

A LEI SECA*

A “Lei Seca” consiste na proibição de venda ou distribuição de bebidas alcoólicas no dia da realização das eleições.

Motivos de ordem pública inspiraram a sua instituição, uma vez que busca preservar a lisura, segurança e legitimidade das eleições, num contexto em que afloram as disputas pelos cargos de maior relevância para o destino dos governados.

No entanto, lamentavelmente, o Código Eleitoral em vigor e a Lei n. 9.504/1997 não dispuseram a respeito da vedação do comércio de bebidas alcoólicas durante a realização das eleições.

A normatização dessa interdição decorre de resoluções das Secretarias Estaduais de Segurança Pública, dos Juízos Eleitorais e até mesmo dos delegados de polícia, e sua inobservância sujeita o infrator a responder pela prática do delito capitulado no art. 330 do Código Penal, ou seja, crime de desobediência, sem prejuízo da caracterização das figuras contravencionais previstas nos arts. 62 e 63 do Dec.-Lei n. 3.688/1941.

Sendo afrontados os atos administrativos normativos editados pelos Juízes Eleitorais, a consequência seria a incidência nas cominações do art. 347 do Código Eleitoral, segundo têm entendido os TREs e o próprio TSE.

Contudo, e não obstante tal vedação – veiculada por atos administrativo-normativos tendentes a coibir excessos nos dias das eleições em quase todo o País –, não têm os TREs encampado decisões condenatórias, oriundas do primeiro grau de jurisdição eleitoral, por descumprimento das práticas vedadas em apreço.

Pondera-se, ainda, que a Organização Mundial de Saúde atualmente considera o excesso de consumo de bebidas de teor alcoólico como sendo uma patologia capaz de levar à dependência, suscetível de tratamento especializado, segundo bem o demonstra GABRIELA SCHEIMBERG:

A Organização Mundial de Saúde (OMS) considera o vício das drogas uma doença. A dependência faz parte do capítulo de transtornos mentais e comportamentais, de acordo com Ruy Laurenti, responsável pelo Centro Colaborador da OMS para Classificação de Doenças.

Entre as substâncias citadas pelo órgão estão o álcool, os opiáceos, a maconha, os sedativos e os hipnóticos. A OMS classifica o abuso de drogas como uma questão de saúde, e não de polícia, explica Laurenti.

[...]

O conceito de drogas psicotrópicas é conhecido: substâncias ilegais que atuam no cérebro e provocam dependência. **Há casos, porém,**

como o do álcool, que, embora cause dependência, é legal no Brasil. A maior parte dos países islâmicos considera o álcool uma bebida ilegal, enquanto o ópio é uma droga tolerada. Não há um conceito único mundial que determine o que é, de fato, droga. **Para os médicos, não é a lei que determina quais são as substâncias prejudiciais à saúde, mas a dependências e os danos provocados por ela.**¹

Diante desse contexto, concebe-se, hodiernamente, que o álcool é uma substância capaz de causar uma morfologia que consiste na dependência física e psíquica, o que faz com que se questione, em face das disposições constitucionais, a licitude e legitimidade desses atos administrativo-normativos, que inadmitem o comércio e consumo de substâncias de teor alcoólico no dia das eleições.

Oportuno, ainda, que se saliente que a Portaria n. 344/1965 – que discrimina as substâncias entorpecentes e psicotrópicas, assim como drogas e afins, submetidas ao controle da vigilância sanitária do Ministério da Saúde –, não se reporta às substâncias alcoólicas. Nem mesmo se pode falar da incidência do art. 36 da Lei n. 6.368/1976.

Art. 36. Para fins desta Lei serão consideradas substâncias entorpecentes ou capazes de determinar dependência física ou psíquica aquelas que assim forem especificadas em Lei ou relacionadas pelo Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e Farmácia, do Ministério da Saúde.

Por fim, tem-se a acrescentar que as bebidas de teor alcoólico não se inserem nas vedações da Lei n. 9.294/1996 e da atual Lei n. 10.167/2000, que dispõem sobre a restrição ao seu consumo e propaganda.

Logo, as bebidas alcoólicas têm sua comercialização e consumo liberados, excetuadas as vedações de caráter administrativo-normativo para o dia das eleições, cujo descumprimento, conforme foi dito, configura o ilícito penal delineado no art. 330 do Estatuto Repressivo.

Em recente, oportuna e substancial obra, intitulada *Direito Eleitoral brasileiro: doutrina, jurisprudência e legislação*, 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, o jovem e promissor jurista THALES TÁCITO PONTES LUZ DE PÁDUA CERQUEIRA, à p. 674, posiciona-se pela recepção constitucional de tais atos administrativos, segundo explicita.

[...]

No tocante ao crime de desobediência a portarias, avisos, circulares, editais e, no caso, Resolução da Secretaria de Segurança Pública, diz **Nélson Hungria** que o Código atual não inclui expressamente no conteúdo de fato da desobediência, como fazia o Código revogado, o não acatamento de preceitos proibitivos de editais conhecidos do transgressor; mas no entendimento de **Magalhães Noronha**, o texto do art. 330 do Código Penal não impede que se reconheça, mesmo em tais casos, o crime desde que se prove a inequívoca ciência da

¹ Grifei – artigo publicado no Jornal Estado de São Paulo e no *site Google's*, da Internet.

portaria, aviso, circular, edital ou resolução por parte do agente (daí a importância de distribuição destes nos estabelecimentos comerciais, divulgação em rádio e televisão local, etc.) e o fato seja estreme de dúvidas no que se refere à sua legalidade. Isso porque é indispensável para a tipificação do delito, ter sido a ordem descumprida diretamente dirigida ao acusado.

Evidentemente que a portaria ou resolução passa a ser *individualizada* no momento da identificação do infrator e não no da sua expedição, por ser genérica e abstrata; razão pela qual o conhecimento prévio da portaria, seja por qualquer meio idôneo de comunicação, é o suficiente para a tipificação penal.

Nesse sentido:

O crime de desobediência (CP, art. 330) só se configura se a ordem é legal e endereçada diretamente a quem tem o dever legal de cumpri-la. [...] (STJ – HC n. 3.965-0/DF - 5ª T. – Rel. Min. Edson Vidigal, DJU 11.12.1995).

Responde pelo delito do artigo 330 do Código Penal o comerciante que, embora advertido da proibição de venda de bebida alcoólica em dia de eleição, reitera a prática no mesmo dia. (TACRIM/SP – AC – Rel. Camargo Viana – JUTACRIM 46/365).

Comete o delito de desobediência aquele que, embora ciente da ordem emanada da autoridade competente proibindo a venda de bebidas alcoólicas no dia das eleições serve uma delas a freguês. (TJSP – AC – Rel. Carvalho Filho – RT 519/361).

Portanto, a conhecida “Lei Seca” nada mais é do que o crime de desobediência à ordem legal, sendo a Resolução da Secretaria de Segurança Pública uma norma penal em branco.

A consequência para o infrator poderá ser:

a) as penas do crime de desobediência (art. 330, CP), sem prejuízo da análise dos artigos 62 e 63 da Lei de Contravenção Penal, em concurso material, em face de as objetividades jurídicas serem distintas. [...]

Com todas as vênias, ousou divergir de Sua Excelência e o faço estribado no luminoso voto da lavra do eminente Ministro TORQUATO JARDIM, ao relatar o *Habeas Corpus* n. 233 – classe 1ª, de São Paulo, originário da 139ª Zona Eleitoral – Taquaritinga, que, com base em judicioso parecer proferido pelo Procurador Eleitoral, Dr. PEDRO HENRIQUE NIESS, assim estabeleceu:

O SENHOR MINISTRO TORQUATO JARDIM (Relator): Senhor Presidente, acolho como razões de decidir o parecer do Procurador Regional Eleitoral, Dr. Pedro Henrique Niess, no qual opinou S. Exa. pela concessão da ordem pelo Tribunal de São Paulo (fls. 30/38):

Tendo em vista o que consta dos presentes autos de inquérito policial, vem o Ministério Público Eleitoral tecer algumas considerações, que entende oportunas, em face da diversidade de posicionamentos existentes diante do tema que será abordado.

Verifica-se que os autos não trazem notícia da existência de violação de norma penal incriminadora, pois não existe dispositivo de lei penal que descreva conduta idêntica à analisada nos autos e lhe dê caráter de crime, cominando-lhe uma pena.

Eventual desobediência a instruções normativas baixadas pelo Colendo Tribunal Superior Eleitoral, no entender do Ministério Público, com a vênias daqueles que adotam posição diversa, não pode configurar crime, sob pena de se ferir o princípio da reserva legal em matéria penal.

O princípio da legalidade, consagrado pela Constituição da República (art. 5º, inciso XXXIX) e inserto no Código Penal em seu art. 1º, é a pedra basilar do nosso Direito Penal. Reserva-se à lei, exclusivamente, o mister de definir crimes e cominar penas, donde o clássico brocardo *nullum crimen nulla poena sine praevia lege*.

Vale lembrar aqui o ensinamento do grande mestre Nelson Hungria:

“A fonte única do direito penal é a norma legal. Não há direito penal vagando fora da lei escrita. Não há distinguir, em matéria penal, entre lei e direito. Sub specie juris, não existe crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.” (Comentários ao Código Penal. 4.ed. v. 1. Forense, 1958).

A conduta típica, portanto, deve ser descrita em lei. Não há como se conceber a existência de crimes previstos em resoluções, decretos, portarias, ou qualquer outro diploma que não a lei, a qual sofre, ela própria, uma limitação, posto que não pode delegar a ordenamentos inferiores a tarefa de instituir tipos penais. E outra coisa não estaria ocorrendo se se fosse admitir a possibilidade de uma lei criar o crime de desobediência a instruções normativas da Justiça Eleitoral, já que, assim, a definição exata da conduta delituosa passaria das mãos do legislador às mãos do Judiciário. A se aceitar tal interpretação estar-se-ia outorgando liberdade ao Judiciário para definir modalidades criminosas, bastando para isso inserir o correspondente mandamento no texto de uma de suas resoluções. Sobre a matéria, a antiga doutrina, de notável atualidade, do consagrado mestre José Frederico Marques:

“A garantia constitucional do ‘nullum crimen nulla poena sine lege’ cria uma limitação pois que ninguém pode ser punido senão por norma penal expressa em lei em sentido estrito. Não é admissível, por isso, que a lei formal não dê um disciplinamento, ao menos genérico, do delito e da pena, para se limitar a atribuir a outra fonte ou a outras autoridades a competência para fixar, de maneira autônoma, crime e penas.

“Não há um direito penal regulamentar que possa conter normas incriminadoras. Só a lei em sentido formal pode descrever infrações e cominar penas e medidas de segurança.

[...]

“Apenas na lei formal, podem as normas penais encontrar sua obrigatoriedade e existência” (Curso de Direito Penal. Saraiva, 1954 – v. 1, p. 128-129)

Não há dúvida de que o legislador, ao instituir o crime definido no art. 347 do Código Eleitoral, não teve a intenção de transferir ao Judiciário a competência para criar normas penais incriminadoras, mas sim garantir a observância de ordens concretas emanadas das autoridades que representam a Justiça Eleitoral, dirigidas a pessoa certa e determinada. Tal não fosse, perder-se-iam a precisão e a certeza, indispensáveis ao Direito Penal e que, no dizer de Magalhães Noronha, somente a lei pode proporcionar. Não se deve perder de mente, nesse passo, o conselho do respeitado Prof. Paulo José da Costa Jr.:

“Por isso mesmo se faz necessário que o legislador evite, o quanto possível, a flexibilidade que poderá conduzir a uma indeterminação, de todo condenável. Necessário que o legislador, ao formular a norma penal, estabeleça taxativamente, no tipo, aquilo que é penalmente lícito e aquilo que é penalmente ilícito. A norma, para que venha a converter-se numa proibição-comando, tutelando com eficiência os bens-interesses nela contidos, haverá de ser determinada, dotada de contornos claros e precisos, satisfazendo assim às exigências racionais de certeza.” (Comentários ao Código Penal. 2.ed. v. 1. Saraiva, 1987. p. 3)

O entendimento segundo o qual a inobservância de normas contidas em resoluções do colendo TSE configura o crime definido no art. 347 do Código Eleitoral, levado às últimas conseqüências, conduziria a situações totalmente absurdas, como, por exemplo, considerar-se crime a transgressão de normas simplesmente programáticas, tais como aquelas insculpidas no calendário eleitoral, fixado mediante resolução do colendo TSE.

A tudo quanto foi exposto vem aliar-se ainda outro argumento.

Um dos princípios que informam o Direito Penal pátrio é o de que a ninguém é dado descumprir a lei sob o argumento de que a não conhece, traduzido na conhecida fórmula latina ignorantia legis non excusat e agasalhado pelo Código Penal em seu art. 21, caput, primeira parte. Como preleciona Damásio de Jesus,

“o princípio é perfeitamente justificável, proibindo que o sujeito apresente a própria ignorância como razão de haver não cumprido o mandamento legal. Caso contrário, a força de eficácia da lei estaria irremediavelmente enfraquecida, comprometendo o ordenamento jurídico e causando danos aos cidadãos.” (Direito Penal. 15. ed. Saraiva. v. 1, p. 427)

Trata-se, claramente, de uma ficção jurídica adotado pelo legislador por razões de política criminal, porque assecuratória do cumprimento da lei penal por parte de todos os cidadãos, indistintamente.

Todavia, considerando-se que sobre direito penal compete exclusivamente à União legislar (CF, art. 22, inc. I), forçoso é concluir que a aludida ficção, em matéria penal, restringe-se apenas à lei federal, não podendo ser estendida a outras normas, o que estaria ocorrendo a partir do momento em que a desobediência a instruções normativas da Justiça Eleitoral desencadeasse a aplicação de uma sanção penal.

Não é admissível, repita-se, que a lei ceda a autoridade que lhe é própria a outra norma infra-legal.

Atento a todas as nuances aqui traçadas, o eminente Ministro Sepúlveda Pertence proferiu o voto condutor do acórdão n. 12.173 – TSE (HC n. 177), que ensejou, posteriormente, esclarecimento nos seguintes termos:

“De outro lado, quanto ao art. 347 – que chamei em meu voto de leito de procusto, porque, a falta de tipificação adequada, muitos agentes do Ministério Público insistem em acomodar à força nele qualquer infração a normas gerais do processo eleitoral – não posso considerar, à luz desse dispositivo, existente o crime na infração de qualquer regra geral de uma instrução normativa da Justiça Eleitoral – vale dizer, de um ato regulamentar da legislação eleitoral. Isso me pareceu tão evidente que me limitei, para não alongar o voto, a mostrar o absurdo a que essa interpretação levaria: a infração a um dispositivo constitucional ou legal, que o Tribunal tenha considerado desnecessário copiar em sua instrução regulamentar não é crime, que só se configuraria se ociosamente reproduzida a norma superior na instrução regulamentar. É evidente, assim, que, ao se falar em diligência, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral, o que se está definindo é uma modalidade de crime de desobediência, específico ao resguardo da autoridade da Justiça Eleitoral. Como todo delito de desobediência, aqui ou alhures, também este pressupõe ordem ou instrução endereçada a destinatário identificado ou identificável, nunca, uma norma genérica; não uma norma regulamentar da lei federal – que outra coisa não são as instruções normativas deste Tribunal.”

Nessa linha de entendimento, tem se posicionado a jurisprudência de nossos Tribunais, segundo se observa dos v. arestos seguintes:

[...] Desobediência. “Lei seca”. Violação. Absolvição. Fato atípico. Recurso improvido, embora por fundamento diverso daquele indicado na decisão [TRE/SP, Ac. n. 133.463, Proc. n. 1.468, Classe 3ª].

[...] Inadmissibilidade da tipificação fundada em determinações genéricas, de caráter administrativo. Caracterização da determinação proibitiva como “norma penal em branco”, demandante, obrigatoriamente, de interpretação restritiva. Vedação à interpretação extensiva, por contrariar princípio de reserva legal (CF/88, art. 5º, XXXIX). Absolvição. [...] [TRE/SP, Ac. n. 121.266, Rel. Juiz Souza José].

Desobediência. Art. 347 do Código Eleitoral. Inteligência. Bebida alcoólica. Consumo. Dia do pleito. Vedação. Necessidade de cientificação desta. Ausência. Recurso provido [TRE/SP, Ac n. 125.249, Rel. Juiz Souza José].

No mesmo sentido se alinham os seguintes arestos:

[...] Ingestão de bebida alcoólica. Condenação. Recurso. Alegação de nulidade do processo. Afastamento. Subsunção da pessoa à norma criminal. Norma contida em Portaria. Descaracterização de norma criminal. Reserva legal ditada pela Constituição. Crime de desobediência. Descumprimento por alguém de ordem pessoal direta e legítima de autoridade. Descaracterização. Absolvição. Extensão aos réus não apelantes. Art. 580 do Código de Processo Penal. Fundamento. Art. 386, III, do Código de Processo Penal [TRE/SP, Ac. 127.707. Rel. Juiz Francisco Prado].

Habeas corpus. Alegação da falta de justa causa para o seu trâmite. Ausência de ordem específica. Desobediência não caracterizada. Ordem concedida. [TRE/SP, Ac. n. 134.346, Proc. n. 1.702-2, Classe 1ª].

Sempre oportuno é o escólio do aplaudido e lembrado NELSON HUNGRIA:

[...]

b) Seja ordem “legal”. É indispensável a sua legalidade substancial e formal. A ordem pode até ser injusta, mas não pode ser ilegal.

c) Seja ordem de “funcionário público”. É necessária a competência funcional deste para expedir ou executar a ordem. Além disso, para a tipificação da desobediência é indispensável que o destinatário da ordem tenha o dever de obedecê-la, a obrigação de acatá-la. De outro lado, se a lei cominar penalidade administrativa ou civil à desobediência da ordem, “não se deverá reconhecer o crime em exame, salvo se a dita lei ressaltar expressamente a cumulativa aplicação do art. 330”.²

Também a respeito dos atos normativo-administrativos, doutrina CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO:

Se o regulamento não pode criar direitos ou restrições à liberdade, propriedade e atividades dos indivíduos que já não estejam estabelecidos e restringidos na lei, menos ainda poderão fazê-lo instruções, portarias ou resoluções. Se o regulamento não pode ser instrumento para regular matéria que, por ser legislativa, é insuscetível de delegação, menos ainda poderão fazê-lo atos de estirpe inferior, quais instruções, portarias ou resoluções. Se o Chefe do Poder Executivo não pode assenhorear-se de funções legislativas nem recebê-las para isso por complacência irregular do Poder Legislativo, menos ainda poderão outros órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta³

Nesses termos, se o nosso sistema jurídico inadmitte em matéria penal e eleitoral que a tipificação do fato venha descrita em normas infra-legais a teor do princípio da reserva legal (art. 5º, XXXIX, da CF/88), não há por que inserir-se, às vésperas das eleições, atos administrativo-normativos que vedem o comércio e consumo de bebidas alcoólicas no dia das eleições, uma vez que não

² HUNGRIA, *Comentários ao Código Penal*, 1959, V. IX, p. 420, citado por Celso DELMANTO. *Código Penal Comentado*. 5. ed. at. e amp. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 583.

³ *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. ver. e at. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 208.

resistem ao exame judicial, na medida em que descrevem figuras delituosas, só reservadas à lei, mesmo que tais atos normativos advenham de autoridades judiciárias.

