistema distrital, partindo das diferenças que o sistema mantém em relação ao voto proporcional:

"Basicamente, o sistema distrital de eleição é aquele em que a unidade eleitoral, de onde são escolhidos os representantes do povo, é um Distrito. As unidades eleitorais variam. Na eleição para a Câmara dos Deputados, essa unidade é o Estado. Para as Assembléias Legislativas também é. Para as Câmaras de Vereadores, são os Municípios.

A diferença entre um sistema (distrital e proporcional) e outro, no entanto, não é apenas formal. Supõe-se que a divisão em **Distritos** permita tornar as unidades eleitorais menores do que o Estado, fazendo com que os representantes estaduais provenham de todos os pontos do Estado. Teoricamente, o Distrito é maior do que o Município médio, de maneira a fazer com que os representantes sejam indicados por uma região.

Essa é uma característica fundamental do sistema distrital. A idéia é fazer com que os órgãos legislativos sejam formados por representantes de todas as regiões do País, que teriam de velar pelos interesses de suas respectivas bases. E um ponto parece consensual: cada Distrito deverá ter população equivalente, de modo a eleger a mesma quantidade de representantes.

O sistema tem muitas variantes. O voto distrital simples, como tem sido sugerido no Brasil, funcionaria da seguinte maneira: os Estados seriam divididos em Distritos com a mesma população. Esses Distritos elegeriam, cada qual, um representante à Câmara federal e às Assembléias Legislativas. Cada Partido poderia indicar um candidato e o vencedor, por maioria simples, seria eleito Deputado.

Aí está outra característica do sistema: o voto distrital, no caso, é majoritário. Ou seja: não há representação proporcional. Tome-se como exemplo uma eleição hipotética, supondo que o Estado de São Paulo fosse dividido em cem Distritos e que a ARENA, o MDB (26) e um terceiro Partido lançassem um candidato cada um. Feita a apuração, os resultados seriam os seguintes: em sessenta Distritos, o candidato da ARENA conseguiu 40% dos votos, o do MDB 35% e o do terceiro Partido 25%. Nos outros quarenta Distritos, a ARENA obteve 35% dos votos, o MDB 34% e o terceiro Partido 31%. Por esse resultado, a Assembléia Legislativa seria formada só por integrantes da ARENA, sem nenhum representante de qualquer dos dois outros Partidos. Isso porque o voto distrital é majoritário e contempla apenas o candidato vencedor. Assim, apesar de o MDB e de o terceiro Partido

(26) Obs.: Diante da extinção dos Partidos Políticos, as siglas referidas correspondem, nos dias atuais, ao PDS e ao PMDB.

receberem respectivamente 34,5% e 28% da votação (portanto, 62,5%), não teriam nenhum Deputado seu representante.

Na verdade, a hipótese não é despropositada. Acontece comumente na Inglaterra, França, Japão. Por causa disso, sugeriu-se a adoção no Brasil de um sistema distrital misto, do tipo em vigor na Alemanha Ocidental, em que metade das cadeiras seria preenchida pelo voto distrital majoritário e a outra metade pelo voto proporcional.

O mecanismo de funcionamento é basicamente o mesmo. Apenas, o eleitor vota duas vezes. A primeira escolhendo o candidato do seu Distrito e a segunda escolhendo o Partido, ou a lista de candidatos do Partido. Isso possibilitaria que as correntes minoritárias de opinião fossem representadas, embora ainda haja o fato de a representação ser desproporcional em relação à quantidade de votos obtida."

O sistema distrital, como se observa do texto citado, não apresenta um modelo comum. A sua aplicação varia consoante o regime político, a forma de governo e o sistema eleitoral de cada povo. Há, entretanto, um ponto característico dessa aplicação: "a proibição de que o eleitor vote em candidato de outro Distrito que não o seu" (27).

II — MODALIDADES DO SISTEMA DISTRITAL

Inglaterra, França, Alemanha Ocidental, Japão, Estados Unidos, são alguns dos países que adotam o sistema distrital "para a escolha de pelo menos parte dos representantes do povo". Em cada um desses países o sistema apresenta variantes próprias, como veremos a seguir.

INGLATERRA

Na Inglaterra vigora o **voto distrital puro, simples**, também chamado **escrutínio uninominal**. "Lá os Deputados são eleitos por Distritos eleitorais por maioria simples. O Deputado que mais votos faz no Distrito automaticamente está eleito" (28). Cada Distrito elege um representante, correspondendo, portanto, o número de Distritos ao número de candidatos eleitos. A votação é majoritária.

O mecanismo do sistema inglês tem base empírica. Resulta das experiências obtidas na prática do voto distrital, tendo em vista as dificuldades que surgiram no início de sua adoção.

Escreve o Professor DALMO DE ABREU DALLARI (29):

"Um problema que muito cedo teve que ser enfrentado no sistema distrital foi o do número de candidatos a serem eleitos

(27) Professor DALMO DE ABREU DALLARI, *op. cit.*, pág. 170.

(28) "O Voto Distrital em Debate", *Parlamento*, ano 10 — n.º 62.

(29) Professor DALMO DE ABREU DALLARI, *op. cit.*, pág. 171.

por Distrito. Ao lado dele, em estreita correlação, havia o problema de número de votos a ser conferido ao eleitor, se o Distrito devesse eleger mais de um candidato. Na Inglaterra, na primeira metade do século XIX, os Distritos elegiam vários candidatos e o eleitor dispunha de voto múltiplo, ou seja, podia votar em tantos nomes quantos fossem os cargos a preencher. Na prática, entretanto, o sistema revelava-se complicado, razão pela qual, a partir de 1860, foram feitas experiências de escrutínio uninominal em alguns Distritos, aplicando-se a fórmula um eleitor, um voto. Os resultados foram positivos e, a partir de 1885, este último sistema foi aplicado em todos os Distritos. Além disso, foi-se estabelecendo a redução do número de candidatos por Distrito, chegando-se à conclusão de que é mais conveniente que haja Distritos menores, cada um elegendo o seu candidato, o que se aplica hoje na maioria dos Estados que adotam o sistema distrital. É interessante notar que a fixação de um candidato por Distrito solucionou a disputa entre os adeptos da representação majoritária e da proporcional. Com efeito, quando eram vários os candidatos a eleger em cada Distrito, sempre havia o problema de se conceder ou não representação às minorias. Havendo apenas um candidato a ser eleito é óbvio que só se elege o mais votado, prevalecendo, pois, o critério majoritário.”

No trabalho elaborado em 1977, pela equipe de pesquisadores do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas (30), figuram dados da maior importância sobre legislação eleitoral, Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da Inglaterra:

“Inglaterra — Organização política do país. Governo

A Inglaterra faz parte do Reino Unido da Grã-Bretanha juntamente com o País de Gales, a Escócia e a Irlanda do Norte.

Seu governo é unitário.

Órgãos do governo — Poder Executivo

Exercido pelo Gabinete, responsável pelo governo central, através de sua estrutura e composto por um número de Ministros selecionados pessoalmente pelo **Primeiro-Ministro**.

Desde o século XVIII o Conselho Privado do Soberano exerce as funções executivas. À medida que o sistema de Gabinete foi-se ampliando, com o afastamento do soberano da parte ativa de seus trabalhos, no século XVIII, e a ampliação dos poderes dos Partidos Políticos, no século XIX, o Conselho Privado foi-se tornando menos proeminente, passando seus poderes ao Gabinete. O Conselho Privado de hoje permanece apenas formalmente como um órgão através do qual o soberano exerce suas prerrogativas. O vínculo entre o Conselho Privado e o Gabinete é preservado pelo fato de serem todos os seus membros integrantes também do Gabinete.

As funções do Gabinete são: a decisão final da política a ser submetida ao Parlamento; o Controle Supremo da Administração Nacional, de acordo com a política acordada pelo Parlamento; e a coordenação contínua e fixação da autoridade dos departamentos governamentais. Tais funções, exercidas e controladas, dependem do suporte de uma maioria na Câmara dos Comuns.

(30) **Revista de Ciência Política**, págs. 88 a 97 — vol. 20, número especial — maio, 1977.

É com esta diretriz que o Gabinete pauta suas decisões, de acordo com a política liderada pelo Primeiro-Ministro, com o conhecimento e responsabilidade coletiva desta política perante o Parlamento e a Nação.

Desde o século XVIII o Chefe do Governo ficou conhecido como Primeiro-Ministro. Sua única autoridade consiste no exercício de suas funções tendo em vista sua habilidade em comandar a maioria no Parlamento e a escolha dos nomes dos ministros para submetê-los ao soberano por quem, na realidade, é ele apontado e perante quem ele e o Gabinete resignam. Hoje o Primeiro-Ministro, por convenção, sempre toma um lugar na Câmara dos Comuns.

São seus deveres: manter o soberano informado a respeito da atuação do Governo; dirigir as reuniões do Gabinete e exercer a supervisão sobre os departamentos governamentais, tomando as decisões a eles relativas que não dependem do Gabinete. O Primeiro-Ministro fala em nome do Governo perante a Câmara dos Comuns e ali responde às indagações mais importantes, concernentes com a administração geral.

A maioria dos ministros é de membros da Câmara dos Comuns. Há alguns, todavia, da Câmara dos Lordes. O Lord Chancellor é sempre membro da Câmara dos Lordes e atua como seu Presidente (speaker).

Em maio de 1971 o Gabinete tinha 17 Ministros de Gabinete, 22 outros membros maiores, quatro altos funcionários legais (law officers), 24 Ministros menores e oito controladores governamentais (government whips).

As reuniões do Gabinete são confidenciais e se realizam normalmente uma ou duas vezes por semana. Menos freqüentemente quando o Parlamento está em recesso, e mais freqüentemente quando assuntos urgentes o exigem e assim entende o Primeiro-Ministro, que é quem convoca as reuniões.

Há um secretariado permanente, composto de funcionários públicos, denominado Cabinet Office.

Reúne-se também em Comissões, as mais importantes presididas pelo Primeiro-Ministro e as demais por ministros maiores. Há Comissões Permanentes, destinadas a funcionar o ano todo, e Comissões Temporárias, que se extinguem quando termina a tarefa para a qual foram constituídas.

As conclusões mais importantes constam das atas de tais reuniões.

Poder Legislativo — Composto teoricamente pela rainha e pelo Parlamento

O Parlamento tem duas Casas: a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns.

1. A Câmara dos Lordes, composta por lordes espirituais e pares, tem cerca de 890 membros, podendo chegar a mil. Não são eleitos. A rigor seu número é indeterminado. Em potencial, há 1.075 membros, dos quais cerca de 282 não participam dos seus trabalhos. Há cerca de 761 pares por hereditariedade; 26 membros *ex officio*, sendo dois arcebispos e 24 bispos; 210 pares sem direito à hereditariedade e 77 pares hereditários recém-criados.

2. A Câmara dos Comuns, composta de membros eleitos diretamente pelo povo, em sufrágio universal, do qual participam os adultos, isto é, os maiores de 18 anos, de ambos os sexos. Tem atualmente 635 membros, a saber: 516 pela Inglaterra; 36 pelo País de Gales; 71 pela Escócia; e 12 pela Irlanda do Norte. São eleitos por uma Legislatura de, em média, cinco anos.

Com a finalidade de eleger os membros da Câmara dos Comuns, o Reino Unido é dividido em Distritos eleitorais (constituencies), cada qual elegendo um representante. A eleição é secreta.

Os ministros comparecem às sessões da Câmara dos Comuns acompanhados de seu *staff* e participam de suas votações.

Os membros da Câmara dos Comuns percebem anualmente a importância de £ 4.500, fora outros pagamentos, como ajuda de transporte, secretariado etc.

Poder Judiciário

O sistema legal na Grã-Bretanha é baseado na **Common Law** e na equidade. Não há código legal escrito em vigor, embora exista uma Comissão Legal tentando codificar os 3 mil Atos do Parlamento, milhares de regras parciais e mais de 300 mil casos decididos pelos juizes. São citados os seguintes tribunais:

- Cortes de Condados;
- Corte Suprema da Justiça;
- Corte de Apelação;
- Câmara dos Lordes como órgão de Justiça; e
- Comissão Judicial do Conselho Privado.

Unidade central. Subdivisões

O governo do Reino Unido compreende os Reinos Unidos da Inglaterra, Escócia, Gales e Irlanda do Norte. Tais Reinos se subdividem em condados (counties) e estes compreendem as vilas (borough), com suas Prefeituras municipais.

As autoridades intermediárias (dos condados) e as autoridades locais (dos Municípios — boroughs) não possuem autonomia administrativa, nem orçamentária. Seguem a orientação do governo central. Este interfere em todos os problemas. Os Conselhos dos Condados e das Municipalidades têm apenas poder de regulamentar as regras ditadas pelo poder central, adaptando-as às necessidades do condado ou do Município. A participação do governo central é constante, implicando numa tendência de uniformização dos sistemas em todo o País, como, por exemplo, nas normas de educação. A facilidade de conciliação dos interesses locais com as normas do governo central está em razão das maiorias políticas locais, segundo estejam de acordo ou não com o Partido vitorioso. Hoje o governo é trabalhista. Onde há maioria trabalhista a conciliação é fácil. Onde há maioria dos conservadores, torna-se difícil.

Órgãos para os quais há eleições

Realizam-se eleições para: a Câmara dos Comuns; os Conselhos dos Condados e os Conselhos dos Municípios.

Eleições diretas e indiretas

As eleições são diretas para: a Câmara dos Comuns; os Conselhos dos Condados e os Conselhos dos Municípios.

Duração dos mandatos. Prazos para realização das eleições

A duração dos mandatos é normalmente de cinco anos, salvo dissolução da Câmara dos Comuns.

Voto proporcional e majoritário. Maiorias

Para a Câmara dos Comuns é eleito em cada Distrito (constituency) o candidato que obtiver o maior número de votos. Não é necessária maioria absoluta. O sistema proporcional não é utilizado na Inglaterra.

Quem coordena e dirige as eleições

Há comissões instituídas pelos Prefeitos, compostas de funcionários. Estas comissões preparam e controlam as eleições.

A responsabilidade da supervisão geral das eleições compete: na Inglaterra e em Gales, ao **Home Office**. Na Escócia, ao **Scottish Home and Health Department** e na Irlanda do Norte, ao **Northern Irland Office**.

A responsabilidade do procedimento eleitoral nos Distritos cabe ao chefe eleitoral respectivo (*returning officer*). Na Inglaterra e Gales, ao **sheriff** do condado; em Londres, aos prefeitos dos Distritos; fora da Grande Londres, ao Presidente do Distrito do comando; na Escócia, ao **sheriff**; e na Irlanda do Norte ao **sheriff** substituindo (*under-sheriff*). Contudo, tais atribuições eleitorais são, na maioria dos casos, delegadas a um oficial de registo ou pessoa à qual sejam confiadas.

O chefe eleitoral do Distrito (*returning or acting returning officer*) publica o edital para as eleições, dando ciência do dia da votação e do dia para indicação dos candidatos (*nominations*). Providencia, também, os cartões eleitorais, listas de eleitores, relações dos locais de votação, seus funcionários, material etc.

Divisão e subdivisão das áreas eleitorais. Sua revisão

Para fins eleitorais o Reino Unido é dividido em Distritos (*constituencies*), cada qual elegendo um Deputado à Câmara dos Comuns. Há Comissões Permanentes da Delimitação dos Distritos na Inglaterra, Gales, Escócia e Irlanda do Norte, que fazem as revisões periódicas dos Distritos sob sua jurisdição, a intervalos não menores do que 10 e não maiores do que 15 anos. Fazem as modificações que entendem recomendáveis. A média do número de eleitores em cada Distrito é:

na Inglaterra	64.500;
na Escócia	51.600;
em Gales	55.000 e
na Irlanda do Norte	85.000

Há hoje no Reino Unido 635 Distritos assim distribuídos:

na Inglaterra	516;
na Escócia	71;
em Gales	36 e
na Irlanda do Norte	12

Nas últimas eleições, realizadas em 28 de fevereiro de 1974, os Distritos aumentaram de cinco, pois antes havia apenas 630. Apenas 210 Distritos permaneceram inalterados na última redistribuição, 32 desapareceram, e foram criados 37 novos.

Encontram-se dois tipos de Distritos: Distritos das Municipalidades (*borough constituencies*) e Distritos dos Condados (*county constituencies*).

Os Atos de Redistribuição dos Lugares de 1949 e 1958 (*Redistribution of Seats Acts 1949 and 1958*) prevêm a organização de quatro **Comissões de Limites** separadas: uma para a Inglaterra, uma para a Escócia, uma para Gales e outra para a Irlanda do Norte, com a finalidade de fazer a revisão dos Distritos a intervalos de não menos de 10 anos e não mais de 15. Tal revisão só se faz quando a movimentação da população ou outras causas a exijam.

Cada Comissão terá a seguinte composição: o **speaker** da Câmara dos Comuns como Presidente *ex officio*; um juiz da Corte Suprema (ou, no caso da Comissão para a Escócia, um Juiz do Tribunal de Sessões) como Delegado-Presidente e dois outros membros indicados pelos ministros do governo. Tais indicações são feitas após consultas partidárias. Outros membros do Parlamento que não o **speaker** não podem ser membros da Comissão de Delimitação de Distritos.

Há dois estágios na revisão dos limites:

O primeiro constituído pela publicação das recomendações provisionais da Comissão em cada Distrito objeto das modificações. É concedido um mês de prazo para serem apresentadas representações a respeito. A Comissão poderá então proceder a uma pesquisa local, se a representação for feita por uma autoridade local ou por não menos de 100 eleitores parlamentares do Distrito objeto da alteração. Se, como resultado da pesquisa, a Comissão decidir alterar sua recomendação, esta, após as alterações convenientes, será publicada, mas se não houver aprovação, um novo levantamento não será obrigatório.

O segundo, em que a Comissão submete um relatório contendo sua recomendação final ao Secretário de Estado respectivo, que a encaminhará ao Parlamento com o rascunho da Ordenação que dará efeito à recomendação, com ou sem modificações. Se houver, ainda, necessidade de modificações, o Secretário de Estado juntará à mesma uma exposição de motivos com as razões que as justifiquem.

Tais revisões sofreram entraves, ditados, sobretudo, pelo tradicionalismo britânico. É o que se depreende da leitura dos seguintes trechos:

"Os Distritos (constituencies) têm o seu eleitorado aproximado da quota eleitoral, respeitando, tanto quanto possível, os limites locais. Os casos de redistribuição de Distritos são raros na história política da Inglaterra. Houve três redistribuições no século XIX e, neste século, apenas a de 1918. A aceitação do princípio de igualdade numérica aproximada dos eleitores nos Distritos como base da representação, com o abandono gradual do velho princípio da representação por comunidades não foi fácil. Num país como a Inglaterra, calcado na história, a tradição é difícil de ser relegada a um plano secundário. Mesmo assim, gradualmente, o princípio de igualdade numérica dos Distritos foi, aos poucos, suplantando os limites tradicionais dos condados." (QUALTER, T. H. *Representation by population. Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 32, n. 2, p. 258, May 1967.)

As distorções entre os Distritos, segundo observa o mesmo autor, no mesmo trabalho, têm as seguintes variações:

"Em Gales, na Escócia e na Irlanda do Norte as quotas são menores do que nas demais unidades. Estas áreas podem dar quotas provinciais próprias para não ser reduzida, substancialmente, sua representação. A maior parte dos Distritos britânicos está dentro dos limites de 25% de variação da quota. Cerca da metade daqueles que excedem o limite, estão localizados na Escócia, Gales, e na Irlanda do Norte" (idem, pág. 259).

O processo eleitoral propriamente dito. Considerações gerais

No Reino Unido o voto não é compulsório. Contudo, nas eleições gerais o comparecimento é sempre por volta de 70% dos eleitores. As normas eleitorais aplicáveis prevêm casos de voto por procuração e pelo correio. O princípio geral, porém, é o do voto direto e pessoal, em seções eleitorais especialmente organizadas com este propósito.

A disciplina eleitoral está contida no **Representation of People Act 1949**, emendado pelos Atos de 1969 e 1974.

Nos casos de dissolução do Parlamento, de eleições parciais para preenchimento de alguma vaga, ou no de eleições gerais, as eleições são sempre convocadas por um ato (writ) apropriado.

Há diferenças peculiares entre eleições parlamentares, para a Câmara dos Comuns (parliamentary elections) e eleições governamentais, para Conselheiros dos condados e Conselheiros dos Municípios (government elections).

Quem é eleitor. Condições

São eleitores os maiores de 18 anos, de ambos os sexos, súditos britânicos, exceto os membros da Câmara dos Lordes, os cidadãos da República da Irlanda, e aqueles considerados incapazes.

Devem estar inscritos e ser residentes no Distrito no dia do registro (10 de outubro na Grã-Bretanha e 15 de setembro na Irlanda do Norte).

O registro dos eleitores é feito pelos oficiais de registro eleitoral de cada Distrito.

Quem é candidato. Condições. Inelegibilidades

Podem ser candidatos os súditos britânicos maiores de 21 anos.

A maioria dos candidatos pertence aos três maiores Partidos — Trabalhista, Conservador e Liberal — embora haja alguns candidatos dos Partidos menores e candidatos independentes.

Cada candidato indica o seu **agente eleitoral**, que é o responsável por sua campanha e, em particular, pelo controle das despesas. Ele é indicado ao chefe eleitoral do Distrito até o dia da aprovação das candidaturas. Deverá ser um especialista em leis e práticas eleitorais.

Escolha dos candidatos

Cada Distrito elege um Deputado.

Os principais Partidos têm no Distrito sua associação partidária, que se reúne e escolhe, através de métodos e sistemas que variam de Partido para Partido, o seu candidato.

Os candidatos dos Partidos Conservador e Liberal, compostos por membros individuais, são escolhidos de maneira diferente do Partido Trabalhista, que congrega órgãos de classes.

Se a escolha recaí no membro que vinha já representando o Partido, candidato a reeleição, o problema é mais simples.

Caso, porém, haja nomes novos, estes são submetidos a Comissões e finalmente votados dentro do próprio Partido.

A indicação de candidato deve ser proposta por dois eleitores e apoiada por mais oito. Há um depósito de 150 libras, que serão devolvidas ao candidato se ele obtiver 1/8 do total dos votos do Distrito (constituency).

O candidato deve manifestar por escrito a aceitação de sua candidatura.

Há diferença de procedimento e de prazo para os candidatos apresentados nos Distritos dos condados (county constituency) e nos Distritos das cidades (borough constituency).

Pode haver objeções às candidaturas por outros candidatos, seus agentes eleitorais, seus proponentes ou pelas pessoas que apoiaram a proposta. O marido ou a esposa de candidato não podem objetar sua candidatura.

Decididas as objeções ou caso elas não existam, o chefe do Distrito eleitoral publica os nomes dos candidatos, seus proponentes e apoiadores.

Se apenas um candidato é aprovado no Distrito, é proclamado eleito pelo chefe do Distrito.

Eleição

As Comissões existentes junto às Prefeituras coordenam os grupos que irão constituir as mesas receptoras dos votos, as listas eleitorais etc.

O cronograma para a eleições gerais obedece sempre o seguinte:

1. proclamação real;
2. edição dos mandatos (writs), logo que possível, após a proclamação real;

3. publicação do Edital de Eleições (Notice of Election) até o segundo dia depois do recebimento do mandato;
4. aprovação dos registros das candidaturas, até o oitavo dia da proclamação real; e
5. dia da votação, no nono dia após a aprovação das candidaturas.

Cada Distrito eleitoral (constituency) é dividido em **polling districts**, e estes em **polling places**, onde se situam as **polling stations** (seções eleitorais).

Votação

A votação se processa normalmente. Há em alguns lugares os processos mecânicos. Há também o voto por procuração e pelo correio, neste caso compreendidas as pessoas de conventos religiosos, hospitais ou ocupações que não permitam o comparecimento à seção eleitoral de votação.

O dia da votação deve ser o nono a contar da aprovação das candidaturas, obedecido o seguinte horário da votação: das 7 às 22 horas.

Apuração. Recursos

Em **Parliamentary Elections in Britain** (págs. 11 e seguintes), encontram-se os seguintes dados sobre a apuração das eleições do Reino Unido:

"A contagem dos votos

Os votos serão contados, logo que possível, após o término da votação no lugar determinado pelo chefe eleitoral do Distrito (returning officer). Depois de examinado o selo da urna, esta é aberta e esvaziada, e o número total de votos ali contidos é contado. Deve corresponder ao número de votantes. Os votos são examinados externamente, depois abertos e separados de acordo com as marcas colocadas nos nomes dos candidatos. Depois são contados. Se o resultado demonstra uma pequena diferença, o candidato ou seu agente pode pedir recontagem. Tal procedimento dependerá de decisão do chefe do Distrito. Se houver empate, o resultado será feito por sortelo. O chefe do Distrito proclama o resultado.

Retorno do mandato

Depois da eleição o chefe do Distrito notifica o Oficial da Coroa acerca do nome do candidato eleito. Isto é feito pela devolução do mandato (writ), com o certificado contendo a declaração de qual o candidato eleito.

Recursos

Qualquer pessoa interessada pode recorrer do resultado proclamado de uma eleição à Alta Corte (High Court in the Queen's Bench Division) ou à Corte de Sessões ou à Alta Corte da Irlanda do Norte. O interessado deverá provar que foi eleitor ou candidato na eleição recorrida. O recurso será julgado por dois Juízes."

Custelo das eleições

A soma máxima que um candidato pode gastar em sua campanha à Câmara dos Comuns é de 1.075 libras, mais £ 0,06 por cada oito eleitores em Distritos de vilas (borough constituencies) e £ 0,06 por cada seis eleitores nos Distritos de condados (county constituencies).

Os candidatos possuem agentes eleitorais, responsáveis pela contabilização de seus gastos. O agente eleitoral do candidato poderá empregar pessoas, dentro dos limites das despesas eleitorais, e qualquer número

de pessoas sem pagamento, como voluntários, para qualquer tipo de trabalho eleitoral.

Os candidatos podem agir como seus próprios agentes, mas raramente o fazem.

Ao se candidatar, a pessoa faz o depósito obrigatório de 150 libras, que lhe serão devolvidas caso obtenha 1/8 dos votos do Distrito.

O candidato pode mandar pelo correio uma comunicação relativa à eleição, isenta de taxa postal, a cada um dos eleitores em seu Distrito, com o peso máximo de duas onças (57 gramas). Todas as outras despesas, fora as pessoais do candidato, inclusive retribuição ao agente eleitoral, impressão e artigos de escritório, anúncios, correios, aluguel de salas para comitês e comícios e secretaria, deverão ser cobertas pela quantia estipulada. Despesa alguma relacionada com a eleição de um candidato poderá ser efetuada por outras pessoas que não o próprio candidato, o agente eleitoral, ou pessoa autorizada por este. Depois da eleição, o agente deverá encaminhar ao chefe eleitoral do Distrito um relatório de todas as despesas relativas à eleição. Isto no prazo máximo de 35 dias, a contar do dia da eleição.

Observações

A Câmara dos Comuns é composta de membros eleitos pelo povo, em sufrágio universal, direto. Tem atualmente 635 membros. O Reino Unido é dividido em 635 Distritos (constituencies), cada qual elegendo um representante. Eleições majoritárias.

Há também eleições para os membros dos Conselhos dos Condados e dos Conselhos dos Municípios.

Há Comissões Permanentes de Delimitação dos Distritos, que fazem a revisão periódica dos Distritos sob sua jurisdição, a intervalos não menores do que 10 e não maiores do que 15 anos.

Os Atos de Redistribuição dos Lugares de 1949 e de 1958 prevêem a organização de quatro Comissões de Limites: uma para a Inglaterra, uma para a Escócia, uma para o País de Gales, e uma para a Irlanda do Norte.

Os Distritos têm o seu eleitorado aproximado da quota eleitoral. As variações entre eles estão contidas, na sua maioria, dentro dos limites de 25%.

Há votos pelo correio e por procuração. O princípio geral, porém, é do voto direto, pessoal, embora não compulsório.

Os eleitores são divididos por seções eleitorais.

Há diferenças peculiares entre as eleições parlamentares (para a Câmara dos Comuns) e as governamentais (para os Conselhos dos Condados e dos Municípios).

São eleitores os maiores de 18 anos, que devem estar inscritos e ser residentes no Distrito no dia do registro (1º de outubro na Grã-Bretanha e 15 de setembro na Irlanda do Norte).

Decididas as objeções, o chefe eleitoral do Distrito publica os nomes dos candidatos, seus proponentes e apoladores.

As Comissões existentes junto às Prefeituras coordenam os grupos que irão compor as mesas receptoras de votos, as listas eleitorais e demais elementos indispensáveis às eleições. Assim, cada Distrito eleitoral (constituency) é dividido em **polling districts**, estes em **polling places** e estes em **polling stations** (seções eleitorais).

Salvo em grandes centros, onde a votação se processa mecanicamente, as votações se processam pelo sistema habitual. A apuração se processa no local predeterminado pelo chefe eleitoral do Distrito também pelo sis-

tema habitual — contagem das sobrecartas — dos votos etc. O chefe eleitoral do Distrito proclama o resultado e notifica ao Oficial da Coroa acerca do nome do candidato eleito. Poderá haver recurso à Alta Corte de Justiça (High Court in the Queen's Bench Division). O julgamento é feito por dois Juízes."

FRANÇA

Na França existe o **sistema de votação distrital em dois turnos, também chamado voto distrital de retorno**. O Deputado para ser eleito deve obter a maioria absoluta dos sufrágios. "Se, na primeira eleição, ele não conseguir esta maioria, deve haver uma segunda eleição ⁽³¹⁾. Nesta, será eleito aquele que obtiver a maioria relativa. Tal mecanismo implica na eliminação de candidatos com menor representatividade no primeiro turno. Assim, em teoria, qualquer candidato que obtenha 12,5% dos votos do seu Distrito no primeiro turno pode inscrever-se para o segundo, que determinará o resultado final das eleições ⁽³²⁾.

Para análise mais elucidativa do **sistema de votação distrital em dois turnos** publicaremos a seguir, trabalho elaborado pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política a respeito, no qual também são focalizadas, de maneira global, as instituições francesas ⁽³³⁾:

"França — Organização política do país. Governo

A França é uma República e possui governo unitário.

A República e os povos dos Territórios de Ultramar que, por um ato de livre determinação, adotem a Constituição, instituem uma Comunidade. É o que diz a Constituição.

O governo determina e conduz a política da Nação.

O Conselho Constitucional se comporá de nove membros cujo mandato durará nove anos e não será renovável. O Conselho Constitucional se renovará por terços cada três anos. Três de seus membros serão nomeados pelo Presidente da República, três pelo Presidente da Assembléia Nacional e três pelo Presidente do Senado.

Além dos nove membros acima mencionados, os ex-Presidentes da República serão, de pleno direito, membros vitalícios do Conselho Nacional. O Presidente será nomeado pelo Presidente da República. Terá voto decisivo em caso de empate.

O Conselho Constitucional velará pela regularidade da eleição do Presidente da República. Examinará as reclamações e proclamará os resultados do escrutínio.

O Conselho Constitucional estatuirá, em caso de impugnação, sobre a regularidade da eleição dos Deputados e dos Senadores.

O Conselho Constitucional se pronunciará também, quando solicitado, sobre a conformidade das leis com a Constituição.

Uma disposição declarada inconstitucional não poderá ser promulgada nem posta em vigor. As suas decisões são inapeláveis. Deverão ser reconhecidas pelos Poderes Públicos e por todas as autoridades administrativas e jurisdicionais.

(31) "O Voto Distrital em Debate". Revista **Parlamento**, ano 10, n.º 62.

(32) "O Voto Distrital em Vários Países" — Revista **Visão** — 18-9-78.

(33) **Revista de Ciência Política** — págs. 62 a 73 — vol. 20 — número especial — maio de 1977.

Órgãos do governo. Poder Executivo

O Presidente da República é eleito por sete anos, por sufrágio universal direto. Pode ser reeleito.

A eleição do novo Presidente se dará no mínimo 20 dias e no máximo 70 dias antes da expiração dos poderes do Presidente em exercício (art. 79 da Constituição).

O Presidente da República nomeia o Primeiro-Ministro. Este terminará suas funções quando apresentar seu pedido de demissão do governo.

O Presidente da República, mediante proposta do Primeiro-Ministro, nomeará os outros membros do governo e os demitirá.

O Presidente da República preside o Conselho de Ministros.

O Primeiro-Ministro dirige a ação do governo.

As decisões do Primeiro-Ministro são referendadas, caso necessário, pelos ministros responsáveis pela sua execução.

Os membros do governo têm acesso às duas Casas do Parlamento e poderão ser ouvidos quando solicitarem permissão. Poderão ser auxiliados por Comissários do governo.

Quando a Assembléia Nacional adotar uma moção de censura ou quando desaprovar o programa ou uma declaração de política geral do governo, o Primeiro-Ministro deverá apresentar demissão do governo ao Presidente da República. A moção deverá ser assinada pelo menos por um décimo de seus membros e aprovada por maioria absoluta. Votação nominal.

Poder Legislativo

O Poder Legislativo compete ao Parlamento.

O Parlamento se compõe da Assembléia Nacional e do Senado.

1. **Assembléia Nacional** — O Presidente da República pode, após consultar o Primeiro-Ministro e os Presidentes das Casas legislativas, declarar a dissolução da Assembléia Nacional.

A Assembléia Nacional se reunirá de pleno direito na segunda quinta-feira após sua eleição. Se esta reunião se efetuar entre os períodos previstos para as sessões ordinárias, uma sessão será convocada com a duração de 15 dias.

Não poderá haver outra dissolução durante o ano que se seguir a estas eleições.

A Assembléia Nacional não pode ser dissolvida durante o exercício de poderes excepcionais.

Uma lei orgânica fixará a duração dos poderes de cada assembléia, o número de seus membros, seus vencimentos, as condições de elegibilidade e inelegibilidade e os cargos incompatíveis com as suas funções.

Fixará igualmente as condições em que serão eleitas as pessoas chamadas para suplentes, no caso de vagas de Deputados e Senadores, até a renovação parcial ou total da Assembléia a que pertenciam.

O Parlamento se reunirá em dois períodos ordinários de sessões por ano.

O primeiro período de sessões será aberto em 2 de outubro e sua duração será de 80 dias. O segundo período será aberto em 2 de abril e sua duração não poderá ir além de 90 dias.

Se o dia 2 de outubro ou o dia 2 de abril forem feriados, a abertura do período de sessões terá lugar no primeiro dia útil seguinte.

O Presidente da Assembléia será eleito para o período da Legislatura. O Presidente do Senado será eleito após cada renovação parcial dos membros do Senado.

A Assembléia Nacional se compõe de 490 Deputados eleitos por sufrágio universal, por cinco anos. Há 473 pela França metropolitana; 10 pelos Departamentos de Além-Mar; e sete pelos Territórios de Além-Mar (Langrod).

A eleição dos Deputados à Assembléia Nacional tem lugar na comuna. Há um Deputado eleito por cada circunscrição eleitoral (Distrito); o seguinte da lista é o seu suplente (adjunto) e assume as funções se o eleito não tomar posse do mandato.

Os membros do governo não podem continuar a exercer mandatos parlamentares e são também substituídos por seus suplentes.

2. Senado — O Senado conta com 274 Senadores eleitos por nove anos, com renovação parcial a cada três anos, por escrutínio indireto, em que votam os Deputados, os Conselheiros-Gerais dos departamentos e os Delegados dos Conselhos Municipais. São eleitos 255 pela França; sete pelos Departamentos de Além-Mar; seis pelos Territórios de Além-Mar e seis pelos franceses estabelecidos no estrangeiro.

Nas eleições para o Senado a circunscrição eleitoral é o departamento administrativo (Langrod).

No caso de **impeachment** ou de demissão do Presidente da República, suas funções serão provisoriamente exercidas pelo Presidente do Senado.

Poder Judiciário (autoridades judiciais)

O Presidente da República deverá garantir a independência da autoridade judicial. Será auxiliado pelo Conselho Superior da Magistratura. Os magistrados oficialmente designados serão inamovíveis (art. 64 da Constituição).

O Conselho Superior da Magistratura será presidido pelo Presidente da República. O Ministro da Justiça será seu Vice-Presidente.

Poderá substituir o Presidente da República.

O Conselho se comporá, além disso, de nove membros designados pelo Presidente da República, nas condições fixadas por uma lei orgânica.

O Conselho Superior da Magistratura formulará propostas para as nomeações de magistrados do Tribunal de Cassação e para as de primeiro Presidente do Tribunal de Apelação. Dará sua opinião, nas condições estabelecidas pela lei orgânica, sobre as propostas do Ministro da Justiça, relativas às nomeações de outros magistrados.

Fica instituído um *Tribunal Superior de Justiça*. Compor-se-á de membros eleitos, em igual número, uma metade pela Assembléia Nacional e a outra pelo Senado, depois de cada renovação total ou parcial destas assembleias. Elegerá seu Presidente entre seus próprios membros. Uma lei orgânica fixará a composição do Tribunal Superior, os regulamentos de seu funcionamento, assim como o procedimento aplicável perante ele.

O Presidente da República será julgado pelo Tribunal Superior de Justiça.

Unidade central. Subdivisões

As coletividades territoriais da República serão os Municípios (communes), os departamentos (départements), os Territórios de Ultramar.

Nos departamentos e nos territórios, o delegado do governo estará encarregado dos interesses nacionais, da fiscalização administrativa e do respeito às leis.

Na Comunidade instituída pela Constituição, os Estados desfrutam de autonomia, administram-se a si mesmos e dirigem seus próprios assuntos livre e democraticamente.

O Presidente da República presidirá e representará a Comunidade. Como órgão, a Comunidade terá um Conselho Executivo, um Senado e um Tribunal de Arbitramento. O Conselho Executivo da Comunidade será presidido pelo Presidente da Comunidade. Será constituído pelo Primeiro-Ministro da República, os Chefes de Governo de cada um dos Estados-Membros da Comunidade e os Ministros encarregados dos assuntos comuns da Comunidade.

O Senado da Comunidade será constituído por Delegados que o Parlamento da República e as Assembléias Legislativas dos outros membros da Comunidade elegerão de seu próprio seio. O número de Delegados de cada Estado será determinado de acordo com sua população e as responsabilidades que assumir na Comunidade.

O Tribunal de Arbitramento da Comunidade estatuirá sobre os litígios que ocorrerem no seio da Comunidade. Sua composição e competência serão determinadas por uma lei orgânica (art. 84 da Constituição).

Na realidade, a França propriamente dita se divide em departamentos, e estes em comunas. A divisão para fins eleitorais, porém, é diferente e complexa.

Para eleição dos membros da Assembléia Nacional o território francês é dividido em circunscrições (Distritos), elegendo cada um deles um Deputado.

Para a eleição cantonal, ou seja, aquela destinada a eleger os Conselheiros-Gerais para o Conselho-Geral de cada departamento, o território do Departamento é dividido em cantões, elegendo cada cantão um Conselheiro-Geral.

Nas eleições municipais, cada comuna elege os Conselheiros de seu Conselho Municipal.

Órgãos para os quais há eleições

O Presidente da República.

Os membros do Tribunal Superior de Justiça (eleitos pela Assembléia Nacional e pelo Senado).

Os membros da Assembléia Nacional.

Os membros do Senado.

Os Conselhos-Gerais dos Departamentos.

Os Conselhos Municipais das Comunas.

Eleições diretas ou indiretas

O sufrágio poderá ser direto ou indireto, nas condições previstas pela Constituição. É sempre universal, igual e secreto.

O Presidente da República é eleito por sufrágio universal direto.

Os Deputados à Assembléia Nacional serão eleitos por sufrágio direto. Cada circunscrição elege um Deputado.

O Senado será eleito por sufrágio indireto. São eleitores: os Deputados à Assembléia Nacional, os Conselheiros-Gerais e os Delegados dos Conselhos Municipais.

Os Conselhos-Gerais dos Departamentos são eleitos diretamente pelo povo. Cada cantão elege um Conselheiro.

Os Conselhos Municipais das Comunas (Municípios) são eleitos diretamente pelo povo da comuna.

Duração dos mandatos. Prazos para realização das eleições

Quando houver dissolução da Assembléia Nacional, as eleições gerais se realizarão pelo menos vinte dias e no máximo 40 dias após a dissolução (art. 12 da Constituição).

As eleições para a Assembléia Nacional se realizarão normalmente de cinco em cinco anos, prazo de duração do mandato de seus membros.

As eleições para o Senado (Indiretas) terão lugar de três em três anos para renovação parcial de seu terço, uma vez que o prazo de duração do mandato dos Senadores é de nove anos.

O prazo de duração do mandato dos Conselheiros-Gerais é de seis anos. As eleições são realizadas a cada três anos, uma vez que os Conselhos são renovados pela metade de três em três anos.

O mandato dos Conselheiros Municipais é de seis anos.

Voto proporcional e majoritário. Majorias

O Presidente da República é eleito por maioria absoluta na primeira votação. Se esta maioria não for obtida, o Presidente da República será eleito por maioria relativa numa segunda votação (art. 7º da Constituição).

A eleição dos Deputados à Assembléia Nacional é majoritária dentro da circunscrição (Distrito), com maioria absoluta de sufrágio no primeiro turno e maioria relativa no segundo turno.

O sistema é, portanto, de escrutínio uninominal majoritário em dois turnos.

A condição para ser eleito em primeiro turno é severa: maioria absoluta dos votos (votantes) e a quarta parte, pelo menos, do número de eleitores inscritos. Caso não haja algum eleito, por não atingir esta dupla condição, procede-se a um novo escrutínio, oito dias mais tarde, com condição bem mais simples: maior número de votos. Em caso de empate o mais idoso é considerado eleito.

Para os Conselhos-Gerais dos Departamentos são eleitos os Conselheiros-Gerais, um por cada cantão, diretamente, por escrutínio uninominal majoritário, em dois turnos, nos mesmos moldes que os Deputados.

Para os Conselhos Municipais das Comunas são eleitos os Conselheiros Municipais: a) por escrutínio majoritário plurinominal, em dois turnos, para as comunas cuja população seja até 30 mil habitantes; b) por escrutínio majoritário de lista, em dois turnos, com listas completas, sem adição ou supressão de nomes (panachage), que é autorizada no primeiro caso (a), bem como as listas incompletas, para as comunas cuja população seja de mais de 30 mil habitantes. No segundo turno só podem ser apresentadas as listas do primeiro, sem alterações, que tenham obtido pelo menos 10% dos votos válidos. Será considerada eleita a lista que, no segundo turno, tiver obtido o maior número de votos.

Quem coordena e dirige as eleições

As inscrições eleitorais são feitas nas comunas e sob a responsabilidade dos **maires**.

As retificações são feitas pelo **préfet**.

Há comissões administrativas compostas pelo **maire**, por um delegado da administração designado pelo **préfet** ou pelo **sous-préfet**, e um delegado escolhido pelo Conselho Municipal, para proceder à revisão das listas eleitorais.

Há, também, Comissões de Controle das Operações de voto. Tais Comissões são presididas por um magistrado e seus membros são por este escolhidos dentre eleitores do departamento.

As declarações de candidaturas são entregues nas Prefeituras.

Para as circunscrições eleitorais onde a lei determine há comissões de propaganda, criadas por ato do Prefeito, e compostas de: um magistrado designado pelo primeiro presidente da Corte de Apelação, Presidente; um funcionário designado pelo Prefeito; um funcionário designado pelo Tesoureiro-Pagador-Geral; e um funcionário designado pelo diretor departamental de Correios e Telecomunicações.

As secretarias de tais Comissões são designadas pelos Prefeitos.

Divisão e subdivisão das áreas eleitorais. Sua revisão

As listas eleitorais, consignando os nomes dos eleitores, são organizadas de acordo com os Municípios (communes) e, em Paris e nas outras grandes cidades, por bairros (quartier).

São 473 circunscrições (Distritos) na área metropolitana, cada qual elegendo um Deputado à Assembléia Nacional.

Os departamentos são divididos em cantões, para fins da eleição cantonal, destinada a eleger os Conselheiros-Gerais que irão integrar o Conselho-Geral do Departamento. Cada cantão elege um Conselheiro. Há uma certa diferença entre os cantões urbanos e os cantões rurais. A revisão da Carta Cantonal é determinada por decreto do Conselho de Estado, depois de ouvido o Conselho-Geral.

O Código Eleitoral, em seu art. L. 125, estabelece que o voto será dado por circunscrições, do seguinte modo:

As circunscrições são as previstas e descritas no quadro que acompanha a lei eleitoral. Esta discriminação foi elaborada juntamente com a lei pela Assembléia Nacional. O quadro foi modificado por outras leis, também da Assembléia Nacional, a saber, nº 66.502, de 12-6-66; e a de nº 72.522, de 29-6-72.

As circunscrições eleitorais, segundo o disposto no art. 2º desta última lei, são compostas dos cantões e das comunas enumeradas no quadro já mencionado, de acordo com seus limites, na data da promulgação da citada lei.

Nas regiões urbanas a delimitação das circunscrições se faz de acordo com os **arrondissements municipaux** e, muitas vezes, com parte destes, descendo a relação das circunscrições à delimitação geográfica de ruas e **boulevards**.

O critério é, assim, da divisão geográfica das unidades políticas e administrativas.

O processo eleitoral propriamente dito. Considerações gerais

Dentre as leis votadas pelo Parlamento estão as relativas ao regime eleitoral das assembleias parlamentares e das assembleias locais.

Todos os eleitores inscritos têm o direito de votar. O voto, porém, não é obrigatório, é facultativo, constituindo obrigação moral e cívica.

Nas eleições para Deputados, pelo critério majoritário, em dois turnos, se necessário, estes têm um intervalo de oito dias. Só se podem apresentar como candidatos no segundo turno os candidatos que, inscritos para o primeiro, tenham obtido, pelo menos, 10% dos votos expressos. Todavia, se no primeiro turno nenhum dos candidatos obtiver 10% dos votos, ao segundo turno concorrerão os dois candidatos mais votados.

A maioria absoluta é exigida no primeiro turno; no segundo, maioria relativa.

Quem é eleitor. Condições

São eleitores, nas condições determinadas pela lei, todos os cidadãos franceses maiores de idade, de ambos os sexos, que estejam em pleno gozo de seus direitos civis e políticos (art. 3º da Constituição).

A maioria é, atualmente, 18 anos, pois em 28 de junho de 1974 as duas Câmaras do Parlamento aprovaram projeto de lei reduzindo a maioria civil e cívica para esta idade. O direito de voto é, assim, assegurado aos franceses maiores de 18 anos.

Os naturalizados só passam a eleitores depois de decorridos cinco anos da data da naturalização. As mulheres naturalizadas por casamento com cidadãos franceses só passam a eleitoras após seis meses da data do casamento.

Normalmente o eleitor é inscrito na lista eleitoral do Município de seu domicílio. A inscrição eleitoral é obrigatória.

Quem é candidato. Condições. Inelegibilidades

Os candidatos deverão ser franceses e eleitores inscritos.

Os funcionários com autoridade e aqueles que tenham sob sua responsabilidade valores do Estado, não podem ser candidatos na circunscrição onde exercem suas funções.

Deverão ter 23 anos no mínimo, para serem candidatos à Assembléia Nacional. Para o Senado o limite mínimo é de 35 anos.

Há candidatos partidários e isolados.

Os naturalizados só podem ser candidatos depois de 10 anos, a contar da data do decreto de naturalização.

Para os Conselhos-Gerais dos Departamentos e os Conselhos Municipais a idade mínima é de 21 anos (lei de 23-12-70).

Para ser eleito Conselheiro-Geral num departamento determinado, o candidato deverá ter uma ligação legal com o departamento, isso é, preencher uma das duas condições seguintes:

a) ser domiciliado no departamento; ou

b) estar inscrito no rol dos contribuintes do departamento no dia 1º de janeiro do ano das eleições, ou justificar que deveria estar inscrito naquele dia, ou haver herdado depois do dia 1º de janeiro, mas antes das eleições, propriedade localizada no departamento.

O número de Conselheiros-Gerais não domiciliados no departamento não poderá ultrapassar a quarta parte de seu efetivo legal. Caso ultrapasse, os Conselheiros a serem eliminados serão sorteados em sessão pública do Conselho.

A declaração de ser candidato é obrigatória em cada escrutínio. Todavia, ao inverso do que é exigido para a Assembléia Nacional, não é necessário ter sido candidato no primeiro turno, para ser candidato no segundo.

Eleição

Os eleitores, no dia fixado (sempre um domingo, como se usa habitualmente), apresentam-se em pessoa no local de votação. Há casos excepcionais de votação por correspondência e por procuração, mas muito limitados, a fim de evitar as possibilidades de fraude.

No local de votação controla-se a identidade do eleitor, verificando-se se o seu nome consta da lista eleitoral respectiva.

Votação

A votação propriamente dita se faz com cédulas, marcadas, em cabine indevassável, colocadas em sobrecartas. Estas são colocadas na urna, na presença de todos.

A entrada na cabine indevassável é fundamental para sigilo do voto.

Em Municípios (Communes) de mais de 30 mil habitantes, por ato do Conselho do Estado, poderão ser utilizadas máquinas, com modelo aprovado pelo Ministério do Interior. Deverão ter dispositivo que resguarde o eleitor das vistas do público, registrar os votos e somá-los, de tal sorte que só possam ser lidos após o encerramento do escrutínio.

Apuração. Recursos

A apuração se procede no mesmo local da votação, tão logo esta seja encerrada.

O resultado da eleição é proclamado na Prefeitura local, na noite do dia das eleições. É, contudo, uma proclamação provisória, uma vez que é possível haver recursos. O Conselho Constitucional, decididos estes em última instância, proclamará, dias depois, o resultado oficial.

Assim, as contestações e recursos sobre as eleições para Presidente da República, para Deputado e Senadores são apreciadas pelo Conselho Constitucional. As relativas aos Conselheiros-Gerais e Municipais são julgadas pelo Tribunal Administrativo e, em grau de recurso, pelo Conselho de Estado.

Em caso de empate, no segundo escrutínio, será considerado eleito o mais idoso.

Os resultados das votações de cada comuna são transmitidos a uma comissão de apuração geral do departamento. Esta comissão é composta, nas eleições legislativas:

a) de um magistrado (magistrat) e dois juizes (juges) designados pelo primeiro Presidente da Corte de Apelação;

b) de um Conselheiro-Geral e um funcionário do governo (préfecture) designados pelo Governador (préfet).

Os relatórios dos trabalhos desta comissão são encaminhados em duas vias ao Governador, que remete uma ao Ministro do Interior.

Custelo das eleições

Ao Estado compete a despesa correspondente à confecção dos documentos eleitorais, sob a condição de que o candidato obtenha na eleição pelo menos 5% dos votos manifestados.

A propaganda nos papéis eleitorais e na radiotelevisão é gratuita.

O candidato que desejar se beneficiar com o concurso da Comissão Oficial de Propaganda para o envio e a distribuição de documentos eleitorais e demais recursos eleitorais, deverá, ao firmar sua declaração de candidato para Conselheiro-Geral na Prefeitura ou na Subprefeitura, caucionar a importância de 50 francos na Tesouraria-Geral ou repartição de finanças competente. Esta caução será devolvida aos candidatos que obtiverem pelo menos 5% dos votos manifestados.

Aos candidatos que se apresentarem ao segundo turno não será exigida a caução.

Os candidatos à Assembléia Nacional farão uma caução de 1 mil francos, igualmente devolvida aos que obtiverem 5% dos votos manifestados.

Os candidatos que não optarem pelo concurso da Comissão Oficial de Propaganda poderão, desde que obtenham 5% dos votos manifestados ser

reembolsados das despesas com papel, impressão de cédulas, circulares e cartazes, dentro das tarifas fixadas por ato do governador do departamento (arrêté préfectoral).

Observações

O Poder Legislativo Central na França é composto do Senado e da Assembléia Nacional.

Cada Deputado é eleito à Assembléia Nacional pelo voto direto por Distrito (circunscription).

Nos departamentos, cada cantão elege um representante ao Conselho-Geral do Departamento. O voto é também direto.

Nas comunas são eleitos os membros dos Conselhos Municipais, por eleição direta.

A eleição dos Deputados à Assembléia Nacional é majoritária dentro da circunscrição (Distrito), com a exigência de maioria absoluta de sufrágios no primeiro turno; e maioria relativa no segundo turno. O sistema é, portanto, de escrutínio uninominal majoritário, em dois turnos. Além disto, para o primeiro turno exige-se que o candidato obtenha, também, a quarta parte dos sufrágios da circunscrição. No segundo escrutínio deverá haver, apenas, maioria de votos. Em caso de empate, é considerado eleito o candidato mais idoso.

O mesmo ocorre nos cantões em relação aos Conselheiros-Gerais dos departamentos.

Para os Conselhos Municipais há variações de acordo com as populações das comunas:

a) por escrutínio majoritário plurinominal, em dois turnos, para as comunas cuja população seja até 30 mil habitantes;

b) por escrutínio majoritário de lista, em dois turnos, com listas completas, sem adição ou supressão de nomes (panachage), que é autorizada no caso da letra (a), bem como as listas incompletas, para as comunas cuja população seja de mais de 30 mil habitantes. No segundo turno só podem ser apresentadas as listas do primeiro, sem alterações, que tenham obtido, pelo menos, 10% dos votos válidos. Será considerada a lista que, no segundo turno, tiver obtido o maior número de votos.

Há 473 circunscrições (Distritos) na área metropolitana, cada qual elegendo um Deputado à Assembléia Nacional.

Os departamentos são divididos em cantões para a eleição cantonal, destinada a eleger os Conselheiros-Gerais que irão integrar os Conselhos-Gerais dos Departamentos. Cada cantão elege um Conselheiro. Há certa diferença entre os cantões urbanos e os rurais. A revisão da Carta Cantonal é determinada por decreto do Conselho de Estado, ouvido o Conselho-Geral.

As circunscrições são previstas e descritas em quadro que acompanha a lei eleitoral, elaborada pela Assembléia Nacional. Suas alterações e revisões dependem de lei da Assembléia Nacional.

Tais circunscrições, segundo o disposto no art. 2º da Lei nº 72.522, de 29-6-72, são compostas dos cantões e comunas enumerados no quadro que a acompanha.

A inscrição dos eleitores é feita nas comunas, sob a responsabilidade dos **maires**. As retificações são feitas pelos **préfets** dos departamentos

Para proceder à revisão das listas eleitorais, há comissões administrativas, compostas pelo **maire**, por um delegado da administração designado pelo **préfet** ou pelo **sous-préfet** e um delegado escolhido pelo Conselho Municipal.

São eleitores os cidadãos maiores de 18 anos, em pleno gozo de seus direitos civis e políticos.

Normalmente o eleitor é inscrito na lista eleitoral de seu Município (comuna), onde tem seu domicílio. A inscrição eleitoral é obrigatória.

As candidaturas são apresentadas nas Prefeituras. Há candidatos isolados e partidários.

A idade mínima é, para os Conselhos Municipais e Gerais, de 21 anos; para a Assembléia Nacional, de 23 anos; e para o Senado, 35 anos.

As eleições são sempre realizadas num domingo e pelo modo habitual, com a presença, no local de votação, de listas eleitorais respectivas, cabinas, cédulas e urnas. Há casos excepcionais de votação por procuração e por correspondência. Em casos de Municípios de mais de 30 mil habitantes, poderão ser utilizadas máquinas para a votação, com modelo aprovado pelo Ministério do Interior.

A apuração é feita no próprio local de votação, tão longo esta seja encerrada. O resultado é proclamado na Prefeitura local, no mesmo dia, sendo porém, uma proclamação provisória.

Os resultados das votações de cada comuna são transmitidos a uma comissão de apuração geral do departamento. Os resultados dos trabalhos desta comissão são encaminhados ao **prefet** (Governador do departamento) e ao **Ministro do Interior**.

ALEMANHA

O sistema distrital misto é adotado pela Alemanha Ocidental:

“Funciona da seguinte maneira: metade dos Deputados são eleitos por *Distritos eleitorais* e a outra metade, pelas listas. Neste caso o eleitor vota duas vezes: primeiro, no Deputado de sua preferência no Distrito — e o mais votado por maioria simples é o eleito; e depois ele vota nas listas. Estas listas são confeccionadas pelos Partidos e determinadas pelo quociente eleitoral. Na Alemanha, existe o sistema federativo. Digamos que, se um Partido, pelo quociente eleitoral, faz oito Deputados na lista, então os oito primeiros serão os eleitos. Há ainda algumas variantes. Por exemplo: dois Estados adotam o sistema de que o Deputado tem que ser eleito por maior número de votos. Então, os Partidos confeccionam as listas e o eleitor tem que apontar o candidato de sua predileção, tornando-se assim verdadeiramente uma votação proporcional. Mas, a maioria adota as listas puras, quer dizer que os primeiros são praticamente os eleitos” (34).

Do exame do funcionamento do sistema **distrital** misto na forma alemã, ocupam-se, ainda, a revista **Visão**, de 18-9-78, e a **Revista de Ciência Política**, vol. 20, nº especial — 1977, págs. 62 a 73.

Texto da revista **Visão**:

“Lá, o eleitor vota duas vezes. Metade das 496 cadeiras do **Bundestag** (a Câmara Baixa) é preenchida por representantes dos Distritos. A outra metade, por representantes dos Partidos. A

(34) “O Voto Distrital em Debate” — Revista **Parlamento** — ano 10 — n.º 62.

primeira eleição é majoritária, a segunda proporcional. Na eleição distrital se escolhe o candidato que obtiver maior número de votos. Mesmo que não obtenha nem 50% dos sufrágios disponíveis. Nesse caso, a minoria não é contemplada proporcionalmente. A outra metade das cadeiras do **Bundestag** é preenchida por votação geral, por Estados, em listas de candidatos apresentados pelos Partidos. O eleitor não vota no candidato e sim no Partido. Feita a apuração, cada Partido será contemplado com "x" cadeiras proporcionalmente ao número de sufrágios conseguidos. Para essa votação, a campanha eleitoral é feita em benefício do Partido e não da pessoa do candidato, ao contrário da eleição distrital. Por esse sistema misto, é possível que um candidato perca na votação distrital, mas ganhe uma cadeira do seu Partido na votação proporcional. O sistema misto oferece, também, a possibilidade de representação das minorias no **Bundestag**. O Partido Democrático Livre, por exemplo, nas eleições de 1965, não conseguiu ganhar em nenhum Distrito, mas conquistou 49 cadeiras no **Bundestag** à custa das eleições proporcionais.

Para evitar que as minorias, formando coligações, obstruíssem os trabalhos da Casa, a legislação criou a exigência de que um Partido vença em pelo menos três Distritos ou obtenha, no mínimo, 5% do total dos votos."

Texto da **Revista de Ciência Política**:

Alemanha — Organização política do país. Governo

A Alemanha Ocidental é um Estado federal, com base federalista.

Seu governo — republicano — possui um regime misto de presidencialismo e parlamentarismo.

Órgãos do governo — Poder Executivo

O Presidente federal é eleito, sem debate, pela Assembléia Federal. É elegível todo alemão que possua o direito a sufrágio para o Parlamento Federal e que tenha completado quarenta anos de idade.

O mandato do Presidente dura cinco anos. Reeleição imediata é permitida somente uma vez.

A Assembléia Federal, que elege o Presidente federal, é constituída por membros do Parlamento Federal e um número igual de membros eleitos pelas representações populares dos Estados, segundo os princípios da eleição proporcional.

A Assembléia Federal reúne-se o mais tardar 30 dias antes de expirar o mandato do Presidente federal e, em caso de termo prematuro, o mais tardar 30 dias deste momento. A Assembléia Federal é convocada pelo Presidente do Parlamento Federal. Caso a maioria não seja alcançada em dois escrutínios, será eleito o candidato que numa terceira votação reunir o maior número de votos (art. 54 da Constituição).

O Presidente federal não pode pertencer nem ao Governo nem a uma corporação legislativa da Federação ou de um Estado. Não pode exercer qualquer outra função, cargo ou profissão (art. 55 da Constituição).

No caso de impedimento ou termo prematuro, as funções de Presidente federal serão desempenhadas pelo Presidente do Conselho Federal (art. 57).

O Presidente federal representa a Federação no âmbito do direito internacional público. Nomeia os Juizes federais e funcionários federais (art. 60).

O governo federal compõe-se do Chanceler federal e dos Ministros federais. O Chanceler federal é eleito sem debate pelo Parlamento Federal, por proposta do Presidente federal. É eleito quem reunir os votos da maioria dos membros do Parlamento Federal. O eleito é nomeado pelo Presidente federal.

Se o candidato proposto não for eleito, o Parlamento Federal poderá eleger, dentro de 14 dias depois da votação, um Chanceler federal, com mais da metade de seus membros.

Não se realizando a eleição dentro deste prazo, será efetuada imediatamente uma nova votação, da qual resultará eleito quem reunir a maioria de votos. Reunindo o eleito os votos da maioria dos membros do Parlamento Federal, o Presidente federal deverá nomeá-lo dentro de sete dias depois da votação. Não conseguindo o eleito esta maioria, o Presidente federal deverá, dentro de sete dias, ou nomeá-lo ou dissolver o Parlamento Federal (art. 63).

Os Ministros federais são nomeados e exonerados pelo Presidente federal, por proposta do Chanceler federal.

O Parlamento Federal só poderá manifestar a sua desconfiança ao Chanceler federal elegendo um sucessor com a maioria dos seus membros e solicitando ao Presidente federal a exoneração do Chanceler. O Presidente federal deverá aceder a esta solicitação, nomeando o sucessor eleito. Se uma moção de confiança do Chanceler federal não tiver a aprovação da maioria dos membros do Parlamento Federal, o Presidente federal poderá, a pedido do Chanceler federal, dissolver o Parlamento Federal dentro do prazo de 21 dias. O direito à dissolução expirará logo que o Parlamento Federal tiver eleito outro Chanceler federal com a maioria de seus membros.

O Chanceler federal nomeará seu suplente um dos Ministros federais (art. 68).

Há, quanto aos governos locais, municipais, Prefeitos e Burgomestres; Governadores dos conselhos e Diretores dos conselhos. A autonomia municipal é muito acentuada.

Poder Legislativo — A) Poder Legislativo federal

É composto de:

1. Parlamento Federal (Bundestag) — Os Deputados são eleitos em sufrágio universal, direto, livre, igual e secreto (Lei Fundamental, art. 38). São representantes de todo o povo. Reúne-se, o mais tardar, 30 dias depois das eleições, porém não antes de expirar o mandato do Parlamento anterior (art. 39).

O Parlamento Federal determinará o encerramento e a reabertura de suas reuniões. Seu Presidente poderá convocá-lo para uma data anterior, o que deverá fazer obrigatoriamente quando o exijam um terço dos membros, o Presidente federal ou o Chanceler federal (art. 39).

O exame das eleições compete ao Parlamento Federal, que decide também se um Deputado perdeu sua qualidade de membro do Parlamento.

Os membros do Conselho Federal, bem como seus delegados, têm acesso a todas as reuniões do Parlamento e de suas Comissões, devendo ser ouvidos a qualquer momento (art. 43).

Durante o período entre duas sessões legislativas, o Parlamento Federal nomeia uma Comissão Permanente. Não cabem a esta direitos mais amplos,

como os de legislar, eleger o Chanceler federal e acusar o Presidente federal (art. 45).

Os Deputados têm direito a uma indenização adequada, que assegure a sua independência, bem como ao uso gratuito de todos os meios de transporte de propriedade do Estado.

No Bundestag (Parlamento Federal) há 518 Deputados, eleitos por um sistema de eleição proporcional combinado com o de eleição pessoal: 248 são eleitos e enviados como representantes dos Distritos eleitorais; outros tantos (248) são eleitos mediante listas apresentadas pelos Partidos (uma lista para cada Partido em cada Estado — Land); e 22 Deputados de Berlim, que são eleitos pelo Parlamento da cidade (eleição indireta). Estes 22 Deputados representantes de Berlim Ocidental não têm direito pleno de voto.

2. Conselho Federal — É formado por membros dos Governos dos Estados, que designam e os destituem. É por intermédio dele que os Estados cooperam na legislação e na administração federal (art. 50). Os membros do Conselho Federal podem ser representados por outros membros de seus governos. Cada Estado tem pelo menos três votos; Estados com mais de 2 milhões de habitantes têm quatro; e Estados com mais de 6 milhões de habitantes, cinco votos. Cada Estado pode enviar tantos membros quantos sejam os seus votos. Os votos de um Estado somente podem ser dados uniformemente e por membros presentes ou seus substitutos (art. 51).

O Conselho Federal elege o seu Presidente por um ano.

O Presidente convoca o Conselho Federal. Tem o dever de convocá-lo caso os delegados de, pelo menos, dois Estados ou o Governo Federal o exijam (art. 52).

Os membros do Governo Federal têm o direito e, a pedido, a obrigação de assistir às reuniões do Conselho Federal e de suas Comissões. Devem ser ouvidos a qualquer momento (art. 53).

O Conselho Federal tem 41 membros.

B) Poder Legislativo nos Estados

Há Câmaras Estaduais, compostas de Deputados estaduais de acordo com os seguintes números de integrantes:

Bade-Vurtemberg	120 Deputados
Baviera	204 "
Bremen	100 "
Hamburgo	120 "
Hesse	110 "
Baixa Saxônia	149 "
Renânia do Norte — Vestfália	200 "
Renânia Palatinado	100 "
Sarre	50 "
Schleswig-Holstein	73 "
Berlim (Ocidental)	138 "

C) Poder Legislativo nos Municípios

Há Câmaras Municipais (Conselhos Municipais), que funcionam como Poder Legislativo local.

Poder Judiciário

As inconstitucionalidades são decididas pelo Tribunal Constitucional Federal.

É admissível recurso no Tribunal Constitucional Federal contra decisões do Parlamento Federal (art. 41 da Lei Fundamental).

São citados, ainda, os seguintes tribunais:

Supremo Tribunal Federal
Tribunais Federais
Tribunais Estaduais

Os membros do Tribunal Constitucional Federal serão eleitos em partes iguais pelo Parlamento Federal e pelo Conselho Federal (art. 94 da Constituição).

A Justiça é organizada com base na especialização.

Unidade central. Subdivisões

A unidade central é constituída pelo Poder Federal.

Este reúne os Estados integrantes da República Federal da Alemanha. Os Estados são subdivididos em Municípios e comunas.

Órgãos para os quais há eleições

Há eleições na Alemanha para os seguintes órgãos:

Parlamento Federal;
Prefeitos e *ministerpräsidenten*;
Assembléias Estaduais;
Câmaras Municipais;
Prefeitos Municipais;
Burgomestres; e
Presidentes dos Conselhos Municipais.

Eleições diretas e indiretas

As eleições são diretas ou indiretas nos seguintes casos:

Parlamento Federal — direta;
Conselho Federal — indireta;
Assembléias dos Estados — direta;
Câmaras Municipais — direta.

Duração dos mandatos. Prazos para a realização das eleições

O Parlamento Federal é eleito por quatro anos. Seu mandato expirará quatro anos depois de sua primeira reunião ou no momento de sua dissolução. As novas eleições serão realizadas durante o último trimestre do mandato e, em caso de dissolução, dentro do prazo máximo de 60 dias.

As Assembléias Estaduais e as Câmaras Municipais são também eleitas por quatro anos.

Voto proporcional e majoritário. Maioria

Metade do Parlamento Federal é eleito pelo voto majoritário dos eleitores dos Distritos. A outra metade, por voto proporcional dado às listas dos Partidos.

Nos demais casos, as eleições são majoritárias.

Quem coordena e dirige as eleições

Os órgãos eleitorais são os seguintes (art. 8º da Lei Eleitoral):

- a) o diretor eleitoral federal e a Comissão Eleitoral Federal para o território eleitoral federal;
- b) um diretor eleitoral estadual e uma Comissão Eleitoral Estadual para cada Estado;

- c) um diretor eleitoral seccional e uma Comissão Eleitoral Seccional para cada setor eleitoral;
- d) um Presidente eleitoral e uma Junta Diretora Eleitoral para cada Distrito eleitoral; e
- e) um Presidente eleitoral e uma Junta Diretora Eleitoral, para apuração de resultado da eleição epistolar.

Para vários setores eleitorais vizinhos poderá ser indicado um só Diretor eleitoral seccional, e constituída uma Comissão Eleitoral Seccional Comum.

Para apuração do resultado da votação epistolar poderão ser utilizadas as funções de vários presidentes eleitorais e de diversas Juntas Diretoras Eleitorais.

Dispõe, ainda, o art. 9º da lei eleitoral:

1. O Diretor eleitoral federal e seu substituto são nomeados pelo Ministro federal do Interior; os Diretores eleitorais estaduais, os Diretores eleitorais seccionais e os Presidentes eleitorais, bem como seus substitutos, são nomeados pelo Governo do Estado ou por um órgão do Estado por este encarregado.

2. As Comissões Eleitorais se compõem de um Diretor eleitoral, como chefe, e de seis vogais por ele convocados dentre os eleitores no gozo de seus direitos. As Juntas Diretoras Eleitorais se compõem dos respectivos Presidentes, como chefes, e de três a oito eleitores como vogais, por eles convocados; o Governo do Estado ou o órgão estatal por ele encarregado poderão determinar que a autoridade comunal convoque os vogais, de comum acordo com o Presidente eleitoral. Ao serem convocados os vogais, devem ser levados em conta, na medida do possível, os Partidos representados no respectivo Distrito.

3. Os candidatos à eleição e os delegados de confiança que intervêm nas propostas eleitorais não podem ser convocados para fazer parte de um órgão eleitoral.

Art. 10 — Atividades das Comissões Eleitorais e das Juntas Diretoras Eleitorais:

As Comissões Eleitorais e as Juntas Diretoras Eleitorais deliberam e decidem em sessão pública. Nas votações prevalece a maioria de votos; no caso de empate decide o voto do chefe.

Divisão e subdivisão das áreas eleitorais. Sua revisão (Lei Eleitoral Federal de 7-5-50, modificada pela lei de 14-2-64)

O art. 3º dispõe:

1. O Presidente federal nomeia uma Comissão Permanente para os Distritos eleitorais. Compõe-se ela do Presidente do Serviço Federal de Estatística, de um Juiz do Tribunal Administrativo Federal e de mais cinco membros.

2. A Comissão tem por tarefa observar as modificações das cifras populacionais no território eleitoral e, no correr do primeiro ano após a reunião da Câmara dos Representantes (Bundestag), submeter ao Governo Federal um relatório contendo propostas sobre alterações na divisão dos setores eleitorais. O Governo Federal encaminhará o relatório, sem demora, à Câmara dos Representantes e o publicará no **Diário Oficial** federal.

3. Cada Distrito eleitoral deverá constituir um todo coerente. Na divisão dos Distritos eleitorais é obrigatória a observância das fronteiras dos Estados, devendo o mesmo ocorrer, na medida do possível, no tocante aos limites urbanos e rurais. O desvio do número médio da população dos setores eleitorais não deverá ultrapassar 33 1/3 por cento para cima e para baixo.

O processo eleitoral propriamente dito. Considerações gerais

As eleições são gerais, diretas, livres, igualitárias e secretas (art. 28 da Lei Fundamental). A eleição para Deputado ao Parlamento Federal é feita por um sistema misto majoritário e proporcional. Metade de seus membros são eleitos pelo sistema majoritário, um Deputado por cada Distrito, sendo dividido o território federal em tantos Distritos quantos sejam os Deputados a eleger. Cada votante emite dois votos; o primeiro, para eleger a pessoa que será o Deputado do Distrito; e o segundo, dado a uma das listas de Partido que se apresente no Estado. É considerado eleito no Distrito o candidato que recebe o maior número de votos (maioria relativa). No caso de empate, o Diretor eleitoral do Distrito tira a sorte entre os dois.

Para a eleição, segundo as listas, contam-se os segundos votos que cada Partido haja obtido no Estado. Os lugares são distribuídos pelos Partidos de acordo com os votos obtidos. O método de cálculo empregado é o de números mais altos, original do belga d'HONDT. Por este método os votos obtidos por cada lista se dividem por 1, 2, 3 etc.; numeram-se os quocientes assim obtidos segundo a sua origem de grandeza como está no seguinte exemplo fictício para um Parlamento de 15 lugares, com três Partidos concorrentes:

Número de votos	Partido A	Partido B	Partido C
Divisor 1	10.000 (1)	8.000 (2)	3.000 (6)
" 2	5.000 (3)	4.000 (4)	1.500 (13)
" 3	3.333 (5)	2.666 (7)	1.000
" 4	2.500 (8)	2.000 (9)	750
" 5	2.000 (10)	1.600 (12)	600
" 6	1.666 (11)	1.333 (15)	500
" 7	1.428 (14)	1.142	428
Total de Lugares	sete	seis	dois

Os candidatos eleitos com os primeiros votos, dos Distritos, não são levados em conta para o número de lugares no Estado determinados pelos segundos votos. Se uma lista consegue eleger mais postos que o número de candidatos apresentados, estes postos permanecem vagos. Os postos conseguidos nos Distritos permanecem com os Partidos, ainda que este número supere ao de mandatos correspondentes ao sistema proporcional — chamam-se mandatos excedentes. Neste caso, o número de mandatos do Bundestag (518) é aumentado da diferença. Na distribuição de postos entre as listas partidárias dos Estados, só são levados em conta os Partidos que tenham obtido pelo menos 5% dos segundos votos válidos emitidos na República Federal, ou pelo menos três postos em Distritos eleitorais. Podem ser reunidas várias listas de vários Estados de um mesmo Partido e, neste caso, a divisão proporcional destas com as demais listas será tida como um todo, aplicando-se, também, neste caso o método de d'HONDT.

O art. 6º da lei eleitoral determina quanto às eleições, segundo as chapas nacionais (segundos votos):

1. Para a distribuição das cadeiras a serem ocupadas de acordo com as chapas nacionais, serão computados todos os segundos votos dados para cada chapa nacional. Para tanto, não serão levados em conta os segundos votos dos eleitores que tenham dado seu primeiro voto a um candidato vitorioso no Distrito eleitoral, que tenha sido proposto de acordo com o art. 21, § 3º, ou por um Partido para o qual não tenha sido autorizada numa chapa estadual no Estado em questão. Do número total dos Deputados (art. 1º, parte 1) será reduzido o número de candidatos vitoriosos nos setores eleitorais mencionados no § 2º, ou lançados por um Partido

não levado em conta, nos termos do § 4º As cadeiras restantes serão distribuídas pelas chapas estaduais, na proporção das somas de seus segundos votos, a serem levados em conta conforme os §§ 1º e 2º, pelo processo do algarismo máximo de d'HONDT. No caso de igualdade de algarismos máximos será o destino da última cadeira decidido por sorteio realizado pelo Diretor eleitoral federal.

2. Do número de Deputados assim obtido para cada chapa estadual é deduzido o número de cadeiras conquistadas pelo Partido nas eleições dos setores distritais do Estado. As cadeiras restantes serão ocupadas de acordo com a chapa estadual, segundo a seqüência estabelecida na mesma. Os candidatos eleitos num setor eleitoral não serão levados em conta na chapa estadual. Sempre que numa chapa haja mais cadeiras do que candidatos indicados, tais cadeiras permanecerão desocupadas.

3. As cadeiras conquistadas por um Partido nas eleições dos setores continuarão a pertencer ao mesmo, embora ultrapassem o número calculado segundo o § 1º Em tais casos será o número total de cadeiras aumentado (art. 1º, § 1º) pelo número da diferença; não será efetuado novo cálculo de acordo com o § 1º

4. Na divisão de cadeiras pelas chapas estaduais, só serão levados em conta os Partidos que obtenham pelo menos 5% dos segundos votos válidos dados no território eleitoral ou tenham conquistado uma cadeira em pelo menos três setores eleitorais. O § 1º não se aplica às chapas apresentadas por Partidos de minorias nacionais.

