



Revista do TRE/RS

Ano II — Número 2 — Janeiro a abril de 1997

Da não-recepção do art. 109, § 2º, e do art. 111 do Código Eleitoral pela atual Constituição Federal

Dr. Ricardo Luiz da Costa Tjäder²³

Estabelece o parágrafo 2º, do art. 109 do Código Eleitoral que **“Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos que tiverem obtido o quociente eleitoral.”**

Estou plenamente convencido de que esta norma legal não foi recepcionada pela atual Constituição Federal. Ocorre que antes da edição de nossa atual Carta Magna eram do mesmo nível legal as normas que estabeleciam que nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais seria obedecido ao princípio da representação proporcional (Art. 84 do Código Eleitoral) e a que estabelecia a exclusão da distribuição de lugares do partido que não tivesse atingido o quociente eleitoral (a acima reproduzida), que integravam o mesmo diploma legal, o Código Eleitoral. Além da mesma graduação legal entre as duas normas, pertenciam elas ao mesmo diploma legal, o que exigia uma interpretação integrativa das duas normas, especialmente porque havia expressa previsão de que a mesma lei (o Código Eleitoral) estabeleceria o que era princípio da representação proporcional, na forma desta lei. Assim sendo, à época, podia ser considerada que a exclusão dos partidos que não tivessem atingido o quociente eleitoral, integrava a

própria definição do que era eleição pelo sistema proporcional.

Entretanto, com a edição da atual Constituição Federal, algumas mudanças ocorreram nesta área. O sistema proporcional que era previsto para eleições para os legislativos federal (com exclusão do Senado), estaduais e municipais, apenas em legislação ordinária, passou a ser previsto na própria Constituição Federal. E, como já afirmei em outra oportunidade (Enfoques Jurídico-Políticos das Trocas de Partidos, in Anais do I Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral), **“ao ser alçada a categoria de disposição constitucional, indiscutivelmente aumentou consideravelmente seu grau de relevância”**.

A determinação de que estas eleições deverão obrigatoriamente seguir o sistema proporcional está prevista nos arts. 45 (Câmara Federal) e 27, parágrafo 1º, (que manda aplicar ao mandato dos Deputados Estaduais as regras que a Constituição estabeleceu sobre sistema eleitoral, e o que estabeleceu foi o sistema proporcional para a eleição de Deputados Federais, que deve, então, ser o aplicado também para as eleições de Deputados Estaduais). Observo que em relação à eleição para os legislativos municipais não estabeleceu a Constituição Federal, de modo expresso, qual o sistema eleitoral que deveria ser seguido, mas em atenção ao princípio da simetria, deve-se entender que a eleição em nível municipal segue o mesmo sistema adotado em nível federal e estadual (o que, aliás, tem sido entendido sem nenhuma discussão em todas as eleições municipais realizadas posteriormente à Constituição).

Mas, o que muda com a circunstância de a eleição pelo sistema proporcional ter sido previsto na Constituição Federal e não mais na legislação ordiná-

²³ Juiz de Direito em Cruz Alta

ria?

Em primeiro lugar, o que não é o que interessa à espécie, passou a ser mais difícil a sua substituição por outro sistema eleitoral (sistema distrital, por exemplo), pois agora é necessário a edição de Emenda Constitucional para afastar a incidência deste sistema nas eleições, com o necessário e difícil quórum qualificado de 3/5 dos membros da Câmara e do Senado.

Além disto, ao estabelecer o sistema proporcional nas eleições legislativas, disse a Constituição Federal que tem que haver na representação legislativa o respeito à proporcionalidade; que cada partido tenha direitos ao número de representantes populares demonstrada pela sua força eleitoral na proporção da força eleitoral dos demais partidos participantes do pleito. Assim sendo, transformando em exemplo prático, que quem fez 10% dos votos tenha 10% das vagas no respectivo Poder Legislativo, que quem fez 20% dos votos tenha direito a 20% das vagas e assim por diante.