Se a sua finalidade é assegurar a tranqüilidade, segurança e paz nos locais públicos e seções, no dia das eleições, é preciso não esquecer que existem disposições, essas, sim, legais, suscetíveis de realizar tais propósitos, como ocorre com o art. 137 do Código Penal, que define o crime de rixa, e o art. 146 do mesmo estatuto, bem como o art. 147, que conceituam os delitos de constrangimento legal e de ameaça, respectivamente. E mais, o diploma contravencional, em seu art. 21, reprime as vias de fato; o art. 40, dispõe a respeito da provocação de tumulto ou perturbação do sossego; o art. 63, itens I a IV, veda a embriaguez e o art. 65 garante a tranqüilidade pública. Isso sem falarmos no Código Eleitoral, Lei n. 4.737/1965, art. 296, que pune a provocação de desordens nos trabalhos eleitorais, e o art. 247, que reprime o embaraço, o impedimento no exercício do sufrágio. Por derradeiro, o art. 331, do mesmo diploma, dispõe da perturbação da propaganda eleitoral, além das disposições da Lei n. 9.504/1997.

Diante desse contexto, a edição de tais resoluções ou portarias provocam ações e recursos por parte dos seus infratores, todos exitosos, aumentando a carga de trabalho da Justiça Eleitoral, já assoberbada, em face do gerenciamento dos pleitos e decisões de lides tipicamente eleitorais.

Caso se entenda persistir na tipificação da conduta que consiste no comércio e no consumo de bebidas alcólicas no dia das eleições como penalmente ilícita, tal há de advir, veiculada em lei, hipótese em que sugiro que se remeta essa proposição ao Parlamento nacional, para que, por ocasião da Reforma Eleitoral, passe a dispor a respeito do comércio e consumo de bebidas alcólicas no dia das eleições.

* Artigo apresentado pelo Desembargador Anselmo Cerello, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, no XXIV Encontro do Colégio de Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, realizado em Porto Velho - RO, de 29 a 31 de agosto de 2002.

A Propaganda Eleitoral na Internet

ANDRÉ AUGUSTO LINS DA COSTA ALMEIDA

andrel@terra.com.br

Assistente Jurídico, Pós-graduado em Direito Processual Civil e ex-aluno da ESMAF (Escola Superior da Magistratura Des. Almir Carneiro da Fonseca - PB).

SUMÁRIO: 1- Introdução; 2- Regulamentação; 3- A propaganda eleitoral através das ferramentas de comunicação via Internet; 3.1- “Home pages”; 3.2- Bate-papo (chat); 3.3- Correio Eletrônico (e-mail); 4- Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

A Internet chegou no Brasil em 1988, sendo inicialmente restrita a universidades e centros de pesquisas, até que a Portaria de nº. 295 de 20/07/95 possibilitou às empresas denominadas “provedores de acesso” comercializar o acesso à Internet.¹ A partir daí, o número de internautas vem se multiplicando a cada dia, estimando-se, em julho de 2002, que já existiam no Brasil 14 milhões de cidadãos com acesso à Internet em residências.²

Assim, a Internet tornou-se um importante meio de interação entre as pessoas, que hoje podem comunicar-se instantaneamente a partir de qualquer lugar do planeta.

Nesse contexto, surgiu um nova plataforma “e-leitoral”, onde a facilidade para transmitir informações e o baixo custo têm conquistado um grande número de candidatos que desejam utilizar a Internet para se promover e suprir o resumido espaço de tempo que lhes é destinado no rádio e na televisão.

Hoje, a maioria dos partidos políticos possui “home pages”, através das quais divulgam seus programas de governo, dados dos candidatos, fotos, músicas da campanha, agenda de compromissos e notícias sobre o pleito.

Ao se referir sobre a importância da Internet nas eleições, Carla Dazzi afirma: “no que depender de marqueteiros e coordenadores de campanha, a Internet também pode virar estrela este ano. Nem de longe a novata tem intenção de concorrer ou arranhar o prestígio da tevê. Os estrategistas de campanha têm plena consciência que a eleição não se ganha na Web. Mas ela pode ajudar.”³

2. REGULAMENTAÇÃO

No intuito de combater abusos eleitorais na Internet, o deputado federal Nelson Proença, apresentou o projeto de lei nº. 2.358, de 2000, que altera a Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30/11/97), regulamentando a propaganda eleitoral na Internet.

Segundo a proposição, seria concedido à Internet o mesmo tratamento atribuído à propaganda eleitoral no rádio, jornal e televisão. Dessa forma, também seria proibida na rede mundial de computadores a veiculação de programa eleitoral que desse tratamento privilegiado a candidato, partido ou coligação, como também a transmissão de entrevistas, imagens ou textos que identificassem determinado candidato ou em que houvesse manipulação de dados, prevendo também o direito de resposta e o pagamento de multa caso haja infração a essas normas.

Aduz o referido deputado federal que “qualquer mensagem que de forma direta, indireta, dissimulada ou mesmo subliminar ligando partido político, coligação, agremiação, entidade de classe a candidato ou pré-candidato será considerada propaganda eleitoral quando veiculada pela Internet.”⁴ Infelizmente, o citado projeto de lei encontra-se parado há dois anos.⁵

Diante da inexistência de legislação específica para a propaganda eleitoral na Internet, o Tribunal Superior Eleitoral, desde as eleições municipais do ano de 2000⁶, regulamentou, para “sites” de candidatos, o uso do domínio “www.nome_do_candidato_número_do_candidato.can.br”, como forma de organizar a propaganda na Internet. Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral elaborou uma “home page” orientando sobre o registro desse domínio especial.

Para as eleições de 2002, o TSE elaborou a resolução nº 20.988, de 21/02/2002, segundo a qual o candidato que quiser publicar sua “home page” na Internet deverá providenciar seu registro com a nomenclatura <http://www.nomedocandidatonumerodocandidatouf.can.br>, sendo proibida qualquer propaganda eleitoral através de páginas de provedores de serviços de acesso à Internet, em qualquer período.

Outro problema enfrentando pelo TSE são as propagandas realizadas fora do tempo permitido pela lei. Com a finalidade de evitar a propaganda extemporânea, nas eleições de 2000, foi publicada a Instrução do TSE de nº 46 e, nas eleições de 2002, a Instrução do TSE de nº 57, que determina que “a *propaganda eleitoral somente será permitida a partir de 6 de julho de 2002.*”

Inclusive, a citada resolução prevê que, havendo violação a essa norma, o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado o seu prévio conhecimento, o beneficiário, poderá ser penalizado à multa no valor de R\$ 21.282,00 (vinte e um mil duzentos e oitenta e dois reais) a R\$ 53.205,00 (cinquenta e três mil duzentos e cinco reais) ou equivalente ao custo da propaganda, se este for maior (Lei nº 9.504/97, art. 36, § 3º).”

Sendo o anonimato uma das principais características da Internet, será um grande desafio distinguir se o candidato possuía conhecimento antecipado da realização da propaganda eleitoral extemporânea ou se alguém, munido de má-fé, realizou a propaganda com o intuito de que o candidato fosse atingido pela multa prevista na resolução nº. 57 do TSE.

3. A PROPAGANDA ELEITORAL ATRAVÉS DOS DISPOSITIVOS DE COMUNICAÇÃO VIA INTERNET

Enquanto se aguarda por uma legislação que se aplique à propaganda eleitoral na Internet, o Tribunal Superior Eleitoral tem proferido julgados pioneiros sobre o tema. Vejamos como nossa Corte Eleitoral se posiciona acerca da propaganda eleitoral realizada através dos principais dispositivos de comunicação pela Internet:

3.1- “Home pages”

As “home pages” constituem uma das mais poderosas ferramentas de comunicação via Internet. Através delas, o candidato pode disponibilizar por vinte e quatro horas diárias todo material que entender ser interessante aos eleitores: textos, fotos, sons etc. Os custos com a criação e inclusão de sítios (sites) na Internet são previstos como gastos eleitorais pelo inciso XV do art. 26 da Lei nº. 9504/97 (Lei das Eleições).

No que se refere à proibição de propaganda extemporânea, o TSE decidiu que não caracteriza propaganda eleitoral a manutenção de “home page” na Internet, mesmo quando nela haja pedido de voto, eis que o acesso à eventual mensagem que nela contenha não se impõe por si só, mas depende de ato de vontade do internauta.

Entende o TSE que “para que o sujeito receba as informações e os dados que constam da Internet, há a necessidade de um ato de vontade do eleitor, qual seja, acessar a home page.” “(...) O contato depende da vontade do interessado. O candidato apenas fica à

disposição.” (...) “Logo, não se está impondo ao cidadão o conhecimento de algo que ele não queira, porque ele decidiu fazê-lo.”⁷

Por outro lado, o TSE decidiu que a resolução que proíbe a propaganda eleitoral via Internet é aplicável ao uso de “banners”, que são propagandas automáticas que aparecem inopinadamente quando um internauta encontra-se navegando na rede mundial de computadores. Nesses casos, o eleitor, ao acessar um “site”, é surpreendido por uma mensagem que não solicitou e que lhe foi imposta, caracterizando, portanto, a propaganda irregular.⁸

3.2- Bate-papo (“chat”)

Os programas de bate-papo (“chat”) permitem que duas ou mais pessoas encontrem-se eletronicamente e dialoguem. Sobre essa ferramenta de comunicação, concluiu o TSE que a presença de candidato em sala de “bate-papo” mantida por provedor de acesso à Internet para responder perguntas de internautas, não caracteriza propaganda eleitoral e, por isso, impede a aplicação da sanção prevista no art. 36, § 3º, da Lei nº. 9.504, de 1997.

É o que se verifica através da leitura do voto do Ministro Fernando Neves:

“Equiparo, no que é possível, o bate-papo pela Internet a um comparecimento em um veículo de comunicação, só que de forma virtual. Com uma dificuldade maior, ao invés de simplesmente ligar a televisão ou o rádio, ou adquirir um exemplar de jornal, é necessário primeiro acessar a página do provedor e, depois, buscar os caminhos para a sala de bate-papo virtual. Assim, o contato depende da vontade do interessado. O candidato fica apenas à disposição para responder as perguntas que lhe forem dirigidas.”⁹

Assim, conclui-se que o TSE aplica aos programas de bate-papo as mesmas regras destinadas às home pages: não se caracteriza propaganda eleitoral irregular quando é o próprio internauta que se desdobra para acessar o conteúdo do bate-papo (chat).

3.c- Correio Eletrônico (e-mail)

O modo mais eficaz de chegar aos eleitores é através do correio eletrônico, que é um dos serviços mais populares da Internet. Até mesmo quem não possui acesso à rede em casa ou no trabalho, pode ter uma caixa postal eletrônica gratuita.

Consequentemente, presume-se que milhares de mensagens eletrônicas (e-mails) indesejadas são distribuídos pelos candidatos no período eleitoral, conduta que é denominada de "spam".

Tal prática não é inconveniente apenas para o usuário final que, ao ser atingido pelo "spam", leva mais tempo para receber sua correspondência eletrônica e aumenta a sua conta de telefone ou conexão. Também causa problemas para empresas, que precisam investir em ferramentas de proteção aos seus sistemas, e para os provedores, que têm parte do tráfego ocupado por esse tipo de entulho digital.

Há muitas maneiras de se evitar o recebimento desse tipo de material. Com alguns truques, programas e ferramentas, é possível evitar o "spam".

A defesa mais comum é utilizar os filtros encontrados nos programas de correio eletrônico mais conhecidos: o Outlook e o Netscape. Caso eles não solucionem o problema, podem-se utilizar programas de computador que filtram o material ainda no servidor e que podem ser obtidos na rede gratuitamente.

Outra forma de se evitar o "spam" eleitoral é através da denúncia. O TRE/SP recebe denúncias via Internet¹⁰, bem como disponibiliza consultas sobre o andamento das reclamações.

Apesar de no Brasil não existirem leis que proíbam o envio de mensagens eletrônicas indesejadas e de que nossos tribunais eleitorais ainda não tenham se posicionado sobre a propaganda irregular realizada mediante "spam", pode-se prever que, a esses casos, será aplicada a teoria da vontade do internauta, que é a mesma utilizada no caso de propaganda através de "home pages" e "bate-papo", segundo a qual só pode ser considerada propaganda irregular aquela que é imposta ao eleitor, sem o seu consentimento. Tendo em vista que a natureza do "spam" é a mesma do "banner", ou seja, propaganda desautorizada, é plenamente aplicável a multa prevista na resolução de nº. 57 do TSE.

4- CONCLUSÃO

Face ao exposto, torna-se inconteste que a propaganda eleitoral já alcançou os principais mecanismos de comunicação via Internet, impulsionando a justiça eleitoral a proferir decisões sobre o uso de propaganda eleitoral através dessa nova mídia, mesmo que à

míngua de legislação específica sobre o tema, conforme asseverou o ministro Edson Vidigal:

“(...) estamos a inaugurar na Justiça Eleitoral apreciações jurisdicionais a respeito deste fato novo neste fim de milênio, a Internet, já se admitindo discussões de que ela seria um veículo de comunicação, portanto, passível de uso de propaganda eleitoral.”¹¹

Apesar da dificuldade em regular a propaganda eleitoral na Internet, cabe ao candidato usar o bom senso para se promover através da Internet. O abuso da rede mundial de computadores para persuadir seus eleitores pode gerar aborrecimentos que podem resultar na diminuição do prestígio do candidato diante da comunidade, conforme preleciona o cientista político Gaudêncio Torquato:

“a possibilidade de o partido ter contato de “lá para cá”, ou seja, por iniciativa do eleitor, é um importante atributo ao uso da Internet nas eleições, mas destaca que o partido precisa saber usar a ferramenta para não perder o eleitor com e-mails sem resposta, linguagem equivocada ou sites desatualizados. É uma oportunidade e um risco”.¹²

¹ COSTA ALMEIDA, André Augusto Lins da. A Internet e o Direito, in Revista Consulex, Ano II, n. 24, p52-53, Dezembro/1998.

² Fonte: www.ibope.com.br – Pesquisa realizada em julho de 2002 - Visualizado em 23/08/2002.

³ <http://www.businessstandard.com.br/bs/metricas/2002/06/0001>. Visualizado em 07/08/2002.

⁴ <http://www.depnelsonproenca.com.br/ftrableg.htm> – Visualizado em 26 de agosto de 2002.

⁵ <http://www.jt.estadao.com.br/editorias/2002/07/28/pol011.html>. Visualizado em 26 de Agosto de 2002.

⁶ Resolução nº 20.684, de 7 de julho de 2000.

⁷ TSE – REE nº. 15.815-SP.

⁸ TSE - REE nº. 28.815-SP. Pág. 20.

⁹ TSE – Acórdão 2.715-SP.

¹⁰ <http://www.tse.gov.br/sp/denuncia.htm>.

¹¹ TSE - Representação nº. 45 – Classe 30a – Distrito Federal – DJ – 26/02/2002.

¹² <http://www.businessstandard.com.br/bs/metricas/2002/06/0001>. Capturado em 07/08/2002.

QUOCIENTE ELEITORAL E BARREIRA NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS DO BRASIL: INCOMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO?

Janílson Bezerra de Siqueira

Juiz Federal – Suplente no TRE –

Mestre e doutorando em Direito Público pela UFPE

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Uma Questão Matemático-Eleitoral; 3. O Preceito Constitucional; 4. O Sufrágio e as Constituições; 5. A Igualdade de Voto em Alguns Países do Mundo; 6. O Sistema de Eleições Proporcionais no Brasil; 7. O Exame da Constitucionalidade; 8. Conclusões; 9. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

O presente ensaio pretende examinar, sob o prisma eminentemente jurídico e com a possível isenção, a questão específica da manutenção no sistema de eleições proporcionais no Brasil posterior a 1988, do quociente eleitoral com a dúplice função de (a) fórmula de cálculo da proporcionalidade dos votos dos partidos políticos em relação aos cargos a distribuir e (b) de impedimento de participação na disputa pelos partidos que o não atingirem — uma espécie de cláusula de exclusão,¹ e mais particularmente ainda em relação a este último aspecto, à luz do princípio da igualdade do valor do voto, inscrito na Constituição (art. 14, *caput*).²

¹ RODRIGUES, Ricardo. Barreira Legal nos Sistemas Eleitorais Proporcionais, *in Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 32, vol. 126, abr./jun. 1995, p. 48.

² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5.10.1988, Seção 1, art. 14, *caput*. “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, *com valor igual para todos*, e, nos termos da lei, mediante: ...” (grifamos). É interessante verificar como, mesmo em nível constitucional, a matéria já era objeto de discussão. De fato, a constituinte de 1932/3 já debatia as fórmulas de representação, havendo quem defendesse o sistema proporcional com circunscrição limitada ao País ou aos Estados federados, com limites mínimo e máximo de representação; quociente eleitoral fixado antecipadamente, entre outras propostas debatidas naquela Assembléia (ATAS DA SUBCOMISSÃO ELABORADORA DO ANTEPROJETO 1932/1933. Brasília: Senado Federal. Secretaria de Documentação e Informação. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993, 851-854 (edição fac-similar).

A hipótese aqui suscitada, adiante-se, é a de que a introdução de cláusula igualitária na valoração do voto feita pela Constituição de 1988 no âmbito dos direitos fundamentais, longe de significar inócua e repetitiva referência ao princípio isonômico na seara política (o que já se afiguraria por demais significativo!), parece ter representado sutil, porém fundamental, inovação no sistema de distribuição dos cargos nas eleições proporcionais do Brasil. Tal mudança, aparentemente não muito bem percebida em todo o seu alcance, merece, ao nosso ver, análise mais acurada.

Embotada, mais recentemente, por discussões como as da eleição do Deputado Enéias Carneiro e, em vista exclusivamente da sua extraordinária votação, dos demais parlamentares do PRONA (utilizando em outra de suas faces discutíveis o princípio da proporcionalidade, assunto específico que não será objeto de abordagem neste estudo), mais uma vez parece haver sido esquecida a questão da proporcionalidade da representação quanto às chamadas sobras eleitorais, que parecem ainda desafiar a democracia e o direito de voto com igual valor no nosso sistema eleitoral.

Em razão disso, vozes autorizadas têm acusado o sistema de eleições parlamentares no Brasil de não se harmonizar com o princípio da proporcionalidade insculpido na Constituição, taxando-o como “provavelmente, o mais desproporcional do mundo.”³ Isso sem considerar as modificações que ainda mais dificultaram a participação dos chamados pequenos partidos no processo eleitoral, fruto das alterações introduzidas pelos arts. 55 e seguintes da Lei n.º 9.096, de 20 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos).

Utilizada possivelmente como forma de expressão, a acusação pode não constituir apenas figura de retórica, parecendo, ao contrário, estar apoiada em dados que justificariam a extremada afirmação. Nesse sentido, inúmeros autores têm se utilizado de fórmulas e modelos matemáticos para calcular os desvios dos sistemas eleitorais dos mais diversos países. Um dos índices utilizados, o *índice de desproporcionalidade*,⁴ por exemplo, estaria a registrar “mais de oito milhões de

³ MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais; o Brasil numa Perspectiva Comparativa. *Novos Estudos*, n.º 29, mar. 1991, p. 36, *apud* RODRIGUES, Ricardo. Barreira Legal nos Sistemas Eleitorais Proporcionais, *in Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 32, vol. 126, abr./jun. 1995, p. 48.