O art. 7º admite a conjugação de chapas:

1. Várias chapas estaduais de mesmo Partido poderão ser conjugadas entre si.

2. As listas ou chapas conjugadas valerão na divisão das cadeiras, proporcionalmente às demais, como uma só.

3. As cadeiras que couberem a uma conjugação de chapas serão distribuídas entre as chapas estaduais participantes, na proporção de seus segundos votos, segundo o processo de algarismo máximo de d'HONDT. Tem aplicação correspondente o art. 6º, §§ 2º e 3º

Quanto ao dia da eleição, assim se observa no art. 17 da Lei Eleitoral:

A data da eleição principal é fixada pelo Presidente federal e deve cair num domingo ou feriado oficial.

Quem é eleitor. Condições

É eleitor quem completou 18 anos de idade (art. 38) e que resida há pelo menos três meses antes da eleição, em caráter estável, no território federal.

O art. 15 da Lei Eleitoral dispõe ainda:

1. Só pode votar quem estiver inscrito numa relação de eleitores ou possuir um certificado eleitoral.

2. quem estiver inscrito no registro de eleitores só poderá votar no Distrito eleitoral em cujo registro de eleitores figure.

3. quem possuir um certificado eleitoral poderá participar da votação no setor eleitoral em que o certificado tenha sido expedido: a) depositando o seu voto em qualquer Distrito eleitoral do setor em questão; e b) por meio do voto epistolar.

Estabelece mais o art. 18 da Lei Eleitoral — Registro de eleitores e certificado eleitoral:

1. As autoridades comunais manterão para cada Distrito eleitoral um registro dos que tenham direito a voto. O registro de eleitores será exibido

publicamente, para conhecimento geral, do vigésimo primeiro até o décimo quarto dia antes da eleição.

2. Uma pessoa com direito a voto, impedida de votar no Distrito eleitoral em cujo registro de eleitores esteja inscrita, ou que não tenha sido inscrita no registro de eleitores por motivo alheio à sua vontade, receberá, a pedido, um certificado eleitoral.

Quem é candidato. Condições. Inelegibilidades

É elegível quem atingiu a idade estabelecida para a maioria (art. 38).

O candidato a um mandato de Deputado no Parlamento Federal tem direito às férias necessárias para preparar sua eleição (art. 48, § 1º).

É elegível ainda quem também possua a cidadania alemã há, pelo menos, um ano antes do dia das eleições.

Assim determina o art. 19 da Lei Eleitoral — Direito de formular propostas eleitorais:

1. Propostas eleitorais poderão ser apresentadas por Partidos ou, nos termos do art. 21, por portadores do direito de voto.

2. Os Partidos que não tenham estado representados ininterruptamente na Câmara de Representantes (Bundestag) ou numa Câmara estadual, desde as últimas eleições para as mesmas, com base em propostas eleitorais próprias, por cinco Deputados no mínimo, só poderão apresentar propostas eleitorais como tais se o mais tardar até o 47º dia antes da eleição tiverem anunciado sua participação no pleito ao Diretor eleitoral federal, e a Comissão Eleitoral Federal tenha estabelecido sua condição como Partido.

3. A Comissão Eleitoral Federal determinará em definitivo, para todos os órgãos eleitorais, no máximo até o 37º dia antes da eleição:

a) quais os Partidos que desde a última eleição para o Bundestag ou para uma Câmara estadual neles tenham estado representados por, no mínimo, cinco Deputados, com base em propostas eleitorais próprias; e

b) quais as agremiações que, tendo anunciado sua participação nos termos do § 2º, devam ser encaradas como Partidos no tocante à eleição.

4. Um Partido só poderá apresentar em cada setor eleitoral uma proposta eleitoral seccional e em cada Estado uma única chapa estadual.

Diz o art. 20, quanto à apresentação das propostas eleitorais:

As propostas eleitorais relativas aos setores deverão ser apresentadas por escrito ao Diretor do setor eleitoral e as chapas estaduais ao Diretor eleitoral estadual no máximo até as 18 horas do 43º dia antes da eleição.

E finalmente o art. 21 — Teor e forma das propostas eleitorais relativas aos setores eleitorais:

1. A proposta eleitoral para o setor só poderá conter o nome de um candidato. Cada candidato só poderá ser indicado num setor eleitoral e, neste, numa só proposta eleitoral seccional. Só poderá ser indicado como candidato quem para tanto tenha dado sua aquiescência por escrito; tal aquiescência é irrevogável.

2. As propostas eleitorais seccionais dos Partidos deverão ser assinadas pessoalmente de próprio punho pelo chefe estadual estatutariamente competente, e as dos Partidos mencionados no art. 19, § 2º, além disso, por no mínimo 200 eleitores capacitados do setor eleitoral, também pessoalmente e de próprio punho. A exigência das 200 assinaturas não prevalece para as propostas eleitorais seccionais de Partidos de minorias nacionais.

3. Outras propostas eleitorais dos setores devem ser assinadas pessoalmente e de próprio punho por, no mínimo, 200 eleitores hábeis do respectivo setor.

4. As propostas eleitorais seccionais dos Partidos devem conter o nome do Partido que as apresenta e as demais uma menção distintiva.

Escolha dos candidatos

O art. 22 da Lei Eleitoral dispõe sobre a escolha de candidatos partidários:

1. Numa proposta eleitoral seccional só pode ser indicado para candidato de um Partido quem para tanto tenha sido eleito numa assembléia dos membros autorizados do Partido no setor eleitoral, ou numa assembléia de representantes eleitos pelos membros autorizados do Partido no setor eleitoral, sempre em votação secreta.

2. Também será considerada assembléia de representantes uma assembléia convocada de um modo geral, de acordo com os estatutos, pelos membros autorizados do Partido no setor, caso a mesma não tenha sido eleita, para fins de uma eleição a se realizar, há mais de um ano antes do dia da eleição.

3. Nas grandes cidades, que abrangem vários setores eleitorais, podem os candidatos para esses setores ser eleitos numa assembléia comum de membros ou de representantes.

4. O Diretório Estadual, ou outra entidade prevista pelos estatutos partidários, pode impugnar a decisão de uma tal assembléia de membros ou de representantes. No caso de semelhante impugnação será repetida a votação, cujo resultado será então definitivo.

5. Os Partidos regulam por meio de seus estatutos os demais pormenores relativos à eleição de representantes para constituição da assembléia de representantes, sobre a convocação e os poderes de decisão da assembléia de membros ou de representantes e bem assim no tocante ao processo para escolha dos candidatos.

6. Juntamente com a proposta eleitoral para o setor deverá ser apresentada uma cópia da ata relativa à escolha do candidato, contendo dados sobre o local e a hora da assembléia, a forma de convocação e o número de membros que compareceram. Além disso, deverão o presidente da assembléia e dois participantes, por esta indicados, asseverar sob juramento, ao Diretor eleitoral seccional, que a escolha dos candidatos foi efetuada em votação secreta.

Outras disposições importantes são:

Art. 27 — A Comissão Eleitoral Seccional decidirá, no 30º dia antes da eleição, a respeito da aceitação das propostas eleitorais dos setores. (Havendo recusa, há recursos previstos.)

Art. 28 — Listas ou chapas estaduais

1. As chapas estaduais só poderão ser apresentadas pelos Partidos. Deverão ser assinadas pessoalmente e de próprio punho pelo Diretório estadual estatutariamente competente; e também, no caso dos Partidos mencio-

nados no art. 19, § 2º, por um por mil ($\frac{1}{1.000}$) dos eleitores capacitados

do Estado no último pleito para a Câmara de Representantes, porém no máximo por mil eleitores com direito a voto. A exigência de assinaturas adicionais não se aplica a chapas estaduais de Partidos das minorias nacionais.

2. As listas estaduais deverão conter o nome do Partido que as apresenta.

3. Os nomes dos candidatos deverão constar em ordem seriada identificável. Na falta desta prevalecerá a ordem alfabética por sobrenome e, em caso de sobrenomes iguais, a dos prenomes.

4. Cada candidato só poderá ser proposto num Estado e neste numa só lista estadual. Numa lista estadual só poderá figurar quem para tanto tenha dado sua aquiescência por escrito; tal aquiescência é irrevogável.

Art. 29 — Aceitação das listas ou chapas estaduais

1. Sua decisão compete à Comissão Eleitoral Estadual no 30º dia.
2. Cabe recurso à Comissão Eleitoral Federal dentro dos três dias que se seguirem a alguma recusa.
3. O Diretor eleitoral estadual tornará públicas, no máximo no 20º dia antes da eleição, as chapas estaduais admitidas.

Art. 30 — Combinação de chapas estaduais

1. A conjugação das chapas estaduais deverá ser declarada por escrito, concordemente, ao Diretor eleitoral federal, pelos delegados de confiança das chapas estaduais no máximo até as 18 horas do 20º dia antes da eleição.
2. A Comissão Eleitoral Federal decidirá, no máximo no 16º dia antes da eleição, sobre a admissibilidade das combinações de chapas. Tem validade correspondente o art. 29, § 1º, alínea 2.
3. O Diretor eleitoral federal tornará públicas, no máximo até o 15º dia antes da eleição, as combinações de listas admitidas.

Eleições

Quanto às eleições, dispõe a lei eleitoral em seu art. 31 — Cédulas para votação:

1. As cédulas para votação, as respectivas sobrecartas e os envelopes para as cartas eleitorais (art. 36, § 1º) são confeccionadas oficialmente.
2. A cédula eleitoral conterá:
 - a) para a eleição nos setores eleitorais, os nomes dos candidatos constantes das propostas eleitorais seccionais aprovadas, com menção do Partido ou da designação distintiva; e
 - b) para a eleição segundo as listas ou chapas estaduais, a menção do Partido e os nomes dos cinco primeiros candidatos das chapas aprovadas.
3. A seriação das chapas estaduais de Partidos que tenham estado representados na última Câmara de Representantes obedecerá ao número de segundos votos que tenham obtido no Estado na última eleição para a Câmara dos Representantes. As demais chapas estaduais se seguirão segundo a ordem alfabética dos nomes dos Partidos. A seriação das propostas eleitorais dos setores obedecerá à das respectivas chapas estaduais. As demais propostas eleitorais dos setores seguirão a ordem alfabética dos nomes dos Partidos ou das designações indicativas.

Art. 32 — O ato da eleição é público. A Mesa Eleitoral pode retirar do recinto da eleição as pessoas que perturbem a ordem e a tranqüilidade.

Art. 33 — No edifício em que esteja localizado o recinto da eleição é vedado influenciar de qualquer forma os eleitores pela palavra, som, escrita ou imagem.

Art. 34 — Preservação do segredo eleitoral

1. Deverão ser tomadas medidas para que o eleitor possa marcar a cédula e depositá-la no envelope sem ser observado. Para receber os envelopes deverão ser empregadas umas que assegurem o segredo eleitoral.
2. O eleitor que não souber ler, ou que por defeito físico esteja impossibilitado de assinar a cédula ou colocá-la no envelope e entregá-lo ao presidente da mesa, poderá se valer do auxílio de uma pessoa de confiança.

Votação

Sobre a votação propriamente dita, reza o art. 35 da lei eleitoral:

1. A votação é feita com cédulas oficiais em envelopes oficiais.

2. O eleitor dá:

a) o seu primeiro voto indicando, por uma cruz traçada na cédula, ou de outra forma clara, a que candidato o voto se destina;

b) o seu segundo voto indicando, por uma cruz aposta na cédula, ou de outra forma clara, a que chapa estadual o mesmo se destina.

3. O Ministro federal do Interior poderá permitir que, em lugar de cédulas de votação, sejam empregadas máquinas de votar oficialmente aprovadas.

Art. 36 — Votação por carta

1. Na votação por carta o eleitor deverá enviar ao Diretor do setor eleitoral em que o certificado eleitoral tenha sido expedido, em uma sobre-carta fechada:

a) seu certificado eleitoral; e

b) num envelope especial fechado a cédula contendo seu voto, com antecedência suficiente para que a carta de votação dê entrada no máximo até 18 horas do dia da eleição.

2. No certificado eleitoral deverá o eleitor afirmar sob juramento que assinou pessoalmente a cédula.

3. As cartas de votação são encaminhadas gratuitamente pelo Correio Federal Alemão, desde que as mesmas lhe sejam entregues nos envelopes eleitorais oficiais.

Apuração

Quanto à apuração:

Art. 37 da lei eleitoral — Terminada a eleição, a Junta Eleitoral verifica quantos votos foram dados no Distrito eleitoral às diversas propostas eleitorais dos setores e às chapas estaduais.

Art. 38 — A Junta Eleitoral nomeada para a eleição por carta verificará quantos votos dados por carta couberam às diversas propostas dos setores e às chapas estaduais.

Art. 40 — A Junta Eleitoral decide sobre a validade dos votos dados e sobre todas as objeções levantadas contra o processamento da eleição e a apuração dos resultados. A Comissão Eleitoral do Setor terá o direito de verificação.

Art. 41 — A Comissão Eleitoral do Setor apurará quantos votos foram dados no setor às diversas propostas seccionais e às chapas estaduais, e qual o candidato eleito Deputado pelo setor. O Diretor eleitoral do setor comunicará o fato ao Deputado eleito pelo setor e o convidará a declarar por escrito, no prazo de uma semana, se aceita sua eleição.

O art. 42 dispõe que:

1. A Comissão Eleitoral Estadual apura quantos votos foram dados no Estado às diversas chapas estaduais.

2. A Comissão Eleitoral Federal apura quantas cadeiras couberam às diversas chapas estaduais e quais os candidatos eleitos.

3. O Diretor eleitoral notifica os eleitos e os convida a declarar por escrito, dentro de uma semana, se aceitam a eleição.

O Custeio das eleições

Os Partidos deverão prestar contas publicamente da procedência de seus recursos (art. 21 da Lei Fundamental).

Os Partidos recebem por cada voto obtido uma reposição de 2,50 marcos alemães, calculada esta importância nos custos totais da campanha das eleições de 1965. Os Partidos podem solicitar, por conta das eleições, quantias adiantadas, sendo: 10% no 1º ano legislativo; 15% no 2º; 35% no 3º; e logo depois das eleições os restantes 40%. Para 1969 os Partidos coligados — CDU e CSU — receberam por 15,2 milhões de votantes 38 milhões de marcos. O SPD, por 14 milhões de eleitores, 35,1 milhões de marcos e o FDP, 4 milhões de marcos.

Os Partidos são: CDU — União Cristã Democrática; CSU — União Cristã Social; SPD — Partido Social Democrata; e FDP — Partido Liberal Democrata.

A lei eleitoral, em seu art. 51 — Despesas eleitorais —, dispõe também:

1. A Federação fornecerá aos Estados e simultaneamente às respectivas comunas (agregações comunais) os recursos para cobrir os gastos necessários ocasionados pela eleição, representados por uma verba fixa, calculada de acordo com o tamanho das comunas e o número de eleitores qualificados.

2. Essa verba fixa será determinada pelo Ministro federal do Interior, com aprovação do Conselho Federal. Na determinação dessa verba não serão levados em conta os gastos correntes pessoais e materiais decorrentes da utilização de recintos e instalações dos Estados e das comunas (agregações comunais).

Observações

Como vimos, o sistema de representação distrital na Alemanha integra um sistema misto de representação majoritária (distrital) e proporcional (listas partidárias).

O território federal é dividido em Distritos eleitorais, e cada votante emite dois votos: o primeiro para eleger o representante do Distrito; e o segundo dado a um dos Partidos e conseqüentemente aos candidatos da lista partidária.

Uma Comissão Permanente para os Distritos eleitorais, nomeada pelo Presidente Federal da Alemanha e composta do Presidente do Serviço Federal de Estatística, de um Juiz do Tribunal Administrativo e de mais cinco membros, tem por tarefa propor as alterações necessárias e manter a divisão dos Distritos de acordo com as variações das cifras populacionais do território eleitoral.

Segundo preceitua a lei eleitoral, cada Distrito deverá constituir um todo coerente. Na divisão dos Distritos eleitorais é obrigatória a observância das fronteiras dos Estados, devendo o mesmo ocorrer, na medida do possível, no tocante aos limites urbanos e rurais.

O desvio do número médio da população dos setores eleitorais não deverá ultrapassar 33 1/3 por cento para cima e para baixo do fixado.

Os eleitores do Distrito são inscritos pelas autoridades comunais na relação de eleitores, podendo ainda votar aqueles que, embora não inscritos, possuam um certificado eleitoral emitido pela autoridade competente. Os eleitores inscritos votam no Distrito respectivo. Os eleitores possuidores de certificados eleitorais podem votar no setor no qual o certificado tenha sido expedido em qualquer Distrito ou mediante voto epistolar.

O registro de eleitores é exibido publicamente do 21º ao 14º dia antes das eleições.

Só pode ser apresentada pelos Partidos uma proposta de candidatos em cada setor eleitoral; e em cada Estado, uma chapa estadual. As primeiras serão apresentadas ao Diretor do setor eleitoral respectivo e as segundas ao Diretor eleitoral estadual.

As propostas eleitorais seccionais serão assinadas pelo próprio candidato e pelo chefe estadual do Partido, indicado nos respectivos estatutos partidários.

Para Partidos ainda não representados, haverá necessidade de assinaturas de, no mínimo, 200 eleitores do setor eleitoral.

Os Partidos escolhem seus candidatos distritais em assembleias dos membros autorizados dos Partidos, no respectivo setor eleitoral, em votação secreta.

Nas grandes cidades, que abrangem vários setores, podem os candidatos para esses setores ser eleitos numa assembleia comum de membros ou representantes. Os pormenores estão regulados nos estatutos partidários.

Ao Diretor eleitoral seccional deverão ser fornecidos todos os elementos relativos às assembleias para escolha de candidatos, inclusive cópia da respectiva ata. Além disto, o Presidente da Assembleia e mais dois participantes deverão asseverar, sob juramento, que a escolha dos candidatos foi efetuada por votação secreta.

As eleições se processam da forma habitual com seções eleitorais, cabinas, cédulas e urnas. As cédulas são oficiais e, para os setores eleitorais (Distritos), conterão os nomes dos candidatos constantes das propostas eleitorais seccionais, com menção do Partido ou da designação distintiva.

O ato eleitoral é público, mas de modo a permitir que o eleitor marque a cédula e a coloque em urnas, sem quebra do sigilo eleitoral.

A apuração se processa também de forma habitual. A Comissão Eleitoral do Setor apurará quantos votos foram dados no setor às diversas propostas seccionais e às chapas estaduais e qual o candidato eleito Deputado pelo setor. O Diretor eleitoral do setor comunica o fato ao Deputado eleito pelo setor e o convida a declarar, por escrito, no prazo de uma semana, se aceita sua eleição.

Segundo informações obtidas, as eleições dos representantes das Câmaras Estaduais e dos Conselhos Municipais obedecem às mesmas regras, processando-se pelo sistema distrital."

JAPÃO

No Japão vigora o **sistema de Distritos médios**: "cada Distrito elege de três a cinco Deputados. São eleitos os que têm maior número de votos, independente de Partidos, pois os votos não se somam. Lá não há sublegendas. Então, pode acontecer que no Distrito eleitoral só um Partido consiga fazer Deputados quando os candidatos deste Partido forem os mais votados" (35).

A respeito, evoquem-se as apreciações da revista **Visão**, de 18-9-78, e do Professor DALMO DE ABREU DALLARI (36).

Texto da revista **Visão**:

"Um sistema um pouco mais complicado, mas com dispositivos destinados a evitar o caciquismo — os "donos do eleito-

(35) "O Voto Distrital em Debate" — revista **Parlamento** — ano 10 — n.º 62.

(36) Professor DALMO DE ABREU DALLARI, *op. cit.*, pág. 171.

rado" nos Distritos —, é o japonês. Adotado desde o começo do século e chamado pelos especialistas locais de "sistema de Distritos médios", o modelo japonês prevê a existência de Distritos que elegem entre três e cinco candidatos. O eleitor, no entanto, só pode votar em um nome. Com isso, os Partidos são obrigados a uma difícil escolha política: podem lançar mais de um candidato em cada Distrito, mas, como não há sublegenda (os votos não acumulam para a sigla), correm o risco de diluir a votação. Se escolhem um só candidato terão mais **chance** de elegê-lo, mas encontrarão maior dificuldade para aumentar a bancada. E isso tem levado os Partidos a escolher seus candidatos, cuidadosamente, entre os que têm maior representatividade."

O Professor DALMO DE ABREU DALLARI:

"Um sistema distrital bastante original é o do Japão, baseado em Distritos denominados **médios**, que elegem de três a cinco Deputados. Tal sistema de Distritos médios foi introduzido durante o regime Meiji, que se transformou em monarquia constitucional em 1889 e durou até 1912, esclarecendo TADAKASU FUKASE, Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Hokkaido, que se procurou com aquele sistema conter o movimento demasiado democrático que resultara da adoção do sistema eleitoral inglês (que já era o de pequenos Distritos com escrutínio uninominal num só turno). Adotou-se, então, o sistema de Distritos médios, que elegem de três a cinco candidatos, mantendo-se o escrutínio uninominal num só turno. O maior problema passou a ser dos Partidos, que devem estudar cuidadosamente se é melhor lançar vários candidatos num Distrito, correndo o risco da excessiva dispersão dos votos, ou se é preferível concentrar o seu eleitorado em um ou dois candidatos, garantindo a eleição destes. Na opinião de FUKASE, o regime japonês é uma variedade de representação minoritária e, antes de tudo, um sistema prático, fácil de ser entendido, permitindo aos eleitores escolher seu favorito do ponto de vista político e pessoal."

ESTADOS UNIDOS

Nos Estados Unidos, "o sistema distrital é a base da política".

"Na maioria dos Estados, a atividade política nos Distritos é ininterrupta, pois as eleições nos diversos níveis ocorrem em anos alternados.

Um dos problemas dos legisladores americanos é a distribuição das 435 cadeiras da Câmara dos Representantes proporcionalmente à população dos Distritos. A discussão é permanente em torno do tamanho da Câmara, da melhor fórmula para distribuir as cadeiras entre os vários Distritos e quanto à redivisão dos Distritos em função das flutuações de população. Em 1964, a Suprema Corte determinou que, tanto em âmbito federal como em estadual, cada representação deve referir-se a um número

idêntico de pessoas. Em nível federal, estabeleceu-se que cada Distrito pode eleger um representante. Como a quantidade de cadeiras é fixa, o que muda é a quantidade de Distritos por Estado. A Califórnia, por exemplo, elegia 43 representantes e tinha 43 Distritos, enquanto New Hampshire tinha apenas dois Distritos e dois representantes. Nos Estados, como o país vive um sistema federativo, com unidades politicamente autônomas, o sistema distrital tem variações em nível local. Há Estados em que cada Distrito conta com um só representante e outros em que um só Distrito elege oito representantes. A questão, no entanto, não é tranqüila na política americana. E o primeiro veto da história do país, do Presidente George Washington, tratou exatamente da redivisão de alguns Distritos eleitorais” (37).

O sistema distrital e as instituições dos EUA são focalizados em pesquisa elaborada pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas (38):

**“Estados Unidos da América (EUA) — Organização política do país.
Governo**

Os Estados Unidos da América possuem um sistema federativo e seu governo é presidencial.

Poder Executivo

O Poder Executivo será exercido pelo Presidente dos Estados Unidos da América (art. 2º da Constituição).

O Presidente é eleito por quatro anos, juntamente com o Vice-Presidente, e seu mandato se inicia às 12 horas do dia 20 de janeiro, a cada quatro anos.

O Presidente não é eleito diretamente pelo povo. Este vota em eleitores, que posteriormente escolhem o Presidente. Cada Estado indica eleitores em número igual ao de seus representantes no Congresso. O número de eleitores hoje é de 538. Os Senadores e representantes não podem ser eleitores, como também qualquer empregado do governo. Na prática, os eleitores votam de acordo com as maiorias obtidas na sua própria escolha. Em muitos Estados os nomes dos eleitores nem aparecem nas cédulas e sim os dos candidatos a Presidente e a Vice-Presidente. Recentemente, em 1960, houve o caso de um eleitor por Oklahoma que não votou no candidato a Vice-Presidente — Nixon — trocado para o candidato Harry F. Byrd. Este foi um dos oito casos havidos desde 1789, em cerca de 14 mil eleitores.

Os eleitores se reúnem em seus respectivos Estados e votam para Presidente e Vice-Presidente com cédulas distintas. Apuram os votos e o resultado consta de um certificado que é remetido ao Presidente do Senado. O Senado e a Câmara de Representantes apuram os votos de todos os certificados. A pessoa que obtiver o maior número de votos é considerada eleita se obtém a maioria dos votos dos eleitores indicados. Se não for obtida esta maioria, a Câmara de Representantes escolhe, imediatamente, por votação, o Presidente, cabendo à representação de cada Estado um voto. É necessário a presença (quorum) dos membros de 2/3 dos Estados e a maioria de votos dos Estados é necessária para a escolha.

A idade mínima para ser Presidente é de 35 anos.

(37) *Rev. Visão*, de 18-9-78.

(38) *Rev. de Ciência Política* — págs. 113 a 115 — vol. 20 — número especial — maio de 1977.

O candidato deverá ter residido nos Estados Unidos nos 14 anos anteriores à eleição e ter também nascido nesse país.

O Vice-Presidente o substitui e sucede.

O Presidente recebe um salário anual de US\$ 100 mil, um adicional especial de US\$ 50 mil e US\$ 40 mil para despesas de transporte como representação.

Poder Legislativo — A) Poder Legislativo federal

O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso dos Estados Unidos, composto do Senado e da Câmara de Representantes (art. 1º, sec. 1, da Constituição).

Na Câmara de Representantes os Estados são representados de acordo com suas populações; no Senado cada Estado tem dois representantes.

As eleições para a Câmara de Representantes são realizadas de dois em dois anos e são diretas.

"A Câmara de Representantes tem 435 membros. A proporção, pelo último censo, é de um representante para cada 410 mil habitantes, enquanto que a proporção originalmente estabelecida na Constituição era de um representante para cada 30 mil habitantes. Se este critério fosse hoje aplicado, a Câmara teria 6.500 representantes. A mudança de critério é prevista na seção 4, cláusula 1, da Constituição, sendo atribuição do próprio Congresso" (LIBERMAN, J. K. *Understanding our Constitution*, pág. 37).

O Senado é composto de 100 Senadores — dois eleitos em cada Estado. Cada qual tem direito a um voto. O prazo de seus mandatos é de seis anos, havendo renovação parcial de um terço a cada dois anos. Para ser candidato ao Senado é necessário ter no mínimo 30 anos, ser cidadão dos Estados Unidos há nove anos e habitante do Estado pelo qual será eleito.

A Câmara de Representantes é presidida pelo seu *speaker*, eleito por seus pares. O Senado é presidido pelo Vice-Presidente dos Estados Unidos, que não tem direito a voto, salvo no caso de empate. Contudo, os Senadores elegem um Presidente *pro tempore* que, na realidade, preside o Senado, sendo raras as vezes em que o Vice-Presidente dos Estados Unidos o preside (*ob. cit. supra*, pág. 39).

As normas para as eleições para o Senado e para a Câmara de Representantes serão as prescritas em cada Estado por sua respectiva Assembléia Legislativa. O Congresso, todavia, pode, em qualquer tempo, através de lei própria, legislar a respeito (seção 4ª, cláusula 1ª, da Constituição).

A cada uma das Casas do Congresso compete a verificação de poderes sobre os membros eleitos (seção 5ª, cláusula 1ª, da Constituição).

B) Poder Legislativo nos Estados

Os Legislativos estaduais, salvo em um Estado, são compostos de Senado e Câmaras de Representantes estaduais (State Legislatures).

C) Poder Legislativo local

Há Legislativos locais nos condados — os *County Councils* — e, do mesmo modo, legislativos municipais — os *City Councils*.

Poder Judiciário

Há referências aos seguintes Tribunais e Juizes:

Corte Suprema Federal;

Federal District Courts;

11 *Courts of Appeals*, existentes nos onze Circuits em que está dividido o país, para este efeito.

A peculiaridade nos Estados Unidos, no que diz respeito ao Poder Judiciário, está no fato de haver Juizes eleitos nas cidades (cities).

Unidade central. Subdivisões

A organização política e administrativa dos Estados Unidos está fundamentada nos seguintes planos:

A União federal;

Os Estados;

condados (counties), com um county government;

As cidades (cities), com estrutura municipal, constituída pelo city government.

Há cerca de 3 mil counties e mais de 100 mil unidades municipais ou locais de governo, comparadas com 99 assembleias estaduais e seus respectivos governos estaduais.

Órgãos para os quais há eleições

Há eleições para:

Presidente e Vice-Presidente;

Congresso: Senado e Câmara de Representantes;

Governadores dos Estados;

Senadores e representantes das Assembleias Estaduais;

County Council;

City Council;

Juizes locais.

Eleições diretas e indiretas

As eleições são:

a) semidiretas, para Presidente e Vice-Presidente; e

b) diretas, nos demais casos: Senado Federal, Câmara de Representantes, Governadores estaduais, Senados e Assembleias estaduais, County Councils, City Councils e Juizes locais.

Duração dos mandatos. Prazos para a realização das eleições

O mandato do Presidente e do Vice-Presidente é de quatro anos. O dos Senadores é de seis anos, renovado 1/3 da Casa de dois em dois anos. Na Câmara de Representantes o mandato é de dois anos.

Voto proporcional e majoritário. Maiorias.

O voto é majoritário nos Distritos.

Quanto ao número de lugares que cada Estado possui na Câmara dos Representantes, estabelece-se sempre a sua proporcionalidade em relação à população do Estado.

Quem coordena e dirige as eleições

O poder federal paga as despesas com todas as eleições.

A Secretaria de Estado, aplicando a lei federal, coordena e dirige as eleições federais.

As eleições nos Estados, nos condados e nas cities são coordenadas pelas autoridades estaduais.

Em quase todos os Estados as eleições são feitas pelo sistema mecânico. As máquinas para votação são de propriedade do governo federal, que as empresta para realização de todas as eleições.

Divisão e subdivisão das áreas eleitorais. Sua revisão

Quanto a este item, os Estados Unidos nos fornecem inúmeros elementos, pois ali o cerne dos problemas eleitorais, é a divisão dos Distritos, sua revisão e as distorções existentes.

Embora a Constituição federal não fale expressamente em Distritos relativos aos congressistas, a Lei federal, todavia, estipula que os Estados serão divididos em Distritos, cada qual elegendo seu representante.

Este é o princípio geral, embora existam raras exceções, em que os membros são eleitos por um colégio eleitoral composto dos eleitores de todo o Estado, em casos de Estados com mais de um representante. Constitui caso normal nos Estados que, pelo seu tamanho, só têm um representante no Congresso, como os Estados do Alasca, Delaware, Vermont e Wyoming.

As Assembléias estaduais são responsáveis pela determinação e revisão periódica dos Distritos congressionais — sec. 2ª, título 2, do Código dos EUA —, assim expresso:

“Em cada Estado com mais de um representante, segundo a atribuição de cadeiras feita de acordo com o estabelecido na seção 2ª (b) deste título, será estabelecido por lei um número de Distritos igual ao número de representantes a que tal Estado tenha direito, e estes representantes serão eleitos apenas pelos Distritos assim estipulados, não podendo, em cada Distrito, ser eleito mais de um representante.” (Public Law nº 90.196, Dec. 14, de 1967 (81 Stat. 581).

Verifica-se, assim, que nos Estados Unidos a divisão e revisão dos Distritos eleitorais são feitas por leis dos Legislativos estaduais. Como em muitos Estados há Governadores de um Partido e maioria do outro Partido no Legislativo estadual, o projeto de lei procurando favorecer o Partido da maioria do Legislativo é, via de regra, vetado pelo Governador.

A questão da fixação dos Distritos e sua revisão tem sido objeto de inúmeros estudos dos cientistas políticos americanos.

O Prof. ROLAND YOUNG assim esclarece a matéria: (O Congresso Americano pág. 37-9):

A Composição das Circunscrições (Distrito)

Apesar do sistema eleitoral supor que um agregado populacional de certa densidade adquire um tipo amórfido de igualdade legal, os políticos estão interessados em algo além da extensão da circunscrição. Eles sabem que a maneira pela qual a população é distribuída entre as unidades eleitorais específicas a composição dos Distritos, podendo especificar também qual o Partido e quais os políticos que serão colocados em posições de autoridade. Ao criar os Distritos de um só representante, muitas perguntas são feitas e consideradas. É vantajoso ter Distritos eleitorais homogêneos? Os Distritos dever ser criados para aumentar ou diminuir as chances de competição partidária? Qual a consideração que se deve dar aos limites geográficos naturais? As redes de comunicação como a imprensa comum ou a cobertura através do rádio? Aos mercados e outras áreas econômicas? Ao criar os Distritos, a existência de fronteiras políticas de Estados e Municípios é normalmente reconhecida, mas isto não acontece quanto a certas subdivisões menores de circunscrições (precincts and wards). Não existem, porém, princípios básicos visando a preservação de outras circunscrições políticas, econômicas e sociais.

De tempos em tempos, entre 1842 e 1911, o Congresso estabeleceu várias normas para a criação de Distritos congressionais,

inclusive a que determina que os Distritos de um só representante deveriam ser contíguos, densos e do mesmo tamanho. No entanto, a lei atual de proporção não inclui tais normas, sendo que os Estados possuem amplos poderes para a determinação da natureza dos Distritos. A relutância do Congresso em baixar normas advém, em parte, do desejo de preservar o direito dos Estados nesta área política sensível, mas é devido também à tarefa ingrata que o Congresso teria de enfrentar, se tivesse que pedir consentimento ou se ele mesmo fosse obrigado a estabelecer os Distritos legislativos. No entanto, não existe, em princípio, nenhum acordo geral estabelecendo que os Distritos de um só representante, baseados no território e na população, devam ser utilizados como base eleitoral e que, tanto quanto possível, os Distritos devam ser densos, contíguos e do mesmo tamanho.

Apesar da presunção atual de que os Estados darão permissão para que os membros sejam eleitos por Distritos de um só representante, um plano alternativo de eleger todos os membros baseados numa eleição estadual, com o Partido vencedor ocupando todas as cadeiras, também foi tentado. Esta tendência centralizadora foi utilizada na seleção dos delegados-eleitores para o colégio eleitoral que escolhe o Presidente. Enquanto que antigamente os membros do colégio eleitoral eram selecionados nos Distritos, eles são atualmente escolhidos numa base estadual e ao Partido vitorioso cabe toda a lista de delegados-eleitores. É assim também com o Congresso. Os Estados de Alabama, Georgia, Mississippi, New Hampshire e Rhode Island adotaram certa vez uma chapa centralizadora e estadual para as eleições congressionais, abolindo inteiramente os Distritos de um só representante. Desenvolveu-se então forte oposição a esta tendência centralizadora, e, em 1842, o Congresso determinou que os Deputados deveriam ser eleitos por Distritos compostos de território contínuo... sendo que nenhum Distrito poderia eleger mais de um Deputado.

Cerca de quatro Estados desobedeceram à lei e continuaram a eleger seus representantes através de uma chapa geral.

Quando a questão referente ao empobrecimento destes Deputados foi debatida, a Comissão de Eleições ponderou que, apesar de o Congresso ter autoridade para promulgar leis substituindo as leis estaduais, ele não possuía bastante autoridade para obrigar os Estados a promulgarem ou modificarem suas leis. Tendo o Congresso falhado na determinação dos limites dos Distritos legislativos, a sugestão para que os membros dos quatro Estados fossem considerados devidamente eleitos foi aprovada por uma votação de 126 x 57. Depois de certo tempo, os Estados recalcitrantes voltaram a utilizar os Distritos de um só representante com base para sua representação.

A utilização mais freqüente da chapa geral ocorre atualmente quando um Estado não é bem sucedido no estabelecimento de novos Distritos, depois de um aumento ou de uma diminuição na representação. Muitos candidatos estremecem quando pensam que terão que enfrentar eleições estaduais, e preferem garantir sua sobrevivência política num Distrito onde são conhecidos. Com duas exceções (Novo México e North Dakota, que por motivos obscuros elegem seus dois Deputados numa base estadual), cada Estado que possua mais de um Deputado utiliza, atualmente, os Distritos de um só representante. Além do mais, Connecticut eleger um dos seus seis Deputados numa base estadual: Ohio, um em 23; e Texas, um em 22.

Os padrões de contigüidade, densidade e igualdade de tamanho dos Distritos eleitorais são considerados necessários, a fim de evitar distorções óbvias e favoritismo, apesar de que, por si mesmos, estes padrões não garantem uma representação adequada. As pessoas interessadas nos resultados eleitorais gostarão de saber das propensões de composição e de votação destes Distritos, do efeito dos padrões eleitorais no sucesso político dos indivíduos e dos Partidos, e da influência de determinados grupos dentro das referidas áreas. Estarão interessadas nas preferências políticas da população, seja ela rural, urbana ou suburbana, querendo informar-se também a respeito dos líderes políticos específicos, procurando saber se eles residem no Distrito. Sejam quais forem os padrões abstratos seguidos, alguns interesses políticos concretos serão afetados favorável ou desfavoravelmente.

Influência ilegal nas eleições é como se denomina a criação de Distritos visando uma vantagem política imediata, sacrificando geralmente outros padrões. A delimitação geométrica irregular e muitas vezes embargadora constitui a evidência embaraçosa de que os políticos tiveram bastante trabalho para assegurar a concentração necessária de eleitores. O método simples utilizado pelos Partidos para influenciar ilegalmente as eleições consiste em concentrar, no menor número possível de Distritos permitidos pela consciência, os votos da oposição, e dispersar os eleitores pertencentes ao Partido, de maneira tal que possibilite o estabelecimento de maiorias no maior número possível de Distritos. No entanto, a movimentação da população pode solapar rapidamente a influência ilegal nas eleições.

Apesar de os Estados tentarem conservar geralmente a população dos Distritos em termos relativamente iguais, não existe atualmente nenhuma lei do Congresso neste sentido, e há casos, excepcionais, onde a variação de população é considerável. No Texas, a flutuação entre o Distrito maior e o menor é de 580 mil; na Georgia, 372 mil; em Michigan, 347 mil; em South Dakota, 334 mil; em Ohio, 319 mil; na Flórida, 315 mil e no Alabama, 308 mil.

Se os Distritos legislativos são desiguais em tamanho, nenhuma apelação efetiva pode ser feita aos tribunais, de conformidade com a decisão do caso de *Colegrove versus Green* (1946, 328 US 549). Este caso resultou de uma tentativa por parte de determinados cidadãos que queriam obrigar as autoridades do Estado de Illinois a criar novos Distritos congressionais. Os Distritos de Illinois variavam grandemente de tamanho, sendo que o maior possuía uma população de 914 mil e o menor de 112 mil. O demandante, no caso o Prof. Kenneth Colegrove (que residia num Distrito com a população de 625 mil) argumentou que os habitantes dos Distritos maiores não estavam sendo igualmente protegidos pelas leis, porque, teoricamente, seu voto tinha menos influência do que o voto dos residentes em Distritos pequenos. No entanto, o tribunal recusou considerar o problema, alegando que a questão do redistritamento era de "natureza particularmente política", cujo recurso dependia do Congresso ou dos Corpos Legislativos estaduais. Os tribunais foram advertidos para "não entrarem neste campo político".

O Ministro Black discordou, achando que aos requerentes estavam realmente sendo negada proteção igual por parte das leis, e na sua opinião, fosse qual fosse a natureza do sistema eleitoral, "este deveria ser designado para dar a cada voto

aproximadamente o mesmo valor". A opinião do Ministro Black, da maneira como foi expressada, pode também conduzir a campos políticos variados. Cada voto teria um peso quase equivalente, só no caso em que houvesse em cada Distrito aproximadamente o mesmo número de votos, e sob condições que imponham regras de equidade à competição entre os candidatos. Felizmente para os requerentes a questão foi resolvida quando o Corpo Legislativo do Estado de Illinois, sem compunção legal, decidiu criar, por conta própria, novos Distritos congressionais.

Também na obra *The Decennial Population Census and Congressional Apportionment*, de autoria da *The Subcommittee of Census and Statistics of the Committee on Post Office and Civil Service* (R. Rep. 91º Cong. 20-7-70), há a explicação detalhada do sistema matemático pelo qual, com base no censo decenal, se atribui o número de lugares de cada Estado a preencher na Câmara de Representantes (Apportionment).

Em *Reapportionment in the Courts*, encontramos explicação a respeito: (DICKINSON, Jr. William, B. *Reapportionment in the Courts*. Editorial Research Reports, May 3, 1961, pág. 326).

"A Constituição dá ao Congresso autoridade exclusiva para fixar a proporção de lugares na Câmara de Representantes (nacional), dentro dos diversos Estados, mas não dá ao Congresso autoridade semelhante a respeito da proporção de lugares nas Assembléias estaduais."

Todavia, como acentua ainda o Prof. WILLIAM B. DICKINSON JR., "as Assembléias estaduais, de um modo geral, falharam ao deixarem de cumprir as determinações constitucionais e legais para a revisão dos Distritos, periodicamente. Embora as Constituições de 45 Estados determinem a revisão de uma ou de ambas as suas Casas legislativas pelo menos com a frequência de 10 anos, em 1958 cerca de 23 dos 48 Estados não haviam feito a redistribuição e revisão dos Distritos, por períodos que iam de mais de 10 anos até meio século ou mais" (*op. cit.* supra, pág. 331).

Com o advento das últimas decisões da Corte Suprema, determinando a revisão dos Distritos, a fim de assegurar o princípio de um cidadão, um voto, procura-se, agora, corrigir a falta de revisões para colocar os Distritos com número de eleitores o mais possível iguais. O outro meio encontrado para manter os interesses políticos foi a volta ao *gerrymandering*, ou seja, a configuração deturpada dos Distritos, de modo a abrigar áreas favoráveis ou contrárias aos interesses políticos do Partido dominante, procurando fortalecer assim sua posição ou enfraquecer a do Partido oponente.

A má distribuição dos Distritos, portanto, tem sobretudo nestas duas formas a sua principal caracterização: 1º) a desigualdade flagrante de suas populações; ou 2º) embora aparentemente iguais em população, a distorção da forma geográfica dos limites dos Distritos para beneficiar claramente o Partido no poder ou para impedir a votação de determinados grupos (*Negroes in the Tushegee Case*, Alabama, 1957).

O primeiro caso é determinado sobretudo pelas variações demográficas. Para se ter uma idéia destas, observe-se que em 1900 as áreas metropolitanas possuíam 31% da população dos Estados Unidos contra 69% das populações rurais. Em 1967 tal situação se inverteu, pois nas áreas metropolitanas eram encontrados 70% da população contra 30% nas áreas rurais.

"Antes de 1960 os Distritos variavam imensamente em relação ao quantitativo de suas populações. Mas uma série de casos decididos em 1964 pela Corte Suprema traduziu um entendimento de que quando a Constituição dá ao povo o direito de escolher seus representantes, isto deve ser compreendido como o direito que tem cada indivíduo de dar um voto

e não mais de um. Este voto não pode ser atribuído aos 500 habitantes de um Distrito de um Estado e ser diluído entre 5 mil habitantes de outro Distrito de outro Estado, elegendo ambos um representante. Tal critério dá ao eleitor do Distrito menor 10 vezes mais valor ao seu voto que no outro. Assim, os Distritos devem manter uma certa equivalência entre suas populações" (LIBERMAN, Gethro X, *op. cit.*, pág. 35).

Outro exemplo é o citado por ROLAND YOUNG mostrando que os Distritos congressionais cresceram de uma média aproximadamente de 37 mil habitantes, em 1972, para uma média de quase 350 mil presentemente. (YOUNG, Roland, *op. cit.*, pág. 32.)

Os principais exemplos citados pelo Prof. WILLIAM B. DICKINSON JR. são os seguintes:

"Com as mudanças das populações, especialmente para os centros urbanos, a má distribuição dos Distritos tornou-se cada vez pior. Em Connecticut, Vermont, Flórida, Delaware e Kansas, ao tempo em que foi feito o censo de 1950, a maioria dos lugares das Casas Baixas dos legislativos foi conquistada por membros que representavam, respectivamente, apenas 9,5%, 12,5%, 17%, 19,5% e 22,5% das populações dos Estados mencionados. Na Flórida, a quantidade de povo representada por um legislador variava de 2.199 para 165.028; assim, os votos de alguns cidadãos da Flórida eram 75 vezes mais valiosos do que os de outros. Um representante do Legislativo de New Hampshire tinha apenas 16 representados, enquanto que outro, no extremo oposto, tinha 2.179 — uma variação de 136 por 1."

Outros exemplos gritantes da inferioridade da representação urbana foram citados pelo Instituto Nacional de Representantes Legais Municipais (National Institute of Municipal Law Officers). Em Vermont, 48 residentes da cidade de Victory tinham um representante na Casa Baixa do Estado do mesmo modo que um representante de 33 mil residentes na cidade de Burlington. Vermont estabeleceu um representante por cidade em 1793 e não modificou esta regra desde então. A Constituição de Connecticut atribuiu dois representantes para cada cidade do Estado original, não importando o seu tamanho; como resultado, muitas cidades com menos de mil habitantes têm tantos representantes na Assembléia estadual quanto Hartford, que em 1960 tinha uma população de 162.178 habitantes.

Alabama, como Tennessee, teve sua última redistribuição em 1901. Hoje, Jefferson County, que contém a cidade de Birmingham, tem 635 mil habitantes, ou seja, 20% da população do Estado (3.267 mil); todavia, Jefferson County tem apenas sete dos 106 membros da Assembléia estadual. Metade da população de Kansas vive em oito condados urbanos, sendo representada na Capital do Estado por oito Senadores e 17 representantes, enquanto que a outra metade, vivendo em condados rurais, é representada por 32 Senadores e 108 representantes.

A segunda forma de má distribuição dos Distritos tem a denominação de *gerrymandering* (*shaping districts to gain maximum political advantage*).

"Tem dois propósitos básicos: 1º) agrupar votos em um só Distrito, de forma a garantir ao Partido uma chance maior para vencer o pleito; 2º) diluir os votos da oposição num grande Distrito rodeado de outros com as características do 1º" (BEWARE BELLA ABZUG, *The 1971 Gerrymander*. The New York Republic, may 29, 1971).

"Elbridge Gerry foi o homem que começou tudo. Em 1812, quando ele era o Governador de Massachusetts, delineou um Distrito legislativo de maneira a favorecer seu Partido — o Republicano. Pessoas que olharam para a forma do Distrito delineado viram nele semelhança com a forma de uma salamandra, e combinando Gerry com *salamander* criaram a palavra

gerrymander. Assim, to **gerrymander** passou a ter o significado de **delinear os limites dos Distritos políticos de forma a assegurar artificialmente vantagens para um grupo político nas eleições** (DIETSCH, Robert W. *The Remarkable Rensurgence of Gerry's Gambit* — SR. June.)

Com o advento da tecnologia a situação não mudou muito. É o que se depreende da leitura de trecho do trabalho do Prof. TERRY B. O'ROURKE: (O'ROURKE, Terry B. Apud Dietsh, Robert W. *op. cit.*)

"O uso dos computadores na revisão dos Distritos, longe de eliminar o **gerrymandering**, ajudou o Partido no poder a utilizar uma imensa quantidade de dados, antigamente sem meios de ser avaliada e manuseada, de modo a permitir **gerrymanders** de modo mais vasto e sofisticado do que no passado."

Ainda o mesmo autor procura avaliar os meios para minimizar as distorções distritais decorrentes do **gerrymandering**, citando, entre outras, a providência já tomada de retirar a revisão dos Distritos das assembleias legislativas estaduais, atribuindo-a a comissões bipartidárias. A providência é completada com a atribuição de delegar a Juizes a decisão final a respeito, quando há empate ou dificuldades que a comissão não consegue superar. Isto, em sua opinião, foi um grande passo na direção certa.

Val além, opinando que as Assembleias dos Estados deverão ser obrigadas "a seguir regras estritas ao fixar os Distritos eleitorais. Certamente, estas regras deverão estabelecer que os limites de variações entre as populações dos Distritos não deverão ultrapassar de 1%; isto de acordo com as recentes decisões da Corte Suprema. As disposições deverão também especificar que os Distritos serão constituídos de territórios contíguos, que as subdivisões políticas deverão ser mantidas intactas, exceto quando houver necessidade de sua divisão para o efeito do estabelecimento da igualdade dos níveis da população; e que o tamanho total dos limites dos Distritos será o menor possível" (*Idem*).

As recentes decisões da Corte Suprema, tais como Baker **Versus** Carr, em 1962; Reynolds **versus** Sims e Wesberry **versus** Sanders, em 1964, demonstram a necessidade da revisão dos Distritos para que estes venham a ser, tanto quanto possível, iguais em população.

A Câmara de Representantes vinha fazendo, para os Distritos que elegem representantes no Congresso, redistribuição dos lugares pertencentes aos Estados, após cada censo decenal, com exceção do de 1920.

"Realizado o censo, o problema se desdobra, quanto às modificações no número de lugares no Congresso, em três grupos: 1º) as modificações necessárias para acomodar os lugares a mais no Estado, em decorrência do aumento da população; 2º) as decorrentes da diminuição dos lugares; e 3º) as modificações internas nos Estados que não perdem nem ganham lugares no Congresso." (It's a different political ball game. *Nation's Business*, pág. 38, Apr. 1971).

Tais modificações são exemplificadas: Califórnia ganhou cinco lugares no último censo. Flórida ganhou três, e Arizona, Colorado e Texas, um cada. Nova Iorque e Pensilvânia perderam, cada um, dois lugares. Alabama, Iowa, North Dakota, Ohio, Tennessee, West Virginia e Wisconsin perderam um lugar, cada. As modificações de populações impuseram, ainda, alterações nos Distritos de 30 outros Estados.

No censo de 1960, 16 Estados perderam lugares na Câmara e nove ganharam.

A revisão representa tão grande dificuldade que há, hoje, como informa o Prof. DICKINSON, "uma tendência para eleger todos os representantes dos Estados que perderam lugares, e nos quais o número de Distritos está acima do número de lugares, pelo Estado inteiro (*at large*). Nos Estados que ganharam lugares, a tendência é, também, eleger os membros adicio-

nais pelo Estado inteiro. Os representantes dos 25 Estados em que não houve variações preferem esquecer o difícil trabalho da redistribuição política dos Distritos, mantendo as distorções que a mudança das populações acarreta". (DICKINSON JR., WILLIAM B., *op. cit.*, pág. 338).

O representante democrata por Nova Iorque, Emanuel Celler, vem tentando estabelecer, desde 1950, padrões para a redistribuição dos Distritos. Estes, segundo sua proposta, seriam compostos **de território contíguo, com uma forma compacta, tanto quanto possível**. Prevê, também, uma variação de população dos Distritos em não mais de 20% acima ou abaixo do previsto para todos os Distritos congressuais do Estado. Por sua proposta, os cidadãos *deveriam recorrer*, se necessário, aos tribunais federais, a fim de *compelir os responsáveis a proceder às revisões, segundo tais padrões*.

WELLS AND TYLER, citados por BELLA A. BEWARE, dão também suas sugestões para o equacionamento do problema:

"Todos os Distritos deverão ser, geograficamente, contíguos. Nenhum bloco de cidade deverá ser dividido na formação de Distritos; estes deverão ser, tanto quanto possível, iguais em população, exceto quando decorrentes das exceções acima, mas que estas exceções não excedam 2% da população dos Distritos; os condados, as cidades e as vilas só devem ser divididos em mais de um Distrito quando isto for indispensável para a manutenção da população dos mesmos. Tal divisão *deverá abranger a unidade mais populosa, quando houver mais de uma no Distrito e, de acordo com tais regras, o tamanho dos limites deverá ser o menor possível.*"

Dando notícia de recente decisão da Corte Federal, o *New York Times*, de 4 de janeiro de 1972 (U.S. Court Revises Lines in Alabama), revela que a revisão dos Distritos de Alabama, a ser feita pela Assembléa Legislativa do mesmo Estado, com a finalidade de igualar, aproximadamente, as populações dos Distritos, *poderá levar ao desmembramento de condados, se necessário*. Em decorrência, cerca de um terço dos mesmos foi dividido, sendo que em alguns casos até em quatro Distritos. As variações entre as populações dos Distritos, em consequência, ficarão na ordem dos 2%, sendo que de 100 a 105 Distritos terão suas populações dentro da variante de 1%. Simplificando o problema, a decisão estabeleceu que cada Distrito para eleger um Senador será composto de três Distritos para eleger os representantes.

Processo eleitoral propriamente dito. Considerações gerais

"O processo eleitoral nos Estados Unidos é constituído de uma multiplicidade de leis federais e estaduais, que são impostas de maneiras diversas. Uma série de proibições consegue assegurar a realização de eleições honestas, impedindo o roubo ou a compra de votos, havendo uma lei federal que proíbe especificamente a doação de dinheiro a qualquer pessoa para que esta vote ou retire o seu voto, e que proíbe também que o candidato prometa favores para conseguir apoio" (YOUNG ROLAND, *op. cit.*, pág. 31).

Salvo raras exceções, as eleições são feitas pelo sistema mecânico. As máquinas para votações são *de propriedade do poder central, federal*, que as instala e utiliza nas eleições federais e as empresta nas eleições estaduais, dos condados e dos Municípios.

À medida que o eleitor vota, a máquina já vai totalizando, reservadamente, os resultados. Ao término da votação, as máquinas são *sacradas*, os resultados comunicados ao centro de apurações, que de pronto os totaliza e dá os resultados finais.

Quem é eleitor. Condições

Cada legislação estadual estabelece as condições para ser eleitor. Há, assim, diferença de critérios. Por exemplo, nos Estados de Geórgia e Ken-

tucky a idade mínima para ser eleitor é de 18 anos; no Alasca, 19; no Hawai, 20; e nos demais Estados, 21 anos.

Quem é candidato. Condições. Inelegibilidades

Para ser candidato é necessário ter 25 anos, ser cidadão dos Estados Unidos pelo menos há sete anos e ser habitante do Estado pelo qual será eleito (sec. 2ª, cláusula 2ª, da Constituição).

O cidadão que desejar ser candidato encaminha ao Partido, dentro do Distrito, uma petição com um mínimo fixado de assinaturas, para que possa concorrer às eleições primárias, dentro do Partido. Caso vença estas eleições é que será o candidato do Partido dentro do Distrito.

"No Estado de New York existem candidatos independentes, desde que se adote um nome e um emblema para o organismo independente que propicia a candidatura, e a petição (para registro) seja subscrita pelo menos por 12 mil eleitores. Do mesmo modo no Estado da Califórnia. Ali, a petição deverá ser subscrita por um número de eleitores não inferior a 5% da quantidade total de sufrágios emitidos na última eleição geral." (Comisión Asesora para el estudio de la reforma institucional. Buenos Aires, Ministério del Interior, 1971, pág. 163.)

Escolha dos candidatos

Dentro de cada Partido, as convenções escolhem os seus candidatos, um por Distrito — eleições primárias.

Eleição

Os preparativos para as eleições são feitos pelos Governos estaduais e pelas autoridades dos condados e das cidades. Nas eleições federais aplicam-se as leis federais a respeito. Nas eleições estaduais, dos condados ou municipais, aplicam-se as leis estaduais respectivas.

Votação

Salvo raras exceções, as eleições são feitas com máquinas que vão totalizando os resultados imediatamente.

O eleitor deve estar inscrito. Normalmente se inscreve através de um Partido, mas há muitos independentes. Não há título eleitoral. O eleitor se identifica como puder e vota pressionando o botão correspondente da máquina.

O voto não é compulsório.

Apuração. Recursos

As máquinas vão totalizando os resultados, à medida que os eleitores votam.

Encerrada a votação, as máquinas são lacradas e os resultados transmitidos à central de apurações que, através de máquinas, também chega a um resultado imediato.

O controle é das autoridades estaduais, dos condados e das cidades.

O processo mecânico evita delongas e recursos.

Custeio das eleições

Uma lei federal proíbe doações em dinheiro a qualquer pessoa para que esta vote ou retire seu voto, e proíbe que o candidato prometa favores para conseguir apoio.

"As sociedades e sindicatos estão proibidos de contribuir para as eleições congressionais ou presidenciais, sendo que as contribuições para a campanha eleitoral, sejam de que natureza forem,

têm de ser públicas. Cerca de cinco vezes durante o ano da eleição, relatórios são entregues ao funcionário competente da Câmara dos Deputados para serem arquivados, constando os nomes de todos os que contribuíram com 100 dólares ou mais para as campanhas eleitorais, e os nomes dos que receberam quantias superiores a 10 dólares.

Uma terceira série de proibições controla certas fases da competição política; os gastos com a campanha eleitoral são delimitados, sendo que todos os candidatos têm o direito de utilizar o rádio e a televisão por períodos de tempo iguais. A lei federal determina que os candidatos a *Senador* podem gastar até US\$ 25 mil, e os candidatos a *Deputado* até US\$ 5 mil. Isenções generosas são feitas para as despesas pessoais, incluindo viagens, impressão e distribuição de folhetos eleitorais e taxas telefônicas e telegráficas. As restrições mencionadas antes referem-se especificamente aos candidatos. Devem prestar contas, também, de fundos adicionais angariados pelas comissões políticas, mas visto que o número de comissões que podem ser criadas não é delimitado, a soma total de dinheiro que pode ser legalmente gasto numa campanha não é efetivamente especificada" (YOUNG, Roland, *op. cit.*, pág. 42).

Observações

O Poder Legislativo federal é exercido pelo Congresso, composto de Senado e Câmara de Representantes.

Na Câmara de Representantes os Estados são representados proporcionalmente a suas populações. No Senado há dois representantes por Estado.

A Câmara de Representantes tem 435 membros eleitos diretamente, em sua quase totalidade, por Distritos, sendo um representante para cada Distrito.

As normas para as eleições, qualificação de eleitores etc., são estaduais, prescritas pela respectiva Assembléia Legislativa.

Os Legislativos estaduais, salvo em um Estado, são compostos de Senado e Câmara de Representantes estaduais.

Os Legislativos locais são os dos condados — **County Councils** — e os das cidades — **City Councils**.

O voto é majoritário nos Distritos.

O poder federal paga as despesas com as eleições e, através da Secretaria de Estado, aplicando lei federal a respeito, coordena e dirige as eleições federais.

As eleições estaduais, dos condados e das cidades, são coordenadas pelas autoridades estaduais.

Em quase todos os Estados as eleições se processam pelo sistema mecânico. As máquinas pertencem ao Governo federal, que as cede ao Governo estadual sempre que necessário.

As Assembléias Legislativas estaduais são responsáveis pela divisão e revisão dos Distritos eleitorais.

As últimas decisões da Corte Suprema dos Estados Unidos determinaram revisões rigorosas no sentido de estabelecer valores iguais para os eleitores dos Distritos, quer urbanos, quer rurais, em contrapartida ao princípio que sempre predominou de valorização dos votos dos eleitores dos Distritos rurais.

O Congresso fixa a proporção de lugares que cabem a cada Estado.

A variação das populações dos Distritos não deve oscilar em cerca de 20%.

Os Distritos devem ser geograficamente contíguos.

No Estado de New York pode haver candidaturas Independentes.

A supervisão das eleições, seus preparativos e coordenação são feitos pelos Governos estaduais e autoridades dos condados e das cidades. Nas eleições federais aplicam-se as leis federais; e nas eleições estaduais e locais, as leis estaduais respectivas.

Há inscrição dos eleitores, através dos Partidos, mas não há títulos eleitorais. A maneira pela qual o eleitor se identifica é muito ampla.

Sendo as eleições em sua quase totalidade realizadas pelo processo mecânico, a apuração é imediata, evitando-se, assim, recursos e delongas."

Além dos países acima referidos, adotam, ainda, a representação distrital (38):

"Austrália — tanto para a Câmara de Representantes como para os Legislativos estaduais, os representantes são eleitos — um por Distrito. O voto é majoritário mas alternativo, assinaladas preferências sucessivas dos eleitores em relação aos vários candidatos. Para ser eleito, o candidato deverá obter maioria absoluta. Se na primeira contagem nenhum candidato a obtém, procede-se a nova contagem, eliminando-se o último votado da lista. Seus votos são transferidos para os demais, conforme a segunda preferência assinalada. Procede-se a nova contagem. Se, ainda assim, nenhum dos candidatos obtém a maioria absoluta, elimina-se, novamente, o último da lista, transferem-se os seus votos de acordo com a segunda preferência, e assim sucessivamente, até que um dos candidatos mais votado obtenha a maioria absoluta. As eleições são diretas.

Canadá — a Câmara dos Comuns e as Assembléias Legislativas Provinciais são eleitas por um sistema de representação distrital em que o voto é majoritário e direto, elegendo cada Distrito um Deputado, com exceção de Halifax, na Nova Scotia que elege dois Deputados. O território do Canadá é dividido, para este fim, em 265 Distritos. O número de membros a que cada província tem direito na Câmara dos Comuns é estabelecido proporcionalmente ao número de seus habitantes, com revisões após cada censo decenal.

Índia — a Casa do povo (Lok Sabha) é eleita pelo sistema de representação distrital. O número de lugares de cada Estado é proporcional ao da sua população. Cada Estado é dividido em tantos Distritos (constituencies) quantos sejam os Deputados a eleger, um para cada Distrito, pelo voto direto e majoritário.

México — a Câmara dos Deputados possui 231 Deputados, sendo 195 eleitos por Distritos, um por Distrito, por voto majoritário e 36 como Deputados de Partidos, proporcionalmente. O sistema é, portanto, misto."

(38) *Revista de Ciência Política* — vol. 20, número especial — maio de 1977. — Pesquisa elaborada pela equipe do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas.

III — FIXAÇÃO OU DELIMITAÇÃO DOS DISTRITOS

Na mecânica de funcionamento do sistema de representação distrital, problema dos mais difíceis a ser equacionado é o da divisão do colégio eleitoral em **Distritos**.

Os Distritos — afirmam os mestres — “devem constituir-se na base da mesma população ou do mesmo número de eleitores, visto como cada Distrito deve eleger um Deputado”⁽³⁹⁾. Esse objetivo, aliás, tem levado a Suprema Corte dos Estados Unidos “a fixar jurisprudência no sentido de anular as eleições em Estados cuja divisão não corresponda a uma igualdade populacional”⁽³⁹⁾.

“Em 1962 — *relata THEMISTOCLES CAVALCANTI* — havia nos Estados Unidos Distritos com um milhão de eleitores e outros com apenas 200.000. Em 1964, no Estado de Vermont havia um Distrito com 14.294 habitantes e outro com apenas 24. Desde 1962 a Corte Suprema vem, entretanto, condenando o sistema de desigualdades e afirmando o princípio **one man one vote** que exige a igualdade numérica dos Distritos eleitorais.”

Tal princípio, apesar de corresponder à índole do voto distrital, “para que cada representante seja a expressão de um número de cidadãos”⁽⁴⁰⁾ é objeto de controvérsias nos Estados Unidos, tendo em vista as diferenças regionais, culturais e sociais entre um e outro Estado.

As fórmulas matemáticas, na verdade, nem sempre devem ser encaixadas de modo simplista diante de realidades diferenciadas. A matéria, contudo, é complexa. Se por um lado há necessidade da fixação de critérios, porquanto são eles fundamentais para manter proporcional a representação e valorizado o voto individual; por outro, não de ser considerados, nessa fixação, fatores peculiares a cada região: demográficos, econômicos e sociais. As dificuldades que se apresentam, concretamente, para a divisão geográfica dos Distritos, especialmente nos países de grande extensão territorial como é o caso do Brasil, constituem ainda ponto vulnerável na adoção do sistema distrital.

São exemplos da afirmativa os debates promovidos pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política a respeito do assunto, nos quais fica patente o temor dos participantes em apontar soluções objetivas para a questão.

Professor ARTHUR CÉSAR FERREIRA REIS:

“Não será fácil harmonizar-se o problema com o todo brasileiro. A fixação de qualquer critério deverá exigir um estudo aprofundado, apurado, e a solução deverá, talvez, obedecer a critérios mistos, a exemplo da taxa de educação.”

(39) THEMISTOCLES CAVALCANTI — *O Voto Distrital no Brasil*, págs. 360 e 361 — Ed. Fundação Getúlio Vargas — 1975.

(40) THEMISTOCLES CAVALCANTI — *op. cit.*, pág. 361.

Professor AMARO MONTEIRO, referindo-se aos critérios de divisão dos Distritos:

“Se sua condição for o número de eleitores, haverá uma dificuldade extraordinária para sua avaliação. Se o critério for de representação por população, idem. Para se ter uma idéia, de acordo com as publicações do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais regionais, num período de 10 anos foram cancelados apenas 400.000 títulos eleitorais quando, de acordo com a taxa de mortalidade aplicável sobre o grupo em condições de votar, os cancelamentos, por morte, deveriam montar a cerca de 1.800.000 títulos. As dificuldades, porém, poderão ser contornadas e a experiência deve ser feita.”

Indaga-se, então:

“Qual seria o critério ideal para a divisão?

A divisão dos Distritos deveria obedecer: à contigüidade de área? ao número de eleitores? ao número de habitantes? à unidade sócio-econômica da região?

Os Tribunais Regionais Eleitorais, com base nesses dados, fixariam com antecedência os Distritos com direito a recursos por parte das agremiações partidárias. Seria feita uma revisão, após cada eleição. Ficaria, portanto, com os Tribunais Regionais Eleitorais o problema da divisão dos Distritos. O legislador fixaria, apenas, os critérios essenciais, dentre os seguintes: 1º) igualdade do número de eleitores, tanto quanto possível; 2º) níveis aproximados de população com direito de voto; 3º) combinação do número de eleitores com o número de representantes a serem eleitos e a área territorial; 4º) divisão geográfica; 5º) critério geográfico aliado à igualdade do número de eleitores; 6º) área geopolítica, identificada por sua unidade econômica e social; 7º) zonas geoeconômicas; 8º) contigüidade de áreas, números de eleitores, número de habitantes, e a unidade socio-econômica.

As respostas são as mais variadas, salientando-se, entre outras, as seguintes:

Não deve haver um critério rígido e sim, segundo as peculiaridades de cada Estado e a densidade populacional, identidade de interesses, facilidade de transportes e comunicação; nível cultural e número de eleitores.

Igual número de Distritos e de Deputados federais a eleger, cabendo aos Deputados estaduais Subdistritos.

Duas espécies de Distritos: uma, para os Deputados federais; outra, para os estaduais.”

Considere-se, ainda, uma outra indagação feita aos juristas debatedores:

“A divisão dos Distritos é, certamente, o ponto mais difícil do problema da instituição do sistema distrital. Face às variadissi-

mas condições de nosso País, haveria, certamente, Distritos de grande densidade eleitoral e pequena extensão territorial e, o inverso, de imensa extensão territorial, para poder abrigar um rarefeito eleitorado aproximado da média estabelecida.

Poucas foram as soluções apontadas.

O Prof. OSCAR DIAS CORRÊA propõe um processo de porcentagem de votos, caracterizando a força eleitoral, uma vez que seria impossível fazer dois Distritos com o mesmo número de eleitores. A proporcionalidade permitiria abandonar os números absolutos, condição impossível de atender diante da mobilidade eleitoral ou populacional.”

Aos argumentos expostos irão, evidentemente, acrescentarem-se outros na busca de uma solução harmônica que corresponda à realidade brasileira. No momento o problema está, apenas, posto em questão.

Não se pode, contudo, deixar de registrar aqui a preocupação de alguns estudiosos do assunto, quanto ao êxito da instituição do sistema distrital, *motivada, exatamente, pelos problemas decorrentes da divisão dos Distritos eleitorais:*

“É de tal ordem a desigualdade populacional brasileira que a implantação dos Distritos terminaria fazendo com que alguns Deputados federais fossem eleitos com parcelas mínimas de voto, enquanto outros teriam que obter grande volume de sufrágios”, (Jornalista FRANCISCO PEDRO DE COUTO — Artigo publicado na **Tribuna da Imprensa**, de 3-3-80).

“Alegam os favoráveis ao voto distrital sua simplicidade, mas na prática não é bem assim, pois mostra-se complicado por diversas razões: a necessidade de redivisão dos Distritos em função das flutuações de populações, ou o que se chama também de delimitação geográfica dos Distritos. O Brasil é um país onde as flutuações eleitorais são muito acentuadas e para cada eleição deveria haver uma revisão de Distritos eleitorais, o que tornaria uma sobrecarga demasiada para a Justiça Eleitoral, além de ser oneroso redefinir os Distritos a cada eleição” (Rev. **Parlamento** — “O Voto Distrital em Debate” — ano 10, nº 62).

“Um ponto, porém da questão distrital não dependerá de esclarecimento. Ainda que se discuta o sistema alemão, o francês, o americano; mesmo que seja comprovada a eficácia do modelo misto que combina voto proporcional e distrital, uma discussão atemoriza os políticos, seja os que dominam estudos sobre sistemas eleitorais, seja os que possuam rústicas noções do assunto: a distribuição de Distritos.

O critério de divisão do eleitorado em unidades distritais é tradicionalmente questão controvertida para o funcionamento do sistema. A servir de exemplos para o pavor dos políticos não faltam casos. Dentre eles, aquele patrocinado por um ex-Governador de Massachusetts, Elbridge Gerry, que, pela extrema habi-

lidade em manipular fronteiras distritais a favor de seu Partido, mereceu a alcunhagem de uma expressão que se transformou em símbolo da manipulação a que o sistema distrital se presta — caso, é claro, a legislação o permita: “gerrymandering”.

No Palácio do Planalto, garante-se, o critério para divisão do eleitorado em Distritos ficará a cargo do Tribunal Superior Eleitoral, órgão que, teoricamente, asseguraria a imparcialidade de critérios. Mas, ainda assim, quais seriam eles? Sócio-econômico combinado com o populacional, como é na França? Ao gosto do Partido vencedor, como foi nos Estados Unidos e em vários outros países?

Desde o século XVII, na Inglaterra, onde já vigorava o sistema distrital, alterações na divisão das unidades eleitorais tentavam aperfeiçoar a legitimidade dos mandatos. Transformações climáticas ou econômicas provocavam migrações periódicas que deixavam a Distritos antes populosos direito ao mesmo número de representantes que outros, de população centenas de vezes superior.

Tais critérios, contudo, aprimoraram-se e, nos países onde atualmente vigora o sistema majoritário, equacionou-se o problema. Resta agora a solução “à brasileira” para a celeuma, tema que, sem dúvida, virá a ser a discussão central da questão do voto distrital.

O modelo distrital que é defendido para o Brasil pretende modificar somente o sistema das eleições para a Câmara dos Deputados e as Assembleias Legislativas. A questão central, a distribuição dos Distritos, seria atribuição dos Tribunais Regionais Eleitorais, de cujas decisões se poderia recorrer ao TSE.

De acordo com estudo feito pelo ex-Deputado Gustavo Capanema, tido pelo Governo como uma base para discussões, “o Tribunal Regional Eleitoral, dividirá o Estado em tantos Distritos federais e em tantos Distritos estaduais quantos forem os lugares por preencher, pela eleição majoritária distrital, na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa”.

“Os Distritos federais, assim como os Distritos estaduais”, continua o estudo, “deverão ser constituídos de tal modo que aqueles e estes se equivalham entre si, aproximadamente, quanto ao número de habitantes e de eleitores, e sejam formados por um conjunto de Municípios contíguos” (jornalista ANTÔNIO CELSO SOUSA E SILVA — “Voto Distrital em Modelo Brasileiro”. **Jornal do Brasil** — 23-3-80).

“... Convém fazer referência ao mecanismo de determinação dos Distritos eleitorais. Para manter igualdade de representação, tornar-se-ia indispensável determinar Distritos de peso eleitoral, senão idêntico, ao menos aproximado. Entretanto, tal propósito, Distritos eleitoralmente homogêneos, senão impossível, é bas-

tante difícil de ser atingido, na medida em que se torna necessário levar em conta o quadro geográfico, econômico, político, cultural e administrativo preexistente. Se exequível, demandaria revisões periódicas, pois a realidade demográfica dos diversos Distritos eleitorais tende a se alterar com o tempo, sobretudo em países de forte crescimento econômico e considerável êxodo rural. Por sua vez, revisões periódicas criariam uma grande instabilidade eleitoral. A Irlanda adotou o princípio de revisões automáticas de cinco em cinco anos de acordo com o censo demográfico, mas se trata de um pequeno país e de estruturas sociais relativamente homogêneas. Entretanto, o maior perigo em relação à determinação dos Distritos eleitorais é a possibilidade aberta à criação de desigualdades gritantes de representação entre eles. A prática de dividir Distritos em função de interesses circunstanciais, denominou-se, tal a dimensão do problema, "gerrymandering". Assim, apenas para tomar alguns exemplos de democracias liberais, nos Estados Unidos da América, a relação entre Distritos chegava a ser em certos casos de 1 a 10 (Geórgia) e mesmo de 1 a 16 (Alabama). Na França, em 1973, a circunscrição de Mende-Florac (Lozère) tinha 28.980 eleitores inscritos, e a circunscrição de Longjumeau (Essone), 145.769 eleitores inscritos. (Professor EDUARDO K. M. CARRION — **Revista Brasileira de Estudos Políticos** — vol. 56 — janeiro de 1983, pág. 141).

IV — VOTO DISTRITAL — ARGUMENTOS FAVORÁVEIS

a) Autenticidade da representação — Participação do eleitorado no processo político

Um dos argumentos favoráveis à adoção do sistema de representação distrital se coloca em função da contribuição desse sistema no sentido de uma participação popular mais intensa no processo político, de que resultaria uma representação mais **autêntica** e verdadeira.

Não vamos nos deter aqui nas causas que desencadearam o divórcio existente, nos dias atuais, entre representantes e representados. A elas já fizemos referência em termos sintéticos na introdução do presente trabalho.

Cabe-nos, apenas, assinalar que o sistema de representação distrital, ao optar pela descentralização política — permitindo que "os órgãos legislativos sejam formados por representantes de todas as regiões do País, que teriam de velar pelos interesses de suas respectivas bases" ⁽⁴¹⁾ —, é visto como mecanismo adequado para levar milhões de cidadãos a se integrarem na vida política brasileira:

"O voto distrital permitirá despertar o interesse pela visão local dos problemas, possibilitando, aos poucos, conscientização cívica.

(41) Revista, *Visão* — 18-9-78. — "O Voto Distrital em Vários Países".

“Há uma tendência do eleitorado para se interessar mais pela representação local ou regional, com concentração das maiores votações nos candidatos locais. A disputa interessará, portanto, mais vivamente à política local”.

“O eleitorado, tendo de votar em candidatos radicados em seu círculo, terá motivação maior para escolher; os contatos serão diretos entre candidato e eleitor e os intermediários desaparecerão”.

“O voto distrital bem formulado preenche melhores condições de assegurar uma organização democrática do que o voto em grande circunscrição” (42).

As conclusões citadas fundamentam-se na própria essência do voto distrital, como se verá a seguir.

O sistema distrital traz a escolha do representante popular “para um círculo mais à medida do homem”, para um colégio eleitoral mais restrito, “ensejando um conhecimento mais preciso do candidato por parte do eleitor, gerando entre este e o eleito um vínculo certo e definido. O Deputado do Distrito é quem deve falar em nome dos eleitores desse Distrito, a eles tem de prestar, moralmente embora, contas de seus atos. Estes atos serão seguramente fiscalizados mais de perto pelos eleitores” (43).

Parece-nos claro, independentemente de qualquer conhecimento sobre método e técnicas eleitorais, que o contato pessoal, a comunicação direta dos candidatos com a base eleitoral permitem uma identificação maior dos candidatos com o eleitorado.

O eleitor vota em quem conhece e confia. A escolha é conscientizada, com base no conhecimento e na confiança despertada pelo candidato.