Esta exigência de representação segundo a proporção de votos tem caráter extremamente democrático, pois dá amplamente ao povo o direito de decidir a força que cada partido deverá ter no Poder Legislativo respectivo e também porque valoriza todos os votos, mesmo os que não forem dados aos candidatos campeões de votação, pois poderão no mínimo influenciar na proporcionalidade, bem como os votos dados apenas à legenda. O eleitorado, e somente ele, decide a proporção que deseja que haja entre os vários partidos que participaram do pleito.

Tendo em vista a inserção do sistema proporcional da Constituição Federal, esta, não poderá nenhuma norma de hierarquia legislativa inferior, estabelecer regras do sistema proporcional,

que façam com que ele não seja, na prática, efetivamente proporcional, pois isto atentaria contra o disposto de forma literal na Constituição, e também, no espírito das referidas normas, que quer que as representações dos partidos sejam efetivamente proporcionais. Não é dado a legislação ordinária estabelecer exceções ao respeito puro e absoluto ao sistema da representação proporcional.

Ocorre, entretanto, que o parágrafo 2º, do Art. 109 do Código Eleitoral, que agora é norma de hierarquia inferior em relação a estes disciplinamentos constitucionais, causa, em verdade, uma ruptura no sistema proporcional, pois faz ela com que apesar de o sistema ser denominado de proporcional, cause ele representações não proporcionais entre os partidos, pois impede a participação de alguns partidos no cálculo da representação e favorece, em níveis incríveis, outros partidos (normalmente os mais fortes), que serão representados com uma representação maior do que a correspondente à proporcionalidade dos seus votos totais.

No quadro anexo, apresento alguns exemplos destas discrepâncias, verificadas em eleições municipais do estado do Rio Grande do Sul, nas eleições de 1988 e 1992. Estas discrepâncias chegam a ser tão grandes que muitas vezes, alteram a maioria parlamentar na casa legislativa. Em alguns casos, partidos que atingiram aproximadamente 40% dos votos, conseguem em virtude da exclusão dos partidos que não atingiram o quociente eleitoral, fazer mais de 50% da representação popular. Não podemos nos esquecer que o número de vagas de cada partido deve corresponder ao efetivo percentual de votos que os eleitores deram para cada partido nas urnas e não a outra quantia qualquer. Se assim não for, representação proporcional não será.

Observo, ainda, que pode parecer que deve mesmo ser excluído da representação parlamentar o partido que não tiver atingido o quociente eleitoral, por não ter ele representação popular. Ocorre, que muitas vezes, a quantidade de votos que faltou para ele atingir o quociente eleitoral foi ínfima, extremamente pequena e se ele participasse do cálculo das quebras, que define as vagas, que não são preenchidas diretamente pelo cálculo do quociente eleitoral, atingiria ele quociente partidário superior ao de partido que já está disputando vaga a mais além das que já conquistou com o quociente eleitoral.

Existem casos em que um partido que não atingiu o quociente eleitoral conseguiu mais de 10% dos votos quando necessitava de 11,1% (eleição em pequeno município com 9 vagas de vereador), mas, no sistema atual ficará com 0% de representação popular, transferindo-se quase que num golpe de mágica este percentual, de forma gratuita e artificial, para a representação de seus concorrentes no pleito, que se fortalecem sem que isto fosse a efetiva demonstração da vontade dos eleitores.

Esta visão de maior valorização da proporcionalidade entre os partidos, não quer dizer também que os partidos que não atingiram o quociente eleitoral deverão sempre ter representação parlamentar, mas sim apenas quando o seu número de votos for suficientemente alto para superar o quociente partidário dos demais partidos participantes do pleito, que é calculado de acordo com o inciso I do Art. 109 do Código Eleitoral. Quando for ele inferior ao quociente de outros partidos, continuará ele sem nenhuma representação parlamentar, mas isto justamente devido à pequena proporção de seu eleitorado em relação ao todo.