⁴ Complexa fórmula ($D = \frac{1}{2} \sum vi - ci$) serviria justamente para medir “a diferença entre percentual de votos e cadeiras em uma determinada eleição” (NICOLAU, Jairo Marconi. Notas sobre os Quatro Índices mais Utilizados nos Estudos Eleitorais, *in O Sistema Partidário Brasileiro. Diversidade e*

eleitores excluídos em nosso País, confirmando a inserção do Brasil dentre os sistemas democráticos mais excludentes do mundo,⁵ e fazendo crer que, no País, a exclusão seria não apenas social, mas política também.

A questão já foi objeto de análise sob o ângulo político, podendo-se citar, entre tantos, os excelentes trabalhos de Miguel Reale,⁶ Gláucio Ary Dillon Soares,⁷ Luiz Navarro de Britto,⁸ José Antonio Giusti Tavares, Dieter Nohlen, Renato Lessa, Scott Mainwaring, Jairo Marconi Nicolau e Walter Costa Porto, Palhares Moreira Reis, Paulo Tafner, e muitos outros. Sob o enfoque do Direito Eleitoral — Direito Político por excelência — aventuramos a examiná-la buscando amenizar o viés que lhe é próprio (o viés político), embora advertido das dificuldades decorrentes das estreitas relações entre jurídico e político nas lides eleitorais, o que mais impõe e determina a necessidade de tratamento científico da questão.

Sob esse especial aspecto enfocado — o jurídico, repita-se — o estudo exige, portanto, cuidados redobrados com os conceitos, termos e fórmulas manuseados na investigação, cujos dados extraídos da realidade quase na sua totalidade são tomados de empréstimo justamente à Ciência Política. Conceitos, por exemplo, como os de voto, quocientes eleitoral e partidário, sistemas eleitorais, proporcionalidade, cálculo de vagas, igualdade de sufrágio (voto) etc., utilizados pela Constituição e pelas leis, e, por conseguinte, pelos Direitos Constitucional e Eleitoral, deverão ter o seu alcance limitado à esfera jurídica, à informação objetiva do problema em exame, não deixando de significar referência importante para a sua formulação e enfrentamento, mas cuidando-se para que tal influência não interfira na concepção e elaboração das conclusões.

Tendências – 1982-94. TAVARES, José Antonio Giusti *et al.* Olavo Brasil de Lima Jr. (org.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 319 [p. 313-320]).

⁵ TAFNER, Paulo. *Proporcionalidades e Exclusão no Sistema Político-Eleitoral Brasileiro*, in *página oficial do IPEA*, [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0450.pdf>. Arquivo consultado em 15 de agosto de 2001. Para se ter uma idéia, nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados do Brasil, em 1982, 1990 e 1994, o índice D de desproporcionalidade no Brasil foi, respectivamente, 5,85, 10,02 e 8,46, índices significativamente altos.

⁶ REALE, Miguel. O Sistema de Representação Proporcional e o Regime Presidencial Brasileiro, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. São Paulo: [editora não informada], 1959, vol. 7, p. 9-44 (citado por TAVARES, José Antonio Giusti. O Sistema Político Brasileiro, in *Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul*. TAVARES, José Antonio Giusti e Raúl Enrique Rojo (org.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 301).

⁷ SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Sociedade e Política no Brasil*. São Paulo: Difel, 1973 (citado por TAVARES, José Antonio Giusti. O Sistema Político Brasileiro, in *Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul*. TAVARES, José Antonio Giusti e Raúl Enrique Rojo (org.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 301).

⁸ BRITTO, Luiz Navarro de. A Representação Proporcional, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. [Local e editora não informados], 1965, vol. 19, p. 237-55 (citado por TAVARES, José Antonio Giusti. O Sistema Político Brasileiro, in *Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul*. TAVARES, José Antonio Giusti e Raúl Enrique Rojo (org.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 301).

Não se trata, portanto, de análise abstrata sobre o que seria o melhor sistema eleitoral. Nem nos interessa, igualmente, fazer julgamento político, ainda que disfarçado sob a capa da Ciência do Direito, da opção do legislador pelo sistema em vigor no País. Primeiramente, porque isso fugiria completamente ao objetivo do trabalho, dando ensejo a divagações pelas trilhas mais recônditas da Ciência Política, sob o risco de não se chegar a parte alguma, a não ser especulação. Depois, porque o atual sistema, adotado ainda sob a Constituição de 1946,⁹ parece, sob o ponto de vista eminentemente político, dotado de certa legitimidade, embora a nova Carta tenha modificado a base dessa legitimação. Essa a questão jurídica que se impõe: quais são as conseqüências da escolha feita pelo constituinte? Ou seja, houve recepção ou não da forma de distribuição de cargos prevista na legislação vigente? As respostas, ao que nos parece, poderá, sob o aspecto considerado, plenamente demonstrável.

O ensaio está estruturado da seguinte maneira: após a introdução e a colocação do problema sob o prisma matemático-eleitoral, isto é, dos números e das normas de natureza eleitoral, examinaremos o preceito constitucional e a juridicização do princípio da igualdade valorativa do voto de maneira inédita pela Constituição de 1988. Em seguida, trataremos do sistema de eleições proporcionais no Brasil, procurando comparar a experiência brasileira com os principais métodos de distribuição de vagas em outras nações, procedendo ao exame de constitucionalidade da cláusula de restrição, para, enfim, tentar compreender as implicações das hipóteses à realidade brasileira, pelo exame parcial de resultados concretos em diversas eleições recentes no Brasil, com a formulação de nossas conclusões.

Uma advertência prévia se faz necessária, para que não confundamos cláusula de barreira — pressuposto para a existência jurídica do partido no sistema brasileiro, conforme o Código Eleitoral de 1950,¹⁰ com o quociente eleitoral e sua qualidade impeditiva aqui analisada. É que, embora de fato configure esta última uma espécie de cláusula de exclusão móvel, restrita à fase eleitoral da vida

⁹ A cláusula de exclusão da distribuição de cargos por não atingimento ao quociente eleitoral já era prevista pelo Código Eleitoral de 1950. BRASIL. Lei n.º 1.164, de 24 de julho de 1950. Substitui o Código Eleitoral. *Diário Oficial [da República dos Estados Unidos do Brasil]*, [Rio de Janeiro], [vol., n.º e página não indicados], 27 jul. 1950, Seção 1, pt. 1.

¹⁰ REIS, Palhares Moreira. *Direito Eleitoral*. Parte do Capítulo 10 sobre a nova Lei dos Partidos Políticos no Brasil (texto em preparo), cedida gentilmente pelo autor para a elaboração deste trabalho, que cita o art. 148, parágrafo único, do Código Eleitoral de 1950 (BRASIL. Lei n.º 1.164, de 24 de julho de 1950. Substitui o Código Eleitoral. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, [Brasília], [vol., n.º e página não indicados], 27 jul. 1950, Seção 1, pt. 1). Esse dispositivo impunha o cancelamento do registro ao partido que não elegeisse pelo menos um representante ao Parlamento, ou não atingisse 50.000 votos.

partidária, de qualquer forma configura barreira à consideração dos votos obtidos pelo partido ou coligação.

Uma última palavra sobre o texto: a pesquisa foi realizada a partir de fontes bibliográficas e base de dados, nacionais e estrangeiras, disponibilizados por entidades do Brasil e do exterior, particularmente os tribunais eleitorais e entidades assemelhadas.¹¹ As fontes bibliográficas constituíram-se de artigos, monografias, ensaios e comunicações, bem assim de consultas ao rico e variado acervo documental constante das páginas da Internet, como os da Comissão Eleitoral Portuguesa, Australiana, Inglesa, Mexicana, Norte-Americana, dentre outras. A organização, citações, impressão etc., observaram as regras estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

2. UMA QUESTÃO MATEMÁTICO-ELEITORAL

Os sistemas eleitorais geralmente provocam — isso é pacífico — distorções na relação de igualdade do valor do voto, distorções essas que ocorrem pelo fato de, entre outros motivos, a representação sempre constituir fração reduzida da população ou do eleitorado, fazendo com que as forças minoritárias sejam pouco ou nada representadas. Sabe-se, por outro lado, que a quantidade de cargos disputados em eleições proporcionais constitui elemento essencial no estabelecimento e na caracterização do sistema de representação, fazendo com que este, segundo o método ou fórmula escolhido, se apresente como mais ou menos proporcional. *Ceteris paribus*, quanto maior o número de mandatos a distribuir, maiores as chances de representação das minorias,¹² e, por conseguinte, maior o grau de proporcionalidade da representação. O mesmo se pode dizer com relação à ausência de cláusulas de barreira ou de exclusão.¹³

O problema da valoração igualitária do voto, pois, pode e deve ser objetivado matematicamente, já que vários conceitos matemáticos são igualmente utilizados pelo Direito. Igualdade, nesse sentido, constitui conceito tipicamente matemático. Mas advirta-se que a relação de igualdade entre o mundo matemático e o mundo jurídico embora não possa

¹¹ Como a Comissão Nacional de Eleições de Portugal.

¹² NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais. Uma Introdução*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 13 e 36.

¹³ NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais. Uma Introdução*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 63.

se afastar muito de um certo grau de equivalência, não pode ser considerado no seu rigor formal, sob pena de inviabilizar a convivência social. A lógica do Direito, nesse sentido, não se ajusta com rigor às relações matemáticas, por tratar-se, aquela, de uma lógica do razoável.

A interpretação da cláusula da isonomia contida na Constituição, portanto, não deve se afastar muito do conceito matemático, guardadas as devidas ressalvas, especialmente quando, como na situação em exame, os fatos e as normas em questão estão a envolver justamente operações matemáticas de contagem de votos e distribuição de cargos eleitorais. Qualquer fórmula, então, que venha a favorecer unilateralmente alguma corrente em disputa, particularmente se beneficiam maiorias em detrimento das minorias, estará atentando contra o princípio da igualdade jurídica do valor do voto, e, por consequência, violando a Constituição.

Esse pode ser o caso de sistema de eleições proporcionais no Brasil, como se tentará esclarecer a partir de exemplos coletados na literatura especializada e da experiência eleitoral no Brasil e no exterior.

Utilizemos, aqui, um exemplo trazido por Fávila Ribeiro:¹⁴ os partidos A, B e C obtiveram numa eleição proporcional 8.970 votos, 4.567 votos e 1.813 votos, respectivamente, de um total de 15.350 votos apurados e 7 (sete) cargos a preencher. O quociente eleitoral, resultante da divisão do número de votos válidos pelas vagas em disputa, é 2.193 ($15.350 : 7 = 2.193$). Aplicada a cláusula de exclusão representada pelo quociente eleitoral, apenas os partidos A e B poderão concorrer aos cargos eletivos, já que o partido C obteve menos que 2.193 votos, ou seja, não atingiu o quociente eleitoral, ou cláusula de exclusão. De acordo com os quocientes partidários (votos dos partidos divididos pelo quociente eleitoral), o partido A tem direito, num primeiro momento, a 4 cadeiras (resultado da divisão de 8.970 votos por $2.193 = 4,0$ de quociente partidário, desprezada a fração) e o partido B, a 2 cadeiras, também neste primeiro momento (divisão de 4.567 por $2.193 = 2,0$ de quociente partidário, desprezada a fração).

Preenchidos apenas 6 (seis) cargos, e restando uma vaga a distribuir, pela utilização do método das médias mais fortes, deverá preenchê-la o partido que, dentre os que tenham atingido o quociente eleitoral, obtenha maior média pela divisão dos respectivos votos pelo número de vagas já obtidas de acordo com a fase anterior, mais um. Na hipótese, a média do partido A seria de 1.794 (resultado da divisão de 8.970 votos pelas 4 vagas obtidas, mais uma, ou seja, por 5); e a média de B observaria o mesmo procedimento, resultaria 1.522

¹⁴ RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 134.

(4.567 dividido por 2 vagas mais uma, ou seja, por 3). Como se vê, a maior média entre as chadas remanescentes foi obtida pelo partido A, com 1.794, contra 1.522 do partido B.

A chapa C, entretanto, excluída da distribuição pela barreira do quociente eleitoral contaria média superior às obtidas pelos dois partidos concorrentes, uma vez que a divisão dos seus 1.813 votos pelos “cargos já obtidos” (no caso, zero), acrescido de 1 (zero mais um), totalizaria 1.813. Essa média de votos não contados seria superior, portanto, à média do partido A (1.794) e do partido B (1.522). Desse modo, estaria “havendo injusta expropriação dos votos de uma corrente política em virtude do critério adotado”,¹⁵ fato matematicamente demonstrado no exemplo. E o que é pior: é a própria Lei brasileira que outorga o privilégio de participação na disputa das sobras apenas aos partidos que atinjam o quociente eleitoral, de acordo com o art. 109, § 2.º, do Código Eleitoral.¹⁶

Num outro exemplo, suponha-se a realização de eleições pelo sistema proporcional numa determinada circunscrição do Brasil, onde 7 (sete) mandatos parlamentares estejam em disputa por partidos políticos ou coligações, designados A, B, C e D. Suponha-se, mais, que nessa eleição o número de votos obtidos por cada um foi, respectivamente, de 11.500 ou 43,39% para o partido ou coligação A, 7.500 ou 28,30% para B, 4.500 ou 16,98% para C e 3.000 ou 11,32% para D,¹⁷ de um total de 26.500 votos.

À luz das leis eleitorais brasileiras, “a conversão de votos partidários em cadeiras legislativas partidárias operar-se-ia [opera-se] segundo a fórmula das mais fortes médias, que distribui as cadeiras entre os partidos, num primeiro procedimento, por meio do quociente eleitoral tradicional, de Hare, alocando cada uma das cadeiras remanescentes, em procedimentos sucessivos, ao partido que, ao obtê-la, exibir a maior densidade de votos por

¹⁵ RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 133.

¹⁶ BRASIL. Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, [Brasília], [vol., n.º e página não indicados], 19 jul. 1965, Seção 1, pt. 1.

¹⁷ Esse exemplo de cálculo foi colhido do *DICIONEL* – Dicionário Eleitoral editado pela Comissão Nacional de Eleições portuguesa, arquivo capturado em 24 de julho de 2001, URL <http://www.cne.pt/dicinel/entradas/mhondt.htm>, e encontra-se disponível na internet. O exemplo correto aplica método de cálculo (Método d’Hondt, versão corrigida), diferente do nosso, e é o seguinte: Listas A, B, C e D : (Div:) 1 = 12.000 (A); 7.500 (B); 4.500 (C); e 3.000 (D). Listas A, B, C e D : (Div:) 2 = 6.000 (A); 3.750 (B); 2.250 (C); e 1.500 (D). Listas A, B, C e D : (Div:) 3 = 4.000 (A); 2.500 (B); 1.500 (C); e 1.000 (D). Listas A, B, C e D : (Div:) 4 = 3.000 (A); 1.875 (B); 1.125 (C); e 750 (D). A classificação seria, respectivamente: 12.000, 7.500, 6.000, 4.500, 4.000, 3.750 e 3.000, correspondendo, respectivamente, aos 1.º md, 2.º md, 3.º md, 4.º md, 5.º md, 6.º md e 7.º md. E as vagas seriam distribuídas da seguinte forma: Lista A - 1º, 3º e 5º mandatos; Lista B - 2º e 6º mandatos; Lista C - 4º Mandato. Pela aplicação do Método, o mandato pertence ao termo da série com o valor de 3.000, mas há duas listas (A e D) a que o mesmo termo corresponde. Nos termos da metodologia empregada em Portugal, o 7.º mandato pertencerá à lista D, por ter menor número de votos. Segundo jurisprudência do Tribunal Constitucional, essa regra só se aplica em caso de igualdade matemática, sob pena de prevalecer a diferença até as casas decimais, atribuindo-se o mandato em função das mesmas.

cadeira.”¹⁸ De acordo com tal sistema, o quociente eleitoral, ou cláusula de exclusão, obtém-se dividindo o total de votos válidos apurados ($11.500 + 7.500 + 4.500 + 3.000 = 26.500$) pelo número de cargos a distribuir – no caso, sete cargos —, que resultaria em 3.786 votos, nos termos da Lei (o resultado exato é 3.785,714285).¹⁹

Considerando o quociente eleitoral apurado nos termos do parágrafo anterior, e aplicando-se a regra excludente ou cláusula de barreira, estaria impedido de participar da distribuição dos mandatos o partido que não haja alcançado o mínimo de votos exigidos, no caso 3.786 votos. No exemplo dado, automaticamente estaria excluído o partido ou Coligação D da referida distribuição, por não haver obtido o nível mínimo de votos clausulado (somou apenas 3.000 votos).

Nessa primeira fase de distribuição de mandatos, 3 (três) cargos ficariam para a Coligação A, resultado da divisão dos votos obtidos pela chapa pelo quociente eleitoral ($11.500 : 3.786 = 3,03$); 1 (um) mandato ficaria, ainda neste primeiro momento, para a Coligação B, resultado da divisão do total de votos dessa chapa pelo mesmo quociente ($7.500 : 3.786 = 1,98$); 1 (um) mandato igualmente ficaria para a chapa C, resultado de idêntica divisão ($4.500 : 3.786 = 1,18$). Como os cargos distribuídos nessa primeira rodada totalizou apenas 5 (cinco) mandatos dentre os 7 (sete) a distribuir, restaram outros 2 (dois) a preencher pelo método da sobras.

Excluída *a priori* do páreo, de acordo com a Lei brasileira, a coligação D, por não haver ela atingido o quociente eleitoral de 3.786 votos (somou — repita-se, apenas 3.000 votos), a distribuição dos mandatos pelo método das sobras parece arranhar o princípio da igualdade, senão vejamos: concorrendo a Coligação A com 11.500 votos e obtendo 3 (três) mandatos; a Coligação B com 7.500 votos e 1 (um) mandato; e a Coligação C com 4.500 votos e igualmente 1 (um) mandato, na verdade foram utilizados 3.786 votos para cada mandato, restando não contados para cada Coligação as chamadas sobras, que, matematicamente, são: Coligação A, 142 votos de resto; Coligação B, 3.714 votos; e Coligação C, 714 votos.

Sobrando dois mandatos a preencher, a nova rodada de distribuição deverá ser feita, de acordo com o Código Eleitoral, dividindo-se novamente o total de votos de cada

¹⁸ TAVARES, José Antonio Giusti. O Sistema Político Brasileiro, in *Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul*. TAVARES, José Antonio Giusti e Raúl Enrique Rojo (org.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 301.

¹⁹ BRASIL. Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, [Brasília], [vol., n.º e página não indicados], 19 jun. 1965, Seção 1, pt. 1. Arredondamento autorizado pelo art. 106 dessa Lei.

Coligação pelo número de mandatos conquistados na rodada anterior, agora acrescido de um, segundo a fórmula legal, para se encontrar as médias partidárias. Os cargos em jogo ficarão com a Coligação que obtiver a mais forte média, em cada operação realizada para o preenchimento das vagas.

No exemplo dado, a média da Coligação A seria 2.875, segundo a fórmula, ou seja, pelo resultado da divisão do total de votos dessa Coligação pelo número de vagas obtidas por ela na rodada anterior acrescido de um [$11.500 : (3 + 1) = 2.875$]; a da Coligação B, 3.750 [$7.500 : (1 + 1) = 3.750$]; e a da Coligação C, 2.250 [$4.500 : (1 + 1) = 2.250$]. A primeira vaga ficaria, então, com a Coligação B, em virtude de haver ela obtido média de 3.750, média mais elevada do que aquelas obtidas pelas demais coligações. Repetindo-se o procedimento, a vaga remanescente ficaria para a Coligação A, com média de 2.875, superior à obtida pela Coligação C (2.250).