Um dos defeitos graves do sistema proporcional reside no fato de esse sistema obstar um contato interpessoal mínimo entre o candidato e o eleitor, o que gera a falta de confiabilidade daquele que vota nos candidatos. Como pode confiar em quem não conhece? Ainda assim, o sistema “solicita a milhões de eleitores, 9 milhões de eleitores para ficarmos com o exemplo de São Paulo, que se pronunciem sobre uma lista de quase 600 candidatos. “Mesmo que a televisão e o trabalho de mobilização possam conduzir os eleitores de baixo nível educacional a uma escolha, salta aos olhos que ela permanecerá forçosamente casual e rarefeita pela simples razão de que, na maior parte dos casos, nenhum contato se estabelecerá entre eleitor e eleito nos próximos quatro anos. Referindo-se à extensão da lista de candidatos, já em 1965 observava PAUL SINGER:

“Tudo leva a crer que o grande número de candidatos ao Legislativo, cada um disputando votos numa base pessoal ou de grupo, **despolitiza** a eleição. O voto acaba sendo dado a um

(42) “O Voto Distrital no Brasil” — THEMISTOCLES CAVALCANTI e Outros — Ed. Fundação Getúlio Vargas — 1975, pág. 20 e pág. 9.

(43) Jornalista NEWTON RODRIGUES — “Voto Distrital e Democracia” — Folha de São Paulo — 5-4-79.

nome recomendado por alguém, que sói ser, geralmente, um cabo eleitoral. Já quanto ao voto para Presidente (ou Governador de um Estado importante), as questões políticas influem poderosamente sobre a decisão do eleitor, que não se resigna a aceitar a orientação do cabo eleitoral. Pelo contrário, é este que, para não perder os votos para o Legislativo, é obrigado a sancionar a escolha de seus eleitores" (44).

"Talvez não possamos determinar — assinala o Professor BOLIVAR LAMOUNIER (45) —, de maneira cabal, quanto da diluição que atualmente se observa deve-se ao baixo padrão de vida e às precárias condições culturais da grande massa de eleitores vigente". Examinando, porém, alguns dados referentes à memória do voto em eleições anteriores, diz o Professor:

"Constata-se, com efeito, que são extraordinariamente elevados os percentuais de esquecimento. Mais de dois terços dos eleitores do Município de São Paulo e quatro quintos dos de Presidente Prudente (em 1978 e 1976, respectivamente) não se lembravam dos **nomes** dos candidatos nos quais haviam votado em 1974.

Admitamos, porém, que a eleição de 1974 foi **sui generis**, no sentido de que a sigla partidária e o candidato a Senador, e não os candidatos a Deputado, é que se tornaram salientes na atenção do eleitorado. Ainda assim, os dados do quadro VII (46),

(44) MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, citado por ADRIANO MARREY — *Boletim Eleitoral* — TRE — São Paulo — março de 1976.

(45) BOLIVAR LAMOUNIER — "A representação proporcional no Brasil: Mapeamento de um debate" — *Revista de Cultura & Política* (CEDEC — SP), n.º 7, 1982, págs. 35 e segs.

(46) QUADRO VII

Eleitores entrevistados em 1978, no Município de São Paulo, que não se lembravam de como votaram em 1974, por nível de escolaridade (em porcentagens).

ESCOLARIDADE	VOTO EM 1974		
	Senador	Deputado Federal	Deputado Estadual
Até 3.º Primário	19,5	78,3	75,9
Primário completo	11,3	76,0	76,0
Ginásial	5,9	64,7	68,1
Colegial	3,6	65,9	70,6
Universitário	3,0	50,0	55,9
TOTAL (N = 480)	8,8	68,0	70,0

Fonte: Pesquisa por amostragem. Excluídos os que não possuíam título ou que por qualquer razão não se achavam habilitados a votar no Estado de São Paulo em 1974. Foi a seguinte a redação das perguntas: 1) "Para Senador, em 1974, o Sr. votou em Carvalho Pinto ou em Orestes Quércia?"; 2) "E, para Deputado federal, qual foi o seu candidato em 1974?"; 3) "E, para Deputado estadual, qual foi o seu candidato em 1974?". A pesquisa foi realizada entre 21 de outubro e 30 de novembro de 1978, tendo sido entrevistados 831 indivíduos. Reproduzido de LAMOUNIER, WEFFORT e BENEVIDES (1981, p. 254).

no qual os índices de esquecimento são analisados separadamente para os distintos níveis de escolaridade, certamente dão o que pensar. Vemos que, mesmo entre os eleitores de nível universitário, metade ou mais não se lembravam dos candidatos a Deputados que apoiaram em 1974. Sem negar a possível inadequação desses dados, sobretudo em função das circunstâncias singulares que cercaram a eleição de 1974, pode-se perguntar, com PAUL SINGER, se a despolitização não é, em boa parte, efeito do “grande número de candidatos, [...] cada um disputando votos numa base pessoal”; ou seja, se a despolitização não decorre do próprio princípio em que se baseia o sistema eleitoral vigente.”

Para os defensores do voto distrital a afirmativa à última indagação se impõe. “O sistema proporcional tende a fracionar o universo eleitoral, multiplicando as opções e reduzindo-lhes a significância”, afirma o jornalista FERNANDO PEDREIRA (47).

“O conhecimento dos candidatos é fator importante — diz o Senador FRANCO MONTORO — relembrando que, ao tempo dos 13 Partidos na eleição realizada em São Paulo para a Assembléia Legislativa estadual, os eleitores tiveram de escolher entre 1.036 candidatos, em sua quase totalidade desconhecidos para eles” (48).

“Estas condições de inautenticidade e artificialismo da representação, segundo o Professor MANOEL GONÇALVES FERREIRA, remontam a 1945”. No seu entender a representação proporcional sob a Constituição de 1946 foi responsável pela multiplicação de Partidos, fragmentação do corpo eleitoral, e pela inexistência da autenticidade da representação (48).

“... uma deficiência inerente (...) à representação proporcional é que ela substitui a possibilidade de uma articulação orgânica entre o cidadão e seu representante, por uma relação abstrata, cujos supostos dificilmente se verificam: a existência de eleitores livres; politizados, capazes de identificar claramente, no espectro de Partidos Políticos, com projetos de governo diferenciados, os seus próprios interesses” (49).

Não significa, por conseguinte, a reforma pretendida, uma simples substituição de um sistema de voto por outro. A relevância da mudança justifica-se na medida em que o voto distrital possibilita uma relação mais densa entre o candidato e o eleitor, cessando, com o sistema, o distanciamento “devido ao grande número de uns e outros”. Do Distrito

(47) FERNANDO PEDREIRA — *Impávido Colosso* — Editora Nova Fronteira — 1982.

(48) *O Voto Distrital no Brasil* — pág. 344.

(49) AYDOS citado por BOLÍVAR LAMOUNIER, *Revista de Cultura & Política* (CEDEC — SP), n.º 7, 1982, pág. 33.

flui uma identificação objetiva do eleitor com o candidato, inspirada nos interesses da comunidade, na defesa real do Distrito.

A visão conjunta dos problemas e das necessidades comuns motivam o eleitor a participar do processo político, como membro de uma comunidade, diante do sentimento regionalista do homem perante sua comunidade. É a participação da comunidade nos pleitos políticos.

Essa participação não se restringe à disputa eleitoral, mas se estende, em processo contínuo, ao posicionamento do parlamentar nas Assembléias, sempre voltado para as realidades humanas e sociais do Distrito. É a vontade da comunidade se expressando na representação política.

A importância do voto distrital, aliás, como instrumento capaz de levar o eleitorado a participar das decisões de interesse público, é registrada, com ênfase, pelos escritores:

Professor PLÍNIO SAMPAIO (Folha de S. Paulo, 6-7-79):

“Quero chamar a atenção hoje para um aspecto do voto distrital que me parece positivo. Refiro-me às oportunidades que o mesmo abre para uma participação popular mais intensa.

Tenho insistido em mostrar que o nosso povo participa muito pouco da vida política e que nisto reside a debilidade fundamental das nossas instituições democráticas. Até mesmo os Partidos e líderes comprometidos com os interesses populares não têm tido, por circunstâncias várias, condições de realizar um trabalho sistemático e permanente de organização e conscientização política. Por isso, fora das campanhas eleitorais, o povo não tem participação alguma no debate político. E dizer que participa nos períodos de campanha eleitoral constitui, sem dúvida, um exagero, dadas as conhecidas limitações institucionais ao processo de escolha dos candidatos. Em São Paulo, por exemplo, nove milhões de eleitores vão às urnas, de quatro em quatro anos, para votar em pouco mais de 600 candidatos, selecionados pelas cúpulas que dominam as duas máquinas partidárias. Que participação popular pode haver aí?

Penso, por isso, que nesta quadra da vida brasileira certas modalidades de voto distrital poderiam ser úteis para fortalecer a participação do povo no processo político.

Se os parlamentares passarem a depender de algumas centenas de milhares de eleitores, residentes em áreas reduzidas, as oportunidades para um relacionamento mais estreito entre representantes e representados aumentarão automaticamente. E essa mudança da base territorial provocará, certamente, transformações importantes, não apenas no estilo das campanhas políticas, como na forma de atuar dos próprios políticos. Os cidadãos, organizados em entidades civis e associações, passarão a ter

uma influência muito maior na vida pública e essa é, a meu ver, a via para consolidar a nossa renascente democracia.”

Jornalista NEWTON RODRIGUES (Folha de S. Paulo — 11-7-79):

“No sistema de representação distrital divide-se o corpo eleitoral em pequenas circunscrições (círculos ou Distritos) e, nesse universo limitado, procede-se à escolha entre candidatos inscritos.

Algumas vantagens resultam evidentes, sendo a primeira a ligação direta entre o escolhido e a base eleitoral que o designou. Cessa a relação metafísica entre o representante e os representados. O eleito tem contas a prestar a um público definido e concentrado; o vencido, no período subsequente, pode com facilidade desenvolver sua ação na mesma área, em proselitismo contínuo.

Essa ordem de fatos aumenta, no conjunto, a força das opiniões locais, restringindo os bruscos deslocamentos de votos, decorrentes às vezes de circunstâncias efêmeras.”

FERNANDO PEDREIRA (Impávido Colosso — Ed. Nova Fronteira — 1982 — pág. 175):

“O voto distrital estabelece comunidades de eleitores; cria e reforça o vínculo entre cada uma dessas comunidades e seu representante eleito. O voto proporcional, ao contrário, especialmente entre milhões e milhões de eleitores, como temos hoje em cada Estado, dispersa e dissolve responsabilidades e lealdades. Ninguém é de ninguém. A representação perde o seu caráter palpável, concreto, para somar-se uma abstração teórica, coletiva, impessoal.

Não há dúvida de que o sistema distrital força os Deputados a se vincularem mais de perto a uma determinada comunidade; a um universo definido de eleitores. Com isso, a representatividade do Congresso ganha consistência e a instituição torna-se mais sólida e mais estável.”

J. C. MACEDO SOARES GUIMARAES (Jornal do Brasil — 26-1-80):

“No sistema de votação por Distrito, cada Partido indicando um candidato por Distrito, sairá eleito aquele que obtiver maior votação naquele Distrito. Imediatamente, salta aos olhos uma série de vantagens. Primeiro, evita a disputa entre candidatos do mesmo Partido fortalecendo-o e dando-lhe maior unidade. Há maior colaboração entre os membros do mesmo Partido. Segundo ponto importante é que o eleitorado acompanhará melhor a ação do representante, comportamento, trabalho e participação, dando maior politização às comunidades. O eleitor sabe quem é o seu

Deputado e vai cobrar sua atuação nos diferentes assuntos em discussão. Este, no nosso entender, o ponto fundamental.”

A voz da imprensa, soma-se a opinião abalizada do jurista THEMISTOCLES CAVALCANTI ⁽⁵⁰⁾.

“Até os que combatem o voto distrital reconhecem que sua maior vantagem é a maior participação do eleitorado no processo político, pois o eleitor passaria a reconhecer e observar, realmente, os candidatos. Os eleitos passariam a ser os responsáveis pela representação e os legítimos representantes daquela parcela do eleitorado. Hoje, o eleitor elege o Deputado sem conhecê-lo bem, um é do Norte, outro é do Sul do Estado.”

O voto distrital, portanto, consoante as opiniões citadas, representa a fórmula ideal para tornar mais densos os canais de representação, tendo em vista a participação efetiva do povo na luta política e, posteriormente, a inerência deste na ação do representante nas Assembléias ou no Congresso, o que significa, em última análise, um aperfeiçoamento da prática democrática.

O Professor DALMO DE ABREU DALLARI destaca o fato, e analisa o voto distrital em face da problemática da autenticidade da representação:

“O sistema de Distritos eleitorais contribuirá, sem dúvida alguma, para aumentar o interesse dos eleitores, sendo esse o primeiro passo para se chegar a uma representação autêntica e responsável. Na atual situação brasileira, não se pode afirmar, de antemão, que a adoção do sistema iria favorecer a ARENA ou o MDB. Mas o que se pode assegurar é que ele iria criar uma nova possibilidade de participação dos eleitores nas decisões de interesse público. E isto significaria um avanço considerável no sentido da prática da democracia” ⁽⁵¹⁾.

De certo a autenticidade da representação parlamentar não é privilégio do voto distrital. “Os sistemas eleitorais, como ensina o Professor OSCAR DIAS CORRÊA ⁽⁵²⁾, asseguram a autenticidade da representação na medida em que são democráticos, isto é, garantem o voto secreto e universal e a livre manifestação da opinião.”

No sistema distrital, todavia — diz o mestre —, “a proximidade do eleitor e do eleito, o contato direto entre ambos pode facilitar esta autenticidade e marcá-la mais efetivamente, na medida em que o candidato, vinculado a área eleitoral delimitada, pode dedicar-se melhor aos seus problemas e soluções e manter contato mais íntimo e freqüente com o eleitor”.

(50) THEMISTOCLES CAVALCANTI — *O Voto Distrital no Brasil*, Ed. Fundação Getúlio Vargas — 1975, pág. 345.

(51) DALMO DE ABREU DALLARI, citado por ADRIANO MARREY — “Voto Distrital” — *Boletim Eleitoral do TRE de São Paulo*, março de 1976.

A mesma conclusão chega o jurista THEMISTOCLES CAVALCANTI⁽⁵²⁾, quando analisa o problema da autenticidade da representação sob diversos aspectos:

“Não se pode considerar a **autenticidade** em termos absolutos. Será sempre autêntica a eleição quando satisfizer os requisitos formais e não for maculada pela fraude.

Será autêntico o voto quando **representar** a vontade do eleitor. Mas quem será o Juiz dessa autenticidade? Quem dirá se a representação é mais autêntica e, portanto, mais representativos os eleitos?

O que se poderia chamar de “representação verdadeira” na expressão de ASSIS BRASIL obedeceria não só as exigências formais, mas seria também uma representatividade nascida de um contato mais direto com o eleitorado pela maior participação de todos na formação do poder.

É precisamente a hipótese do voto distrital, que visaria uma participação maior de todas as áreas de opinião na formação do Poder Legislativo.

Quando se fala, portanto, em autenticidade da representação, não se deve considerar o aspecto apenas formal, mas também uma representação que permita a participação mais completa de todas as opiniões em todas as áreas do vasto território nacional.

Vale aqui reproduzir a opinião de CARLOS MARIA BIDEGAIN em seu exaustivo estudo e pesquisa do Congresso Americano, sobre o voto distrital nos Estados Unidos:

“A eleição dos membros da Câmara dos Representantes em Distritos uninominais é outro fator que influi poderosamente para criar uma vinculação interna entre o legislador e o eleitorado. A primeira obrigação de um representante é atender a seus Distritos. O sistema eleitoral favorece assim a preeminência de um marcado sentimento localista que desfaz a ficção de que os membros da Câmara Baixa representam o povo e a Nação enquanto que os Senadores representam os Estados. O contato dos representantes locais é tão intenso como os que mantêm os Senadores, senão mais porque suas relações se encerram em um círculo muito mais reduzido. A aparência que este sistema constitui para dar à Câmara dos Representantes é a de uma assembléia de dele-

(52) OSCAR DIAS CORRÊA, citado por ADRIANO MARREY — “Voto Distrital” — *Boletim Eleitoral* do TRE de São Paulo — março de 1976.

(53) THEMISTOCLES CAVALCANTI — *Voto Distrital no Brasil*, págs. 348 a 350. Ed. Fundação Getúlio Vargas — 1975.

gados regionais, sem que signifique que falte absolutamente a seus membros espírito nacionalista (como ficou demonstrado de forma expressa durante a guerra), mas em circunstâncias normais a representação de interesses locais adquire claro predomínio.

Ao fazer a descrição desse sistema, o indivíduo sente-se tentado a pôr em evidência os seus defeitos e a fulminar com seu repúdio essa mal construída escala de valores. Mas, se nos detivermos a examinar o primeiro, começamos a ver que o apego do homem à região em que vive e à gente que o cerca é uma reação muito natural. Nos Estados Unidos, com a sua enorme extensão territorial, formaram-se grupos sociais diferenciados e, desde os primeiros tempos de sua existência, esses grupos praticaram governo próprio.

A força do sentimento localista que se expande gradualmente da municipalidade ao condado, do condado à província, da província a toda a zona característica (Este, Médio, Oeste, Sul etc.) e que abraça por fim toda a nação, manifesta-se, nos Estados Unidos, desde muito abaixo no grupo social e desde acima, no indivíduo. Daí o equilíbrio em que vive o sistema federal, a despeito das forças políticas, sociais e econômicas que parecem reclamar a concentração do poder. Em geral, pode-se dizer que o sistema distrital uninominal, não por mérito exclusivamente próprio, mas por constituir uma técnica apropriada para o desenvolvimento do conceito norte-americano em matéria de governo, tem alimentado o Congresso com a mesma sabedoria que alimenta o federalismo, comunicando sua fortaleza e sua orgulhosa postura de independência, frente aos outros Poderes do Estado. O representante, ligado a um eleitorado de proporções mais ou menos reduzidas, sente que é de seu dever servi-lo e que, se não chegar a satisfazer as suas esperanças, o grupo há de sancionar ou vetar sua conduta ao fim de dois anos, nomeando outra pessoa para o seu lugar. O principal interesse do legislador, às vezes sua angústia, é interpretar a opinião do grupo eleitoral e, sem dúvida, a habilidade dos representantes mais antigos reside na intuição toda particular que permite sentir o pensamento da gente de seu Distrito. O eleitorado é atento, inteligente e ativo e não limita seus interesses a medidas de caráter puramente local, mas toma partido nas questões importantes que se discutem no Congresso."

Estas observações — conclui THEMISTOCLES CAVALCANTI — são bem aplicáveis ao nosso País, cujo território, vasto como o dos Estados Unidos, exige uma participação ampla de todas as suas áreas geográficas, não só ativamente, pelo voto, mas também passivamente, pelo direito de se fazer representar."

E é em relação direta com a realidade brasileira que o Professor ADILSON MACABU ⁽⁵⁴⁾ afirma categoricamente:

“A verdadeira noção de representatividade deve ter suas raízes no Distrito. O Deputado eleito pelo sistema distrital terá maior conhecimento dos problemas regionais e uma participação mais atuante, em benefício dos interesses de sua área. Isto possibilitará que as lideranças legítimas permaneçam e as ilegítimas sejam mais facilmente substituídas em consequência da fiscalização mais direta do eleitorado.

Por outro lado, neste sistema, o comportamento parlamentar do representante será, em grande parte, determinado pelas aspirações do seu eleitorado. O eleito passaria a ser o verdadeiro representante dos anseios individuais dos eleitores de uma mesma região e sua recondução ou substituição se processaria de acordo com a correspondência ou não das aspirações de seu eleitorado. Em muitos casos, Municípios brasileiros, principalmente os da área rural, com o processo de migração crescente provocado pelo desenvolvimento econômico, se sentem esvaziados na sua representação política, o que traz reflexos negativos ao desenvolvimento econômico da região. Algumas dessas regiões não são representadas nos Legislativos estadual e federal, embora sejam dotadas de uma força eleitoral substancial, que é utilizada em favor de candidatos de outras regiões.”

Em entrevista ao jornal **O Globo**, de 10-3-80, o Deputado CÉLIO BORJA, também, considera o voto distrital como suporte fático para uma boa representação política, em razão de esse sistema permitir a amostragem de opinião de todas as regiões do País na composição das Casas do Parlamento, retirando, por essa forma, da marginalização política um grande número de comunidades que até hoje não elegeram representantes a elas diretamente vinculados.

Evoquemos trechos da referida entrevista:

“ESPELHO FIEL

— O voto distrital, de fato, vai alterar profundamente a composição da representação. Mas, em vez de evitá-la, vai torná-la um retrato mais fiel da Nação. Quem olha o panorama político brasileiro contemporâneo espanta-se com o fenômeno da marginalidade social e política. Há um grande número de brasileiros que nada recebem do Estado e muito pouco da sociedade. São aqueles que estão nas áreas geograficamente periféricas, nomeadamente o campo e a fímbria das grandes cidades. E a marginalidade política das comunidades que, não elegendo representantes a elas diretamente vinculados, não têm nenhum poder de barganha no momento da alocação de recursos, da distri-

(54) ADILSON MACABU, “Tendências do Sistema Representativo” — *Rev. de Ciência Política* — maio/agosto de 1980, pág. 2.131.

buição dos benefícios e da determinação da contribuição que cada um deve ao Poder Público. Essa marginalidade é responsável por um quadro social iníquo, em que a riqueza nacional exclui dos seus benefícios um número tão grande de pessoas absolutamente desamparadas.

— Com o voto distrital — continuou — essas pessoas têm o direito de votar e de serem votadas. Qual é a finalidade do regime representativo? Espelhar a Nação como ela é. Digamos que a Nação seja conservadora, socialista, social-democrata na sua maioria. Se a boa representação é aquela que reflete a tendência real do eleitorado, por que recusar representação a populações agrárias, que muitos pensam ser conservadoras e nem sempre isso é verdade? Os Partidos é que terão que se adaptar ao povo e não o contrário. Conheço membros do Congresso que se apavoram com a idéia do voto distrital porque representantes de áreas conservadoras posam de socialistas, progressistas ou esquerdistas. Como conheço o inverso; parlamentares que representam setores esquerdistas e assumem postura conservadora.”

b) Voto Distrital — Partidos Políticos

O Partido Político como dado substancial da representação política é outro tema a ser abordado dentro da discussão do voto distrital.

Sob a argumentação de que o voto distrital permite uma organização partidária mais sólida; elimina a disputa interna entre candidatos do mesmo Partido, dando-lhe a coesão ou a unidade necessária; empresta maior força ao comando político; dá maiores responsabilidades aos Diretores partidários na seleção dos candidatos e dota o Partido majoritário da força indispensável à realização do seu programa — delineiam-se as teses que consideram o voto distrital como a fórmula adequada para o fortalecimento dos Partidos Políticos, instrumentos básicos do sistema democrático.

O Senador JOSÉ SARNEY⁽⁵⁵⁾ — um dos mestres da ciência política que se ocupa do assunto — entende que a estabilidade do sistema institucional somente se atinge através de Partidos Políticos fortes — capazes de operar e gerar o poder — e também de um sistema de representação que inclua o voto majoritário. E é em razão dessas metas que defende a adoção do sistema de representação distrital no Brasil, como se observa da exposição seguinte:

“(. . .) Certamente acho que o grande problema institucional do Brasil, hoje, é realmente o Partido Político, porque ninguém descobriu ainda o meio de operar a democracia moderna, um

(55) Senador JOSÉ SARNEY — “Os Partidos e a Representação Política no Brasil: Uma Visão Histórica” in Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral — 1821-1921 — Cadernos da UnB, 1980, págs. 30 a 32.

governo democrático, senão através dos Partidos. Talvez o livro mais recente que trate desse assunto seja o de BLOMBE, que saiu no ano passado. Ele começa justamente dizendo que uma das maiores descobertas do homem, neste século, é sem dúvida, o atual mecanismo das estruturas dos Partidos Políticos. Hoje, o Partido Político se derrama em nossa vida, em nossa casa — diz ele — como se fosse a eletricidade, o cinema, a televisão. Ele faz parte da vida de cada cidadão. Acontece que o Brasil não tem tradição partidária. Ninguém acredita em Partido Político, no Brasil, com essa função. O Partido moderno, aquele Partido que opera as democracias modernas, esse não existe no País. E não existe, também, na tradição brasileira. Daí a nossa grande dificuldade em operarmos uma Nação democrática com instituições que desejamos sejam fortes, sem a existência dessa pedra básica dentro de um sistema democrático.

Primeiro, o Partido Político de hoje não é aquele Partido Político do século XIX, nem talvez do fim do século XVIII. Basta ver que, quando Washington transmitiu o Governo, fez um discurso terrível contra os Partidos Políticos. Advertiu a nação americana contra o perigo dos Partidos Políticos. Isso demonstrava, sem dúvida, aquele espírito que ele tinha, de que o Partido Político era uma maneira de dividir as pessoas, de dividir a nação, uma forma de desintegração, e não de associação. Esse espírito, nós o tínhamos, no Brasil. Isso se pode detectar. Outro dia mesmo, fazendo uma pesquisa, verifiquei que, no discurso que Caxias fez ao chegar no Maranhão, para participar da pacificação da Balaiada, para interferir nessa luta, ele advertiu para o perigo dos Partidos Políticos.

AFONSO ARINOS, num livro realmente brilhante, sobre Partidos Políticos, tem oportunidade de fixar a existência de facções políticas no século XIX, e não verdadeiramente de Partidos Políticos.

A tradição brasileira não é de Partido Político nacional. No tempo do Império, tivemos uma posição política boa, porque, embora os Partidos fossem locais, nas Províncias, a nível nacional eles se encontravam entre conservadores e liberais, o que vinculava a ação política, dava responsabilidade de grupo, sob o sentido histórico. Já na República, esses Partidos continuaram a ser regionais, isto é, Partidos estaduais, o que não dava aquele sentido nacional à organização do Partido Político.

A experiência brasileira de Partido Político nacional data de 1945. Nossa tradição de Partido regional era tão forte que, mesmo nos hiatos institucionais que tivemos, como em 1965, quando os Partidos foram extintos e foram criados, por decreto, dois Partidos, a existência de Partidos regionais estava tão latente que criamos o instituto da sublegenda, que nada mais é do que um Partido regional dentro de um Partido nacional. E,

com isso, continuamos no sistema da desintegração partidária. Daí por que realmente acho que o problema mais importante que temos de resolver, em sentido institucional, é o da reformulação partidária, da criação de Partidos, mas a criação como eles são hoje, no mundo inteiro, como uma grande estrutura, uma estrutura que se derrama em todos os setores da sociedade. Não Partidos que funcionem apenas em véspera de eleições e fiquem circunscritos ao Congresso ou às Assembléias, que sejam apenas para atividades de poucas pessoas que ficam ali por idealismo, por interesse político, participando dessa organização. Não! O Partido Político do mundo moderno, aquele que pode operar a democracia, é realmente um instrumento extraordinário e não pessoal. Ele independe das pessoas. Tem funções definidas e é capaz de operar o poder. A função do Partido Político, portanto, dentro dessa visão, é a de gerar o poder e de administrá-lo. O poder, então, é gerado através do Partido Político. Quanto à maneira de ele ser gerado, aí, então, caímos na análise do tipo de representação política, majoritária ou proporcional, como o cidadão cria o autogoverno, quais os instrumentos que ele vai ter, através do voto, para gerar esse poder, através dos Partidos Políticos que nós temos.

Então, basta tratar do problema sob esse ângulo para que se verifique a dificuldade que se nos apresenta, no mundo atual. O brasileiro não acredita no Partido Político. Se buscarmos razões históricas, são aquelas que tive oportunidade de citar, entre as quais a falta de tradição brasileira quanto ao Partido Político nacional, e sim do Partido regional. O Partido regional é aquele que realmente trata dos interesses regionais, dos grupos regionais, da própria política provinciana que se constrói ao longo do tempo. Essa visão do Partido nacional criando solidariedade de todos, uma solidariedade que se torna histórica, pelas vinculações do passado, pelos interesses do presente e pelas projeções do futuro, disso nós não temos tradição.

Neste momento, posso dar minha experiência pessoal. Sempre vi o problema do Partido Político sob esse aspecto. Em 1963 — o que me dá certa isenção para dizer isto — apresentei pela primeira vez o projeto do voto distrital no Congresso Nacional, e o que me preocupava não era exatamente o problema simplesmente do voto distrital. É que nós tínhamos e temos de ter, para enfrentar crises institucionais, um sistema político coerente, sob esse aspecto. Não conheço, no mundo atual, nenhuma nação que opere um sistema democrático e que tenha estabilidade de governo a não ser através de Partidos Políticos fortes e também de um sistema de representação que inclua o voto majoritário. Não quero dizer que seja na totalidade, mas que inclua o voto majoritário. Então, aí, o problema passa a não ser mais do Partido Político nem do sistema proporcional, mas de uma coisa mais alta: a estabilidade do governo,

a estabilidade do sistema institucional. Senão ficamos permanentemente num terreno movediço, sem que se saiba o que vai acontecer amanhã e muito dependentes dos fatos. E os fatos políticos são inteiramente incontroláveis. Daí por que, hoje, temos de acreditar — sobretudo a geração atual — que o único instrumento básico de operar o sistema democrático é o Partido Político. Fora daí, não temos salvação nem o que inventar.

Quando o Prof. ORLANDO DE CARVALHO e o Prof. JOSAPHAT MARINHO falam na influência dos militares, na influência dos burocratas e, em terceiro lugar, dos políticos, verificamos que isso ocorre porque a atividade política, que deveria ser feita, responsável e organizada, através dos Partidos, foge para grupos de pressão que se formam dentro da sociedade. E, dentre esses grupos de pressão, o dos Partidos Políticos, como eles disseram, passa a vir em terceiro lugar, quer dizer, a menos importante. Justamente por quê? Aí, sou obrigado a dar uma definição. Para mim, a melhor definição de Partido Político, e uma definição meio pragmática, é aquela segundo a qual um Partido Político é um grupo de pressão que se forma dentro da sociedade, com a função, não de influenciar o poder, mas de exercê-lo. Assim, os estudantes constituem um grupo de pressão para influenciar o poder, a fim de que este seja orientado no sentido dos seus interesses, dos interesses das universidades, do interesse educacional, mas não no interesse global de exercer o poder, de os estudantes tomarem conta do poder. Em relação aos trabalhadores a visão é a mesma. Vamos extrapolar um pouco mais: em relação à Igreja, aos advogados, o que acontece no Brasil? Como não temos tradição de Partidos Políticos, como os Partidos Políticos não exercem essa função, a função política fica desviada, através desse *bypass*, para esses grupos, que exercem a função dos Partidos Políticos. E isso é extremamente desagregador para a democracia.

Nesse sentido, se hoje tivéssemos de fazer uma cruzada nacional, seria a de acreditar na formação de Partidos Políticos.

Tive oportunidade de preparar, com todas as estruturas dos Partidos Políticos do mundo moderno, uma espécie de manual. Tenho reunido nossos companheiros e tenho feito palestras de nível interno sobre essa estrutura partidária. Depois que chego a explicar as funções do Partido, como nós vamos fazer o organograma, como vamos ter departamentos de diversos setores, como vamos ter relações comunitárias, chego a pensar que estão achando que falo sobre coisas absolutamente inúteis. Nossos próprios companheiros não acreditam, acham que isso é sonho, não tem nenhuma importância. . . E essa é a única coisa importante, se quisermos ter um sistema político organizado, coerente e capaz de gerir a democracia brasileira.

Não quero falar mais, porque também tenho de limitar meu tempo. Eu não estava incluído entre aqueles que deviam participar, mas devo dar também uma palavra sobre o voto distrital, e quero dá-la não como político, uma vez que não posso, hoje, na condição de *Presidente de Partido*, ter uma opinião que envolva a posição do Partido, e esse assunto, até, não está na nossa pauta; mas como posso invocar minha posição de adepto do voto distrital no Congresso, desde 1963, eu o defendo, porque o voto proporcional é extremamente desagregador. Talvez numa pequena comunidade ele pudesse ter esse sentido de representar a minoria. Quer dizer, uma pequena minoria que tem determinada ideologia elege um ou dois Deputados, e esses Deputados são representantes daquela ideologia. No Brasil, o que nós verificamos, ao longo do tempo, é que o voto proporcional tem destruído a legitimidade da representatividade, porque o Deputado eleito não o é em nome de nenhuma ideologia, nem vinculado a nenhuma idéia, ou vinculado a nenhum Partido, porque o Partido não existe do ponto de vista de atuação parlamentar. No fundo, isso desprestigia o Parlamento, porque o Parlamento não tem aquela força que a representatividade devia dar-lhe. Ele serve, então, como instrumento desagregador, e a única legitimidade que um país de dimensões continentais como o Brasil pode ter seria a legitimidade geográfica do Distrito, porque, aí, os interesses locais se manifestam, se afirmam. O representante, seja como Deputado, seja por outra forma, é obrigado a vincular-se aos problemas da comunidade, é obrigado a ter uma relação permanente com essa comunidade, e no fundo, também ele não está sendo político, ele não está fora do universo político global. Pensar, como se argumenta, que o Deputado, por ter obrigação de tratar dos problemas do seu Distrito, fica alienado dos problemas nacionais — isso não existe. E não existe até mesmo como exemplo histórico. No Brasil se discutiu muito isso. Quando foi feita a Reforma Paraná, dos círculos, também se discutiu muito isso no Parlamento brasileiro, e se dizia que esse voto ia acabar com os estadistas, ia provincializar. Mas não ocorreu isso. Na segunda metade do Segundo Império, tivemos estadistas extraordinários, talvez os maiores do País, nesse sistema de votação. Não haveria um Gladstone, não haveria um Churchill, que foram eleitos por Distritos. Toda a experiência americana, a experiência inglesa, a experiência da Europa Ocidental é na base do voto distrital. Por quê? Porque ele é estabilizador das instituições. Esse é o ponto fundamental. Talvez, num país como o nosso, do Terceiro Mundo, de instituições instáveis, devêssemos pensar justamente nesse ponto da estabilidade das instituições, e isso o voto distrital favorece. O problema é que hoje devemos ter realmente esta preocupação, porque o Brasil, nestes últimos anos, está desacostumado da legitimidade das eleições. Então, na realidade, quando se fala em eleição direta ou indireta, a visão que nós temos de voto distrital e de voto majoritário é uma visão decerto deformada,

porque — temos de confessar — no Brasil não funcionou, nestes últimos anos, aquela flutuação da opinião pública através dos canais democráticos normais.

A visão desses anos não deve tolher-nos para encontrar caminhos certos. Por isso é que acho que, quando falamos em eleições, devemos ter presente que esse tipo de eleições — algumas delas feitas nesses anos — não representa exatamente o que é mecanismo eleitoral normal. Elas estavam vinculadas a um período de exceção, a problemas que estávamos vivendo. Uma eleição legítima, tanto pode ser direta, quanto pode ser indireta; o voto pode ser distrital, pode ser majoritário — uma eleição que seja a expressão do povo, sempre dará a esse povo condições de reconhecer como legítimo o governo que ele constituiu. (. . .)”

O jornalista NEWTON RODRIGUES, em artigo publicado na **Folha de S. Paulo**, de 5 de abril de 1979, sob o título “Voto Distrital e Democracia”, considera os problemas estruturais dos Partidos Políticos e as conseqüentes crises institucionais brasileiras em função, também, do sistema de voto (proporcional), entre nós, adotado:

“... O regime de 1946, ao mesmo tempo que assinalou maior presença popular, revelou, também, incapacidade de incorporar-la ao processo de transformações. A instabilidade do poder foi a regra desde a saída de Dutra, não sendo necessário listar, mais uma vez, os Chefes de Estado que não conseguiram concluir mandato. No processo de eleição legislativa, o fenômeno era da mesma natureza, embora com outros aspectos.

Tem-se por moda, nas falsas elites bem pensantes, atribuir isso à multiplicidade de Partidos, ignorante recurso pelo qual se procura tapar o sol com a peneira. Se os Partidos não chegaram a maior representatividade, isso não se deve, de nenhum modo, ao seu suposto exagerado número. Jamais, por sinal, foram mais de treze, dos quais no máximo cinco, mas sobretudo três (PTB, UDN, PSD) congregavam a maior parte dos votos de legenda e das bancadas; enquanto isso, nos Estados Unidos — que alguns fingem acreditar bipartidários —, há dezenas de organizações do gênero, para não falarmos da Grã-Bretanha, da França, da Espanha, e de vários outros países.

É certo que os antigos Partidos não conseguiram atingir a força e a estrutura desejáveis e necessárias a um regime de opinião. A crítica subjetiva e/ou interessada compraz-se, diante disso, com mil e uma meias-explicações e não-explicações, que se estendem do critério numerológico a sovadas teses sobre peculiaridades históricas nacionais, caráter de nosso povo, falta de ideologia e assim por diante, pondo de lado, com o maior simplismo, aspectos básicos da legislação eleitoral, que também condiciona a ação política.

Se, de 1945 a 1964, não foi possível institucionalizar a democracia, isso se deve, também e em parcela importante, a que o sistema de voto adotado continha em si mesmo o germe da própria destruição. Note-se que, nas últimas eleições do regime, todos os Partidos, inclusive o de maior feição populista (PTB), haviam entrado em descenso, suplantados pelas alianças de legendas que, aplicadas em pleitos proporcionais, burlavam a vontade do eleitor (votava-se em Pedro de um Partido, mas elegia-se Maria de um outro qualquer). Mas esse é um aspecto apenas. Outros, mais graves, permanecem tabus e intocados. Um deles, o mito de que os Partidos devem ser, obrigatoriamente, de âmbito nacional, idéia que se choca com o próprio conceito de federação. Outro, o de que um pleito proporcional é, por definição, democrático e que uma eleição majoritária será sempre conservadora. Outro, ainda, de que cada Estado deve constituir uma circunscrição eleitoral indivisível e de que a divisão em Distritos levará a retrocesso ou estagnação. O último ponto, aliás, em vista de propostas existentes e de outras prováveis, tende a ser, nos próximos meses, objeto de debates mais confusos e apaixonados.

Qualquer pessoa melhor informada sobre métodos e técnicas eleitorais sabe que, em si mesmo, o voto distrital bem formulado preenche melhores condições de assegurar uma organização democrática do que o voto em grande circunscrição. O grande argumento, de ordem geral, que contra ele se argúi é que permite o esmagamento das minorias: um Partido, por exemplo, que tenha votação bem expressiva, mas não concentrada, corre o risco de ficar sem representação. Tal objeção é válida e, portanto, ponderável. Ninguém, em nome da democracia, defenderia a tese de que uma organização, digamos, com 30 por cento de votos, ficasse privada de delegados no Congresso, ou nas Assembleias Legislativas. A tese, apesar disso, é muito teórica, uma vez também que é difícil conceber que um Partido, realmente rico em votos, não tenha áreas de concentração e que, além disso, seja incapaz de conseguir alianças suficientes para assegurar-lhe maioria, em alguns círculos eleitorais, mediante apoio a candidatos de outras áreas. Em contrapartida, um grupo majoritário em limites geográficos restritos e que, na regra das grandes circunscrições, é condenado à marginalidade, pode adquirir, com o voto distrital, direitos de cidadania.

No caso brasileiro, tem-se afirmado sempre que o voto distrital municipaliza os pleitos, restringindo os horizontes de ação e o debate, favorecendo o ruralismo e diversas formações oligárquicas. Tal foi, por exemplo, o centro das críticas feitas à Lei dos Círculos promulgada em meados do século passado. Ocorre que essa lei — embora nascida das idéias de PAULA SOUSA e apoiada pelos liberais — manteve o escrutínio de dois graus e consumou-se em um Brasil totalmente diverso. Nem por

isso deixou de apresentar progresso. No entanto, a grande circunscrição e o voto proporcional representaram, depois, em um País que permanecera rural e de eleitorado exíguo, meio prático de assegurar certa representação das minorias e das crescentes camadas urbanas. Hoje, entretanto, vários dados estão invertidos: o Brasil é preponderantemente urbano, fato concreto a anular motivos que o tempo e a demografia derrogaram.

O que, entre nós, está sendo conduzido em tons de ideologia muito pouco tem a ver com isso, tanto que optaram pelo voto distrital não só os regimes democráticos mais organizados e onde os direitos das minorias sofrem menos violações — por exemplo: Estados Unidos, Grã-Bretanha, França — como todos os chamados países socialistas, inclusive a União Soviética. Se, nesses, o voto não chega a ter a expressão necessária, trata-se de decorrência do próprio regime ditatorial e não da preferência pelo sistema de círculos.

Não cabe, assim, rechaçar *in limine* o sistema distrital de votação, mas considerá-lo em termos objetivos, isto é, analisando qual o voto distrital proposto (majoritário simples, majoritário absoluto, proporcional, misto, círculos de um Deputado, de dois etc.), no contexto de outras medidas de importância, como a liberdade de organização partidária e de propaganda política.

Contra o voto distrital, em qualquer caso, caberão sempre críticas, pois não é possível nenhum sistema de escolha isento de distorções, salvo a democracia direta, viável somente em pequenas comunidades. Mas o voto proporcional em grandes circunscrições, que levou às crises sucessivas e ao colapso de 1964, deu, também, no atual quadro partidário. O que já bastaria para muita meditação.”

Ainda que os argumentos expendidos para justificar as idéias expostas sejam de certa forma diferentes, as duas teses coincidem no sentido de que o voto distrital propicia a estabilidade das instituições. Os Partidos Políticos, organizados em estruturas mais sólidas, definidas, com atuação das bases políticas, teriam a força necessária para operar o sistema democrático num “país como o nosso, do Terceiro Mundo, de instituições instáveis”, como acentua o Senador JOSÉ SARNEY. E o voto majoritário facilitaria a configuração de uma maioria parlamentar estável, dando ao governo a força indispensável à realização de seu programa.

Assim, também, o Professor MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (56), quando diz que só o voto majoritário daria as maiorias compactadas, as maiorias subordinadas a programas, o que asseguraria à Nação maior estabilidade política.

(56) MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, citado pelo Senador Tancredo Neves — “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921”, *Cadernos da UnB*, 1981, pág. 152.

Na mesma linha de raciocínio, é a afirmação do Jornalista FERNANDO PEDREIRA (57):

“O voto por Distrito é necessário à estabilidade do regime democrático; fortalece os Partidos e o Congresso, e é talvez o único meio de virmos a ter, mais adiante, uma oposição forte e unida.”

Outra dimensão da análise Partidos Políticos e voto distrital relaciona-se com o fato de esse sistema evitar a disputa interna entre candidatos do mesmo Partido.

O Professor OSCAR DIAS CORRÊA demonstra a importância da adoção do voto distrital para a coesão ou unidade partidária:

“Um dos grandes, senão o maior, dos males do atual regime eleitoral é a luta dentro do Partido entre os candidatos apresentados, que deverão classificar-se pelos sufrágios conseguidos, disputados um a um dentro do mesmo eleitorado e do Partido a que pertencem.”

“Os grandes adversários” — continua o Professor — “acabam deixando de ser os candidatos do outro Partido que pouca ou nenhuma influência terão sobre os eleitores do Partido oposto, mas seus próprios correligionários. É com eles que se trava a disputa pelo mesmo voto, dentro da mesma linha partidária, sujeitos à mesma orientação política. Na medida em que essa disputa se acirra, os Partidos se enfraquecem, abalando a coesão partidária” (58).

No mesmo sentido, evoquem-se as opiniões do Deputado CÉLIO BORJA e do Senador MILTON CAMPOS.

Deputado CÉLIO BORJA (59):

“Do sistema representativo proporcional puro que praticamos decorre, também, a antropofagia política dentro do mesmo Partido, pois na eleição o concorrente mais temido é o correligionário. Isso desagrega os Partidos, leva-os à indisciplina.”

Senador MILTON CAMPOS (60):

“No regime eleitoral vigente, vem-se tornando insuportável a emulação entre os candidatos do mesmo Partido. Os pleitos são espetáculos de desarmonia entre correligionários, comprometendo a coesão partidária. Se os Partidos são, constitucional-

(57) FERNANDO PEDREIRA, *op. cit.*, pág. 171.

(58) Professor OSCAR DIAS CORRÊA, citado por ADRIANO MARREY, *Boletim Eleitoral do TRE de São Paulo* — Março de 1976.

(59) Deputado CÉLIO BORJA — entrevista dada ao jornal *O Globo*, de 10-3-80.

(60) Senador MILTON CAMPOS — trecho constante da justificacão do Projeto de Lei do Senado n.º 38/60, que “institui os Distritos eleitorais para a eleição de Deputados”.

mente, essenciais ao regime, urge fortalecê-los pela homogeneidade, e não dividi-los pelas lutas internas. O projeto evita esse inconveniente e permite que o Partido funcione, transformando cada candidato em colaborador dos outros, dentro da mesma agremiação; e é esta que lucra.”

Também como ponto importante dentro do temário, registre-se a discussão sobre a diversificação ou não de Partidos com a adoção do voto distrital.

Consoante DUVERGER, o escrutínio majoritário em um turno tende ao dualismo de Partidos. A observação, contudo, indica, segundo o pensamento de alguns escritores, apenas uma tendência à bipolarização, que pode ou não se efetivar, de acordo com as circunstâncias da vida política de cada país.

A experiência da Inglaterra e dos Estados Unidos, invocada, geralmente, como exemplo da tese, deve ser considerada em termos da prevalência de dois Partidos, porquanto, nesses países, existem outros Partidos funcionando ativamente.

“Nas democracias, como seria de se esperar” — diz o jornalista FERNANDO PEDREIRA — “a organização partidária é livre. Na Inglaterra e nos Estados Unidos, além dos dois grandes Partidos dominantes, há vários outros menores, funcionando ativamente, e entre eles o venerando Partido Liberal, dos Whigs Ingleses. O que melhora a taxa de estabilidade do quadro político não é o número de Partidos, mas o sistema de voto, conforme se ia outra vez constatar na experiência mais recente da França” (61).

Assinala, ainda, o jornalista: com o voto distrital e sem que seja preciso “tolher a liberdade de organização partidária, as tendências à dispersão e à atomização desaparecem, enquanto se fortalecem e consolidam as grandes correntes de opinião nacional”.

O Deputado CÉLIO BORJA, também, focaliza o assunto em termos categóricos: “O voto distrital é compatível com o pluripartidarismo. Apenas restringe a dispersão partidária, leva à coligação dos iguais e à oposição dos contrários. No sistema distrital, será muito difícil, por exemplo, uma aliança conservadora-socialista e muito provável uma coligação liberal-social democrata” (62).

A respeito, vale ainda registrar trechos de debate travado, na UnB, em 9 de setembro de 1980, entre o Professor BOLÍVAR LAMOUNIER e a Professora ISABEL VALADÃO, no qual o assunto é amplamente questionado (63):

“A Sra. Isabel Valadão — Tenho algumas questões a apresentar para o Prof. Bolívar Lamounier. Uma das que eu gostaria

(61) FERNANDO PEDREIRA, *op. cit.*, pág. 164.

(62) Deputado CÉLIO BORJA, entrevista dada ao jornal *O Globo*, de 10-3-80.

(63) “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921” — *Caderno da UnB* — 1981, págs. 118 a 121.

de colocar é a respeito do seguinte: o Prof. Bolívar Lamounier está se referindo a uma dimensão de debate entre o voto distrital e o voto proporcional, hoje, no Brasil, que é a dimensão do fortalecimento de relações entre eleitor e representante. Então, no caso do voto distrital, aumentaria o conteúdo da relação entre o representante e o representado. Nesse caso, através do voto distrital, o representante estaria mais ligado ao representado do que em outras formas de sistemas eleitorais. Essa é uma dimensão da discussão voto distrital **versus** voto proporcional, ou sistema distrital **versus** sistema proporcional. . .

A outra dimensão a que o Prof. Bolívar Lamounier se referiu, quando falou na questão da representação descritiva, é a questão de em que medida as diferentes forças sociais, os diferentes segmentos sociais podem estar representados em facções políticas no Legislativo. Esta é uma outra dimensão do debate entre sistema distrital e sistema proporcional. Essa outra questão de debate tem alguns pontos que eu gostaria, então, de abordar.

A primeira questão é a seguinte: pela experiência que temos hoje nas sociedades democráticas modernas, naquelas sociedades onde está implantado o sistema distrital, há um sistema bipartidário, ou o sistema partidário se transformou, enfim, ou evoluiu, ou sei lá o que, mas o sistema partidário é um sistema bipartidário. Os outros Partidos têm muito pouca influência no jogo das forças políticas, como, por exemplo, no caso da Inglaterra, onde os dois Partidos que mandam são o Partido Conservador e o Partido Trabalhista; como no caso dos Estados Unidos, com o Partido Republicano e o Partido Democrata etc.

O que acontece hoje — e é uma outra dimensão da discussão do voto distrital — é que a implantação do voto distrital no País poderia levar a uma nova reorganização das forças políticas, em termos de um sistema bipartidário. As forças políticas tenderiam a reorganizar-se com um sistema bipartidário, porque suas chances de ascensão ao poder aumentariam na medida em que um sistema de voto distrital geralmente vem associado com um sistema majoritário, quer dizer, ganha aquele eleitor que consegue a maioria dos votos de uma localidade.

Então, a questão que eu coloco ao Prof. Bolívar Lamounier é a seguinte: em que medida um sistema distrital com voto majoritário — é mais ou menos o que está sendo discutido, uma das alternativas que estão em discussão — neste momento, não levaria a uma nova reorganização das forças políticas, em termos de dois grandes Partidos? Ou seja, dois grandes Partidos controlariam o sistema político em termos de sua dimensão legislativa maior; quanto às outras facções políticas, muito pouco peso teriam nessas decisões, principalmente no momento em que se está organizando, de forma até certo ponto inusi-

tada na História deste País, um Partido Trabalhista pelas bases, como é o caso do PT, e que teria, caso houvesse o sistema majoritário distrital, muito poucas chances de ver seus representantes no Congresso.

O Sr. Bolivar Lamounier — Acho que é uma questão fundamental, e eu realmente omiti a discussão deste ponto, que é efetivamente crucial e que a Isabel está levantando. Eu tentaria responder da seguinte maneira: primeiro, concordo muito com a parte final, isto é, que nós temos, hoje, o surgimento de Partidos que constituem uma grande novidade histórica no País, como o PT. Quanto ao próprio problema do Partido Comunista, acho que é pouco surrealista fingirmos que não existe Partido Comunista no País, ficarmos negando representação ao Partido. Cabe, efetivamente, perguntar se o Partido Comunista teria chances de se organizar num sistema eleitoral deste tipo. Caso não tivesse, seria mau, porque, então, se forçaria para a margem, para o limbo, uma força política sabidamente importante — eventualmente os Partidos socialistas. Tudo isso, acho, é fundamental.

Agora, não estou muito seguro desse diagnóstico de que o voto distrital conduz ao bipartidarismo. Certa vez, vi um livro cujo título me agradou muito. Chamava-se **A Tirania da Grécia sobre a Alemanha** e tratava de como a Grécia antiga exercia um fascínio tirânico sobre a Alemanha. Parafraçando um pouco, acho que o Brasil vive a tirania do DUVERGER. O famoso livro de DUVERGER exerce uma tirania no Brasil, porque ele disse isso, e as pessoas continuam achando que é assim. Quanto a mim, acho que não é assim. Acho que as evidências são muito discutíveis.

Vou citar algo que está no jornal de sábado. Um jornalista correspondente na Alemanha dizia: "A Alemanha caminha para o bipartidarismo". Era um artigo muito bem feito, e em nenhum momento mencionava o voto distrital. Ele mencionou umas cinco causas do possível bipartidarismo na Alemanha, e em nenhum momento mencionou o sistema eleitoral, no que acho que ele tinha toda a razão. Não é o sistema misto que prevalece na Alemanha que está conduzindo ao sistema bipartidário.

No caso da Inglaterra — e este é o melhor exemplo — o Partido Liberal, em algumas ocasiões, tem um poder de fiel de balança que muitos Partidos gostariam de ter. A melhor coisa do mundo é ter-se 15 Deputados e uma influência enorme no Parlamento. Então, o sistema é bipartidário em termos, porque há um Partido que é pequeno, mas que, por outros mecanismos, exerce enorme influência. E eu pergunto: será que foi o voto distrital que fez a Inglaterra bipartidária? Ou foram 300 anos de evolução histórica em cima da guerra civil? Ou foi em cima dos dois Partidos, que preexistiram à Revolução inglesa como forças

militares, e que se pacificaram e se tornaram Partidos Políticos, constituindo a história dos Partidos ingleses?

E o caso dos Estados Unidos, em particular — é o mais citado — este me parece *francamente incorreto*, porque, a meu ver, o que produz o bipartidarismo nos Estados Unidos, seguramente, não é o voto distrital; é o colégio eleitoral, que elege o Presidente da República e que é constituído com base na regra de que, se você ganhar 51% dos votos eleitorais de um Estado, você leva todos, ou seja, 51% — a *maioria absoluta* — são contados como maioria unânime de um Estado. Ora, nestas circunstâncias, é óbvio que ninguém vai fazer um terceiro Partido, porque se 49% já é pouco, 20 é muito menos para chegar à maioria total. Isso eu acho curioso, porque é algo que, na literatura americana, sempre foi sabido. É muito raro encontrar um texto americano que vincule o bipartidarismo ao voto distrital.

Trata-se de algo que DUVERGER lembrou. E o próprio MARX tem uma carta de cerca de cinco páginas, muito interessante. Alguém perguntou a ele: "Por que o senhor acha que não é possível haver um terceiro Partido nos Estados Unidos?" E ele disse: "Acho que a maneira como elegem o Presidente da República realmente torna isto muito difícil."

Mas não é o Distrito, isto é, é um sistema majoritário na isonomia do Distrito. É uma coisa muito diferente. Ao nível do Distrito, acho perfeitamente plausível que se tenham muitos Partidos com voto distrital. A única coisa que vai acontecer é que os Partidos estarão geograficamente circunscritos. Alguns Partidos vão existir em certas regiões, e outros, noutras, que é o que acontece nos Estados Unidos. Onde há Partido Democrata, não há Republicano, e vice-versa, nos Estados Unidos. Há uma regionalização das forças políticas. Aliás, isto é curioso, porque a ideologia militar, no Brasil, tem certo horror a essas coisas de regionalismo, de uma força política ficar fixa numa região do País. O voto distrital seguramente levaria a isto. Seguramente haveria alguns Partidos fixos em algumas regiões.

Agora, quais seriam as chances eleitorais de alguns Partidos? Por exemplo, acho que o PT teria muito melhores chances no regime distrital do que no regime proporcional, por motivos totalmente evidentes. A periferia de São Paulo poderia dar lugar a dez Distritos, por qualquer conta que se faça — no mínimo 10; quinze, talvez. Há uma tendência, nas últimas eleições, para uma diferença de votos de 10, 12, 15 a um a favor do MDB. Em alguns lugares, 15 a um. Um Partido governista, um Partido conservador, para competir nesse lugar, teria de investir uma tal soma em dinheiro, para fazer propaganda, que seria inviável. Ele teria de entregar esses Distritos — literalmente entregar — sem competir, para Partidos trabalhistas, ou de

esquerda, ou o que fosse, o que, de certa forma, é o que acontece, porque é tão difícil.

No sistema proporcional, não. Ocorreu em São Paulo, concretamente, um exemplo. Um Deputado de Presidente Prudente, uma zona rural do Estado, uma cidade que não tem indústria, fez campanha, mediante alguns milhões de cruzeiros, no ABC, zona anexa de São Paulo, e teve lá a maior parte de seus votos. No sistema proporcional, isto é perfeitamente possível. No distrital, duvido, porque se for ele contra um do PT, é impraticável. Não há dinheiro que resolva.

Que quer dizer isto, então? Quer dizer que o grande problema, o grande defeito do voto distrital, principalmente na forma pura, é que os resultados podem ficar inteiramente imprevisíveis. Pode dar tudo de esquerda, tudo de direita. Em tese, pode, porque o movimento do eleitorado pode jogar tudo para um lado só, e ganha-se por pequenas diferenças em todos os Distritos. De repente, fica um Partido com zero representante. Isso pode acontecer. Agora, pode acontecer contra o governo, também. Se se tem o voto distrital, sublegenda, e essas coisas, numa situação de alta inflação, é muito curioso imaginar qual seja o resultado. E se desse um chorrilho e fosse tudo para um lado só? Aí, sim, teríamos um belo impasse político.

Não me parece, pois, inteiramente certo que isso conduza ao bipartidarismo. O que conduz ao bipartidarismo, invariavelmente, é a concentração do poder. É quando, para disputar o poder, nas suas parcelas mais importantes, tem-se de aglomerar todas as forças para disputar em bloco com outra força igualmente organizada. É o caso da Presidência dos Estados Unidos, o prêmio mais importante do sistema presidencialista, um governo federal muito forte. Então, um Partido tem de disputar com outro. Não há chance para um terceiro. Uma facção do Partido Democrata, na hora do "vamos ver", prefere ficar com o Partido Democrata, a fazer outro Partido, porque não há chance nenhuma como terceiro Partido.

A concentração do poder seguramente conduz ao bipartidarismo, que é o que estamos vendo no Brasil, hoje. Está-se tendo de volta uma reaglomeração de forças políticas, não por efeito do sistema eleitoral. O sistema eleitoral não produziu isto. Pode-se ter isto como resultado de haver uma desesperança de que um Partido com 30% dos votos tenha alguma importância. E foi imaginado que o Partido Popular seria o fiel de balança. É? Não, não é. Por que não? Porque o governo não se dispõe a ceder a este Partido uma parcela do seu poder. Ora, se não se dispõe, fica bipartidário. Nestas circunstâncias, tem-se a reaglomeração das forças políticas. O sistema de voto pode talvez reforçar essa tendência, mas a origem dificilmente estará no sistema eleitoral, acho eu."

Na parte referente à renovação partidária, acentuam os escritores que o voto distrital propicia a formação de lideranças autênticas, forjadas nas aspirações da comunidade:

“A própria renovação partidária pode estar condicionada às virtudes do voto distrital. A eleição por Distritos permite a formação de novas lideranças ou o surgimento de valores novos, os quais, por estarem ainda incipientes, não teriam a possibilidade de vingar numa competição de larga escala” (ADRIANO MARREY) (64).

Se o problema da renovação partidária for examinado em igualdade de condições, entre os dois sistemas — distrital e proporcional — *“aquele que mais possibilita a formação de líderes locais é, indiscutivelmente, o distrital” (Senador FRANCO MONTORO) (65).*

“A pressão das lideranças novas, locais, querendo afirmar-se, será muito mais efetiva, o que parece melhor para o aprimoramento do nosso sistema eleitoral (66).

O deslocamento do centro de influência para os Distritos facilitaria o surgimento de líderes distritais. O domicílio eleitoral exigível servirá de aviso imediato para alertar um assalto futuro e constituirá o passo mais importante para evitar as recomendações estranhas, venham de onde vierem” (Prof. OSCAR DIAS CORRÊA) (67).

Com o surgimento das novas lideranças surge, também, a exigência da atualização das lideranças consolidadas. E ambas só permanecerão se forem legítimas, *“face à fiscalização mais direta do eleitorado”, proporcionada pelo voto distrital.*

A escolha de *“candidatos vinculados ao meio — argumento unanimemente reconhecido para aceitação do voto distrital” — afasta ou torna mais difícil o aparecimento de candidatos estranhos alheios às realidades do Distrito, impostos muitas vezes pela cúpula partidária. Do sistema decorre naturalmente o maior “prestígio dos Municípios e do poder local. Dá a eles uma certa autonomia. O voto distrital é consequência lógica do prestígio das autonomias locais. Permitirá o início de vidas públicas a serviço do Município, do Estado, do País” (68).*

“Os Municípios” — diz o Prof. ADILSON MACABU (69) — “se sentem esvaziados na sua representação política, o que se reflete no desenvolvimento econômico da região. Não são representados nos Legislativos estaduais e federal, embora com representatividade substancial, abafada pela ingerência da direção partidária

(64) *Boletim Eleitoral* do TRE de São Paulo — março de 1976.

(65) *O Voto Distrital no Brasil* — THEMISTOCLES CAVALCANTI e Outros, Ed Fundação Getúlio Vargas, pág. 343.

(66) *Op. cit.*, pág. 343.

(67) *Op. cit.*, pág. 342.

(68) *Op. cit.*, pág. 26.

(69) *Op. cit.*, pág. 21.

a favor de candidatos de outras regiões. O voto distrital atenderá mais aos critérios regionais."

A preocupação com as questões regionais, constantes no voto distrital, não implica na abstração dos problemas de caráter nacional.

A atuação do Deputado — como esclarece J. C. MACEDO SOARES GUIMARÃES ⁽⁷⁰⁾ — "depende de sua estatura, de sua capacidade de trabalho, de sua visão política. Por acaso Churchill, que era eleito por um pequeno Distrito de Worcester, deixou de ter visão nacional?"

Quanto ao problema das oligarquias políticas em face do voto distrital, um grande número de estudiosos de ciência política "tende para a afirmação de que as oligarquias regionais estão em função do desenvolvimento econômico e social das regiões e menos em função do sistema eleitoral. Quanto mais o País progride, quanto maior a urbanização, menor a influência de grupos oligárquicos" ⁽⁷¹⁾. Isto, contudo, não obsta que se consigne, aqui, declaração a respeito do Professor DALMO DE ABREU DALLARI transcrita no **Jornal do Brasil**, de 3-6-72:

"Entende o professor DALLARI que o voto distrital impedirá a formação de oligarquias, facilitada pela possibilidade de controle das lideranças locais. Adotado o voto distrital, acredita que os representantes estarão mais identificados com o eleitorado, por força de seu contato direto, reduzindo-se a possibilidade e a necessidade de atuação dos comandos locais para promoção do candidato.

Como conseqüência — observa — os representantes dependerão menos das lideranças locais e dos comandos regionais, eliminando-se a figura do cabo eleitoral."

c) Voto distrital — poder econômico — poder governamental

Alinham-se em favor do Distrito, e da conseqüente atenuação da influência do poder econômico com a implantação do sistema, os seguintes argumentos:

"Instituído o voto distrital, a corrupção eleitoral e a influência do poder econômico poderão mais facilmente ser denunciadas. Havendo restrição do espaço a corrupção será menor.

A presença permanente do candidato dentro do Distrito permite defesa direta e imediata ao menor sinal de irregularidades.

A disputa, deixando de ser pessoal para ser partidária, facilitará o combate ao poder econômico.

O mal será fixado, localizado, pois o sistema distrital impede a proliferação do elemento corrupto mais facilmente denunciável.

(70) J. C. SOARES MACEDO GUIMARÃES — **Jornal do Brasil** — 26-1-80.

(71) THEMISTOCLES CAVALCANTI e Outros — **O Voto Distrital no Brasil** — Ed. Fundação Getúlio Vargas — 1975.

O excesso de recursos, com área restrita, provocará escândalo e terá efeito contraproducente.

O prestígio local estará em condições de enfrentar o homem rico.

A influência econômica não é usada, via de regra, na base eleitoral e sim distante da mesma.

O sistema distrital facilita o controle dos gastos eleitorais diretos e indiretos" (72).

Aos argumentos expostos, somem-se os depoimentos dos Professores MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO e SULLY ALVES DE SOUZA, transcritos no livro **O Voto Distrital no Brasil** (72):

"O Prof. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, quanto ao problema, foi de opinião que o poder econômico teria sua influência reduzida com a adoção do voto distrital, pois diminuiria a possibilidade da compra de todos os votos de uma única região. A respeito da propalada compra de votos, esclarece que o que se verifica, ainda, em certas regiões, é a compra do chefe político, onde há dominações tradicionais. Onde o eleitorado já atingiu certo nível individualista se dá a compra de votos esparsos em lugar da compra do chefe.

Para o Prof. SULLY ALVES DE SOUZA, a influência do poder econômico, adotado o sistema distrital, e desde que o Distrito tenha uma razoável limitação geográfica, será menor. Menos a financiar, menor a área a abranger, menor emprego de dinheiro. Menor necessidade de divulgação face ao conhecimento pessoal, o que elimina a necessidade da propaganda. Se houver influência do poder econômico, a área concentrada o evidenciará, o tornará mais patente e será mais facilmente denunciável. Um grande poder local, porém, abafará qualquer reação."

O fato de o Distrito concentrar a área de luta política dos candidatos facilita, consoante os mestres, a fiscalização contra a corrupção eleitoral. Torna a compra de votos mais difícil e mais denunciável face à redução do espaço geográfico em que se empenham os diversos candidatos. Também, a delimitação do Distrito, permitindo o contacto pessoal entre candidatos e eleitores, dispensa a necessidade de propaganda eleitoral, o que diminui a influência do poder econômico, tendo em vista o acesso aos grandes meios de divulgação de massa, exigido no sistema proporcional em vastas circunscrições.

"A representação distrital" — diz o jornalista NEWTON RODRIGUES (73) — "reduz, em termos gerais, a força do poder econômico, sendo claro que este se exerce hoje menos pela compra direta de votos, que pelo

(72) Argumentos colhidos em pesquisa feita pela Fundação Getúlio Vargas em 1975, transcritos em **O Voto Distrital no Brasil** — THEMISTOCLES CAVALCANTI e Outros — Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1975, págs. 353 e 351.

(73) Jornalista NEWTON RODRIGUES — "Aspectos do Sistema de Votos" — Folha de São Paulo, 11-7-79.

domínio dos grandes meios de comunicação de massa e favores embutidos, irredutíveis de todo em qualquer processo que seja. Em um Distrito um candidato pobre tem possibilidades próprias de dirigir-se ao eleitor; na grande circunscrição, isso é praticamente impossível. Ainda mais: sua campanha não deixa raízes, esgotando-se com a apuração das urnas. Em outros termos, facilita-se a carreira política dos quadros mais novos, com menor necessidade de padrinhos."

Além disso, o voto distrital contribui decisivamente para afastar do processo político os aventureiros ou pára-quadistas políticos que, à custa do poder econômico, se elegem sem ter a menor ligação com o Estado e com a defesa dos seus reais interesses.

Nesse sentido, é a observação de J. C. MACEDO SOARES GUIMARÃES (74):

"No sistema de voto proporcional, o aparecimento de aventureiros e pára-quadistas políticos é uma constante. O candidato, muitas vezes, à custa do poder econômico sai catando votos em todo o Estado e acaba eleito, sem se sentir obrigado a denunciar nem pontos de vista, nem interesses de qualquer comunidade."

Outra questão, pertinente à matéria, refere-se à pressão política governamental e sua influência nos pleitos eleitorais. Com a implantação do voto distrital — argumentam alguns escritores —, os candidatos populares seriam facilmente derrotados pelos candidatos governistas, em função do poder político de que estes dispõem no sentido de conseguir obras públicas e benefícios para o Distrito, pelo qual disputam a eleição.

O Professor PLÍNIO SAMPAIO (75) entende que

"O argumento pode ter vigência em algumas regiões do País, mas parece difícil que corresponda à realidade atual das nossas maiores cidades. Admitir que haja possibilidade de formar "currais eleitorais" em São Paulo, no Rio ou em outras Capitais e grandes cidades do Brasil, constitui um exagero. Basta ver que, em pleno regime autoritário, o Partido oficial sofreu contundentes derrotas em quase todas essas cidades. Ora, atualmente, uma grande parte da população brasileira vive em cidades de mais de cem mil habitantes. Nas cidades grandes, o voto distrital seria útil para contra-arrestar, tanto a política de clientela apoiada no favor governamental, como o poder do dinheiro nas campanhas eleitorais. Confinando os candidatos a um espaço geográfico menor facilitar-se-á o cumprimento das disposições legais relativas aos gastos permitidos nas campanhas eleitorais. Além disso, os candidatos populares passarão a ter a possibilidade física — hoje impensável — de apelar para o esclarecimento pessoal, direto, de eleitor a eleitor, a fim de neutralizar a influência da propaganda massiva dos candidatos endinheirados. Quando o Deputado depende de um colégio eleitoral pequeno, os eleitores dispõem de meios efetivos para acompanhar sua trajetória polí-

(74) J. C. DE MACEDO SOARES GUIMARÃES — *Jornal do Brasil* — 26-1-80.

(75) Professor PLÍNIO SAMPAIO — "O Voto Distrital" — *Folha de São Paulo* — 6-7-79.

tica. Nessas circunstâncias, dificilmente alguém conseguirá reeleger-se, por rico e poderoso que seja, sem cultivar uma relação permanente com seus eleitores, explicando-lhes opinião sobre sua conduta política. Este último aspecto tem para mim uma importância crucial, na quadra histórica que atravessamos, pois cria condições favoráveis para uma participação organizada e permanente dos setores populares na vida política do País.”

V — SISTEMA ELEITORAL E A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DE VOTOS

O tema controvertido na polêmica entre os sistemas distrital e proporcional implica em considerações a respeito do voto urbano e do voto rural e, ainda, sobre os **padrões de concentração e dispersão eleitoral**. O Prof. BOLIVAR LAMOUNIER⁽⁷⁶⁾, em substancioso estudo, aborda a matéria:

“A distribuição dos votos e a maneira pela qual ela é convertida em cadeiras parlamentares tem, como é óbvio, profundas repercussões políticas. Diferenças geográficas acham-se frequentemente associadas a diferenças sócio-econômicas e ideológicas, a variações na força relativa dos Partidos, a distintas inclinações no tocante a propostas legislativas, e assim por diante. Compreende-se, portanto, que este seja um dos aspectos mais controversos na polêmica entre os sistemas distrital e proporcional, pois é certo que os pressupostos de um e outro são muito distintos também neste particular.

O problema se apresenta, aqui, sob três formas principais. Uma diz respeito ao chamado “voto urbano”, ou seja, à maior ou menor fidelidade com que o sistema eleitoral espelha as diferenças sócio-econômicas e de comportamento eleitoral associadas à urbanização. A segunda tem a ver com a existência ou não de diferenciais sistemáticos, ou seja, estáveis e previsíveis dentro dos grandes centros urbanos. Estas duas questões serão tratadas conjuntamente, a seguir, sob o rótulo de “voto urbano”. Finalmente, uma terceira questão, que se refere aos padrões de concentração ou dispersão espacial dos votos de cada candidato.

São questões distintas, mas acham-se todas elas profundamente ligadas à controvérsia entre os princípios distrital e proporcional. Essa vinculação se dá desde o nível doutrinário mais genuíno, isto é, desde o nível em que se consideram os fundamentos do que seria a “boa representação, até o nível menos etéreo das táticas e projeções, ou seja, o nível dos interesses

A) Sistema eleitoral e “voto urbano”

No que se refere à urbanização, a estória pode ser contada em poucas palavras. O discurso predominante, desde os anos 30, eleitorais.

(76) BOLIVAR LAMOUNIER — “A Representação Proporcional no Brasil: Mapeamento de um Debate” — *Revista de Cultura & Política* (CEDEC — SP), n.º 7, 1982, págs. 22 e segs.

tendeu a valorizar o voto urbano, tido como mais "autêntico", ou mais "ideológico" (no bom sentido do termo), e a desvalorizar o voto rural e das pequenas localidades interioranas, tido como "clientelista", sujeito a injunções e a relações de dependência econômica, e assim por diante. Nos últimos dez anos, e mais especificamente a partir de 1974, a projeção de resultados crescentemente negativos para o Governo levou a freqüentes propostas de modificação do sistema — inclusive de adoção do voto distrital —, tendo em vista, exatamente, contrabalançar o chamado "voto urbano". Assinale-se, porém, que raríssimos autores ou figuras do mundo político se esforçaram em elaborar um **discurso** distinto, isto é, uma doutrina de representação na qual o voto interiorano surgisse sob uma luz menos negativa. A argumentação é, de um modo geral, francamente tática e visa apenas equilibrar os interesses eleitorais, numa perspectiva de curto ou médio prazo (donde, aliás, a grande voga do adjetivo **casuísticas**, com o qual são qualificadas as reformas).

Curioso, entretanto, é que praticamente não há estudos que focalizem de maneira específica o impacto do sistema eleitoral vigente como mecanismo possivelmente favorável ao "voto urbano". Para que esta afirmação seja bem compreendida, algumas distinções se tornam desde logo necessárias. Existem aqui várias questões interligadas, mas que devem ser consideradas separadamente. A primeira refere-se à existência ou não de diferenciais, na votação dos Partidos, sistematicamente associados a diferentes níveis de urbanização. Embora não haja estudos completos para o conjunto do país e para cada Estado, as pesquisas disponíveis demonstram que esses diferenciais indiscutivelmente existem, sendo o "voto urbano", de modo geral, mais oposicionista.

O quadro III⁽⁷⁷⁾ demonstra claramente esta afirmação, no que diz respeito a São Paulo.

A segunda questão refere-se à existência ou não de diferenciais sócio-econômicos sistemáticos **dentro** dos grandes centros urbanos. A resposta a esta indagação é idêntica sob todos os aspectos à anterior. No quadro IV⁽⁷⁸⁾ são apresentados os dados referentes ao Município de São Paulo, dividido em oito áreas sócio-econômicas homogêneas. Da área I (mais rica) para a área VIII (mais pobre) há um decréscimo consistente em diversos indicadores de qualidade da vida urbana. Pois bem: percebe-se de maneira irretorquível que a votação do MDB é tanto maior quanto mais pobres esses "contextos" eleitorais. E, o que é talvez menos sabido: essa tendência se manifesta com espantosa consistência, em todos os níveis, de 1966 a 1978. Embora, como é óbvio, o **valor** da razão ARENA—MDB tenha-se alterado bastante, o **padrão** é constante e praticamente linear em todas as eleições realizadas sob o sistema bipartidário.

(77) QUADRO III Resultados das eleições legislativas de 1978 no Estado de São Paulo (em percentagens)

	SENADO			CAMARA FEDERAL			ASSEMBLEIA LEGISLATIVA				Total de Votantes (Números absolutos)	
	Votos em branco e nulos		Votos em branco e nulos		Votos em branco e nulos		ARENA	MDB	ARENA	MDB		Votos em branco e nulos
	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB						
Capital	9,6	63,2	22,2	18,3	61,5	20,2	18,4	60,2	21,3	3.362.167		
Municípios com população urbana superior a 30 mil em 1970	12,3	64,9	22,9	24,6	52,1	23,2	25,4	52,1	22,4	3.287.577		
Municípios com população urbana inferior a 30 mil em 1970	20,4	55,7	23,9	36,7	37,4	25,9	37,0	37,2	25,8	2.442.753		
Total do Estado	13,5	63,7	22,9	25,6	51,6	22,8	26,0	51,1	22,9	9.095.452		

Fonte dos dados originais: Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Reproduzido de LAMOUNIER (1980), p. 21.

(78) QUADRO IV Número de votos dados à ARENA para cada voto dado ao MDB, por área sócio-económica homogênea do Município de São Paulo

Áreas	Câmara Municipal				Assembleia Legislativa				Câmara Federal				Senado				Eleitores do em 1978
	1972		1976		1966		1970		1974		1970		1974		1978		
	1968	1972	1976	1976	1966	1970	1974	1978	1966	1970	1974	1978	1966	1970	1974	1978	
I	1,45	3,05	0,95	1,23	3,65	0,79	0,52	1,23	3,45	0,82	0,51	1,96	1,34	0,52	0,25	342.651	
II	1,32	2,64	0,80	1,13	3,11	0,66	0,45	1,12	2,92	0,68	0,45	1,76	1,16	0,43	0,21	288.077	
III	1,33	2,58	0,77	1,03	3,01	0,57	0,43	0,97	2,83	0,60	0,42	1,63	1,10	0,37	0,19	334.940	
IV	1,19	2,44	0,76	0,86	2,87	0,49	0,40	0,84	2,74	0,51	0,39	1,50	1,09	0,33	0,18	307.881	
V	1,21	2,34	0,70	0,81	2,69	0,43	0,32	0,79	2,59	0,45	0,32	1,49	0,96	0,29	0,15	600.884	
VI	0,93	1,86	0,58	0,55	2,04	0,26	0,24	0,51	1,92	0,26	0,24	1,12	0,71	0,17	0,11	643.535	
VII	0,94	1,59	0,53	0,55	1,99	0,24	0,23	0,52	1,86	0,26	0,22	1,09	0,64	0,17	0,10	642.020	
VIII	1,13	1,65	0,48	0,52	1,69	0,19	0,18	0,48	1,56	0,20	0,17	0,95	0,54	0,14	0,08	611.326	

Áreas mais pobres

Destas duas considerações tem-se extraído com freqüência a conclusão de que o chamado voto distrital agiria necessariamente contra o voto urbano; ou, pelo menos, que será enorme o potencial de manipulação, nesse sentido, caso venha a ser alterado o sistema eleitoral. Ora, salta aos olhos que esse debate se trava apenas num terreno de conjecturas. É e continuará sendo um debate pouco elucidativo até que o problema seja considerado em função de **fórmulas específicas** para a implantação do voto distrital (ou para a reforma do sistema vigente, que, convém insistir, também sub-representa o voto urbano através do mecanismo de alocação das cadeiras **entre** os Estados).