Assim sendo, como uma maneira de valorar adequadamente a norma cons-

titucional que estabeleceu que determinadas eleições deverão obrigatoriamente seguir o sistema proporcional e para valorizar de maneira mais ampla todos os votos válidos dados pelos eleitores, sem exclusão de alguns (os dados a partidos que não atingiram o quociente eleitoral), advogo que não pode ser considerado como norma legal válida e utilizável a prevista pelo parágrafo 2º, do Art. 109 do Código Eleitoral, entendendo que não foi ela recepcionada pelas normas constitucionais que estabelecem que estas referidas eleições seguirão o sistema proporcional, não participando mais aquela norma legal da definição do que seja sistema proporcional.

Situação também tipicamente caracterizadora de descumprimento à obediência devida à norma constitucional, está prevista no Art. 111 do Código Eleitoral, que estabelece que **“Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados.”**

Ocorre que atendendo-se a esta norma, ter-se-á muitas vezes, representações absolutamente desproporcionais dos partidos que participaram daquele pleito específico, pois que a ordem de votação dos candidatos não tem efetiva e direta relação com a proporção de votos recebidos pelo seu partido. Quantas vezes já ocorreu que algum candidato a cargo eletivo incluiu-se entre os candidatos mais votados e não teve direito a nenhuma vaga, porque o seu partido não teve direito a nenhuma vaga. Isto ocorreu, por exemplo, na eleição municipal de 1988, na cidade de Porto Alegre, quando a candidata mais votada em toda a cidade, a hoje Deputada Estadual Jussara Cony, não teve direito à uma vaga na vereança, pois seu partido não fez um total de votos que na proporção total dos votos

dados aos vários partidos, fizesse jus a ocupar uma das vagas daquele legislativo, naquela oportunidade.

Mas, se for seguida a disciplina do artigo 111 ocorrerão muitas vezes de partidos que não teriam direito a nenhuma vaga no sistema proporcional, ou teriam direito a menos vagas, conseguirem uma ou mais por terem candidatos muito bem votados, enquanto que partidos que teriam vagas pela proporcionalidade ficarão sem vaga nenhuma ou com menos vagas do que o que era indicado pela efetiva proporcionalidade.

Assim, o art. 111 do Código Eleitoral também deve ser entendido como não recepcionada pela Constituição Federal, pois estabelece forma não proporcional de representação popular em eleições legislativas, contrapõe-se à obrigatoriedade estabelecida pela Constituição de que o sistema seguido para a definição da representação popular seja o sistema proporcional.

QUADRO GERAL

Esta forma de representação não proporcional, ditada pelo entendimento que valoriza e considera ainda em vigor o parágrafo 2º, do Art. 109 do Código Eleitoral, resultou em representações desproporcionais, nas eleições municipais dos anos de 1988 e 1992 de municípios do Estado do Rio Grande do Sul:

I - Eleições Municipais de 1988

1 - Água Santa; 2 - Alto Alegre; 3 - Arroio do Sal; 4 - Augusto Pestana; 5 - Bom Princípio (alterou a maioria); 6 - Bossoroca; 7 - Caibaté (alterou duas vagas e a maioria); 8 - Cidreira; 9 - Cruz Alta; 10 - Erval Seco; 11 - Esmeralda (alterou a maioria); 12 - Estação (alterou a maioria); 13 - Guaporé; 14 - Horizontina; 15 - Ibirapuitã; 16 - Ijuí (alterou duas vagas); 17 - Jaboticaba; 18 - Jaquirana; 19 - Liberato Salzano (alterou a maioria); 20 - Mariano Moro (alterou a maioria); 21 - Nova Bréscia; 22 - Piratini; 23 -

Porto Lucena; 24 - Quaraí (alterou a maioria); 25 - Redentora; 26 - Roque Gonzales; 27 - Sananduva (alterou a maioria); 28 - Santa Maria; 29 - Santiago; 30 - Santo Cristo (alterou a maioria); 31 - São Borja; 32 - São Gabriel; 33 - São Leopoldo (alterou a maioria); 34 - São Pedro do Sul; 35 - Segredo; 36 - Serafina Corrêa; 37 - Soledade; 38 - Taquara (alterou duas vagas); 39 - Tenente Portela (alterou a maioria); 40 - Terra de Areia; 41 - Três Arroios; 42 - Tucunduva (alterou a maioria); 43 - Uruguiana; 44 - Vicente Dutra e 45 - Victor Graeff.