Fica clara, assim, que a exclusão da Coligação D, com 3.000 votos, da disputa pelas vagas restantes significou a desconsideração desses votos na distribuição das vagas remanescentes. Isso fica mais claro em relação à última vaga em disputa, ganha pela Coligação A, que obteve média de 2.875 votos, sem observância, portanto, do princípio da igualdade do valor do voto para todos, inscrito na Constituição. Aqui, novamente, a incidência injustificável do art. 109, § 2.º, do Código Eleitoral,²⁰ para beneficiar os partidos majoritários, contra a Constituição.

3. O PRECEITO CONSTITUCIONAL

Usaremos, aqui, o mesmo raciocínio utilizado por ilustre teórico do Direito Eleitoral quanto ao problema da recepção ou não, pela nova redação da Constituição de 1969 (dada pela EC n.º 25, de 1985), do art. 12, da *LOPP*,²¹ na redação de 1979, que exigia a realização de convenções partidárias em ao menos nove Estados da Federação, contra o novo texto da Carta, que reduzira a limitação para três Estados. Segundo tal raciocínio, “com a mudança do regramento

²⁰ BRASIL. Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, [Brasília], [vol., n.º e página não indicados], 19 jul. 1965, Seção 1, pt. 1.

constitucional, quando a exigência quantitativa desapareceu, o preceito legal, ademais de ter perdido a base na Super-Lei, igualmente deixou de ter sentido, pois a Carta vigente não mais exige que o partido político tenha ‘âmbito nacional’, e, sim ‘caráter nacional’, que é outra coisa.”²² Pergunta-se, então, com referência à exigência legal de contar o partido político com um “apoio eleitoral mínimo, não de votos, mas de filiados, para que seja considerado um partido *nacional*: Será democrática a existência deste empecilho ao funcionamento dos pequenos partidos?”²³

A Constituição de 1988 dispôs que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos...”;²⁴ fixou, além disso, como um dos fundamentos da República o pluralismo político,²⁵ e, como princípio eleitoral, o pluripartidarismo;²⁶ e determinou que a representação popular na Câmara dos Deputados fosse eleita “pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.”²⁷

O sistema de representação proporcional no Brasil tem a sua disciplina dada pela Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, que instituiu entre nós o Código

²¹ BRASIL. Lei n.º 5.682, de 21 de julho de 1951 e alterações posteriores. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. *Diário Oficial [da República dos Estados Unidos do Brasil]*, [Rio de Janeiro], [vol., n.º e página não indicados], 22 jul. 1971, Seção 1, pt. 1.

²² REIS, Palhares Moreira. O Caráter Nacional do Partido Político, *in Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*. São Paulo: [editora não informada], vol. 114, 1990, p. 11, n.º 5 da Coletânea), *apud* REIS, Palhares Moreira. *Direito Eleitoral*. Parte do Capítulo 10 sobre a nova Lei dos Partidos Políticos no Brasil (texto em preparo), cedida gentilmente pelo autor para a elaboração deste trabalho.

²³ Embora a resposta seja positiva para a questão então examinada, de acordo com os preceitos da época (“A regra da *LOPP*, seja com a redação inicial do art. 7.º, que é de 1971, seja a contida no art. 12, que data de 1979, sem dúvida que estava em consonância com os preceitos constitucionais então vigentes. Se o mandamento era lógico e adequado no tempo, com a mudança do regramento constitucional, quando a exigência quantitativa desapareceu, o preceito legal, ademais de ter perdido a base na Super-Lei, igualmente deixou de ter sentido, pois a Carta vigente não mais exige que o partido político tenha ‘âmbito nacional’, e, sim ‘caráter nacional’, que é outra coisa”), não parece sê-lo para a presente questão. REIS, Palhares Moreira. O Caráter Nacional do Partido Político, *in Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*. São Paulo: [editora não informada], vol. 114, 1990, p. 11, n.º 5 da Coletânea), *apud* REIS, Palhares Moreira. *Direito Eleitoral*. Parte do Capítulo 10 sobre a nova Lei dos Partidos Políticos no Brasil (texto em preparo), cedida gentilmente pelo autor para a elaboração deste trabalho.

²⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5.10.1988, Seção 1, art. 14.

²⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5.10.1988, Seção 1, art. 1.º, inciso V.

²⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5.10.1988, Seção 1, art. 17.

²⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5.10.1988, Seção 1, art. 45.

Eleitoral,²⁸ sob a égide do Ato Institucional n.º 1, de 9 de abril de 1964 (que, entre outras violências, manietou “o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional” e excluiu da apreciação judicial os atos do governo autoritário, suspendendo mais “por seis (6) meses, as garantias constitucionais ou legais da vitaliciedade e estabilidade”).

O Ato Institucional n.º 1, de 1964, silenciou a respeito do sistema eleitoral utilizado nas eleições proporcionais do País, bem como omitiu qualquer referência ao valor de voto como temos hoje na Constituição de 1988, mantendo, portanto, a cláusula de exclusão instituída pelo Código Eleitoral então vigente,²⁹ editado ainda sob o regime da Constituição de 1946, que remetia a disciplina do sistema eleitoral à regulação da lei ordinária.³⁰ O referido Código Eleitoral excluía qualquer partido que obtivesse votação inferior ao quociente eleitoral de concorrer aos cargos parlamentares, vedando, ademais, o acesso ao concurso das sobras de cargos não preenchidos pela aplicação pura e simples do referido quociente.³¹

A nova Constituição, promulgada em 1988, portanto, parece haver modificado o estado de coisas vigente até então, para incluir um novo ingrediente de especificação de direitos no sistema proporcional adotado no Brasil, agora balizado pela regra da mais estrita igualdade do valor do voto. Não seria errado, por isso, dizer do sistema proporcional de eleições no Brasil, o que se afirma do

²⁸ BRASIL. Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, [Brasília], [vol., n.º e página não indicados], 19 jul. 1965, Seção 1, pt. 1.

²⁹ BRASIL. Lei n.º 1.164, de 24 de julho de 1950. Substitui o Código Eleitoral. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, [Brasília], [vol., n.º e página não indicados], 27 jul. 1950, Seção 1, pt. 1. Art. 2.º, § 2.º “Só poderão concorrer à distribuição os partidos que tiverem obtido quociente eleitoral.”

³⁰ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. *Diário da Assembléia e Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, [n.º e página não indicados], 19 set. 1946 (Texto retificado no *Diário do Congresso Nacional e no Diário Oficial da União* de 25 set. 1946 e 15 out. 1946, respectivamente), Seção 1, pt. 1. Art. 134. “O sufrágio é universal e direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer.”

³¹ BRASIL. Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, [Brasília], [vol., n.º e página não indicados], 19 jul. 1965, Seção 1, pt. 1. (Art. 108. “Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um Partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.”; Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior. Parágrafo único. Contam-se como válidos os votos em branco para determinação do quociente eleitoral”; Art. 107. “Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração”).

sistema português, ou seja, que “a imposição de cláusulas de barreira constitui, regra geral, uma distorção de proporcionalidade.”³²

Talvez por isso, disponha a Constituição portuguesa — desnecessariamente, a meu ver — que “A lei não pode estabelecer limites à conversão dos votos em mandatos por exigência de uma percentagem de votos nacional mínima”,³³ isto é, pela exclusão de partidos minoritários através da cláusula de exclusão. Essa vedação tem fundamento “nos princípios de representação e do pluripartidarismo, [que] não admitem quaisquer restrições na aplicação da sua fórmula eleitoral”,³⁴ princípios igualmente inscritos na Constituição de 1988.

Não ignoramos que a idéia de proporcionalidade perfeita nos sistemas eleitorais em geral, e no sistema proporcional, em particular, constitui utopia, em face das circunstâncias inerentes a essa especial área das relações humanas e pela dificuldade, mesmo, de se objetivar um sistema perfeito — como toda busca de perfeição, aliás. Mas não desconhecemos também que é comum a todas as fórmulas e sistemas de eleições proporcionais um grau maior ou menor de desproporção,³⁵ constituindo a redução dessa desproporcionalidade a idéia-chave de qualquer democracia fundada na representação proporcional, e que parece haver sido o móvel para a introdução, pelo constituinte, da igualdade de voto na atual Constituição.

Os principais comentadores da nossa Carta mais recente esclarecem muito pouco sobre o alcance do dispositivo isonômico em relação ao voto — com o registro das exceções que confirmam a regra. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, por exemplo, refere sobre o tema apenas a um certo “repúdio constitucional” contra o sistema de desigualdade, pela adoção rígida da regra *one man one vote*. Mas registra que constituintes nordestinos tentaram a adoção do voto ponderado no

³² PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. *DICIONEL* – Dicionário Eleitoral, in *Página Oficial da CNE*, [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.cne.pt/dicinel/entradas/claubar.htm>. Arquivo capturado em 27 de julho de 2001.

³³ PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. 4.^a Revisão. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1997, art. 152, n.º 1, p. 167.

³⁴ PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. *DICIONEL* – Dicionário Eleitoral, in *Página Oficial da CNE*, [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.cne.pt/dicinel/entradas/claubar.htm>. Arquivo capturado em 27 de julho de 2001.

³⁵ RODRIGUES, Ricardo. *Barreira Legal nos Sistemas Eleitorais Proporcionais*, in *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 32, vol. 126, abr./jun. 1995, p. 48. O autor cita, em respaldo à tese, LIJPHART, Arend. The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85. *American Political Science Review*, vol. 84, n.º 2, jun. 1990, p. 481-496.

Brasil, “a fim de que cada Estado tivesse o mesmo peso na eleição presidencial direta.”³⁶

Já Cretella Júnior, registrando existirem sistemas eleitorais onde os votos têm pesos diferentes, conforme a natureza e a categoria do eleitor, afirma que no Brasil o voto sempre teve valor igual para todos, direito agora expressamente consignado na Constituição de 1988 (...).³⁷ Alexandre Moraes, por sua vez, limita-se a reproduzir o conteúdo de igualdade de valor do voto plural, sem as distinções vedadas constitucionalmente e dimensionar a fórmula *one man, one vote*.³⁸

Mais esclarecedores, Pinto Ferreira e José Afonso da Silva dissecam de forma mais pormenorizada a cláusula da igualdade do voto. O primeiro, ao associar o sufrágio universal à fórmula *one man, one vote*, justifica a cláusula da igualdade no direito de dispor o cidadão de apenas um único voto. Entendendo que “os homens têm o mesmo valor no processo eleitoral de votar”, conclui que “Cada cidadão tem o mesmo peso político, nenhum dispõe de mais votos do que o outro”, concluindo que “A sua influência é a mesma, independentemente da idade, riqueza, *status*, instrução. É o princípio da igualdade do direito de voto, extensivo às mulheres e atualmente ao analfabeto, no Brasil.”³⁹

Pinto Ferreira acrescenta que a “O voto igual e único reflete o princípio democrático, porém o voto reforçado espelha princípios elitistas, oligárquicos e aristocráticos, de prevalência de classes ou grupos sociais.”⁴⁰ Isso porque “a antítese do sufrágio igual é o sufrágio desigual, conferindo-se a todos a universalização do sufrágio, mas admitindo-se a superioridade de determinados votantes, pessoas qualificadas a quem se confere maior número de votos. [...]”⁴¹ Parece, assim, confundir universalidade e igualdade, ao referir como fator de discriminação a preferência ou a superioridade de determinados votantes.⁴²

Por último, José Afonso da Silva considera relevante que a nenhum eleitor se possa atribuir valor de voto superior em relação a qualquer outro. Entende esse

³⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990, vol. 1, p. 123.

³⁷ CRETELLA Jr., José. *Comentários à Constituição de 1988*. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, vol. 2, p. 1093.

³⁸ MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 8.^a ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 224.

³⁹ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989, vol. 1, p. 291.

⁴⁰ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989, vol. 1, p. 291.

⁴¹ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989, vol. 1, p. 291.

⁴² Cf. SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 354.

constitucionalista que a expressão contida no art. 14, da Constituição, “é mais do que a simples relação de igualdade de voto entre eleitores. Ela, além do princípio *one man, one vote*, traz a idéia da igualdade regional da representação, segundo a qual a cada eleito, no País, deve corresponder o mesmo número aproximado de habitantes. Contrariar a regra do valor igual ao fato de que um voto, por exemplo, no Acre, vale cerca de vinte vezes mais do que um voto em São Paulo, pois para se eleger um Deputado Federal naquele bastam cerca de dezesseis mil votos enquanto neste são necessários aproximadamente trezentos mil votos.”⁴³

4. O SUFRÁGIO E AS CONSTITUIÇÕES

A Constituição Imperial de 1824 foi completamente omissa, dispondo-se tão somente que “Uma Lei regulamentar marcará o modo prático das Eleições, e o número dos Deputados relativamente à população do Império.”⁴⁴ A primeira Constituição republicana, por sua vez, promulgada em 1891, tratou da questão estabelecendo, ao dispor que “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Districto Federal, mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria”, determinando o mesmo modo de eleição para o Senado Federal;⁴⁵ em relação às candidaturas presidenciais, estabeleceu o “sufrágio direto da nação e maioria absoluta de votos”.⁴⁶ As Assembléias Legislativas estaduais (e os Senados estaduais, onde houve) também eram eleitas pelo voto direto.⁴⁷

Em relação às eleições parlamentares, fixou para cada um dos Estados e para o Distrito Federal a quota de um deputado federal para 70.000 (setenta mil) habitantes, com o

⁴³ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 356.

⁴⁴ CAMPANHOLE, Adriano e Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 4.^a ed. São Paulo: Atlas, 1979, p. 655-676, (v. arts. 90 a 97, especialmente este último); CRETELLA Jr., José. *Comentários à Constituição de 1988*. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, vol. 2, p. 1089.

⁴⁵ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Redação da Emenda de 3 de setembro de 1926. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Rio de Janeiro, 7 de setembro de 1926, arts. 28 e 30.

⁴⁶ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Redação da Emenda de 3 de setembro de 1926. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Rio de Janeiro, 7 de setembro de 1926 (art. 47), p. 601. O texto está de acordo com a redação original.

⁴⁷ REIS, Palhares Moreira. *As Eleições Indiretas no Brasil*. Recife: Editora Universitária da UFPE, vol. 1, 1999, p. 61.

mínimo de 4 (quatro) representantes.⁴⁸ Estabeleceu posteriormente através da Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926,⁴⁹ “um regime eleitoral que permita a representação das minorias”,⁵⁰ prevendo, em caso de descumprimento, a intervenção federal nos Estados para assegurar o respeito, dentre outros, a esse princípio constitucional. Era já o esboço do princípio da proporcionalidade como sistema eleitoral e da garantia do valor do voto do cidadão.

Após a Revolução de 1930, promulgou-se no Brasil a Constituição de 16 de julho de 1934. Quem melhor resumiu a história dos debates travados na constituinte de 1932-1933 foi Agenor Roure, em telegrama lido pelo presidente da Assembléia, na 43.^a Seção, de 3 de abril de 1933. Diz Roure que “A questão da composição da assembléia nacional está agora na sua terceira phase. Na primeira, estudamos emendas que tornavam o número de deputados dependente da população de cada Estado, fixados o mínimo e o máximo. Ao lado destas, tivemos a emenda do Dr. João Mangabeira dividindo o paiz em circumscrições eleitoraes que abrangessem Estados diferentes ou que não coincidissem com a divisão política e administrativa, de modo a impedir a existência *das bancadas*.”⁵¹

“A segunda phase — continua Roure — foi aquella em que prevaleceu o critério lembrado pelo senhor Ministro Oswaldo Aranha — o da proporção ao eleitorado e não à população, incumbido o dr. Prudente de Moraes de encontrar a fórmula para esta solução. Apresentada a fórmula e posta de lado a minha emenda, que se baseava na proporção com o número de habitantes e não com o de eleitores, procurei demonstrar que o cálculo de 4 milhões de eleitores parecia exaggerado, pois em sete e meio milhões de brasileiros, que sabem ler e escrever, incluídos os menores não alistáveis, as praças de pret, os estrangeiros e os três e meios milhões de mulheres, cujo voto não é obrigatório, nunca poderíamos ter mais de dois milhões de eleitores. Feito o cálculo do número de deputados pelo de quatro milhões de eleitores, encontrou o dr. Prudente de Moraes o total de 265

⁴⁸ TAVARES, José Antonio Giusti. O Sistema Político Brasileiro, *in Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul*. TAVARES, José Antonio Giusti e Raúl Enrique Rojo (org.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 302.

⁴⁹ Publicada no Diário Oficial da União de 7 de setembro de 1926.

⁵⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Redação da Emenda de 3 de setembro de 1926. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Rio de Janeiro, 7 de setembro de 1926, art. 6.^o, inciso II, letras “g” e “h”. Essa Emenda estabeleceu ainda como motivo de intervenção o desrespeito aos direitos políticos e individuais e o princípio da não reeleição dos presidentes e governadores, conforme alíneas “j” e “l”. O texto está de acordo com a redação original, bem assim parte daquele que segue.

⁵¹ ATAS DA SUBCOMISSÃO ELABORADORA DO ANTEPROJETO 1932/1933. Brasília: Senado Federal. Secretaria de Documentação e Informação. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993, p. 855-856 (edição fac-similar).

representantes da Nação, na base de 1 por 15.000, não podendo o número, por Estado, ser inferior a 4 e superior à oitava parte da totalidade.”⁵²

E diz mais: “Nesta segunda phase, foi também estudada uma emenda do Dr. Themistocles Cavalcanti, fixando o mínimo de tres e o máximo de 20 deputados por Estado, de modo que as pequenas bancadas pudessem aumentar e as grandes nunca excedessem de vinte. Era a tendência para uma futura igualdade de representação.

“Estamos agora na terceira phase — continua — com as duas fórmulas presidente Antônio Carlos e as sugestões do dr. Assiz Brasil. Acredito que faríamos obra de patriotismo se attendessemos a necessidade de desenvolver o espírito de brasilidade, dando aos poderes políticos federaes a verdadeira representação *nacional*, com a Assembléia eleita pelo Brasil inteiro e não pelos Estados.

“Mas, para que isso conseguíssemos, acabando com as *bancadas*, por fazermos *deputados nacionaes*, seriam precisos, antes de tudo, termos *partidos também nacionaes*, com programmas definidos e com organização *definitiva*. A Federação, como ella foi praticada nos quarenta annos decorridos depois da proclamação da República, dissolveu, pouco a pouco, as organizações partidárias com character nacional, para só vingarem os partidos estadoaes, dentro da União e os partidos municipaes, dentro dos Estados. Os partidos nacionaes, com raízes no Brasil inteiro, pleiteariam a eleição de seus candidatos por todo o eleitorado do paiz; mas sem esses partidos nacionaes existindo apenas, os partidos estadoaes, os candidatos serão os que elles indicarem dentro do critério regional. Por esse meio, os grandes Estados, dispondo de grandes eleitorados, dariam a victoria aos seus candidatos, mesmo que estes nenhum voto obtivessem no resto do paiz. Estaria burlado o systema de uma circumscripção única, abrangendo todo o território nacional e teríamos mais um sonho desfeito em matéria de brasilidade...”⁵³

Foi na vigência dessa Constituição, e na esteira da Revolução de 1930, que se passou a adotar o voto secreto, com alistamento e voto obrigatórios, inclusive

⁵² ATAS DA SUBCOMISSÃO ELABORADORA DO ANTEPROJETO 1932/1933. Brasília: Senado Federal. Secretaria de Documentação e Informação. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993, p. 855-856 (edição fac-similar).