Uma terceira questão diz respeito ao funcionamento do sistema eleitoral **dentro** de cada Estado, em relação à distribuição geográfica dos eleitores. Há defensores do voto distrital (é o caso do Deputado federal RAPHAEL BALDACCI FILHO) que alinham entre seus argumentos “a tendência à perda de expressão política por parte do interior”:

“Essa tendência [...] vem se acentuando no atual sistema de voto proporcional e precisa ser corrigida. Por outro lado, lembremos que nenhum prejuízo adviria à representatividade política da área metropolitana, pois todos os Distritos e Subdistritos que nela fossem criados teriam garantidas as eleições de seus Deputados. Hoje, ao contrário, embora a área metropolitana eleja cada vez mais Deputados, há vários setores da Capital que ficam sem uma representação autenticamente sua” (BALDACCI FILHO, s/d, p. 26).

Embora seu objetivo político-ideológico seja justamente o oposto — fortalecer “a representação política do eleitorado ideologicamente mais estruturado” —, AYDOS (1979) parece compartilhar pelo menos a parte final do diagnóstico de BALDACCI. Vejamos, porém, todo o seu argumento:

“Enquanto a sub-representação dos Estados mais industrializados não se pode atribuir a representação proporcional, **a sub-representação política das grandes cidades e metrópoles regionais lhe é inerente**. A imagem de uma colcha de retalhos é o lugar comum que a prática político-eleitoral tem reservado para as Capitais estaduais — áreas onde todos os candidatos são votados e que, por isso mesmo, dificilmente elegem candidatos próprios para as Assembleias estaduais e [para a] Câmara Federal. [...] A Cidade de Porto Alegre, que teria condições de eleger cerca de 4 a 5 Deputados, é responsável por mais de 50% da votação de apenas 2 candidatos eleitos para a Câmara Federal” (p. 7).

A confirmar-se tal quadro em outros Estados, estaríamos, de fato, diante de um efeito do sistema proporcional enquanto tal, e não dos eventuais “vícios” ou “distorções” de sua regulamentação no Brasil. Deve-se inclusive observar que BALDACCI

e AYDOS podem ambos estar empiricamente certos, ao mesmo tempo. É possível que o crescente peso relativo das metrópoles esteja provocando um esvaziamento político do interior, sob a forma de uma migração de candidatos para as grandes cidades, como quer BALDACCI, e também que essa migração seja predatória, convertendo as Capitais em "colchas de retalhos", como quer AYDOS. Neste particular, vale a pena citar mais extensamente as conclusões de AYDOS sobre as relações entre o sistema eleitoral e a distribuição geográfica do eleitorado:

a) o voto urbano das Capitais e áreas metropolitanas tende a reforçar a eleição de bancadas legislativas formadas por candidatos com base eleitoral no interior dos Estados;

b) as oportunidades políticas abertas às lideranças metropolitanas são mais reduzidas; suas probabilidades de eleger-se num posto representativo são menores;

c) em conseqüência, o potencial político ideologicamente estruturado dos grandes centros não é adequadamente representado pelo conjunto de Deputados que, embora pertencendo ao Partido de preferência daquela população e, muitas vezes, correspondendo ideologicamente às suas perspectivas, inegavelmente sofrem a pressão de suas bases políticas (interioranas);

d) por outro lado, esta situação desestimula a participação político-partidária nos grandes centros urbanos [...]."

A transformação dos grandes centros em "colcha de retalhos", para utilizar a expressão de AYDOS, seria inerente à representação proporcional na medida em que esse sistema incorpora como um valor positivo a possibilidade de **dispersão** espacial dos votos. Outra conseqüência deste princípio, também notada por AYDOS, é o freqüente lançamento, pelos Partidos, de candidatos "populares, porém politicamente inconseqüentes (...) na medida em que uma soma de votos esparsos e rarefeitos em todo o Estado é suficiente para eleger um Deputado" (p. 8). Esta, segundo AYDOS, é também

"[...] uma deficiência inerente à dinâmica da representação proporcional, que substitui a possibilidade de uma articulação orgânica entre o cidadão e seu representante por uma relação abstrata cujos supostos dificilmente se verificam: a existência de *eleitores livres, politizados, capazes de identificar claramente no espectro de Partidos Políticos, com projetos de governo diferenciados, os seus interesses* (p. 8)."

Vimos que a dispersão espacial dos votos, no plano doutrinário, é um valor positivo para os teóricos da representação proporcional. Havíamos também constatado, através do texto de GLÁUCIO A. D. SOARES, o suposto **empírico** comum de que os

candidatos mais "ideológicos" corresponderiam, de modo geral, ao suposto doutrinário, ao contrário dos "coronéis", cuja votação seria geograficamente concentrada. Mas, também aqui, é bastante distinta a percepção de AYDOS. Ele sugere, ao contrário, que os candidatos "ideológicos" têm sua votação concentrada nas grandes cidades; que ao se dispersarem pelo interior, à cata de votos, sofrem crescentemente a pressão de bases não ideológicas; e, finalmente, que os candidatos "dispersos" têm melhores chances quando são "figuras populares, porém politicamente in-conseqüentes".

B) Padrões de concentração e dispersão eleitoral

São de DAVID FLEISCHER os únicos estudos sistemáticos (limitados, porém, ao Estado de Minas Gerais) sobre os padrões de concentração/dispersão espacial das bases eleitorais de candidatos ao Legislativo. Um projeto em andamento, de MARIA LÚCIA INDJAIAN, procura abordar o assunto através de uma metodologia talvez mais adequada, e focaliza a bancada federal eleita pelo MDB de São Paulo em 1978.

As pesquisas de FLEISCHER (1976, 1981) mostram, de maneira geral, uma elevada concentração dos votos de cada Deputado em determinadas regiões: verdadeiros **redutos** eleitorais, produzindo o que se tem às vezes denominado, não sem dar margem a equívocos, um sistema distrital **de facto**. Aconselhando cautela na extrapolação desses resultados, baseados na eleição de 1978, para o atual quadro multipartidário, FLEISCHER conclui, ao contrário do que normalmente se pensa, que a implantação de um sistema distrital "não liquidaria as oposições". Em Minas Gerais, pelo menos:

"[...] os Deputados oposicionistas eleitos em 1978 teriam melhores condições de concorrência num pleito distrital do que os governistas. Esta situação inverteu-se (em relação ao que era) em 1966, quando a ARENA tinha uma concentração eleitoral muito maior. Este fenômeno, tão interessante, se deve a vários fatores: 1) ao longo destes 12 anos (1966-1978) tanto a ARENA quanto o MDB mudaram bastante, e a bancada deste cresceu muito a partir de 1974; 2) o eleitorado do MDB concentrou-se cada vez mais nos centros urbanos maiores, enquanto o eleitorado da ARENA espalhou-se mais pelo Estado; 3) o MDB conseguiu recrutar candidatos "fortes" nestes centros mais urbanos e industrializados; 4) o padrão da ARENA foi de recrutar proporcionalmente mais dos seus eleitos entre políticos com eleitorados mais dispersos pelo Estado" (FLEISCHER, 1981, p. 168).

Outra conclusão importante e extremamente pertinente para a discussão dos problemas suscitados por BALDACCI FILHO e

AYDOS diz respeito à representação das diferentes regiões do Estado:

“Provavelmente um sistema distrital faria com que as regiões mineiras tivessem uma representação política mais fiel às proporções da distribuição da população no Estado, e, com efeito, diminuiria a super-representação da região metalúrgica. Também, nenhum Município ou microrregião ficaria sem representação política, como ocorre atualmente [...], quando seu candidato não consegue se eleger e a região passa a ser “representada” pelo segundo ou terceiro mais votado, que não tem vínculos locais” (*ibidem*).

O problema, evidentemente, é determinar se estas conclusões refletem apenas as particularidades da política mineira, ou, ao contrário, se servem de base para um debate mais amplo sobre a prática da representação proporcional no Brasil. A confirmar-se em outros Estados este quadro de elevada concentração eleitoral, estaríamos, sem dúvida alguma, testemunhando a frustração de um dos valores mais caros à representação proporcional, que é a possibilidade de arrecadar votos numa circunscrição territorial ampla, atendendo, supostamente, a corrente de opinião, e não a meros contornos geográficos (os Distritos) criados por lei. Com a circunstância agravante de que, nesse suposto sistema distrital **de facto**, o candidato **não** está exposto às pressões que o vinculam de maneira mais próxima à base eleitoral, no sistema distrital propriamente dito.

O estudo de MARIA LÚCIA INDJAIAN, do qual já conhecemos resultados parciais, poderá vir a ser uma importante contribuição a este debate, por duas razões principais: **primeiro**, por referir-se ao Estado de São Paulo, tido normalmente como um dos mais “avançados” na superação da política de “clientela”; **segundo**, por utilizar uma metodologia melhor adaptada à análise das possíveis correlações entre **graus** de concentração das bases eleitorais de cada candidato e todas as variáveis em termos das quais se possa querer caracterizar esses mesmos candidatos. Ou seja, melhor adaptada para se verificar se, de fato, os candidatos “mais concentrados” (ou vice-versa) são realmente os “coronéis” de GLAUCIO A. D. SOARES, os “ideológicos” de AYDOS, os de um ou de outro Partido, os menos ou os mais estabelecidos na carreira política, os que exercem determinados tipos de profissão, e assim por diante.

Em que consiste tal metodologia? Simplesmente em adaptar ao caso, mas tomando-o ao inverso, o **índice de fracionamento** proposto por RAE (1967) como medida de dispersão do número de cadeiras legislativas entre vários Partidos. Tomando a **porcentagem** dos votos dados a um candidato, digamos, nos dez Municípios onde foi mais votado, podemos escrever que seu índice de concentração será igual à soma dos quadrados dessas dez porcentagens. Ao contrário da simples acumulação das porcenta-

gens obtidas nos dez Municípios, este índice é sensível à distribuição dos votos entre Municípios; ao mesmo tempo, é uma medida sintética, facilmente interpretável e, portanto, adequada ao tratamento multivariado de um grande volume de informações.

Dois objeções importantes são notadas por INDJAIAN:

"1) Uma votação dispersa **entre Municípios** poderia ainda assim estar altamente concentrada numa **região**, ou seja, poderia ocorrer entre Municípios contíguos. Este fato, relevante para a análise da concentração eleitoral, não seria captado no índice acima proposto.

2) Os dez primeiros Municípios [...] freqüentemente concentrarão 70 ou 80% da votação dos diferentes candidatos, mas a distribuição dos **restantes 20 ou 30%** é igualmente relevante para a análise. Muitas vezes um político decide candidatar-se precisamente porque conta com esse núcleo inicial. Daí se depreende que os restantes 20 ou 30% dos votos é que são estratégicos, ou seja, têm um **valor marginal** mais elevado" (INDJAIAN, 1981, p. 1-10).

A primeira objeção pode ser contornada combinando-se a análise quantitativa "com uma inspeção sistemática da localização dos Municípios, a fim de verificar se são ou não contíguos", e introduzindo, novamente, esta consideração como uma variável na própria análise. Quanto à segunda, pode-se "aplicar outra vez o índice ao **resíduo**, isto é, aquilo que denominamos **os restantes 20 ou 30%**, excluindo-se deste cálculo justamente os dez Municípios que mais contribuíram para a votação de cada candidato" (*ibidem*).

Levando em conta, para os fins da presente discussão, somente o primeiro passo da metodologia proposta, isto é, o cálculo do índice de concentração de cada Deputado **nos dez Municípios onde foi mais votado**, INDJAIAN chegou à seguinte divisão da bancada federal paulista do MDB em quatro grupos (quadro V) ⁽⁷⁹⁾.

(79) QUADRO V

Deputados federais eleitos em 1978 pelo MDB de São Paulo, segundo o grau de concentração de suas bases eleitorais

Grupo I: alta concentração	Samir Achôa	0,74
	Jorge Paulo Nogueira	0,71
	Mário Hato	0,70
	Aurélio Peres	0,63
	Valter R. Garcia	0,58
	José Freitas Nobre	0,57
	Horácio Ortiz	0,56
	Adalberto Camargo	0,55
Antonio Zacharias	0,54	

(Continua)

Deve-se fazer aqui a ressalva de que a análise destes grupos em função de outras variáveis, e em particular das correntes político-ideológicas em que se divide o MDB paulista, ainda não foi feita. Mas o quadro anterior é suficiente para mostrar que a realidade é bem mais complexa do que o sugerido — é bem verdade que **en passant** — por AYDOS e GLÁUCIO A. D. SOARES, entre outros. Basta observar que, dentro de cada grupo, tanto encontramos candidatos “ideológicos” como notórias “figuras populares, porém politicamente inconseqüentes” do tipo a que alude AYDOS. Fica, talvez, a favor das hipóteses tradicionais, o solitário indício de que o candidato mais disperso — SANTILLI SOBRINHO — é, de fato, “ideológico”. Numa análise preliminar, parece, entretanto, claro que **nem** o montante absoluto da votação de cada Deputado, **nem** a corrente político-ideológica a que pertence, **nem** a extensão de sua experiência política anterior, mantém uma relação **nítida** com o grau de concentração das bases eleitorais. O que se pode afirmar com certeza é que, também em São Paulo e também na bancada federal do MDB, **é elevada a concentração espacial**. Com as reservas metodológicas já apontadas, isto pode ser constatado pela simples **porcentagem acumulada** dos votos destes 37 Deputados nos dez Municípios onde foram mais votados, que varia de um mínimo de 53,5 (SANTILLI SOBRINHO) a um máximo de 93,6 (SAMIR ACHÔA).

(Continuação da nota 79)

Grupo II: média-alta concentração	Alberto Goldman	0,45
	José de Castro Coimbra	0,43
	Antonio Tidei de Lima	0,43
	Athié Jorge Coury	0,41
	Benedito Alves da Silva	0,38
	Audálio Dantas	0,33
	Ruy Oswaldo Codo	0,33
	João Paulo Arruda	0,32
Jayro Maltoni	0,32	
Grupo III: média-baixa concentração	Natal Gale	0,31
	Flávio Nelson C. Chaves	0,28
	Antonio Russo	0,26
	Airton Sandoval Santana	0,25
	Ulysses Guimarães	0,24
	Airton Soares	0,24
	Joaquim D. Bosco Amaral	0,22
	Roberto Cardoso Alves	0,19
Octacílio Alves de Almeida	0,18	
Grupo IV: baixa concentração	Ralph Biasi	0,17
	Francisco Leão	0,17
	Octávio Torrecilla	0,17
	Roberto D. Carvalho	0,13
	José Camargo	0,12
	João O. Cunha	0,11
	João Pacheco Chaves	0,11
	Israel Dias-Novaes	0,09
	Carlos Nelson Bueno	0,05
José Santilli Sobrinho	0,04	

VI — VOTO DISTRITAL — ARGUMENTOS CONTRÁRIOS

A representação das minorias, resguardada pelo sistema proporcional, é um dos argumentos mais expressivos que fundamentam as teses contrárias à adoção do voto distrital. Para o Senador TANCREDO NEVES⁽⁸⁰⁾, “onde realmente as minorias não se fazem representar, ou se fazem representar de forma injusta, inadequada e não correlata, a representação está mutilada, a representação deixa realmente de expressar o que deve significar”. Outra não é a opinião de JOHN STUART MILL, quando diz⁽⁸¹⁾:

“Em qualquer democracia realmente igual, toda ou qualquer seção deve ser representada, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente. Maioria de eleitores terá sempre maioria de representantes, mas a minoria dos eleitores deverá ter sempre uma minoria de representantes. Homem por homem, deverá ser representada tão completamente como a maioria. A menos que tal se dê, não há governo igual, mas governo de desigualdade e privilégio: uma parte do povo manda na outra; retirar-se-á de certa porção da sociedade a parte justa e igual de influência na representação, contrariamente a todo governo justo, mas acima de tudo, contrariamente ao princípio da democracia que reconhece a igualdade como o próprio fundamento e raiz.”

A preferência dos mestres existe, por conseguinte, em função de o sistema proporcional assegurar o direito das minorias partidárias de se fazerem representar nos órgãos legislativos, ao lado da representação dos grandes Partidos Políticos. O caráter democrático do sistema proporcional se encontra no Parlamento, que retrata o colorido partidário nacional, representado em todas as suas parcialidades, considerando-o, por essa forma, RAUL PILA, como o único sistema verdadeiramente democrático.

A medida que enaltecem os escritores o sistema de representação proporcional — como o único que resguarda a representação das minorias, ou como o único verdadeiramente democrático —, registram os pontos vulneráveis do voto distrital, sempre associado à fórmula majoritária de representação.

Mas não é, apenas, pelo fato de assegurar a representação das minorias que o sistema proporcional se afigura ao Senador TANCREDO NEVES como **muito superior a todos os demais** . Ao analisar a matéria, destaca, também, o parlamentar, outros aspectos: o de ser o sistema proporcional o único capaz, como instrumento de ação política, de promover a rápida democratização das estruturas e das instituições brasileiras; e o de ser a representação proporcional a única, no Brasil, capaz de erigir representações a nível nacional e a nível intelectual elevado.

(80) Senador TANCREDO NEVES — Conferência pronunciada na UnB em 10-9-80, in “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921” — *Cadernos da UnB*, pág. 133.

(81) JOHN STUART MILL — *Governo Representativo* — citado por EDUARDO K. M. CARRION, in *Representação Proporcional e Voto Distrital* — 1982.

São suas palavras ⁽⁸²⁾:

"Começo por assinalar que não existe representação política perfeita. Todo e qualquer sistema de representação via eleitoral é imperfeito pela sua própria natureza, porque todos eles são construções humanas e participam de todas as precariedades e de todas as limitações da natureza humana. Por isso, todas as vezes que quisermos debruçar-nos sobre o problema com preocupações perfeccionistas, incidiremos em erros. Se o ótimo é inimigo do bom, nós, em política, sabemos que a preocupação com a perfeição nos levará ao imobilismo ou à esterilidade.

Não existe, por conseguinte, nenhum sistema perfeito de representação política via eleitoral. Devemos partir do conhecimento dessa realidade para compreendermos que nossa opção é escolher o menos mau.

Eu me caracterizo por ser um homem de formação, de convicções, com as quais nunca transigi. Por isto, digo, com a maior franqueza, que sou um adepto do sistema proporcional de representação política. O sistema de representação proporcional se me afigura, através de três aspectos, muito superior a todos os demais. Ele nos oferece três condições que, eu considero, nenhum outro sistema de representação política está em condições de sequer dele se aproximar. O primeiro é que o sistema de representação proporcional assegura a representação das minorias. Onde realmente as minorias não se fazem representar, ou se fazem representar de forma injusta, inadequada e não correlata, a representação está mutilada, a representação deixa realmente de expressar o que deve significar.

Mas não apenas assegura a representação das minorias. Tenho para mim, com base em minha longa experiência de vida pública, sobretudo encarando o aspecto da realidade sócio-econômica do Brasil, que o sistema proporcional é o único capaz, como instrumento de ação política, de promover a rápida democratização das estruturas e das instituições brasileiras. O sistema proporcional é realmente uma ação política que determina que as resistências reacionárias, conservadoras e imobilistas têm de ceder à pressão das reivindicações populares, fazendo com que a História siga sua marcha implacável.

Em terceiro lugar, a representação proporcional é a única, no Brasil, capaz de erigir representações a nível nacional e a nível intelectual elevado. Nós sabemos muito bem que a representação proporcional assegura a eleição de vultos eminentes da vida pública nacional que não teriam condições de estar no Parlamento se o critério de sua eleição fosse o da escolha distrital.

(82) Senador TANCREDO NEVES — "Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921" — *Cadernos da UnB*, págs. 132 e segs.

Finalizamos este aspecto de maneira um pouco mais detalhada. Por que a representação proporcional assegura a representação das minorias? Porque na representação proporcional há dois tipos de voto: o voto pessoal e o voto partidário.

Por conseguinte, ninguém deve se impressionar com o fato de que, no regime presidencial, um Deputado tenha 200, 300, 500 mil votos, e outros sejam eleitos com 30.000, 20.000 e até por 10.000 votos, como tem acontecido na vida pública brasileira.

Por quê? Porque esse voto pertence ao Partido. O Partido tem o direito de distribuí-lo. E a lei e o regulamento, de maneira a mais feliz, fazem com que esse voto, que é do Partido, seja pelo Partido distribuído realmente entre os seus adeptos, entre os candidatos que sob sua legenda pleitearam o voto popular. E não há prejuízo para ninguém. Esses votos, se não fossem realmente subdivididos entre os diversos companheiros de chapa do altamente eleito, estariam esterilizados, o que seria uma injustiça, uma calamidade pública.

Agora, a arguição que se faz é que as minorias eleitas através do sistema proporcional são, em regra, minorias agressivas, são minorias ativistas, são minorias que acabam sempre fazendo com que seus pontos de vista prevaleçam sobre a grande maioria do Partido. Todos esses argumentos que vemos constantemente serem expendidos pelos cientistas políticos não seriam aquilo que eu chamaria de racionalidade política. Eles não têm realmente substância científica. Trata-se de argumento da pragmática vida política. Nós sabemos muito bem como se processa a vida de um Partido. As decisões são sempre tomadas por uma maioria. Nós sabemos que as minorias agitam, as minorias promovem realmente movimentos que nem sempre correspondem ao sentimento da média do Partido. Mas, na hora das decisões, não se conhece um caso em que um Partido tenha tomado uma decisão ao arpejo das melhores tradições ou em rigorosa consonância com o realismo político que circunda a ação partidária.

O pior é não fazer representar as minorias. Quando as minorias não se fazem presentes nas Casas do Parlamento, elas buscam expressar-se através de canais da clandestinidade ou vão buscar realmente na ação subversiva a maneira de expressar seus pontos de vista, suas reivindicações e seus interesses.

Quanto à representação a nível nacional que o sistema proporcional promove, é claro e evidente, desde o momento em que se cria a representação distrital, seja através do voto majoritário ortodoxo, seja através de sistemas intermediários entre a representação majoritária ortodoxa e a representação dos diversos sistemas mistos, a verdade é que a representação distrital acaba sempre por buscar seus representantes dentro da linha imediata dos interesses mesquinhos e nem sempre muito elevados do Distrito em que essa representação encontra sua origem. Então, nós

vamos ver que, realmente, no Brasil, se algum dia vier a ser implantado o Distrito, não seriam mais eleitos para o Congresso Nacional os grandes vultos que imprimem diretrizes ou que apresentam uma contribuição nova para a solução dos problemas políticos do Brasil. Mas seriam eleitos, em primeiro lugar, os latifundiários, os grandes proprietários de terras, em segundo lugar, o vigário, em terceiro lugar, o Tabelião e, em quarto lugar, o Prefeito. Não seria nunca uma escolha em termos de uma seleção dos grandes vultos que, sem base eleitoral, realmente são os mais atuantes, os mais presentes e os mais significativos na evolução e no trato dos problemas sociais e econômicos do País.

A votação distrital não apenas retira o caráter, mas reduz o nível intelectual da representação. A meu ver, causa ainda um inconveniente maior: tira da representação a visão ampla dos problemas nacionais. A visão distrital apouca, amesquinha, eis que um delegado de Distrito fica preso a seus eleitores, tem de guardar rigorosa fidelidade a seus mandantes. E isso faz com que o Congresso se transforme muito mais em um somatório de reivindicações regionais do que em um órgão que deve ter a mais ampla visão, o mais amplo domínio sobre todos os problemas nacionais.

Contudo, a representação distrital se me afigura altamente inconveniente pelo fato de que o grande mal das origens da representação no Brasil decorre da corrupção da vontade eleitoral. Essa corrupção da vontade eleitoral, no Brasil, se faz de duas maneiras: primeiro, pela pressão oficial e, segundo pela pressão do poder econômico. O oficialismo se faz sentir de mil e uma maneiras — através da polícia, através do fisco, através do crédito, através até do salário, através do emprego etc. Enfim, o oficialismo no Brasil, País em processo de desenvolvimento, em que as resistências econômicas da população são diminutas, se faz sentir de maneira avassaladora, e o poder econômico, mesmo no sistema proporcional, em que o ângulo de atuação do poder econômico se dilui tanto, ainda é, realmente, uma das grandes chagas, uma das grandes pragas que corrompem a representação eleitoral.

Mas, isto, no Distrito, vai se tornar verdadeiramente implacável, porque, com a área eleitoral delimitada, o Governo e o poder econômico dispõem de mil e um instrumentos para tornar inelegível e impedir a eleição de um representante do povo que venha a tornar-se incômodo não só para os interesses do Governo, como para os interesses do poder econômico nacional. Só este argumento, a meu ver, bastaria para, no meu entender e na minha ótica desautorizada, evidentemente, tornar incapaz, inviável para nós o poder da representação distrital.

Sou, por conseguinte — e o declaro, assim, sem nenhum reboço —, a favor de que se mantenha no Brasil o sistema da representação proporcional. O grande inconveniente da repre-

sentação proporcional no Brasil já está sanado: era como se cuidava de distribuir as sobras. A primeira lei de representação proporcional no Brasil, na concepção de AGAMENON MAGALHÃES, mandava anexar as sobras ao Partido majoritário. Mas este inconveniente desapareceu com as últimas legislações, em que se estabeleceu o critério de proporcionalidade na distribuição das sobras, que são distribuídas eqüitativamente entre os diversos Partidos que disputam o pleito. Assim, este inconveniente, que era grave, realmente hoje não mais existe.

O que, a meu ver, torna a representação no Brasil falha, precária, deficiente, não é o sistema proporcional, mas os casuísmos que se incrustam à margem do sistema da representação eleitoral. É, por exemplo, a sublegenda, que fazia do extinto bipartidarismo um multipartidarismo, desfigurando-o, transformando realmente o bipartidarismo brasileiro em uma contrafação, essa sublegenda que ainda hoje querem fazer prevalecer num sistema pluripartidário. Se ela já era funesta e nefasta num regime bipartidário, num regime pluripartidário ela é uma exorescência e não encontra nenhum tipo de justificativa, e vai fazer do regime pluripartidário um regime superpluripartidário. E haverá, por conseguinte, uma diluição da vontade eleitoral, uma diminuição das diversas tendências de pensamento no seio do organismo social. Desta forma, trata-se, realmente, de um casuísmo prejudicial, altamente prejudicial a que a representação proporcional se faça expressar na sua genuinidade.

Outro inconveniente, outro casuísmo que macula a representação proporcional é a fidelidade partidária. A fidelidade transforma os Partidos numa seita. Nem mesmo diante de um caso de consciência o parlamentar tem o direito de infringir as normas da fidelidade partidária. Isto é profundamente antidemocrático. As sanções para o mau comportamento eleitoral, para o mau comportamento decorrente, são as sanções internas do Partido e, mais do que isto, são as sanções morais da própria opinião pública, que não devem ser subestimadas, pois elas atuam permanentemente. Quando se sabe que um Deputado, para mudar de Partido, tem de esperar dois anos para se inscrever em outro Partido, o que é que acontece? Esse homem público, por mais viva, por mais competente, por mais manifesta que seja sua vocação, está realmente incapacitado para a vida pública brasileira, já que ficar dois anos afastado do mandato, na realidade, implica mais de quatro anos, porque as eleições não coincidem com o período do seu afastamento do Partido de origem. Ele vai ter de esperar que termine uma Legislatura para buscar sua inscrição num outro Partido. Isto realmente cria constrangimentos de consciência intoleráveis para quem verdadeiramente tenha concepção democrática na vida pública brasileira.

Mas, além deste casuísmo, existe um outro, tão funesto quanto os demais: além da sublegenda, além da fidelidade parti-

dária, existe o voto vinculado. O voto vinculado, que tem por objetivo consolidar e fazer com que as estruturas partidárias adquiram fixidez, é, na verdade, uma tremenda violência contra a consciência do eleitor. O eleitor está impedido de escolher os candidatos de sua preferência, de sua confiança, onde quer que eles se encontrem. Então, nós teríamos, através da vinculação partidária, mesmo em termos de representação política, apenas entre Deputado estadual e Deputado federal, um constrangimento intolerável para a consciência democrática do cidadão.

Mas, agora já se fala em estender a vinculação a todos os graus eleitorais. Isto, na verdade, vai ser a escravidão da consciência do cidadão, da consciência do eleitor, a esquemas políticos imediatistas e com objetivos que realmente visam a atender a interesses e a conveniência de grupos.

O grande argumento em favor do voto distrital é o de que realmente ele propicia maiorias estáveis, maiorias coerentes, maiorias uniformes. Mas, eu pergunto: esse tipo de maioria convém verdadeiramente à evolução política e democrática de um país? Sinceramente, entendo que não. No dia em que nós criarmos esse tipo de maiorias estáveis, uniformes, fortes e coerentes, estaremos, na verdade, levantando as bases do conservadorismo, da reação, do imobilismo, contra todas as conquistas sociais. E posso citar dois exemplos recentes: sob um regime de representação distrital, nós não teríamos a lei do divórcio no Brasil. A lei do divórcio no Brasil só foi possível em razão da representação proporcional. E eu me sinto muito à vontade para fazer esta observação, porque eu votei contra o divórcio. Mas votei com a mentalidade de Deputado distrital, já que eu não podia deixar de atender a meus eleitores, todos eles maciçamente antidivorcistas. Quer dizer, este seria realmente o comportamento de todos os parlamentares, se, ao tempo em que foi discutida e votada a lei do divórcio no Brasil, a representação fosse oriunda do Distrito eleitoral.

Recentemente, houve o caso da lei salarial. Essa última lei salarial, que representa realmente um grande avanço na conquista social do Brasil — fixa dois princípios pelos quais as classes sociais mais exercitadas em suas lutas por eles se vêm batendo há muitos anos, ou seja, o reajustamento semestral e o critério da produtividade —, não sairia jamais de um Congresso que tivesse uma representação distrital.

Por isso, meus amigos, venho aqui dizer, de maneira muito clara, muito franca, que nos meus quase 40 anos de vida pública no Brasil, se fortaleceu em meu espírito a convicção de que só a representação proporcional vai possibilitar ao Brasil atingir os altos níveis de Nação democrática, emancipada de injunções partidárias, políticas, econômicas ou sociais. (. . .)”

Assim, também, pensa o Deputado ULYSSES GUIMARÃES⁽⁸³⁾ quando, em substancioso estudo, ao focalizar o problema da representatividade, vê o sistema de **representação proporcional** como o que melhor fotografa a sociedade múltipla, com tantas facções, com tantas opiniões, com tantos segmentos, com tantos setores. Em arrimo, discorre sobre a temática: pluripartidarismo, conceito de voto, renovação partidária e alternância ou rotatividade do poder, tendo em vista os sistemas proporcional e distrital. Vamos evocá-lo:

“Quero, de início, dizer que, como o Senador TANCREDO NEVES, sou favorável ao sistema de representação proporcional e, desta forma, vou praticamente, ou exclusivamente, me cingir à apreciação deste método, deste sistema de recrutamento de opiniões populares para a locação de cadeiras no Parlamento.

Em primeiro lugar, dizendo o óbvio, neste assunto não há uma divisão linear, geométrica, ideal, entre sistema majoritário e sistema proporcional, tanto que os autores cuidam de sistemas majoritários, sistemas proporcionais. Mesmo o distrital, que, como sabemos, tem uma definição geográfica, uma definição física, territorial, muito mais limitativa do que o sistema de representação proporcional, tem o uninominal e pode ter o plurinominal.

Em prosseguimento, aliás, gostaria de assinalar a importância deste tema, porque o sistema eleitoral vai determinar sobre quem decide das elaborações das leis. Portanto, é a matriz, é a maternidade, é a causa, é a origem. Um bom sistema eleitoral, evidentemente, enseja a eleição de bons parlamentares. Ocorre o inverso quando é mau, é deficiente, é lacunoso, é imperfeito, é manipulado o sistema eleitoral.

É tão importante isto, que esses parlamentares eleitos em função do sistema eleitoral recebem o poder não só da elaboração das leis comuns, das leis ordinárias, mas até o poder derivado que, através de emenda ou reforma, produz alterações profundas, como poder derivado, em uma Constituição, mesmo de origem popular.

Isto, sem dúvida nenhuma, caracteriza e demonstra que não é, como às vezes acreditam, uma questão de somenos, uma questão secundária. É um problema fundamental, essencial, institucional, porque institucionaliza o Congresso, o Parlamento — porque estou falando, evidentemente, do sistema proporcional, que diz respeito ao Parlamento; o Executivo é eleito pelo majoritário. Mas, aí também, institucionaliza aqueles poderes que vão exercitar a ação política do Estado.

O Senador TANCREDO NEVES cuidou do assunto, mas tenho de voltar a ele. O problema fundamental na democracia é

(83) Deputado ULYSSES GUIMARÃES — Conferência pronunciada na UnB em 10-9-80 in “Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921” — *Cadernos da UnB* — 1981, págs. 138 e segs.

a representatividade. Partindo do pressuposto de que a sociedade originariamente não pode exercitar seus poderes, ela os delega aos seus representantes. Esses representantes não de representam; do contrário, cria-se um abismo, cria-se um fosso entre o representante e o representado.

Na técnica eleitoral, pelo voto o eleitor se transforma, através da representação, no eleito; o sistema eleitoral faz com que o sufrágio se transforme em mandato, o voto se transforme em cadeiras parlamentares.

Ora, parece ser um dado indiscutível que a sociedade é múltipla. A sociedade é controvertida, a sociedade é polêmica, e eu diria melhor afirmando que ela é pluralista. A sociedade não é una, muito menos uniforme. A sociedade não é dogmática. Por isto é que nas democracias não podem existir os Partidos dogmáticos, Partidos do tipo daquele — se é que existe — com base convencional, com base religiosa — ou crê ou morre — do Irã.

Os Partidos, até na sua definição, representam parcialidades. Reconhecem, portanto, as outras parcialidades. É por isso que na luta política há o adversário e não o inimigo, como um antigo ex-Presidente afirmou certa vez, com referência à Oposição. Há o adversário, não há inimigos. O Partido único começa por ser uma **contradictio in terminis**, ou uma contradição vernacular, léxica, porque se é Partido, se é parte, não é único; se é único, não é Partido. De forma que a inexistência de Partidos sectários, de Partidos dogmáticos, é consectário de regimes democráticos.

Se isto parece indiscutível, tanto mais representatividade haverá naquele sistema que melhor fotografe, que melhor retrate, que vista essa sociedade assim múltipla, com tantas facções, com tantas opiniões, com tantos segmentos, com tantos setores. E é o que ocorre com o sistema de representação proporcional. O que se entende ser a fraqueza do sistema de representação proporcional — inclusive isso não é exato, e espero ter tempo de explicá-lo — com a multiplicidade de Partidos e com uma dinâmica maior dentro dos próprios Partidos, não há aquela disciplina mais rígida dos Partidos e da política, quando orientados pelo sistema distrital — entendo que é a grande força do sistema proporcional. Porque a democracia é uma técnica de registro das divergências. E as divergências existem. Se forem censuradas, se forem impedidas de se manifestar, há potencialidades: elas ficam latentes e freqüentemente assumem formas subversivas mais perigosas.

Portanto, o voto, o sistema de representação proporcional é muito mais social, é muito mais representativo, ele não cria uma divergência entre o Parlamento e a Nação. O voto é, fundamentalmente, um ato de escolha, é um ato de exercício de opinião, é um ato de liberdade. Então, quanto mais se liberta o

voto, mais ele se torna autêntico. Ele, na realidade, é um exercício maior de suas potencialidades inerentes. E isto acontece com o sistema proporcional mais do que com o sistema distrital. O sistema distrital é limitativo e o sistema proporcional tem poder liberatório.

O voto é como dinheiro; seu valor depende fundamentalmente da transferência. Quanto mais se transfere dinheiro, mais valor ele tem, e não só internamente. O dólar, evidentemente, entre muitas outras razões, tem mais poder de transferência do que o cruzeiro, porque na China ou na Cochinchina o que se pode comprar com o dólar não se compra com o cruzeiro. O voto, portanto, quanto mais se transfira para candidatos, para Partidos, sem dúvida nenhuma este voto tem um poder liberatório, um poder que se ajusta à consciência de cada eleitor, um poder que traduz aquilo que o eleitor pensa que seja bom para seu país, através dos homens que vão exercer os poderes inerentes à representação.

De forma que eu aqui também abordo este problema, como foi dito muito bem pelo Senador TANCREDO NEVES, de todos estes expedientes, no sentido de se macular a ortodoxia do sistema representativo no Brasil, como, por exemplo, a vinculação do voto, uma maneira de se colocar um tempero, uma característica do sistema distrital, no sistema proporcional, porque o eleitor não é obrigado a ser filiado. Não se pode nem falar em disciplina e indisciplina do eleitor. Se todos os eleitores fossem obrigados a ser filiados, não seria necessário haver eleição. Faria-se simplesmente uma estatística dos filiados de cada Partido e daí, então, as cadeiras seriam alocadas. O eleitor vota de acordo com sua consciência. O voto é a busca dos melhores.

Ora, parece-me um despautério evitar que um eleitor que entenda que um candidato a Governador deve ser de tal Partido, o candidato a Senador de outro Partido, o candidato a Deputado federal e o candidato a Deputado estadual de Partidos coincidentes seja violentado, ou por protesto, porque seu voto de protesto é um voto nulo, e ele acaba não votando, por não aceitar as propostas feitas pela legislação eleitoral e pelos Partidos existentes, ou ele tem de sacrificar alguém, que ele entendia seria o melhor, por força desta violência que pode beneficiar o Partido. Sabemos — os autores ressaltam — que são os maiores Partidos que sempre procuram aplicar essas técnicas de manipulação; os autores até falam em manufaturar as maiorias através do voto distrital e de outros expedientes.

Se quatro ou cinco Partidos disputam uma eleição num Distrito, o vencedor raramente terá a maioria absoluta. A soma dos votos daqueles que não votaram naquele candidato, por entenderem que ele não é o seu representante, não é o seu Deputado estadual, não é o seu Deputado federal, constitui uma maioria

sobre os votos por ele recebidos. E isto acontece, também, por projeção — ou pode acontecer — no Congresso ou no Parlamento. Isto é, um Partido tem a maioria de cadeiras, mas não tem a maioria absoluta de votos.

Cria-se, portanto, um dissentimento, cria-se uma grave crise de representatividade. Esta maioria está agindo, está falando, está operando *sem ter o respaldo, sem ter a maioria do eleitorado do País.*

Isto é tão interessante, no sistema proporcional, que o sistema proporcional é uma forma **sui generis**, de fato, de criar Partidos Políticos, sem a necessidade da criação de Partidos Políticos. Há o fenômeno das intercandidaturas, isto é, o eleitor não é obrigado, pelo sistema proporcional, a votar, primeiro, só naquele candidato do Distrito, pois ele escolhe da relação de candidatos dos Partidos e, portanto, tem uma opção muito maior de escolha. Em segundo lugar, é claro, ele não é obrigado a se juntar a um Partido só. Então, um eleitor rebelde — vamos usar esta palavra —, porque ele não é filiado, como que cria novos Partidos, repito, porque é como se fossem novos Partidos oferecendo novas opções para que ele possa votar para Presidente da República, se houver eleição, para Governador de Estado, Senadores, Deputados e assim por diante.

Isto é muito interessante e, a meu ver, desmente o que se fala, ou seja, que um dos males do sistema proporcional é que o pluripartidarismo pode degenerar em multipartidarismo, vascularizando, atomizando a opinião pública. Não é o que a experiência e os autores dizem. É claro que o sistema proporcional enseja o aparecimento de mais Partidos, mas isto em número razoável. Entretanto, o sistema distrital, por exemplo, na França, foi adotado principalmente por De Gaulle — e é preciso que se diga aqui que o sistema distrital é adotado contra as minorias, principalmente minorias ideológicas. De Gaulle, quando lutou, e conseguiu, pelo **arrondissement**, que é o voto distrital, ele, evidentemente, diminuiu muito a representação do Partido Comunista no Parlamento francês. De maneira que isto cria uma crise de representatividade, pois o que acontece é que o eleitor — e isto acontece no sistema distrital também por esta razão —, o eleitor que é daquele Partido minoritário do Distrito se sente frustrado, não tem a quem se dirigir. Porque, obviamente, o Deputado que representa o Distrito pouco pode se interessar por outro Distrito. Ele fica, portanto, marginalizado, esquecido, há a frustração. Além disso, pode ser um incentivo, até, à insubordinação, à rebelião.

Eu entendo que todos os Partidos, inclusive os ideológicos, devem ter representação, porque é melhor que se registre essa representação, como fazem as democracias, do que a sua existência ser clandestina, já que eles continuarão a existir. Eles não

desaparecem. É preferível, pois, a ostensividade de sua atuação, inclusive para o combate franco dos que deles discordem do que impedir sua representação.

Isto é tão verdadeiro, que o sistema proporcional enseja um comparecimento maior do que o distrital. A experiência diz — e, inclusive, há estudos na França, da época do sistema proporcional, e do sistema distrital — que no sistema distrital cai assustadoramente esse comparecimento, principalmente porque o voto não é compulsório, é espontâneo. É o problema, por exemplo, dos Estados Unidos, é o problema da França, onde a percentagem de abstenção é assustadoramente grande. Por quê? Porque o eleitor que está num Distrito em que, tradicionalmente, como nós sabemos, o Partido que está no poder em geral vence, ele sabe que seu voto é inútil. Ele não vai ter condições de eleger aquele que entende deveria representar as suas aspirações. Ele acha, então, que não adianta votar. Como em vezes anteriores, irá ganhar o candidato apoiado pelos grandes Partidos, principalmente do Partido que está no poder.

No sistema proporcional isto não acontece. No sistema proporcional, embora se saiba que um candidato, na sua região, na sua cidade, vai ter a grande maioria dos votos, o eleitor tem sempre a esperança — e, por isso, comparece para votar — de que os votos recebidos nos demais Municípios, na unidade territorial que admite a votação pelo sistema proporcional, poderão eleger seu candidato. Isto estimula, em primeiro lugar, o comparecimento; em segundo lugar, o eleitor, não permitindo que ele se sinta frustrado; em terceiro lugar, faz com que o Parlamento melhore em qualidade, já que, mesmo que o candidato minoritário não seja eleito, o seu eleitor pode ter entendimentos com os candidatos eleitos, os quais, na expectativa de obter o apoio desse eleitor, passam a ter interesse por suas postulações, por seus petítórios.

Por conseguinte, o que se verifica por aí, por esse fenômeno, que me parece muito importante, é a relevância, inclusive, em termos de rotatividade de poder, eis que há esperança de inverter as maiorias. E quem tem a maioria hoje poderá não ter a maioria em outra eleição. É a alternância, a rotatividade. Esta regra é muito importante no revezamento de Partidos e de homens, na condução política de uma nação.

Eu gostaria de dizer a vocês, por exemplo, que na eleição de 1966 o Labour Party teve 15.064.951 votos, dos 27.263.606 existentes. Deveria, pela proporcional, ter 303 cadeiras, em 630, e passou a ter 363. Quer dizer, herdou, recebeu, sem a representatividade, cerca de 60 cadeiras, à custa do Partido Conservador e do Partido Liberal.

Já que estou com o papel na mão, desejo também afirmar a vocês que, na Inglaterra, há uma luta antiga, no sentido de

substituir o sistema distrital, uninominal. De 1832 a 1969, quarenta e uma proposições foram apresentadas, e algumas quase que aprovadas. E o assunto é tão relevante, que existe lá uma sociedade, há muitos anos, a Proportional Representation Society, a qual desempenhou um papel muito importante quando da vitória dos Aliados na Alemanha, quando, por influência dos Estados Unidos e de outros países, se lutava também contra a representação proporcional, em favor da distrital, e representantes dessa organização inglesa tiveram intensa atuação, em cursos, conferências etc.

Devo dizer também a vocês, pois me parece importante, que o sistema de representação proporcional enseja a renovação. O voto distrital é mais conservador, imobilista. Nos Estados Unidos, nas últimas eleições, foi de 18% a renovação; no Canadá, 17%; na Alemanha, que tem o sistema misto, 23%. No Brasil, esse índice de renovação chega a cerca de 57%. Não tenho os dados exatos, estou falando aproximativamente. É verdade que houve o problema dessa violência que foi a cassação de mandatos, retirando lideranças do Congresso Nacional. Mas tem sido boa esta renovação. Porque tem sido constante, embora em taxas menores. Mas no curso do sistema proporcional, desde 1946, isto tem sido uma constante.

Entendo ser boa, em primeiro lugar, porque dá oportunidade à juventude, dá oportunidade aos candidatos novos. No sistema distrital, com os candidatos plantados no Distrito, com as vantagens, aliás legítimas, que os candidatos têm — acesso pelo telefone, telégrafo, correios etc. — é muito difícil, quase impossível, ao candidato novo, ao candidato que surge no Distrito, lutar contra essas poderosas máquinas azeitadas e montadas.

Essa renovação no Brasil, repito, tem sido extremamente benéfica. Mesmo porque nós temos o sistema bicameral, com uma renovação maior na Câmara, embora tenha havido renovação grande também no Senado. Mas, se houvesse, por exemplo, mais audácia, mais ímpeto, ou o desejo peculiar de modificações, às vezes sem paciência ou sem que se queira dar tempo a que se faça isto — Nabuco dizia que o tempo não perdoa o que se faz sem ele —, os jovens, que têm o mérito sempre deste ímpeto, às vezes não têm muita atenção para com o tempo. Giscard dizia que na teoria da relatividade, o tempo é a terceira dimensão, mas para o estadista é a primeira. O primeiro elemento formador de seu pensamento político, de sua atuação, é ter o conhecimento exato do tempo. Mas eu quero dizer que pode haver um sistema bicameral com essa correção, porque, no Senado, inclusive pelo fato de o mandato ser de oito anos, já por si só isto constitui uma dificuldade maior para essas modificações mais numerosas.

Eu entendo que o contato com esses jovens, com estes moços, entre os quais alguns até já foram Vereadores, foram Pre-

feitos, traz o novo oxigênio, traz essa visão quase que bíblica do primeiro dia da Criação. No contato conosco eu entendo que esta participação tem sido qualitativa e quantitativamente a mais benéfica. Estive nos Estados Unidos, a convite do Departamento de Estado, verificando como funciona o Congresso e analisando, inclusive, o princípio do *seniority*, pelo qual para a presidência das Comissões é escolhido o mais velho, não havendo eleições. É o mais velho não em idade, mas na atividade parlamentar, o mais velho em mandato.

Eu não sei se exagero — mas eu diria que é um Congresso mais de epistológrafos. Como escrevem cartas! Como escrevem cartas aos representantes do povo nos Estados Unidos! Estando lá, eu quis conhecer o instrumental posto à disposição dos parlamentares e verifiquei que um Deputado de Nova York tinha uma verba três ou quatro vezes maior que a de outro. Perguntei por que e me responderam que é porque ele tem três ou quatro vezes mais votos que os outros e, assim, ele precisa escrever cartas três ou quatro vezes mais do que os outros. Então, é um Congresso de compadres, porque, evidentemente, quem tem mais afilhados tem maior eleitorado. É um Congresso paroquial.

Entendo, portanto — e tenho a mesma cautela do Senador TANCREDO NEVES —, que não há sistema perfeito. Num sistema criado por homens, em que homens elejam homens para governar homens, evidentemente, em toda essa escalada, em todos esses patamares, temos de pagar um preço inevitável à imperfeição, ao erro. Mas, parodiando o que disse o Último de Carvalho a respeito da democracia, diríamos que a democracia é o pior sistema do mundo, mas ainda não se inventou um outro melhor. Este pode ser muito ruim, tem defeitos, mas a mim me parece que as suas virtualidades sobrelevam aos defeitos dos demais sistemas, inclusive os mistos, notadamente o sistema distrital.

Eu gostaria de dizer qualquer coisa quanto a esse argumento que sempre se apresenta a favor do sistema distrital.

No sistema distrital, o candidato ou o parlamentar conhece mais o Distrito e os eleitores conhecem mais o candidato. Ora, parece-me que, na época da "aldeia global", da comunicação instantânea da televisão, do rádio, isto se compatibiliza com o sistema proporcional, dá muito mais condições de conhecer as qualidades e os defeitos do que essa concepção que me parece anacrônica, antiga, da época da enxada, do carro de boi, em que o conhecimento se fazia praticamente pelo acesso direto, pelo contato direto, pela dificuldade, até de visitar o País ou o Estado, o que hoje não acontece. Nós, hoje, já fazemos comícios e reuniões em dez, doze cidades, às vezes relativamente longínquas, no mesmo dia, por avião.

Portanto, eu entendo que existem condições principalmente através desse instrumento extraordinário, que, em minha opinião, se conecta melhor ao sistema de representação, que é a televisão. Quando nós, da Oposição, nos queixamos — e temos razão de nos queixar — de que não temos acesso à televisão ou ao rádio, fazemos campanhas mudas, de cinema mudo... Até um amigo inglês, que aqui se encontrava na época das eleições, me disse: "Como tem terrorista no Brasil!" E eu lhe disse: "Pode haver algum, mas não são tantos. Por que você me diz isto?" E ele me respondeu: "Eu vi, na televisão, retratos de homens e mulheres, com um número." Era a campanha eleitoral. Não podíamos fazer ouvir a nossa voz, não podíamos participar diretamente. De forma que isto nos cria realmente um problema muito sério, já que, num comício, vai-se convencer os convencidos. Os que vão a comícios são, em geral, os que já estão convencidos. Tanto que, num comício da Oposição, aquele que faz mais sucesso é aquele que agride mais. Ao passo que na televisão, não. Pode-se penetrar na casa do cidadão, mesmo que não siga as nossas idéias, e ter-se sucesso, catequizando-o em favor do nosso Partido.

Eu quero, ao terminar, meus amigos, fazer uma referência aqui ao ponto igualmente mencionado pelo Senador TANCREDO NEVES. Trata-se de grave problema que prejudica nosso sistema eleitoral, seja ele de representação proporcional, distrital ou misto: o poder do dinheiro, o poder econômico. Eleição custa dinheiro. Se custa dinheiro, alguém tem que pagar. Hoje, no Brasil, uma eleição que antes se podia fazer de maneira simples, torna-se cara. Hoje, um candidato pobre, que antes podia sair, em seu Volkswagen, com um amigo, para fazer sua campanha, não tem mais condições de fazê-lo, em face do preço da gasolina, do preço dos hotéis, do preço das refeições, despesas que no seu total se estimam em 5 mil cruzeiros por dia. Como as campanhas duram no mínimo seis meses, teríamos aí, vejam bem, uma cifra de quase 1 milhão de cruzeiros. Além do mais, quanto custa uma carta? Quantas cartas têm de ser mandadas? E telegramas? Tudo isto faz com que uma eleição custe dinheiro. E não é justo, não é democrático, não é representativo, é profundamente antidemocrático que isto ocorra. Teríamos uma democracia de dinheiro, se somente aqueles que têm dinheiro pudessem ter sucesso nas eleições, ou avantajarem-se sobre os demais, ou se os que não têm devessem ficar na dependência de receber ajuda de terceiros, ou de empresas — o que é até pior, até de multinacionais.

Então, a exemplo do que se faz em outros países, o que é preciso fazer? Que o Estado pague, que a sociedade pague. Se é fundamental o sistema de representação, o que se gasta é barato, para se ter bons Deputados, bons Senadores, independentes, aqueles que realmente não estão vinculados e submissos

ao poder econômico. A propósito, conversei com o Senador JOSÉ SARNEY, que perfilha as mesmas idéias, e esperamos que haja verbas orçamentárias para os Partidos e também, com as devidas limitações, para os candidatos.

Ao terminar — e agora vou terminar mesmo, para alegria de todos que me ouvem — eu gostaria de dizer o seguinte: plausível esta reunião, meritório este debate. Mas, pelo menos no que me tange, quero dizer que se trata de um debate especulativo. Não acredito que, em termos fundamentais, seja um debate de conseqüências pragmáticas ou operativas, ao se falar de um tema como se fala da Revolução francesa ou da Proclamação da República. Isto porque, se não se tem o essencial, não se tem o acessório, ou seja, se não se tem o principal, não se tem aquilo que é o secundário. Então, se não se tem a democracia, como deve ser concebida e praticada, não se pode falar na existência de Congresso, de Poder Legislativo, não se pode falar em Partidos e as preocupações com o sistema eleitoral sempre terão esse vício mortal.

É preciso, para que os sistemas eleitorais funcionem, que não haja sublegenda, nem voto vinculado, nem “biônicos” no Congresso Nacional, nem impossibilidade de campanha no rádio e na televisão. . . Eu disse antes que querer que haja eleição sem campanha é o mesmo que querer casamento sem noivado, já que o eleitor não fica conhecendo, como deve conhecer, os seus candidatos, especialmente através da televisão. Trata-se de um instrumento tão poderoso, que no Japão, pela lei, todo candidato é obrigado a ir à televisão, mesmo que não o queira. A televisão faz e desfaz.

O conceito de que só no Distrito se conhecem as pessoas e suas qualidades desaparece quando se faz campanha pelo rádio e, especialmente, pela televisão. E é por isto que nós, da Oposição, somos favoráveis à proposta, que engloba também esse aspecto, por se tratar de proposta abrangente, da Assembléia Nacional Constituinte. Isto é, no sentido de termos uma Constituição escrita pela sociedade, através de seus representantes, porque, então, tudo o mais, inclusive a organização de Partidos e de sistemas eleitorais, passa a constituir institutos na sua ortodoxia, na aceção correta e perfeita de sua existência.

Meus amigos, um grande pensador francês disse que quem não se interessa pela política não se interessa pela vida. Política, hoje, é vida. Nesta Casa mesmo estive há pouco um grande pensador político, KARL DEUTSCH, que se referiu a esta coisa admirável, ou seja, a presença cada vez maior do Estado. O Produto Interno Bruto da França, na época dos Bourbons, antes da Revolução francesa, era cerca de 8%. Hoje é de 40%. Portanto, o repasse de recursos, de dinheiro, hauridos do Produto Interno Bruto é hoje cinco vezes superior. Desta forma, a França,

como acontece com o resto do mundo, é cinco vezes mais política. Antigamente, havia 40 nações; hoje são 140. Hoje, na Alemanha, existem 14 mil Municípios, e é lastimável que no Brasil existam — pois inexistia autonomia — cerca de 4 mil Municípios. Mas tudo isto constitui uma tessitura, uma malha do sistema político, econômico e social, mostrando a dependência, a vinculação enorme que existe hoje do homem em relação ao Estado. O problema, hoje, não é só se defender do Estado através das garantias individuais, mas entrar no Estado, principalmente quando se trata daquelas camadas mais humildes da população, que, inclusive, no Brasil, são as mais sacrificadas, eis que punidas por este modelo econômico selvagem que aí está. E é preciso assegurar sua representatividade — inclusive dos analfabetos. Sou favorável a que eles também votem neste País, em razão da representatividade.

KARL DEUTSCH disse — e com isto encerro as minhas palavras, pedindo escusas àqueles que me ouviram, mas foi o que pude produzir aqui, nos sobressaltos e nas canseiras de minha vida pública — que hoje, modernamente, o que mata não são as guerras, não são as epidemias. Política é uma questão de vida e de morte.

Por isto, um país sem definição política — e eu entendo que a definição política de um país deve ser a democrática — é um país que, nesta indefinição, tem suas grandes massas contaminadas por esse fato, inclusive em termos de sofrimento, de marginalização. Tudo isto perturba a grande maioria da Nação, sua sociedade, seus homens, enfim, o País."

O Deputado DJALMA MARINHO⁽⁸⁴⁾, também, preferia o sistema de representação proporcional em face, principalmente, à atual conjuntura política brasileira:

" (...) O sistema distrital, nas democracias modernas, é o mais acolhido, é o que existe. Agora, há, naturalmente, condicionamentos que nos levam a admitir, no nosso País, que a representatividade poderia ter melhor êxito se adotássemos o sistema proporcional. Dizem que a representatividade é uma colheita de opiniões. Dentro de uma sociedade são muitas as opiniões, e o candidato perfilha uma delas, em nome dela ele se lança à preferência do eleitorado, que pode até, à revelia dessa preferência, ter a sua própria opinião. É uma observação de BARTOUT. Mas o choque de opinião entre o voto e o Partido, como os Senhores verificaram, está visivelmente conflitante, exposto nos próprios enunciados dos nossos conferencistas.

Quando se procura a liberação do voto e quando se procura o fortalecimento do Partido, quando se procura a lealdade dessa

(84) Deputado DJALMA MARINHO — Conferência proferida na UnB em 10-9-80 — "Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921" — Cadernos da UnB, págs. 156 e segs.

representação, nos termos da responsabilidade com o Partido, eu tenho de recordar certos ensinamentos que vêm de um longo tempo, de uma remota procedência, quando CARRÉ DE MALBERG, no seu **Direito Parlamentar**, que foi apreciado por EUGÈNE PIERRE, por SMARNE e pelo próprio DUGUIT, admite que o Parlamento tem uma hierarquia, para o exercício de um mandato, que o congressista deve cumprir. O principal compromisso do congressista é com a sua instituição, com a instituição à qual ele foi elevado. Às bases políticas que lhe deram o mandato naturalmente ele deve lealdade, mas o lugar onde ele vai trabalhar e vai exercer esse mandato deve receber uma veneração sagrada do seu labor.

Eu me recordo muito bem de um caso ocorrido com uma grande figura da vida pública brasileira, do meu Estado. Ele me dizia o seguinte: "Olhe, eu fui Deputado três ou quatro vezes pelo Rio Grande do Norte. Sou um homem dedicado ao Rio Grande do Norte. Mas as investidas posteriores que eu colhi na vida pública para chegar agora à Presidência me libertaram dessa responsabilidade de representação." Tratava-se de Café Filho. E continuava: "Tenho de olhar o meu País. Minhas responsabilidades com ele são muito mais fortes do que com as nascentes que me deram a representação."

Creio que o realce na hierarquia dos compromissos está em servir a instituição. Daí todos nós nos atiramos, com certa contenção, porque é preciso que vocês todos compreendam: estamos num período de transição política. Saímos de uma ditadura, de um regime autocrático em que os atos de arbítrio que então nos governavam foram erradicados, mas ainda há estilos. É como uma serpente a que se decepa a cabeça e a cauda ainda estremece; ainda há halos, ainda há presenças. Então, neste período de transição política em que estamos, eu me lembro bem de que, presidindo a última reunião aqui nesta Universidade, o Professor KARL DEUTSCH me perguntava se eu conversava com os meus adversários, no Parlamento. Eu disse que conversava, trocava idéias e tinha entre eles grandes amigos. E ele recomendou-me, então, o seguinte: "Deputado, esforce-se para defender essa oportunidade democrática."

Eu soube que o Presidente Eduardo Frei, do Chile, numa reunião com políticos da Oposição e do Governo, também apelou para que todos se esforçassem para defender a abertura democrática. É um período delicado, um período difícil, mas acho que devemos fazer concessões. O próprio De Gaulle achava que toda obra de grandeza deveria admitir a concessão, que ele chamava "as quimeras". Seja como se nominem as circunstâncias, a crise é das instituições, e eu evoco MILTON CAMPOS: "A crise brasileira é a crise das instituições, porque não as praticamos". Precisamos aprender e convocar todos para praticarem as instituições.

Então, creio que o tema é fascinante, ele comove, ele nos chama à prática de deveres irrecusáveis, mas ainda não estamos pragmaticamente colocados para aceitar a radiografia do momento político brasileiro, deixando de parte muitas emoções, e pensarmos muito, também, em nosso País, para levarmos adiante a construção de um destino democrático para nossa Pátria, o que, além de ser uma frase, é um compromisso. Que ele seja a bandeira de todos nós. E o que importa é a bandeira. Então, todos nós, engajados, preocupados com essa missão, que é precípua, poderemos, no lugar em que estivermos, dar nossa contribuição [...] A Constituição que temos padece de um defeito gravíssimo: há uma Constituição dentro de outra, que é a Emenda de 1969. Essa merece de todos nós um repúdio absoluto, porque desnaturou totalmente a Constituição originária, de 1967. Creio, porém, que podemos fazer, de uma maneira ou de outra, um reparo geral na Constituição que existe, ou, se as circunstâncias permitirem, dentro do tempo, se os compromissos se adiantarem, dentro das negociações, queremos todos nós, dos Partidos que estão vicejando e existindo neste País, esse compromisso supremo, compromisso de atentarmos para o fato de que estamos numa fase de transição política, fase delicada, onde há também forças hostis que não querem implantar a democracia em nosso País. Devemos estar todos agregados e reunidos para vencê-las, e nada mais necessário a um **desideratum** nesses termos do que a presença, no processo, dos jovens, dos operários, dos intelectuais e dos políticos, que, até, então, eram todos marginalizados da vida pública. Esse deserto vai ser afastado dos nossos olhos. Nossa estrada há de ser percorrida com segurança."

Vista a matéria sobre o ângulo da visão parlamentar, vale registrar, ainda, o artigo do economista RÔMULO DE ALMEIDA, publicado na **Folha de S. Paulo**, de 26-5-79, no qual os argumentos no sentido de que o voto distrital proporciona maior representatividade e atenua a influência do poder econômico são dissecados e considerados pelo autor como **falaciosos**. Para defender o sistema de representação proporcional, atém-se, também, o economista nas razões pelas quais o voto distrital é adotado na Inglaterra e nos Estados Unidos, mostrando as diferenças culturais entre esses países e o Brasil, do que decorre a inaplicabilidade do sistema entre nós.

"Dois argumentos são brandidos em favor do voto distrital, ambos falaciosos: a maior representatividade e o menor custo para os candidatos. Acrescenta-se ainda um outro, colonialista: o voto distrital funciona nas grandes democracias tradicionais. Que é mais importante no Congresso Nacional: a representação local ou a representação das correntes de opinião e dos interesses diferenciados dos grupos sociais? Impõe-se a indicação da segunda, se partimos da realidade social: há interesses conflitantes entre classes e grupos sociais, ainda que não se trate de confronto aberto e violento. E a prevalência de uma situação

extrema de desigualdade, entre nós, acentua a importância dessa clivagem social e ideológica sobre as diferenças regionais, no sistema da representação. Entre os Estados, sim, as disparidades regionais solidarizam interesses de várias classes sociais, mas dentro do Estado ou região, continua prevalecendo o entrechoque dos vários grupos. Desta sorte a representação distrital desfigura a real representação social. E, na nossa situação histórica, pelo menos nas áreas e nos Estados mais atrasados politicamente, tenderia a ser o paraíso incontrastado das oligarquias dominantes. No atual sistema proporcional, as minorias locais geralmente urbanas, que conseguem desvencilhar-se do rígido sistema de dominação e dependência, acumulam seus votos e conseguem representação ao nível estadual.

Se as populações locais ou as das áreas periféricas não estivessem mais sob a tutela clientelista combinada com os fortes resíduos do medo e da opressão, que submetem os próprios chefes locais, além de, a estes, o povo míúdo, ou seja, numa democracia social, em que o povo e as próprias lideranças locais estejam emancipadas do cativo político, o voto distrital seria tolerável, mas ainda assim com inconvenientes, como veremos adiante, focalizando o caso dos EUA.

E o custo das eleições? Num território muito vasto, não há dúvida que as despesas de um candidato são muito grandes, se ele quer cobrir todo o Estado com viagens e propaganda. Mas, na prática, os candidatos à eleição proporcional limitam os pontos em que intensificam sua ação eleitoral, conforme suas expectativas e possibilidades, mas sem se circunscreverem a um pequeno território. Se o fizerem seu custo será maior. Eles trabalham as áreas descontínuas que sejam de menor custo/voto.

O voto distrital será a disputa entre as oligarquias locais. As eleições municipais, no atual regime, são caríssimas. Repetir-se-ia a disputa entre os vários áulicos, no Partido oficial, que se candidatam ao reconhecimento e aos favores do governo estadual. A inversão paga. O leilão de votos seria ainda mais violento.

Só para os grandes "caciques" o sistema distrital teria vantagem: eles têm eleição tranqüila nos Distritos; também a teriam no sistema proporcional, às vezes assegurada num só Município. Mas se querem expressão estadual, têm um custo adicional que não teriam no voto distrital.

No voto distrital, a polarização da campanha seria a mais mesquinha, predominantemente local, enquanto a eleição proporcional abre uma brecha para libertar os eleitores do mero paroquialismo.

Não desprezo o papel da representação local ou distrital, mas esta se dá também no sistema proporcional, ainda que me-

nos nítida. Os representantes locais ou regionais também se afirmam, elegendo-se por certo número de Municípios. Com a vantagem: há mais de um representante. São os mais votados no Município.

Mas vem o paradigma das grandes democracias, onde permanece o voto distrital, por uma tradição pós-feudal. O sistema se baseia historicamente num processo de unidade nacional a partir de sólidas tradições locais. As grandes democracias suportam os inconvenientes do voto distrital, porque apresentam três condições que as diferenciam da nossa protodemocracia: 1) maior integração ou menor diferenciação social; 2) Partidos verdadeiros e tradicionais, com a dinâmica de convenções efetivas, onde as lideranças se testam, se renovam e se acreditam; e além disso com uma organização técnica que permite superar as insuficiências pessoais dos representantes; 3) uma sociedade civil estruturada e articulada que, através de sindicatos, associações, ligas, clubes políticos e sociedades de pesquisa e educação política, condiciona a própria vida dos Partidos. No Brasil nada disso temos, estamos começando a ensaiar a terceira condição nos Estados mais emancipados das oligarquias tradicionais. Aqui cada representante é um Partido, no máximo há "cooperativas de legenda", e isto é tanto mais real no agregado adesista do Partido do Governo, onde não há definições ideológicas que unam. E mais se acentuará esse quadro se as representações reforçarem a inspiração localista.

Na fase posterior à guerra, Lord Beveridge, chefe do Partido Liberal, no auge de sua fama e prestígio como autor da Previdência Social, abrangente na Inglaterra, foi derrotado na eleição distrital e ficou fora do Parlamento. Isso não importou pelas condições apontadas. Ele continuou sendo um líder nacional. Aqui seria bem diferente.

Nos Estados Unidos, estudos políticos que li durante minha permanência por lá apontavam no voto distrital a razão da incapacidade da Câmara de Representantes para situar-se em face das situações cambiantes, que exigem visão ampla e flexibilidade. Acentuava-se seu miopismo internacional, grave para uma potência líder. Curiosamente, o Senado, com idade média muito maior, mas eleito por todo o Estado e numa campanha mais ideológica, é a Câmara sensível às mudanças.

No Brasil já é escassa a visão nacional numa perspectiva do mundo. Apesar de pretendermos ser potência emergente, somos de um patente isolamento e provincianismo no cenário internacional. O que nos salva é a competência de um "clube" de profissionais, quase todos do Itamarati. Nossa política exterior é realmente tecnocrática. O que será de nós se ficar acentuado o império dos oligarcas locais nos Conselhos da República?"

VII — CONFRONTO DE ARGUMENTOS

Diante do exposto, não é difícil sintetizar “os argumentos a favor e contra o sistema distrital, confrontado com a votação proporcional. O problema é que os argumentos são freqüentemente usados dos dois lados. Por exemplo: admite-se que, com a implantação dos Distritos, a área de manobra política de todos os candidatos estaria restrita ao seu próprio Distrito. Não haveria por que fazer política fora deles. Assim, os defensores do voto distrital entendem que a delimitação facilitaria a fiscalização contra a corrupção eleitoral. Tornaria a compra de votos mais difícil. Os adversários do sistema, no entanto, alegam exatamente o contrário. Num Distrito pequeno, a influência do poder econômico será maior” (85).

Defende esse ponto de vista o Deputado RAUL BERNARDO, em artigo publicado na revista **Política**, da Fundação Milton Campos, quando diz: “O voto distrital corrompe o eleitor e o eleito”.

E mais, afirma o parlamentar:

“O voto distrital traduz tanta expressão de poder corruptor do dinheiro, que uma talentosa inteligência e uma notável experiência do quilate de GUSTAVO CAPANEMA, mesmo teoricamente favorável à adoção da forma eclética do voto distrital, não se conteve que não exclamasse, pondo a nu a chapa, a convicção de que o sistema do voto distrital não pode livrar-se do estigma dos prejuízos “para lisura dos pleitos devido à influência do poder econômico que enseja.”

Essa, também, é a opinião do Deputado JOACIL PEREIRA (86):

“Tal sistema não erradicaria a funesta influência do dinheiro dos pleitos, ao contrário determinaria uma concentração cada vez maior do poder econômico, em uma área muito menor — a distrital — em detrimento dos candidatos pobres, tornando a corrupção menos onerosa.

Cada Partido teria de escolher, previamente para disputa, nos Distritos eleitorais, candidatos ricos, que pudessem competir em um mesmo nível de respaldo financeiro, em um mesmo pé de igualdade, numa mesma paridade, para enfrentar os gastos da campanha. Se houvesse competição de candidatos ricos com candidatos pobres, estes, fatal e inexoravelmente, seriam traçados e haveriam de amargar derrotas, seria uma luta desigual, pois os candidatos de fortuna lançariam ali, naquelas limitadas áreas, concentradamente, toda a força da sua riqueza, na compra dos cabos eleitorais, no aliciamento dos votos, na corrupção desenfreada.

Cabe perguntar, em contraposição: o potentado teria coragem e disposição de investir elevadas somas, numa competição

(85) Trecho de trabalho publicado na revista **Visão**, vol. 53, n.º 6, de 18-9-78, pág. 24, em estudo sobre “O Voto Distrital no Brasil”.

(86) Revista **Política**, da Fundação Milton Campos.

em que haveria de enfrentar um antagonista pobre, mas altamente prestigiado perante a população eleitoral do Distrito, por força de valiosos e permanentes serviços prestados ao povo numa vida toda ela dedicada ao bem comum? A resposta é que toda essa vivência e dedicação a uma população eleitoral poderia ser violentamente esmagada, do dia para a noite, com o alijamento do líder de uma comunidade, sacrificada pela força avassaladora do vil metal, em proveito de uma liderança rica, improvisada pelo poder financeiro. O fascínio do dinheiro, sobretudo nas regiões subdesenvolvidas do País, onde grassam a fome, a miséria e a falta de todo e qualquer conforto, estiolaria até os sentimentos mais puros do culto cívico ou da gratidão, da admiração ou do respeito público, da consciência ou do favor devido.

No regime atual, existe a pecaminosa influência do poder econômico nas eleições, que deve ser eliminado. Mas isto funciona, agora, de modo menos prejudicial. O candidato que se dispõe a comprar o seu mandato tem, evidentemente, de despende esforços e gastos, muita pecúnia e muita energia, percorrendo núcleos eleitorais de toda uma circunscrição. Para alcançar uma boa colocação na chapa que lhe garante a eleição, ele tem de atingir um certo número de votos, os quais conseguirá em toda a área de um Estado, quando se trata de eleição para Deputados federais ou Deputados estaduais, ou em todo o território de um Município, na hipótese de eleições para Vereadores. Dessa forma, o candidato rico tem de percorrer todos os rincões invadindo todos os recantos, na busca de votos. Conseqüentemente, trabalha mais, sofre maior risco, porque encontra uma soma maior de resistências.

Na votação por Distritos, não. O seu poder se manifestará na área distrital. Equivale dizer que o candidato rico, mesmo gastando muito, gastará menos do que dispersando seu dinheiro na totalidade da circunscrição e, por conseguinte, fará um alto negócio, conseguindo uma eleição mais barata e acarretando um malefício muito maior na competição com um candidato pobre, na área distrital. Longe, pois, de atenuar a ingerência corrosiva do poder econômico, esse critério de votação por Distritos o agravaria. Longe de ser um fator de moralização do processo eleitoral, seria, sem dúvida alguma, fator estimulador da corrupção e até ressuscitaria o coronelismo, mancha que todos queremos olvidar.

Então, que dizer de um sistema eivado de perspectivas e prognósticos negativos, intensificadores da politicalha, verdadeiro acinte aos postulados democráticos?

Há outros exemplos: a favor do Distrito, os Partidos se organizariam em estruturas mais sólidas, com atuação das bases políticas mais intensas. Por outro lado, os políticos poderiam estar sujeitos aos caprichos do comando partidário, já que cada Par-

tido só poderia apresentar um candidato à votação distrital e esse candidato seria **indicado** pela convenção regional. Ou seja: haveria impedimento à participação de qualquer pessoa que quisesse candidatar-se.” (87)

O poder de barganha, dado às direções partidárias, com o voto distrital, poderia levar à ditadura das chefias no que diz respeito à seleção de candidatos. O Deputado JOACIL PEREIRA (88) estende o argumento à escolha dos candidatos das listas, organizadas pelos Partidos Políticos, na hipótese da adoção do voto distrital misto.

Diz o parlamentar:

“No regime vigente, a votação é atribuída nominalmente a um candidato; pela fórmula mista o voto seria dado à legenda que, depois, no cômputo geral, beneficiaria os candidatos pela colocação na lista. Na prática, isso significaria dar todo prestígio às direções partidárias. Estabelecer-se-ia a ditadura das chefias, que passariam a ser objeto das “peitas” no mercado de votos. A influência das chefias partidárias se faria sentir nas escolhas das convenções mesmo com a votação secreta. O candidato rico obteria o compromisso das direções partidárias para sua inclusão na cabeça da lista, ou nos primeiros lugares, mediante uma paga ou recompensa, a título de ajuda para as eleições majoritárias. Seria a revivescência do mandarinato político da Primeira República.

As chefias promoveriam a cabala junto aos convencionais, a fim de garantir ao suplicante rico que o seu nome figurasse em primeiro, segundo ou terceiro lugar. As direções partidárias teriam ampla facilidade de manobra, grande poder de barganha. Ser-lhes-ia fácil, pelo prestígio pessoal dos chefes ou pela retribuição pecuniária a determinados convencionais, obterem os seus votos, nos pleitos das convenções, para os candidatos ricos que pretendessem figurar nas listas organizadas pelos Partidos, com colocação prioritária.

Eis uma arma perigosa que se colocaria nas mãos dos “caciques”, pretensos donos das agremiações políticas pelo Brasil em fora. Ficariam com a força de negociar os votos dos convencionais, vale dizer, indiretamente, os votos dos colégios eleitorais. E o eleitorado jamais seria consultado nessas escolhas das listas partidárias. . . O eleitor votaria na legenda do Partido que preferisse, mas estaria elegendo candidatos que não seriam da sua preferência, porque estes teriam comprado as chefias partidárias, e estes, por sua vez, corrompido os convencionais. O eleitor estaria previamente vendido, por quem, se julga seu dono, pretendendo ser dono dos Partidos. E o eleitor nenhuma vantagem obteria nessa negociação.

(87) Trecho de trabalho publicado na revista *Visão*, vol. 53, n.º 6, de 18-9-78, pág. 24, em estudo sobre “O Voto Distrital no Brasil”.

(88) Trecho de artigo, sob o título “Voto Distrital”, publicado na revista *Política*, da Fundação Milton Campos.

Com todos os seus inconvenientes e defeitos, ainda é um pouco melhor o sistema vigente, porque a venda do voto é feita diretamente pelo eleitor, recebendo ele mesmo o preço de sua indignidade.

Com a modificação mista ele pode ser vendido por outrem, sem ganhar coisa alguma, e, o que é pior, até o eleitor consciente, digno e nobre, vendido sem o saber. Esse tipo de eleitor consciente, movido pelo patriotismo e pelo espírito, sentir-se-ia frustrado porque o seu voto de legenda, sem opção alguma, pelo nome de sua preferência, transferir-se-ia a um outro qualquer, enquanto o seu preferido sobraria na cauda da lista organizada pelos Partidos.