II - Eleições de 1992

1 - Alegrete; 2 - Alpestre; 3 - Alvorada; 4 - Aratiba (alterou a maioria); 5 - Áurea; 6 - Barra Funda (alterou a maioria); 7 - Caibaté (alterou a maioria); 8 - Campos Borges; 9 - Capão do Leão; 10 - Caseiros; 11 - Caxias do Sul; 12 - Cerro Largo (alterou a maioria); 13 - Chapada; 14 - Constantina (alterou a maioria); 15 - Coqueiros do Sul; 16 - Dezesseis de Novembro; 17 - Dois Irmãos; 18 - Horizontina; 19 - Ibarama (alterou duas vagas); 20 - Itatiba do Sul; 21 - Jaboticaba; 22 - Júlio de Castilhos; 23 - Liberato Salzano (alterou a maioria); 24 - Mato Leitão; 25 - Minas do Leão; 26 - Novo Hamburgo; 27 - Novo Tiradentes; 28 - Panambi; 29 - Portão (alterou a maioria); 30 - Porto Alegre; 31 - Putinga; 32 - Sananduva (alterou a maioria); 33 - São José das Missões; 34 - São Pedro do Butiá (alterou a maioria); 35 - Sinimbu; 36 - Tenente Portela; 37 - Tiradentes do Sul (alterou a maioria); 38 - Torres; 39 - Uruguiana (alterou duas vagas) e 40 - Vila Maria.

FONTE DOS RESULTADO ELEITORAIS

1) ELEIÇÕES 1988/89, 2 volumes, Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1989.

2) ELEIÇÕES MUNICIPAIS 1992, 2

volumes, Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1995.

QUADRO DE EXEMPLOS

1º EXEMPLO

Município de Ibarama - Eleição de 1992
Total de votos válidos: 3116
Quociente Eleitoral: 346

Votações e número de vereadores:

PMDB 1562 votos (50,1% do total)
7 vagas (77,7% do total) -
quociente partidário: 223
PDT 548 votos (17,6% do total)
2 vagas (22,2% do total) -
quociente partidário: 274
PDS 344 votos (11,04% do total)
0 vagas (0% do total) -
quociente partidário: 344
PRN 334 votos (10,7% do total)
0 vagas (0% do total) -
quociente partidário: 334

Esta divisão de vagas evidentemente não é proporcional. Observe-se que os partidos que não participaram do cálculo das quebras por não terem atingido o quociente eleitoral (PDS e PRN) têm quociente partidários superior ao dos partidos que participaram (PMDB e PDT). A divisão proporcional seria a que aceitasse a participação dos partidos que não atingiram o quociente eleitoral, que ficaria assim:

PMDB 1562 votos (50,1% dos votos)
5 vagas (55,5% do total) -
Quociente partidário: 321
PDT 348 votos (17,6% dos votos)
2 vagas (22% do total) -
Quociente partidário: 274
PDS 344 votos (11,04% dos votos)
1 vaga (11,1% do total) -
Quociente partidário: 344
PRN 334 votos (10,7% dos votos)
1 vaga (11,1% do total) -
Quociente partidário: 334

2º EXEMPLO

Município: São Leopoldo - Eleição de 1988
Total de votos válidos: 72.884

Quociente eleitoral: 3.471

Votações e Número de Vereadores:

PMDB 23.281 votos (31,9% do total)
9 vagas (42,9% do total) -
Quociente partidário: 2.587
PDT 22.286 votos (30,6% do total)
8 vagas (38,1% do total) -
Quociente partidário: 2.786
PSDB 3.061 votos (4,2% do total)
0 vagas (0% do total) -
Quociente partidário: 3.061
PSB 3.011 votos (4,1% do total)
0 vagas (0% do total) -
Quociente partidário: 3.011

Esta divisão não é proporcional. Observe que os quocientes partidários do PMDB e do PDT são inferiores aos do PSDB e PSB e que aqueles dois partidos juntos tem uma representação 8% maior do que a quantidade de votos conseguida. A proporção correta seria a seguinte:

PMDB 23.281 votos (31,9% do total)
8 vagas (38,1% do total) -
Quociente partidário: 2.910
PDT 22.286 votos (30,6% do total)
7 vagas (33,3% do total) -
Quociente partidário: 3.183
PSDB 3.061 votos (4,2% do total)
1 vaga (4,8% do total) -
Quociente partidário: 3.061
PSB 3.011 votos (4,1% do total)
1 vaga (4,8% do total) -
Quociente partidário: 3.011

3º EXEMPLO

Município de Taquara-Eleição de 1988
Total de votos válidos: 20.866
Quociente Eleitoral: 1.392

Votações e Número de Vereadores:

PDS 6.947 votos (33,3% do total)
6 vagas (40% do total) -
Quociente partidário: 1.158
PMDB 3.998 votos (19,1% do total)
4 vagas (26,7% do total) -
Quociente partidário: 999,5
PL 1.288 votos (6,2% do total)
0 vagas (0% do total) -

Quociente partidário: 1.288
PDT 1.232 votos (5,9% do total)
0 vagas (0% do total) -
Quociente partidário: 1.232

Esta representação não é proporcional. A representação que seria proporcional seria a seguinte:

PDS 6.947 votos (33,3% do total)
5 vagas (33,3% do total) -
Quociente partidário: 1.389
PMDB 3.998 votos (19,1% do total)
3 vagas (20% do total) -
Quociente partidário: 1.331
PL 1.288 votos (6,2% do total)
1 vaga (6,7% do total) -
Quociente partidário: 1.288
PDT 1.232 votos (5,9% do total)
1 vaga (6,7 do total) -
Quociente partidário: 1.232

4º EXEMPLO

Município: Portão-Eleição de 1992
Total de votos válidos: 12.285
Quociente eleitoral: 1.365

Votações e número de vagas:

PMDB 4.890 (40% do total)
5 vagas (55,5% do total) -
Quociente Partidário: 978
PDS 1.344 (10,9% do total)
0 vagas (0% do total) -
Quociente Partidário: 1.344

Esta representação não é proporcional e faz com que passe a ter maioria na Câmara dos Vereadores partido que não conquistou a maioria dos votos (maioria nitidamente artificial). A representação proporcional seria a seguinte:

PMDB 4.890 (40% do total)
4 vagas (44,4% do total) -
Quociente Partidário: 1.223
PDS 1.344 (10,9% do total)
1 vaga (11,1% do total) -
Quociente Partidário: 1.344

5º EXEMPLO

Município: Cerro Largo-Eleições de 1992
Total de votos válidos: 8.285

Quociente Eleitoral: 921

Votações e Número de Vereadores:

PDS/PTB 3.874 (46,8% do total)
5 vagas (55,5% do total) -
Quociente partidário: 775
PT 833 (10,1% do total)
0 vagas (0% do total) -
Quociente partidário: 833

Esta divisão não é proporcional. Observe que o PDS/PTB passa a ter a maioria das vagas de vereadores quando não atingiu a maioria dos votos válidos. A proporção correta seria a seguinte, que inclusive retira a maioria artificial da referida coligação:

PDS/PTB 3.874 (46,8% do total)
4 vagas (44,4% do total) -
Quociente partidário: 968,5
PT 833 (10,1% do total)
1 vaga (11,1 do total) -
Quociente partidário: 833