⁵³ ATAS DA SUBCOMISSÃO ELABORADORA DO ANTEPROJETO 1932/1933. Brasília: Senado Federal. Secretaria de Documentação e Informação. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993, p. 855-856 (edição fac-similar).

em relação às mulheres que exercessem função pública.⁵⁴ Da mesma forma que a Carta anterior, nela se dispunha que “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante systema proporcional e sufrágio universal, igual e directo, e de representantes eleitos pelas organizações profissionaes, na forma que a lei indicar.”⁵⁵ E isso valia para todas as casas legislativas.⁵⁶ Também já se previa a competência privativa da União para legislar sobre matéria eleitoral, inclusive alistamento, processo das eleições, apuração, recursos, proclamação dos eleitos e expedição de diplomas.⁵⁷

Na vigência da Constituição de 1937, “uma época sem eleição de nenhuma natureza”,⁵⁸ formalmente se previa a eleição tanto do presidente da República quanto dos deputados federais e senadores através de “sufrágio indirecto”,⁵⁹ sendo que em relação aos últimos a escolha caberia às Assembléias Legislativas estaduais, acrescida de 10 (dez) membros nomeados livremente pelo presidente da República. O número de deputados por Estado era proporcional à população e fixado por lei, entre o mínimo de três e o máximo de dez representantes. Manteve-se a eleição direta de vereadores, sem efetividade, porém, em face da dissolução de todas as câmaras do País.⁶⁰ Com a Lei Constitucional n.º 9, de 28 de fevereiro de 1945, restaurou-se a eleição através de voto direto, entre um número mínimo de cinco e máximo de trinta e cinco representantes.⁶¹

⁵⁴ REIS, Palhares Moreira. *As Eleições Indiretas no Brasil*. Recife: Editora Universitária da UFPE, vol. 1, 1999, p. 66.

⁵⁵ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], [Rio de Janeiro], 16 jul. 1934, art. 23. Essa Constituição previa a eleição de Deputados das profissões, estes eleitos por “sufrágio indirecto das associações profissionaes...”, conforme § 3.º, do mesmo dispositivo.

⁵⁶ CAMPANHOLE, Adriano e Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 4.ª ed. São Paulo: Atlas, 1979, p. 570 (nas Disposições Gerais da Carta de 1891 estabeleceu-se que “As eleições para a composição da Câmara dos Deputados, das Assembléias Legislativas Estaduaes e das Câmaras Municipaes obedecerão ao systema da representação proporcional e voto secreto, absolutamente indevassável, mantendo-se, nos termos da lei, a instituição de suplentes.”); cf. CRETELLA Jr., José. *Comentários à Constituição de 1988*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, vol. 2, p. 1089; v. tb. REIS, Palhares Moreira. *As Eleições Indiretas no Brasil*. Recife: Editora Universitária da UFPE, vol. 1, 1999, p. 61.

⁵⁷ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], [Rio de Janeiro], 16 jul. 1934, art. 5.º, inciso XIX, letra “f”.

⁵⁸ REIS, Palhares Moreira. *As Eleições Indiretas no Brasil*. Recife: Editora Universitária da UFPE, vol. 1, 1999, p. 39. “Como a Constituição nunca foi aplicada e tanto as Câmaras de Vereadores quanto a Câmara de Deputados nunca foram convocadas, nunca houve pleito dessa natureza” (Idem, p. 67).

⁵⁹ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], [Rio de Janeiro], 1º nov. 1937 (republicações em 11, 18 e 19 de novembro do mesmo ano). Tinha-se, então, a Câmara dos Deputados e o “Conselho Federal”, como era denominado o Senado Federal.

⁶⁰ REIS, Palhares Moreira. *As Eleições Indiretas no Brasil*. Recife: Editora Universitária da UFPE, vol. 1, 1999, p. 40.

⁶¹ BRASIL. Lei Constitucional n.º 9, de 28 de fevereiro de 1945. [Sem ementa]. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], [Rio de Janeiro], [vol., n.º e página não indicados], 1.º mar. 1945.

Na Constituição de 1946, ficou estabelecido que “o sufrágio é universal e direto; voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos partidos políticos nacionais na forma que a lei estabelecer.”⁶² Talvez porque não havia qualquer ressalva nem fixação de princípio que pudesse vincular a edição da lei eleitoral, tenha o Supremo Tribunal Eleitoral decidido na vigência daquela Carta, que “não pode concorrer na distribuição das sobras o partido que não tiver alcançado o quociente eleitoral.”⁶³

As Constituições de 1967 e 1969 restringiram os direitos políticos no Brasil, dispondo a primeira que “O sufrágio é universal e o voto direto e secreto, salvo nos casos previstos nesta Constituição, fica assegurada a representação proporcional dos partidos políticos na forma que a lei estabelecer”;⁶⁴ e a segunda, restringindo ainda mais, fixou que “O sufrágio é universal e o voto direto e secreto, salvo nos casos previstos nesta Constituição; o os partidos políticos terão representação proporcional, total ou parcial, na forma que a lei estabelecer.”⁶⁵

Finalmente, a Lei Fundamental brasileira de 1988 inovou no estabelecimento do direito de voto com valor igual para todos, visando o impedimento de todo e qualquer artifício capaz de fraudar a igualdade eleitoral.

5. A IGUALDADE DE VOTO EM ALGUNS PAÍSES DO MUNDO

A História tem registrado inúmeras maneiras de distorcer a igualdade do voto, que vão desde a atribuição de votos diferenciados para cidadãos de distintas classes a desigualdades de fato na representação mediante artifícios de todo gênero, inclusive

⁶² CAMPANHOLE, Adriano e Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 4.^a ed. São Paulo: Atlas, 1979, p. 252; CRETELLA Jr., José. *Comentários à Constituição de 1988*. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, vol. 2, p. 1090.

⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 19.285 DF. [Partes não informadas]. Relator Ministro Barros Barreto. 22 de novembro de 1951. *Diário da Justiça da União*, [Brasília], [vol. 00070-02, n.º não indicados]. 26 out. 1953, p. 3.196, Seção 1, pt. 1.

⁶⁴ CAMPANHOLE, Adriano e Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 4.^a ed. São Paulo: Atlas, 1979, p. 168; CRETELLA Jr., José. *Comentários à Constituição de 1988*. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, vol. 2, p. 1090.

⁶⁵ CAMPANHOLE, Adriano e Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 4.^a ed. São Paulo: Atlas, 1979, p. 168; CRETELLA Jr., José. *Comentários à Constituição de 1988*. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, vol. 2, p. 1090.

resultantes da manipulação do sistema eleitoral.⁶⁶ Por um especial determinismo matemático, se o número de cargos a distribuir se reduz em relação ao universo representado, a proporcionalidade ficará necessariamente diminuída, pela desproporcionalidade dos grupos representantes em relação aos representados, ou, ao menos, quanto aos grupos minoritários. Mas não apenas essa relação entre o número de representantes e de representados produz a distorção, havendo também problemas semelhantes nos sistemas proporcionais de eleição, em que se utilizam cláusulas de barreira ou exclusão no acesso à obtenção de cadeiras, que igualmente produzem a mesma distorção ou agravam-na.

Segundo Paulo Tafner, os principais motivos da elevada desproporção entre o número de votos e de assentos no Parlamento do Brasil, seriam a distribuição federativa dos cargos, a regra de acesso permissiva de coligações, a contagem do voto em branco para o cálculo do quociente eleitoral (revogada recentemente, no Brasil, pela Lei n.º 9.504/97), e o desconhecimento do eleitor sobre as regras da eleição. E — eu acrescentaria, além disso — a cláusula de exclusão dos partidos minoritários na distribuição das sobras, representada pela utilização deformada do quociente eleitoral.

Há países mais e menos proporcionais. Na Alemanha, um dos países de menores índices de desproporcionalidade, e onde impera o sistema distrital misto, a Constituição dispõe que “Os deputados ao Parlamento Federal Alemão são eleitos por sufrágio universal, direto, livre, igual e secreto”.⁶⁷ A cláusula de barreira, por sua vez, prevista no art. 6.º da Lei Federal de Regime Eleitoral tem sido compensada com a abertura de possibilidade de participação na distribuição de cargos aos partidos que hajam eleito ao menos três representantes pelo sistema distrital (“Na divisão das vagas entre as listas regionais, somente se levará em consideração os partidos que tenham obtido um mínimo de cinco por cento dos segundos votos validamente emitidos em todo o território federal, ou cujos candidatos individualmente tenham conseguido três assentos em três circunscrições eleitorais, pelo menos”).

O Brasil, como afirmado antes, encontra-se entre os países mais desproporcionais, e, por conseguinte, constitui-se um dos mais desiguais do mundo, também em matéria eleitoral. Veja-se o seguinte quadro:

⁶⁶ PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. *DICIONEL* – Dicionário Eleitoral, in *Página Oficial da CNE*, [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.cne.pt/dicinel/entradas/iguavoto.htm>. Arquivo capturado em 27 de julho de 2001.

⁶⁷ ALEMANHA. Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Promulgada pelo Conselho Parlamentar em 23 de maio de 1949, com as Emendas até, inclusive, 23 de agosto de 1976. Trad. publ. Departamento da Imprensa e Informação do Governo Federal, bonn. Wiesbaden: Wiesbadener Graphische Betriebe, 1979.

TABELA

População, Eleitorado, Desproporcionalidade entre Unidades Federativas e Esterilização de Votos

Países	População (1)	Eleitorad o (2)	Desproporc. (3) - %	Esterilização (3* 1) – A	Esterilizaç. (3* 2) - B
Alemanha	81.263.000	45.327.982	1	813.640	453.280
Áustria	7.861.000	5.436.846	1	78.610	54.368
Bélgica	10.031.000	7.039.250	8	802.480	563.140
Brasil	146.825.475	94.743.043	9	13.214.293	8.526.874
Dinamarca	5.192.000	3.329.129	5	259.600	116.456
Espanha	39.276.000	29.117.613	13	5.105.880	3.785.290
Finlândia	5.046.000	4.036.169	11	555.060	443.979
Grécia	10.564.630	7.892.904	7	739.524	552.503
Holanda	15.499.000	10.727.701	4	619.960	429.108
Irlanda	3.469.000	2.448.810	5	173.450	122.441
Islândia	257.376	171.402	4	10.295	6.856
Israel	5.884.000	2.894.267	6	353.040	173.656
Itália	57.910.000	45.583.499	5	2.895.500	2.279.175
Luxemburgo	386.000	218.940	9	34.740	19.705
Noruega	4.357.000	3.100.479	9	392.130	279.043
Portugal	9.859.600	7.741.149	9	887.364	696.703
Suécia	8.773.000	6.330.023	3	263.190	189.901
Suíça	6.955.000	4.191.731	9	625.950	375.456

Fonte: ROSE, R., MACKIE, T. T. Do Parties Persist or Fail? The Big Trade-Off Facing Organizations. In: LAWSON, K., MERKL, P. (eds.). *When Parties Fail — Emerging Alternative Organizations* (Cap. 20). Princeton: Princeton University Press, 1989.⁶⁸ Dados referentes às últimas eleições da década de 1980, e às eleições de 1994, colhidos junto ao Tribunal Superior Eleitoral, bem assim junto à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Censo Demográfico de 1991 – dados sobre a população do Brasil, 1991). Ver também Enciclopédia Encarta 1996 — Microsoft — estimativa para 1995 (dados sobre a população). Cálculos de esterilização realizados pelo autor.

Como se pode observar, em números absolutos o Brasil ultrapassa todos os demais países e ocupa o primeiro lugar em esterilização de votos, isto é, em descarte de votos das minorias, que não se aproveita para a eleição de seus representantes. Essa desconsideração, naturalmente, supervaloriza os votos dos demais segmentos, desequilibrando a balança eleitoral. São, com efeito, 13.214.293 de votos não computados, correspondendo ao percentual de 9% (nove por cento) da população.

Os países mais desproporcionais, portanto, são Espanha, Finlândia e Suíça, com 13%, 11% e 9% de descartes. Com nove por cento de

⁶⁸ Dados citados por TAFNER, Paulo. *Proporcionalidades e Exclusão no Sistema Político-Eleitoral Brasileiro*, in página oficial do IPEA, [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0450.pdf>. Arquivo consultado em 15 de agosto de 2001).

desproporção estão ainda Brasil, Luxemburgo, Portugal e Noruega. Os menos desproporcionais são Suécia, Alemanha e Áustria.⁶⁹

É interessante mencionar que dentre os países mais desproporcionais não prevalece o princípio da igualdade do voto. Na Espanha, por exemplo, nada obstante a Constituição referir “*El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto, en los términos que establezca la ley*”,⁷⁰ não confere a igualdade do valor do voto como na nossa Constituição. Curiosamente, a mesma Constituição, ao dispor sobre a eleição do Senado pelo sistema da representação territorial, estabeleceu que se elegeriam em cada Província “*cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.*”⁷¹

Na Finlândia e na Suíça, os outros dois dos três países mais desproporcionais, a situação não é diferente.

Na Suécia, diferentemente, a Constituição estabelece que o regime “democrático é fundado sobre a liberdade de opinião e sobre o sufrágio igual e universal. E deve ser realizado através de uma política parlamentar e representativa e através de auto-governos locais.”⁷² Na Constituição Austríaca, por sua vez, também se garante a igualdade do valor do voto, estabelecendo a Carta daquele País que “A Casa de Representantes é eleita pela nação em conformidade com os princípios de representação proporcional e com fundamento no voto igual, direto, segredo e pessoal aos homens e mulheres que têm seu décimo nono ano completo de vida em um dia nomeado antes da eleição. O voto é compulsório nos Estados Federais onde tal haja sido decretado por lei. Detalhadas provisões sobre o procedimento eleitoral e o voto compulsório, se necessário, serão feitas por lei federal. Esta

⁶⁹ TAFNER, Paulo. *Proporcionalidades e Exclusão no Sistema Político-Eleitoral Brasileiro*, in página oficial do IPEA, [online], Disponível na Internet via WWW. URL

<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0450.pdf>. Arquivo consultado em 15 de agosto de 2001.

⁷⁰ ESPAÑA. Constitución Española [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.congreso.es/funciones/constitucion/indice.htm>. Arquivo capturado em 28 de julho de 2001, art. 69.

⁷¹ ESPAÑA. Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.congreso.es/funciones/constitucion/indice.htm>. Arquivo capturado em 28 de julho de 2001, art. 68.

⁷² SWEDEN. Constitution Sweden of 1 january 1975. [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.georgetown.edu>. Arquivo capturado em 28 de julho de 2001. “Article 1 (1) All public power in Sweden proceeds from the people. (2) Swedish democracy is founded on freedom of opinion and on universal and equal suffrage. It shall be realized through a representative and parliamentary polity and through local self-government.”

lei federal deverá em particular baixar as razões asseguradas para desculpar a não-participação no *notwithstanding* compulsória de votar na eleição.”⁷³

6. O SISTEMA DE ELEIÇÕES PROPORCIONAIS NO BRASIL

Sistemas eleitorais são conjuntos de regras que disciplinam a transformação dos votos sufragados pelo eleitorado em mandatos executivos ou legislativos, conforme a Constituição do país. Dividem-se basicamente, segundo os especialistas, em duas grandes famílias: a representação majoritária e a representação proporcional, com os respectivos sub-sistemas.⁷⁴

O problema da representação, surgido com o esgotamento do principal sistema utilizado para a conversão de votos em mandatos, o sistema majoritário, estaria em que, nele, “ganha o candidato eleito pelo maior número de votantes e o resto do eleitorado fica sem uma representação.”⁷⁵ A solução vislumbrada seria, destarte, “uma adequada representação das maiorias e minorias e traduzir adequadamente votos em assentos parlamentares, impedindo que a representação dos partidos peque por exígua ou excessiva.”⁷⁶

⁷³ ÁUSTRIA. Constituição Austríaca de 1929. [Online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.georgetown.edu>. Arquivo capturado em 28 de julho de 2001. Art. 26 [Election]. “The House of Representatives is elected by the nation in accordance with the principles of proportional representation on the basis of equal, direct, secret, and personal suffrage for men and women who have completed their nineteenth year of life on a day appointed prior to the election. Voting is compulsory in the Federal States where this has been enacted by State law. Detailed provisions about the electoral procedure and compulsory voting, if necessary, will be made by federal law. This federal law shall in particular lay down the reasons held to excuse non-participation in the election notwithstanding compulsory voting..”

⁷⁴ NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais. Uma Introdução*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 10. As grandes famílias se subdividem: pelo sistema majoritário, nos tipos de “maioria simples”, “dois turnos”, “voto alternativo” e “voto em bloco”; no sistema proporcional, em “representação proporcional de lista” e “voto único intransferível” (ibidem, p. 11).

⁷⁵ LIJPHART, Arend. *As Democracias Contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989, p. 201, *apud* RODRIGUES, Ricardo. Barreira Legal nos Sistemas Eleitorais Proporcionais, *in Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 32, vol.126, abr./jun. 1995, p. 47.

⁷⁶ LIJPHART, Arend. *As Democracias Contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989, p. 201, *apud* RODRIGUES, Ricardo. Barreira Legal nos Sistemas Eleitorais Proporcionais, *in Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 32, vol. 126, abr./jun. 1995, p. 47.

Para corrigir o principal defeito do sistema majoritário — que retira ou reduz o direito de participação política das minorias na direção do governo e torna sem efeito os votos obtidos pelas chapas minoritárias — não resta dúvida que, em princípio, o sistema proporcional é o que mais favorece a equidade do sistema representativo. Mas os artifícios e as restrições impostas ao critério da proporcionalidade, mediante a instituição de barreiras, cláusulas de exclusão ou outras fórmulas limitadoras, como, v.g., o método das médias mais fortes, parecem atentar contra a essência do sistema, o direito de representação pelo princípio da isonomia do valor do voto.

A opção entre os sistemas eleitorais majoritário ou proporcional diz respeito eminentemente ao tipo de democracia adotado no país: no primeiro caso a democracia representativa de modelo Westminster; no último, a democracia participativa, de modelo consensual.⁷⁷ O sistema proporcional traz em si fundamentalmente as dimensões de igualdade material, de adequação à democracia partidária e de representação de todos os grupos sociais.⁷⁸ Apresenta, outrossim, duas preocupações fundamentais: assegurar a diversidade de opiniões representadas no parlamento e garantir a equidade matemática entre os votos colhidos e a representação.⁷⁹

A implementação de um determinado sistema eleitoral pode desvirtuar a igualdade do valor do voto, uma vez desobedecida a necessidade de este ter o mesmo peso e valor no resultado das eleições, particularmente nos sistemas proporcionais. Em relação ao sistema majoritário, o desequilíbrio ou a falta de representação da minoria é própria do sistema, e as constituições já contam com isso ao adotar o referido sistema. Nesta matéria, coloca-se então o problema de saber se a igualdade do voto deve ser absoluta ou quase absoluta ou se bastará uma igualdade relativa, escamoteadora da escolha constitucional.⁸⁰

Em relação ao sistema proporcional de lista, utiliza-se essencialmente dois métodos para a distribuição das cadeiras disputadas entre os partidos. São eles os métodos das maiores médias e das maiores sobras. Na primeira fórmula, a divisão dos votos dos partidos é feita por números em série. Ganham os partidos que obtêm maiores médias. Utilizando-se da última fórmula, a distribuição das cadeiras é realizada em dois estágios: calcula-se inicialmente uma quota ou quociente dividindo-se geralmente o número total de votos pelo

⁷⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 5.^a ed. Coimbra: Almedina, 1992, p. 440.