Ademais, as direções partidárias manobriariam junto aos órgãos convencionais, para alijar figuras respeitáveis, pela sua capacidade de luta, de combate, pela cultura e projeção, pelo seu tirocínio e experiência, mas que se tornassem, porventura, indesejáveis aos donos dos Partidos, porque atuassem sempre com rebeldia e altivez, insubmissos ou indiferentes ao culto da bajulação.

Essa hipótese deve ser cuidadosamente meditada, a fim de que não se criem percalços ao aperfeiçoamento do regime democrático, no Brasil. A inovação representaria caminho de acesso, na vida pública, pela porta de subserviência, pela intrujice, pela despersonalização, projetando aqueles que quisessem, sem capacidade intelectual ou sem aptidões, tornar-se prediletos dos chefes partidários, e, portanto, objeto das escolhas convencionais. Inutilizaria, por assim dizer, preciosas vocações, decretando o desaparecimento de lideranças novas e pujantes, que só assim se renova a vida pública do País (...)"

Ainda exemplificando:

"O voto majoritário daria ao Partido que obtivesse a maioria a força indispensável à realização do seu programa; mas sufocaria a atuação das minorias como elemento de fiscalização e de opção do eleitorado no jogo do poder. É possível prever que o sistema distrital implicaria maior preocupação com as questões regionais. Contra o sistema, há o argumento de que um político eleito em determinado Distrito só se preocuparia com as questões do seu Distrito, havendo uma perda de visão global. Há também a questão da qualidade. Os votos da zona urbana seriam mais numerosos que os da zona rural. Haveria mais representantes da Região Sudeste que da Região Nordeste, por exemplo. E, embora no sistema atual, proporcional, isso ocorra, não há forte tendência de cada parlamentar tratar apenas dos problemas da região em que tem bases. Até porque os Deputados federais têm bases espalhadas em todo o seu Estado de origem e não em uma só região.

A favor do voto distrital: as campanhas seriam menos dispendiosas, mais simples, mais diretas. A própria arregimentação partidária seria mais simples, haveria certamente um fortalecimento das comunidades de base e maior força dos Diretórios partidários, com valorização da atividade política. Contra: a manutenção de oligarquias no poder, o amparo ao caciquismo, ao coronelismo, à existência de clientela política. Segundo o Deputado ULYSSES GUIMARÃES, os exemplos estrangeiros estão à vista: é comum um Deputado americano se perpetuar em sua cadeira.

Na verdade, outros políticos temem que a adoção do sistema distrital no Brasil esmague a oposição, seja ela qual for. A tendência, em âmbito local, dos Distritos menos importantes é curvar-se ao poder e à influência do Governo. Isso é um fato demonstrado por nossa história política. Mas, como argumento que vale para os dois lados, isso sempre aconteceu sem que a votação fosse por Distrito.

Há ainda outras implicações. A adoção do voto distrital vincularia de maneira mais estreita o representante com seu eleitorado, mas em contrapartida faria com que se acirrassem as disputas entre as regiões.

Alguns especialistas no assunto admitem que o sistema distrital seria inconveniente nas áreas em que a densidade populacional é baixa. O Deputado federal RAPHAEL BALDACCI FILHO, um dos defensores do voto distrital, prevê a sua implantação em áreas com, no mínimo, dez habitantes por km². Se o critério fosse adotado, isso limitaria o sistema distrital a pouco mais de 60% da população. Seria recomendável a revisão da organização partidária e de alguns pontos da Lei Orgânica dos Partidos. É preciso saber, por exemplo, se pelo novo sistema os Partidos poderiam ou não fazer coligações.

O Professor THEMISTOCLES CAVALCANTI, ex-Procurador e Consultor da República e Ministro do STF, Diretor da pesquisa feita pela Fundação Getúlio Vargas, considera a adoção do voto distrital "solução democrática para um perfeito sistema de eleições".

"Hoje, os políticos brasileiros não têm raízes em seus Distritos", opina ele. "O voto distrital traria a garantia de que o líder seria bem escolhido." O Professor, no entanto, acredita que a adoção do sistema será "quase impossível, pois os atuais políticos não têm interesse nisso". Ele considera que democracia envolva a idéia de participação geral nas decisões nacionais e sustenta que até hoje nunca houve uma eleição democrática no Brasil. Particularmente, o Professor é a favor da eleição indireta, por reputá-la a melhor forma de escolher corretamente.

O Senador NELSON CARNEIRO usa um raciocínio semelhante para falar contra o voto distrital: "Será prejudicial para

o nível cultural e intelectual do Parlamento, pois os eleitos seriam os que tivessem maior acesso aos votos nos Distritos e não os mais preparados. O homem influente no Distrito *poderá derrotar o chefe político da zona.*” Também por achar que o voto distrital favorecerá a influência do poder econômico, ele é contra a idéia.

O Deputado MARCELO MEDEIROS também é contra, sob a alegação de que o povo brasileiro ainda não está suficientemente politizado: “A utilização de um mecanismo desse tipo seria como transformar a Câmara federal em Câmara dos Vereadores.”

O Senador GUSTAVO CAPANEMA, apesar de manter sua convicção de que o voto distrital misto constituiria um aprimoramento no sistema eleitoral brasileiro, está seguro de que ele não será implantado, “pois os atuais Partidos não o querem. Nossos parlamentares acostumaram-se ao voto proporcional e não vêem razões para mudá-lo”.

CAPANEMA tem razão, de certa forma. O Deputado PRISCO VIANNA, considerado um **expert** do Partido em legislação eleitoral, não vê motivo para alterar o sistema proporcional e acredita que a idéia já entrou para a lista dos assuntos que são discutidos academicamente. Sabe-se, no entanto, que a tese tem sido estudada pelo General JOÃO BAPTISTA FIGUEIREDO. Em conversas informais, o general tem manifestado sua preocupação com o abuso do poder econômico nas eleições e com a falta de equidade regional para as representações estaduais. JOÃO BAPTISTA FIGUEIREDO teria citado, inclusive, o exemplo da Grande São Paulo, que compõe um colégio eleitoral tão grande quanto o resto do Estado, considerando isso um absurdo que precisa ser corrigido” (89).

2ª PARTE

I — O VOTO DISTRITAL NO BRASIL

Os Professores PALHARES MOREIRA REIS e SULLY ALVES DE SOUZA descrevem, em termos sintéticos, a história do voto distrital no Brasil, que vigorou por 72 anos, no período de 1855 a 1932, “com uma interrupção de 5 anos, sendo de verificar que a modificação introduzida na República foi a dos Distritos de 5 Deputados” (90).

Professor PALHARES MOREIRA REIS (91):

“A Constituição Imperial, em seus arts. 90 e 96, determinava que a eleição fosse indireta e por Distritos.

(89) Trecho de trabalho publicado na revista *Visão*, vol. 53, n.º 6, de 18-9-78, pág. 29.

(90) SULLY ALVES DE SOUZA: “Voto e Representação Distritais” — *Revista de Ciência Política* — Fundação Getúlio Vargas, vol. 4.º, n.º 3, jul./set. 1970, págs. 49 e 50.

(91) Trecho de trabalho do Professor PALHARES MOREIRA REIS in *Realidade Eleitoral Brasileira* — Ed. GTB, 1982, págs. 223 e segs.

“Art. 90 — As nomeações dos Deputados e Senadores para a Assembléa Geral, e dos membros dos Conselhos-Gerais das Províncias, serão feitas por eleições indiretas, elegendo a massa dos cidadãos ativos em Assembléias paroquiais os eleitores de Província, e estes os representantes da Nação e Províncias.”

“Art. 96 — Os cidadãos brasileiros, em qualquer parte que existam, são elegíveis, em cada Distrito eleitoral, para Deputado ou Senador, ainda quando aí não sejam nascidos, residentes ou domiciliados.”

A primeira lei sobre o assunto, de 19 de agosto de 1846, estabelecia a eleição provincial. Mas, em 19 de setembro de 1855, pelo Decreto nº 842, a “Lei dos Círculos”, passou-se ao sistema distrital, sendo as Províncias divididas em tantos Distritos eleitorais quantos fossem os seus Deputados à Assembléa Geral (§ 3º); no dia marcado para eleição, os votantes procediam à eleição de um Deputado, sendo efetuada de imediato a apuração, ficando eleito Deputado o cidadão que obtivesse maioria absoluta de votos (§ 5º).

Vale acrescentar que, conforme dispunha o § 4º, “a primeira divisão será feita pelo Governo, ouvidos os Presidentes das Províncias, e só por lei poderá ser alterada”. Nunca é demasiado lembrar que os Presidentes de Província, então, eram “nomeados pelo Imperador, que os poderá demover quando entender que assim convém ao bom serviço do Estado” (art. 165 da Constituição Imperial).

Eis a respeito desta lei o comentário do Marquês de São Vicente:

“Nossas eleições para a Câmara dos Deputados se faziam por Províncias, elas passaram a ser feitas por círculos, ou Distritos provinciais, nos termos da lei de 19 de setembro de 1855. Parece-nos que foi um grande melhoramento, que foi um elemento que, senão logo, ao menos em tempo, dará valiosos benefícios.

A eleição por Províncias tinha muitos inconvenientes; o sistema de círculos ministra importantes vantagens. Facilita a manifestação e representação de todos os interesses e opiniões desde que tenham alguma importância, pois que desde então conseguirão maioria em um ou outro Distrito, e não serão aniquilados pela maioria provincial; é este um grande melhoramento, é mesmo um princípio de justiça, pois que o direito de ter representantes no Parlamento pertence a todos os brasileiros, e não deve ser monopolizado por uma só opinião, ou maioria provincial.

A representação por classe seria difícil, senão impossível, enquanto que, verificando-se por círculos, pode ter uma

conveniente efetividade. A localidade em que a indústria agrícola, comercial ou manufatureira predominar, facilmente triunfará na escolha de quem venha representar seu interesse predominante.

Este sistema reforça a dependência dos Deputados para com os respectivos eleitores, o que é de muita conveniência para o exato desempenho do mandato, enfraquece o espírito do provincialismo que entorpece a fusão e homogeneidade nacional; evita a agitação de grandes massas nas épocas eleitorais, e declina influências pessoais que podem ser nocivas, mormente quando provinciais.

A sobredita lei, distribuindo por círculo as eleições dos Deputados e membros das Assembléias Provinciais, conservou o sistema anterior, ou a eleição por Províncias quanto aos Senadores; e nisso procedeu bem. Os Deputados, como representantes dos interesses locais e móveis, devem relacionar-se mais com as localidades e acompanhar o movimento das idéias delas. Os Senadores, representantes dos interesses gerais e das idéias conservadoras, devem depender de uma base mais larga e menos móvel, ainda quando se faça abstração da conveniência de uma mais ampla latitude para sua escolha."

O Decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860 — a "Segunda Lei dos Círculos" —, fez com que as Províncias fossem divididas em Distritos de três Deputados, salvo nos casos em que a Província dava dois Deputados (número mínimo), o que exigia alterações para os ajustes. Nesta lei foi suprimida a suplência, sendo as vagas ocorrentes preenchidas por nova eleição (§ 5º).

A reforma da chamada "Lei do Terço" veio em 20 de outubro de 1875, com a Lei nº 2.675, pela qual se adotou o sistema da lista incompleta, a fim de proporcionar representação às minorias. Todavia, o resultado igualmente não foi o esperado, e se teve nova reforma eleitoral.

Esta, a última do Império, veio pelo Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, a chamada "Lei do Censo", restabelecendo os Distritos uninominais para a eleição, atendendo-se quanto possível à igualdade da população entre os Distritos de cada Província, e respeitando-se a contigüidade do território e a contigüidade do Município (art. 17) (92).

Veio a República, formalmente adotada pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. As regras constitucionais provisórias foram ajustadas às necessidades eleitorais pelo Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890, que determinou (art. 5º) que a nomeação dos Deputados e Senadores fosse feita por Estados e por eleição

(92) O Decreto nº 3.029, de 9-1-1881, também é conhecido por Lei Saraiva.

popular direta, desaparecendo, em consequência, o Distrito eleitoral.

Esta eleição deu a Constituinte, que fez a Constituição de 1891. No seu art. 28, a Carta Magna determinava que os Deputados fossem eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal “mediante sufrágio direto, garantida a representação da minoria”.

Em função deste dispositivo, a Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, restabelece o sistema de Distritos eleitorais, quando o seu art. 36 determinou que “para a eleição de Deputados, os Estados da União serão divididos em Distritos eleitorais de três Deputados, equiparando-se aos Estados, para tal fim, a Capital Federal”. Desta regra estavam excetuados os Estados que dessem cinco Deputados ou menos, quando se constituíam em Distrito único (§ 1º do art. 36).

A “Lei Rosa e Silva” — nº 1.269, de 15 de novembro de 1904 —, fez modificação substancial no sistema distrital, pois dizia: “para a eleição de Deputados, os Estados da União serão divididos em Distritos eleitorais de cinco Deputados, equiparando-se aos Estados para tal fim o Distrito Federal. A divisão distrital deverá considerar, tanto quanto possível, população igual, contigüidade dos territórios e integridade dos Municípios”. Seriam indivisíveis, constituindo Distrito único, os Estados que dessem Deputados em número igual ou menor que sete (art. 58).

Em 1916, a Lei nº 3.208, de 27 de dezembro, mantém o mesmo sistema; determinava o art. 5º: “Para a eleição de Deputados, os Estados da União e o Distrito Federal serão divididos em Distritos eleitorais de cinco Deputados”, e seu § 1º ressaltava: “os Estados que derem sete Deputados, ou menos, constituirão um só Distrito eleitoral”.

Vale ressaltar um detalhe técnico de especial relevância para todo esse período: é que a apuração da eleição era feita pela Mesa Receptora, imediatamente após o término da votação.

O ano de 1930 marca o final da vida do voto distrital em nosso País, pois a Revolução de outubro daquele ano alterou substancialmente os processos eleitorais, criando a Justiça Eleitoral, que se encarregaria de realizar e apurar as eleições e passando a adotar a representação proporcional para a Câmara dos Deputados.

Foi pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, baixado quando o Governo provisório tinha atribuições de legislar na ausência do Congresso Nacional dissolvido (art. 1º do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930), que GETÚLIO VARGAS editou o seu Código Eleitoral. O novo Código Eleitoral determinava no art. 56 que “o sistema de eleição é o do sufrágio universal direto, voto secreto e representação proporcional”.

Professor SULLY ALVES DE SOUZA:

"Em julho de 1848, o Senador PAULA SOUZA apresentava um projeto admitindo a **eleição por Distritos**, o qual suscitou viva discussão.

A Comissão da Câmara, emitindo parecer, manifestou-se pela sua inconstitucionalidade, pois que a Constituição previra os eleitores **de Província** e não os **de Distritos** (art. 90).

Ainda assim, o projeto se transformou na Lei nº 842, de 19 de setembro de 1855, conhecida por **Lei dos Círculos**, pela qual as Províncias deveriam ser divididas em um número de Distritos iguais ao de Deputados que deveriam ter, daí decorrendo, logicamente, que cada Distrito elegeria um só Deputado. Admitia-se que um candidato concorresse até por 3 Distritos, fazendo opção, em 3 dias, se vencedor em mais de um, sendo a eleição indireta.

Veja-se que entre a data da apresentação do projeto e a da publicação da lei mediam sete longos anos de debates.

Aplicada a lei, firmou-se a convicção de que ela não atingira os objetivos. Apresentado pelo Deputado JOÃO MENDES um projeto para sua modificação, a Comissão Especial designada para dar parecer entendeu que a eleição por pequenos Distritos trazia sérios inconvenientes "com o predomínio do interesse individual sobre o coletivo".

Endossando tal pronunciamento, a Fala do Trono de 11 de maio de 1860 criticava "os abusos a que dera lugar a então lei eleitoral vigente".

Surgiu, assim, o Decreto nº 1.082, de 18-8-860, estipulando que as Províncias seriam divididas em Distritos eleitorais com 3 Deputados para cada um, salvo quando a Província tivesse um menor número deles. Foi mantida a forma indireta.

O aumento do número de Deputados por Distrito parece não ter dado o resultado esperado, como se vê deste pronunciamento: "... representadas as minorias, seriam, **ipso facto**, representadas as oposições. A idéia do Distrito de 1 ou 3 Deputados não daria por si mesma aquele resultado, como os fatos o provaram..." (Discurso do Deputado CARNEIRO DA CUNHA, na sessão de 4-8-1873).

Nessa mesma data, dando parecer sobre o Projeto nº 345 desse Deputado sobre a reforma eleitoral, o Relator, ainda o Deputado JOÃO MENDES, dizia: "... na Legislatura cujos membros foram eleitos sob a influência dessa lei (nº 842), reconheceu-se que a reforma havia faltado ao seu fim, excedendo-o, porém, quanto ao abaixamento do nível da representação nacional... as ambições multiplicaram-se, as influências locais substituíram-se aos Diretórios dos Partidos e homens notáveis nas

lutas partidárias foram sacrificados a aspirações de parentes ou de protegidos de tais influências... A Lei nº 1.082, que criou os Distritos de três Deputados foi tão impotente como a anterior... Sob o Império, as eleições têm produzido Câmaras unânicas ou quase unânicas...

Ante tais ataques, tinha dias contados o voto distrital, que foi abolido no Decreto nº 2.675, de 20-10-1875, conhecido como a "Lei do Terço" porque cada eleitor poderia votar em tantos nomes quantos fossem 2/3 do número total marcado para a Província. Este decreto foi bastante inovador, bastando apontar que ali se criou o título eleitoral e foi dada competência à Justiça para se pronunciar sobre qualificação de eleitores, embora tivesse mantido a eleição indireta (1 delegado-eleitor para cada 400 habitantes).

O Decreto nº 6.097, de 13-1-1876, constituiu-se numa espécie de regulamentação geral eleitoral, incluindo dispositivos das Leis números 387, de 1946, e 842, de 1855, confirmando, assim, que as eleições dos Deputados à Assembléia Geral (e também os das Assembléias Legislativas provinciais) seriam feitas indiretamente e por Províncias.

Nesta altura, avolumava-se a grita contra as eleições indiretas, o que sensibilizou, inclusive, a Fala do Trono de 1-2-1877, que, com referência ao último pleito realizado, expressou dúvida sobre a desejada "pureza da eleição". Na abertura da Assembléia Geral, em 3 de maio de 1881, o Imperador oferecia um projeto de reforma eleitoral admitindo a eleição direta. O Chefe de Gabinete, Conselheiro JOSÉ ANTÔNIO SARAIVA confiou a RUI BARBOSA a elaboração do projeto, o qual foi sancionado a 9-1-1881, tendo-se transformado na chamada "Lei Saraiva", a de nº 3.029, abolindo-se assim as eleições indiretas, que haviam sido adotadas por sessenta anos. Mas no seu bojo, a lei trouxe a volta do sistema distrital, determinando-se que as Províncias fossem divididas em tantos Distritos eleitorais quantos fossem os seus Deputados à Assembléia Geral (portanto, um Deputado por Distrito), respeitando-se a contigüidade do território e a integridade do Município.

A primeira lei eleitoral republicana foi a de nº 35, de 26 de janeiro de 1892, que, para a eleição de Deputados, determinou que os Estados seriam divididos em Distritos eleitorais de três Deputados cada um, devendo cada Distrito ter, tanto quanto possível, população igual, respeitando-se a contigüidade do território e a integridade do Município, entendido que os Estados que devessem ter cinco Deputados ou menos, constituiriam um só Distrito eleitoral. Quando esse número não fosse divisível por três, o saldo seria juntado ao Distrito da Capital, votando cada eleitor em 2/3 do número de Deputados do Distrito.

O Decreto nº 184, de 23-9-1893, regulamentou essa lei para as eleições de 30-10-1893 e manteve o sistema distrital.

O Decreto nº 1.668, de 7-2-1894, consolidando textos, ratificou os anteriores, mantendo o sistema distrital e, até mesmo, a divisão das Províncias em Distritos tal como estava regulada pelo Decreto Legislativo nº 153, de 3-8-1893.

A Lei nº 1.269, de 15-11-1904, conhecida como "Lei Rosa e Silva", revogando a legislação anterior, manteve o sistema distrital, dividindo-se os Estados em Distritos eleitorais, já agora com cinco Deputados cada um, entendido, entretanto, que os que dessem sete ou menos Deputados constituiriam um só Distrito. Quando o número de Deputados não fosse divisível por cinco, juntar-se-ia a fração — quando de um — ao Distrito da Capital e — quando de dois — ao 1º e 2º Distritos, que, assim, ficariam com seis cada um. O voto era cumulativo, isto é, o eleitor poderia votar em seu candidato tantas vezes quantos fossem os lugares a preencher.

A Lei nº 3.208, de 27-12-1916, revogando a de número 1.269, manteve o mesmo sistema de divisão distrital (5 Deputados por Distrito). Cada eleitor, entretanto, tinha direito de votar no número de Deputados do Distrito menos um. Com a adoção desse **Distritão**, Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Goiás e Mato Grosso constituíam, cada um deles, um só Distrito.

A história do voto distrital no Brasil acaba em 1932, com o Código Eleitoral (Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro) o qual, instituindo a Justiça Eleitoral e confirmando o sistema de sufrágio universal e o voto secreto, adotou a representação proporcional através do cociente eleitoral e do cociente partidário."

Os Decretos n.ºs 842, de 1855, e 1.082, de 1860, chamados 1ª e 2ª "Lei dos Círculos", são analisados pelo Ministro EDGARD COSTA⁽⁹³⁾, nos termos seguintes:

"A ELEIÇÃO POR DISTRITOS OU CÍRCULOS ELEITORAIS

(Decretos de 1855 e 1860)

A eleição por Distritos, ou círculos eleitorais, constituiu a grande inovação do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, após longos e contraditórios debates no Parlamento, a partir do projeto apresentado em julho de 1848 pelo Senador PAULA SOUZA. A Comissão da Câmara, que emitiu parecer sobre o projeto vindo do Senado, chegou até a considerá-lo contrário à

(93) Ministro EDGARD COSTA — *A Legislação Eleitoral Brasileira* (Histórico, Comentários e Sugestões) — Departamento de Imprensa Nacional, 1964, págs. 26 e segs.

Constituição, porque a divisão das Províncias em Distritos eleitorais modificava em sua essência o disposto pelo art. 90 dela, que mandava fossem os representantes da Nação eleitos por "eleitores de Província"; os eleitores e a eleição que, assim, eram da Província, se tornariam propriamente "de Distritos". O projeto inicial, com substitutivo oferecido no Senado, e emendas, foi, não obstante, aprovado afinal pela Câmara por 54 votos contra 36, em votação nominal.

Determinava o Decreto nº 842 que as Províncias do Império seriam divididas em tantos Distritos eleitorais quantos fossem os seus Deputados à Assembléa Geral. A primeira divisão seria feita pelo Governo, ouvidos os Presidentes das Províncias, e só por lei seria alterada. Na divisão o Governo guardaria as seguintes bases:

1º) as freguesias, de que se compusesse cada Distrito eleitoral, seriam unidas entre si sem interrupção;

2º) seriam designados por números ordinários, e iguais, quanto fosse possível, em população de pessoas livres;

3º) o Governo designaria para cabeça de cada Distrito eleitoral a cidade ou vila mais central, onde se reuniriam, num só colégio, no dia marcado para a eleição dos Deputados, e no edifício que o Governo também designaria, todos os eleitores do Distrito.

Observadas as formalidades para a organização do colégio e o mais de que tratava a Lei nº 387, de 1846, no Cap. 1º do Título III, proceder-se-ia à eleição de um Deputado, votando cada eleitor por cédula não assinada e escrita em papel fornecido pela Mesa. Recolhidos os votos em escrutínio secreto, contados e apurados, ficaria eleito Deputado o cidadão que obtivesse maioria absoluta de votos.

Se ninguém obtivesse essa maioria absoluta de votos, proceder-se-ia a 2º escrutínio, votando cada eleitor unicamente em um dos quatro cidadãos mais votados no primeiro escrutínio; se ainda nesse 2º escrutínio ninguém obtivesse maioria de votos, proceder-se-ia a 3º escrutínio, votando o eleitor unicamente em um dos dois cidadãos mais votados no segundo, e ficaria eleito Deputado o que obtivesse maioria absoluta de votos. No caso de empate decidiria a sorte, e aquele contra quem ela decidisse seria declarado suplente. Fora deste caso, finda a eleição de Deputado, proceder-se-ia à eleição de um suplente, observando-se a respeito dela o determinado para a eleição de Deputado. Serviria de diploma uma cópia autêntica da ata.

O Governo poderia, não obstante, subdividir em mais de um colégio os Distritos em que, pela disseminação da população, fosse muito difícil a reunião de todos os eleitores em um só colégio. Nesse caso, trinta dias depois do marcado para a eleição, a

Câmara Municipal da cabeça do Distrito, reunida com os eleitores do respectivo colégio, que seriam convocados, faria com eles a apuração; o cidadão que reunisse maioria de votos seria declarado Deputado, e suplente o seu imediato.

O cidadão eleito por mais de um Distrito teria opção do Distrito que quisesse representar, e seria substituído pelo respectivo suplente procedendo-se à nova eleição na falta deste. A opção seria feita dentro de três dias depois da verificação dos poderes.

A eleição dos membros das Assembléias Provinciais seria também feita por Distritos, dividindo-se o número deles pelo de Deputados que desse a Província; o seu quociente seria o número de membros a serem eleitos em cada Distrito.

Finalmente, dispunha o decreto sobre incompatibilidade, dispondo que os Presidentes de Províncias e seus Secretários, os Comandantes de Armas e Generais em Chefe, os Inspetores da Fazenda Geral e Provincial, os Chefes de Polícia, os Delegados e Subdelegados, os Juizes de Direito e Municipais, não poderiam ser votados para nenhuma das Assembléias Provinciais, Deputados ou Senadores, nos colégios eleitorais dos Distritos em que exercessem autoridade ou jurisdição; os votos que sobre eles recaíssem seriam reputados nulos.

Em agosto de 1859 o Deputado SÉRGIO DE MACEDO ofereceu projeto aumentando para três o número de Deputados por Distrito.

A "Fala do Trono", lida na sessão de 11 de maio do ano seguinte, acentuava que os abusos a que dera lugar a execução da última lei eleitoral, aconselhava a adoção de providências que pusessem cobro à sua reprodução. Em junho, a Comissão Especial designada para dar parecer sobre o projeto SÉRGIO DE MACEDO — parecer de que foi primeiro signatário o Deputado JOSÉ ANTÔNIO SARAIVA — concordava em que a eleição por pequenos Distritos acarretava inconvenientes graves, porque tendiam a modificar profundamente o caráter do eleitorado, com o predomínio crescente do interesse individual sobre o interesse coletivo.

Afinal aprovado o projeto, converteu-se ele no Decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860, que dispôs: 1º) que nenhuma Província teria menos de dois Deputados à Assembléia Geral; 2º) que as Províncias seriam divididas em Distritos eleitorais de três Deputados cada um; quando, porém, fossem só dois Deputados, ou o número destes não fosse múltiplo de três, haveria um ou dois Distritos de dois Deputados; 3º) os Deputados seriam eleitos por maioria relativa de votos, não havendo suplentes; em caso de morte de Deputado, opção por outro Distrito, ou perda

do seu lugar por qualquer motivo, proceder-se-ia à nova eleição no respectivo Distrito; 4º) a eleição dos membros das Assembléias Provinciais far-se-ia da mesma maneira que a dos Deputados à Assembléia Geral.

Determinava mais que o Governo na Corte e os Presidentes nas Províncias fixariam o número de eleitores que devia dar cada paróquia, na razão de um eleitor para trinta votantes.

Estendeu as incompatibilidades estabelecidas no decreto de 19 de setembro de 1855 aos Juizes de Órfãos e aos seus substitutos, bem como aos funcionários, designados no mesmo decreto, que tivessem estado no exercício dos respectivos cargos dentro dos quatro meses anteriores à eleição secundária. A incompatibilidade desses funcionários efetivos e dos demais referidos naquele decreto subsistiria ainda em todo o Distrito eleitoral se não tivessem deixado, seis meses antes da eleição secundária, o exercício dos respectivos cargos, em virtude de renúncia, demissão, acesso ou remoção.

Da eleição de Deputados à Assembléia Geral e de membros das Assembléias Legislativas Provinciais — As Províncias seriam divididas em tantos Distritos eleitorais quantos fossem os seus Deputados à Assembléia Geral, atendendo-se quanto possível à totalidade da população entre os Distritos de cada Província e respeitando-se a contigüidade do território e integridade do Município. O Município da Corte compreenderia três Distritos, e os das Capitais da Bahia e Pernambuco, dois cada um.

Cada Distrito elegeria um Deputado à Assembléia Geral e o número de membros da Assembléia Legislativa Provincial marcado no art. 1º, § 16, do Decreto nº 2.675, de 1855. Quanto às Províncias de Santa Catarina, Paraná, Espírito Santo e Amazonas, que teriam de ser divididas em dois Distritos, elegeria cada uma delas 22 membros, cabendo 11 por Distrito.

O Juiz de Direito que exercesse jurisdição na cidade ou vila designada para cabeça do Distrito, ou, em caso de falta, o seu substituto, e na falta deste o da comarca mais vizinha, comporia com os Presidentes das Mesas Eleitorais uma Junta, por ele presidida, a qual faria a apuração geral das eleições do Distrito para Deputados e membros das Assembléias Provinciais, apuração que seria procedida, dentro do prazo de 20 dias, pelas cópias autênticas das atas dessas eleições. Na cidade onde houvesse mais de um Juiz de Direito, presidiria a Junta Apuradora o mais antigo, ou o mais idoso se igual a antigüidade.

Não se consideraria eleito Deputado o cidadão que não reunisse a maioria dos votos dos eleitores que tivessem comparecido à eleição. Neste caso, o Presidente da Junta expediria avisos para se proceder à nova eleição, 20 dias depois. Nessa segunda eleição só poderiam ser votados os dois cidadãos que tivessem

obtido o maior número de votos, sendo suficiente para eleger o Deputado a maioria dos votos que fossem apurados (art. 18, § 2º).

Na eleição de membros das Assembléias Legislativas Provinciais cada eleitor votaria em um só nome, sendo considerados eleitos os que reunissem votação igual, pelo menos, ao quociente eleitoral calculado sobre o número total de eleitores que tivessem concorrido à eleição, dividido pelo número de membros a eleger. Se algum ou alguns não reunissem aquela votação, proceder-se-ia, quanto aos lugares não preenchidos, à nova eleição, observando o disposto anteriormente.

Concluída definitivamente a eleição e transcrita no livro de notas de um dos Tabeliães do lugar a ata da apuração geral, a Junta expediria diplomas aos eleitos, remetendo cópias autênticas da ata ao Ministro do Império, na Corte, ao Presidente, nas Provincias, e à Câmara dos Deputados e à Assembléia Legislativa Provincial, conforme fosse a eleição.

No caso de reconhecer a Câmara dos Deputados ou a Assembléia Legislativa Provincial, que um ou mais dos eleitos estavam compreendidos em qualquer das incompatibilidades especificadas no art. 11, seriam declarados nulos os votos dados e proceder-se-ia à nova eleição, na qual não poderiam ser votados aqueles cidadãos. Proceder-se-ia também à nova eleição se da anulação de votos pela Câmara ou Assembléia resultasse a exclusão de algum dos que tivessem obtido o respectivo diploma.

No caso de vaga de Deputado ou membro da Assembléia Provincial ocorrida durante a Legislatura, proceder-se-ia à nova eleição para preenchimento do lugar, dentro do prazo de três meses (...)."

As razões da adoção do escrutínio uninominal, entre nós (Decreto nº 842, de 1855) e da "substituição do voto dos círculos de um Deputado pelo voto por Distrito de três Deputados" (Decreto nº 1.082, de 1860) são anotadas pelo escritor BARBOSA LIMA SOBRINHO, em artigo publicado no **Jornal do Brasil**, de 16 de março de 1980, sob o título "Voto distrital":

"Voto distrital é o nome que usam para designar o que os franceses chamam, com muito maior precisão, **voto ou escrutínio uninominal**, ou escrutínio **d'arrondissement**, quando o número de mandatos a eleger corresponde ao das circunscrições eleitorais admitidas na divisão administrativa do país. Os ingleses preferem falar de um **single district system** que, por sua vez, pressupõe uma circunscrição eleitoral preexistente.

No Brasil, quando vingou, por um momento, esse escrutínio uninominal, deu-se preferência a uma outra denominação, falando-se em "Lei dos Círculos", a famosa reforma do Marquês de Paraná, consignada no Decreto nº 842, de 19 de setembro de

1855. Era, aliás, uma lei e não um decreto, pois que resultara de elaboração legislativa. Nem sempre se fazia essa distinção na terminologia do tempo. O decreto da reforma tinha como ementa a frase "altera a lei de 19 de agosto de 1846", que estabelecia o círculo de dois Deputados. A reforma do Marquês de Paraná preferia instituir o círculo de um só Deputado, o que era, sem dúvida, a adoção do escrutínio uninominal, que a França acabava de aprovar, em 1852. Seria apenas uma coincidência, sem relação com as pessoas presentes?

Desta reforma francesa de 1852 diziam os seus promotores que se destinava a permitir que o eleitor pudesse escolher melhor o candidato de sua preferência, como se expressava numa proclamação de 14 de janeiro de 1852. "De fato, observa MARCEL PRÉLOT, o escrutínio uninominal estorva a formação das grandes correntes de opinião e permite a ação direta da administração". Comentava o brilhante constitucionalista, no livro intitulado *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, na 12ª edição desse livro clássico, já atualizado com a colaboração de JEAN BOULOUIS (pág. 436) que com esse regime "a opinião é dirigida, pratica-se uma geografia eleitoral ativa, modificam-se continuamente as circunscrições de maneira a combater toda propaganda a longo prazo de maneira a neutralizar os cantões hostis. Dificulta-se de todo modo a eclosão de candidaturas da oposição. Em compensação, suscitam-se e sustentam-se abertamente as candidaturas dos adeptos do Governo. É o que se denomina "candidatura oficial". "Exercei, escrevia o Ministro Morny aos Prefeitos da França, exercei uma ação que possa conduzir o povo, abertamente (au grand jour), a discernir quais são os amigos e os inimigos do Governo que ele está apoiando". Morny era então Ministro da Justiça do Governo de Napoleão III, que eu nunca pude deixar de considerar como Napoleão, o Pequeno, decerto que por influência do livro de VICTOR HUGO, lido ainda na minha adolescência.

Por sinal que o temperamento do Marquês de Paraná não se mostrava inclinado às manobras sorrateiras do maquiavelismo. Era um homem corajoso, de atitudes francas e decididas. Não creio que os seus intuitos fossem os mesmos do Duque de Morny. E não foi fácil a batalha que travou para fazer aprovar a reforma eleitoral que defendia. Mesmo alguns amigos de sua maior intimidade e confiança, como Euzébio de Queiroz e o Marquês de Olinda, não aplaudiam o projeto que ele propusera. A resistência não era pequena do Senado. O que então se visava, o que explica o apoio das correntes liberais, era fortalecer as oposições, para que houvesse, na Câmara, como dizia o Imperador, minorias e não patrulhas. O que não deixava de ser uma ilusão, alimentada pelo desengano dos outros processos eleitorais que vinham sendo praticados no Brasil. Sempre foi uma característica da sereníssima república das aranhas, como nos

mostraria MACHADO DE ASSIS, esperar que se pudesse alcançar uma representatividade legítima, com a simples modificação da forma do saco destinado a recolher os sufrágios. E como o lema geral era o da conciliação, que mal havia em levar por diante um projeto iniciado pelo Partido Liberal, ao tempo do Ministério de PAULA SOUZA?

Mas tão grande era a resistência, que o Marquês de Paraná precisou valer-se de toda a sua autoridade para fazer passar a reforma da lei dos círculos, também apoiada pelo próprio Imperador. Mas a sua obstinação triunfou de todos os obstáculos. A Câmara acabou aprovando o projeto que tantas esperanças havia despertado, em algumas correntes da oposição. Mesmo assim, a votação, numa Câmara que refletia a ascensão do Partido Conservador, não conseguiu mais do que 54 votos, contra 36 votos contrários. Apenas 47,7% de uma Assembléia de 113 Deputados, o que era pouco, dada a autoridade do Marquês de Paraná e a circunstância de se fazer da aprovação do projeto uma questão de confiança.

Aconteceu, porém, que o Marquês de Paraná tinha contados os seus dias de vida. Morreu antes da eleição que deveria constituir a prova da excelência do projeto. Embora os Ministérios, que vieram depois, manifestassem o propósito de fidelidade à memória do companheiro e chefe havia pouco desaparecido, não foi possível sopitar a expansão da corrente que não se conformava com o regime do escrutínio uninominal. Daí a apresentação do projeto que se converteu no Decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860, alterando a lei de 1846 e o decreto de 1855, dispondo no § 2º do artigo primeiro:

“As Províncias do Império serão divididas em Distritos de três Deputados cada um.”

Era a substituição do voto dos círculos de um Deputado pelo voto por Distritos de três Deputados. Não seria, em suma, também um voto distrital, embora nada tivesse de comum com o regime do escrutínio uninominal? Daí as minhas restrições à classificação de voto distrital, pois que sempre houve Distritos eleitorais e só uma vez prevaleceu o voto uninominal. Considerada a data dos dois decretos, o de 19 de setembro de 1855 e o de 18 de agosto de 1865, pode-se dizer que o regime do voto uninominal não chegou a completar cinco anos, não obstante algumas confusões que pessoas alheias a esses problemas possam fazer, sem perceber que o Distrito sempre existiu, mas que o voto uninominal não alcançou cinco anos de vigência.

BELISÁRIO DE SOUSA, a maior autoridade no assunto, autor de um livro magistral na escassa bibliografia da matéria, observou que “a curta duração da Lei dos Círculos, pela qual só se fez uma eleição, não deixou aparecerem todos os seus males”.

Como se vê, um epitáfio breve, que bem se poderia traduzir em latim: **Parce sepultis**. Poupem-se os mortos. Embora os epitáfios políticos não excluam o milagre da ressurreição, que pode trazer de novo o Duque de Morny, com os seus conselhos aos Prefeitos da França, para ensiná-los a distinguir melhor entre os amigos e os inimigos dos Governos constituídos."

Ainda, sobre as instituições políticas do Império, vale reproduzir, na íntegra, substancioso estudo do Professor VICENTE DE PAULO BARRETO⁽⁹⁴⁾, no qual são focalizados, entre outros temas, os debates travados no Parlamento, que culminaram com a instituição do círculo eleitoral no Brasil (decreto de 1855), as vantagens e desvantagens do Distrito; as implicações do sistema para o aperfeiçoamento da representação política, a questão das incompatibilidades, a garantia da representação das minorias (Lei do Terço); as razões da modificação do processo eleitoral, através do decreto de 1860 (aumento do número de Deputados por Distrito); e as demais normas eleitorais do Império.

A importância do estudo para uma reflexão profunda e elucidativa da evolução do pensamento democrático do Parlamento encontra-se no que diz o mestre, em termos conclusivos: "O que se vê na História brasileira e na História do Império, pelo menos o que podemos detectar nessa pesquisa nos **Anais** do Parlamento Imperial, é uma tendência, uma vocação para uma maior democratização do Poder Jurídico no Brasil."

Vamos evocar, a seguir, o referido estudo:

O PROF. VICENTE DE PAULO BARRETO — "A exposição que pretendo fazer nesta manhã é consequência de uma pesquisa que vem sendo realizada aqui na Universidade de Brasília, pesquisa essa oriunda de um curso sobre o tema geral de Relações de Direito e Política e o qual está sendo possível graças à colaboração do Conselho Nacional de Pesquisas. Este curso tem como etapa final o levantamento de uma pesquisa sobre sistemas de representação política no Brasil, especificamente sobre a questão do voto distrital. A pesquisa ainda está em fase de montagem, fase final de elaboração das nossas conclusões, e procurou, estudando os **Anais** do Parlamento brasileiro desde suas primeiras manifestações, logo depois da Independência, até a Constituinte de 1967, fazer uma comparação entre a discussão que se processava dentro do Parlamento e as leis nascidas dessa discussão.

Estamos procurando determinar o que se discutia quando se fazia a lei, e por que a lei era de uma forma e não de outra, porque o voto distrital nasceu em determinada fase da nossa História, e não antes, quais as propostas apresentadas pelos parlamentares e quais as razões pró e contra em relação aos diferentes sistemas de representação.

Na atual fase de nossa pesquisa, temos já delineado — e é isso que me proponho expor hoje — um levantamento da discussão que se processou no Parlamento brasileiro, no período do Império, isto é, o período que começa com a Proclamação da Independência e vai até a Proclamação da República.

Evidentemente, para não fatigar o auditório nem tornar a exposição extremamente pesada, vamos enfocar alguns momentos legislativos, alguns momentos legais da história eleitoral do Império brasileiro, começando com

(94) Conferência proferida na UnB, em 3-9-80, in "Modelos Alternativos de Representação Política no Brasil e Regime Eleitoral, 1821-1921" — **Cadernos da UnB** — 1981, págs. 72 e segs.

as chamadas Instruções Eleitorais baixadas pelo Imperador, logo depois de ter outorgado a Constituição de 1824 — a Constituição do Império — até a famosa Lei Saraiva, de 1881, que estabelece o sistema de eleições diretas no Império brasileiro.

O que se observou é que, ao ser proclamada a Independência, seguiu-se um período de emancipação política, quando na verdade, começou a ser estruturado o Estado nacional, o Estado brasileiro, e a estrutura jurídica desse Estado brasileiro procurou, sob inspiração do que se chama constitucionalismo liberal, nas primeiras décadas do século XIX, dar uma definição jurídica dos ideais deste constitucionalismo liberal, isto é, dos ideais de liberdade, de igualdade, de segurança e de propriedade.

O que vamos observar na História do Império é que a dinâmica legal das instituições políticas partiu de uma elaboração, de uma constatação das forças políticas atuantes na época da Independência, e progressivamente, o legislador imperial foi aperfeiçoando a lei, e aperfeiçoando-a não em função de sua própria imaginação, mas em resposta a colocações, a exigências de forças políticas, econômicas e sociais atuantes na sociedade.

Como referimos há pouco, a primeira lei eleitoral brasileira, se podemos chamar assim, foram as chamadas Instruções Eleitorais de 1824, que vieram para vigorar por mais de vinte anos, só tendo sofrido uma primeira modificação já na década de 40 do século XIX.

Em linhas gerais, elas fixavam o processo eleitoral dentro dos seguintes critérios: os parlamentares que constituíam o Poder Legislativo e os membros dos Conselhos-Gerais de Província — como se sabe, no Império havia Províncias, e não Estados — seriam eleitos de forma indireta pelos chamados colégios eleitorais, que, por sua vez, eram compostos por eleitores que haviam sido eleitos nas chamadas eleições primárias, das quais participavam todos os cidadãos.

Aqui é necessário fazer um pequeno parêntese: quando dizemos que, no Império, as eleições primárias iriam eleger aqueles eleitores que iriam eleger a representação política da Nação, dizemos que todos os cidadãos participavam e temos de fazer uma pequena observação. É que o Império brasileiro foi tipicamente um Estado chamado liberal. Que quer dizer isto? É que todos os cidadãos que preenchessem determinadas exigências, condições que a própria Constituição Imperial fixava, podiam participar.

Então, portanto, quando nos referimos aos cidadãos, ao povo politicamente ativo, estamos nos referindo, na verdade, a parte dele, e não a todo o mundo. Isto quer dizer — e depois vamos voltar a este tema — que o Estado liberal não é necessariamente um Estado democrático, isto é, não é um Estado em que todos participam da escolha dos governantes. É um Estado onde há o império da lei, onde se garantem as liberdades, mas o processo de escolha política é restrito, ou se encontra fechado em torno de um número determinado de pessoas, fixado na Constituição.

Dispondo sobre essas eleições, determinava a Constituição que as nomeações — como eles chamavam — dos Deputados e Senadores e dos membros dos Conselhos-Gerais das Províncias seriam realizadas, assim, através de eleições indiretas elegendo a massa desses cidadãos ativos em assembleias paroquiais os eleitores de Províncias e estes, os representantes da Nação e das respectivas Províncias.

Agora, quem votava? Quem participava do jogo político? Nas eleições primárias, isto é, nas eleições em que todos os cidadãos poderiam votar, teriam voto os cidadãos brasileiros no gozo de seus direitos políticos e estrangeiros naturalizados, sendo, no entanto, excluídos de votar nessas assembleias paroquiais, nessas eleições primárias, os menores de 25 anos, os religiosos, os chamados “filhos de família”, os criados de servir e — diz a

Constituição — os que não tivessem de renda líquida anual cem mil réis por bem de raiz, indústria, comércio ou emprego.

Isso significava o seguinte: que a qualificação política, a qualificação eleitoral, era determinada em função desta exigência constitucional, de uma exigência econômica, isto é, de uma possibilidade de o cidadão ter pelo menos cem mil réis de renda. Mas continuava o sistema, que era admiravelmente bem encaixado.

Essas são as exigências para participar da eleição dos eleitores, daqueles que vão eleger os Deputados. Podiam ser eleitores e votar na eleição dos Deputados, isto é, podiam ser escolhidos pelos cidadãos, todos aqueles que podiam votar na assembléia paroquial, é evidente, excetuados — continua a Constituição Imperial — os que não tivessem renda líquida anual de 200 mil réis, os libertos e os criminosos pronunciados em querelas — diz a Constituição — ou devassa.

Exigia-se, portanto, para ser eleitor de Deputado, para que alguém pudesse ser eleito eleitor e pudesse escolher a representação uma renda líquida um pouco acima. Ora, todos os que pudessem ser eleitos, por sua vez, seriam — diz a Constituição — hábeis para serem nomeados Deputados, exceto aqueles que não tivessem renda líquida de 400 mil réis, os estrangeiros naturalizados, os que não fossem católicos (religião do Estado).

A eleição em si, o processo eleitoral, era um procedimento extremamente longo, necessitando de vários dias para sua concretização, para sua materialização. Ainda mais, por um aspecto da identificação da Igreja com o Estado, além de ser a Igreja o centro da comunidade, o centro natural da comunidade, era obrigatório, antes do início das eleições, ou antes do início do processo eleitoral, da qualificação do eleitor, da chamada do eleitor pela Mesa Eleitoral, um culto religioso, para, dizia-se, uma tentativa de acalmar os impulsos, segundo um autor da época, e apaziguar os ânimos, o que, acrescentava ele, também, era quase totalmente inútil.

Esse processo eleitoral, então estabelecido pelas Instruções de 1824, exigia eleições em duas fases distintas — portanto, uma primeira fase é essa das eleições primárias, quando eram escolhidos os membros da comunidade que teriam direito a voto para escolha da cúpula representativa da Nação e de suas Províncias.

O problema do sistema eleitoral do Império começa exatamente aí: no âmbito das eleições primárias. A fase das eleições primárias exigia um procedimento preparatório para qualificação dos votantes, de acordo com os preceitos constitucionais, que lá, na verdade, determinar os requisitos legais para o exercício do voto. Mas, na verdade, o que ocorria é que o procedimento de se qualificar o eleitor, dizer se ele atende ou não determinadas exigências constitucionais, iria cair na mão da chamada Mesa Eleitoral, que foi uma espécie de elemento que os críticos do sistema eleitoral da época acusavam como sendo o grande causador da descaracterização do sistema de representação.

Ora, o primeiro ato do processo eleitoral era o que se chamava qualificação do eleitor, e era perturbadíssimo, diziam os jornais da época.

Estamos cheios dessas referências, e os *Anais* do Parlamento, à época, estão repletos de informações desta natureza.

Essa primeira fase era marcada por grandes perturbações da ordem, tumultos, discussões, agressões físicas. Era a hora, na verdade, em que quem tinha o poder na mão ia decidir quem ia votar, porque a lei, inclusive — e este é um aspecto que, evidentemente, tem sido muito enfatizado nestes cursos que se realizam — pode procurar regular determinada realidade social, mas isso não quer dizer que essa realidade não escape por entre os dedos da lei, que não ultrapasse a lei, que na verdade, às vezes, na prática, desminta os próprios objetivos legais.

Essas Instruções de 1824 tinham, ao ver dos analistas, dos críticos, duas falhas essenciais, que viciaram o processo eleitoral desde o início do Império. Referindo-se a elas, um autor clássico no assunto, FRANCISCO BELISÁRIO, afirmava que o resultado da eleição paroquial dependia absolutamente da Mesa Eleitoral. Seu poder e arbítrio não conheciam limites. Sua formação era a mais irregular e filha, sempre, de desordens e demasias. A essa Mesa, dizia ele, a lei entregava um poder ilimitado. Não havia nenhuma qualificação anterior de votantes. Aceitava a Mesa os votos de quem queria e recusava outros, a pretexto da falta de condições legais.

Isto permaneceu até quando, em 1842, se procurou corrigir alguns defeitos evidentes deste processo eleitoral. Modificou-se, então, a formação da Mesa Eleitoral pela introdução de Juntas que eram compostas pelo Juiz de Paz do Distrito em que estivesse a matriz, como Presidente. Mantinha-se a figura do pároco na Mesa Eleitoral e introduzia-se a figura de um fiscal, que era o subdelegado da paróquia, da freguesia local.

Com isso, pretendia-se diminuir o poder de arbítrio ilimitado da Mesa Eleitoral, da qual dependia, na verdade, o resultado da eleição.

No entanto, somente com a lei de 1843, uma lei muito importante, que vamos ver daqui a pouco, se procurou modificar de forma mais consistente o sistema eleitoral.

Essa lei viria dispor de forma mais precisa sobre os critérios de qualificação dos votantes, para tirar da decisão pessoal da Mesa a interpretação, que era uma interpretação necessariamente política.

Ela dispunha também sobre a formação de Juntas que iriam qualificar o eleitor. Criava uma lista geral dos que tivessem direito de votar nas eleições primárias, lista esta que era feita sob a supervisão das autoridades, principalmente dos membros das Juntas Eleitorais, e que teriam uma cópia afixada no interior de cada matriz, à vista de todos, para que se pudesse, antes mesmo de iniciar o processo eleitoral, antes mesmo das eleições, conhecer nomes e permitir denúncias, queixas e reclamações acerca de ilegalidades porventura existentes.

O que se observa é que não se pode negar — e isso é muito evidente nas discussões havidas no Parlamento — que havia um interesse muito grande em moralizar o voto, no sentido de alcançar certo grau de estabilidade política no menor prazo possível, levando-se em conta a pouca idade do País e sua inexperiência no exercício da autonomia política.

Ora, mesmo com a alteração contida nessa lei de 1846, a História comprova que as eleições primárias continuavam elvadas dos mesmos vícios. Na verdade, o Juiz, por ser Juiz, não tinha maior isenção de julgamento e de ânimo que os Presidentes das Mesas Eleitorais anteriores.

Que ocorre, então? Verifica-se que o processo eleitoral tinha uma estrutura em duas etapas, dois níveis, e começou-se a discutir a questão da validade da persistência desse sistema. Por que razão eleger em dois níveis e não eleger diretamente a representação? Por que continuar neste ritmo em que, evidentemente, os vícios do procedimento eleitoral eram bastante evidentes?

O que, na verdade, se dizia é que o sistema eleitoral servia exclusivamente para manter no exercício do poder os mesmos pequenos grupos. As forças sociais, econômicas e políticas atuantes começavam a exigir também um lugar ao sol, na divisão do bolo político. Queriam também interferir na elaboração da vontade da Nação, da vontade que iria ser expressa nas leis que seriam elaboradas pelos Deputados e Senadores.

Ora, este procedimento eleitoral viria a ser discutido em maior profundidade quando a lei de 1846 começou a ser aplicada. Começou-se a questão-

nar o miolo do procedimento eleitoral. Dizia-se que, além do sistema de eleições indiretas, a eleição de Deputados por Províncias era uma forma de destruir as lideranças locais das freguesias, das pequenas cidades do interior; que a eleição dos Deputados por Província era feita, na verdade, na Capital do Império, e que as listas vinham da Capital do Império montadas; que o interior não tinha voz.

Foi aí, por ocasião da discussão, no Senado, de um projeto apresentado por PAULO BARBOSA e ODORICO MENDES, sobre as modificações a serem introduzidas na lei de 1846, que foi lançada a semente da criação do que se chamou, na época, círculos eleitorais e que hoje, modernamente, chamaríamos Distritos eleitorais.

A lei de 1846, no entanto, teve — e já vamos voltar à questão dos círculos eleitorais — grande importância, porque foi a primeira consolidação da matéria eleitoral, feita no Brasil. Pela primeira vez se procurou fazer um código ordenado sobre um procedimento eleitoral.

Foi uma lei — está bem claro — que se originou da necessidade de controle do processo eleitoral, que, durante 20 anos, foi inteiramente descontrolado. E controle de que forma? Retirando-o da influência do poder central, do poder governamental da Nação. E ela foi apresentada para corrigir, mas o que se observa é que as lideranças políticas da época eram unânimes, como dizia BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS, em afirmar que "é indispensável, o quanto antes, uma lei eleitoral. Do contrário, adeus instituições do País! A lei que existe está desmoralizada, mormente pelos últimos excessos de que foi pretexto". Essa afirmação de BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS era uma afirmação comum, na época, entre as lideranças políticas. Mas as coisas no Brasil andam lentamente. Às vezes, existe uma concordância a nível de políticos, de sociedade, mas, para transformar a teoria, ou o discurso, na prática, leva tempo.

O projeto que se originou na lei de 1846 — projeto que deu uma lei que somente organizou mais o processo eleitoral — foi tachado pelo Barão de Uruguaiana de iníquo, parcial, opressivo, tirânico e anticonstitucional. BARROS PIMENTEL via no projeto tendências mais que democráticas — dizia ele — demagógicas, que se referiam à exótica atribuição de influência às minorias, que, a seu ver, nada tinham que intervir no processo eleitoral e no processo de elaboração legislativa.

Outros, porém, esperavam do projeto de lei a correção dos vícios do processo eleitoral. Na verdade, supunha-se que, removido o arbítrio supremo da eleição, o Juiz de Paz, estaria resolvido o problema.

Ora, quando no Senado, PAULA SOUZA e o Barão de Pindaré acrescentaram diversas emendas a um projeto que discutia a lei de 1846, eles sugeriam abertamente a criação dos círculos eleitorais, dos Distritos eleitorais e estabeleciam, pela primeira vez, o que se chamou incompatibilidades parlamentares, isto é, que cidadãos exercendo cargos — e a lei especificava quais — não poderiam candidatar-se.

BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS, na discussão deste projeto de lei, que ocorreu em 1848, dois anos depois da lei, liderou a crítica à idéia do círculo eleitoral. Sustentava ele que o círculo eleitoral, o Distrito eleitoral estabelecido teria como resultado trazer para o Parlamento as celebridades da aldeia. O sistema representativo, dizia BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS, era o governo dos melhores, dos mais esclarecidos, dos mais virtuosos.

Encontra-se nesta ocasião a colocação do problema das chamadas representações das minorias no Anais do Parlamento brasileiro. O que se considerava é que, na medida em que só houvesse uma representação da Província, e não da freguesia, a voz da freguesia, quando fosse minoritária, diante da voz da Província, não teria uma representação autêntica, não teria uma expressão na elaboração do processo político.

Ora, procurou-se, então, fazer com que os suplentes dos Deputados eleitos fossem eleitos por essas minorias, e nessa época, houve o célebre discurso em que BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS advoga a necessidade de o País ouvir as minorias. Ele diz o seguinte — permitam-me ler: "Senhores, esses suplentes são eleitos da minoria. E ao País não interessa ouvir a minoria? Que infeliz não é a condição do Governo, que acha uma Câmara uniforme? Não pode servir ao País. Pode servir a um Partido, esmagando todos os outros que contrariem ao que a Câmara representa. Ora, se ao País interessam as minorias dos corpos legislativos, se quanto mais livre é o país, com tanto mais atenção ouve a essas minorias, que vantagens nos resultam se impedirmos que apareçam representantes delas no corpo legislativo? É um dos corretivos do atual sistema a eleição dos suplentes como tem sido até o presente considerado."

A partir do Projeto PAULA SOUZA, a questão da representação das minorias coloca-se de forma muito presente, e a questão da vinculação da representação das minorias ao estabelecimento do círculo eleitoral, do Distrito eleitoral.

As discussões sobre o círculo eleitoral, como podem bem imaginar, foram travadas de maneira bastante inflamada, porque a inovação pretendida, segundo alguns parlamentares, era inconstitucional, pois a divisão das Províncias em Distritos modificava, em essência, o disposto no art. 90 da Constituição de 1824, segundo o qual os representantes da Nação deveriam ser eleitos por eleitores de Província, e com o projeto, isso seria alterado, pois tanto os eleitores como a própria eleição passariam a ser não de Província, mas de Distrito. Este, o argumento jurídico.

Assim, as Províncias do Império seriam divididas em tantos Distritos eleitorais quantos fossem os seus Deputados na Assembléia Geral. A Assembléia Geral era a soma de Deputados e Senadores, a soma da Câmara e do Senado, de acordo com o projeto que tinha sido aprovado pela Câmara e que estava sendo discutido no Senado.

Essa divisão seria efetivada pelo governo central, ouvidos os Presidentes de Província, guardando alguns requisitos, ou exigências básicas: primeiro, que as freguesias de que se compusesse cada Distrito eleitoral seriam unificadas entre si, sem interrupção. Segundo: seriam designados por números ordinários e iguais quanto possível, em população de pessoas livres. Terceiro: o Governo designaria para cabeça de cada Distrito eleitoral a cidade ou a villa mais central, onde se reuniriam, num só colégio eleitoral, no dia marcado para a eleição de Deputado, e no local designado pelo Governo, todos os eleitores do Distrito, a fim de efetivarem a eleição.

Ora, a questão das incompatibilidades também vai ser determinada na lei que finalmente estabelecerá o Distrito, ou o círculo, no Brasil, que é a lei de 1855, a qual, além de estabelecer o círculo eleitoral, dispunha sobre a impossibilidade de serem votados para Deputado ou Senador os Presidentes de Província, seus secretários, os comandantes de armas e generais-em-chefe, os chefes de polícia, os inspetores da Fazenda-geral ou provincial, delegados, subdelegados, e ainda os Juizes de Direito e municipais.

É na discussão da lei de 1855 que vamos ter o grande embate, o embate final em que o círculo eleitoral, o Distrito eleitoral sai vitorioso.

FRANCISCO BELISÁRIO, autor já citado, alinha nove argumentos em que se vai basear o estabelecimento do círculo eleitoral, ou do Distrito eleitoral, no Império. O primeiro deles é diminuir a influência do Governo e as fraudes eleitorais; segundo, pôr o eleitor em contato com o eleito; terceiro, facilitar a fiscalização da eleição por parte das Câmaras, o que é difícil e embaraçoso — dizia ele — quando se trata de uma Província inteira; quarto, oferecer menores perigos e abalos à sociedade do que uma eleição geral em toda a Província, pondo em jogo o conjunto de paixões e interesses provinciais; quinto, moderar o espírito de provincialismo; sexto, tirar das grandes

deputações o espírito de união e disciplina que as tornam preponderantes sobre as pequenas; sétimo, diminuir a pressão que sobre o Governo exercem as grandes deputações vinculadas pelos mesmos interesses; oitavo, dar lugar a serem consultados os interesses locais, naturalmente melhor conhecidos dos Deputados do Distrito; nono — este é o principal fundamento, ao qual já nos referimos — impedir que as maiorias locais fossem esmagadas e anuladas pelas províncias, de modo a dar entrada no Parlamento a todas as opiniões políticas.

O argumento contrário ou a favor dos círculos eleitorais, depois que se resolveu a questão de que não era inconstitucional estabelecê-los, voltou-se para a análise das consequências do estabelecimento dos círculos eleitorais no sistema representativo. A própria questão da eleição foi colocada de lado, tendo em vista que, na medida em que houvesse uma representação distrital, poderia haver a representação da minoria. O círculo eleitoral aparecia como a melhor forma de garantir para os opositores da idéia o predomínio da força local mais influente, aquilo que mais tarde viria a ser chamado "coronel".

Assim resumia um autor da época, GABRIEL MENEZES DOS SANTOS, os inconvenientes, para o Poder Legislativo, da instituição do círculo eleitoral: "A organização das Câmaras se deverá também muito ressentir desse novo sistema. Nem todas essas novas candidaturas menos justificadas serão mal sucedidas. Supondo eleições livres, como se devem desejar, os Deputados e Senadores não sairão mais dentre as pessoas notáveis e bastante conhecidas para se fazerem aceitar por uma Província inteira. Os empregados subalternos, as notabilidades de aldeia, os protegidos de alguma influência local serão os escolhidos. Se as eleições não forem livres, o resultado será pior. Quando se indicarem nomes a uma Província, o interesse próprio aconselhará a escolha de pessoa capaz de competir com os outros concorrentes. Se a indicação for a um círculo, ou a um Distrito cujos candidatos sejam menos importantes, a concorrência dispensará tanto escrúpulo na escolha."

Havia também a opinião da defesa do círculo. Além das vantagens adelantadas por FRANCISCO BELISÁRIO, foi, de forma muito precisa, defendido pelo Marquês de Paraná, como Presidente do Conselho, que veio, afinal, fazer a lei do círculo eleitoral, a de 1855.

Dizia ele: "Facilita-se a representação de todas as opiniões existentes no País. As maiorias provinciais sufocam, hoje, as maiorias locais. Uma opinião pode dominar, na maioria de uma Província, mas não dominar em tais ou quais localidades que universalmente aderem a outra opinião. Se todos os colégios da Província tiverem de votar constantemente numa lista de Deputados, é evidente que a opinião local não terá meios de ser representada, porque mesmo a maioria acha meios de prover de suplentes a representação nacional e, conseqüentemente, tira a faculdade de serem representadas opiniões realmente existentes no País, quando seria melhor dar-lhes meios de advogar em sua causa e se fazerem ouvir pelo público, do que condená-las a não ter meio de expor suas necessidades, para poderem ser atendidas pelos altos poderes do Estado. Quando se trata de obter uma boa representação no País, parece que não é para desprezar, com efeito, o conseguimento das representações de todas as opiniões."

Estabelecido o círculo eleitoral pela lei de 1855 — o círculo eleitoral em que se elegia um Deputado por Distrito — realiza-se uma eleição, em 1856, em que persistem os mesmos vícios. A representação, na verdade, necessariamente não se aperfeiçoa, e começa-se a criticar imediatamente o estabelecimento do círculo eleitoral, dizendo-se que a eleição de um Deputado por um Distrito excluiria também os representantes da minoria. Vem uma série de discussões de projetos de lei, há a famosíssima chamada Lei do Terço, em que se procura, através do procedimento eleitoral, garantir a representação dessas minorias. Em 1860 há o alargamento do círculo eleitoral, em que, em vez de um Deputado, começa-se a discutir a necessidade de se eleger mais de um Deputado por Distrito.

Ora, na verdade, a necessidade da modificação do processo eleitoral vai-se tornando de tal forma evidente, de tal forma presente na preocupação das elites políticas brasileiras da época, que o próprio Imperador, na Fala do Trono de 1860, acusa os abusos na aplicação da legislação eleitoral e diz da necessidade de se reformar esse sistema eleitoral, de reformar o sistema de representação política.

O que permanece, no entanto, é que, mesmo quando a lei de 1860 determina o aumento do número de Deputados por Distrito, passando a dois Deputados, no mínimo, para cada Distrito, vamos verificar aquilo que os críticos iniciais, logo no princípio do Império, referiam: a falha do sistema de representação política, ligada mais ao sistema de dois graus na eleição do que propriamente à questão da eleição da Província ou do círculo eleitoral. Retoma-se o problema da necessidade de se democratizar o sistema eleitoral, na verdade.

O Partido Liberal da época levanta a bandeira de que é necessário que se eleja diretamente a representação política e de que exigências constitucionais, as chamadas exigências do censo, de pessoas que tivessem um mínimo de renda para que participassem das decisões do processo político, sejam mantidas. Era a questão da eleição direta, mas censitária, que vai ser consagrada, finalmente, em 1881, com a famosíssima Lei Saraiva.

Qual o sentido disso tudo, para nós? O que se observa, no cômputo geral dessa história toda? É que o Império brasileiro começa se organizando em função de — e para atendê-las — forças políticas sociais e econômicas que fizeram, na verdade, a Independência e que estabeleceram, desde o início, a necessidade de que as relações políticas, de que o Estado fosse regulado através de um estatuto legal, fosse o que se chama modernamente um Estado de Direito. Mas observa-se também que o caminho da História brasileira — e esse caminho se refletiu de forma extremamente presente na legislação Imperial — era no sentido de que fosse um Estado de Direito, mas que incorporasse ao processo político um número cada vez maior de pessoas. Como foi feito isso? Primeiro, na tentativa da vinculação do eleitor com o eleito, no Distrito. Fracassada essa tentativa, passa-se à necessidade da participação direta do cidadão na eleição direta dos seus representantes, e o próximo passo — que não foi dado, finalmente, pelo Império — seria exatamente a abolição do censo, isto é, da necessidade de uma condição econômica para participação no processo eleitoral. O que se vê na História brasileira e na História do Império, pelo menos o que podemos detectar nessa pesquisa nos *Anais* do Parlamento Imperial, é uma tendência, uma vocação para uma maior democratização do poder jurídico no Brasil.

Acho que não somente a importância dessa experiência para nós, como brasileiros, do ponto de vista histórico, é muito válida, como acho que, para nós, neste momento que hoje vivemos, se torna cada vez mais evidente.”

II — CÓDIGO ELEITORAL DE 1932: SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL — NORMAS CONSTITUCIONAIS PERTINENTES — EXPOSIÇÃO DAS TENTATIVAS PARA A IMPLANTAÇÃO DO VOTO DISTRITAL

O ano de 1930, como já se disse, encerra o período de aplicação do voto distrital entre nós.

As distorções verificadas na prática da eleição distrital na República Velha não eram compatíveis com as idéias democráticas dos revolucionários de 30.

“Durante toda a Primeira República, a prática de um voto distrital deformado, que contribuía para as dominações oligár-

quicas, fez com que o sistema chegasse à Revolução de 1930, tido como um processo eleitoral espúrio, cuja finalidade seria de garantir a perpetuação de determinados grupos no Poder" (Jornalista ANTÔNIO CELSO SOUZA E SILVA — **Jornal do Brasil**, de 23-3-80).

"... A prática da eleição distrital na República Velha, no entanto, foi menos proveitosa do que no tempo do Império. Apesar de consagrado em várias leis eleitorais, o voto distrital não foi efetivamente respeitado durante a República e, na verdade, ajudou a manter as estruturas de poder e a dominação das oligarquias.

Com o Código Eleitoral de 1932, em plena fase revolucionária do movimento de 1930, o sistema de Distritos eleitorais foi abandonado e nunca mais fez parte da legislação, apesar das tentativas ensaiadas, a partir de 1958" (texto da revista **Visão**, de 18-9-78).

Entre as inovações introduzidas pelo Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), tais como: voto secreto, voto das mulheres, criação da Justiça Eleitoral, obrigatoriedade de alistamento e voto, inclua-se, por conseguinte, a representação proporcional, nos termos do art. 56, **verbis**:

"O sistema de eleição é o do sufrágio universal direto, voto secreto e representação proporcional."

"Daí até o ano de 1977, a regra constitucional a ser observada foi sempre no sentido da representação proporcional. Em 1934, com um sistema misto de representação proporcional e representação classista (art. 23 da Constituição), procedimento disciplinado pelo Código Eleitoral de 1935 (Lei nº 48, de 4 de maio). A regra-morta de 1937 estabelecia uma eleição indireta e proporcional para a Câmara dos Deputados, mas nunca foi aplicada. Em fevereiro de 1945, já nos estertores do regime, se pretendeu mudar o processo pela Lei Constitucional nº 9, para representação proporcional e voto direto.

A regra constitucional da redemocratização (arts. 56 e 134 da Constituição de 1946) volta a falar em representação proporcional, o que não sofre alteração nem com a Emenda Parlamentarista de 1961, nem com os Atos Institucionais de 1964 e de 1965. A representação proporcional dos Partidos Políticos é reiterada no texto de 1967, em seu art. 143.

Já em 1969, com a modificação da Constituição pela formalmente denominada Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro daquele ano, o triunvirato militar, governando no impedimento do Presidente Costa e Silva, estabelece uma alteração no dispositivo constitucional. O art. 148 passa a ter a seguinte redação:

"**Art. 148** — O sufrágio é universal e o voto é direto e secreto, salvo nos casos previstos nesta Constituição; os

Partidos Políticos terão representação proporcional total ou parcial, na forma que a lei estabelecer."

Nesta nova redação está a chave da modificação possível do sistema eleitoral. Ele pode deixar de ser de representação proporcional **total**, como é nos tempos de hoje, para ser de representação proporcional **parcial**.

Isto quer dizer que o sistema proporcional e o majoritário poderão coexistir na eleição para a Câmara dos Deputados e, igualmente, para as Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais. Portanto, basta que a lei eleitoral seja alterada, desnecessário se fazendo a emenda constitucional, para poder se adotar em nosso País um sistema eleitoral misto, como ocorre na República Federal da Alemanha" (95).

As normas constitucionais posteriores acrescidas à Constituição de 1967, na forma da Emenda nº 1, de 1969, pela Emenda Constitucional nº 22, de 1982, dispensam outros comentários a respeito da possibilidade ou não da adoção, entre nós, de um sistema de representação proporcional e majoritário, tendo em vista o disposto no art. 148 supratranscrito.

Parece-nos, entretanto, relevante assinalar que, independentemente da reiteração das normas constitucionais garantidoras da representação proporcional dos Partidos Políticos, as tentativas para a reinscrição do voto distrital no Direito público brasileiro, não sofreram solução de continuidade de 1958 até o ano de 1982.

Sob o regime da Constituição de 1946, com a aplicação plena, portanto, da regra da representação proporcional, estudos e projetos foram elaborados no âmbito do Congresso Nacional, visando à implantação no Brasil do sistema distrital de eleição:

"(. . .) Em 1958, por solicitação do então Ministro da Justiça, Cyrillo Júnior, o Ministro EDGARD COSTA apresentou um projeto de "inovação do sistema eleitoral" que mantinha a representação proporcional prevista na Constituição de 1946, mas estabelecia que a votação deveria ser feita por **Distritos**.

Era um pouco diferente o projeto apresentado pelo Senador MILTON CAMPOS, em 1960. Mantinha também a proporcionalidade exigida na Constituição, mas estendia a votação distrital às Câmaras Municipais, onde houvesse mais de 3 mil eleitores para cada Vereador a ser eleito. Permitia a inscrição de um mesmo candidato em até três Distritos diferentes, mas os eleitores só poderiam votar em um candidato por Distrito.

O projeto do Deputado OSCAR DIAS CORRÊA, de 1963, tentava estabelecer, pela primeira vez, um sistema distrital misto, em que uma parte dos candidatos seria eleita pelos Distritos e outra em pleito geral. As duas votações, no entanto, respeitariam a proporcionalidade prevista na Constituição.

(95) Professor PALHARES MOREIRA REIS, *op. cit.*, págs. 226 e 227.

Em 1964, o então Deputado FRANCO MONTORO apresentou projeto em que mantinha o sistema misto, mas tornava o voto distrital majoritário. A diferença é fundamental: pelo Projeto MONTORO, o voto distrital é majoritário. Portanto, seriam considerados eleitos os candidatos que obtivessem mais votos em cada Distrito, independentemente da **performance** geral do Partido. Uma parte dos candidatos, no entanto, se submeteria à eleição geral, proporcional, de forma a caracterizar o sistema misto, distrital e geral, majoritário e proporcional. Cada eleitor votaria duas vezes: uma no candidato do Distrito e outra no candidato geral, apresentado nas listas do Partido" (96).

Com o diploma constitucional de 1967, na forma da Emenda nº 1, de 1969, permitindo a representação proporcional total ou parcial, outros estudos e projetos foram elaborados, como se observa do registro feito pela revista **Visão**, de 18-9-78:

"Em 1969, num estudo encaminhado ao Presidente nacional da ARENA, RONDON PACHECO, o então Deputado GUSTAVO CAPANEMA sugeria a adoção do voto distrital. Seu estudo nunca foi apresentado ao Congresso como projeto de lei, mas adotava o sistema distrital misto, majoritário e proporcional.

Enviado à Europa pelo Congresso, CAPANEMA estudou de perto o sistema de eleição distrital da Alemanha, ao qual aderiu como solução mais adequada à realidade brasileira. De acordo com o estudo do atualmente Senador GUSTAVO CAPANEMA, seria implantado um sistema "ecclético". Cada Estado elegeria metade de seus Deputados estaduais e federais pelo voto distrital, majoritário. E a outra metade seria eleita por votação geral respeitando-se a proporcionalidade e o **quorum** obtido pelos Partidos.

Nos **Anais** legislativos consta ainda um projeto do ex-Deputado ALFEU GASPARINI instituindo o voto distrital. O projeto acabou arquivado, em 1975, na própria Câmara dos Deputados, sem ter sido sequer apreciado pelo Senado como Casa revisora.

Pelo menos desde 1974, no entanto, o Deputado federal paulista RAPHAEL BALDACCI FILHO circula pelo interior do Estado proferindo palestras em favor da adoção do voto distrital. No final de 1977, BALDACCI entregou ao Presidente da República, via Chefe da Casa Civil, um documento contendo sugestões "para o aprimoramento político da Nação". Entre as sugestões está a adoção do voto distrital misto. Anexo às justificativas para a idéia, estava um projeto de decreto-lei, com 42 artigos, que seria promulgado pelo Presidente da República, detalhando o sistema distrital a ser adotado. As sugestões do Deputado já estavam explicitadas em um documento preparado algum tempo antes por BALDACCI e pelo Vice-Governador de São Paulo,

(96) Texto da revista **Visão**, de 18-9-78, pág. 29.

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, então professor de Direito Constitucional da Universidade de São Paulo.

Por razões desconhecidas, o voto distrital não foi incluído nas reformas políticas enviadas pelo Governo ao Congresso.”

Nenhum dos estudos citados, bem como nenhum dos projetos apresentados conseguiram sensibilizar a opinião do Congresso Nacional para a reforma do sistema eleitoral. As proposições, em geral, foram arquivadas na própria Câmara de origem⁽⁹⁷⁾. No capítulo seguinte, iremos enumerar algumas proposições legislativas visando à implantação do voto distrital. Os projetos iniciais, independentemente da autoria, serão publicados na íntegra, os subseqüentes, quando de autoria de Senadores, também o serão, enquanto os demais serão registrados através de ementa.

III — PROJETOS APRESENTADOS

a) Senado Federal

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 38, DE 1960

Institui os Distritos eleitorais para a eleição de Deputados.

(Do Sr. Milton Campos)

Art. 1º — Até quatro meses antes do pleito para Deputados federais, cada Tribunal Regional Eleitoral dividirá o Estado sob sua jurisdição em Distritos eleitorais, em número igual ao dos lugares a serem preenchidos.

§ 1º — Respeitados, quanto possível, os limites das Zonas Eleitorais, os Distritos terão número aproximadamente igual de eleitores inscritos.

§ 2º — Nos Municípios em que o corpo eleitoral ultrapassar o número previsto no parágrafo anterior, far-se-á a subdivisão em Distritos, englobando-se, se necessário, para fins de arredondamento, Zonas Eleitorais contíguas, de pequeno eleitorado.

Art. 2º — Os eleitores de cada Distrito só poderão votar em um dos candidatos aí inscritos.

Parágrafo único — A transferência de um para outro Distrito, ainda que no mesmo Município, só poderá ser feita no prazo e nos termos da legislação em vigor.

Art. 3º — Os Partidos Políticos, ao inscreverem seus candidatos, indicarão o Distrito em que cada um vai concorrer.

Art. 4º — É permitida a inscrição do mesmo candidato até em três Distritos diferentes, sempre pelo mesmo Partido.

Art. 5º — As eleições serão processadas mediante cédulas oficiais, impressas e distribuídas pela Justiça Eleitoral.