⁷⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 5.^a ed. Coimbra: Almedina, 1992, p. 441.

⁷⁹ NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais. Uma Introdução*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 31.

⁸⁰ PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. *DICIONEL – Dicionário Eleitoral*, in *Página Oficial da CNE*, [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.cne.pt/dicionel/entradas/iguavoto.htm>. Arquivo capturado em 27 de julho de 2001.

total de cadeiras a distribuir (Quota Hare) ou pelo número de cadeiras mais um (Quota Droop); depois se procede à distribuição das sobras por este último método, quantas vezes seja necessário.⁸¹

Nas eleições para deputado federal no Brasil, é disputado, em cada Estado e no Distrito Federal, um número de cadeiras proporcionalmente à magnitude da população, observados certos limites: mínimo de 8 (oito) e máximo de 70 (setenta), de acordo com a Constituição.⁸² Essa limitação tem provocado problemas nas representações dos Estados federados, objeto inclusive de provocação jurisdicional perante o Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta de inconstitucionalidade.

Podemos, então, dizer, com Jairo Nicolau, que “Se diferentes procedimentos de escolha de representantes são reconhecidos como legítimos pelos eleitores de diferentes democracias, não faz sentido discutir tecnicamente, ou mesmo em termos doutrinários, a possível superioridade de um sistema com relação a outro.”⁸³ Mas não podemos, por outro lado, tolerar que em qualquer desses sistemas os princípios constitucionais incidentes sobre eles possam ser desconsiderado para fraudar a vontade do povo manifestada na Constituição, especialmente porque “Os fundadores institucionais de uma democracia optam por sistemas de representação que maximizem valores fundamentais para o [seu] funcionamento,”⁸⁴ merecendo censura qualquer disposição ou prática que contrarie tal sistema.

O princípio da igualdade inscrito como garantia fundamental do cidadão constitui o mesmo princípio da igualdade de voto e das oportunidades eleitorais. O princípio da igualdade do valor do voto constitui “*Princípio de direito eleitoral segundo o qual todos os votos têm igual eficácia ou peso*”, estando “directamente ligada ao direito de participação que para a ciência jurídica é também um direito fundamental visto que materializa o princípio de soberania popular de intervenção nos assuntos públicos, seja por participação directa seja através de representantes livremente eleitos.”⁸⁵

⁸¹ NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais. Uma Introdução*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 37 e 42.

⁸² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5.10.1988, Seção 1 (art. 45.)

⁸³ NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais. Uma Introdução*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 69.

⁸⁴ NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais. Uma Introdução*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 69.

⁸⁵ PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. *DICIONEL – Dicionário Eleitoral*, in *Página Oficial da CNE*, [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.cne.pt/dicionel/entradas/iguavoto.htm>. Arquivo capturado em 27 de julho de 2001.

Se a adoção de cláusula de exclusão, agregada ao método das médias mais fortes, já era de duvidosa admissão perante as Constituições de 1946 e 1967,⁸⁶ e sugerido apenas pela Carta de 1969, não o é mais sobre a vigência da Constituição de 1988. Cumpre observar, aliás, que no regime anterior, nada obstante o estabelecimento do regime representativo “baseado na pluralidade de partidos”,⁸⁷ restringia a Constituição o funcionamento destes, subordinado a número mínimo de filiados deputados e senadores, e de votos obtidos na eleição anterior, como uma espécie de cláusula de barreira.⁸⁸ Fávila Ribeiro em exemplo assemelhado conclui simplesmente que a distribuição das vagas da forma como definida pela lei “vai desnaturar a regra da proporcionalidade, comprometendo, nesse ponto, a coerência do sistema.”⁸⁹

Considera, então, necessário “corrigir o método de repartição de sobras dominante, com a revogação da norma contida no § 2.º do art. 109 do Código Eleitoral.” Isso porque “A incoerência da orientação adotada mais avulta quando se admite que as representações sejam distribuídas pela ordem majoritária dos votos dos candidatos, quando nenhum partido atinge o quociente eleitoral, conforme dispõe o art. 111 do Código Eleitoral. Desse modo — finaliza — se o quociente eleitoral não é elemento intransponível na distribuição de vagas, não deveria prevalecer o impedimento sobre as sobras acima focalizado, como princípio de justiça na aritmética eleitoral.”⁹⁰

⁸⁶ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Redação da Emenda de 3 de setembro de 1926. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Rio de Janeiro, 7 de setembro de 1926, arts. 28 e 30.

⁸⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 17 de outubro de 1969 (Emenda Constitucional n.º 1 à Constituição de 1967). *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], [Brasília], 20 out. 1969 (retificada em 21 out. 1969; republicada em 30 out. 1969). Art. 152, § 1.º, inciso I. Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 11, de 13 de outubro de 1978. Pela EC n.º 22, de 1982, a redação referida não se aplicou às eleições daquele ano. Com a Emenda n.º 25, manteve-se limitadamente algumas restrições, com uma curiosidade: os partidos que não obtivessem os percentuais exigidos pela Constituição poderia preservar os respectivos mandatos, desde que optassem, no prazo de 60 dias, por quaisquer dos partidos remanescentes. Restrições que não foram implementadas em nenhuma das emendas mencionadas, porque expressamente derogadas nas eleições de 1982 (art. 217, da EC n.º 11, de 1978) e 1986 (art. 5.º, da EC n.º 25, de 1985).

⁸⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 17 de outubro de 1969 (Emenda Constitucional n.º 1 à Constituição de 1967). *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], [Brasília], 20 out. 1969 (retificada em 21 out. 1969; republicada em 30 out. 1969). Art. 152, § 2.º, incisos I e II, e § 3.º. Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 11, de 13 de outubro de 1978. Pela EC n.º 22, de 1982, a redação referida não se aplicou às eleições daquele ano. Com a Emenda n.º 25, manteve-se limitadamente algumas restrições, com uma curiosidade: os partidos que não obtivessem os percentuais exigidos pela Constituição poderia preservar os respectivos mandatos, desde que optassem, no prazo de 60 dias, por quaisquer dos partidos remanescentes. Restrições que não foram implementadas em nenhuma das emendas mencionadas, porque expressamente derogadas nas eleições de 1982 (art. 217, da EC n.º 11, de 1978) e 1986 (art. 5.º, da EC n.º 25, de 1985).

⁸⁹ RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 134.

⁹⁰ RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 134.

Apesar disso, omite-se Fávila Ribeiro relativamente à questão da constitucionalidade da barreira, nada obstante a incoerência do método de repartição de sobras e a necessidade de corrigi-lo, sob a invocação, inclusive, de um difuso “princípio de justiça na aritmética eleitoral”, que, melhor dito, deve significar incompatibilidade da restrição com o texto da Constituição.

Diante desse quadro, podemos afirmar, com Jairo Nicolau, em relação à igualdade eleitoral dos cidadãos, que “A alocação desproporcional ‘*malapportionment*’ de cadeiras parlamentares entre os diversos distritos eleitorais gera a violação do princípio liberal de que todos os cidadãos devem ter votos com pesos idênticos. Atualmente, o problema é incomum nas democracias tradicionais, mas comum no Brasil e em outros países da América Latina.”⁹¹

São várias as fórmulas de cálculo do quociente eleitoral e os modos de resolver os problemas da representação popular nos sistemas proporcionais. Aqui, aliás, podemos falar em sistema proporcional puro e proporcional limitado.

Como se disse anteriormente, no sistema proporcional de lista, dois métodos são geralmente utilizados para a distribuição das cadeiras entre os partidos: o método das maiores médias e o das maiores sobras. Pelo primeiro, a divisão dos votos dos partidos é feita por números em série. Ganham os partidos que obtêm as maiores médias; pelo segundo, a distribuição é realizada em dois estágios, apurando-se primeiro uma quota ou quociente — o resultado da divisão do total de votos pelo total de cadeiras a distribuir (Quota Hare) ou pelo número de cadeiras mais um (Quota Droop) — para o cálculo inicial das cadeiras; e em seguida, procede a distribuição das restantes pelo método das maiores sobras.⁹²

No sistema de maiores médias, pode-se adotar diversas formas de cálculo dos lugares no parlamento, utilizando-se das fórmulas do quociente eleitoral (com sistema de repartição de restos dos “restos maiores” ou “média maior”), do método de Hondt, do método de Sainte-Lagüe, ou o de Sainte-Lagüe modificado. Pela fórmula D’Hondt, os votos dos partidos são divididos por série de números iniciados por 1, 2, 3, 4 etc., enquanto a fórmula Sainte-Lagüe trabalha com série composta por ímpares (1, 3, 5, 7 etc.), distinguindo-se a fórmula de Sainte-Lagüe da última apenas quanto ao primeiro divisor, pela substituição de 1 por 1,4 (1,4, 3, 5, 7 etc.).⁹³

⁹¹ NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais. Uma Introdução*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 70.

⁹² NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais. Uma Introdução*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 37 e 42.

⁹³ NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais. Uma Introdução*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 37.

Para efeito de preenchimento das cadeiras em disputa em cada eleição proporcional, procede-se inicialmente ao cálculo do quociente eleitoral (Quota Hare ou Quota simples), obtido a partir da divisão do total de votos válidos pelo número de cadeiras a preencher. Computados seus votos, o partido e/ou coligação que não alcançar esse quociente não preenche cadeira alguma. Os demais partidos e/ou coligações elegem um representante para cada múltiplo do quociente eleitoral. Feita esta distribuição, a alocação das cadeiras eventualmente não ocupadas ocorre mediante a utilização sucessiva da fórmula D'Hondt de maiores médias, até que todas as cadeiras sejam distribuídas.⁹⁴

Segundo John Stuart Mill, o “grau de perfeição em representação parecia impraticável até que um homem de grande valor, por igual capaz de ampla visão geral e de planejamento de detalhes práticos — o sr. Thomas Hare — lhe provasse a possibilidade traçando um plano para levá-lo a efeito, constante de um projeto de ato do Parlamento — esquema que possui o mérito quase incomparável de realizar um grande princípio de governo de maneira a aproximar-se da perfeição ideal quanto ao objetivo especial em foco, enquanto preenche acidentalmente diversos outros objetivos de importância não menor.”⁹⁵

De acordo com o plano de Hare — continua Mill — “a unidade de representação — a quota de eleitores que teria o direito de fazer um membro — seria fixada pelo processo comum das médias, dividindo-se o número de votantes pelo número de cadeiras da Casa; e cada candidato que obtivesse essa quota seria eleito, por maior que fosse o número de eleitores locais que congregasse. [...] Para completar o número de membros necessários à Casa — continua ainda Mill — bem como com o fito de impedir que candidatos muito populares acumulem quase todos os sufrágios, é necessário, seja qual for o número de votos obtidos por algum candidato, que não se conte para a sua eleição mais votos do que a quota, contando-se o restante dos votos que lhe foram dados para o candidato seguinte nas respectivas listas que precisam deles e com este auxílio cheguem a completar a quota.”⁹⁶

Entre outras vantagens, entende Stuart Mill que o método referido assegura a representação, observada a proporção numérica, de qualquer divisão do corpo eleitoral não somente em relação a dois grandes partidos, juntamente com talvez algumas poucas minorias importantes em lugares particulares, mas a qualquer minoria da nação inteira, que consiste

⁹⁴ PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. *DICIONEL* – Dicionário Eleitoral, in *Página Oficial da CNE*, [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.cne.pt/dicionel/entradas/iguavoto.htm>. Arquivo capturado em 27 de julho de 2001.

⁹⁵ MILL, John Stuart. *O Governo Representativo*. Trad. E. Jacy Monteiro. 2.^a ed. São Paulo: Ibrasa, 1983, p. 93 (Título original: *Consideration On Representative Government*).

⁹⁶ MILL, John Stuart. *O Governo Representativo*. Trad. E. Jacy Monteiro. 2.^a ed. São Paulo: Ibrasa, 1983, p. 94 (Título original: *Consideration On Representative Government*).

em número suficientemente grande para ter direito a um representante, em princípios de igual justiça. Observa-se, portanto — e a conclusão é de nossa autoria — também aqui a preocupação em se resguardar o princípio da igualdade.

7. O EXAME DA CONSTITUCIONALIDADE

O problema da valoração do voto foi objeto, recentemente, de ampla discussão acadêmica,⁹⁷ envolvendo também os órgãos jurisdicionais relativamente à fixação do número de mandatos pelos diversos Estados da Federação, ou melhor, da limitação dos números mínimo e máximo de mandatos, em face da divisão territorial da representação parlamentar,⁹⁸ com derrogação — ao que parece — do conceito subjacente à cláusula nesse ponto. Mas o foi, segundo parece, sob outro ângulo, que aqui não se discute, ou seja, sob o fundamento da inconstitucionalidade das normas constitucionais, do professor alemão Otto Bachoff,⁹⁹ em face de suposta antinomia entre as normas eleitorais em causa.

Mas o debate sobre a super ou sub-representação parlamentar no Congresso já se achava presente nas discussões que levaram à aprovação do texto da Carta de 1934. Observa-se, com efeito, das Atas da Subcomissão

⁹⁷ NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. Inconstitucionalidade de Normas Constitucionais: a Questão do Artigo 45, § 1º., da Constituição Federal, *in Página da UFSC*, [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.cj.ufsc.br/~petdir/inconstituc.html>. Arquivo capturado em 27 de julho de 2001.

⁹⁸ “No caso da eleição presidencial, a circunscrição ou distrito eleitoral abrange todo o território nacional; nas eleições para governador de Estado, senador, deputado federal e deputado estadual, a circunscrição eleitoral coincide com os Estados da Federação, sendo que o Distrito Federal é a circunscrição para efeito da eleição do governador do Distrito Federal e dos deputados distritais; já a circunscrição eleitoral relevante no caso de eleições para prefeito e vereador, é o município” (Vide ZAULI, Eduardo Meira. Sistema Eleitoral e Representação Política, *in Revista Legislativa da Assembléia Legislativa de Minas Gerais*, [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.almg.gov.br/revistalegis/Revista24/sistema1.htm>. Arquivo capturado em 27 de julho de 2001.)

⁹⁹ A tese da inconstitucionalidade das normas constitucionais parece compatível com o sistema constitucional brasileiro. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal chegou a julgar inconstitucional dispositivos da Emenda Constitucional n.º 3, de 1993, e da Lei Complementar n.º 77, de 1993, que feriam o princípio da anterioridade tributária na instituição do famoso Imposto Provisória sobre Movimentação Financeira – IPMF (Vide BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 939-7 DF. [Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio – CNTC versus Presidente da República e Congresso Nacional]. Relator Ministro Sideny Sanches. 19 de setembro de 1993 (decisão na Medida Cautelar); 15 de dezembro de 1993 (Julgamento de mérito). *Diário da Justiça da União*, [Brasília], [vol. e n.º não indicados]. 17 dez. 1993 (Medida Cautelar) e 18 mar. 1994 (Julgamento de mérito), p., Seção e pt. não informados. *In Brasil - Supremo Tribunal Federal*, página na Internet [online], Disponível via WWW. URL <http://www.stf.gov.br>. Arquivo capturado em 3 de agosto de 2001). Em relação a normas do próprio corpo permanente, tenho minhas dúvidas, especialmente se, como no caso, se possa acomodar as disposições razoavelmente.

elaboradora do Anteprojeto, as diversas correntes existentes sobre o tema. Na Sessão de 8 de dezembro de 1932, por exemplo, Antunes Maciel ressaltando a sua posição parlamentarista, manifesta-se no sentido de que “Se o ponto de referência para a fixação do número de deputados nacionais é o próprio cômputo do eleitorado — conforme o voto aqui victorioso — não compreendo como se derive desse critério para delimitar aquelle número. Incorrer-se-ia em inconseqüência e cortar-se-ia o direito de representação a um vultoso eleitorado. Não me parece que o referido critério, vencedor, para índice de representação, possa ser adotado em absoluto para os Estados menores e, com restrições para os Estados maiores. O critério deverá ser uniforme, sejam quaes forem os efeitos.”¹⁰⁰

Discutindo emenda do constituinte Prudente de Moraes, diz Agenor de Roure que a proposta, calculando em pouco mais de quatro milhões os eleitores, correspondente a 10% (dez por cento) da população, “serviu de base para a tabella de representação do eleitorado, com quatro deputados no mínimo e 35 no máximo, por Estados, correspondendo esse mínimo à oitava parte do total apurado. Embora vencido, quanto ao princípio de representação proporcional ao eleitorado e não à população, tenho que me pronunciar sobre a emenda. Acredito que tão cedo não chegaremos a ter os quatro milhões de eleitores de que cogita a emenda.”¹⁰¹

As teses da representação igualitária entre as regiões de acordo com o critério da população, levantadas, inclusive, perante o Supremo Tribunal Federal, não foram acolhidas nem pela Constituição anterior nem pela atual Constituição, prevalecendo o ponto de vista oposto,¹⁰² dentro da compreensão da complexidade federativa brasileira.¹⁰³ Isso não significa, porém, que o sistema constitucional

¹⁰⁰ ATAS DA SUBCOMISSÃO ELABORADORA DO ANTEPROJETO 1932/1933. Brasília: Senado Federal. Secretaria de Documentação e Informação. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993, 135 (edição fac-similar).

¹⁰¹ ATAS DA SUBCOMISSÃO ELABORADORA DO ANTEPROJETO 1932/1933. Brasília: Senado Federal. Secretaria de Documentação e Informação. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993, 138 (edição fac-similar).

¹⁰² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5.10.1988, Seção 1, art. 45, § 1.º: “O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta deputados.”

¹⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 815 DF. [Estado do Rio Grande do Sul *versus* Congresso Nacional]. Relator Ministro Moreira Alves. 28 de março de 1996. *Diário da Justiça da União*, [Brasília], [vol. e n.º não indicados]. 10 mai. 1996, Seção 1, pt. 1. Por votação unânime, o

tenha descurado da idéia de igualdade do valor do voto, dentro das limitações definidas pelo constituinte de 1988.

Aliás, as afirmações genéricas que se fazem sobre o assunto estão a merecer melhores estudos. Por região, por exemplo, nas eleições de 1994 para a Câmara de Deputados a representação ficou assim distribuída: Sudeste, 179 deputados (35%); Nordeste, 151 deputados (29%); Sul, 77 deputados (15%); Norte, 65 deputados (13%); e Centro-Oeste, 41 deputados (8%).¹⁰⁴ Rápida comparação entre o número de habitantes do Brasil distribuídos entre os diversos Estados e o número de cadeiras de cada um na Câmara dos Deputados aponta para distorção importante apenas e tão somente quanto ao Estado de São Paulo.¹⁰⁵

No último Estado referido — o Estado de São Paulo — a defasagem chega a 37,7 cadeiras.¹⁰⁶ Os demais Estados representados a menor são Amazonas (0,2 cadeira), Bahia (0,5 cadeira), Minas Gerais (0,8 cadeira), Pará (1,4 cadeiras), Rio Grande do Norte (0,2 cadeira) e São Paulo (37,7 cadeiras). Super-representados estão o Acre (-6,5 cadeiras), Alagoas (-0,8 cadeira), Amapá (-7,0 cadeiras), Distrito Federal (-1,9 cadeiras), Espírito Santo (-0,8 cadeira), Goiás (-2,2 cadeiras), Maranhão (-1,1 cadeiras), Mato Grosso do Sul (-1,9 cadeiras), Mato Grosso (-0,9 cadeira), Paraíba (-1,8 cadeiras), Pernambuco (-1,5 cadeiras), Piauí (-1,8 cadeiras), Paraná (-1,3 cadeiras), Rio de Janeiro (-3,0 cadeiras), Rondônia (-3,9 cadeiras), Roraima (-7,5 cadeiras), Rio Grande do Sul (-0,3 cadeiras), Santa Catarina (-0,1 cadeira), Sergipe (-2,9 cadeiras) e Tocantins (-5,0 cadeiras). Eis o demonstrativo:

ESTADO	POPULAÇÃO**	ELEITORES*	MANDATOS	%POP./MAN.	MAN./POP.	SUB./SUPER
ACRE	557.226	318.955	8	0,3	1,5	-6,5
ALAGOAS	2.819.172	1.383.600	9	1,6	8,2	-0,8
AMAZONAS	2.813.085	1.368.084	8	1,6	8,2	+0,2
AMAPÁ	475.843	213.289	8	0,2	1,0	-7,0

Tribunal não conheceu da ação, por impossibilidade jurídica do pedido. Informação colhida da página eletrônica do Supremo Tribunal Federal (<http://www.stf.gov.br>).

¹⁰⁴ TAFNER, Paulo. *Proporcionalidades e Exclusão no Sistema Político-Eleitoral Brasileiro*, in página oficial do IPEA, [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0450.pdf>. Arquivo consultado em 15 de agosto de 2001.

¹⁰⁵ Dados preliminares colhidos do Censo 2000, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, capturados na internet, URL www.ibge.gov.br, em 12 de agosto de 2001, e da página do Tribunal Superior Eleitoral, idem, URL www.tse.gov.br, também em 12 de agosto de 2001.

¹⁰⁶ Considerada a população paulista de 36.969.476 habitantes, segundo os dados preliminares do Censo 2000, do IBGE, de uma população total do Brasil de 169.590.693 habitantes, ou 21%, arredondados. Aplicando-se a mesma proporção ao número de cadeiras para a Câmara de Deputados (513), teríamos, então, 107 vagas para o Estado. Como o limite constitucional é de 70 vagas, a sub-representação de São Paulo é de 37 deputados.

BAHIA	13.066.910	7.932.228	39	7,7	39,5	+0,5
CEARÁ	7.418.476	4.301.930	22	4,3	22,0	0,00
D. FEDERAL	2.043.169	1.267.925	8	1,2	6,1	-1,9
E. SANTO	3.094.390	1.916.884	10	1,8	9,2	-0,8
GOIÁS	4.996.439	2.948.932	17	2,9	14,8	-2,2
MARANHÃO	5.643.960	2.987.233	18	3,3	16,9	-1,1
M. GERAIS	17.866.402	11.815.183	53	10,5	53,8	+0,8
M. G. SUL	2.074.877	1.256.907	8	1,2	6,1	-1,9
M. GROSSO	2.502.260	1.516.451	8	1,4	7,1	-0,9
PARÁ	6.189.550	3.220.778	17	3,6	18,4	+1,4
PARAÍBA	3.439.344	2.223.259	12	2,0	10,2	-1,8
PERNAMBUCO	7.911.937	5.119.100	25	4,6	23,5	-1,5
PIAUI	2.841.202	1.781.150	10	1,6	8,2	-1,8
PARANÁ	9.558.454	6.384.210	30	5,6	28,7	-1,3
R. JANEIRO	14.367.083	9.971.830	46	8,4	43,0	-3,0
R. G. NORTE	2.771.538	1.728.975	8	1,6	8,2	+0,2
RONDÔNIA	1.377.792	836.179	8	0,8	4,1	-3,9
RORAIMA	324.152	170.620	8	0,1	0,5	-7,5
R. G. SUL	10.181.749	6.846.077	31	6,0	30,7	-0,3
S. CATARINA	5.349.580	3.516.811	16	3,1	15,9	-0,1
SERGIPE	1.781.714	1.081.138	8	1,0	5,1	-2,9
SÃO PAULO	36.969.476	23.321.034	70	21,0	107,7	+37,7
TOCANTINS	1.155.913	624.344	8	0,6	3,0	-5,0
SUB TOTAL	-	106.053.106	-	-	-	-
EXTERIOR	-	47.961	-	-	-	-
TOTAL	169.590.693	106.101.067	513	100%	513	-

Fontes: Tribunal Superior Eleitoral - TSE* e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.**

Para José Antonio Giusti Tavares, “O tema da desigualdade entre estados quanto ao potencial de representação na Câmara dos Deputados e suas diferentes implicações tem sido examinado sob diferentes ângulos na literatura sobre o sistema eleitoral brasileiro. Entre essas implicações encontra-se o incremento na super-representação dos grandes partidos, tradicionais e conservadores, e na sub-representação dos pequenos partidos, modernos e reformistas, originariamente geradas pela fórmula eleitoral, o método das mais fortes médias, e pela definição legal do quociente eleitoral como cláusula de exclusão.”¹⁰⁷

¹⁰⁷ TAVARES, José Antonio Giusti. O Sistema Político Brasileiro, in *Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul*. TAVARES, José Antonio Giusti e Raúl Enrique Rojo (org.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 301 (nota de rodapé n.º 1);

Para Jairo Marconi Nicolau, “o propósito da cláusula de exclusão é dificultar o acesso dos pequenos partidos ao Legislativo.” Na opinião ainda do mesmo jurista, “Quando muitos partidos obtêm votações inferiores aos valores definidos na cláusula de exclusão, gera-se, no agregado, uma alta distorção na relação entre votos e cadeiras recebidas pelos partidos, bem como um aumento do número de eleitores que têm seus votos ‘não contabilizados’, ou seja, não aproveitados pelo sistema eleitoral. Levados ao extremo — arremata — esses dois efeitos acabam produzindo resultados contrários aos princípios gerais da representação proporcional.”¹⁰⁸

Na Constituição brasileira, como na de Portugal, “os princípios fundamentais relativos ao sistema eleitoral não foram deixados à liberdade de conformação do legislador. Elas são *direito constitucional formal*. Isto significa que nas relações entre o sistema eleitoral e os elementos componentes do princípio democrático — designadamente o princípio da igualdade — se estabeleceu uma *prevalência* e uma *reserva de constituição*. Assim, o conteúdo da igualdade eleitoral não ficou dependente do sistema eleitoral. Mais claramente isto: o *princípio da igualdade eleitoral não é uma função do sistema eleitoral a regular pelo legislador*. Pelo contrário: o princípio da igualdade, juntamente com outros princípios constitucionais, possui um *carácter constitutivo* para a definição e conformação de todo o sistema eleitoral. Mas, para além das vinculações materiais que o legislador terá de observar no momento de concretização regulamentadora da lei ou leis eleitorais, a Constituição não deixou espaço livre de decisão quanto ao ponto fundamental: a *escolha do próprio sistema eleitoral*.”¹⁰⁹

Tem havido, nesse sentido, críticas à forma de cálculo da representação, havendo entre autoridades eleitorais quem tenha confessado que “ainda tem dificuldades de entender o cálculo matemático necessário, o qual atualmente é feito por computadores da Justiça eleitoral. Na verdade — continua essa autoridade — criaram uma forma legal de burlar a vontade do eleitor e da Constituinte de 1988, que estabeleceu ser as eleições diretas, não sendo, portanto, mais aplicáveis os arts. 105 a 113 do Código Eleitoral.”¹¹⁰

¹⁰⁸ NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais. Uma Introdução*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 47.

¹⁰⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 5.ª ed. Coimbra: Almedina, 1992, p. 443.

¹¹⁰ MELO, André Luís Alves de. Eleição no Brasil: um critério virtual, não condizente com a realidade nacional. *in Farol Jurídico* [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.faroljuridico.com.br/art-eleicaobr08.htm>. Arquivo capturado em 27 de julho de 2001.

A hipótese discutida no presente trabalho é a de que essa cláusula, que garante, como se viu, o direito de voto “com valor igual para todos”, parece não se compatibilizar com o sistema eleitoral adotado pelas leis em vigor no País, e utilizado nas eleições proporcionais para Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereador. Na verdade, a não aplicação da cláusula é fruto direto do nosso vetusto Código Eleitoral (Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965), editado após o golpe militar de 1964 e já na vigência do Ato Institucional n.º 1, do mesmo ano.¹¹¹ É interessante mencionar que o dispositivo da Carta de 1946 que tratava do direito de voto referia apenas a garantia da universalidade do sufrágio, exercido através do voto direto e secreto, bem assim pela representação proporcional dos partidos políticos nacionais, na forma da lei.¹¹² Não se fazia menção, portanto, à igualdade de valor do voto.

Ao disciplinar a forma de obtenção do quociente eleitoral, determinou a Lei n.º 4.737/65 a divisão do número de votos válidos apurados em cada eleição pelo número de lugares a preencher em cada circunscrição, desprezando-se a fração igual ou inferior a meio, ou elevando para um, em caso de infração superior.¹¹³ Estariam eleitos tantos candidatos registrados por um partido ou coligação quanto resultasse da divisão do número de votos válidos dados a eles (partido ou coligação) pelo quociente eleitoral, desprezadas as frações.¹¹⁴ O parágrafo único do dispositivo ainda previa a contagem, como válidos, dos votos em branco para determinação desse consciente, previsão que foi suprimida pelo art. 107, da Lei n.º 9504, de 30 de setembro de 1997.

Até aí, nada de muito grave na fórmula de cálculo, a não ser o artificial “acerto” da fração, bem assim a determinação de contagem dos votos brancos como válidos, elevando o

¹¹¹ O Código Eleitoral de 1965, aliás, foi sancionado pelo então presidente Humberto de Alencar Castelo Branco.

¹¹² BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, 19 set. 1946. Texto retificado no *DOU* e no Diário do Congresso Nacional, respectivamente, de 15 out. 1946 e 25 set. 1946. Art. 134. “O sufrágio é universal e direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer.” (CAMPANHOLE, Adriano e Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 4.ª edição, 1979, p. 252.)

¹¹³ BRASIL. Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], [Brasília], [vol., n.º e página não indicados], 19 jul. 1965, Seção 1, pt. 1. Art. 106. “Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.”

¹¹⁴ BRASIL. Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], [Brasília], [vol., n.º e página não indicados], 19 jul. 1965, Seção 1, pt. 1. Art. 107. “Determina-se para cada partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração.” Art. 108. “Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um partido ou coligação quantos o respectivo quociente eleitoral partidário indicar, na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido.”

quociente e, portanto, a barreira para a obtenção de lugares pelos partidos minoritários. Nesse sentido, a Constituição então em vigor assegurava tão-somente a universalidade e o segredo do voto direto e secreto, remetendo à lei ordinária a disciplina da representação proporcional.

O mais grave, porém, — e que constitui, fundamentalmente, o nosso objeto de estudo — era, e ainda é, a fórmula utilizada para preenchimento dos lugares que restassem em virtude do fracionamento, tudo ainda, ao que parece, de acordo com a Constituição de 1946. Com efeito, para o cálculo das médias partidárias necessárias ao preenchimento dos lugares restantes, dividir-se-ia o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao partido ou coligação¹¹⁵ que apresentasse a maior média um dos lugares a preencher, e assim sucessivamente. E — o pior de tudo — dispunha o § 2.º do mesmo dispositivo que só poderiam concorrer à distribuição dos lugares os partidos e coligações que tivesse obtido quociente eleitoral.

Na verdade, o que se proibiu na Lei, foi obliquamente permitido no cálculo das sobras às grandes legendas, ou seja a participação no cálculo das sobras com quociente inferior ao obtido pelo partido excluído.¹¹⁶ Isso significava claramente o estabelecimento de cláusula de barreira em relação aos partidos minoritários, afastados *a priori* da distribuição desses lugares. E tal se explica facilmente, em modo matemático.

A atual Constituição dispõe que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: ...”.¹¹⁷ Nenhuma das Constituições brasileiras anteriores dispôs expressamente sobre o valor do voto. Com efeito, tratou a Carta Imperial de 1824 apenas das “eleições indiretas para deputados e senadores para a Assembléia Geral e Conselhos Gerais das Províncias; sobre quem podia, ou não, votar nas Assembléias Paroquiais e sobre quem era elegível, legando ‘a lei complementar’ a missão de marcar o ‘modo prático das eleições, e o número de deputados relativamente à população do Império’ (arts. 90 a 97).”¹¹⁸

¹¹⁵ Na redação original do dispositivo não se fazia referência às coligações. Essa referência foi introduzida pela Lei n.º 7.454, de 30 de dezembro de 1985 (publicada no *DOU* de 31 de dezembro do mesmo ano).

¹¹⁶ A não concorrência à distribuição dos lugares pelos partidos que não tivessem obtido quociente eleitoral, conforme o § 2.º, do art. 109, do Código Eleitoral.

¹¹⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5.10.1988, Seção 1, art. 14, *caput*.

¹¹⁸ CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 2.ª ed. São Paulo: Edipro, 1992, p. 19.

Podemos dizer, como Canotilho diz em relação à Carta portuguesa, que “A Constituição, ao consagrar o sistema proporcional — e acrescentaríamos: o direito de voto igual para todos — como elemento caracterizador da ordem constitucional, parece ter apontado para a inadmissibilidade da marginalização de quaisquer forças partidárias.”¹¹⁹

Para Canotilho, “da exigência de igual valor quanto ao resultado deriva também a exigência (para além da proporcionalidade) de não condicionamento da possibilidade de representação à obtenção de percentagens globais mínimas — proibição de cláusulas-barreira.”¹²⁰

8. CONCLUSÕES

Dentre as conclusões a que chegamos com a realização desse breve e despretensioso estudo, podemos enumerar:

- a) Sistemas eleitorais são conjunto de regras que disciplinam a transformação dos votos sufragados pelo eleitorado no dia das eleições em mandatos executivos ou legislativos, conforme a constituição do País e se dividem em duas grandes famílias: a representação majoritária e a representação proporcional, com os respectivos sistemas;
- b) A implementação de fórmulas ou sistemas eleitorais distorcidos pode desvirtuar a igualdade do valor do voto, se desobedecido o princípio do mesmo peso e valor do voto no resultado das eleições, particularmente nos sistemas proporcionais, colocando-se então o problema de saber se a igualdade do voto deve ser efetiva ou se bastará uma igualdade “relativa”, escamoteadora da igualdade constitucional;
- c) O sistema proporcional tem sido, dentre todos os sistemas eleitorais, o que mais se aproxima da equidade do sistema representativo, mas as restrições que lhe podem ser impostas, mediante a instituição de

¹¹⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 5.^a ed. Coimbra: Almedina, 1992, p. 445.

¹²⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 5.^a ed. Coimbra: Almedina, 1992, p. 439. PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. *DICIONEL – Dicionário Eleitoral*, in *Página Oficial da*

barreiras, cláusulas de exclusão ou outras fórmulas limitadoras, como, v.g., o método das médias mais fortes, geralmente atentam contra a essência do sistema, o direito de representação pelo princípio da isonomia do valor do voto;

- d) A Constituição de 1988, ao introduzir a igualdade do valor do voto como novo ingrediente no sistema proporcional adotado no Brasil, parece haver assentado em relação ao sistema proporcional de eleições no Brasil, o que se afirma do sistema português, ou seja, que “a imposição de cláusulas de barreira constitui, regra geral, uma distorção de proporcionalidade;
- e) Embora seja comum a todas as fórmulas e sistemas de eleições proporcionais um grau maior ou menor de desproporção, a eliminação ou redução dessa desproporcionalidade constitui a idéia-chave de qualquer democracia fundada na representação proporcional, como se conclui da inscrição da igualdade de voto como um dos valores da atual Constituição do Brasil;
- f) Sendo relevante que a nenhum eleitor se possa atribuir valor de voto superior a qualquer outro, a expressão contida no art. 14, da Constituição, constitui mais do que a simples relação de igualdade de voto entre eleitores, do que o princípio *one man, one vote*, para trazer a idéia da igualdade da representação, segundo a qual a cada eleito deve corresponder o mesmo número o número aproximado de habitantes, com as derrogações constantes apenas da Constituição;

Esperamos, com essa pequena contribuição, ajudar no debate que se trava no âmbito do Direito Eleitoral sobre tão relevante matéria, buscando desvendar o sentido para o qual a significação da ação humana e o próprio Direito foram concebidos: constituir-se em conhecimento e, em por conseguinte, em instrumento de diálogo e convivência humana para a concretização das relações de justiça, daí o adjetivo, o termo “jurídico”, a expressão “jurídica”, que não deixa de ser conceito indeterminado, mas que se faz claro ao menor sinal de ação justa ou injusta, seja na consciência da autoridade mais condecorada, seja no coração da pessoa mais simples.

9. BIBLIOGRAFIA:

- ÁUSTRIA. Constituição Austríaca de 1929. [Online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.georgetown.edu>. Arquivo capturado em 28 de julho de 2001.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil], Brasília, n.º 191-A, p. 1-32, 5.10.1988, Seção 1. (ATAS DA SUBCOMISSÃO ELABORADORA DO ANTEPROJETO 1932/1933. Brasília: Senado Federal. Secretaria de Documentação e Informação. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993, 851-854 (edição fac-similar).
- BRASIL. Dados preliminares colhidos do Censo 2000, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, capturados na internet, URL www.ibge.gov.br, em 12 de agosto de 2001, e da página do Tribunal Superior Eleitoral, idem, URL www.tse.gov.br, também em 12 de agosto de 2001.
- BRASIL. Lei n.º 1.164, de 24 de julho de 1950. Substitui o Código Eleitoral. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, [Brasília], [vol., n.º e página não indicados], 27 jul. 1950, Seção 1, pt. 1.
- BRASIL. Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, [Brasília], [vol., n.º e página não indicados], 19 jul. 1965, Seção 1, pt. 1.
- BRASIL. Lei n.º 5.682, de 21 de julho de 1951 e alterações posteriores. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. *Diário Oficial [da República dos Estados Unidos do Brasil]*, [Rio de Janeiro], [vol., n.º e página não indicados], 22 jul. 1971, Seção 1, pt. 1.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 815 DF. [Estado do Rio Grande do Sul versus Congresso Nacional]. Relator Ministro Moreira Alves. 28 de março de 1996. *Diário da Justiça da União*, [Brasília], [vol. e n.º não indicados]. 10 mai. 1996, Seção 1, pt. 1. Por votação unânime, o Tribunal não conheceu da ação, por impossibilidade jurídica do pedido. Informação colhida da página eletrônica do Supremo Tribunal Federal (<http://www.stf.gov.br>).
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 939-7 DF. [Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio – CNTC versus Presidente da República e Congresso Nacional]. Relator Ministro Sideny Sanches. 19 de setembro de 1993 (decisão na Medida Cautelar); 15 de dezembro de 1993 (Julgamento de mérito). *Diário da Justiça da União*, [Brasília], [vol. e n.º não indicados]. 17 dez. 1993 (Medida Cautelar) e 18 mar. 1994 (Julgamento de mérito), p., Seção e pt. não informados. In Brasil - Supremo Tribunal Federal, página na Internet [online], Disponível via WWW. URL <http://www.stf.gov.br>. Arquivo capturado em 3 de agosto de 2001).
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 19.285 DF. [Partes não informadas]. Relator Ministro Barros Barreto. 22 de novembro de 1951. *Diário da Justiça da União*, [Brasília], [vol. 00070-02, n.º não indicados]. 26 out. 1953, p. 3.196, Seção 1, pt. 1.