§ 1º — À direita da cédula oficial, constarão os nomes de todos os Partidos, por ordem alfabética, vindo a seguir, na mesma linha do lado esquerdo, o nome do candidato do Partido, se houver.

§ 2º — Os nomes dos Partidos e dos candidatos serão precedidos de um retângulo, para assinalação do voto.

§ 3º — O voto poderá ser dado somente ao Partido, no Distrito onde este não haja registrado candidato, e, nesse caso, influirá para o cálculo do quociente eleitoral e do quociente partidário.

(97) Obs.: Os Projetos de Lei do Senado n.ºs 1.280, de 1977, e 283, de 1979, foram desarquivados e tramitam, atualmente, na Câmara Alta.

§ 4º — É nulo o voto dado a mais de um Partido ou candidato.

Art. 6º — Os resultados da eleição em todos os Distritos do Estado serão somados, para verificação do quociente eleitoral e do quociente partidário, na forma da legislação em vigor.

Art. 7º — Determinados os lugares que cabam ao Partido, o respectivo preenchimento se fará segundo a ordem decrescente de votação nominal dos seus candidatos.

Parágrafo único — Na hipótese prevista no art. 4º, será considerada, para a colocação do candidato, aquela dos Distritos onde haja obtido maior votação.

Art. 8º — Nas eleições para Deputados às Assembléias Legislativas estaduais, a divisão do Estado em Distritos se fará nas mesmas bases e forma estabelecidas nesta Lei.

Parágrafo único — A permissão constante do art. 4º se estenderá, nessas eleições, até cinco Distritos para o mesmo candidato.

Art. 9º — Do mesmo modo se procederá para as eleições municipais, nos Municípios em que haja mais de três mil eleitores para cada Vereador a ser eleito, cabendo a divisão em Distritos ao Juiz da respectiva Zona, com recurso necessário para o Tribunal Regional Eleitoral.

Parágrafo único — Se houver mais de um Juiz Eleitoral no Município, a divisão será feita de comum acordo entre eles, ou, não havendo unanimidade, pelo Tribunal Regional Eleitoral.

Art. 10 — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, em 25 de novembro de 1960.

Justificação

Em 1958, quando, na Câmara dos Deputados, se cuidou da aplicação da cédula única às eleições para aquela Casa do Congresso, tive oportunidade, na Comissão de Constituição e Justiça, de sugerir um projeto que, pela divisão dos Estados em Distritos de um candidato, facilitasse a aplicação do sistema da cédula única. O projeto, embora sugerido, não chegou a ser apresentado, a fim de que a inovação, pelos debates que provocaria, não perturbasse o andamento do projeto em discussão. Veio daí a lei em vigor, que adotou, dentro do sistema da circunscrição única e da numeração dos candidatos, a cédula oficial para os pleitos legislativos.

A primeira aplicação dessa lei se fez agora no novo Estado da Guanabara, para a eleição dos constituintes. E muitas foram as críticas que se levantaram. Efetivamente, sendo grande o número dos representantes a se elegerem e não pequeno o número dos Partidos Políticos que concorrem, é fácil estabelecer-se a balbúrdia, sobretudo em Estados que elegem cerca de quarenta Deputados federais e o dobro de Deputados estaduais. Em consequência dessas dificuldades, chegou-se a sugerir a volta ao antigo sistema de cédula individual, o que seria um retrocesso lamentável no caminho do aperfeiçoamento do nosso processo eleitoral.

A cédula individual não pode voltar. Ela começa por afastar do pleito os menos afortunados, que não possam gastar vultosas quantias na impressão de muitos milhares de cédulas e na sua distribuição pelo território de todo um Estado. Além disso, facilita a pressão sobre os eleitores e as mil e uma faces da fraude. É esse um assunto sobre o qual não se precisa insistir.

A solução, assim, deve ser a manutenção do sistema da cédula oficial, com as alterações tendentes a facilitar-lhe a prática.

A divisão do eleitorado por Distritos, com um ou alguns poucos candidatos em cada um, tem sido lembrada, e há no Congresso projetos nesse sentido. Mas apresentam todos o defeito de dar em consequência o sistema do voto majoritário, o que é impossível em face da Constituição, que adotou em termos imperativos a representação proporcional (art. 134). Daí a necessidade de se conciliar o sistema distrital ou paroquial com a representação proporcional constitucionalmente imposta.

Esse objetivo foi atingido pelo projeto, que se inspira em sugestões oferecidas, há alguns anos, pelo eminente historiador e publicista JOÃO CAMILO DE OLIVEIRA TORRES, e mereceu aplausos em *simposium* realizado em São Paulo, a que compareceram magistrados e estudiosos do assunto. Aplausos vieram também de outros setores interessados, ao lado de críticas e observações dignas de apreço. A estas dei a merecida atenção para formular o projeto nos termos em que é agora apresentado ao Senado, e o faço sobretudo com o propósito de suscitar o debate parlamentar, cujas luzes poderão melhorar a proposição ou mesmo sacrificá-la, pela revelação, que admito, de seus inconvenientes em maior tomo do que suas vantagens.

Entre essas vantagens, enumerarei algumas:

1) O projeto facilita ao extremo a prática da cédula oficial. Se esse sistema é imprescindível à correção dos pleitos, urge torná-lo fácil, para que não seja um embaraço aos eleitores. As grandes listas, a que o círculo único obriga, serão eliminadas. Nos Estados mais populosos, sendo vários os Partidos, os candidatos serão algumas centenas. Inscrever-lhes os nomes seria adotar enorme lista, de manejo penoso. Reduzi-los a números, como se fez no Estado da Guanabara, seria menos adequado e levaria facilmente o eleitor à confusão. Além disso, o nome importa muito. Os Partidos não têm por enquanto prestígio, tradição e organização suficientes para que o eleitor se contente com a legenda. Daí a importância que assume o nome do candidato, que é ainda, em nossa realidade política, o que dá força aos Partidos e o que interessa ao eleitor. Com o sistema paroquial, como cada Partido apresenta apenas um nome em cada Distrito, por muitos que os Partidos sejam, nem tão grandes e incômodas serão as listas que o eleitor terá de utilizar. Além disso, a escolha lhe será mais fácil, porque, via de regra, estará diante de nomes conhecidos.

2) No regime eleitoral vigente, vem se tornando insuportável a emulação entre os candidatos do mesmo Partido. Os pleitos são espetáculos de *desarmonia entre correligionários*, comprometendo a coesão partidária. Se os Partidos são, constitucionalmente, essenciais ao regime, urge fortalecê-los pela homogeneidade, e não dividi-los pelas lutas internas. O projeto evita esse inconveniente e permite que o Partido funcione, transformando cada candidato em colaborador dos outros, dentro da mesma agremiação; e esta é que lucra.

3) A arregimentação eleitoral e partidária é mais simples, uma vez reduzida a pequena área. Com isso torna-se mais fácil a eleição e não haverá dificuldade em se encontrarem candidatos, livres de despesas eleitorais e dos incômodos de uma atuação que, pelo sistema vigente, tem de se desenvolver em pontos distantes do território estadual. No momento, é tão penosa uma eleição que os Partidos, ainda os maiores, não conseguem apresentar listas completas. Só quem tem condições objetivas excepcionais suporta ser candidato, dispondo-se a uma arregimentação difusa, difícil e dispendiosa, mesmo (é óbvio) sem se ter em vista o vício da corrupção. O projeto permite que qualquer cidadão prestigioso e estimado em sua região ou em sua cidade possa candidatar-se sem maiores sacrifícios.

4) Note-se que o projeto não chega a estabelecer propriamente a **representação distrital**, mas o que institui é apenas a **votação por Distritos**. É mais uma técnica eleitoral do que um sistema de representação. Mas não há dúvida que a votação, aproximando o eleitor do candidato, se torna mais autêntica. Não há motivo para se invocar com inteira pertinência o precedente imperial da "Lei dos Círculos", que o Marquês do Paraná introduziu na reforma eleitoral de 1885. Mas merece ser recordado o famoso debate a que aquela reforma deu causa e que JOAQUIM NABUÇO registra em *Um Estadista do Império* (ed. 1936, vol. I, p. 156). Paraná não temia a procedência da crítica que prenunciava o risco de se encher o Parlamento de "celebridades de aldeia", em prejuízo dos grandes nomes nacionais, com experiência dos negócios públicos, mas sem círculos eleitorais enfiados a eles. A isso respondia o Presidente do Conselho que os representantes saídos do novo sistema seriam mais autênticos e mais atentos aos interesses que iriam representar e, de qualquer modo, seriam preferíveis aos "Deputados de enxurrada".

Hoje, sobretudo se forem bem organizados os Partidos, a crescente compreensão do povo não impedirá que sejam votados vitoriosamente nos pequenos círculos as grandes figuras, em torno das quais se congregue a opinião pública local, refletindo a opinião

pública nacional e sadlamente orientada pelos Partidos. Estes terão, na ressalva do art. 4º do projeto, o ensejo de facilitar aos seus grandes nomes a possibilidade da vitória. Mas, como quer que seja, a preferência pelos homens do lugar, se pode prejudicar o brilho da representação, assegura-lhe, por outro lado, autenticidade e legitimidade profundas, que contribuem para fortalecer o regime democrático representativo, através daqueles "gênios invisíveis da cidade" a que se refere GUILHERME FERRERO.

5) Do ponto de vista da corrupção eleitoral, que é a grande chaga do regime, talvez se argumente que, limitada a área de incidência da compra de votos, ter-se-á facilitado o êxito dos corruptores. O argumento impressiona. Mas há a considerar que, na pequena área do Distrito, as resistências podem surgir com mais eficácia, sobretudo se se arregimentarem os homens bons do lugar. A vigilância será mais viva, maior o escândalo e mais terrível a desmoralização dos que participarem da corrupção. De resto, poderão ser tomadas providências preventivas e repressivas no Código Eleitoral. E, de qualquer forma, dificilmente a incidência da corrupção será maior do que atualmente, quando ela se dilui por montes e vales, generalizando, da parte de muitos candidatos, uma prática que tende a afastar os homens de bem dos prêmios eleitorais.

Em suma, o que se pretende com o projeto é uma conciliação do sistema proporcional com a votação por Distritos. Não se toca no preceito constitucional mas adota-se uma técnica de votação que facilita o uso imprescindível da cédula oficial. Prestigiam-se os Partidos, sem se lhes permitir o despotismo da escolha dos candidatos, como sucederia com o voto de legenda. Caminha-se para a verdade eleitoral e, sobretudo, simplifica-se a missão do eleitor, que deve ser, em última análise, a preocupação dominante do legislador. E as eleições, ganhando maior naturalidade, serão mais autênticas e darão mais solidez e maior legitimidade ao governo democrático.

As soluções políticas nunca são perfeitas e suscitam sempre um exame comparativo das vantagens e desvantagens. O projeto vale como um convite a esse exame, depois do que se decidirá se ele convém ou não à nossa realidade social. — Milton Campos.

(DCN — S. II — 26-11-60.)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 280, DE 1977

Institui o voto distrital, e dá outras providências.

(Do Sr. José Sarney)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — A eleição para Deputados federal e estadual obedecerá ao critério da divisão por Distritos.

§ 1º — Cada Estado ou Território terá tantos Distritos quantas vagas de Deputados federais a preencher.

§ 2º — Cada Distrito elegerá 1 (um) Deputado federal e, nos Estados, 3 (três) Deputados estaduais.

Art. 2º — O Tribunal Superior Eleitoral, ouvidos os Tribunais Regionais Eleitorais, dividirá o território nacional em Distritos, obedecidos os seguintes critérios:

- I — população;
- II — contigüidade de áreas; e
- III — aspectos sócio-econômicos.

§ 1º — A sede do Distrito será o Município de maior população.

§ 2º — É vedada a divisão territorial de Município para integrar Distrito diferente.

§ 3º — Aprovada a divisão prevista neste artigo, só se poderá alterá-la após a realização de duas eleições sucessivas.

§ 4º — Não poderá haver diferença populacional superior a 15% (quinze por cento) entre o Distrito de maior e o de menor densidade demográfica no mesmo Estado ou Território

§ 5º — Do ato que homologar a divisão nacional dos Distritos, caberá recurso, no prazo de 30 (trinta) dias de sua publicação, ao Supremo Tribunal Federal.

Art. 3º — As regiões metropolitanas definidas em lei constituirão Distritos únicos, representados idealmente, sem prejuízo do disposto no § 4º do artigo anterior, por tantas unidades distritais quantas lhes sejam cabíveis na forma dos critérios referidos no art. 3º, processada a escolha dos eleitos pela totalidade dos sufrágios apurada em toda a respectiva região.

Parágrafo único — Em cada região metropolitana, os eleitos serão considerados representantes de todas as unidades distritais da região.

Art. 4º — Podem os Partidos registrar até 2 (dois) candidatos para cada vaga na eleição distrital.

§ 1º — Não se admitirá registro de candidato em mais de 1 (um) Distrito, no mesmo pleito.

§ 2º — Sem prejuízo das vagas a que se refere o caput deste artigo, qualquer candidato preterido nas Convenções partidárias poderá inscrever-se para disputar o pleito, desde que seu pedido de registro seja subscrito por mais de 3% (três por cento) do eleitorado do respectivo Distrito, obrigando o candidato a declinar o Partido pelo qual se inscreve.

Art. 5º — Até que seja aprovada a divisão prevista no art. 1º, os Estados constituirão Distritos únicos, na forma do art. 3º.

Art. 6º — A eleição para Vereador continuará a ser feita pelo sistema proporcional.

Art. 7º — Ficam isentos do domicílio eleitoral distrital os atuais exercitantes de mandato eletivo.

Art. 8º — Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º — Revogam-se as disposições em contrário.

Justificação

A Instituição do voto distrital no País não encontra qualquer obstáculo de ordem constitucional e atende a uma aspiração que vem sendo sustentada, nas duas Casas do Congresso, desde a 3ª Legislatura, ou seja, ainda no Império da Constituição de 1946.

A dificuldade, no entanto, consiste na constituição dos Distritos eleitorais, de tal sorte que, nos Estados, a medida não resulte em disparidades capazes de revelar "quocientes" eleitorais tão diversos que dificultem a obtenção de candidatos nos Distritos de maior densidade populacional.

Como a Constituição em vigor estabelece o critério populacional, para o estabelecimento do número de Deputados federais por Estados, adotamos, na divisão dos Distritos, tal critério, além do da contigüidade de áreas e da consideração dos aspectos sócio-econômicos.

Cada Estado ou Território teria tantos Distritos quantas vagas de Deputados federais a preencher e, no caso específico dos Estados, em cada Distrito seriam eleitos três Deputados estaduais.

A divisão seria feita pelo TSE, mediante prévia audiência, na prestação de informes dos Tribunais Regionais Eleitorais, determinado, como sede do Distrito, o Município de maior população, não se permitindo que uma só edilidade pudesse figurar, mesmo parcialmente, em mais de um Distrito.

Cada Partido poderia indicar dois candidatos a cada vaga, enquanto os preteridos teriam direito de disputar, sob a legenda, sem prejuízo dos dois inscritos, a eleição, desde que o seu requerimento, nesse sentido, contasse com a subscrição de três por cento do eleitorado do Distrito, o que, de um certo modo, implica em conservar, sob aspecto menos perigoso, o instituto da sublegenda.

Uma vez dividido o Estado ou Território em Distrito, sem que o de maior contingente não ultrapasse em mais de quinze por cento o de menor população, nova reorganização distrital só poderia ser feita após a realização de dois pleitos consecutivos.

Mas, do ato homologatório da divisão nacional dos Distritos, feito pelo Tribunal Superior Eleitoral, caberia, dentro de trinta dias, recurso, de candidato ou de Partido, ou de quem com interesse legítimo em causa, ao Supremo Tribunal Federal.

Quanto às regiões metropolitanas, o art. 3º do projeto prevê sua representação ideal em Distritos únicos, segundo a população e desde que esta não seja superior à do Distrito eleitoral mais denso do Estado, sendo os eleitos, em tal caso, considerados representantes de toda a região.

O art. 4º impede o registro do mesmo candidato em mais de um Distrito e, no que tange aos pleitos a serem realizados nos Estados, antes da divisão distrital prevista, o art. 5º manda aplicar o sistema do Distrito único, previsto no art. 3º

Claro que a lei, decorrente da presente proposição, não seria auto-executável, mesmo porque implícita a regulamentação, pelo Tribunal Superior Eleitoral, dos recursos nela previstos, seja por parte de candidatos preteridos, seja no que tange a outros pleitos dependentes de complementação mais específica.

O sistema de eleição de Vereadores continuará inalterado, mantido o critério proporcional, e, no que tange à exigência do domicílio eleitoral do Distrito, reserva-se a situação dos que se encontram exercitando mandato eletivo.

Acreditamos ter atendido aos vários aspectos, até hoje suscitados, do problema e esperamos a aprovação do presente projeto, que nos parece atender, mais precisamente, aos fundamentos do regime representativo, por vezes adulterado como decorrência da aplicação do princípio da proporcionalidade que, a nosso ver, só deve ser aceito na eleição dos Vereadores.

Sala das Sessões, 18 de novembro de 1977. — José Sarney.

(DCN — S . II — 19-11-77, pág. 6.809.)

PROJETO DE LEI Nº 233, DE 1979, DO SENADO

Institui o sistema eleitoral misto, e dá outras providências.

(Do Sr. Tarso Dutra)

CAPÍTULO I

Das Disposições Preliminares

Art. 1º — A representação popular será constituída, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas dos Estados e nas Câmaras Municipais, por uma parte de mandatários eleitos segundo o princípio da representação proporcional e outra, por aplicação do princípio majoritário, em Distritos eleitorais, observadas as seguintes proporções:

I — para a Câmara dos Deputados e a Câmara Municipal, metade por metade;

II — para a Assembleia Legislativa, dois em cada Distrito para eleição de Deputado federal; e os demais, em eleição proporcional.

§ 1º — Nos Estados com 8 (oito) ou menos Deputados, será de 3 (três), em cada Distrito, o número de candidatos à Assembleia Legislativa, a que se refere o inciso II deste artigo.

§ 2º — Em caso de ser ímpar o número de cadeiras, atribuir-se-á um mandato a mais à representação distrital.

Art. 2º — Na eleição para a Câmara dos Deputados, a circunscrição será o Estado ou Território; para a Assembleia, o Estado; e, para Vereador, o Município.

Art. 3º — A circunscrição será dividida em tantos Distritos eleitorais quantas forem as vagas de mandatários a preencher pelo princípio da eleição majoritária.

§ 1º — O Distrito para Deputado estadual deverá corresponder, em número de eleitores, à metade, aproximadamente, do fixado para eleição de Deputado federal.

§ 2º — Observado o mesmo critério de igualdade eleitoral, a divisão prevista neste artigo corresponderá, no caso do § 1º do art. 1º, a 3 (três) candidatas à Assembléia Legislativa.

Art. 4º — A divisão da circunscrição estadual em Zonas e a destas em Seções Eleitorais atenderá, quanto à competência jurisdicional, à unidade física dos Distritos eleitorais.

Art. 5º — Em cada Distrito eleitoral, os Partidos Políticos poderão concorrer com um candidato, e 3 (três) suplentes, ao mandato a ser constituído.

Parágrafo único — Nas áreas multidistritais de que trata o Capítulo III, os candidatos partidários serão tantos quantos os Distritos eleitorais integrados idealmente no Distrito único.

Art. 6º — O sufrágio é universal e o voto direto, secreto, obrigatório, salvo, quanto ao último caso, as exceções previstas na Constituição.

CAPÍTULO II

Dos Distritos Eleitorais

Art. 7º — Até 12 (doze) meses anteriores à ocorrência de eleição geral, o Tribunal Regional Eleitoral aprovará a divisão em Distritos da respectiva circunscrição eleitoral, tendo em vista, em cada caso, o número de candidatos que possam concorrer ao voto majoritário e, mais, os seguintes critérios:

I — composição quantitativa do eleitorado;

II — contigüidade de área, preservada, quanto possível, a unidade municipal;

III — homogeneidade sócio-econômica.

§ 1º — Caberá aos Juizes Eleitorais propor, até 60 (sessenta) dias antes do encerramento do prazo a que se refere este artigo, a divisão da circunscrição municipal, quando se tratar de eleição para Vereador.

§ 2º — Os Partidos Políticos e o Ministério Público deverão ser ouvidos, em prazo não menor de 10 (dez) dias, a ser assinado pelo Tribunal, sobre qualquer projeto de fixação distrital.

§ 3º — Para o efeito de compor a mais próxima igualdade eleitoral de cada Distrito, o Tribunal aprovará a transferência, para uma Zona, de Seções Eleitorais pertencentes a outra contígua, adotados, quanto possível, critérios geográficos.

§ 4º — A sede do Distrito eleitoral será a do Município de maior população na área.

§ 5º — Do ato que aprovar a divisão distrital caberá recurso de Partido Político, no prazo de 15 (quinze) dias de sua publicação, para o Tribunal Superior Eleitoral, que o julgará em 30 (trinta) dias após o recebimento do processo.

§ 6º — O recurso interposto poderá ser contraditado, dentro do prazo comum de 10 (dez) dias, pelos demais Partidos Políticos que tenham opinado previamente sobre a matéria. Afinal, em igual prazo, falará o Ministério Público.

CAPÍTULO III

Das Áreas Multidistritais

Art. 8º — As regiões metropolitanas definidas em lei e os Municípios, com eleitorado superior ao exigido para formação de mais de um módulo distrital, constituirão Distritos únicos, representados idealmente por tantas unidades distritais quantas lhes forem cabíveis, processando-se a escolha dos eleitos pela totalidade dos sufrágios apurados em toda a área.

§ 1º — Para os efeitos previstos no § 3º do art. 7º, a composição da área do Distrito único será feita pela transferência de Seções Eleitorais de Municípios adjacentes.

§ 2º — Os votos dados apenas à legenda serão atribuídos igualmente, para efeitos de eleição majoritária, entre os candidatos de cada Partido, desprezadas as frações.

§ 3º — A competência jurisdicional, a fixação de locais para instalação de Mesas Receptoras de votos e constituição de Juntas Apuradoras nas Convenções distritais e nos pleitos eleitorais, serão definidas pelo Tribunal Regional Eleitoral.

CAPÍTULO IV

Das Candidaturas

Art. 9º — Somente poderão concorrer a eleições candidatos registrados por Partidos Políticos, observado o disposto nos arts. 5º e 8º desta Lei.

§ 1º — Os candidatos a Deputado federal ou estadual poderão disputar em qualquer Distrito eleitoral, se tiverem seu domicílio no Estado em tempo anterior fixado na lei.

§ 2º — É vedado o registro de candidato por mais de um Distrito eleitoral, bem assim, para eleições de natureza ou de âmbito diferentes.

§ 3º — Em caso de escolha para concorrer a mais de uma Investidura eletiva, o candidato deverá optar por uma delas até o momento de outorgar o consentimento para o respectivo registro.

§ 4º — Se houver desistência ou impedimento para concorrer, os candidatos serão automaticamente substituídos por seus suplentes, observada a colocação de cada um na lista de escolha pela Convenção.

§ 5º — Considerar-se-ão candidatos natos, na eleição pelo voto proporcional, os atuais Deputados federais e estaduais que, até a realização da Convenção Regional, deixarem de manifestar expressamente a intenção de não concorrer à reeleição.

Art. 10 — Será nulo e de nenhum efeito o voto em candidatos cuja escolha contrarie o disposto no artigo anterior e seus parágrafos.

CAPÍTULO V

Das Convenções

Art. 11 — Os candidatos serão escolhidos em conformidade com as normas vigentes e as alterações previstas na presente Lei:

- I — pela Convenção Regional, os que disputarem eleição pelo voto proporcional;
- II — pela Convenção Distrital, os que concorrerem à eleição pelo voto majoritário;
- III — pela Convenção Municipal, os candidatos a Vereador, em ambos os casos.

Art. 12 — No primeiro domingo após a ocorrência da Convenção Regional, realizar-se-ão as Convenções Distritais.

Art. 13 — A Convenção Distrital será presidida pelo Presidente do Diretório do Município referido no § 4º do art. 7º, com a presença, na Mesa Diretora, dos Presidentes dos Diretórios dos demais Municípios do Distrito e do observador da Justiça Eleitoral, devendo ter a seguinte constituição:

- I — Presidente, Vice-Presidente e Secretário dos Diretórios Municipais ou Zonais;
- II — Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores pertencentes ao Partido;
- III — Delegados designados pelos Diretórios Municipais, ou Zonais, em número correspondente a grupos de 500 (quinhentos) eleitores, até 10 (dez) Delegados e, a seguir, por grupos de 1.000 (mil) eleitores filiados ao Partido;
- IV — 2 (dois) representantes dos órgãos de cooperação existentes;
- V — Presidentes dos Diretórios Distritais;
- VI — parlamentares federais e estaduais com vínculo de filiação ao Partido em qualquer dos Municípios que integram o Distrito eleitoral;
- VII — membros dos Diretórios Nacional e Regional domiciliados eleitoralmente no Distrito.

§ 1º — O edital de convocação da Convenção será publicado nos jornais de maior circulação nos Municípios da área e afixados nos Cartórios Eleitorais da Zona, com a antecedência mínima de 8 (oito) dias.

§ 2º — Os representantes de órgãos partidários devem estar no exercício de suas funções para poder votar validamente na Convenção.

§ 3º — Em caso de estar integrado em Distrito eleitoral parte de algum Município, somente poderão constituir Delegado, participar ou votar na Convenção os que forem vinculados às Seções Eleitorais da respectiva área.

§ 4º — A Convenção será instalada às 8 (oito) horas e encerrada, improrrogavelmente, às 14 (quatorze).

Art. 14 — Os candidatos a Deputado e suplente deverão ser registrados, até 48 (quarenta e oito) horas antes da Convenção Distrital, perante o Juiz da Zona Eleitoral, que mandará confeccionar as cédulas para votação.

Parágrafo único — Será válida a escolha de candidato não registrado, desde que venha a alcançar a votação de dois terços da totalidade dos convencionais do Distrito eleitoral.

Art. 15 — Abertos os trabalhos da reunião convencional, começará imediatamente a votação, que não sofrerá interrupção normal até o momento de ser encerrada.

Art. 16 — Das 14 (quatorze) às 16 (dezesesseis) horas, a Mesa promoverá a redação, em livro próprio do Juiz Eleitoral, da ata dos trabalhos, que será assinada por todos os seus membros e pelo observador da Justiça Eleitoral.

§ 1º — Após assinar o livro, o observador o fará levar imediatamente, junto com a uma receptora e o material da Convenção, ao Juiz Eleitoral da Zona, para proceder-se à apuração dos votos, a partir das 18 (dezoito) horas.

§ 2º — No final dos trabalhos, o Juiz mandará lavrar ata circunstanciada, que registre todas as ocorrências, inclusive impugnações e reclamações, e será assinada pela Junta Apuradora, sob a sua presidência, Delegados de Partido e fiscais de candidatos.

§ 3º — Dentro de 24 (vinte e quatro) horas, deverão ser remetidas, ao Tribunal Regional Eleitoral, Diretório Regional e Diretórios Municipais ou Zonais do Partido na área do Distrito eleitoral, cópias autenticadas das atas referidas no caput e no § 2º deste artigo.

§ 4º — Se houver impugnação, com as cédulas recolhidas à urna, esta será fechada, lacrada e remetida ao Tribunal no prazo previsto no parágrafo anterior.

Art. 17 — Na instância superior, depois de distribuído a relator, cada processo será feito com vista aos demais Partidos interessados, pelo prazo comum de 5 (cinco) dias e, a seguir, ao Procurador Regional, pelo mesmo prazo.

Parágrafo único — O relator terá o prazo de 5 (cinco) dias para submeter o feito a julgamento.

Art. 18 — Salvo quanto à composição da Convenção, aplicar-se-ão, no que couber, à escolha de candidatos municipais, as normas constantes deste Capítulo.

Parágrafo único — Observados os mesmos prazos, a competência para processar e julgar será, na espécie, do Juízo Eleitoral da Zona.

CAPÍTULO VI

Do Registro de Candidatos

Art. 19 — Decidida definitivamente a validade da Convenção e da apuração, os Partidos requererão, dentro de 10 (dez) dias, a contar da publicação do acórdão ou da sentença, o registro em conjunto e em listas separadas de todos os seus candidatos e suplentes, indicando o Distrito em que concorrerá cada um dos escolhidos, para disputar em voto majoritário.

Art. 20 — O pedido será instruído com os documentos previstos em lei, especialmente declaração pormenorizada dos bens que o candidato possuir no momento e, ainda, no caso de exercer mandato federal, estadual ou municipal, as modificações patrimoniais ocorridas desde a declaração anterior.

§ 1º — Para fins de esclarecer ou completar qualquer declaração, a Justiça Eleitoral poderá solicitar aos órgãos competentes da administração pública ou a instituições particulares, as informações que considerar necessárias, as quais, sob pena de responsabilidade, deverão ser prestadas dentro de 8 (oito) dias.

§ 2º — A verificação de abusos na vida pregressa do candidato ensejará sua inelegibilidade com fundamento nos Incisos II e IV do art. 151 da Constituição.

CAPÍTULO VII

Da Votação

Art. 21 — Cada eleitor terá direito a dois votos simultaneamente, um em cada candidato e suplentes a Deputado federal, estadual ou Vereador registrados, no Distrito, para eleição majoritária, e outro em candidato constante das listas partidárias, a ser sufragado, em toda a circunscrição, pelo princípio da representação proporcional.

Art. 22 — O voto de legenda será computado nas eleições proporcional e majoritária.

Art. 23 — Será nulo e de nenhum efeito o voto dado a mais de um Partido e, na eleição pelo mesmo critério, a candidatos de Partidos diferentes.

Parágrafo único — Admitir-se-ão como válidos os votos conferidos a candidatos e a Partidos diferentes, em eleições proporcional e majoritária.

Art. 24 — A votação far-se-á em cédula oficial, conforme modelo a ser adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Parágrafo único — A colocação nas cédulas das siglas partidárias e dos nomes dos respectivos candidatos será feita por sorteio pela Justiça Eleitoral, convocados os Delegados partidários.

CAPÍTULO VIII

Da Apuração

Art. 25 — Cada Partido terá direito aos lugares somados que houver obtido com as candidaturas vitoriosas na eleição majoritária distrital e por aplicação do resultado da eleição proporcional.

Art. 26 — Serão desde logo tidos como eleitos os candidatos a Deputado ou Vereador que, em cada Distrito, houverem obtido maior número de votos.

Parágrafo único — Considerar-se-ão igualmente eleitos os suplentes dos candidatos vitoriosos.

Art. 27 — Para a apuração dos resultados do voto proporcional, proceder-se-á aos cálculos dos quocientes eleitoral e partidário e, assim, do número de cadeiras a serem atribuídas a cada legenda, em conformidade com as normas vigentes.

Parágrafo único — O preenchimento de lugares assegurados na eleição proporcional, a cada Partido, será feito com observância da ordem decrescente na votação nominal dos candidatos.

Art. 28 — Far-se-á distribuição dos restos eleitorais pela aplicação do método dos números máximos de HONDT, até completar-se a representação partidária fixada em lei.

CAPÍTULO IX

Das Disposições Partidárias

Art. 29 — Para a constituição do Diretório Municipal ou Zonal de Partido Político, prevalecerá, na Convenção, o sistema de escolha universal, podendo votar e receber votos, indistintamente, todos os eleitores filiados ao Partido no Município ou Zona.

§ 1º — Considerar-se-ão eleitos os que receberem maior número de votos, por ordem decrescente, até o limite da composição numérica fixada para o Diretório.

§ 2º — No processo de organização do Diretório, serão seguidas, no que couber, as normas estabelecidas nos §§ 2º e 4º do art. 13, e nos arts. 14, 15, 16 e 19 desta Lei, para a escolha e registro dos candidatos distritais, observado o disposto no parágrafo seguinte.

§ 3º — A Convenção encerrar-se-á às 16 (dezesesseis) horas; a lavratura da ata ocorrerá até às 18 (dezoito) horas; e, após a entrega do material da Convenção ao Juiz Eleitoral, este designará o momento em que terá início a apuração.

§ 4º — Para votar e ser votado na Convenção, o eleitor deverá estar filiado ao Partido até 30 (trinta) dias antes da realização daquela.

Art. 30 — Deixará de subsistir o registro de Partido que não houver alcançado, em todo o País, votação superior a 5% (cinco por cento) do comparecimento verificado.

Parágrafo único — Caberá ao Tribunal Superior Eleitoral declarar, para todos os efeitos, após o encerramento da apuração geral do pleito, a extinção prevista neste artigo.

CAPÍTULO X

Da Repressão à Influência ou Abuso do Poder Econômico

Art. 31 — Em caso de denúncia de corrupção eleitoral, feita por Partido Político, o Tribunal Regional Eleitoral mandará instaurar inquérito para verificação do fato e, se considerar liminarmente relevante a acusação, suspenderá o registro do candidato até a apuração definitiva, o que deverá ocorrer antes da realização do pleito.

§ 1º — Se não houver possibilidade material de apuração até a realização do ato eleitoral, proceder-se-á de acordo com o disposto na segunda parte do parágrafo seguinte.

§ 2º — Julgada, afinal, procedente a denúncia, determinar-se-á, antes da eleição, o cancelamento definitivo do registro do candidato faltoso e, em caso da eleição já ocorrida, a recusa ou suspensão do diploma, se o candidato tiver sido eleito.

§ 3º — Em qualquer caso, o acusado será, ainda, sujeito a procedimento criminal e a inelegibilidade durante o prazo de 5 (cinco) anos.

§ 4º — Se o Partido for considerado conivente com o candidato no ato da corrupção, perderá, para todos os efeitos, a contagem dos votos com que, no caso, se houver beneficiado.

Art. 32 — Comprovada a improcedência da acusação, o Tribunal providenciará a publicação, em resumo, para conhecimento dos eleitores, da decisão que adotou.

Parágrafo único — Verificada má fé na denúncia, apresentada para prejudicar candidato ou Partido, o Tribunal remeterá o feito ao Ministério Público, para fins de promoção criminal.

Art. 33 — De qualquer decisão em procedimento previsto neste Capítulo, caberá recurso, sem efeito suspensivo, para o Tribunal Superior Eleitoral, dentro de 10 (dez) dias, a contar da publicação.

Art. 34 — Competirá ao Tribunal Regional Eleitoral e aos Juizes Eleitorais, conforme o caso, fixar as quantias máximas que os candidatos poderão despende nas eleições estaduais ou municipais.

Parágrafo único — Cada candidato deverá apresentar, no ato do registro, prova do depósito bancário, até o limite da despesa fixada, à disposição do comitê eleitoral.

Art. 35 — A previsão orçamentária de recursos para o fundo partidário incluirá o valor da contribuição correspondente à décima parte do maior salário mínimo regional multiplicado pelo número de eleitores que o Partido tiver alcançado, em votação proporcional, no último pleito.

§ 1º — O disposto neste artigo deverá ser cumprido até um ano antes da realização do pleito seguinte.

§ 2º — Não terá direito à contribuição prevista o Partido que deixar de perfazer 0,10% de todos os votos proporcionais.

Art. 36 — Salvo os expressos permissivos legais, inclusive em relação a eleitores residentes no Distrito Federal, é vedada a votação fora do domicílio em que o eleitor estiver inscrito.

§ 1º — O eleitor que deixar de votar e não se justificar, com provas convincentes de seu impedimento, perante o Juiz Eleitoral, até 60 (sessenta) dias após a realização do pleito, incorrerá na multa de 20% (vinte por cento) sobre o salário mínimo da região, a ser imposta pela referida autoridade e cobrada na forma da lei.

§ 2º — Não será permitida a instalação de Seções para eleitores em trânsito ou quaisquer outros ausentes de seu domicílio eleitoral no dia do pleito.

CAPÍTULO XI

Das Disposições Gerais

Art. 37 — Em qualquer caso de empate de votação previsto nesta Lei, a decisão será tomada por sorteio.

Art. 38 — O Tribunal Superior Eleitoral expedirá, dentro de 60 (sessenta) dias da data da vigência desta Lei, as instruções necessárias à sua execução, devendo fazê-lo em resoluções separadas, no que se refere à matéria geral e a cada uma das matérias especificamente tratadas nos Capítulos VIII e IX.

Art. 39 — Continuam em vigor, no que não for expressa ou implicitamente revogado ou alterado pela presente Lei, todas as disposições legais referentes ao Código Eleitoral e à Lei Orgânica dos Partidos Políticos, e suas modificações.

Art. 40 — Esta Lei entrará em vigor à data de sua publicação (98).

(DCN — S. II — 17-8-79, pág. 3.681).

PARECER Nº 182, DE 1983

Da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, sobre os Projetos de Lei do Senado n.ºs 280, de 1977, que "institui o voto distrital, e dá outras providências"; e 233, de 1979, que "institui o sistema eleitoral misto, e dá outras providências".

Relator: Senador Murilo Badaró

RELATÓRIO

Os projetos em exame, de autoria dos eminentes Senadores José Sarney e Tarso Dutra, respectivamente, têm como objetivo introduzir o sistema do voto distrital no Brasil. A proposição da lavra do ilustre representante do Maranhão tem como escopo o estabelecimento do sistema distrital puro, enquanto que a proposta do eminente Senador Tarso Dutra tem como finalidade a implantação do sistema distrital misto, através do voto majoritário e proporcional.

As duas proposições tramitam conjuntamente, nos termos do Regimento Interno do Senado Federal.

PARECER

Em seu *Um Estadista do Império* (vol. I, pág. 156), JOAQUIM NABUCO relata aspectos do debate que Paraná travou quando da implantação do voto distrital no Brasil. Ao responder às críticas de que o Distrito traria para a Câmara as "celebridades de aldeia", o notável político brasileiro declarou peremptoriamente preferi-las aos "Deputados de enxurrada". Este é o diapasão que marca, em todos os tempos, a tonalidade da dis-

(98) A justificação do projeto será feita pelo autor em livro sobre a matéria.

cussão que o voto distrital suscita, não raro carregado de emoções e posições radicais que perturbam seu melhor entendimento.

Presidindo importante debate promovido pela Fundação Getúlio Vargas, THEMISTOCLES CAVALCANTI em "O Voto Distrital no Brasil" arremata suas conclusões fazendo duas perguntas: mudar o sistema? Para quê? Se é certo que as soluções políticas nunca são perfeitas, igualmente "não se justifica a eliminação de um sistema eleitoral pelo simples fato de não se poder aplicar com perfeição em todo o Brasil" (THEMISTOCLES CAVALCANTI, *op. cit.*). Verdadeiramente, o problema da implantação do voto distrital no Brasil, que historicamente equivalerá em termos de modificações estruturais aquilo que significou em 1932, a criação da Justiça Eleitoral, deve ser encarado à luz da lição imorredoura de ANÍSIO TEIXEIRA, trazida à colação na referida mesa-redonda pelo eminente ex-Senador JOSAPHAT MARINHO, voz contrária ao voto distrital, ao dizer que "a vida é a sublime inquietação de conhecer e realizar e só pode conhecer e realizar melhor, inovando" (idem). O mesmo Professor JOSAPHAT MARINHO, que iluminou os *Anais do Congresso brasileiro com sua cultura e seu talento*, talvez vencido pelos impressionantes argumentos levantados no simpósio em favor do voto distrital, acabou por admitir sua aplicabilidade. "Não sem antes da criação de Partidos autênticos e o regime pluripartidário, que devem anteceder a implantação do voto distrital" (idem). Estas pré-condições estabelecidas pelo eminente político baiano já foram conquistadas.

Coincide sempre o debate sobre as conveniências ou não da implantação do voto distrital com períodos em que as crises de confiança se abatem sobre a representação política nacional. Não é, pois, sem certa razão, que a discussão ilustre em torno do tema sempre foi freqüentada por políticos e estadistas de escol.

MILTON CAMPOS tentou fórmula que permitisse superar o óbice constitucional estabelecido na Constituição de 46, ao regular a eleição apenas pelo sistema proporcional. O saudoso político mineiro trouxe a debate engenhosa fórmula de se criar os Distritos, fazendo-se, contudo, a eleição dentro deles pelo sistema proporcional. O mais significativo e impressionante no Projeto MILTON CAMPOS é o teor dos argumentos em que sustenta sua crença e convicção em favor do voto distrital. Evita, diz ele, "a insuportável emulação entre candidatos do mesmo Partido", personagens de deprimentes "espetáculos de desarmonia".

Se somos por definição uma democracia de Partidos, a MILTON CAMPOS arrepiava a idéia de ver nossas agremiações cada dia mais carentes de afirmação e até mesmo de autenticidade. Daí, assinalar que, "se os Partidos são constitucionalmente essenciais ao regime, urge fortalecê-los pela homogeneidade, e não dividi-los pelas lutas internas". Todavia, o que mais preocupava o grande estadista de Minas era o grau crescente de corrupção que infestava a vida política brasileira e que, nestas últimas eleições, atingiu a proporções inimagináveis. Para MILTON, o Distrito possibilita vigilância mais viva e maior será o escândalo e mais terrível a desmoralização dos que participarem da corrupção. É sentença com autoridade para contrapor razões definitivas àqueles que entendem possa o Distrito estimulá-la: "dificilmente, a incidência da corrupção será maior do que atualmente, quando ela se dilui por montes e vales".

No estudo que ofereceu ao então Presidente da ARENA, GUSTAVO CAPANEMA alinhava entre as razões favoráveis ao Distrito eleitoral a certeza de que seu advento "faz desaparecer a luta áspera que se trava entre correligionários, e se trata de combate, não raro, secreto e insidioso".

O eleito Governador de São Paulo, Senador FRANCO MONTORO, deixou no Senado da República importante contribuição ao estudo sobre a implantação do voto distrital, sendo de sua lavra projeto que não logrou tramitar, mas que contém sugestões que contribuem para aperfeiçoar o sistema.

Creio oportuno transcrever palavras com que justificou a apresentação do projeto: "estabelecendo nexos reais e sensíveis entre o eleitorado e seus representantes nos legislativos, dificultando a eleição de quem não se empenha por seu reconhecido dever para com os problemas coletivos, reduzindo o custo das campanhas eleitorais e a área de trabalho dos que nela se empenham, pondo à mostra os eventuais abusos e práticas com que se intenta corromper o voto, a eleição distrital permite maior autenticidade da representação popular".

Segue-lhe os passos o Professor DALMO DALLARI, em entrevista ao jornal **Estado de S. Paulo**, no dia 17 de maio de 1972: "estimula a participação mais consciente do eleitorado".

Depois de longos anos de vigência e aplicação, é fora de dúvida que o voto proporcional esgarçou-se e destruiu as relações de mandato entre os representantes e os eleitores. Não seria demais afirmar que anseios genéricos e difusos encontraram nos eleitos expressões que desfiguraram a representação popular, erodindo seus princípios basilares. Certamente, não é difícil alinhar variada série de argumentos para identificar falhas no sistema distrital, sendo notório, entretanto, que todas elas existem, à saciedade, no sistema das eleições proporcionais.

Fora de dúvida, porém, é certeza de que no tempo histórico em que vivemos, repetindo experiências que se frustraram até por inadvertência, superando e vencendo crises que puseram a perder conquistas que custaram tantos sacrifícios a tantas gerações de brasileiros, não nos é lícito desconhecer o que melhor convém ao Brasil, se a perfeição formal do regime ou a democracia brasileira realmente duradoura e estável.

Avulta aqui a palavra do ex-Deputado CÉLIO BORJA, quando em entrevista ao jornal **O Globo**, exprouba a atitude "reaconária das oposições brasileiras" ao combaterem o voto distrital que, em sua opinião, "altera profundamente a composição da representação. Mas em vez de aviltá-la, vai torná-la em retrato mais fiel da Nação".

Matéria de natureza extremamente contraditória, o voto distrital encontra defensores apaixonados e adversários duros e tenazes. Há, contudo, evidências que fortalecem a posição dos corifeus do sistema, como o clima de estabilidade política comum a todas as nações que o adotam. É que na raiz dos resultados decorrentes da implantação do sistema está aquilo que JOÃO CAMILO DE OLIVEIRA TORRES enfatizou como "a redução do eleitorado ao ideal clássico; associações para determinados fins" (*Harmonia Política* — Ed. Itatiaia).

Virou modismo no Brasil inquirir-se de casuísticas quaisquer tentativas modernizadoras. Quem assim procede, esquece-se de que não há modalidade mais perversa de casuismo do que colocar resistências dogmáticas ou ideológicas a propostas modernizadoras como o voto distrital, que sofrerá com certeza, os surtos ideológicos radicais, estimulará a busca da verdade do voto, eliminará o populismo demagógico e porá cobro à corrupção e ao abuso do poder econômico na disputa eleitoral.

Uma vez identificados os mananciais dos vícios que impedem o aperfeiçoamento do regime democrático no Brasil, e há quase unanimidade em considerar dentre eles o sistema proporcional, não eliminá-los não seria apenas manifestação de pouca lucidez política, seria verdadeira insensatez.

Consideramos a implantação do voto distrital verdadeira revolução, destinada a transformar substancialmente as estruturas políticas brasileiras.

O VOTO DISTRITAL NO BRASIL

Tendo vigorado no Brasil durante 72 anos, de 1855 a 1932, quando na esteira do movimento reformador da Revolução de 1930 foi implantada a Justiça Eleitoral e o Código Eleitoral pelo Decreto nº 21.676, de 24 de fevereiro de 1932, o sistema distrital tem sua história resumida nos diversos dispositivos legais que lhe deram causa e nos intensos debates que seu advento fez suscitar. Inaugurado pelo Decreto Legislativo nº 842, de 19 de setembro de 1855, este dispositivo passou à história com o nome de Lei dos Círculos, configurado pelo Distrito de um só Deputado. Cinco anos mais tarde sofreu modificações pelo Decreto Legislativo nº 1.082, de 18 de agosto de 1860, que permitiu a eleição de até três Deputados por Distrito. Foi, finalmente, revogado pelo Decreto Legislativo nº 2.675, de 20 de outubro de 1875. Objeto de aceros debates sobre suas virtudes e defeitos, o sistema de eleições por Distrito talmosamente persistiu e pelo Decreto Legislativo nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, foi restabelecido, através da denominada Lei Saraiva.

Nos primórdios da República e um ano após sua proclamação, o sistema foi abolido pelo Decreto nº 511, de 23 de novembro de 1890, para ser novamente colocado em prática pela Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, restaurando o Distrito de três Deputados. Logo em 1904 foi aprovada a Lei Rosa e Silva, estabelecendo o Distrito de cinco Deputados, diploma legal que tomou o nº 1.269, em 15 de novembro de 1904.

No decorrer da Primeira República, sofrendo aqui e acolá modificações de menor monta, o sistema distrital foi mantido pela Lei nº 3.208, de 27 de dezembro de 1916, pelo Decreto Legislativo nº 4.226, de 30 de dezembro de 1920, e Decreto Legislativo nº 18.991, de 18 de novembro de 1929.

O sistema foi finalmente revogado pelo Decreto nº 21.676, de 24 de fevereiro de 1932.

O tema foi retomado no curso dos intensos debates na Constituinte de 46, sem *entretanto obterem sucesso* os defensores do sistema distrital, que viram prevalecer *fortalecido o sistema proporcional* que até hoje vigora no Brasil.

Todavia, em 1958, o Ministro EDGAR COSTA, por solicitação do Ministro da Justiça de então, reabre a discussão em torno da implantação do voto distrital elaborando *anteprojeto*. No decorrer da década de 60, várias tentativas foram feitas para *implantá-lo no Brasil, sendo apresentados alguns projetos subscritos por parlamentares de nomeada*.

MILTON CAMPOS, em 1960, OSCAR CORRÊA, em 63, FRANCO MONTORO, em 64, foram algumas das importantes contribuições oferecidas ao exame da matéria, sendo de se destacar o sucinto e bem elaborado estudo do Senador GUSTAVO CAPANEMA sobre o sistema misto alemão, onde o ilustre político mineiro defendeu sua adoção.

Mais tarde, deram entrada na Câmara dos Deputados os projetos de autoria dos Deputados ALFEU GASPARIANI e mais recentemente os de autoria dos Deputados JORGE ARBAGE e BONIFÁCIO ANDRADA.

No Senado, estão tramitando os projetos de autoria dos nobres Senadores TARSO DUTRA e JOSÉ SARNEY.

Face à aprovação da Emenda Constitucional nº 22, que no parágrafo único acrescentado ao art. 148 da Constituição estatui:

“Parágrafo único — Iguamente na forma que a lei estabelecer os Deputados serão federais e estaduais eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional.”

O Ministério da Justiça organizou Comissão de alto nível para estudar o problema do voto distrital, tendo dado à luz sugestões contidas em anteprojeto já de pleno conhecimento da opinião pública.

CARACTERÍSTICAS DO SUBSTITUTIVO

Analisando demoradamente os diversos projetos apresentados e estudos que se encontram nos arquivos do Congresso, na bibliografia, artigos e ensaios publicados sobre a matéria, certifica-se que há certa uniformidade no tratamento do tema. Por outro lado, a experiência de outros povos na aplicação do sistema distrital mostra que as variações são mais de forma, e se destinam a ajustá-lo às peculiaridades locais. No conteúdo, busca-se sempre a estabilidade institucional e a possibilidade de se ampliar ao máximo a representação nacional.

Assim é que o substitutivo que ora apresentamos à consideração da Comissão de Justiça não tem pretensão de oferecer novidades maiores, pois segue o curso estabelecido pelos projetos anteriores, retirando de um e de outro aquilo que melhor pareceu ao Relator. Ultimamente, abalizada Comissão formada pelo Governo, por iniciativa do Ministério da Justiça, elaborou anteprojeto que, habilidosa e prudentemente, procurou melhor caminho que poderla ser mais facilmente palmilhado por quantos irão decidir sobre matéria tão polêmica. Nem mesmo o estabelecimento da Convenção Distrital para escolha dos candidatos, importante instituição que deverá responder pela maior pureza do processo distrital, chega a ser novidade, eis que foi sugestão aprovada em importante mesa-redonda realizada em 14 de março de 1980, pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas.

No presente trabalho que ora estamos submetendo à douda apreciação dos Senhores Senadores, consideramos relevantes algumas modificações propostas:

1 — Definir os Territórios como Distritos únicos: Acreditamos que a eleição apenas pelo sistema majoritário nos Territórios é a solução que melhor se ajusta à filosofia do projeto.

2 — Elevar para 2/3 (dois terços) as vagas a serem providas pelo sistema distrital majoritário. Ao opinar pela proporção acima, produto de profunda convicção quanto às excelências do sistema, poder-se-á observar pelos dados estatísticos anexos a este parecer que o Distrito, em qualquer Estado brasileiro, terá área, população e eleitorado que facilitarão a implantação do sistema.

3 — Obrigatoriedade de o TRE notificar os Partidos para que apresentem no prazo de 30 dias suas propostas para a divisão distrital. Tal dispositivo concilia o texto constitucional com razões de ordem prática que recomendam a necessidade de participação dos Partidos na divisão dos Distritos. Ademais, a Justiça Eleitoral brasileira já se mostrou capaz de responder aos maiores desafios pela sua notória competência, isenção e probidade de seus Juízes, cabendo a ela a atribuição de dividir os Distritos, não sem antes solicitar formalmente a colaboração dos Partidos e se submeter, a posteriori, ao contraditório processual para o atendimento das partes inconformadas.

4 — Definição especial para as regiões metropolitanas, como Distritos especiais. Esta idéia, contida no projeto do Senador SARNEY, é a que melhor se ajusta à realidade das regiões metropolitanas no Brasil. Guardadas as condições da lei para divisão ideal dos Distritos, funcionariam como Distritos especiais, onde a apuração dos sufrágios se faria globalmente na área.

5 — Vedação para registro de candidato por mais de um Distrito. A possibilidade de registro por mais de um Distrito, estabelecida no anteprojeto inicial da Comissão do Ministério da Justiça, quebraria a unidade do projeto e sua pureza conceitual.

6 — Possibilidade de registro de candidato preterido nas Convenções Distritais. Esta medida, de inspiração do projeto do Senador JOSÉ SARNEY, prevê a hipótese de candidato derrotado nas Convenções Distritais poder solicitar seu registro perante a Justiça Eleitoral, desde que apresente requerimento subscrito por mais de 10 por cento do eleitorado do respectivo Distrito. Ao admitir esta possibilidade, garante aos grupos minoritários porventura submetidos a pressões incontornáveis ou manipulações das Convenções Distritais por grupos oligárquicos, o direito de disputa em certas condições que politicamente se justificam.

7 — Inclusão do representante dos Diretórios Distritais. Previstos na Lei Orgânica dos Partidos Políticos, os Diretórios Distritais, com raríssimas exceções, jamais foram organizados. Ao permitir na lei que seus representantes participem da importante Convenção Distrital, cria-se novo estímulo à sua organização e funcionamento.

Quanto aos demais dispositivos do substitutivo ora em exame, representam eles a consolidação da experiência obtida em outros povos e das sugestões contidas nos diversos projetos e estudos, sem que em sua elaboração tenha prevalecido qualquer idéia preconcebida de que representa a melhor solução. É tema e assunto para debate e para a avaliação crítica do Senado.

CONCLUSÕES

O indispensável debate nacional que se abre em torno da reforma do sistema eleitoral, após a necessária e importante reestruturação partidária, é consequência natural do projeto da abertura, que submete ao rigor crítico Instituições cuja obsolescência constitui inegável fator de inibição do processo de modernização, ansiosamente desejada pela Nação. Nesta sofrida busca da verdade, o País começa a indagar sobre a construção de seu destino político. E dentre as questões formuladas está a qualidade e autenticidade de sua representação política, sempre colocadas em dúvida em decorrência de vícios e deformações do sistema eleitoral, que não acompanhou o desenvolvimento nacional. Este natural anseio reformista, estimulado pelo clima de primavera política é que traz o problema do voto distrital à colação, eis que se destina a ter profundas repercussões na vida política do País, motivo pelo qual se exige debate mais aprofundado e mais atento exame sobre as possibilidades de sua adoção, sobretudo na oportunidade em que o texto constitucional estabelece imperativamente sua implantação a partir do ano de 1986, quando da realização das eleições gerais.

De início, importa desfazerem-se alguns equívocos que viciam aprioristicamente a discussão, como, por exemplo, a frágil alegação de que o Distrito eleitoral teria como meta o enfraquecimento da Oposição ou reduzir sua força nos grandes centros urbanos.

A controvérsia sobre voto distrital, tema de tamanha envergadura, não comporta anátemas maniqueístas ou dogmas inarredáveis de fé política, pois sua substância maior é o interesse nacional.

O reconhecimento de que a representação política nacional tem sido sucessivamente deturpada pelos defeitos do sistema proporcional é que suscitou, não raro, o retorno da polémica sobre a conveniência da implantação do sistema do voto distrital, puro ou misto. Intensifica-se agora a carga de emoção que o assunto desperta, eis que o advento do novo sistema tornou-se imperativo constitucional categórico. Ademais, depoimentos generalizados marcados por insuspeitada unanimidade, assinalaram que jamais, em tempo algum, o poder econômico foi usado com tanto despudor e desfaçatez em sua perniciosa tentativa de influenciar o resultado eleitoral como nas eleições realizadas em novembro. Esta constatação deu causa a terem sido erradicadas velhas e sedimentadas resistências ao voto distrital.

A imensidão territorial, as grandes concentrações urbanas ou a existência de disparidades regionais gritantes não são fatores que se constituam em óbices à implantação do sistema. Ao contrário atuariam como elemento de pressão pela justaposição correta entre eleitor e representante e a conseqüente ação política mais enérgica em favor de áreas menos favorecidas economicamente ou pela redução dos problemas gerados pelo progresso urbano nas grandes cidades ou regiões metropolitanas.

O voto distrital deve ser examinado à luz dos novos tempos gerados pela abertura e pela indistafarçável necessidade de aperfeiçoarmos o regime democrático brasileiro.

O pluripartidarismo em fase de consolidação não é incompatível com o sistema do voto distrital, principalmente se perfilharmos o modelo misto, combinação saudável das vantagens que os dois sistemas proporcionam. É verdade que muitas oportunidades foram perdidas para modernização do sistema eleitoral no Brasil. Nossa história política recente demonstra que todas as inovações tendentes a tornar o processo escoimado de vícios ou deformações foram obtidas sempre após difíceis e demoradas refregas. Tal como está a acontecer neste momento da vida brasileira em relação ao voto distrital. Recorde-se, por exemplo, a cédula única, a propaganda pelo rádio e pela televisão, a Lei Etelvino Lins, a fiscalização eleitoral, limitação de despesas pelos candidatos, prestação de contas dos gastos eleitorais — elenco de medidas saneadoras do processo eleitoral resultado de ingentes esforços modernizadores.

Na Alemanha se dizia que somente uma revolução pode eliminar o sistema proporcional e neste sentido perdeu-se realmente a oportunidade histórica da implantação do voto distrital no Brasil quando do desaparecimento dos Partidos e da criação do bipartidarismo. Após 46, certamente várias chances escaparam. Todavia, as energias sociais e políticas deflagradas pelo processo de abertura suscitam nova oportunidade para o País e suas lideranças.

Veza por outra argumentos vêm à balla a respeito da inadequação dos pequenos Partidos ao sistema distrital, pela alegada impossibilidade de sua chegada ao poder. Partidos não surgem do sistema distrital, nem o sistema dificulta a ação das agremiações políticas, em seus objetivos de busca de poder. Ao contrário quanto mais legítima e autêntica for a representação política, mais fortes serão os Partidos e mais eficientemente exercerão seu papel de intermediação, facilitando-se seu caminho para o poder.

Assoalha-se que são inquebrantáveis as resistências entre os congressistas ao voto distrital. Opinião apressada não corresponde à realidade, eis que os políticos não são refratários às mudanças modernizadoras. Há alguns setores mais ou menos resistentes a elas. Se os congressistas estiverem convencidos de que a implantação do sistema distrital é fundamental ao aperfeiçoamento democrático do Brasil, não haverá dificuldades para a tramitação do projeto. Do debate que se instala surgirão esclarecimentos e luzes que acabarão por levar o Congresso a uma decisão compatível com o interesse nacional. As resistências não são totalmente insuperáveis, pois as decisões dos parlamentares brasileiros sempre se pautaram por alto espírito público.

Há ainda a se considerar que são inequívocas as vantagens para os congressistas. Ninguém pode colocar em dúvida a legitimidade dos interesses que os parlamentares representam, ainda que se possa questionar a perfeição do sistema que expressa essa legitimidade. Por isso mesmo, esses interesses são respeitáveis e devem ser levados

na devida conta. Ademais, integramos uma instituição de índole conservadora, lenta e pausada, que decide demoradamente, muitas vezes em contraste mesmo com a vertiginosa velocidade dos dias modernos. Por outro lado, se algumas reformas importam em abdicação ou cessão de poder, as dificuldades aumentam, pois conquista ou alienação de poder é sempre processo de luta. Entre as vantagens a serem alinhadas podem ser citadas a redução dos gastos de campanha, melhor ajustamento com o eleitor, facilidade de encaminhamento de soluções administrativas para áreas menores, possibilidades de maior êxito no confronto com o poder econômico ou público, aumento do prestígio pessoal e político, facilidade de reeleição e, finalmente, proteção contra os "monstros eleitorais", gerados pela publicidade dos grandes centros ou produtos da pregação demagógica. As possíveis desvantagens são eliminadas no substitutivo que se submete à decisão da douta Comissão de Justiça e da Casa, notando-se que é colocada barreira definitiva à possível manipulação das listas partidárias pelos grupos que, eventualmente, estejam comandando os Partidos.

Do ponto de vista do eleitor são inúmeras as vantagens, pela simples razão de que ele passa a se constituir em peça-chave do processo de representação. Sua proximidade e identidade com o candidato, e depois com o eleito, é de tal ordem que se completa entre eles saudável intimidade. Reaproxima o candidato do eleitor, antes da eleição, e cria sistema de responsabilidade do eleito para com o eleitorado, depois dela. Aumenta sua capacidade de pressão ou dos grupos de que faz parte, em mecanismo interativo capaz de resguardar a sempre crescente autenticidade e legitimidade da representação popular. O eleitor é grande beneficiário do sistema distrital.

Face ao exposto, opinamos pela apresentação do seguinte substitutivo:

SUBSTITUTIVO

Regulamenta as eleições pelo sistema do voto distrital, majoritário e proporcional, e dá outras providências.

CAPITULO I

Art. 1º — A eleição para a Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas obedecerá ao sistema distrital, majoritário e proporcional nos termos da presente Lei, observado o disposto no Código Eleitoral e na Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

Parágrafo único — Na eleição para preenchimento dos cargos municipais aplicar-se-á o disposto na legislação vigente.

Art. 2º — Cada Estado será dividido em Distritos para efeito de aplicação da eleição majoritária distrital, observadas as seguintes normas:

I — para a Câmara dos Deputados o número de Distritos será igual a 2/3 (dois terços) dos lugares a preencher, elevando-se à unidade superior quando o número for ímpar;

II — para a Assembléia Legislativa cada Distrito terá dois lugares a preencher.

Parágrafo único — Os Territórios constituirão Distrito único, com número de candidatos estabelecido nos termos do § 3º do art. 39 da Constituição federal, processada a escolha dos eleitos e suplentes respectivos pela totalidade dos sufrágios apurados em toda a área.

Art. 3º — Estabelecida a representação majoritária distrital para a Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas, os lugares a serem preenchidos pelo sistema proporcional serão o equivalente ao excedente que couber a cada Estado.

Art. 4º — A divisão dos Estados em Distritos será feita pelos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais, até dois meses após a fixação do número de Deputados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Parágrafo único — A divisão distrital de cada Estado somente poderá ser alterada após o resultado de cada censo decenal.

Art. 5º — O Tribunal Regional Eleitoral notificará os Partidos Políticos para que apresentem, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, suas propostas para a divisão distrital.

Art. 6º — Estabelecida a divisão distrital, poderá ela ser impugnada, fundamentadamente, pelos Partidos Políticos, no prazo de 20 dias perante o Tribunal Regional Eleitoral.

Art. 7º — As impugnações e retificações referentes a cada Distrito formarão processo autônomo, distribuído a um relator, que dará vista aos demais Partidos interessados pelo prazo de cinco dias, e, em seguida, ao Procurador Regional pelo mesmo prazo.

Art. 8º — O relator terá o prazo de 15 (quinze) dias para submeter os autos a julgamento.

Art. 9º — Caberá recurso ao Tribunal Superior Eleitoral da divisão que fixar a divisão distrital.

Art. 10 — Os Distritos serão formados levando-se em conta os seguintes critérios:

- a) contigüidade da área geográfica;
- b) equivalência do número de eleitores;
- c) homogeneidade sócio-econômico-cultural;
- d) equivalência de número de habitantes;
- e) unidade das Zonas Eleitorais.

Parágrafo único — É vedada a divisão territorial de Município para integrar Distritos diferentes.

Art. 11 — A sede do Distrito eleitoral será o Município de maior população.

Art. 12 — Nas eleições para Deputados federais e estaduais, pelo sistema majoritário, a circunscrição será o Distrito e nas eleições pelo sistema proporcional, o Estado.

Art. 13 — O número de Deputados federais e estaduais será fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral até dezoito meses antes do final da Legislatura, observado o disposto nos arts. 39, § 2º, e 13, § 6º, da Constituição federal.

Parágrafo único — Na resolução de que trata este artigo, o Tribunal Superior Eleitoral fixará, também, o número de Deputados a serem eleitos pelo sistema majoritário e pelo sistema proporcional.

Art. 14 — Havendo alterações posteriores do número de Deputados federais e estaduais, os lugares acrescidos serão destinados à eleição pelo sistema de representação proporcional.

Art. 15 — As regiões metropolitanas, definidas em lei, constituirão Distritos únicos, representados idealmente por tantas unidades distritais quantas lhes sejam cabíveis, nos termos do art. 10 desta Lei processada a escolha dos eleitos pela totalidade dos sufrágios apurados em toda a área.

CAPÍTULO II

Da Escolha e do Registro dos Candidatos

Art. 16 — Somente poderão concorrer às eleições candidatos registrados por Partidos Políticos.

Parágrafo único — É vedado o registro do mesmo candidato por mais de um Distrito, não podendo fazê-lo, concomitantemente, pelo sistema majoritário e proporcional.

Art. 17 — Nas eleições para a Câmara dos Deputados, cada Partido poderá registrar um candidato e dois suplentes para cada Distrito, podendo registrar dois candidatos e dois suplentes, respectivos para as eleições para as Assembléias Legislativas em cada Distrito, indicados pela Convenção Distrital.

Parágrafo único — O registro de candidatos a Deputado federal e estadual pelo sistema majoritário far-se-á com o dos respectivos suplentes.

Art. 18 — Sem prejuízo das vagas a que se refere o art. 17, qualquer candidato preterido nas Convenções Distritais para indicação de candidatos às eleições pelo sistema distrital majoritário, poderá inscrever-se para disputar o pleito, desde que

seu pedido de registro seja subscrito por mais de 10% (dez por cento) do eleitorado do respectivo Distrito.

Art. 19 — A Convenção Regional escolherá a lista partidária de candidatos a Deputados às eleições pelo sistema proporcional.

Art. 20 — Cada Partido poderá registrar, nas eleições proporcionais, o número de candidatos previsto no art. 92 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

Parágrafo único — Considerar-se-ão candidatos natos, na eleição pelo sistema proporcional, os atuais Deputados federais e estaduais.

CAPÍTULO III

Das Convenções Distritais

Art. 21 — Constituem a Convenção Distrital para a escolha de candidatos a Deputado federal e estadual:

- a) os representantes do Partido no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, na Assembléia Legislativa e nas Câmaras Municipais, com domicílio eleitoral em qualquer das Zonas integrantes do Distrito eleitoral;
- b) os Delegados eleitos consoante o art. 40, *caput*, da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, pelas Convenções dos Municípios integrantes do Distrito eleitoral ou designados na forma do § 3º do mesmo artigo;
- c) um Delegado de cada Diretório Distrital.

Art. 22 — A Convenção Distrital será presidida pelo Presidente do Diretório Municipal da sede do Distrito.

Art. 23 — As Convenções Distritais serão convocadas pela Comissão Executiva Regional e deverão ser realizadas simultaneamente, em cada Estado, pelo menos dez dias antes da Convenção Regional.

Parágrafo único — A indicação de candidatos para as eleições majoritárias dos Territórios será feita pela Convenção Regional.

Art. 24 — O registro dos candidatos a Deputado federal e estadual, pelos sistemas majoritário e proporcional, será feito perante o Tribunal Regional Eleitoral.

CAPÍTULO IV

Da Votação

Art. 25 — A votação far-se-á em cédula oficial, conforme modelo adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 26 — Cada eleitor terá direito a dois votos simultaneamente, um em cada Deputado e suplentes a Deputado federal e estadual registrado, no Distrito, para eleição majoritária, e outro em candidato constante das listas partidárias para a Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas, a ser sufragado em toda circunscrição pelo sistema de representação proporcional.

Art. 27 — Será nulo o voto dado a candidatos a Deputado federal e estadual de Partidos diferentes, registrados pelos sistemas majoritário e proporcional.

CAPÍTULO V

Da Apuração

Art. 28 — Será considerado eleito pelo Distrito o candidato que obtiver maioria simples de votos.

Art. 29 — A apuração dos votos pelo sistema proporcional será feita nos termos da legislação vigente.

Art. 30 — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 31 — Revogam-se as disposições em contrário.

Sala das Comissões, 13 de abril de 1983. — José Fragelli, Presidente — Murilo Badaró, Relator — Pedro Simon, vencido — Carlos Alberto — Carlos Chiarelli — José Ignácio — Benedito Canelas — Guilherme Palmeira — Alfredo Campos, vencido — Hevídio Nunes — Marcondes Gadelha.

ANEXO I

Estado	Área	População	Deputados federais	Deputados estaduais
Rondônia	243.044	503.125	08	24
Acre	152.589	306.893	08	24
Amazonas	1.564.445	1.449.135	08	24
Pará	1.248.042	3.507.312	15	39
Maranhão	328.663	4.097.231	17	41
Plauí	250.934	2.188.150	09	27
Ceará	148.016	5.380.432	22	46
Pernambuco	89.281	6.242.933	26	50
Rio G. do Norte	53.015	1.933.126	08	24
Paraíba	36.372	2.810.032	12	36
Alagoas	27.731	2.011.875	08	24
Sergipe	21.994	1.156.842	39	24
Bahia	361.026	9.597.393	39	63
Minas Gerais	387.172	13.851.852	54	78
Espírito Santo	45.597	2.063.679	09	27
Rio de Janeiro	44.268	11.489.797	46	70
São Paulo	247.898	25.375.199	60	84
Paraná	199.554	7.749.752	20	34
Santa Catarina	95.985	3.687.652	16	40
Rio Grande do Sul	282.184	7.942.722	32	56
Mato Grosso do Sul	350.548	1.401.151	08	24
Mato Grosso	361.001	1.169.812	08	24
Goiás	642.092	3.967.907	16	40
Roraima	230.104	82.018	04	—
Amapá	140.276	180.078	04	—

ANEXO II

Estado	Nº Dist.	Área/Km²	População	Eleitorado
Rondônia	6	25.431	51.148	19.245
Acre	6	40.507	83.854	38.902
Amazonas	6	260.740	241.522	90.408
Pará	10	124.804	350.312	152.299
Maranhão	12	27.388	341.435	120.631
Plauí	6	41.822	364.691	161.814
Ceará	14	10.572	384.316	178.416
Pernambuco	18	4.960	346.829	141.274
Rio G. do Norte	6	8.835	322.187	159.322
Paraíba	8	7.046	351.254	159.451
Alagoas	6	3.466	251.484	122.387
Sergipe	6	3.665	192.773	78.411
Bahia	26	4.577	369.130	163.797
Minas Gerais	36	16.310	379.218	190.423
Espírito Santo	6	7.599	343.946	161.943
Rio de Janeiro	30	1.475	382.993	206.816
São Paulo	40	6.197	634.379	328.600
Paraná	14	14.253	553.553	298.137
Santa Catarina	10	9.598	368.765	213.656
Rio Grande do Sul	22	12.826	361.032	196.797
Mato Grosso do Sul	6	58.424	233.525	125.007
Mato Grosso	6	146.833	194.968	96.747
Goiás	10	64.209	396.790	204.861

ANEXO III

ELEITORADO APTO A VOTAR EM 15-11-82
Em ordem decrescente

Estado	Capital	Interior	Total
São Paulo	4.582.171	8.561.847	13.144.018
Minas Gerais	926.682	5.928.559	6.855.241
Rio de Janeiro	3.007.948	3.196.532	6.204.480
Rio Grande do Sul	656.378	3.673.174	4.329.552
Bahia	671.883	3.586.853	4.258.736
Paraná	581.088	3.592.834	4.173.922
Pernambuco	544.757	1.998.178	2.542.935
Ceará	634.266	1.864.405	2.498.671
Santa Catarina	120.445	2.016.118	2.136.563
Goiás	286.511	1.762.107	2.048.618
Pará	509.814	1.013.185	1.522.999
Maranhão	197.417	1.250.161	1.447.578
Paraíba	144.139	1.131.474	1.275.613
Espírito Santo	122.265	849.393	971.658
Piauí	165.133	805.755	970.888
Rio Grande do Norte	203.964	751.968	955.932
Mato Grosso do Sul	150.117	599.930	750.047
Alagoas	165.311	569.014	734.325
Mato Grosso	95.023	485.460	580.483
Amazonas	303.402	239.047	542.449
Sergipe	139.292	331.179	470.471
Rorondônia	62.446	170.966	233.412
Acre	58.798	56.676	115.474
Amapá	60.717	9.324	70.041
Roraima	32.260	5.012	37.272
TOTAL	14.422.227	44.449.151	58.871.378

Publicado no DCN (Seção II) de 16-4-83.

b) Câmara dos Deputados

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 132, DE 1983

Altera a legislação eleitoral visando restabelecer o princípio da eleição por Distrito para os candidatos à Câmara federal e às Assembleias Legislativas.

(Do Sr. Cunha Bueno)

(À Comissão de Constituição e Justiça)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — Para eleição à Câmara federal o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) dividirá o Estado sob sua jurisdição em Distritos, 8 (oito) meses antes de cada pleito.

Art. 2º — O coeficiente eleitoral de cada Distrito será obtido dividindo-se o total de eleitores do Estado pelo número de representantes do mesmo Estado à Câmara federal e multiplicando-se o resultado por 3 (três).

§ 1º — Respeitar-se-á, o quanto possível, os limites das atuais Zonas Eleitorais e os critérios geográficos, fazendo-se também com que os Distritos tenham número aproximadamente igual de eleitores.

§ 2º — Subdividir-se-ão os Municípios em que o corpo eleitoral for superior ao quantum estipulado pela cabeça deste artigo e englobar-se-ão se o seu corpo eleitoral for inferior.

Art. 3º — Cada Distrito elegerá 3 (três) representantes.

§ 1º — Serão considerados eleitos, em cada Distrito, os candidatos mais votados de cada Partido que obtenham o quociente partidário necessário.

§ 2º — O quociente eleitoral partidário será calculado dentro de cada Distrito, obedecendo-se às normas do sistema de representação proporcional em vigor, e baseando-se no número de 3 (três) representantes de cada Distrito.

Art. 4º — Em cada Distrito cada Partido só poderá inscrever 3 (três) candidatos.

Art. 5º — Ao candidato só é permitida a inscrição em 1 (um) Distrito.

Art. 6º — As eleições serão processadas de acordo com o sistema de cédula única.

Art. 7º — É requisito essencial para o registro de candidatura que o cidadão indicado tenha no mínimo 2 (dois) anos de residência no Distrito pelo qual irá concorrer.

Parágrafo único — A exigência de residência poderá ser substituída pelo local da sede principal do exercício da profissão, trabalho ou interesses comerciais do candidato, mantendo-se, todavia, o tempo de fixação exigido na cabeça deste artigo.

Art. 8º — O limite de gastos de propaganda permitido a cada candidato será o de 1/3 (um terço) dos vencimentos fixos a serem percebidos durante o mandato. Este quantum será fixado pelo TRE.

§ 1º — As infrações serão punidas com penas graduadas a serem estipuladas pelo TRE e poderão culminar com a cassação do registro da candidatura do infrator.

§ 2º — A fiscalização dos gastos de propaganda caberá ao TRE, que agirá mediante denúncia dos Partidos, dos candidatos, de qualquer cidadão ou **sponte propria**.

§ 3º — Doações, auxílios que tenham o caráter de aliciamento de votos enquadram-se igualmente no parágrafo anterior.

Art. 9º — Os candidatos apresentarão, obrigatoriamente, no ato de sua inscrição, uma declaração de bens.

Art. 10 — As campanhas de propaganda só poderão ter seu início ostensivo 120 (cento e vinte) dias antes de cada pleito.

Art. 11 — A apuração das urnas far-se-á imediatamente após o término das eleições, pela própria Junta Receptora, a qual encaminhará os resultados para o TRE para posterior soma e promulgação.

Art. 12 — Nos pleitos para as Assembleias Legislativas estaduais, a divisão por Distritos se fará obedecendo ao estabelecido nesta Lei.

Art. 13 — Igual método será observado nas eleições municipais para os Municípios que tenham mais de 25.000 (vinte e cinco mil) eleitores.

Parágrafo único — Nos Municípios em que o número de eleitores for inferior a 25.000 (vinte e cinco mil), proceder-se-á às eleições de acordo com o sistema proporcional em vigor sem dividi-los em Distritos.

Art. 14 — A divisão dos Municípios em Distritos cabe ao Juiz da respectiva Zona.

Parágrafo único — Havendo mais de um Juiz Eleitoral no Município, a divisão será acordada entre eles ou, não havendo acordo, mediante entendimentos com o TRE.

Art. 15 — Esta Lei entrará em vigor na data de sua promulgação.

Justificação

Ninguém desconhece na Casa a preocupação com que tenho procurado, desde meu ingresso na vida pública, defender princípios que possam eximir os pronunciamentos populares de qualquer fraude eleitoral.

Ainda recentemente, bataihei, com todas as minhas forças, no sentido da extensão do princípio da cédula única à totalidade dos pronunciamentos populares. Aliás, na eleição

de outubro do ano passado, ficou exuberantemente provado que essa inovação representa valiosa contribuição no sentido de que, finalmente, se estabeleça a verdade eleitoral.

No Estado que tenho a honra de representar no Parlamento, a opinião pública acompanha com desusado interesse a tramitação de todos os projetos de lei que visem introduzir modificações capazes de aperfeiçoar, tanto quanto possível, o funcionamento do regime democrático.

Tanto isto é verdade que fundou-se recentemente na Capital paulista um movimento de base popular denominado "Campanha Nacional em Pro das Eleições por Distrito". Deste grupo fazem parte não só homens públicos, mas, também, nele estão representadas todas as forças populares, desde os universitários até os operários das fábricas. Depois de muitos debates, resolveu a direção da "Campanha Nacional em Pro das Eleições por Distrito" elaborar um anteprojeto consubstanciando o seu pensamento e o seu ponto de vista.

Como tramitam na Câmara federal e também no Senado da República inúmeras proposições, todas elas inspiradas pelo nobre desejo de carrear para o processo eleitoral modificações que reputo da maior importância para o futuro do regime democrático e, atendendo ao grande número de apelos que venho de receber de todos os pontos do País, neste sentido deliberar oferecer à consideração da Casa os pontos de vista defendidos por esse movimento cívico.

O projeto ora apresentado obedece rigorosamente às linhas do anteprojeto aprovado pela "Campanha Nacional em Pro das Eleições por Distrito". Confesso aos nobres Pares que em alguns detalhes diverjo da proposição ora oferecida ao crivo do Parlamento. Entretanto, meus nobres Pares, tendo presente o grande interesse com que todo o País acompanha as marchas e contramarchas da reforma eleitoral, pareceu-me oportuno converter em projeto de lei as idéias defendidas com tanto entusiasmo pelos brasileiros de São Paulo.

Acredito que este será um novo e valioso subsídio para todos os parlamentares que nesta Casa e no Senado se preocupam com o problema.

A seguir vai transcrita, sem qualquer alteração, a Justificação oferecida também pela "Campanha Nacional em Pro das Eleições por Distrito":

"A representação popular legítima, verdadeira, é o arcabouço, o alicerce, a base de todo o regime democrático.

Quando a sistemática eleitoral funciona mal, a democracia falha, é imperfeita: a representação popular não é real e não representa os anseios das grandes camadas da população. É o que vem ocorrendo no Brasil, infelizmente, desde a reimplantação do regime democrático.

O sistema de representação proporcional calcado nos princípios de divisão do País em extensas áreas, como sejam os Estados — talvez fixado pelo legislador com a melhor das intenções —, não aprovou. Possibilitou a enorme influência do poder econômico nos pleitos. Desvirtuou o voto e está acabando, quase de vez, com as nossas já precárias posições ideológicas e programáticas.

A cada eleição que se realiza, afastam-se mais e mais os Partidos de suas normas gerais para ceder lugar a um individualismo e a um personalismo por demais perniciosos.

Assim sendo, já por sentir a repulsa da opinião pública a esse estado de coisas, já por constar de sua carta de princípios a "eleição por Distritos", decidiu o Movimento Popular de Março — MPM, unido à Associação Paulista de Bacharéis em Jornalismo, encetar uma campanha para a modificação da legislação eleitoral visando ao aperfeiçoamento de nossas instituições.

O Brasil carece de reformas.

Urge fortalecer o Legislativo.

Urge fazer as reformas agrária, bancária, do ensino, tributária, judicial etc.

Reformas de Base! Autênticas! E para tanto é necessária uma **base verdadeiramente popular** que é a legítima representação popular.

Desfraldada a bandeira, há mais ou menos quatro meses, começaram a chegar as manifestações de apoio.

Adesões de todos. Entidades, as mais prestigiosas, Governadores, Deputados, Vereadores, todo o povo enfim, se colocou ao lado da "Campanha Nacional em Proi das Eleições por Distrito".

Todos sentiram que esta luta era o ponto de partida, o marco zero, o norte para uma ampla reformulação da vida nacional! Eleitoral! Política! Administrativa! Social e Econômica! Visamos estabelecer um contato que ora inexistia entre o eleitor e seu representante; visamos diminuir a influência do poder econômico nas eleições: objetivamos fazer com que os Partidos baseiem efetivamente suas atividades em normas programáticas, em plataformas, e que as cumpram.

Após exaustivos trabalhos, dezenas de horas de estudos e discussões, resolveu a Comissão Executiva da Campanha levar à apreciação dos Srs. Deputados, em Brasília, três anteprojetos:

1) o **Distritalista Puro** — por assim dizer, estabelece o sistema de votação e de representação distrital com um representante por Distrito;

2) o **Distritalista — Preferencial — Proporcional** — estabelece o sistema misto de votação distrital com 3 representantes por Distrito e com base na escolha de um eleito, preferencialmente, o mais votado em cada Distrito e na escolha dos outros dois representantes e dos demais em cada Estado, dentro do sistema de representação proporcional, levando-se em conta o contingente eleitoral de todo o Estado;

3) o **Distritalista Proporcional** — estabelece o Distrito com 3 (três) representantes, e a escolha dos eleitos será feita dentro do sistema proporcional, levando-se em conta a votação dos Partidos e o respectivo cociente partidário em cada Distrito.

Terminamos parte da nossa tarefa. O restante será, talvez, mais difícil, mas não esmoreceremos. Alicerçados agora na certeza de que a opinião pública está conosco, faremos com que a Câmara federal não se furete a esta medida, que, em última instância, a estará beneficiando, melhorando-a, aperfeiçoando-a, em benefício final da coletividade brasileira."

(DCN — S. I — 23-4-63).

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 1.036, DE 1963

Introduz modificações no sistema eleitoral brasileiro e dá outras providências.

(Do Sr. Oscar Corrêa)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — São introduzidas na legislação eleitoral do País as alterações constantes da presente Lei.

Art. 2º — As eleições para preenchimento dos cargos de Deputado federal e Deputado estadual obedecerão à divisão em Distritos e Subdistritos eleitorais, nos termos desta Lei, feita, até oito meses antes do pleito, pelos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais.

§ 1º — Cada Estado terá o número de Distritos eleitorais correspondentes ao número de cadeiras de Deputados federais a serem preenchidas e o número de Subdistritos correspondentes ao número de cadeiras de Deputados estaduais a serem preenchidas, menos as cadeiras que se destinarem aos Deputados por votação geral (art. 1.º, § 1º).

§ 2º — O número de eleitores que comporá um Distrito ou Subdistrito eleitoral será, aproximadamente, o quociente que se encontrar, dividindo-se o eleitorado inscrito pelo

número de Deputados federais e estaduais de cada Estado, levando o TRE em conta tais dados para a finalidade de estabelecimento dos limites dos Distritos e Subdistritos.

Art. 3º — O Distrito ou Subdistrito poderá ser constituído por partes de um Município, todo um Município ou mais de um, desde que não fragmentadas as Zonas Eleitorais.

§ 1º — Quando o Município corresponder a mais de um Distrito ou Subdistrito eleitoral, o Tribunal Regional Eleitoral, ouvidos os Delegados dos Partidos Políticos, promoverá a delimitação, obedecendo à jurisdição dos Cartórios de Registro Civil, divisas administrativas, continuidade territorial e meios de comunicação, dentro do prazo do art. 2º

§ 2º — Antes de cada pleito para a Câmara federal e a Assembléia Legislativa, e no prazo do art. 2º, o TRE determinará a revisão dos limites dos Distritos e Subdistritos, tendo em vista as variações do número de eleitores inscritos e o de Deputados a eleger.

§ 3º — Da decisão do TRE fixando os limites distritais ou subdistritais, cabe recurso, dentro em 5 dias para o TRE.

Do Registro de Candidatos

Art. 4º — Em cada Estado haverá, além dos candidatos indicados pelos respectivos Distritos, representantes gerais, no âmbito federal e estadual, eleitos por votação em todo o território do Estado.

Parágrafo único — O número de Deputados eleitos por votação geral e mesmo no âmbito federal e estadual, será o seguinte: São Paulo 12; Minas Gerais — 10; Bahia — 7; Rio Grande do Sul — 6; Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Paraná e Guanabara — 5; Maranhão — 4; Goiás, Paraíba e Santa Catarina — 3; Amazonas, Pará, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Mato Grosso e Acre — 2.

Art. 5º — Os Partidos Políticos, ao registrarem seus candidatos, o que se fará até quatro meses antes do pleito, indicarão os Distritos, ou Subdistritos por que cada um irá concorrer.

§ 1º — É permitida a inscrição do mesmo candidato: a Deputado federal, nos Estados de até 13 representantes, como candidato por um Distrito e Deputado por votação geral; nos de treze a vinte e nove, como candidato por dois Distritos e Deputado por votação geral; e nos de mais de vinte e nove como candidato por três Distritos e Deputado por votação geral; a Deputado estadual: nos Estados de até cinquenta representantes estaduais, como candidato por um Subdistrito e Deputado por votação geral, e nos de mais de cinquenta como candidato por dois Distritos e Deputado por votação geral.

§ 2º — No caso de ser eleito para Deputado por votação geral e distrital ou por mais de um Distrito, o eleito optará por uma ou por outra, substituindo-o o respectivo suplente partidário.

§ 3º — Não é permitido o registro simultâneo de candidato a eleição de âmbito diverso (federal, estadual e municipal).

Art. 6º — Só será admitido o registro do candidato por uma circunscrição eleitoral ao que obedecer aos seguintes requisitos:

- 1) ser eleitor no Distrito há mais de dois anos, ou, no caso de candidato por mais de um Distrito, declarar, até um ano antes do pleito, sua inscrição secundária, por outro ou outros, até mais três (art. 5º), e no de Deputado por votação geral, da inscrição de eleitor no Estado há mais de três anos;
- 2) apresentar declaração pormenorizada dos bens que possui ao se candidatar, ou, se no exercício do mandato de Deputado federal ou estadual, das modificações patrimoniais havidas desde a declaração anterior.

Parágrafo único — Para fim de apuração de falsidade de declaração prestada por candidato, o TRE poderá solicitar aos órgãos competentes da administração federal, estadual ou municipal, ou instituições particulares, as informações que julgar necessárias e que serão prestadas dentro de oito dias, sob pena de responsabilidade.

Art. 7º — São proibidos empréstimos, financiamentos, auxílios e doações por candidatos, de quantia ou bem de qualquer natureza, de valor superior ao salário mínimo da região a qualquer entidade, ou de qualquer valor a eleitor inscrito, até oito meses antes do pleito e seis meses depois dele.

Parágrafo único — A comprovação da ocorrência de fatos com desobediência do artigo importará na cassação do registro para o pleito em que estiver inscrito ou em outro que se realize até o decurso do prazo previsto: ou se posterior à apuração, na negativa de expedição do diploma.

Art. 8º — Em caso de denúncia de corrupção eleitoral, feita por Partido Político, o TRE instaurará inquérito para a apuração do fato, e, se considerar liminarmente relevante a denúncia, suspenderá o registro até a apuração definitiva, o que deverá dar-se antes da realização do pleito, com preferência sobre qualquer outra matéria.

§ 1º — Juogada, afinal, procedente a denúncia, determinará a suspensão dos direitos políticos do acusado por até quatro anos, além do procedimento criminal a que estiver sujeito ou lhe recusará a expedição do diploma, se houver sido eleito.

§ 2º — Da decisão do TRE caberá recurso para o TSE, dentro de dez dias a contar da publicação da decisão, recurso que terá julgamento preferencial.

Art. 9º — Comprovada a improcedência da acusação, o TRE providenciará a publicação em todos os órgãos de publicidade da circunscrição, do resumo de sua decisão, para conhecimento dos eleitores inscritos.

Art. 10 — Verificada a má fé da denúncia, apresentada para prejudicar o candidato inscrito ou a inscrever-se, o TRE determinará a suspensão dos direitos políticos dos signatários da denúncia por até quatro anos.

Parágrafo único — Dessa decisão, caberá recurso para o TSE dentro de dez dias, a contar da publicação da decisão, recurso que terá julgamento preferencial.

Art. 11 — Cada candidato, no ato da inscrição, deverá apresentar prova de depósito da importância equivalente a três vezes o maior salário mínimo do Estado na época da inscrição.

Parágrafo único — As quantias serão depositadas à ordem dos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais, que delas prestará contas ao TSE.

Da Propaganda

Art. 12 — A propaganda dos candidatos será feita exclusivamente pelos Partidos a que pertencerem, dentro das normas estabelecidas pelos Tribunais Regionais obedecendo à proporcionalidade da respectiva representação.

Parágrafo único — Aos Partidos que não têm representação eleita, será atribuída, para os fins deste artigo, a fração equivalente a um representante.

Art. 13 — Será permitida aos candidatos, como propaganda, a impressão de modelos da cédula única a ser utilizada na votação, em papel colorido, com os mesmos dizeres da mandada imprimir pelo TRE.

Da Votação

Art. 14 — As eleições serão processadas mediante cédulas únicas impressas e distribuídas pela Justiça Eleitoral.

§ 1º — As cédulas conterão a legenda partidária abreviada sob a forma de sigla, antes do nome do candidato indicado para o Distrito eleitoral.

§ 2º — Os nomes dos Partidos e dos candidatos serão precedidos de um retângulo, para assinalação do voto.

§ 3º — O voto poderá ser dado somente ao Partido no Distrito onde este não haja registrado candidato e, nesse caso, influirá para o cálculo do quociente eleitoral e do quociente partidário.

§ 4º — É nulo o voto dado a mais de um Partido ou candidato.

§ 5º — A colocação das siglas partidárias e dos nomes dos respectivos candidatos na cédula única será feita por sorteio, nos Tribunais Regionais Eleitorais, quinze dias depois do registro dos candidatos, convocados os Delegados partidários.

Art. 15 — O eleitor nas eleições para a Câmara federal e para as Assembleias Legislativas votará em um dos candidatos a Deputado por votação geral e em um dos candidatos a Deputado pelo Distrito ou Subdistrito a que pertencer.

Art. 16 — A cédula única para a eleição de Deputado por votação geral conterá os nomes dos candidatos inscritos pelos vários Partidos, em ordem determinada por sorteio, precedidos de um retângulo para a assinalação do voto.

Parágrafo único — Encimando esses nomes, e separando os inscritos de cada Partido, haverá um retângulo acompanhado da sigla do respectivo Partido, onde o eleitor assinalará o voto, se desejar votar apenas na legenda partidária.

Art. 17 — A transferência do eleitor de um para outro Distrito, ou Subdistrito, só poderá ser feita no prazo e nos termos da legislação em vigor.

Art. 18 — Encerrada a votação, a Mesa apenas fará consignar, no final das folhas de votação, o número dos votantes e as irregularidades, se houver, assinando os Mesários e Fiscais, e dispensadas outras menções a fatos não essenciais.

Do Quociente Eleitoral e Partidário

Art. 19 — Os resultados da eleição em todos os Distritos, ou Subdistritos do Estado, serão somados, para verificação do quociente eleitoral e do quociente partidário, na forma da legislação em vigor.

Art. 20 — Determinados os lugares que cabam ao Partido, o respectivo preenchimento se fará segundo a ordem decrescente de votação nominal dos seus candidatos, havendo uma lista para os candidatos votados nos Distritos e outra para os gerais.

§ 1º — Só poderão concorrer à distribuição os Partidos que houverem obtido quociente eleitoral.

§ 2º — A classificação dos candidatos nas respectivas legendas, na apuração final, far-se-á de acordo com a média percentual obtida pelo candidato no respectivo Distrito eleitoral, aplicando-se na distribuição proporcional os critérios previstos neste artigo.

§ 3º — No caso em que um candidato tenha sido registrado por mais de um Distrito eleitoral, para efeito de sua classificação na legenda de seu Partido, computa-se, apenas, a maior média percentual conseguida nos diferentes Distritos em que tenha sido registrado.

§ 4º — Para efeito de obtenção dessa média percentual, toma-se por base não o número de eleitores inscritos, mas o número de eleitores que votaram no pleito.

§ 5º — Nos Distritos eleitorais em que não tenham sido registrados candidatos de Partidos que estejam disputando o pleito, constarão da cédula única as siglas desses Partidos, que poderão ser votados, contando o voto para a legenda.

Das Eleições Municipais

Art. 21 — Nas eleições municipais, o Município constituirá unidade eleitoral, podendo nele serem votados mais de um candidato a Vereador no mesmo Partido salvo se para os efeitos das eleições de Deputado federal ou estadual, pela sua densidade eleitoral, se constituir de mais de um Distrito ou Subdistrito.

§ 1º — Nesse caso, poderá o TRE determinar que se divida, para as eleições de Vereador em tantos Subdistritos quantos os da eleição de Deputado estadual, determinando também que o número de candidatos a Vereador em cada Partido seja dividido pelo número de Subdistrito igualmente.

§ 2º — Excepcionalmente, nos Municípios de mais de 50 mil eleitores inscritos, poderá o TRE autorizar outra divisão em circunscrições.

Da Apuração

Art. 22 — A apuração far-se-á pelas Juntas Apuradoras e constará de boletins de cada uma, imediatamente publicados e distribuídos em cópias autenticadas aos Delegados partidários e aos candidatos que o desejarem.

§ 1º — As Juntas Apuradoras serão em número equivalente a um quinto das Seções Eleitorais designadas, podendo integrá-las os membros dessas Seções e funcionar para apuração no mesmo prédio, simultaneamente, observada a legislação vigente no que se refere à fiscalização partidária e presente o Juiz Eleitoral da Zona.

§ 2º — Ao final das apurações, far-se-á a apuração das atas das urnas, constituindo a ata geral da apuração a simples consignação da soma desses resultados parciais que serão imediatamente remetidos aos Tribunais Regionais para conferência e cômputo final.

§ 3º — O prazo para as apurações passa a ser a metade do atualmente previsto.

Disposições Gerais

Art. 23 — Fica criada a Campanha Nacional do Alistamento, incumbida de fomentar o alistamento em todo o País.

Parágrafo único — Anualmente, o orçamento federal consignará verba para ocorrer às despesas com o alistamento (material, pessoal, publicidade etc.).

Art. 24 — Só poderão registrar candidatos aos postos eletivos nas eleições presidenciais de 1965 os Partidos que houverem obtido na última eleição pelo menos um milhão de sufrágios no País; e às eleições para Governador os que houverem obtido na última eleição estadual pelo menos dez por cento do eleitorado inscrito no respectivo Estado.

Parágrafo único — Admite-se, para os efeitos do artigo, as coligações partidárias.

Art. 25 — A partir das eleições gerais de 1966, só poderá registrar candidato a cargo eletivo o Partido que houver atingido nessa eleição de 1966, ou na de 1965, pelo menos um milhão de votos, sem coligação, no País.

Parágrafo único — Para esse fim, o TSE fará o cômputo dos votos conseguidos no País, determinando a cassação do registro do ou dos que não houverem atingido aquele montante.

Art. 26 — Após cada pleito eleitoral, os Partidos Políticos apresentarão ao TRE prestação de contas das despesas feitas e dos fundos que as suportaram, dentro de 60 dias do término oficial das apurações.

Art. 27 — Considera-se sede e cabeça do Distrito ou do Subdistrito eleitoral aquela das circunscrições a ele pertencentes que apresentar maior eleitorado inscrito ao término do período de alistamento.

Art. 28 — Fica equiparada à renúncia do mandato, para todos os efeitos legais, a mudança de legenda por representante partidário eleito para qualquer mandato eletivo.

§ 1º — No caso da mudança de legenda, o Partido a que pertença o representante o declarará expulso, sendo convocado imediatamente o seu suplente partidário.

§ 2º — Se o representante, antes de mudar de legenda, renunciar ao mandato, fazendo menção expressa de que o renuncia por desejar abandonar a legenda a que pertence, o TRE do Estado determinará a realização, dentro de 90 dias, de pleito para a escolha do seu substituto na circunscrição, sendo facultado ao renunciante disputá-lo, obedecidas as normas legais para registro.

Presidente e Vice-Presidente

Art. 29 — Nas eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, de Governador e Vice-Governador de Estado, Senador e Suplente, Prefeito e Vice-Prefeito, a votação no candidato ao cargo importa a votação ao seu substituto, com ele registrado.

Art. 30 — Ficam revogadas as disposições relativas aos Juizes Preparadores, devendo o alistamento e os atos preparatórios serem realizados pelo Juiz Eleitoral da Zona.

Parágrafo único — Além do reembolso das despesas realizadas e comprovadas, a juízo do TRE, o Juiz Eleitoral fará jus a uma gratificação mensal, pelo serviço eleitoral, igual a duas vezes o salário mínimo da região a que pertencer.

Art. 31 — Dentro dos quatro meses que precedem e dos dois meses que sucedem aos pleitos, ficarão suspensos os atos de nomeação, diplomação, contrato, designação, de qualquer natureza, nos serviços públicos federal, estadual e municipal, autarquias entidades paraestatais ou quaisquer outras vinculadas ao Poder Público, valendo essa proibição dentro das circunscrições onde se verificará o pleito, obedecendo ao seguinte critério:

- a) para Presidente e Vice-Presidente da República, em todo o País e para todos os órgãos públicos;
- b) para Governadores e Vice-Governadores dos Estados, para todos os órgãos públicos nos limites das circunscrições onde se realizará o pleito;
- c) para Senadores, Deputados federais e estaduais, em todo o País e para todos os órgãos públicos;
- d) para Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Juizes de Paz, para todos os órgãos públicos nos limites da circunscrição onde se realizará o pleito.

Disposições Transitórias

Art. 32 — O TSE designará, dentro de dez dias, Comissão Especial para, dentro de noventa dias, realizar a consolidação da legislação eleitoral do País.

Parágrafo único — Essa consolidação, após publicada no *Diário da Justiça*, para conhecimento dos interessados e submetida à apreciação do TSE, um mês após a publicação, será, como aprovada, publicada pela Imprensa Nacional para distribuição gratuita, pelo TSE, aos Tribunais Regionais, que a remeterão aos Juizes Eleitorais e aos Diretórios Municipais registrados.

Art. 33 — O TSE, dentro de trinta dias, se dirigirá ao Poder Legislativo, propondo-lhe outras medidas que considerar necessárias ao aperfeiçoamento do sistema eleitoral vigente, inclusive se for o caso, para o emprego de máquinas de votar.

Art. 34 — Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação (99).

Sala das Sessões — **Oscar Corrêa**.

(DCN — 26-9-63 — Seção I)

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

1 — Relatório — O nobre Deputado Oscar Corrêa apresentou a esta Câmara o Projeto nº 1.036/63, introduzindo modificações no sistema eleitoral brasileiro e dando outras providências. Distribuído a esta douta Comissão, foi designado relator o nobre Deputado Monsenhor Arruda Câmara, que opinou pela sua inconstitucionalidade, na parte relativa à votação por Distrito, propondo ainda fosse ele, na parte restante, expungido de defeitos que deveriam, na sua opinião, ser corrigidos.

Esta Comissão, por sua maioria, houve por bem rejeitar o parecer do Ilustre Relator, pelo que o Senhor Presidente me honrou com a designação para relatar o vencido. É o que, em rápidas considerações, passarei a fazer.

2 — Parecer — Pareceu-nos, e à maioria da Comissão, não padecer o projeto do vício de inconstitucionalidade acusado, no que se refere à eleição por Distrito. O eminente Deputado Monsenhor Arruda Câmara, para assegurá-lo, diz que "o projeto fere o sistema de representação proporcional" e vê nele as mesmas falhas que encontrara no Projeto nº 132/63, apresentado pelo nobre Deputado Cunha Bueno.

Aí a diferença fundamental: o Projeto Cunha Bueno apegava-se mais ao sistema majoritário, enquanto este consagra, explicitamente, nos arts. 19 e seguintes, o sistema proporcional.

3 — E é esta a exigência do art. 56 da Constituição de 1946: a representação da Câmara dos Deputados deve ser eleita **segundo o sistema de representação proporcional**.

(99) A justificação do projeto foi feita em discurso do parlamentar.

O projeto, à maneira de outros já encaminhados (Milton Campos, Último de Carvalho, José Silveira, Moacir Azevedo etc.) combina o sistema proporcional com a eleição distrital, permitindo que, por votação distrital mas em lista proporcional de todo o Estado, se escolha a representação.

CARLOS MAXIMILIANO nos seus **Comentários à Constituição Brasileira de 1946**, pág. 85, disse bem que o "texto exige apenas que seja assegurada a representação proporcional, pois deixa ao legislador ordinário a escolha eleitoral que melhor satisfaça aquele objetivo e se adapte à índole e aos costumes políticos do povo brasileiro".

O projeto, inovando embora, pela instituição dos Distritos e Subdistritos eleitorais, para fins de votação, manteve o sistema proporcional, na forma da legislação em vigor (art. 19).

4 — Outras críticas do ilustre Relator Monsenhor Arruda Câmara, aplicáveis ao Projeto nº 132, não cabem ao Projeto nº 1.036, que a elas escapa; entre elas a referente à apuração pelas Mesas Receptoras, que não é contemplada no Projeto Oscar Corrêa. Este prevê, isto sim, o aumento do número das Juntas Apuradoras, a facilitação das apurações, mas não a apuração imediata pelas Mesas Receptoras, o que poderia levar a consequências imprevisíveis.

5 — O projeto institui o sistema misto de Deputados distritais e Deputados gerais, possibilitando não só a eleição dos que se concentram em circunscrições eleitorais mais restritas, como os que ampliam seu trabalho eleitoral a todo o Estado. Cada eleitor votará em um candidato a Deputado por votação geral e em um candidato distrital (art. 15). Mantém a cédula única, facilitado o seu uso, desde que cada Partido só indicará um candidato por Distrito. E esta a vantagem principal: elimina a disputa entre candidatos do mesmo Partido.

6 — Tema objeto dos debates foi se a divisão em Distritos facilitaria ou não a atuação do poder econômico. Se é verdade que a diminuição dos limites de influência do candidato pode facilitar a concentração do poder do dinheiro, não é menos verdade que o contato permanente entre candidato e eleitorado, o conhecimento direto, pela proximidade, que dele podem ter os eleitores, dificulta a ação do poder do dinheiro.

E o projeto, nos arts. 6º e seguintes, estabelece medidas objetivas para eliminar, ou, pelo menos, diminuir as formas de corrupção, obrigando ao registro no Distrito com a antecedência mínima de dois anos; à apresentação de declaração de bens; estabelecendo a proibição de empréstimos, financiamentos, auxílios e doações; dispondo sobre os casos de corrupção eleitoral e sua apuração.

7 — Em outros dispositivos, cuida da propaganda da votação, do quociente eleitoral e partidário, da apuração etc.

O projeto reformula, não há negar, a legislação eleitoral brasileira, merecendo ser mais detidamente debatido. Assim, se não apresenta inconstitucionalidade, deve ser remetido a Plenário, onde sob o crivo da análise dos Senhores Deputados poderá ser aperfeiçoado, fazendo-se estatuto capaz de atender às reais necessidades do País.

8 — Os problemas postos, por exemplo: no art. 24 (registro de candidatos à Presidência da República); no art. 26 (prestação de contas dos Partidos Políticos); no art. 28 (perda de mandato, por mudança de legenda); art. 29 (eleição vinculada do candidato e do substituto, nas eleições majoritárias); art. 31 (proibição de nomeações no período imediatamente anterior aos pleitos, evitando a ação corruptora do Poder Público ou dos órgãos dele dependentes); são medidas que não de merecer, em Plenário, dos nobres representantes do povo, estudo detido e sério.

O essencial é que, servindo de base às análises, sirva o projeto à elaboração de lei eleitoral que consulte as conveniências do regime democrático.

Por isso lhe demos voto favorável, que a maioria da Comissão acolheu.

Sala da Comissão, 7 de dezembro de 1963. — **Getúlio Moura**, Relator designado.

Voto em Separado

Já havia proferido meu voto sobre o Projeto nº 132/63, do Senhor Cunha Bueno, apresentado a pedido, conforme declara S. Exª quando, por solicitação desta douta

Assembléia, foi anexado ao presente, o da lavra do eminente Professor Oscar Corrêa, que versa o mesmo assunto.

O parecer sobre a proposição anterior assim se pode desenvolver:

"a) o projeto se baseia no antigo sistema de eleição "por Distritos", que procuraram harmonizar com o art. 28 da Constituição de 1891, o qual declarava "compôr-se a Câmara dos Deputados de representantes do povo, eleitos, pelos Estados e pelo Distrito Federal, por sufrágio direto, garantida a representação das minorias". Veio daí o voto cumulativo. Mas não havia o critério da proporcionalidade. Já a Constituição de 1934 adotou o sistema proporcional e o sufrágio universal, igual e direto e a representação classista;

b) a Constituição de 1946 dispõe:

"A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, segundo o sistema da representação proporcional, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios" (art. 56). Segundo bem explica SAM-PAIO DÓRIA, o Estado é agora a "circunscrição eleitoral";

c) o Deputado eleito por um "Distrito", que pode ser um só Município ou parte dele, não se pode dizer eleito pelo Estado. O Vereador é eleito pelo Município. O Deputado, não. O Estado é, por sem dúvida, toda a população votante da Unidade federativa. O todo não se confunde com uma parte. O Deputado, eleito por um "Distrito", é eleito por parte do Estado, não pelo Estado;

d) o projeto fere o sistema da representação proporcional. Os pequenos Partidos, com votação esparsa em todo o Estado, garantem sua "representação proporcional". Pelo projeto serão privados dela;

e) a influência do poder econômico sufocará os candidatos pobres no Distrito, o que não é fácil em todos os Municípios de Estado;

f) os grandes Partidos eliminarão facilmente os pequenos no âmbito estreito do "Distrito";

g) o projeto (art. 11) restaura a apuração pelas Mesas Receptoras, afastando a fisura dos pleitos, possibilitando a fraude e a violação do "princípio da proporcionalidade".

Dessarte, o projeto se me afigura despiendo e inconstitucional."

Confesso que, agora, é com certo constrangimento que me abalanço da minha planície de simples estudioso do Direito, para apresentar minhas divergências com o substancioso estudo do eminente jurista, meu amigo, a quem muito admiro, Professor Oscar Corrêa.

O atual projeto do preclaro representante mineiro está melhor elaborado do que o do Sr. Cunha Bueno, mas repete a eleição por "Distritos"; adota um sistema misto, incluindo Deputados gerais eleitos por todo o Estado. É híbrido, não evita de todo os inconvenientes do anterior, eis que as coligações não apresentarão candidatos gerais dos pequenos Partidos, que por si sós podem não alcançar alguns poucos quocientes que lhes restariam, na partilha do leão. Tal critério tomaria difícil e mais complicada a eleição e multiplicidade de cédulas que no sistema "distrital" puro; a técnica legislativa aqui não é perfeita, a primeira parte não tem capítulo como nas demais eleições; adota a denominação de cargo para o mandato (art. 2º); o § 2º é impraticável, reduz o eleitorado do Distrito a um quociente eleitoral; não esclarece o que seja "Subdistrito", melhor fora a denominação de "Distritos", mesmo porque o Município, geralmente, não é o chamado Distrito; o art. 5º manda registrar os candidatos 4 meses antes do pleito. Seria difícil preparar combinações, convenções, coligações com tamanha antecedência.

O art. 6º identifica "circunscrição" com "Distrito". No § 2º deste artigo exige-se a prévia declaração de bens para o registro. Melhor se nos afigura exigí-la apenas para a diplomação ou a posse. Por que submeter um registrando fracassável a essa formalidade?

Art. 11. Para que e por que esse depósito feito à ordem dos Tribunais Eleitorais? O projeto não explica.

Art. 12. Reduz a propaganda ao arbítrio dos Partidos. É fortalecer a ditadura dos Diretórios e liquidar ou desestimular a iniciativa dos Deputados operosos e realizadores; tal ditadura já se exercita, pelo projeto, na escolha dos candidatos preferenciais ou gerais e na indicação para o Distrito por onde devam concorrer (art. 5º).

No Capítulo "Da Votação" fala-se na cédula única; seria preferível dizer: "cédula única e oficial", mesmo porque, se contradizendo, o projeto não adota a "cédula única", mas várias e muitíssimas cédulas para as várias funções eletivas e para os vários Distritos.

É mais prática a cédula única adotada pela Justiça Eleitoral nas últimas eleições, ficando ao eleitor pôr o nome dos seus candidatos, ao invés de assinalá-los no retângulo, onde já vêm os nomes. As cédulas resultariam muito grandes e dispendiosíssimas pelo tamanho e pela quantidade. A dificuldade de votar aumentaria para os eleitores menos letrados. A morosidade, com várias votações na mesma hora, pelo mesmo eleitor, cresceria.

O art. 19 é confuso e incongruente; o quociente partidário por esse critério jamais se acertaria no "Distrito". Se a eleição é por Distrito, o quociente eleitoral só pode ser pelo "Distrito", e no Distrito onde não houver candidato registrado, não há quociente nem candidatos eleitos.

O art. 22, § 1º, restaura o perigo de poderem as "Juntas Apuradoras" serem compostas pelos membros das "Mesas Receptoras", geralmente compostas de políticos e com possibilidade de combinar fraudes da votação com as da apuração, porque são donos dos segredos daquela.

O art. 23 cria a Campanha Nacional do Alistamento.

Que é tal campanha? De quem se compõe? Por quem é feita? Serão criados cargos de "propagandistas eleitorais", eis que o parágrafo único prevê a despesa com pessoal.

Art. 25. Liquida os pequenos Partidos, exigindo 1 milhão de votos para que possam funcionar. É caminho para dois ou três Partidos, o que obriga o cidadão a filiar-se à agremiação com idéias diversas das suas. Tanto a liberdade de opinião quanto o sistema pluripartidário de nossa Constituição democrática saíram daqui profundamente arranhados.

O art. 27 adota critério de sede do "Distrito", que não se pode aplicar à capital.

Art. 28. A mudança de Partido importa em perda de mandato. Favorece a ditadura dos Partidos. Um Deputado incômodo ao Partido pode ser docemente constrangido, ou por pressão, obrigado a deixar a legenda e perder o mandato. E um Deputado que atingiu o quociente eleitoral, através de seu prestígio pessoal, pode ter seu mandato conferido pelo eleitorado, cassado pela direção partidária?

Art. 3.º Parágrafo único. Eleva a gratificação dos Juizes Eleitorais para 2 vezes o salário mínimo.

Feito o relatório, vamos às conclusões:

1º — considero o projeto inconstitucional, na parte relativa à votação por Distrito, pelos motivos expostos, relativos ao projeto anterior;

2º — julgo que o projeto deve ser emendado, na parte restante, para ser expungido dos defeitos de ordem jurídica, de técnica e de mérito, que, **data venia**, acabo de apontar.

Brasília, em 3 de dezembro de 1963. — **Arruda Câmara.**

Parecer da Comissão

A Comissão de Constituição e Justiça, em reunião ordinária de sua Turma A, realizada em 3 de dezembro de 1963, opinou, contra os votos dos Senhores Rogê Ferreira, Arruda Câmara, Chagas Rodrigues, Alceu de Carvalho e Lauro Leitão, pela constitucionalidade e aprovação do Projeto nº 1.036/63. O Senhor Getúlio Moura foi designado para relator do vencido.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: Tarso Dutra, Presidente, Getúlio Moura, Relator, Arruda Câmara, Lauro Leitão, Celestino Filho, Rogê Ferreira, Wilson Roriz, Alceu de Carvalho, Ovídio de Abreu, Nicolau Tuma e Lenoir Vargas.

Brasília, em 3 de dezembro de 1963. — Tarso Dutra, Presidente — Getúlio Moura, Relator (100).

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 2.104, DE 1964

Dispõe sobre despesas a serem efetuadas nas eleições para Senador, Deputado federal e estadual, e dá outras providências.

(Do Sr. Ulysses Guimarães)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — Na candidatura a Deputado federal, poderão ser efetuadas despesas, para cada eleitor do Estado até o limite de 1/21.000 do maior salário mínimo do País. Na candidatura a Senador o limite será do dobro e de metade na candidatura a Deputado estadual.

Parágrafo único — O limite referido neste artigo abrange qualquer despesa realizada, além do candidato, por qualquer pessoa, entidade ou comitê.

Art. 2º — Dez dias após a eleição, os candidatos oferecerão ao Tribunal Regional Eleitoral a relação completa das despesas eleitorais que efetuaram, acompanhada de comprovantes.

Art. 3º — O Tribunal Regional Eleitoral fará publicar, durante quatro dias, a relação de despesas dos candidatos no órgão oficial do Estado e nos principais jornais da Capital do mesmo. Em igual prazo fará ler as relações nas emissoras de rádio e televisão da Capital, sendo, para tanto, prorrogados os horários gratuitos postos pela legislação à disposição da Justiça Eleitoral.

Art. 4º — Ficando comprovado, através de denúncias fundamentadas e com firmas reconhecidas, que o limite legal com despesas eleitorais foi fraudado, o referido candidato não será diplomado pelo Tribunal Regional Eleitoral.

§ 1º — O candidato acusado terá ampla oportunidade de defesa, que será produzida cinco dias após a abertura do processo, sendo-lhe também ou ao seu representante facultada sustentação oral no dia do julgamento.

§ 2º — Da decisão denegatória de diplomação, cabe recurso, dentro de 48 horas, para o Superior Tribunal Eleitoral, que se pronunciará dentro de quinze dias improrrogáveis.

Art. 5º — Os Tribunais Regionais Eleitorais diplomarão os candidatos vinte dias após a última publicação referida no artigo desta Lei.

Art. 6º — São proibidas, aos Partidos e candidatos, as colaborações em dinheiro ou a qualquer título, provindas de estrangeiro, do Poder Público, anônimas, de empresas concessionárias de serviço público, contratantes de obras ou serviços, bancos ou instituições financeiras.

§ 1º — Ninguém, pessoa ou entidade, poderá contribuir para Partido ou candidato com importância acima de Cr\$ 3.000.000,00 e mais de uma vez em cada eleição.

Pena: multa de 30 a 100 vezes o maior salário mínimo da região para o responsável pela colaboração ilegal e não-diplomação pelo Tribunal Regional do candidato que a recebeu, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

(100) O Projeto n.º 1.036/63 foi arquivado, nos termos do art. 58, § 2.º, da Constituição de 1946:

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

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

§ 2º — Da decisão denegatória da diplomação cabe recurso para o Tribunal Superior Eleitoral, dentro de 48 horas, que se pronunciará dentro de 15 dias improrrogáveis.

Art. 7º — Os Estados terão número de Distritos correspondente ao de Deputados às respectivas Assembléias Legislativas.

Art. 8º — Os Distritos terão, tanto quanto possível, o mesmo número de eleitores.

Art. 9º — Seis meses antes do pleito, o Tribunal Regional Eleitoral publicará a relação dos Distritos dos respectivos Estados inclusive com o número de eleitores.

Art. 10 — Cada Partido registrará um candidato a Deputado estadual em cada Distrito, considerando-se eleito aquele que nele obtiver maior número de sufrágios.

Parágrafo único — Ocorrendo vaga na representação de qualquer Distrito, o Tribunal Regional Eleitoral convocará eleições para provê-la dentro de trinta dias.

Art. 11 — Encerrada a votação, imediatamente a Mesa Receptora procederá à abertura da urna e contagem dos votos quantos foram atribuídos aos candidatos e legenda nela votados.

§ 1º — Após a lavratura da ata, que registrará o número total de votantes e de votos que cada candidato e legenda receberam, a Mesa Receptora devolverá a urna e todo o material nela encontrado, sem que o mesmo tenha sofrido qualquer alteração, bem como nela colocará o original da ata.

§ 2º — A Mesa Receptora entregará ao Delegado de cada Partido cópia autenticada da ata referida neste artigo, assim que a mesma seja lavrada.

§ 3º — A urna, assim que seja lavrada, será imediatamente enviada à Justiça Eleitoral, a cuja guarda será confiada.

Pena: a adulteração do material eleitoral depositado em urna sujeitará o responsável à pena de 1 a 3 anos de detenção, suspensão dos direitos políticos pelo prazo da condenação com a conseqüente perda de mandato eletivo e cargo ou função pública.

Art. 12 — O Superior Tribunal terá representantes junto aos Tribunais Regionais Eleitorais, durante a apuração, para a acompanharem em todas as suas fases, só se oficializando os resultados com as respectivas assinaturas.

Justificação

1) COMBATE AO PODER ECONÔMICO

O combate ao poder econômico a serviço das eleições exige que seja colocado na área criminosa do ilícito penal. Para tanto, impõe-se a fixação de um teto admissível de despesas nas candidaturas. A extralimitação tipificará o ilícito, sem o que o abuso se situará nos domínios exclusivos da moral política. Valendo-me da experiência da legislação de outros povos, notadamente o que sucede em Estados da União Americana, optei pelo critério da despesa permissível corresponder ao número de eleitores em cada Estado. Assim é feito na Pensilvânia. É claro que a um eleitorado maior deva corresponder maiores gastos.

Adotei o salário mínimo como padrão, porque ele realmente o é para tudo o que se compre ou venda em um país inflacionário. Esse padrão móvel evitará sucessivas fixações através de lei, praticamente em cada eleição. Consentindo a lei uma despesa de Cr\$ 2,00 (dois cruzeiros) para cada eleitor, a proporção será de 1/21.000 do maior salário mínimo do País. Em termos de São Paulo, como exemplo, as candidaturas a Senador, Deputados federal e estadual terão respectivamente o teto de Cr\$ 16.000.000,00, Cr\$ 8.000.000,00 e Cr\$ 4.000.000,00, tomando-se como base do cálculo quatro milhões de eleitores.

Para facilitar o estudo de critério, reproduzo a seguir os quantitativos eleitorais de cada Estado:

Anuário Estatístico do Brasil — IBGE — Conselho Nacional de Estatística — 1963, pág. 425.

II — Movimento Eleitoral

I. Eleitorado Inscrito nas eleições para os Poderes Executivo e Legislativo — 1945/1962.

Federal e Estadual (7 de outubro de 1962)

Rondônia	12.759
Acre	19.544
Amazonas	137.317
Roraima	4.984
Pará	421.531
Amapá	10.649
Maranhão	497.433
Piauí	315.158
Ceará	853.282
Rio Grande do Norte	321.014
Paraíba	405.407
Pernambuco	851.398
Alagoas	192.223
Sergipe	192.503
Bahia	1.206.453
Minas Gerais	2.565.505
Espírito Santo	307.009
Rio de Janeiro	1.115.176
Guanabara	1.198.588
São Paulo	3.822.235
Paraná	1.100.637
Iguaçu	—
Santa Catarina	641.582
Rio Grande do Sul	1.488.409
Ponta Porã	—
Mato Grosso	263.002
Goiás	510.135
Distrito Federal	34.010
Brasil	18.560.699

Fonte — Secretaria do Tribunal Superior Eleitoral.

Nota — Os elementos relativos a Fernando de Noronha estão incluídos no Estado da Guanabara.

De nada adiantará, porém, controlar os gastos, sem, simultaneamente, cominar sanção para as transgressões. O projeto prevê duas:

a) o princípio da ampla publicidade das despesas que cada candidato apresentará em relação, logo após o pleito, à Justiça Eleitoral, que a divulgará fartamente pela imprensa, rádio e televisão. Só os audaciosos ou aventureiros correrão o risco de se confessarem mentirosos e fraudadores perante a Justiça e a opinião pública, sonogando informações sobre uma campanha ostensiva, do conhecimento geral, pois precisamente com esse objetivo é custeada. Sallente-se que não será difícil exhibir perante o Tribunal provas de despesas ocultadas, extraídas em tipografias, jornais, rádio, televisão, por propaganda etc. Em outros países, notadamente nos Estados Unidos, semelhante prática ensejou os melhores resultados;

b) comprovado no Tribunal Regional Eleitoral que o candidato extralimitou-se na utilização do poder econômico, não será diplomado.

No projeto falo em "candidatura" e não em "candidato", para obviar a burla, denunciada em outros países com legislação semelhante a que ora proponho, consistente em gastos através de comitês, terceiros etc.

Serão interdidadas as contribuições originárias do exterior, anônimas, de entidades que transacionam ou estão sob fiscalização direta do Poder Público, como bancos,

empregados de obras públicas, estradas, bem como o próprio Poder Público. A pena estipulada é a de multa de trinta a cem vezes o salário mínimo e a não-diplomação. A marca de Cr\$ 3.000.000,00 como limite de contribuição por pessoa ou entidade, podendo fazê-lo uma só vez, para evitar que um candidato se vincule exclusivamente a um grupo ou indivíduo.

ELEIÇÃO DISTRITAL E PROPORCIONAL

Os preceitos sobre a eleição distrital só serão possíveis com a supressão, que pleitearei que o meu Partido adote através de emenda constitucional, dos dispositivos da Carta Política de 1946, impositivos do sistema proporcional. Entendo que a Constituição não deve dispor sobre a matéria que melhor será regulada na legislação ordinária. É mutável a conjuntura política e social de um país; são muitos os métodos para recrutamento da vontade popular: distrital, proporcional, misto de ambos, em turnos ou dois escrutínios para verificação se no primeiro foi atingido o coeficiente eleitoral — em certos Estados da América do Norte, ao lado dos Deputados federais eleitos pelo voto distrital, há o chamado Deputado “at large”, eleito por votação em todo o Estado — tal gama de variação não se compatibiliza com a imobilização na Magna Carta, de difícil, demorada, senão impossível, alteração. Se não se quiser correr o risco, que julgo não existir, de maiorias ocasionais, qualifique-se o **quorum** de maioria absoluta para a matéria.

O projeto defere ao voto distrital somente a eleição dos Deputados estaduais, por estes motivos principais:

1º) será o primeiro passo de adaptação para a posterior extensão do sistema aos Deputados federais, se o interesse público aconselhar;

2º) como a matéria será regulada por lei ordinária, com sua retirada da Constituição federal, aquela poderá, a qualquer momento, fazê-lo assim como introduzir as modificações que a experiência sugerir, inclusive voltar ao sistema atual, pelo convencimento de que efetivamente é o melhor;

3º) se forem eleitos pelos Distritos tanto os Deputados federais, como os estaduais, considero indispensável a criação do Senado Estadual, para evitar a hegemonia de certos Distritos ou regiões, com injustas consequências da distribuição da ação governamental. A Capital de São Paulo, por exemplo, tendo um terço do eleitorado paulista, concentraria nessa cidade já próspera maiores condições de melhoria, de vez, como é óbvio, que os representantes distritais só se preocupam com estes, uma vez que não podem colher votos a não ser nos mesmos. Mas não é só. A chamada “Grande São Paulo”, funcionando como centro de influência e imantação sobre a periferia, abrange Santo André, São Caetano, São Bernardo, Santos, Jundiaí, Guarulhos, Cotia, Taboão, Mogi das Cruzes, além de outros Municípios circunvizinhos, totalizando mais da metade dos sufrágios de todo o Estado. De conseguinte, essa região, já de si altamente próspera e industrializada, teria também condensação de representantes que não se harmoniza com o princípio de igual distribuição de riqueza e oportunidades governamentais. Seria inevitável a correção através da representação paritária, com a criação do Senado Estadual, com um Senador, pelo menos, por Distrito, como acontecia na chamada “República Velha” e existe atualmente nos Estados da América, como consectário do sistema distrital. Para evitar modificação tão importante e profunda, advogo a idéia de que os Deputados federais continuem a ser eleitos pelo sistema atual, ou seja, proporcional. Como representam todo o Estado, atuarão como instrumento corretivo ou minimizador de preponderâncias locais ou regionais, eventualmente instrumentalizado pelo sufrágio uninominal distrital;

4º) crítica constante ao sistema distrital é que enseja a mentalidade “parouquial”. Os Deputados têm visão meramente local dos problemas; seu núcleo de interesse social, humano, político e econômico tem os limites da área onde colhem apoio. É a ressalva que comentaristas fazem à Câmara de Representantes do Congresso americano, além de argumentarem nula renovação daquela Casa, que no último pleito só elegeu 20 candidatos novos, em cerca de 450 cadeiras, sendo ainda assim a maioria, por renúncia ou morte dos antigos titulares. Isso, aduz-se, torna aquele Legislativo instrumento pouco sensível ao sopro da evolução, como fornece exemplo o tradicional princípio da “seniority”, ou seja, a presidência das Comissões ser outorgada pela antiguidade no exercício

do mandato, não pela escolha dos respectivos componentes. De qualquer sorte, sem querer debater, no mérito, essa inesgotável polémica, parece que a solução eclética que postulo melhor se ajusta à conveniência de agirmos com prudência em terreno tão importante para a boa vigência das instituições republicanas.

CONTAGEM DE VOTOS PELAS MESAS RECEPTORAS

O aforisma é de ARISTÓTELES: é fácil contaminar a poça de água; o oceano é impossível. Parece-me que seja impossível serem corrompidas todas as Mesas Eleitorais, pelo menos pelo mesmo candidato. O projeto introduz mais uma instância de registro para a pureza da apuração: a contagem de votos pela Receptora que os coletou. Não se suprime a apuração pela Justiça Eleitoral, única apta a fazê-lo pela Constituição federal. A Mesa Receptora "contará" os votos, que serão oficialmente "apurados" posteriormente. Se a Mesa Receptora é apta para o mais importante — zelar pela correção da votação, legitimidade, identidade dos votantes, recebimento de impugnações — não sei por que não possa ser considerada moral e tecnicamente hábil para uma simples operação de contagem de votos. A providência obrigará fiscalização mais severa das Mesas Receptoras, o que será também vantagem. Ponderou-se, ainda, que no dia da eleição há a fiscalização natural e exigente de todos os candidatos concorrentes, familiares, amigos e correligionários, sendo fatalmente exercida no local onde habitualmente residem. A experiência mostra que a apuração centralizada, na Justiça Eleitoral, vai, dia a dia, desestimulando derrotados. Confio, e muito, que a nova peça que sugiro para o mecanismo da apuração contribuirá decisivamente para que se escolhe de imputações que, infelizmente, tanto a têm vulnerado em nosso País.

(DCN - S. I — 4-7-64 — pág. 5037).

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 2.152, DE 1964

Estabelece a eleição por Distritos e a cédula oficial para todos os pleitos; proíbe a aliança de Partidos nas eleições proporcionais; fixa requisitos mínimos para a criação e existência dos Partidos Políticos e determina a Presidência obrigatória das Convenções partidárias pela Justiça Eleitoral.

(Do Sr. Franco Montoro)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — A eleição para a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas e as Câmaras dos Municípios que, segundo o último censo oficial, tiveram mais de quinhentos mil habitantes, obedecerá ao princípio da representação proporcional, regulado por esta Lei.

Parágrafo único — Nos demais Municípios aplicar-se-á a legislação vigente.

As Circunscrições e Distritos

Art. 2º — Nas eleições federais e estaduais a circunscrição será o Estado; nas eleições municipais, o respectivo Município.

Art. 3º — O número de Distritos de cada circunscrição será:

- a) para a Câmara dos Deputados e para as Câmaras Municipais, igual à metade dos lugares a preencher, elevando-se à unidade superior quando o número de cadeiras for ímpar;
- b) para a Assembléia Legislativa, igual ao dobro dos Distritos para a eleição federal, cada um dos quais será subdividido em dois.

Art. 4º — Os Distritos serão eqüitativamente formados pelos Tribunais Regionais Eleitorais, nas circunscrições sob sua jurisdição, observados os seguintes princípios:

- a) contigüidade de áreas;
- b) número de eleitores;
- c) número de habitantes;

d) unidade sócio-econômica.

Art. 5º — A divisão do Estado ou do Município em Distritos deverá ser aprovada pelo Tribunal Regional, ao menos um ano antes do pleito. Para esse efeito, o projeto de divisão, a que se refere o art. 6º, deverá ser apresentado pelo menos dezessês meses antes do pleito.

Parágrafo único — Não aprovada a divisão até um ano antes da eleição, os Distritos serão os mesmos do pleito anterior.

Art. 6º — Apresentado o projeto de divisão, os Partidos Políticos registrados terão o prazo de 30 (trinta) dias para impugná-lo, fundamentadamente, bem como para propor retificações.

§ 1º — As impugnações e retificações referentes a cada Distrito formarão processo autônomo, distribuído a um Relator, que dará vista aos demais Partidos interessados pelo prazo de cinco dias, e, em seguida, ao Procurador Regional, pelo mesmo prazo.

§ 2º — O relator terá o prazo de 15 (quinze) dias para submeter os autos a julgamento.

§ 3º — Após a apreciação de todos os processos, será sorteado um relator-geral, que coordenará as decisões preliminares, apresentando plano final ao Plenário, no prazo de 20 (vinte) dias.

§ 4º — O plano final deverá ser aprovado pela maioria absoluta do Tribunal Regional, podendo ainda ser emendado.

Art. 7º — Da decisão que aprovar a divisão da circunscrição em Distritos caberá recurso, sem efeito suspensivo, interposto no prazo de 3 (três) dias para o Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º — O recurso de que trata este artigo deverá ser julgado até 8 (oito) meses antes da eleição.

§ 2º — O provimento do recurso, posteriormente à data referida no parágrafo anterior, não importará em anulação da divisão, só podendo a respectiva decisão ser executada para a eleição seguinte.

Das Candidaturas

Art. 8º — Somente poderão concorrer às eleições candidatos registrados por Partidos.

Art. 9º — Cada Partido poderá registrar um candidato para cada Distrito e uma lista partidária, em ordem de precedência, para cada circunscrição.

§ 1º — É vedado o registro de um candidato por mais de um Distrito, da mesma circunscrição ou de outra, bem como sua inclusão em lista partidária de mais de uma circunscrição.

§ 2º — O candidato registrado por um Distrito poderá ser inscrito na lista partidária da mesma circunscrição.

Art. 10 — A lista partidária conterá, no máximo, tantos candidatos quantos representantes correspondam à circunscrição, na ordem em que o Partido os desejará eleitos.

Parágrafo único — Ter-se-á por não escrito na lista partidária o nome do candidato que venha a ser eleito por um Distrito.

Art. 11 — Ainda que os estatutos partidários disponham de modo diverso, a competência para a escolha dos candidatos será a seguinte:

- 1) compete à Convenção Regional a escolha dos candidatos a Governador, Vice-Governador, Senadores, e seus suplentes, e dos integrantes das listas partidárias a que se refere o art. 9º, para a Câmara dos Deputados e a Assembléia Legislativa;
- 2) compete à Convenção Regional de âmbito distrital a escolha do candidato do Partido no respectivo Distrito, para a Câmara dos Deputados e a Assembléia Legislativa;

3) compete à Convenção Municipal a escolha dos candidatos a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores;

4) nos Municípios a que se refere o art. 1º, compete à Convenção Municipal a escolha dos integrantes das listas partidárias e à Convenção Municipal de âmbito distrital a escolha do candidato do Partido no respectivo Distrito.

Art. 12 — As Convenções serão convocadas por editais, que fixarão a respectiva ordem do dia, local, data e hora da reunião, nas seguintes condições:

1) para a Convenção Regional, inclusive a de âmbito distrital, o edital será publicado com antecedência mínima de 20 (vinte) dias, em jornal de grande circulação no Estado;

2) para a Convenção Municipal, inclusive a de âmbito distrital, com antecedência mínima de 10 (dez) dias, em pelo menos um jornal de grande circulação no Município.

Art. 13 — Constituem as Convenções, além dos integrantes a que se referam os estatutos partidários:

1) Regionais:

a) os membros do Partido que ocupem cargos eletivos correspondentes ao Estado, na esfera federal e estadual;

b) os membros do Diretório Nacional pertencentes à circunscrição, bem como os membros do Diretório Regional;

c) Delegados eleitos pelas Convenções Municipais, na proporção de um para cinco mil votos obtidos no Município pela legenda, nas últimas eleições gerais, para a Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas, assegurada a representação mínima de um Delegado e arredondada para um a fração superior à metade do número de votos.

2) Regionais de âmbito distrital:

a) os membros do Partido que ocupem cargos eletivos correspondentes ao Distrito, na esfera federal, estadual e municipal;

b) os membros dos Diretórios Nacionais e Regionais, pertencentes ao Distrito;

c) Delegados eleitos na forma da alínea c do nº 1 deste artigo.

3) Municipais:

a) os membros do Partido que ocupem cargos eletivos correspondentes ao Município, na esfera federal, estadual e municipal;

b) os membros do Diretório Nacional e Regional pertencentes ao Município, bem como os membros do Diretório Municipal;

c) os eleitores filiados ao Partido, na forma dos respectivos estatutos, cuja inscrição devidamente registrada data, ao menos, de três meses antes da convocação da Convenção.

4) Municipais de âmbito distrital:

a) os membros do Partido que ocupem cargos eletivos correspondentes ao Distrito, na esfera federal, estadual e municipal;

b) os membros dos Diretórios Nacional, Regional e Municipal pertencentes ao Distrito;

c) os eleitores filiados ao Partido, na forma dos respectivos estatutos, pertencentes ao Distrito, cuja inscrição, devidamente registrada, data, ao menos, de três meses antes da convocação da Convenção.

Art. 14 — As Convenções instalar-se-ão no local, data e hora determinados no edital de convocação, com a presença mínima de um terço de seus componentes, e deliberarão com a presença da sua maioria absoluta.

Parágrafo único — Presidirão as Convenções:

- 1) Regionais: o Juiz do Tribunal Regional Eleitoral sorteado para esse fim, o qual será, também, o relator do processo de registro dos candidatos do Partido interessado;
- 2) Regionais de âmbito distrital e municipais, inclusive de âmbito distrital: o Juiz Eleitoral da Zona correspondente à sede da Convenção; onde houver mais de um, a atribuição caberá ao mais antigo.

Art. 15 — Ao publicar o edital de convocação da Convenção, o Partido comunicará sua realização, imediatamente, ao Tribunal Regional ou ao Juiz Eleitoral competente, remetendo, com o ofício, cópia do edital.

Parágrafo único — No caso de Convenção Regional, o Tribunal certificará o Partido, através do Diretório competente, até três dias antes da data marcada para a Convenção, o nome do Juiz que houver sido sorteado para presidi-la.

Art. 16 — O Presidente da Convenção não participará das discussões nem opinará sobre qualquer matéria, limitando-se a decidir as questões de ordem relativas à aplicação da lei e dos estatutos partidários.

Art. 17 — As atas das Convenções destinadas à escolha de candidatos serão lavradas em livro próprio, utilizado exclusivamente para esse fim, o qual será aberto, encerrado e em todas as suas folhas rubricado pelo Presidente do Tribunal Regional ou Juiz Eleitoral.

§ 1º — De cada sessão da Convenção será lavrada ata circunstanciada, na qual serão mencionadas as impugnações que houver, subscrita pelos membros da Mesa e pelos convencionais que o quiserem e encerrada com a assinatura do Juiz Presidente. Todos os convencionais, porém, assinarão a lista de presença que constará do próprio livro e antecederá a ata, lista essa que será também encerrada pelo Juiz-Presidente.

§ 2º — As deliberações serão tomadas por voto secreto, observadas as normas vigentes da legislação eleitoral, por maioria simples de votos dos convencionais presentes.

§ 3º — Terminada a apuração dos votos, se houver impugnação, as cédulas serão recolhidas à urna, sendo esta fechada, lacrada e entregue ao Tribunal Regional ou ao Juiz, pelo representante da Justiça Eleitoral, o qual, juntamente com os convencionais que o quiserem, deverá assinar a cinta de vedação.

Art. 18 — Das decisões da Convenção caberá reclamação para o Tribunal Regional, ou o Juiz, no prazo de 2 (dois) dias, a contar da data do encerramento da Convenção, apresentada, pelo menos, por dez por cento dos convencionais presentes, e desde que sobre a matéria alegada tenha havido impugnação logo após a decisão recorrida.

Parágrafo único — No processo da reclamação, observar-se-ão, no que couber, as normas previstas no art. 154 e seus parágrafos do Código Eleitoral.

Art. 19 — Será nula a escolha de candidatos que se fizer com inobservância do disposto nos arts. 8º e seguintes desta Lei.

Da Votação

Art. 20 — Cada eleitor disporá de dois votos. O primeiro será atribuído a um dos candidatos registrados no Distrito; o segundo, a uma das listas partidárias registradas na circunscrição.

§ 1º — A votação far-se-á em cédula oficial, conforme modelo adotado pelo Tribunal Superior.

§ 2º — Os votos serão separadamente computados, podendo o eleitor votar em candidato que não pertença ao Partido cuja lista preferir.

Art. 21 — Nos Municípios a que se refere o parágrafo único do art. 1º, a votação far-se-á por meio de cédula oficial instituída pela Lei nº 4.115, de 22 de agosto de 1962.

Da Representação Distrital e Proporcional

Art. 22 — Considerar-se-á eleito no Distrito o candidato que obtiver maior número de votos.

Parágrafo único — Em caso de empate, haver-se-á por eleito o mais idoso.

Art. 23 — As cadeiras, em cada circunscrição, serão atribuídas aos Partidos na proporção dos votos que obtiverem, conforme as disposições dos arts. 56, 57 e 59 do Código Eleitoral.

Art. 24 — As cadeiras que couberem a cada Partido na forma do artigo anterior serão preenchidas:

- 1) pelos eleitos por Distritos;
- 2) por tantos candidatos das listas partidárias quantos forem os lugares restantes atribuídos ao Partido.

Parágrafo único — Os remanescentes da lista serão suplentes de todos os eleitos do Partido.

Art. 25 — Se o número de eleitos do Partido, nas eleições distritais, superar o de lugares que lhe caberia na forma do art. 23, considerar-se-á o seu quociente partidário igual ao número de representantes vencedores nos Distritos.

Art. 26 — Nas eleições pelo sistema de representação proporcional não será permitida a aliança de Partidos.

Da Apuração

Art. 27 — Os resultados da eleição por Distritos serão transcritos em mapas separados dos correspondentes às eleições majoritárias e dos relativos à votação das listas partidárias.

§ 1º — Os mapas dos resultados das eleições majoritárias e os da votação das listas partidárias serão remetidos ao Tribunal Regional, na forma do art. 104 do Código Eleitoral.

§ 2º — Com iguais cautelas, os mapas correspondentes à eleição distrital serão enviados à Zona Eleitoral que o Tribunal Regional designar para sede do Distrito.

Art. 28 — Concluída a apuração de cada urna e antes de se passar à subsequente, o Presidente da Junta Eleitoral expedirá boletim contendo o resultado da respectiva Seção, no qual serão consignados o número de votantes, a votação individual de cada candidato, a votação das listas partidárias, os votos nulos e os em branco. Esse boletim, assinado pelo Presidente e membros da Junta será rubricado pelos Delegados ou Fiscais dos Partidos presentes que o desejarem.

§ 1º — O boletim a que se refere este artigo obedecerá o modelo aprovado pelo Tribunal Superior, podendo, porém, na sua falta, ser substituído por qualquer outro expedido por Tribunal Regional ou pela própria Junta Eleitoral.

§ 2º — Cópia autenticada do boletim será entregue a um Delegado ou Fiscal de cada Partido presente à apuração da urna ato contínuo à conclusão desta. A recusa da expedição ou da entrega do boletim aos representantes dos Partidos, ou o simples atraso intencional, constitui crime eleitoral e será punido com a pena de detenção de seis meses a um ano, além da multa de cinco a dez mil cruzeiros.

§ 3º — O boletim, ou a respectiva cópia, devidamente autenticada com a assinatura do Presidente e, pelo menos, de um dos membros da Junta, será instrumento hábil para autorizar o deferimento, independentemente da observância do princípio da proclamação (Lei nº 2.550, arts. 51 e 52), do pedido de recontagem dos votos da urna, sempre que, na apuração pelos Tribunais Regionais das eleições federais ou estaduais, se verificar que o resultado da votação de qualquer candidato ou das listas partidárias, consignado nos documentos enviados pela Junta (Código Eleitoral, art. 104) não coincide com o inscrito no citado boletim.

§ 4º — Idêntico valor terá o boletim, ou a respectiva cópia autenticada, quando a divergência se verificar na apuração final de eleições municipais ou distritais (Código Eleitoral, art. 105 e seu parágrafo único).

§ 5º — Verificado pelo Tribunal Regional, na apuração final ou no julgamento de qualquer recurso, que não foi expedido o boletim, a Procuradoria Regional promoverá incontinenti a responsabilidade penal dos membros da Junta.

Art. 29 — Além dos casos previstos na legislação vigente, será nulo o voto, em cada eleição:

- a) quando o eleitor votar em mais de um candidato;
- b) quando votar em mais de uma lista partidária.

Art. 30 — Concluídos os trabalhos de apuração das Juntas Eleitorais correspondentes ao Distrito, instalar-se-á na sede a que se refere o § 2º do art. 27 a Junta Proclamadora Distrital, constituída pelos Juizes que houverem presidido às Juntas Eleitorais mencionadas, à qual caberá totalizar os resultados apurados e proclamar o resultado final do Distrito.

§ 1º — Presidirá a Junta Proclamadora Distrital o Juiz Eleitoral da Zona designada para sede do Distrito e, havendo mais de um, o mais antigo.

§ 2º — A ata dos trabalhos da Junta Proclamadora, acompanhada de todos os documentos relativos à apuração do Distrito, será enviada ao Tribunal Regional, para a diplomação dos eleitos, no caso de eleições federais ou estaduais.

Art. 31 — Na hipótese de eleições municipais cabe à Junta Eleitoral respectiva a totalização dos resultados, a proclamação e a expedição dos diplomas aos eleitos.

§ 1º — Nos Municípios onde houver mais de uma Junta, a expedição do diploma será feita pela que for presidida pelo Juiz Eleitoral mais antigo, a quem as outras enviarão os documentos respectivos.

§ 2º — Nos Municípios mencionados no art. 1º, o Tribunal Regional designará as Juntas Proclamadoras Distritais, às quais caberá totalizar os resultados apurados e proclamar o resultado final do Distrito e, em seguida, enviar a ata final à Junta designada para fazer a diplomação.

Dos Partidos Políticos

Art. 32 — O § 1º do art. 132 do Código Eleitoral (Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950) passa a vigorar com a seguinte redação:

“Constituir-se-ão os Partidos Políticos de filiados em número não inferior a 5% (cinco por cento) do eleitorado inscrito no País, distribuídos pela maioria absoluta dos Estados, com o mínimo de dez mil eleitores em cada um, e adotarão programa e estatutos de sentido e alcance nacional.”

Art. 33 — Não poderá subsistir o registro de Partido que não satisfizer uma das seguintes condições: possuir na Câmara dos Deputados representantes, pelo menos, da maioria absoluta dos Estados ou haver alcançado, em todo o País, votação em número superior a 5% (cinco por cento) de comparecimento verificado.

Parágrafo único — Dentro de seis meses, a contar da publicação desta Lei, poderão fundir-se dois ou mais Partidos, atualmente registrados, mediante aprovação das respectivas Convenções nacionais, de modo a satisfazer os requisitos previstos nesta Lei.

Disposições Finais

Art. 34 — Aplica-se à eleição por Distritos o disposto no art. 9º da Lei nº 4.109, de 27 de julho de 1962.

Art. 35 — A substituição de candidato, em qualquer eleição, só será permitida até 40 (quarenta) dias antes do pleito, ficando reduzidos para três dias os prazos a que se refere o art. 12 desta Lei, para a convocação das Convenções destinadas à escolha dos substitutos.

Art. 36 — Os Tribunais Regionais, até o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da vigência desta Lei, farão a divisão a que se refere o art. 5º, à qual se aplica o disposto no art. 7º e seus parágrafos.

Art. 37 — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente as do art. 140 do Código Eleitoral — no que se refere às eleições proporcionais — e os arts. 10 da Lei nº 4.109, de 27 de julho de 1962, e 5º da Lei nº 4.115, de 22 de agosto de 1962.

Sala das Sessões, 7 de maio de 1964. — **André Franco Montoro** (PDC—SP.)

Justificação

1. Entre as reformas urgentes, tem lugar destacado a reforma eleitoral.

A experiência das eleições realizadas nos últimos anos vem demonstrando que o sistema eleitoral vigente carece de substanciais alterações. É preciso adaptá-lo à realidade política nacional, a fim de que ele não perca as características democráticas de que deve revestir-se e comprometa as bases da vida pública.

Sob vários aspectos a legislação eleitoral está clamando por profunda revisão.

2. No projeto de lei que temos a honra de submeter à consideração do Congresso Nacional, visamos primordialmente dar nova feição ao problema da representação, que é o fundamento em que se assenta todo o conjunto de normas que regem a vida política.

3. Com esse objetivo propomos:

- 1 — a eleição por Distritos;
- 2 — requisitos mínimos para a existência de Partidos;
- 3 — a presidência obrigatória das Convenções partidárias pela Justiça Eleitoral;
- 4 — a cédula oficial para todos os pleitos;
- 5 — a proibição da aliança dos Partidos nas eleições proporcionais.

Eleição por Distritos

Parece, hoje, fora de dúvida, que o sistema atual de eleições para a Câmara dos Deputados e as Assembléias Legislativas pelo voto diluído em todo o Estado, dá oportunidade à influência decisiva do poder econômico e governamental nos pleitos, e impede praticamente a existência de vínculos reais entre os eleitos e os votantes.

Para caracterizar o erro do sistema, basta mencionar o caso do eleitor no Estado de São Paulo, que, no último pleito devia escolher 1 dentre 1.036 candidatos à Assembléia Legislativa. É evidente que ninguém pode sequer conhecer e, menos ainda, escolher conscientemente entre tantos nomes.

De muitos Deputados se tem ouvido críticas a tal sistema, pois mesmo os que ainda conseguem eleger-se, graças ao trabalho e ao prestígio arduamente conquistado durante toda uma vida de dedicação à causa pública, não o fazem sem gastos consideráveis, cada dia mais avultados e mais necessários para enfrentar os aventureiros do voto e os que, sem vinculação com o eleitorado de qualquer região, têm suas campanhas suportadas por poderosos grupos estranhos à vida partidária.

4. A eleição por Distritos é a solução que se impõe para o problema. Estabelecendo nexos reais e sensíveis entre o eleitorado e seus representantes nos Legislativos, dificultando a eleição de quem não se empenha por seu reconhecido devotamento aos problemas coletivos, reduzindo o custo das campanhas eleitorais e a área de trabalho dos que nela se empenham, pondo à mostra os eventuais abusos e práticas com que se intenta corromper o voto, a eleição distrital permite maior autenticidade da representação popular. O fato é fartamente demonstrado em outros países que adotam o sistema.

5. Entretanto, contra o sistema distrital invocam-se defeitos que, em parte, anulariam suas qualidades. Em primeiro lugar, menciona-se a eleição de homens demasiadamente preocupados com questões regionais, sem a necessária visão política e o conhecimento mais profundo dos grandes problemas nacionais. E, ademais, o sistema dos Distritos ofenderia o princípio da representação proporcional, que, além de ser preceito constitucional, tem a virtude de assegurar a participação das minorias na vida politicamente organizada do País.

Essas objeções, na realidade, atingem apenas o sistema da representação distrital simples. Mas a experiência de outros povos revela a existência de sistemas mistos, de representação distrital e proporcional.

É o caso da Alemanha Ocidental, reputado dos mais perfeitos do mundo democrático, que concilia a eleição distrital com a representação proporcional. E estimula a desejada condução para a vida pública dos elementos mais eminentes, capazes e representativos da comunidade.

6. Esse é, nas linhas básicas, o sistema de projeto ora oferecido, que assim pode ser sintetizado:

1º) cada Estado será dividido em Distritos em número igual à metade do número de Deputados a serem eleitos;

2º) os Partidos apresentarão um candidato para cada Distrito e uma lista partidária, para todo o Estado, aprovada em Convenção, presidida pela Justiça Eleitoral;

3º) o eleitor disporá de dois votos: o primeiro, atribuído a um dos candidatos do Distrito, assinalando um nome; e outro, a uma das listas partidárias assinalando uma legenda;

4º) metade dos lugares será preenchida pelos candidatos mais votados em cada Distrito;

5º) outra metade será preenchida pelos nomes constantes das listas partidárias, na ordem aprovada pela Convenção e de modo a completar a proporção obtida pela votação partidária.

O mesmo sistema vigorará na eleição de Vereadores, nos Municípios com mais de 500 mil habitantes.

A representação proporcional, tal como a quer a Constituição, fica perfeitamente assegurada, por isso que ao Partido caberão os lugares correspondentes ao quociente que obtiver, aproximadamente, nas mesmas bases da legislação em vigor. Serão esses lugares preenchidos pelos eleitos nos Distritos e, os remanescentes, pelos constantes da lista partidária, na ordem em que nela se inscreverem.

Fiscalização pela Justiça Eleitoral

7. É evidente que, para a perfeita aplicação de tal sistema, a organização das listas partidárias e a própria realização das Convenções assume tamanha relevância que não se poderia legislar a respeito sem estabelecer preceitos para a boa escolha dos candidatos. Daí a preocupação do projeto de traçar normas básicas para a organização e o funcionamento das Convenções, dando-lhes efetiva estrutura democrática e submetendo-as à direta fiscalização da Justiça Eleitoral.

É disso que se cuida em vários dispositivos, todos inspirados na realidade prática e na experiência haurida durante anos de vivência política e partidária.

8. Também se confia à Justiça Eleitoral o papel importantíssimo de formar os Distritos, para o que deverá atentar para a contigüidade de áreas anexadas, o número de habitantes e de eleitores e a unidade sócio-econômica das regiões aglutinadas para a constituição dos mesmos. Nesse processo terão ampla intervenção os Partidos Políticos, prevendo ainda o projeto que o planejamento e a divisão se façam com a antecedência imprescindível para a boa preparação dos pleitos.

Requisitos Mínimos para os Partidos

9. Estabelece o projeto, como requisito mínimo para a existência do Partido Político, "possuir na Câmara dos Deputados representantes, pelo menos da maioria absoluta dos Estados ou haver alcançado em todo o País votação superior a 5% do comparecimento verificado".

Dispõe, ainda, que "dentro de seis meses poderão fundir-se dois ou mais Partidos mediante aprovação das respectivas Convenções, de modo a satisfazer os mínimos estabelecidos".

Allianças Partidárias

10. Dada a correlação das matérias, cuida-se ainda no texto de vedar, nos pleitos proporcionais, a constituição de alianças partidárias. Estas desfiguram a representação

e contrariam o próprio fundamento da existência dos Partidos de âmbito nacional, como órgãos de formação da opinião pública, por meio de programas registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

Só são toleráveis as alianças nos pleitos majoritários, quando é razoável que grupos de várias tendências se conformem com o apoio oficial a um candidato que represente, ao menos, a média de suas aspirações fundamentais.

Cédula Oficial

11. Como consequência do sistema estabelecido, o projeto adota a cédula oficial para todos os pleitos, o que representa apreciável poupança de papel, impressão, transporte e distribuição para a economia nacional e para as despesas eleitorais.

Finalmente, versa o projeto alguns problemas alusivos à apuração dos pleitos proporcionais, criados com a eleição por Distritos.

(DCN — Seção I — de 23-7-64, pág. 5.662).

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 1.248/73

(Do Sr. Alfeu Gasparini)

"Acrescenta parágrafo ao art. 84 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral (Voto Distrital)" (DCN — S. I — 5-5-73).

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 1.888/74

(Do Sr. Maurício Toledo)

"Institui o sistema de circunscrição regional nas eleições para Deputados federais e Deputados estaduais, e dá outras providências" (DCN — S. I — 6-4-74).

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 1.293/79

(Do Sr. Jorge Arbage)

"Institui o sistema misto (princípio majoritário e proporcional), para eleição de Deputados federais e estaduais" (DCN — S. I — 20-6-79).

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 1.389/79

(Do Sr. Ruben Figueiró)

"Institui sistema misto, majoritário-proporcional, para escolha dos Deputados federais, estaduais e dos Vereadores" (DCN — S. I — 27-6-79).

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 2.682/80

(Do Sr. Stoessel Dourado)

"Altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e dá outras providências." (Para extinguir o sistema de proporcionalidade partidária). (DCN — S. I — 27-3-80.)