- BRITTO, Luiz Navarro de. A Representação Proporcional, *in Revista Brasileira de Estudos Políticos*. [Local e editora não informados], 1965, vol. 19, p. 237-55. Citado por TAVARES, José Antonio Giusti. O Sistema Político Brasileiro, *in Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul*. TAVARES, José Antonio Giusti e Raúl Enrique Rojo (org.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- CAMPANHOLE, Adriano e Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 4.^a ed. São Paulo: Atlas, 1979.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 5.^a ed. Coimbra: Almedina, 1992.
- CRETELLA Jr., José. *Comentários à Constituição de 1988*. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, vol. 2.
- ESPAÑA. Constitución Española [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.congreso.es/funciones/constitucion/indice.htm>. Arquivo capturado em 28 de julho de 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990, vol. 1.
- FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989, vol. 1.
- LIJPHART, Arend. *As Democracias Contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989, p. 201, *apud* RODRIGUES, Ricardo. Barreira Legal nos Sistemas Eleitorais Proporcionais, *in Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 32, vol.126, abr./jun. 1995, p. 47-54.
- MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais; o Brasil numa Perspectiva Comparativa. *Novos Estudos*, n.º 29, mar. 1991, p. 36, *apud* RODRIGUES, Ricardo. Barreira Legal nos Sistemas Eleitorais Proporcionais, *in Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 32, vol. 126, abr./jun. 1995, p. 47-54.
- MELO, André Luís Alves de. Eleição no Brasil: um critério virtual, não condizente com a realidade nacional. *in Farol Jurídico* [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.faroljuridico.com.br/art-eleicaobr08.htm>. Arquivo capturado em 27 de julho de 2001.
- MILL, John Stuart. *O Governo Representativo*. Trad. E. Jacy Monteiro. 2.^a ed. São Paulo: Ibrasa, 1983 (Título original: *Consideration On Representative Government*).
- MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 8.^a ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. Inconstitucionalidade de Normas Constitucionais: a Questão do Artigo 45, § 1º., da Constituição Federal, *in Página da UFSC*, [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.cci.ufsc.br/~petdir/inconstituc.html>. Arquivo capturado em 27 de julho de 2001.
- NICOLAU, Jairo Marconi. Notas sobre os Quatro Índices mais Utilizados nos Estudos Eleitorais, *in O Sistema Partidário Brasileiro. Diversidade e Tendências*

- 1982-94. TAVARES, José Antonio Giusti *et al.* Olavo Brasil de Lima Jr. (org.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 313-320.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais. Uma Introdução*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. *DICIONEL – Dicionário Eleitoral*, in *Página Oficial da CNE*, [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.cne.pt/dicionel/entradas/claubar.htm>. Arquivo capturado em 27 de julho de 2001.
- PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. 4.^a Revisão. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1997.
- REALE, Miguel. O Sistema de Representação Proporcional e o Regime Presidencial Brasileiro, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. São Paulo: [editora não informada], 1959, vol. 7, p. 9-44 (citado por TAVARES, José Antonio Giusti. O Sistema Político Brasileiro, in *Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul*. TAVARES, José Antonio Giusti e Raúl Enrique Rojo (org.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 301).
- REIS, Palhares Moreira. *As Eleições Indiretas no Brasil*. Recife: Editora Universitária da UFPE, vol. 1, 1999.
- _____. *Direito Eleitoral*. Parte do Capítulo 10 sobre a nova Lei dos Partidos Políticos no Brasil (texto em preparo), cedida gentilmente pelo autor para a elaboração deste trabalho, que cita o art. 148, parágrafo único, do Código Eleitoral de 1950.
- _____. O Caráter Nacional do Partido Político, in *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*. São Paulo: [editora não informada], vol. 114, 1990, p. 11, n.º 5 da Coletânea.
- RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 134.
- RODRIGUES, Ricardo. Barreira Legal nos Sistemas Eleitorais Proporcionais, in *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 32, vol. 126, abr./jun. 1995, p. 47-54.
- SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Sociedade e Política no Brasil*. São Paulo: Difel, 1973 (citado por TAVARES, José Antonio Giusti. O Sistema Político Brasileiro, in *Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul*. TAVARES, José Antonio Giusti e Raúl Enrique Rojo (org.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 301).
- SWEDEN. Constitution Sweden of 1 January 1975. [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.georgetown.edu>. Arquivo capturado em 28 de julho de 2001.
- TAFNER, Paulo. *Proporcionalidades e Exclusão no Sistema Político-Eleitoral Brasileiro*, in *página oficial do IPEA*, [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0450.pdf>. Arquivo consultado em 15 de agosto de 2001.

TAVARES, José Antonio Giusti. O Sistema Político Brasileiro, *in Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul*. TAVARES, José Antonio Giusti e Raúl Enrique Rojo (org.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ZAULI, Eduardo Meira. Sistema Eleitoral e Representação Política, *in Revista Legislativa da Assembléia Legislativa de Minas Gerais*, [online], Disponível na Internet via WWW. URL <http://www.almg.gov.br/revistalegis/Revista24/sistema1.htm>. Arquivo capturado em 27 de julho de 2001.)

SISTEMAS DE CONTROLE DO PROCEDIMENTO ELEITORAL¹

Sivanildo de Araújo Dantas

Bacharel em Direito, Servidor do TRE/RN e sócio do IBRADE – Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral.

– CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A forma de se realizar eleições não se dá em todos os povos pelos mesmos meios. Analisando os diversos sistemas de controle do procedimento eleitoral adotados nos países ocidentais, verificamos a consolidação de três modelos básicos: o clássico, o judicial e o misto. A credibilidade do procedimento eleitoral nesses diversos sistemas depende fundamentalmente da forma como são organizadas as eleições e de quem tem legitimidade para exercer essa atribuição. São imprestáveis eleições competitivas e periódicas nas quais todos os cidadãos tenham o direito de participar, se a organização, a votação, a apuração ou, em último caso, a diplomação, estando sujeitas às mais variadas intromissões, venham a adulterar a livre manifestação e vontade do eleitor.

O que importa dizer é que cada povo, diante dos seus costumes, tenha um sistema que, incubindo-se de organizar e realizar eleições, realmente transmita a verdade das urnas. Só assim haverá representação justa.

Discorreremos, a seguir, acerca de cada um desses sistemas.

– SISTEMA CLÁSSICO

Também conhecido como de verificação de poderes, parlamentar ou político, esse sistema entrega o controle das eleições políticas ao próprio

¹ O conceito de sistema aqui empregado guarda consonância com o modo, a técnica ou o método de realizar as eleições, bem como diz respeito ao aparelho estatal responsável pela sua aplicação.

A expressão sistema eleitoral pode ser empregada ainda em duas acepções diferentes: sistema eleitoral como um conjunto de normas que, elaborado casuisticamente pelo legislador, poderia, por um ângulo de observação imaginar-se assistemático. Em face dessa afirmação e para facilitar o seu manejo pelos operadores do direito, a ciência do Direito Eleitoral concebe-o como uma realidade sistemática.

A outra forma de sistema eleitoral é aquela concebida como modo de escrutínio e, segundo José Antônio Giusti Tavares (In: Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas – p. 33), "[...] *são construções institucionais política e estrategicamente concebidas, e tecnicamente realizadas, para viabilizar e sancionar a representação política*". Na obra deste autor vamos encontrar referência a três tipos de sistemas eleitorais: o majoritário, o proporcional e o misto, todos com suas derivações, que não cabe discorrer no âmbito deste trabalho, mas que remetemos o leitor para a obra citada, caso queira se aprofundar na matéria.

O sistema eleitoral adotado no Brasil, nesta acepção, é o majoritário e o proporcional. Este último utiliza-se da fórmula do quociente eleitoral tradicional, com a divisão dos restos pelas maiores médias (arts. 106, 107 e 109, I e II, do Código Eleitoral).

parlamento. Os países que o adotam têm dentro do próprio parlamento órgãos especialmente criados com a incumbência de realizar as eleições². A característica fundamental desse sistema consiste no fato de a organização, a execução e a aferição de poderes (diplomação) serem efetivadas pelos próprios órgãos Executivo e Legislativo. Os seus defensores justificam-no com o argumento de que essa é uma forma de se respeitar o princípio da separação dos poderes, pois os poderes dos seus membros somente poderão ser aferidos por eles próprios.

As questões *interna corporis* porventura surgidas no bojo do referido sistema estão, a princípio, imunes ao controle judicial, devendo ser resolvidas exclusivamente no âmbito de atuação parlamentar.

O Brasil já conheceu esse sistema³. Com efeito, ele foi adotado pela Constituição Imperial de 25 de março de 1824, que, em seu art. 21, determinava: "A nomeação dos respectivos Presidentes, Vice-Presidentes e Secretários das Câmaras, verificação dos poderes de seus membros, juramento e sua polícia interior, se executarão na forma dos seus Regimentos"⁴.

Esse sistema, conforme analisado por Pimenta Bueno, citado por Afranio Faustino de Paula Filho, "não funcionou a contento entre nós, embora possa ser encontrado, ainda nos dias de hoje, sem problemas, em outros Estados"⁵.

Realmente, segundo Olivar Coneglian, a Argentina, o México, a Itália, a Dinamarca e a Bélgica, entre outras nações, adotam atualmente esse sistema.

– SISTEMA JUDICIAL

Por esse sistema a organização, a execução e a aferição de poderes dos membros dos Poderes Executivo e Legislativo ficam a cargo exclusivamente do Poder Judiciário.

A crítica que se pode fazer a ele é a de que a realização das eleições para eleger os membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo pelo Poder Judiciário feriria o tão propalado e caro princípio da tripartição dos poderes, por se tratar de matéria da economia interna desses poderes.

Por outra ótica, poder-se-ia alegar em defesa desse sistema o fato de que a realização das eleições dos parlamentares e dos chefes do executivo por um terceiro órgão estatal, desinteressado e imparcial quanto aos participantes do pleito, seria mais seguro e mais justo. Nesse sentido, obtempera Clémerson Merlin Clève, da necessidade e importância de um sistema de controle do procedimento eleitoral que esteja fora da órbita dos poderes envolvidos no pleito. Pela sua ensinança, teríamos "*um controle imparcial, desinteressado e apolítico, de modo que apenas o Poder Judiciário poderia atender a essas exigências*".⁶

É importante, para bem esclarecer esse ponto, que se fixe, com o auxílio da história, o momento em que surgiu esse sistema no mundo civilizado.

² Há países em que esse controle fica a cargo de uma comissão especializada nomeada pelo parlamento, porém não pertencente ao mesmo.

³ Outros países como a Bélgica, a Dinamarca, a Finlândia e a Itália também adotaram esse sistema.

⁴ Constituições do Brasil. P.19

⁵ Sistemas de Controle do Processo Eleitoral. P. 11.

⁶ CLÈVE, Clémerson Merlin. Temas de direito constitucional. São Paulo: Acadêmica, 1993. p. 93.

Podemos vislumbrar os rudimentos desse sistema na Antiguidade Clássica, especialmente em Atenas e em Roma. Ali, naquela época, cabia a alguém imparcial, em relação aos participantes das eleições, recolher os votos, apreciar as inelegibilidades e as nulidades, resolver as contestações e ao final proclamar o resultado. Na Grécia, essa pessoa era o presidente da *Eclesia*; em Roma, era o presidente da *Comitia*.

Modernamente o berço do sistema judicial de controle das eleições é a Inglaterra do último quartel no século XIX. Jacques Cadart, citado por Afrânio Faustino de Paula Filho, lembra que a Inglaterra do século XIX tinha uma das organizações eleitorais mais corrompidas do mundo, em que "*os eleitores eram vendidos a preços variáveis, segundo a importância do corpo eleitoral, mas que podiam atingir a várias centenas de libras, senão muitos milhares, envolvendo ainda distribuições de bebidas, de refeições e de cargos públicos*. Continuando, acrescenta: "*a partir de 1885, a honestidade de suas eleições é um modelo para o resto do mundo, de vez que as eleições passaram a ser verificadas por magistrados*".⁷

No Brasil, vamos encontrar os rudimentos desse sistema com a reforma eleitoral de 1916 (Leis nºs 3.139 e 3.208), quando os magistrados passaram a atuar diretamente na apuração da votação. Na exposição de motivos da atual reforma eleitoral brasileira, o Ministro Costa Porto constatou que "*Mais do que a reforma de 1875, a de 1916 foi considerada, por muitos, como o 'ponto de partida para a criação da Justiça Eleitoral'*"⁸.

Na atualidade, o melhor exemplo desse sistema é o adotado no Brasil. Aqui, a nossa Constituição criou um órgão judicial com atribuição específica para realizar as eleições políticas e aferir o poder aos eleitos.

No Direito Comparado não encontramos paradigma perfeito do nosso sistema. Apenas para ilustrar, referenciamos alguns modelos que em alguns pontos se assemelham ao adotado no Brasil. O da Grécia, que instituiu o Tribunal Superior das Atividades Eleitorais; o Chile, com o Tribunal Qualificador das Eleições, e o México, com o Tribunal Superior Eleitoral. Todos eles, no entanto, com órgãos estatais de organização e execução das eleições totalmente diferentes do nosso. Apenas no que se refere às instâncias recursais é que se assemelham ao adotado no nosso país.

O sistema judicial de controle do procedimento eleitoral adotado no Brasil é uma criação genuinamente brasileira e surgiu para atender aos reclamos de uma época, como resposta às eleições fraudulentas e violentas praticadas no Brasil- Império e no período da República Velha⁹.

⁷ PAULA FILHO, Afrânio Faustino de. P. 15.

⁸ Reforma da Legislação Eleitoral - Proposta do TSE. P. 8.

⁹ De acordo com esse Sistema haveria um órgão específico desvinculado dos Poderes Legislativo e Executivo com a incumbência de organizar o eleitorado, proceder as eleições e diplomar os eleitos garantindo-se, assim, isenção e a legitimidade dos eleitos. Esse Sistema foi introduzido no nosso ordenamento jurídico através do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que criou a Justiça Eleitoral e o primeiro Código Eleitoral nacional.

– SISTEMA MISTO

Esse sistema de controle de aferição do procedimento eleitoral é também conhecido como Semiparlamentar ou do Tribunal Especial. Ele se vale, na sua composição, de membros da sociedade civil, de parlamentares e de magistrados. Muitos países o adotam, tendo ele a vantagem de ser bastante democrático na sua composição, evitando, com isso, as críticas atribuídas aos dois outros sistemas anteriormente citados.¹⁰

O referido sistema surgiu na Europa a partir do descontentamento com o sistema parlamentar. O primeiro país a adotá-lo, consoante informação colhida de Afranio Faustino de Paula Filho, foi a Alemanha, que em 1919 o inseriu no art. 31 da Constituição de Weimar, verbis:

"Junto à Assembléia Nacional é instituído um Tribunal Especial para a verificação das eleições e mais com a incumbência de conhecer das questões de perda de mandato de Deputado. O Tribunal de verificação de eleições compõe-se de membros da Assembléia Nacional, eleitos por ela para uma legislatura e de membros do Tribunal Administrativo da República, nomeados pelo Presidente da República, mediante proposta da respectiva Presidência".

Esse modelo foi adotado por diversos países, como a Tchecoslováquia (1924); o Chile (1925); a Nicarágua (1939); as Filipinas (1939) e o Equador (1946)¹¹.

Para os seus defensores ele une as vantagens dos sistemas anteriores: a flexibilidade e o informalismo do sistema parlamentar, com a serenidade típica da atividade jurisdicional. Para Charnay, citado por Afranio Faustino de Paula Filho, ele "concilia os imperativos jurídicos com a oportunidade política".¹²

– CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante desta breve pesquisa constatamos, nos Estados democráticos modernos que utilizam as eleições como forma de se alcançar o poder estatal (no Legislativo e no Executivo), a existência e utilização de três sistemas de controle do procedimento eleitoral: o clássico, o judicial e o misto.

Após evidenciarmos as conveniências e inconveniências de cada um desses Sistemas, ainda que *in passant*, chegamos à conclusão de que não existe sistema de controle de procedimento eleitoral perfeito. Todos têm virtudes e defeitos. Talvez, por fim, o que se devesse perguntar para concluir este trabalho fosse: qual será o melhor modelo a ser adotado pela sociedade brasileira? Questionamento como esse que ora se põe não pode ser desenvolvido no âmbito de um artigo como este. Poderíamos, no entanto, responder dizendo que o melhor modelo seria aquele que contivesse o mínimo de erros e o máximo de acertos de forma que a verdade da eleição não fosse distorcida pela fraude ou abuso de poder deformando a legitimidade da representação popular. Porém, isso não seria dizer muito, pois

¹⁰ Sobre o tema do presente capítulo encontra-se exame mais amplo e detalhado nas obras dos autores referenciados.

¹¹ Muito embora com outras denominações esse sistema também foi experimentado por outros países como a Áustria (1920); a Alemanha Federal (1949); a Síria (1953) e a França (1958).

¹² Sistemas de Controle do Processo Eleitoral. P. 13.

cairíamos numa petição de princípios, isto é, num raciocínio circular, e não chegaríamos a lugar algum. Apesar disso, torna-se imperioso afirmar que o atual modelo Judiciário brasileiro vem cumprindo a sua missão a contento, assegurando a fidelidade da representação política em todas as suas fases.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- BRASIL. **Constituições do Brasil**. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986. v.1.
- CLÈVE, Clémerson Merlin. **Temas de direito constitucional**. São Paulo: Acadêmica, 1993. p.93.
- PAULA FILHO, Afranio Faustino de. **Sistemas de controle do processo eleitoral**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.
- PORTO, Walter da Costa (Org.). **Reforma da legislação eleitoral**: proposta do TSE. Brasília: SDI, 1996.
- TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**: Teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

- BRAGA, Hilda Soares. **Sistemas eleitorais do Brasil: 1821 - 1988**. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1990.
- BROSSARD, Paulo (Org.). **Idéias políticas de Assis Brasil**. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1989.
- BROSSARD, Paulo (Org.). **Idéias políticas de Assis Brasil**. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1990. v. 2.
- CITADINI, Antonio Roque. **Código eleitoral anotado e comentado**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1986.
- COULANGE, Fustel de. **A cidade antiga**: estudo sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma. Tradução de Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. 12. ed. São Paulo: Hemus, 1996.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 2001. (Coleção biblioteca básica brasileira).
- JOBIM, Nelson; PORTO, Walter da Costa (Org.). **Legislação eleitoral no Brasil**: do século XVI a nossos dias. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Biblioteca, 1996.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LYRA, Augusto Tavares de. **Regime eleitoral**: 1821-1921. Modelos alternativos de representação política no Brasil e regime eleitoral. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. 161 p.
- PORTO, Walter Costa (Ed.). **Estudos eleitorais**, Brasília: TSE, v.1, n.1, 1997.
- RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- WILHELM, Werner. **Paidéia: a formação do homem grego**. 3. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