IV — PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 50/81

"Altera a redação do art. 39, caput, da Constituição federal (Distritão). (DCN — 13-8-81.)

V — TRABALHO ELABORADO PELO DEPUTADO GUSTAVO CAPANEMA ⁽¹⁰¹⁾

I. Limites e termos da reforma

Antes do mais, duas observações são necessárias:

1. A reforma pretende modificar somente o sistema das eleições para a Câmara dos Deputados e as Assembléias Legislativas. Tudo o mais (eleições para o Senado Federal, para o Poder Executivo da União e dos Estados e para Prefeitos e Vereadores) continuará a reger-se pela legislação vigente.

2. O presente trabalho não se apresenta sob a forma de artigos de lei, porque consiste, de início, somente num conjunto de bases para a elaboração do projeto de lei concernente à reforma. Tal projeto, feito depois das possíveis pesquisas de opinião, deverá dispor sobre a *matéria com os indispensáveis pormenores*, aqui não indicados.

II. Finalidades da reforma

As principais finalidades da reforma são:

1. Fazer desaparecer a luta áspera, que se trava, entre correligionários, na ocasião das eleições. Como se sabe, no vigente sistema eleitoral, os candidatos a Deputado federal ou a Deputado estadual se digladiam muito mais com os próprios correligionários do que com os adversários. E se trata de *combate não raro secreto e insidioso*. O resultado é a discórdia constante, com dano essencial à unidade partidária.

2. Fazer diminuir ou cessar o abuso do poder econômico. A principal arma dos candidatos, em casos freqüentes, não tem sido o seu próprio valor, ou serviços prestados, mas o dinheiro. De eleição em eleição, o emprego dessa arma vai aumentando, com evidente desprestígio das campanhas eleitorais.

3. Simplificar o processo de votar e de apurar. A representação proporcional com o voto uninominal, usada que sempre foi entre nós mediante cédula particular, não dificultava o voto, mas era um modo de aumentar a corrupção. Era preciso substituí-la pela cédula oficial. Mas, com esta, a complicação do ato de votar torna o voto inacessível a grande parte do eleitorado. Por outro lado, com cédula particular ou oficial, o voto uninominal dificulta em extremo a apuração nas Juntas Eleitorais e nos Tribunais Regionais. O trabalho de apurar se prolonga, em todo o País, por semanas intermináveis.

III. Sistema eleitoral eclético

São os seguintes os postulados primordiais do novo sistema:

1. Os representantes do povo na Câmara dos Deputados e nas Assembléias Legislativas passarão a ser eleitos segundo um sistema eleitoral eclético, resultante da conciliação de um conjunto de regras, umas próprias do princípio majoritário e outras oriundas do princípio da representação proporcional.

(101) Publicado no livro *O Voto Distrital no Brasil* — THEMÍSTOCLES CAVALCANTI e outros — Ed. Fundação Getúlio Vargas — 1975, págs. 312 e segs.

2. É de notar que esse ecletismo, que assenta no círculo distrital a base das atividades eleitorais, não retira ao sistema proposto o seu essencial caráter que é perseverar como sistema de integral representação proporcional.

3. Cada Estado elegerá a metade dos seus Deputados federais, assim como a metade dos seus Deputados estaduais, conforme o sistema majoritário distrital, e a outra metade tanto de uns como dos outros, com observância do critério proporcional. Se o número dos Deputados federais ou dos Deputados estaduais for ímpar, a eleição majoritária distrital abrangerá a metade que for aumentada para a formação do número inteiro.

4. Tanto para as eleições majoritárias distritais como para as proporcionais, cada Estado constituirá uma circunscrição eleitoral.

IV. Procedimentos preliminares para as eleições majoritárias distritais

Para a realização das eleições majoritárias distritais, deverão ser adotados os procedimentos preliminares seguintes:

1. O Tribunal Regional Eleitoral dividirá o Estado em tantos Distritos federais e em tantos Distritos estaduais quantos forem os lugares por preencher, pela eleição majoritária distrital, na Câmara dos Deputados e na Assembléia Legislativa.

2. Os Distritos federais, assim como os Distritos estaduais, deverão ser constituídos de tal modo que aqueles e estes se equivalham entre si, aproximadamente, quanto ao número de habitantes e de eleitores, e sejam formados por um conjunto de Municípios contíguos.

3. Para essa divisão, o Tribunal Regional Eleitoral procederá em entendimento e harmonia com todos os Partidos Políticos.

4. A primeira divisão distrital eleitoral será feita, em todo o País, pelo menos dois anos antes das eleições. Sempre que a lei modificar o número dos Deputados federais e dos estaduais, o Tribunal Regional Eleitoral procederá à necessária revisão dessa divisão, com observância dos critérios que a devem presidir.

5. Para cada eleição, e com a antecedência legalmente estabelecida, cada Diretório Municipal, por decisões tomadas mediante escrutínio secreto, indicará dois nomes, um para candidato a Deputado federal pelo Distrito e outro para candidato a seu suplente, e bem assim dois outros nomes, um para candidato a Deputado estadual pelo Distrito e outro para candidato a seu suplente. As decisões, sempre tomadas por maioria simples de votos, serão comunicadas à Comissão Executiva Regional.

6. A Comissão Executiva Regional fará a apuração das indicações feitas pelos Diretórios Municipais, e considerará vitoriosos os nomes que tiverem obtido, em cada área distrital, o maior número de votos para a candidatura pleiteada. Cada Partido terá, por esse modo, escolhido, para cada Distrito federal, assim como para cada Distrito estadual, o nome do

seu único candidato quer a Deputado federal, quer a Deputado estadual, assim como o nome do suplente num e no outro caso.

7. O registro dos candidatos será feito no Tribunal Regional Eleitoral, 90 dias pelo menos antes da eleição, mediante requerimento do Delegado competente.

V. Procedimentos preliminares para as eleições proporcionais

Para a realização das eleições proporcionais, adotar-se-ão os seguintes procedimentos preliminares:

1. Com a devida antecedência, na forma do calendário eleitoral, o Diretório Regional de cada Partido organizará uma lista de nomes merecedores da categoria de candidatos à Câmara dos Deputados e outra lista de nomes merecedores da categoria de candidatos à Assembléia Legislativa. Cada lista equivalerá, pelo menos, ao número de todos os lugares por preencher na circunscrição, ou ao seu dobro no máximo, e será apresentada segundo a ordem alfabética de cada nome completo.

2. Não poderá ser indicado nenhum membro do Diretório Regional, nem o seu cônjuge ou parente consanguíneo ou afim, até o terceiro grau, ou por adoção, salvo se estiver investido no mesmo mandato pretendido. Também não poderão ser indicados os candidatos da eleição majoritária distrital.

3. A Comissão Executiva Regional dará a devida publicidade às duas listas alfabéticas do Diretório Regional, e as manterá afixadas no recinto e nas demais dependências da sede da Convenção Regional, de que trata o item seguinte.

4. Convocar-se-á a Convenção Regional, que, dirigida pelo Presidente do Tribunal Regional Eleitoral, e mediante escrutínio secreto, escolherá um a um, dentre os nomes de cada lista oferecida pelo Diretório Regional, os nomes da lista partidária federal e os da lista partidária estadual. Os nomes de cada lista se arrolarão, à medida que forem sendo escolhidos, em ordem de precedência. Cada lista conterà tantos candidatos quantos forem os lugares por preencher mediante o critério proporcional, mais um terço, desprezada a fração.

5. Cada Partido, pelo seu competente Delegado, fará no Tribunal Regional Eleitoral o registro das suas duas listas partidárias, a de candidatos à Câmara dos Deputados e a de candidatos à Assembléia Legislativa, simultaneamente com o registro dos nomes dos candidatos às eleições majoritárias distritais.

VI. Critério para a escolha dos candidatos

Convém fazer, neste ponto, as seguintes observações com relação à diferença do processo e, portanto, dos critérios da escolha dos candidatos:

1. É fora de dúvida que, de modo geral, os candidatos aos mandatos legislativos devem ser pessoas de reputação moral, de intrépido patrio-

tismo, de espírito consagrado à causa democrática e de alta visão dos problemas nacionais, e estar vinculadas ao seu Partido por serviços relevantes ou indeclináveis compromissos.

2. Mas a diferença do processo de escolha permite ou sugere a cada Partido recrutar, por um lado, os nomes mais afeitos ao trato político com os eleitores e, portanto, mais idôneos a manter, entre eles, a necessária constância partidária, e, por outro lado, aquelas figuras que, sem deixar de manter com os eleitores constantes vínculos de estima e apreço, sejam dotadas de propensão e capacidade para o estudo científico ou técnico dos problemas de política, de legislação e de governo.

VII. As campanhas eleitorais

A este respeito, algumas recomendações são essenciais:

1. Nenhum candidato será registrado, sem que declare aceitar plenamente os encargos da candidatura. Esses encargos envolvem a obrigação de que todos os candidatos, tanto os que vão pleitear a eleição majoritária distrital, como os que estejam arrolados nas listas partidárias, se dêem as mãos, no decurso das campanhas eleitorais, para um mesmo esforço coletivo, não apenas pelo êxito pessoal de cada um, mas sobretudo pelo êxito geral do Partido.

2. As Comissões Executivas Regionais desempenharão neste ponto o papel de coordenar os esforços de todos, fazendo com que, em cada um dos Distritos eleitorais, que devem constituir as bases políticas da competição, peajem não só os candidatos diretamente interessados, mas também os das listas partidárias cada qual segundo a maneira por que possam prestar serviço ao Partido.

3. O Tribunal Regional Eleitoral fará repetida divulgação, pela imprensa, rádio e televisão, dos nomes de todos os candidatos, indicando-lhes o Partido e esclarecendo para que mandato e de que maneira vão concorrer, e manterá afixados, em todos os recintos eleitorais de cada Distrito, no dia da eleição, os nomes dos candidatos à eleição majoritária nesse Distrito, e dos seus suplentes, assim como as listas partidárias, com menção dos Partidos tanto daqueles como destas.

VIII. A votação e a apuração

Com respeito à votação e à apuração, constituem regras primordiais as seguintes:

1. Cada eleitor, no ato de votar, terá dois votos, um independente do outro: o primeiro num dos candidatos a Deputado federal e num dos candidatos a Deputado estadual, na eleição majoritária distrital; e o segundo nas duas listas partidárias, a federal e a estadual, que tiverem a sua preferência.

2. Deve-se ter em vista a característica e a importância do segundo voto, destinado exclusivamente que é a fazer, entre os Partidos, a distribuição proporcional dos lugares por preencher na circunscrição eleitoral.

3. As cédulas serão feitas de tal modo que o eleitor possa expressar os seus votos, fazendo simples cruzetas nos círculos ou quadriláteros correspondentes ao nome ou à lista que preferir.

4. O eleitor não poderá votar, sob pena de nulidade do seu voto, no candidato a Deputado federal de um Partido e no candidato a Deputado estadual de outro Partido; nem tampouco, sob a mesma pena, na lista federal de um Partido e na lista estadual de outro Partido.

5. Se o eleitor votar validamente somente numa ou nas duas listas (a federal e a estadual), o seu voto será assim apurado; se votar validamente somente num ou nos dois candidatos distritais (o federal e o estadual), apurar-se-á o seu voto também para a lista ou as listas do Partido correspondente.

6. Se o eleitor votar validamente na eleição majoritária distrital e validamente na eleição proporcional, os seus dois votos serão apurados, mesmo que o seu primeiro voto tenha recaído num Partido e o segundo noutro Partido.

7. Serão desde logo considerados eleitos os candidatos a Deputado federal e a Deputado estadual que, em cada Distrito, tiverem obtido o maior número de votos (maioria relativa). O suplente registrado com o candidato vitorioso será considerado também eleito.

8. Para a apuração dos resultados proporcionais, verifica-se preliminarmente a soma dos votos válidos obtidos pelas duas listas, a federal e a estadual, de cada Partido, em cada circunscrição eleitoral. Divide-se o total pelo número de todos os lugares por preencher na mesma circunscrição. Determina-se assim, o quociente eleitoral. Somando-se os votos válidos obtidos por cada lista partidária, verificados os quocientes partidários e feita a distribuição dos restos com a aplicação do processo d'Hondt nos termos já definidos pelo nosso direito eleitoral, ter-se-á o número dos lugares alcançados por cada Partido.

9. Cada Partido preencherá os lugares, que tiver obtido, primeiramente com os seus candidatos vitoriosos na eleição majoritária distrital. Os demais lugares conquistados preencher-se-ão com os nomes das respectivas listas partidárias, segundo a ordem de precedência fixada pela Convenção Regional.

10. Se ocorrer a hipótese de que um Partido alcance, na eleição majoritária distrital, maior número de lugares do que o que lhe terá decorrido da eleição proporcional, prevalecerá o número proporcional. Preencher-se-á esse número com os candidatos distritais mais votados, considerando-se excluídos os demais. Tal hipótese nunca se verificará num sistema de dois Partidos. Somente poderá dar-se nos sistemas multipartidários, quando tal ou qual Partido apresente acentuada disparidade na distribuição dos seus eleitores entre os Distritos da mesma circunscrição eleitoral.

11. Os nomes de cada lista, não considerados eleitos, serão os suplentes da representação partidária, segundo a ordem de precedência

acima referida. Neste ponto, poder-se-á adotar a seguinte variante: não se elegerão suplentes nas eleições majoritárias distritais; os nomes de cada lista, não tidos por eleitos, serão suplentes, na ordem de precedência preestabelecida, em todos os casos de substituição ou sucessão, quer dos titulares eleitos pelo voto majoritário distrital, quer dos eleitos em listas partidárias. Esta solução teria a vantagem de dar ainda maior valor às listas partidárias e tornar mais interessados no pleito os candidatos nelas arrolados.

IX. Considerações finais

Algumas considerações finais devem ser feitas:

1. Admitida que seja a mudança, ora proposta, do sistema eleitoral, retificações e alterações das presentes bases se tornam possíveis, mediante as sugestões que vierem a ser oferecidas pelos interessados e pelos entendidos.

2. O novo sistema não deverá, de modo nenhum, ser posto em prática nas eleições de 1970, primeiro porque para isto já não há tempo suficiente à elaboração da legislação indispensável e aos procedimentos preliminares da Justiça Eleitoral; e, em segundo lugar, pelo fato de que os candidatos a Deputado federal e a Deputado estadual nessas próximas eleições já terão, a esta hora, organizado planos e obtidos compromissos para o êxito necessário. Estabelecer, já agora, novo sistema eleitoral, com tão profundas modificações, representaria, para todos, prejuízos e transtornos irreparáveis. Não seria medida prudente nem justa.

3. O novo sistema eleitoral só deve começar a vigorar a partir das eleições de 1974. Haverá, todavia, conveniência que, no decorrer de 1970, seja promulgada a nova legislação, para que, desde o início da próxima Legislatura, possa a Justiça Eleitoral dar as providências preliminares que lhe competem.”

VI — INSTITUIÇÃO DO SISTEMA DISTRITAL MISTO, MAJORITÁRIO E PROPORCIONAL

a) Rápido histórico da Emenda Constitucional nº 22, de 1982

Em 10 de maio de 1982, o Sr. Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional, através da Mensagem nº 50, de 1982/CN, Proposta de Emenda à Constituição, que toma o nº 25, de 1982, alterando dispositivos da Constituição federal. Entre as alterações pretendidas incluem-se:

a) do art. 39 da Constituição que passaria a ter a seguinte redação:

“**Art. 39** — A Câmara dos Deputados compõe-se de até 460 (quatrocentos e sessenta) representantes do povo, maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional, na forma estabelecida em lei.”

b) acréscimo de artigo à Constituição, verbis:

"Nas eleições de 15 de novembro de 1982, os Deputados serão eleitos exclusivamente pelo sistema proporcional, e seu número por Estado será estabelecido pela Justiça Eleitoral, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhum Estado tenha mais de cinquenta e cinco ou menos de seis Deputados, nem sofra redução no respectivo número fixado para a Legislatura iniciada em 1979."

Na Exposição de Motivos, que acompanha a Mensagem Presidencial, o Senhor Ministro de Estado da Justiça IBRAHIM ABI-ACKEL declara:

"Excetuando, embora, da incidência da regra as eleições parlamentares de 1982, que se processarão pelo sistema proporcional puro, a Proposta introduz no texto da Constituição o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para eleição dos Deputados federais, condicionado, porém, o disciplinamento do sistema à decisão do Congresso Nacional, através de lei ordinária."

A Proposta nº 25, de 1982, originária do Poder Executivo, no que diz respeito à instituição do sistema distrital misto, recebe parecer favorável da Comissão Mista, nos termos do substitutivo apresentado pelo Relator, Deputado JAIRO MAGALHÃES. Tal substitutivo transpõe a ordem da norma pertinente ao sistema distrital misto do art. 39 para o art. 148 da Constituição, escudando-se o Relator na razão seguinte.

"A norma referente à instituição do sistema distrital misto no art. 39 estaria de certa forma deslocada, pois deveria constar do art. 148 onde se fixa a regra geral da representação, o que providenciamos."

A matéria aprovada pelo Congresso Nacional, na sessão de 24 de junho de 1982, consubstancia disposições da Emenda Constitucional nº 22, de 1982, promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no dia 29 do mesmo mês.

b) Constituição de 1967, na forma da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, com alteração feita pela Emenda Constitucional nº 22, de 1982, supra-referida.

Dispositivos pertinentes à inscrição do sistema distrital misto (parágrafo único do art. 148 e art. 216):

"**Art. 148** — O sufrágio é universal e o voto é direto e secreto, salvo nos casos previstos nesta Constituição; os Partidos Políticos terão representação proporcional, total ou parcial, na forma que a lei estabelecer.

Parágrafo único — Igualmente na forma que a lei estabelecer, os Deputados federais e estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional."

"**Art. 216** — Nas eleições de 15 de novembro de 1982, os Deputados serão eleitos exclusivamente pelo sistema proporcio-

nal e seu número, por Estado, será estabelecido pela Justiça Eleitoral, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhum Estado tenha mais de sessenta ou menos de oito Deputados, nem sofra redução no respectivo número fixado para a Legislatura iniciada em 1979.”

c) Regulamentação do sistema distrital misto — Anteprojeto do Grupo de Trabalho do Ministério da Justiça

Consagrado o sistema distrital misto para a escolha dos representantes do povo na Câmara dos Deputados e nas Assembléias Legislativas, cabe à lei ordinária estabelecer a forma de eleição, em obediência aos dispositivos constitucionais transcritos.

A primeira providência objetiva para a implementação do sistema distrital misto, a ser estabelecido por lei do Congresso, parte do Sr. Ministro de Estado da Justiça IBRAHIM ABI-ACKEL ao assinar portaria, em 30 de julho de 1982, criando Grupo de Trabalho, integrado por eminentes juristas para o estudo da matéria, conforme notícia o jornal **O Globo**, de 31-7-82:

“MINISTÉRIO FORMA GRUPO PARA ESTUDAR ADOÇÃO DO VOTO DISTRITAL EM 1986

“Brasília (**O Globo**) — O Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, assinou portaria ontem criando oficialmente um Grupo de Trabalho para estudar a implantação no País do voto distrital misto para a eleição de Deputados federais e estaduais, a partir de 1986, como determina o parágrafo único do art. 148 da Constituição.

A modificação do sistema proporcional de votação para a eleição de Deputados foi decidida pelo Governo e proposta ao Congresso em maio, juntamente com outras medidas político-eleitorais, como alterações nas prerrogativas do Legislativo e na composição do colégio eleitoral que elege o Presidente da República.

Apesar da oposição de grande parte da bancada do PDS ao sistema distrital, a proposta governamental foi aprovada porque o Diretório Nacional do Partido decidiu fechar questão em relação a ela, transformando-se na Emenda Constitucional nº 22, promulgada pelo Congresso no dia 29 de junho.

O Grupo de Trabalho será coordenado pelo Secretário-Geral do Ministério, Arthur Pereira de Castilho Neto, e terá entre seus membros o Consultor Jurídico, Ronaldo Rebello de Brito Poletti, o Diretor do Departamento de Análise Legislativa (DAL), Antônio Luiz de Souza Rocha, o Assessor Parlamentar, Antônio de Araújo Costa, que secretariará os trabalhos, e uma Assessora do DAL, Miriam Campelo de Melo.

O Ministro da Justiça convidou ainda para participar do Grupo de Trabalho os Professores Vamireh Chacon de Albuquerque Nascimento, José Francisco Paes Landim e David Verge Fleischer

(todos da Universidade de Brasília), e Orlando Magalhães de Carvalho (da Universidade Federal de Minas Gerais), também designados ontem na portaria ministerial.

A data de instalação do Grupo de Trabalho, de acordo com Arthur Castilho, dependerá de entendimentos entre o Ministro Ibrahim Abi-Ackel e o Presidente do PDS, Senador José Sarney, que pretende dar o apoio do Partido aos estudos que o Ministério realizará.

Castilho frisou que o Grupo de Trabalho não terá a participação de políticos, como chegaram a reivindicar alguns dirigentes do Partido do Governo, "porque realizará um trabalho técnico, incluindo o levantamento dos projetos que já tramitaram no Congresso sobre o voto distrital, a comparação com a legislação de outros países, a doutrina jurídica referente ao assunto e outros dados, para a definição das alternativas que serão levadas a exame do Ministro Abi-Ackel".

A portaria do Ministro estabelece ainda que o Grupo de Trabalho deverá também "elaborar proposta de documento legislativo", mas não estabelece prazo para conclusão dos trabalhos. Para o Secretário-Geral, "não há urgência na matéria, porque a própria Constituição estabelece que o sistema distrital misto só entrará em vigor nas eleições de 1986."

A proposta de documento legislativo a ser elaborada pelo Grupo de Trabalho recém-criado seria apresentada — à guisa de subsídios — aos novos congressistas eleitos em 15 de novembro, consoante declarações do Sr. Ministro de Estado da Justiça, registradas pelo **Jornal do Brasil** de 20-7-82:

"UMA QUESTÃO AINDA ACADÊMICA

Luiz Orlando Carneiro

(Diretor das empresas do **Jornal do Brasil** em Brasília)

O Ministro Ibrahim Abi-Ackel aparou as críticas de parlamentares à sua idéia de formar uma Comissão de Juristas para estudar a aplicação do voto distrital no País, esclarecendo não ser sua intenção desprezar a contribuição fundamental da classe política, mas, sim, promover uma espécie de seminário técnico, cujas conclusões seriam apresentadas aos congressistas eleitos em novembro, à guisa de subsídios.

Na verdade, a implementação do sistema distrital misto, majoritário e proporcional, a ser estabelecido por lei do Congresso, para vigorar a partir das eleições de 1986, será, pelo menos até conhecidos e analisados os resultados do pleito de 15 de novembro, uma questão meramente acadêmica. Se a Constituição, com a Emenda nº 22, passou a consagrar o sistema distrital misto para a eleição de Deputados federais e estaduais, a forma que a lei dará ao distrital terá de refletir, de algum modo, a nova divisão de forças político-partidárias representadas no novo Congresso.

Num seminário realizado pela Universidade de Brasília, em 1980, sobre representação política, o Professor BOLIVAR LAMOUNIER dizia não entender "que, no Brasil, em tese, o pensamento de esquerda seja contra o voto distrital, porque, no campo das hipóteses, acho que o voto distrital daria muito mais força às bases, implicaria muito maior controle sobre os Deputados, seria muito mais eficaz em controlar, em vigiar, a representação do que o nosso atual sistema proporcional".

O Senador Tancredo Neves, no mesmo seminário, afirmava que "a representação distrital acaba sempre por buscar seus representantes dentro da linha imediata dos interesses mesquinhos e nem sempre muito elevados do Distrito". Segundo ele, com o voto distrital, "seriam eleitos, em primeiro lugar, os latifundiários, os grandes proprietários de terra; em segundo lugar, o Vigário; em terceiro lugar, o Tabelião; e, em quarto lugar, o Prefeito".

A visão teórica do Professor e a apreciação prática do Senador destacam qualidades e defeitos de um sistema cuja validade não adianta mais discutir, por ser agora norma constitucional irreversível a curto e médio prazos, em virtude da exigência de maioria de 2/3 para qualquer emenda da Carta.

Os poucos Deputados de expressão que andam por Brasília, no momento mais preocupados com a sua volta ao Congresso em eleições proporcionais fadadas a renovar a Câmara em mais de sua metade, acham que, na discussão parlamentar futura sobre o melhor formato do voto distrital misto, não se vai partir do geral para o particular, mas muito pelo contrário. Os números e as performances dos eleitos em novembro é que vão indicar a configuração dos Distritos eleitorais e a proporção entre Deputados eleitos majoritariamente pelos Distritos e Deputados eleitos pelo voto proporcional.

Espera-se que os números das eleições de novembro venham confirmar, no novo Congresso, a tendência no sentido de que, no voto distrital misto à brasileira, a representação proporcional tenha um peso superior ao da majoritária, mesmo porque a lei que lhe dará forma será discutida e votada por uma Câmara eleita pelo sistema proporcional, e em grande parte dele dependente.

Estudo feito pelo Professor ALOÍZIO G. DE ANDRADE ARAÚJO, sobre as eleições parlamentares de 1978 em Minas Gerais (em **As Eleições Nacionais de 1978**, Fundação Milton Campos, 1979), mostra serem bem menos significativas do que se pensa as lideranças sólidas sobre Zonas Eleitorais determinadas. Embora o estudo seja uma previsão dos resultados de eleições proporcionais com a aplicação do sistema majoritário, vê-se que apenas uma minoria poderia ter sido eleita para a Câmara Federal por Minas, dependendo exclusivamente dos votos de suas Zonas Eleitorais.

Com base nos critérios desse trabalho, somente um Deputado federal da antiga ARENA, em 1978, demonstrou ter base em Zona Eleitoral capaz de elegê-lo no sistema distrital puro (o Deputado Homero Santos, atual Vice-Presidente do PDS, recebeu, em Uberlândia, 31 mil 173 dos seus 70 mil 59 votos em todo o Estado). Considerando uma expansão da Zona Eleitoral para um "Distrito" um pouco maior (a Zona Eleitoral garantindo 50% dos votos necessários à eleição), a ARENA teria feito em Minas, em 1978, apenas três Deputados federais contra oito do MDB, fosse o sistema majoritário.

Números parecidos com estes, manipulados academicamente há três anos, serão pragmaticamente analisados logo depois de conhecidos os resultados de 15 de novembro. Só então terá início, para valer, o debate em torno do modelo brasileiro do sistema distrital misto, majoritário e proporcional."

O resultado dos estudos empreendidos até então, no âmbito do Ministério da Justiça, são comentados pelo jornalista CARLOS CASTELLO BRANCO, no **Jornal do Brasil**, de 17-3-83, que faz observação a respeito da imprecisão da redação do art. 148 da Constituição no sentido da adoção do sistema distrital misto:

"O DISTRITO DA CONFUSÃO

Distrito da Confusão é o título de um antigo livro de crônicas de ODYLO COSTA, filho. Hoje, o Distrito é a própria confusão. Referimo-nos ao Distrito eleitoral, cujo projeto de lei foi ontem levado ao Palácio do Planalto pelo Ministro da Justiça, Sr. Ibrahim Abi-Ackel.

Depois de numerosos estudos, a Comissão incumbida de redigir o projeto de lei que regulamentaria o parágrafo único do art. 148 da Constituição chegou à conclusão de que esse dispositivo, na redação que lhe foi dada, não atendeu ao propósito de tornar a eleição metade majoritária e metade proporcional. Diz o referido parágrafo que "os Deputados federais e estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto majoritário e proporcional".

Segundo a interpretação que prevaleceu no Ministério da Justiça, a Constituição adotou puramente o voto distrital a tal ponto que todos os Deputados serão obrigatoriamente eleitos por Distritos. A palavra "misto" constante do texto daquele parágrafo é inócua. Todo voto para Deputado será dado no âmbito do Distrito e os candidatos deverão ser apresentados pelos Partidos na faixa do Distrito.

Cada Distrito elegerá um Deputado pelo voto majoritário e outro pelo voto proporcional. O mecanismo é complicado. Devendo os Partidos eleger proporcionalmente metade da sua represen-

tação, serão declarados eleitos os candidatos que, em cada Distrito, apresentados como candidatos ao pleito proporcional, obtiverem mais votos do que seus correligionários que disputarem o pleito em outros Distritos.

Haverá portanto dois candidatos por Distrito, um disputando o voto majoritário e o outro o voto proporcional, este último atento ao desfecho da eleição nos demais Distritos.

É claro que o mecanismo proposto pelo anteprojeto elaborado no Ministério da Justiça é apenas uma sugestão, pois no fundo serão os membros do Congresso que irão definir a lei na base da composição dos seus respectivos interesses. O normal, diante da descoberta da redação anômala da Emenda Constitucional, seria promover outra emenda da Constituição para chegar-se a um texto que traduzisse com limpidez o objetivo a que o Governo visou. Mas emendar a Constituição tornou-se uma improbabilidade, tanto mais quando a Câmara, por sua maioria, não se interessa pela adoção do voto distrital e preferiria manter o sistema vigente até a última eleição de 15 de novembro."

As divergências apontadas evidenciam-se diante da simples leitura dos textos do anteprojeto, elaborado pela Comissão de Juristas, e do projeto de lei enviado, posteriormente, à deliberação do Congresso Nacional pelo Senhor Presidente da República.

No anteprojeto da Comissão de Juristas, a seguir transcrito, não prevalecia a interpretação, consagrada, no texto do Executivo, segundo a qual a Constituição adota puramente o voto distrital a ponto de prever que todos os Deputados serão obrigatoriamente eleitos por Distrito.

ANTEPROJETO DE LEI Nº

Institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos Deputados federais e estaduais.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

Do Sistema Distrital Misto

Art. 1º — A eleição para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas obedecerá ao sistema distrital misto, majoritário e proporcional, na forma desta Lei, do disposto no Código Eleitoral e na Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

Art. 2º — Nas eleições federais e estaduais os Estados serão divididos em Distritos e Subdistritos, para efeito de escolha dos Deputados pelo sistema majoritário, na forma seguinte:

I — o número de Distritos para a Câmara dos Deputados será igual à metade dos lugares a preencher, elevando-se à unidade superior, quando esse número for ímpar;

II — para a Assembleia Legislativa, cada Distrito será dividido em dois Subdistritos.

Parágrafo único — O número de Deputados a serem escolhidos pelo sistema proporcional corresponderá ao excedente do que couber a cada Estado, depois de estabelecida a representação majoritária.

Art. 3º — A divisão distrital de cada Estado somente poderá ser alterada após o resultado de cada censo decenal.

Parágrafo único — Havendo alterações posteriores do número de Deputados federais e estaduais, os lugares acrescidos serão destinados à eleição pelo sistema da representação proporcional.

Art. 4º — O número de Deputados federais e estaduais de cada Estado será fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral, até dezoito meses antes do final da Legislatura, observado o disposto nos arts. 39, § 2º, e 13, § 6º, da Constituição.

Parágrafo único — Na Resolução de que trata este artigo, o Tribunal Superior Eleitoral fixará também o número de Deputados a serem eleitos pelo sistema majoritário e pelo sistema proporcional.

Art. 5º — A divisão de cada Estado ou Território em Distritos eleitorais será procedida pelos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais até dois meses após a fixação do número de Deputados, nos termos do artigo anterior.

Art. 6º — A divisão distrital levará em conta os seguintes critérios:

- a) equivalência aproximada do número de eleitores;
- b) equivalência aproximada do número de habitantes;
- c) contigüidade de área, preservada quando possível, a unidade municipal;
- d) respeito aos limites das Zonas Eleitorais;
- e) condições sócio-econômicas semelhantes;
- f) facilidade de comunicações, estradas e meios de transporte na área do Distrito.

Art. 7º — Procedida a divisão, os Partidos Políticos terão o prazo de trinta dias para impugná-la fundamentadamente, perante o Tribunal Regional Eleitoral.

Art. 8º — As impugnações referentes a cada Distrito eleitoral formarão processo autônomo distribuído a um relator que dará vistas aos demais Partidos interessados, pelo prazo de cinco dias e, em seguida, ao Procurador Regional, pelo mesmo prazo.

Art. 9º — O relator terá o prazo de quinze dias para submeter os autos a julgamento.

Art. 10 — Da decisão que fixar a divisão distrital caberá recurso para o Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 11 — A sede do Distrito será a da Zona que a Justiça Eleitoral determinar.

Art. 12 — Nas eleições para Deputados federais e estaduais, pelo sistema majoritário, a circunscrição será o Distrito e o Subdistrito, respectivamente; nas eleições pelo sistema proporcional, o Estado ou o Território.

Art. 13 — A representação proporcional será regulada pelo disposto nos arts. 105 e seguintes da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

CAPÍTULO II

Da Escolha e do Registro de Candidatos

Art. 14 — Nas eleições para a Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas, cada Partido poderá registrar um candidato e dois suplentes para cada Distrito e Subdistrito, respectivamente, indicados pela Convenção Distrital, e uma lista de candidatos escolhida pela Convenção Regional.

§ 1º — É vedado o registro do mesmo candidato, por mais de um Distrito ou Subdistrito.

§ 2º — O registro de candidatos a Deputado federal e estadual pelo sistema majoritário far-se-á com o dos respectivos suplentes.

§ 3º — Cada Partido poderá registrar, nas eleições proporcionais, o número de candidatos previsto no art. 92 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

Art. 15 — Constituem a Convenção Distrital para a escolha dos candidatos a Deputado federal e estadual:

- a) os representantes do Partido no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, na Assembleia Legislativa e nas Câmaras Municipais, com domicílio eleitoral em qualquer das Zonas integrantes do Distrito eleitoral;
- b) os membros dos Diretórios Nacional e Regional com domicílio eleitoral em qualquer das Zonas integrantes do Distrito eleitoral;
- c) os Delegados eleitos consoante o art. 40, caput, da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, pelas Convenções dos Municípios integrantes do Distrito eleitoral ou designados na forma do § 3º do mesmo artigo.

Parágrafo único — Presidirá a Convenção de que trata este artigo o Presidente do Diretório Municipal da sede do Distrito.

Art. 16 — As Convenções Distritais serão convocadas pela Comissão Executiva Regional e deverão ser realizadas simultaneamente, em cada Estado, pelo menos dez dias antes da Convenção Regional.

Art. 17 — Os candidatos a Deputado federal e estadual, pelos sistemas majoritário e proporcional, serão registrados no Tribunal Regional Eleitoral.

Art. 18 — Nas eleições para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas, poderão os candidatos concorrer ao mesmo cargo pelo sistema majoritário e pelo sistema proporcional.

CAPÍTULO III Do Ato de Votar

Art. 19 — Nas eleições para Deputados federais e estaduais, o eleitor sufragará um candidato pelo sistema majoritário e um candidato pelo sistema proporcional, devendo, sob pena de nulidade, votar em candidatos pertencentes ao mesmo Partido.

Parágrafo único — O eleitor poderá votar apenas na legenda partidária.

CAPÍTULO IV Da Apuração

Art. 20 — Apurada a votação pelas Juntas Eleitorais competentes, serão os resultados enviados ao Tribunal Regional Eleitoral, para o efeito do art. 197 e seguintes da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

Art. 21 — Estará eleito, em cada Distrito ou Subdistrito eleitoral, o candidato que obtiver a maioria simples de votos.

Art. 22 — O candidato eleito simultaneamente pelos sistemas majoritário e proporcional será proclamado eleito pelo sistema majoritário, sendo os votos a ele conferidos pelo sistema proporcional computados para a legenda do Partido.

Art. 23 — Em caso de empate, tanto pelo sistema majoritário quanto pelo proporcional, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

Art. 24 — Serão considerados suplentes, nas eleições majoritárias, os dois registrados juntamente com o candidato eleito, na ordem do registro.

CAPÍTULO V

Da Propaganda

Art. 25 — A propaganda eleitoral dos candidatos de que trata esta Lei será feita de acordo com as normas legais sobre propaganda contidas no Código Eleitoral, na Lei Orgânica dos Partidos Políticos e legislação complementar, e nos termos de instruções baixadas pela Justiça Eleitoral.

§ 1º — A propaganda dos candidatos às eleições de âmbito distrital será feita pelas emissoras de rádio e televisão cuja outorga tenha sido concedida para Municípios compreendidos na área correspondente ao Distrito eleitoral.

§ 2º — Nos Distritos eleitorais em que não houver emissora de rádio ou de televisão, mas simples recepção de programas produzidos por emissoras localizadas em Municípios sediados em outros Distritos, o Tribunal Regional Eleitoral determinará a participação proporcional dos candidatos às eleições majoritárias na programação dessas emissoras, destinada à propaganda eleitoral gratuita.

§ 3º — O Diretório Regional de cada Partido designará, em cada Distrito eleitoral, Comitê de três a cinco membros para dirigir e supervisionar a propaganda eleitoral dos candidatos às eleições majoritárias nos limites do território do Distrito, aplicando os recursos financeiros destinados à propaganda durante a campanha eleitoral.

§ 4º — Ao encerrar-se a campanha eleitoral, a prestação de contas dos Comitês de que trata o parágrafo anterior será remetida ao Comitê Interpartidário de Inspeção de âmbito regional.

CAPÍTULO VI

Disposições Gerais e Transitórias

Art. 26 — Nas eleições de 1986, os Deputados federais e estaduais serão candidatos natos pelo sistema de sua preferência, podendo também concorrer pelos dois sistemas.

§ 1º — Na escolha do Distrito ou Subdistrito pelo qual concorrerá, terá preferência o Deputado que houver obtido, nas eleições de 1982, maior número de votos na respectiva circunscrição distrital.

§ 2º — Nos Distritos e Subdistritos em que não for possível aplicar-se o disposto no parágrafo anterior, terão preferência os Deputados que houverem obtido maior votação no Estado ou Território, na ordem de colocação.

§ 3º — Havendo, no Estado ou Território, maior número de Deputados de um Partido do que os Distritos e Subdistritos eleitorais, os candidatos natos que, pela ordem de preferência, não puderem concorrer pelo sistema majoritário, concorrerão, apenas, pelo sistema proporcional.

Art. 27 — Nas eleições proporcionais, além do número de candidatos previsto no art. 92 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), o Partido registrará os candidatos natos.

Art. 28 — Fica revogado o inciso IV do § 2º do art. 175 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

Art. 29 — O art. 176 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 176** — Contar-se-á o voto apenas para a legenda, nas eleições pelo sistema proporcional:

I — se o eleitor escrever apenas a sigla partidária, não indicando o candidato de sua preferência;

II — se o eleitor escrever o nome de mais de um candidato do mesmo Partido;

III — se o eleitor, escrevendo apenas os números, indicar mais de um candidato do mesmo Partido;

IV — se o eleitor não indicar o candidato através do nome ou do número com clareza suficiente para distingui-lo de outro candidato do mesmo Partido;

V — se o eleitor, indicando a legenda, escrever o nome ou o número de candidato de outro Partido.”

Art. 30 — Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

d) Projeto de Lei do Executivo

Em 21 de março de 1983, o Sr. Presidente da República, através da Mensagem nº 105/83, acompanhada de Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado da Justiça, encaminha ao Congresso Nacional projeto de lei que “institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos Deputados federais e estaduais”:

MENSAGEM Nº 105

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional:

Nos termos do art. 51 da Constituição, tenho a honra de submeter à elevada deliberação de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado da Justiça, o anexo projeto de lei que “institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos deputados federais e estaduais”.

Brasília, em 21 de março de 1983. — **JOÃO FIGUEIREDO**.

Brasília, em 16 de março de 1983.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

Tenho a honra de submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência o incluso anteprojeto de lei que “institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos Deputados federais e estaduais”.

2. O anteprojeto visa a cumprir o mandamento constitucional expresso no parágrafo único do art. 148 da Lei Maior, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982. Consagrado o sistema distrital misto para a escolha dos representantes do povo na Câmara dos Deputados e nas Assembléias Legislativas, cabe à lei ordinária estabelecer a forma da eleição, em obediência ao citado preceito constitucional.

3. A edição da lei ordinária em apreço impõe-se, ainda, em face do que dispõe o art. 216 da Lei Maior, também acrescentado pela referida Emenda, o qual restringiu às eleições de 1982 a eleição dos Deputados exclusivamente pelo sistema proporcional.

4. Conclui-se, portanto, que as normas legais sobre o sistema proporcional puro já não pertencem ao nosso ordenamento jurídico.

5. Como percentual para o estabelecimento do número de Deputados federais a serem escolhidos em cada sistema, foi estabelecido o de cinquenta por cento para um e outro. Havendo número ímpar de lugares a preencher, a representação majoritária será acrescida de mais um. Os Estados e Territórios serão divididos em Distritos eleitorais, em número correspondente ao de Deputados federais a serem escolhidos pelo sistema majoritário. A escolha dos candidatos será feita pela Convenção Distrital.

6. Em cada Distrito serão indicados pelo sistema majoritário um candidato a titular e dois suplentes, tanto para a Câmara dos Deputados como para a Assembléia Legislativa.

Não se permite o registro do mesmo candidato por mais de um Distrito. Pelo sistema proporcional concorrerão um candidato em cada Distrito para a Câmara dos Deputados e até cinco candidatos para a Assembléia Legislativa. O número de Deputados pelo sistema proporcional corresponderá ao que couber a cada Estado ou Território, depois de estabelecida a representação majoritária. Essa foi a fórmula que pareceu mais adequada para a fixação do número dos Deputados estaduais a serem escolhidos por meio de cada sistema, de modo a evitar a superposição de mapas para a divisão distrital com limites não coincidentes. Creio que essa solução facilita, sobretudo, a atuação dos Partidos e dos eleitores. Em linhas gerais, é esse o mecanismo adotado pelo projeto.

7. Foram estabelecidos critérios objetivos para a divisão distrital, a saber: equivalência aproximada do número de eleitores; equivalência aproximada do número de habitantes; contigüidade de área, preservada, quando possível, a unidade municipal; respeito aos limites das Zonas Eleitorais; semelhança de condições sócio-econômicas; e facilidade de comunicações, estradas e meios de transporte na área do Distrito.

8. Os Partidos Políticos poderão apresentar à Justiça Eleitoral, por meio de Comissão Interpartidária, projeto de divisão distrital. A divisão será feita pela Justiça Eleitoral, de acordo com a competência que lhe é atribuída pelo art. 137, II, da Constituição. Os Partidos poderão impugnar a divisão, perante o Tribunal Regional, sendo-lhes, ainda, assegurado o direito de recorrer ao Tribunal Superior da decisão final que a fixar.

9. Mantém-se a exigência, contida no Código Eleitoral, de que o eleitor sufrague, para a Câmara dos Deputados e para a Assembléia Legislativa, candidatos que pertençam ao mesmo Partido. Essa é uma exigência coerente com o nosso sistema representativo, em que a democracia se realiza por intermédio dos Partidos, fazendo-se necessária a existência de um Governo que tenha condições de executar as diretrizes contidas nos programas partidários.

10. Permite o anteprojeto o voto apenas na legenda. Como consequência, houve a necessidade de alterar os arts. 175 e 176 do Código Eleitoral, que tratam da apuração.

11. Para dar maior estabilidade à divisão distrital e às relações entre representantes e representados, somente será permitida alteração da divisão distrital após os resultados de cada censo decenal. Entre um censo e outro, as mudanças do número de Deputados se refletirão apenas na representação proporcional.

12. São esses os pontos principais do anteprojeto que ora apresento ao alto descortino de Vossa Excelência e que se transformado em lei contribuirá decerto para o aprimoramento do nosso sistema representativo e da própria vida partidária.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência a expressão do meu profundo respeito. — **Ibrahim Abi-Ackel**, Ministro da Justiça.

PROJETO DE LEI Nº

Institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos Deputados federais e estaduais.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

Do Sistema Distrital Misto

Art. 1º — A eleição para a Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas obedecerá ao sistema distrital misto, majoritário e proporcional, na forma desta lei, do Código Eleitoral e da Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

Art. 2º — Nas eleições federais e estaduais, os Estados e Territórios serão divididos em Distritos, em número igual à metade dos lugares a preencher para a Câmara dos Deputados, elevando-se à unidade superior, quando esse número for ímpar.

Parágrafo único — O número de Deputados a serem escolhidos pelo sistema proporcional corresponderá ao excedente do que couber a cada Estado ou Território, depois de estabelecida a representação majoritária.

Art. 3º — A divisão distrital de cada Estado e Território somente poderá ser alterada após o resultado de cada censo decenal.

Art. 4º — O número de Deputados federais e estaduais de cada Estado será fixado mediante Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, até dezoito meses antes do final da Legislatura, observado o disposto nos arts. 39, § 2º, e 13, § 6º, da Constituição.

Parágrafo único — Na Resolução de que trata este artigo, o Tribunal Superior Eleitoral fixará também o número de Deputados a serem eleitos pelo sistema majoritário e pelo sistema proporcional.

Art. 5º — Até dois meses após a fixação do número de Deputados, nos termos do artigo anterior, os Partidos Políticos apresentarão ao Tribunal Regional Eleitoral proposta para a divisão de cada Estado e dos Territórios em Distritos eleitorais.

§ 1º — A proposta será elaborada por Comissão constituída de representante de cada Partido com Diretórios Regionais organizados no Estado ou Território, designados pelo Tribunal Regional Eleitoral, mediante indicação das respectivas Comissões Executivas Regionais.

§ 2º — A Comissão de que trata o parágrafo anterior será composta de quinze membros, e a participação de cada Partido será proporcional ao número de seus representantes na Assembléia Legislativa, com o reajuste necessário para que nenhum Partido tenha menos de um representante.

§ 3º — Recebida a proposta, o Tribunal Regional Eleitoral, baseado nos critérios do artigo seguinte, baixará Resolução dentro de trinta dias, fixando a divisão distrital do Estado ou Território.

§ 4º — Se a Comissão interpartidária não encaminhar à Justiça Eleitoral a proposta no prazo previsto, o Tribunal Regional Eleitoral procederá à divisão distrital sem a audiência dos Partidos.

§ 5º — Nos Territórios, a proporcionalidade de que trata o § 2º será verificada em relação ao número de Deputados federais de cada Partido.

Art. 6º — A divisão distrital obedecerá aos seguintes critérios:

- I** — equivalência aproximada do número de eleitores;
- II** — equivalência aproximada do número de habitantes;
- III** — contigüidade de área, preservada, quando possível, a unidade municipal;
- IV** — respeito aos limites das Zonas Eleitorais;
- V** — condições sócio-econômicas semelhantes;
- VI** — facilidade de comunicações, estradas e meios de transporte na área do Distrito.

Parágrafo único — A variação do número de eleitores entre os diversos Distritos não poderá ultrapassar o percentual de quinze por cento.

Art. 7º — Publicada pelo Tribunal Regional Eleitoral a Resolução que efetivar a divisão, os Partidos Políticos terão o prazo de trinta dias para, se for o caso, impugná-la fundamentadamente.

Art. 8º — As impugnações referentes a cada Distrito eleitoral formarão processo autônomo, distribuído a um relator, que dele dará vista aos demais Partidos interessados, pelo prazo comum de cinco dias, e, em seguida, ao Procurador Regional, pelo mesmo prazo.

Art. 9º — O relator terá o prazo de quinze dias para submeter os autos a julgamento.

Art. 10 — Da decisão que fixar a divisão distrital, caberá recurso para o Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 11 — Dentre as Zonas situadas no Município de maior eleitorado, a Justiça Eleitoral determinará a sede do Distrito.

Art. 12 — Nas eleições para Deputados federais e estaduais a circunscrição eleitoral, para efeito de captação de votos, será o Distrito.

CAPÍTULO II

Da Escolha, do Registro dos Candidatos e do Ato de Votar

SEÇÃO I

Da Escolha dos Candidatos

Art. 13 — Os candidatos a Deputados federais e estaduais serão escolhidos pela Convenção Distrital constituída dos:

I — membros dos Diretórios Municipais dos Municípios compreendidos na área do Distrito;

II — representantes do Partido no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, na Assembléa Legislativa e nas Câmaras Municipais, com domicílio eleitoral em qualquer das Zonas integrantes do Distrito eleitoral;

III — membros dos Diretórios Nacional e Regional com domicílio eleitoral em qualquer das Zonas integrantes do Distrito eleitoral;

IV — Delegados eleitos, consoante o art. 40, caput, da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, pelas Convenções dos Municípios integrantes do Distrito eleitoral ou designados na forma do § 3º do mesmo artigo.

Parágrafo único — Presidirá a Convenção de que trata este artigo o Presidente do Diretório Municipal da sede do Distrito.

Art. 14 — As Convenções Distritais serão convocadas pela Comissão Executiva Regional e deverão ser realizadas em cada Estado, pelo menos dez dias antes da Convenção Regional.

SEÇÃO II

Do Registro dos Candidatos

Art. 15 — Nas eleições para a Câmara dos Deputados, cada Partido poderá registrar no Tribunal Regional Eleitoral dois candidatos para cada Distrito, sendo um pelo sistema majoritário e o outro pelo sistema proporcional.

Parágrafo único — Serão registrados, em cada Distrito, dois suplentes para o candidato pelo sistema majoritário.

Art. 16 — Nas eleições para as Assembléas Legislativas, cada Partido poderá registrar um candidato e dois suplentes pelo sistema majoritário em cada Distrito, e até cinco pelo sistema proporcional.

Art. 17 — É vedado o registro do mesmo candidato por mais de um Distrito.

SEÇÃO III

Do Ato de Votar

Art. 18 — Nas eleições para Deputados federais e estaduais, o eleitor sufragará um candidato pelo sistema majoritário e um candidato pelo sistema proporcional, devendo, sob pena de nulidade, votar em candidatos do mesmo Partido.

Parágrafo único — O eleitor poderá votar apenas na legenda partidária, computando-se seu voto tanto para as eleições majoritárias como para as proporcionais.

CAPÍTULO III

Da Apuração

Art. 19 — Apurada a votação pelas Juntas Eleitorais competentes, serão os resultados enviados ao Tribunal Regional Eleitoral, para o efeito dos arts. 197 e seguintes da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

Art. 20 — Pelo sistema majoritário, estará eleito em cada Distrito o candidato que obtiver a maioria simples de votos.

SEÇÃO I

Da Apuração para a Câmara dos Deputados pelo Sistema Proporcional

Art. 21 — Nas eleições para a Câmara dos Deputados, pelo sistema proporcional, determina-se o quociente eleitoral dividindo o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher, em cada Estado, desprezada a fração, se igual ou inferior a meio, e arredondada para um, se superior.

Parágrafo único — Contam-se como válidos os votos em branco, para determinação do quociente eleitoral.

Art. 22 — Determina-se, para cada Partido, o quociente partidário dividindo pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda, desprezada a fração.

Art. 23 — Pelo sistema proporcional, em cada Partido estarão eleitos tantos candidatos quantos o respectivo quociente partidário indicar.

§ 1º — Estabelecido o quociente partidário, serão feitas listas dos Distritos para cada Partido, pela ordem decrescente indicada pela percentagem dos votos obtidos pelo candidato do Partido em relação ao número de eleitores do respectivo Distrito.

§ 2º — Estará eleito o candidato mais votado do Partido em cada Distrito, obedecida a ordem de classificação a que se refere o parágrafo anterior, até se completar o quociente partidário.

Art. 24 — Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos, observadas as seguintes normas:

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

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

§ 1º — O preenchimento dos lugares com que cada Partido for contemplado será feito segundo o critério estabelecido no § 2º do art. 23.

§ 2º — Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos que tiverem obtido número de votos igual ou superior ao quociente eleitoral.

Art. 25 — Em caso de empate, será considerado eleito o candidato mais idoso.

Art. 26 — Serão considerados suplentes:

I — nas eleições majoritárias, os dois registrados juntamente com o candidato eleito, na ordem do registro;

II — nas eleições proporcionais, os não eleitos efetivos de cada Partido, na ordem da votação obtida, e, em caso de empate, na ordem decrescente de idade.

Art. 27 — Na ocorrência de vaga, não havendo suplente para preenchê-la, far-se-á eleição, salvo se faltarem menos de nove meses para findar o período do mandato.

SEÇÃO II

Da Apuração para as Assembléias Legislativas pelo Sistema Proporcional

Art. 28 — A apuração dos votos dos candidatos às Assembléias Legislativas, pelo sistema proporcional, obedecerá às seguintes normas:

I — aplicam-se as regras dos arts. 21 a 23, *caput*;

II — serão feitas listas dos Distritos para cada Partido, na ordem decrescente indicada pela soma dos votos dos respectivos candidatos;

III — corrige-se a posição de cada Distrito na lista prevista no item anterior em função da ordem decrescente indicada pela percentagem dos votos obtidos pela legenda partidária em relação ao número de eleitores do respectivo Distrito;

IV — estarão eleitos:

- a) o candidato mais votado em cada Distrito, obedecida a ordem de classificação a que se refere o item anterior;
- b) o segundo mais votado em cada Distrito, nos termos da alínea a, e assim, sucessivamente, até se completar o quociente partidário.

Parágrafo único — Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos, observadas as normas do art. 24, no que couber.

Art. 29 — Serão considerados suplentes:

I — nas eleições majoritárias, os dois registrados juntamente com o candidato eleito, na ordem do registro;

II — nas eleições proporcionais, os não eleitos efetivos de cada Partido, na ordem da votação obtida no Distrito e, em caso de empate, na ordem decrescente de idade.

CAPÍTULO IV

Disposições Gerais e Transitórias

Art. 30 — Os Deputados federais e estaduais serão candidatos natos pelo sistema que os elegeu.

§ 1º — Nas eleições de 1986, os Deputados federais e estaduais serão candidatos natos pelo sistema de sua preferência.

§ 2º — Na escolha do Distrito pelo qual concorrerá, terá preferência o Deputado que houver obtido, nas eleições de 1982, maior número de votos na respectiva circunscrição distrital.

§ 3º — Nos Distritos em que não for possível aplicar o disposto no parágrafo anterior, terão preferência os Deputados que houverem obtido maior votação no Estado ou Território.

§ 4º — Os candidatos natos que, pela ordem de preferência, não puderem concorrer pelo sistema majoritário, concorrerão pelo sistema proporcional.

Art. 31 — Fica revogado o inciso IV do § 2º do art. 175 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

Art. 32 — O art. 176 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 176** — Contar-se-á o voto apenas para a legenda, nas eleições pelo sistema proporcional:

I — se o eleitor escrever apenas a sigla partidária, não indicando o candidato de sua preferência;

II — se o eleitor escrever o nome de mais de um candidato do mesmo Partido;

III — se o eleitor, escrevendo apenas os números, indicar mais de um candidato do mesmo Partido;

IV — se o eleitor não indicar o candidato, por intermédio do nome ou do número, com clareza suficiente para distingui-lo de outro candidato do mesmo Partido;

V — se o eleitor, indicando a legenda, escrever o nome ou o número de candidato de outro Partido.”

Art. 33 — O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei.

Art. 34 — Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em de de 1983.

LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Art. 13 — Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

§ 6º — O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara Federal e, atingindo o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados federais acima de doze.

Art. 39 — A Câmara dos Deputados compõe-se de até quatrocentos e setenta e nove representantes do povo, eleitos, dentre cidadãos maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto em cada Estado ou Território.

§ 1º — Cada Legislatura durará quatro anos.

§ 2º — Obedecido o limite máximo previsto neste artigo, o número de Deputados, por Estado, será estabelecido pela Justiça Eleitoral, para cada Legislatura, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhum Estado tenha mais de sessenta ou menos de oito Deputados.

LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965

Institui o Código Eleitoral.

O Presidente da República:

Faço saber que sanciono a seguinte Lei, aprovada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 4º, caput do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964.

Art. 176 — Contar-se-á o voto apenas para a legenda, nas eleições pelo sistema proporcional:

Art. 197 — Na apuração, compete ao Tribunal Regional:

LEI Nº 5.682, DE 21 DE JULHO DE 1971

Lei Orgânica dos Partidos Políticos

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 40 — Na mesma data, em que se reunirem para eleger o Diretório Municipal, os convencionais escolherão os Delegados e respectivos suplentes em igual número, à Convenção Regional, os quais deverão ser registrados, em cada chapa, na forma e no prazo previstos para o registro de candidatos ao Diretório Municipal.

§ 1º — É assegurado aos Municípios, onde o Partido tiver Diretório organizado, o direito a, no mínimo, 1 (um) Delegado.

§ 2º — Cada Município terá direito a mais 1 (um) Delegado para cada 2.500 (dois mil e quinhentos) votos de legenda partidária obtidos na última eleição à Câmara dos Deputados da respectiva unidade federativa, até o limite de 30 (trinta) Delegados.

§ 3º — Se na eleição, a que se refere este artigo, não se completar o número de Delegados previsto nos parágrafos anteriores, caberá ao Diretório Municipal eleito indicar os demais, com os respectivos suplentes, satisfeitas as exigências legais.

.....

e) Comentários da Imprensa

O **Jornal do Brasil**, de 1º-4-83, em editorial sob o título "Avaliação Prematura" e o jornalista CARLOS CASTELLO BRANCO analisam o projeto do Poder Executivo, em face da reação da classe política diante da questão:

"AVALIAÇÃO PREMATURA

As opiniões até agora em circulação, dentro e fora do Partido oficial, tendem a repelir a experiência do voto distrital misto numa avaliação prematura do sistema, que parece estar sendo confundido com a solução legislativa proposta pelo Governo. Por isso mesmo essas opiniões se mostram por vezes incoerentes na condenação antecipada de uma tentativa para melhorar a representação e diminuir o peso, que se tornou escandaloso nas últimas eleições, da influência do dinheiro na formação dos mandatos populares.

Agora mesmo um cientista político e um Deputado federal por Pernambuco se pronunciam em termos negativos, mostrando-se ambos apreensivos quanto aos resultados da aplicação do novo sistema. Ambos se referem, entretanto, especificamente, ao projeto elaborado no Ministério da Justiça, em cujo texto se apontam alguns defeitos já notados quando chegou ao Congresso a Mensagem presidencial. Um dos receios manifestados se traduz pela afirmação de que, implantado o sistema proposto, "a representação parlamentar não expressará o pluralismo do mundo atual e da sociedade brasileira".

É uma hipótese. Confirmada, entretanto, nada mais haveria que a manutenção do fenômeno atual. Por outras palavras, na prática de quase quarenta anos do sistema proporcional puro, uma das restrições que se fazem à organização de nossas Casas legislativas consiste justamente na evidência de que elas são cada vez menos representativas do universo brasileiro e, em todos os níveis da Federação, se comportam freqüentemente em desarmonia com o temperamento, as aspirações e os problemas concretos da Nação. A idéia de experimentar um sistema misto, adotado com êxito notório na Alemanha Federal, não é do atual Governo, que apenas resolveu pô-lo em prática pela

facilidade de superar as resistências em seu próprio Partido. Essa idéia foi introduzida no Brasil por especialista da altura de GUSTAVO CAPANEMA, que dela recuou pela verificação de que essas resistências tornariam inúteis o esforço intelectual e material de elaborar um projeto com a respectiva justificação.

No momento existe uma norma constitucional, obtida do Congresso pela excepcionalidade do momento da **abertura**, quando era fácil aproveitar os casuísmos de interesse geral para insinuar a fixação de uma regra de efeito permanente ou, ac menos, mais duradouro. O que se pretendeu foi o mesmo que aconselhava, no regime de 46, GUSTAVO CAPANEMA: melhorar o nível da representação, permitindo-se que grandes figuras da vida pública desprovidas de recursos para a compra de votos em todo o Estado conseguissem um mandato em seu Distrito e pasassem a enriquecer a Câmara com a contribuição de sua presença e de seu saber.

Que o sistema proposto agora leva à instabilidade política é outro receio que não precisaria ser expresso por ser este, notoriamente, um de nossos mais graves problemas institucionais.

Objecções desse tipo são dirigidas, pois, ao projeto encaminhado ao Congresso e não ao sistema. Trata-se de melhorar o texto do Ministério da Justiça e esta é tarefa típica do Congresso, no exercício rotineiro e livre de sua prerrogativa principal.

Todas as críticas são dignas de atenção e é altamente positivo e útil que sejam formuladas, como contribuição ao trabalho legislativo. Uma delas é especialmente merecedora de exame: a instituição do candidato nato, ao qual se dá o direito de escolher o Distrito pelo qual vai concorrer, conduz ao congelamento da representação atual da Câmara por muito tempo. Talvez esteja aí até uma violência à liberdade política dos cidadãos em geral.

Mas se trata, como está visto, de defeitos apontados no projeto e que, pelo menos por enquanto, não podem ser imputados ao sistema."

Coluna do Castello

O PROJETO DO VOTO DISTRITAL

Brasília — A Mensagem presidencial enviando ao Congresso projeto de lei que regulamenta o parágrafo único do art. 148 da Constituição foi recebida em silêncio. Ninguém se pronunciou a respeito, o que é estranhável por tratar-se precisamente do projeto que regulamenta a eleição, a partir de 1986, de Deputados federais e estaduais pelo voto distrital. O silêncio preocupou o Ministro da Justiça, que viu nele sinal de hostilidade

mais sensível do que se o documento tivesse sido debatido ainda que contraditoriamente pelos interessados.

Na verdade a Câmara não se interessa pelo voto distrital, embora nela haja corrente tradicionalmente favorável à medida. O Governo perdeu a oportunidade de introduzi-la praticamente quando deixou de usar antes de novembro do ano passado sua maioria para fazer o projeto aprovado por decurso de prazo. Isso hoje tornou-se impossível. Carece o PDS de maioria para tanto e somente um entendimento interpartidário promoveria a aprovação do projeto de lei. A simples imposição da Emenda Constitucional não abriu caminho ao voto distrital. E como não haverá, por inócua, questão fechada, o mais provável é que o maior número de Deputados situacionistas vote contra o projeto elaborado pelo Ministério da Justiça.

Além da regulamentação do voto distrital, o projeto consolidaria o dispositivo constitucional que, por erro de redação, manda realizar nos Distritos tanto a eleição majoritária quanto a proporcional. Cada Distrito elegeria dois Deputados e, como observa o experiente Sr. ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES, o candidato de um Partido à votação majoritária não dará um voto ao candidato do mesmo Partido à votação proporcional, preferindo dividir sua votação com candidatos de outros Partidos. Essa realidade contribuiria, no entendimento do ex-Governador da Bahia, para enfraquecer o PDS.

Reconhece o Sr. Ibrahim Abi-Ackel que os interesses criados se opõem à consolidação da medida constante da emenda constitucional do ano passado. A não ser que se desse ao Deputado um lápis e a prerrogativa de desenhar o seu próprio Distrito, ele dificilmente abrirá mão do sistema sob o qual se elegeu para enfrentar uma experiência totalmente nova. No entanto, alguma decisão terá de ser tomada pela Câmara a propósito da questão. Se não aprovar o projeto do Governo ou outro qualquer que viabilize a determinação constitucional de que as eleições ocorram nos Distritos, a realização da próxima eleição estaria na dependência de uma nova alteração constitucional.

Segundo o entendimento do Ministro, não poderá haver outro tipo de eleição que não seja a distrital, a menos que emenda constitucional suprima o parágrafo único do art. 148 ou altere os termos do art. 216 das Disposições Transitórias, segundo o qual a eleição de 1982 se realizaria sob o regime anterior. Esse dispositivo teria de ser substituído por outro que alargasse a vigência no tempo do pleito proporcional.

A exegese do Ministro da Justiça não é compartilhada por outros setores do Governo. Na Casa Civil, por exemplo, entende-se que, se não for votada a lei regulamentando o referido parágrafo único, a eleição se realizará segundo a norma do *caput* do art. 148, que manda que a eleição obedeça no todo ou em

parte ao sistema de votação proporcional. A interpretação final das leis é da competência do Poder Judiciário, mas é possível que antes de chegarmos lá haja um entendimento político para transferir por mais quatro anos a vigência do dispositivo que não se coaduna com os interesses da grande maioria dos Deputados do Governo e da Oposição.

Fez bem o Ministro em mandar com antecedência seu projeto à Câmara. Haverá tempo suficiente para debatê-lo e para verificar a inconformidade dos Deputados com o dispositivo constitucional imposto no apagar das luzes do poder de exceção de que dispunha de fato o Presidente da República. Até 1985, já sob novo Governo federal, o assunto estará esclarecido e o Congresso em condições de ditar uma solução política conforme as tendências que se forem apurando até lá. Mas uma coisa é certa: por enquanto o projeto do voto distrital terá tramitação lenta e dormirá por algum tempo nas gavetas de relatores pelas Comissões em que ele tiver de passar.

O Congresso não tem pressa. E sobretudo não tem pressa de votar um projeto de lei que consolida um constrangimento que lhe foi imposto."

Diante da interpretação dos arts. 148 e 216 da Constituição, decorrem, como se observa do artigo do jornalista CARLOS CASTELLO BRANCO, duas teses controversas. A primeira defendida pelo Sr. Ministro da Justiça é no sentido de que o Congresso terá que se manifestar obrigatoriamente sobre a questão, regulamentando o sistema distrital misto, alterando ou revogando os dispositivos constitucionais pertinentes:

"Não poderá haver outro tipo de eleição que não seja a distrital, a menos que uma emenda constitucional suprima o parágrafo único do art. 148 ou altere os termos do art. 216 das Disposições Transitórias, segundo o qual a eleição de 1982 se realizaria sob o regime anterior. Esse dispositivo teria de ser substituído por outro que alargasse a vigência no tempo do pleito proporcional."

O pensamento do Ministro IBRAHIM ABI-ACKEL é reafirmado na Exposição de Motivos que instrui o projeto de lei do Executivo:

"O anteprojeto visa a cumprir o mandamento constitucional expresso no parágrafo único do art. 148 da Lei Maior, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982. Consagrado o sistema distrital misto para a escolha dos representantes do povo na Câmara dos Deputados e nas Assembléias Legislativas, cabe à lei ordinária estabelecer a forma da eleição, em obediência ao citado preceito constitucional.

A edição da lei ordinária em apreço impõe-se, ainda, em face do que dispõe o art. 216 da Lei Maior, também acrescentado

pela referida Emenda, o qual restringiu às eleições de 1982 a eleição dos Deputados exclusivamente pelo sistema proporcional.

Conclui-se, portanto, que as normas legais sobre o sistema proporcional puro já não pertencem ao nosso ordenamento jurídico.”

A outra tese baseia-se no entendimento segundo o qual, se não for votada a lei regulamentadora do parágrafo único do art. 148, a eleição se realizaria consoante a norma do **caput** do art. 148, que manda que a eleição obedeça no todo ou em parte ao sistema de votação proporcional.

Essa tese, aliás, prevaleceu durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição, que deu origem à Emenda Constitucional nº 22/82, como demonstra o jornalista JOSEMAR DANTAS, no **Correio Braziliense**, de 18-6-82:

“DISTRITAL É SÓ INTENÇÃO

A inscrição do sistema distrital misto nas disposições transitórias da Constituição expressa, por enquanto, apenas uma declaração de intenções, com efeitos que poderão ou não ser produzidos a partir de 1986, segundo livre deliberação do Congresso. É pelo menos assim que raciocina o Presidente da Câmara, Deputado Nelson Marchezan. E o entendimento da assembléia de conselheiros do Presidente da República não deve ser outro. Afinal, Marchezan é um respeitado e respeitável interlocutor do regime, menos por ocupar o terceiro maior posto na hierarquia republicana, do que por suas sólidas afinidades com o Poder nestes últimos dezoito anos.

O caso é que, posta nas disposições transitórias da Carta, como pretende o substitutivo a ser revelado, talvez amanhã, pelo Deputado Jairo Magalhães, Relator da proposta governamental, a inovação só poderá ser praticada depois de sua regulamentação via legislação ordinária. Alguns exegetas do direito constitucional entendem que a votação distrital mista, uma vez elevada à condição de dispositivo constitucional, terá que ser obrigatoriamente aplicada às eleições de 1986. Em caso contrário, poderia até ocorrer a hipótese de as eleições não serem realizadas, na ausência de regulamentação do dispositivo.

Não é este, porém, o entendimento do Presidente da Câmara. A consagração do voto distrital misto dependerá da decisão do Congresso de regulamentá-lo, fixando todas as condições de sua aplicação na prática, inclusive o percentual de parlamentares que devem ser eleitos pelo voto majoritário no Distrito. Marchezan, a esse propósito, lembra que a disciplina ordinária do sistema não deve ser atribuída ao Tribunal Superior Eleitoral, porque se trata de uma questão intrínseca à competência do Legislativo.

Em conseqüência — e por eliminação de conceitos — enquanto o Legislativo não produzir essa legislação regulamentadora, as eleições para a Câmara continuarão a ferir-se pelo critério proporcional. A tese de Marchezan está, sem dúvida, sob o abrigo da melhor doutrina jurídica. São inúmeros os dispositivos constitucionais congelados, ineficazes, por efeito de inexistência de legislação ordinária ou complementar, inclusive o art. 45, talvez a mais importante prerrogativa do Poder Legislativo, pois que lhe defere competência para fiscalizar e, em conseqüência, controlar os atos do Poder Executivo. E é princípio elementar de direito constitucional que, por definição, as normas dessa hierarquia não são auto-aplicáveis.

Uma outra questão essencial à prática do sistema distrital misto diz respeito à apuração da maioria absoluta de votos nos Distritos eleitorais, na vigência do regime multipartidário — no caso específico nosso, composto de cinco Partidos. O Presidente da Câmara acha que a tendência do eleitorado, conforme a experiência de outros regimes democráticos, é no sentido de polarizar a disputa em torno de dois candidatos. Aqui, provavelmente, dá ele uma opinião sujeita a muitas objeções, a começar do fato de que as eleições, em um país no estágio político-econômico-social do Brasil, se realizam debaixo de condicionantes inteiramente diversas da realidade vigente nas grandes democracias ocidentais.

Mas o Presidente da Câmara, advertido para essa conotação, admite que o legislador ordinário, ao disciplinar a matéria, poderá adotar o regime de eleição em dois turnos, de modo que, no segundo, compareçam os dois candidatos mais votados no primeiro. O vencedor que daí surgisse estaria investido de um mandato consagrado pela maioria absoluta do Distrito.

Marchezan adverte, contudo, que a importância dos dois turnos dependerá do percentual que venha a ser atribuído à eleição distrital. Se for estabelecido que o maior número de parlamentares deva proceder do pleito majoritário, então haverá larga concentração de interesse dos Partidos em torno dos dois turnos. Sob este aspecto, a razão está também com Marchezan."

Vale, ainda, registrar, a respeito da matéria, o editorial do **Jornal do Brasil**, de 11-4-83.

"INTENÇÕES AO AVESSO

Avolumam-se os indícios de que o Governo se prepara, sob pressão, talvez de seu Partido, para recuar da decisão de experimentar nas eleições parlamentares de 86 o sistema distrital misto. O recuo em si poderia ser examinado com a compreensão que merecem os atos motivados, claramente praticados a descoberto. Se os atuais indícios vierem a confirmar, entretanto, a retirada subterrânea, os formuladores da política legislativa ofi-

cial não teriam como fugir à censura que inspiram por sua vez os atos de motivação obscura ou sem motivação nenhuma.

No conjunto das normas editadas para disciplinar as eleições de 15 de novembro, somente duas escaparam ao imediatismo que apequenaram por vezes, diante da Nação convocada a votar, os propósitos inegavelmente altos com que se preparava o processo eleitoral: o adiamento de exigências constitucionais que teriam determinado a reversão imediata ao bipartidarismo; e a declaração formal de que se encerraria em 82 o ciclo do sistema proporcional puro para a eleição de Deputados. Tudo o mais, como se sabe, foi casuísmo que — além da estreiteza — falhou no objetivo de evitar que concorressem em condições de igualdade os candidatos do Partido governamental e os da Oposição.

Pois é uma dessas exceções que está sob ameaça de fulminação oblíqua no Congresso, a cuja decisão, sem embargo, o Governo submeteu o anunciado projeto de regulamentação do voto distrital misto. Por que fulminar no nascedouro uma medida legislativa há tantos anos reclamada pela experiência e pelo saber de algumas de nossas melhores figuras do meio especificamente interessado? E se há razão para o recuo que se configura já numa série de indícios ponderáveis, por que não revelá-la?

O Ministro da Justiça parece colocado em situação ambígua, por um lado diligente na preparação do projeto encaminhado ao Congresso mas por outro reticente na avaliação política desse ato. Mal chegado ao Congresso, um dos integrantes da liderança do PDS na Câmara não hesitou em declarar que o sistema proposto não era recebido com entusiasmo, e sim com apreensão, pelos parlamentares que teoricamente estariam comprometidos com sua aprovação. Note-se, porém, que não foi o líder da bancada do PDS que assim se manifestou. Era um dos vice-líderes que falava, possivelmente para produzir o efeito da ambigüidade: o vice, não estando no exercício da liderança, é e não é uma voz oficial do Partido.

O Partido não chegou nunca a se pronunciar, o que de certo modo seria compreensível se se tratasse apenas de discutir o texto do projeto com fórmulas técnicas suscetíveis de dúvida e aperfeiçoamento. O que jamais foi objeto de opinião clara, por parte da direção nacional do PDS, foi o sistema em si; o que nunca chegou a dizer de público qualquer voz verdadeiramente responsável do PDS foi que se dispunha o Partido a pôr em prática o mandamento constitucional editado pelo Congresso, por iniciativa do Planalto.

Do próprio mandamento, aliás, encontrável na Emenda nº 22, não se pode dizer que seja a rigor um mandamento. Ele próprio é oblíquo, voltado para o futuro de forma estranha — por mera

afirmação do que iria de qualquer modo acontecer no presente. A eleição de Deputados em 15 de novembro de 82 se faria pelo sistema proporcional. Era o óbvio — o que já estava escrito na legislação eleitoral. Ligada à referência à permissão para se adotar paralelamente o sistema distrital, em combinação com o sistema em prática desde 1945, dever-se-ia entender que a partir de 1986 já não seriam os Deputados eleitos puramente pelo processo proporcional. Sem regulamentação, é claro que isto não ocorrerá senão “na forma que a lei estabelecer”.

Como técnica legislativa, foi escolhida assim a fórmula ideal para facilitar mais tarde o recuo de uma decisão que, pelo visto agora, não recebeu contribuição de qualquer tipo do Partido do Governo. Como técnica de governar, nada há de menos aconselhável e de mais ilustrativo dos processos de atuação em que se viciou o Executivo, num larguíssimo período em que as decisões eram tomadas solitariamente no Planalto para referendo formal e fatal — não solidário — da maioria da Câmara e do Senado.

O último sinal de que o Planalto já se vem preparando para abandonar a intenção de promover a experimentação do sistema misto é fornecido por um dos especialistas que integraram, no Ministério da Justiça, a Comissão incumbida de elaborar o anteprojeto de regulamentação: o Governo, na preparação do texto enviado ao Congresso, “desfigurou inteiramente o trabalho dos técnicos”, denuncia o Professor DAVID FLEISCHER. Não pretenderia o denunciante que o texto dos técnicos fosse aproveitado tal qual, letra por letra, na elaboração do projeto a ser proposto ao voto dos congressistas, principalmente dos Deputados. Lei política, era mais que razoável que se afastasse em parte, ou mesmo no todo, das soluções sugeridas abstratamente por cientistas e técnicos.

Quando o ex-colaborador do Ministério da Justiça denuncia a desfiguração, o que está querendo dizer é que o anteprojeto foi refeito para se tornar inviável e até justificar o repúdio da Câmara. Por exemplo, a Comissão propunha a implantação do novo sistema de modo a equilibrar — meio a meio — os dois tipos de representação. O que está no projeto mandado ao Congresso pelo Governo é, na prática, o voto distrital puro, pois os Deputados a eleger pelo voto proporcional ficam limitados a um único Distrito: os votos recebidos fora desse Distrito seriam contados para o Partido, jamais para o candidato.

Se o mandamento da Emenda nº 22 exige, para valer, a interpretação “a contrario”, sua regulamentação está sendo proposta ao Congresso de modo a configurar o avesso das intenções iniciais do Governo. Parece concebida para rejeição por unanimidade.”