

# Estudos Eleitorais

TSE - N. 3, set./dez. 1997

---

# Proposta de reformulação do sistema eleitoral brasileiro

Fábio Konder Comparato

Doutor em Direito pela Universidade de Paris e professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

## *Os males do sistema brasileiro de representação política*

Os vícios do nosso sistema eleitoral são numerosos e bem conhecidos. De todos eles, os mais importantes, pelos nefastos efeitos que provocam em toda a nossa vida política, são o personalismo dos candidatos a postos parlamentares e a super-representação estadual, desvirtuadora do princípio da soberania popular.

O primeiro dos defeitos apontados, largamente analisado e comentado pelos grandes intérpretes de nossa realidade humana, como Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Jr., é, na verdade, a expressão de um dos traços marcantes da cultura nacional. Não é difícil discernir duas grandes fases históricas no fenômeno do personalismo eleitoral, fases essas, aliás, que não se sucedem de forma excludente, mas se interpenetram em larga medida, em razão da coexistência do *Brasil velho* com o *Brasil novo*.

Houve, de início, o predomínio avassalador de um tipo de relação clientelística, oriundo do grande domínio rural, em que os eleitores – individualmente ou em grupo – colocavam-se de modo voluntário como dependentes de um patrão político, numa relação bilateral de atendimento de demandas privadas contra oferta de votos. Mais recentemente, o advento

da civilização de comunicação de massa engendrou o surgimento de ídolos populares, desprovidos de idéias e experiência política, com os quais a grande massa estabelece uma relação simbólica de culto e consagração pessoal.

Adicionando-se a esse fenômeno de aviltamento da representação política em relações de clientela ou de idolatria telecomunicativa, temos também o fato de que o nosso sistema eleitoral redundou na criação de uma super-representação estadual, que acaba por suplantar o princípio da soberania popular, esteio do regime democrático. Com efeito, contamos, de há muito, no Congresso Nacional, com uma dupla representação dos estados. Uma oficial, instituída no Senado, em que todos e cada um deles, apesar das gritantes desigualdades de ordem populacional e econômica, mantêm absoluta paridade representativa. Outra não oficial, na Câmara dos Deputados, oriunda da influência preponderante dos governadores, através das respectivas bancadas estaduais.

Na estrutura do Poder Legislativo federal, temos, portanto, dois órgãos cujas funções se recobrem, ao invés de se completarem. A função precípua da Câmara dos Deputados deveria ser a fixação de diretrizes para as grandes políticas governamentais, segundo as tendências dominantes no eleitorado. Já a função específica do Senado, como é óbvio, deveria concentrar-se no controle do equilíbrio federativo. Na prática, porém, ambas as Casas atuam, de forma atabalhoada e redundante, tanto na legislação quanto na fiscalização dos atos e das políticas de governo.

A ação combinada desses dois vícios do nosso sistema representativo é a inconsistência partidária e a organização paralela de grupos de interesses a partidários no Congresso – as *bancadas* de ruralistas, empreiteiras, empresas de comunicação, sindicatos de trabalhadores, pastores evangélicos, etc. – muito mais coerentes que os partidos oficiais. Ou seja, os partidos políticos, embora sendo o canal oficial de expressão da representação política, encontram-se em regime de perpétua disfunção parlamentar. Por ocasião das eleições, lançam-se todos à caça dos *puxadores de votos*, de modo a atingir um elevado quociente partidário. Não é de espantar que os ídolos populares, uma vez eleitos, considerem-se des-

vinculados do partido que os procurou tão-só para o desempenho eleitoral, pois em termos formais as obrigações de ambas as partes, nesse “contrato político”, foram rigorosamente adimplidas: nenhuma deve mais nada à outra.

### *Etiologia das distorções de nossa representação política*

Os vícios acima apontados, com as graves conseqüências que provocam, têm origem, sobretudo, no sistema eleitoral em vigor, que permanece substancialmente o mesmo, desde o Código de 1932, com a alteração introduzida pela Lei nº 48, de 4 de maio de 1935. Criamos, com efeito, um sistema, único no mundo, de representação proporcional com voto uninominal em lista aberta de candidatos.

É preciso entender as razões que levaram à consagração desse sistema, logo após a Revolução de 30. Um dos objetivos desse movimento político consistia em demolir a monocracia dos partidos republicanos em cada estado da Federação. Para tanto, pareceu indispensável criar um sistema partidário duplamente fraco: pela ampla liberdade de criação de partidos e pela introdução do voto em candidatos individuais e não no partido.

Ora, o problema político a ser enfrentado, hoje, é exatamente o oposto. Há necessidade de se despersonalizar a disputa eleitoral, de forma a obrigar o eleitor, nos pleitos para a composição dos órgãos parlamentares de representação popular – Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa e Câmara de Vereadores dos grandes municípios –, a escolher entre partidos e não entre candidatos. Todos sabem, com efeito, que a incoerência personalista entre nós chega a tal extremo, que o pior adversário de um candidato a cargo parlamentar vem a ser o seu companheiro de partido com o mesmo perfil ideológico. O que importa, pois, hoje, antes de mais nada, é construir um mínimo de coerência partidária em torno de opções políticas, sejam elas programáticas ou não, a fim de se evitar essa disfunção permanente das atividades parlamentares.

Na busca de uma diretriz geral para as reformas, convém advertir, preliminarmente, que a questão do sistema eleitoral não pode jamais ser posta em termos absolutos. Não há sistemas idealmente perfeitos, para todos os tempos e todos os países, mas apenas sistemas mais ou menos úteis à consecução das finalidades políticas que se têm em vista, em determinado país e determinado momento histórico.

Ora, um dos efeitos do sistema eleitoral majoritário é o de engendrar, pela sua própria natureza, o personalismo da representação política e o enfraquecimento conseqüente dos partidos. Não é por outra razão que ele vem sendo introduzido atualmente na Itália, como forma de se quebrar a *partitocrazia*. Nos países que vivem debaixo de outras tradições e costumes políticos – como o Reino Unido e os Estados Unidos – o efeito de enfraquecimento partidário é razoavelmente minimizado. No Brasil, porém, a adoção do voto de maioria, sobretudo na modalidade distrital, viria reforçar a nossa tradicional tendência a produzir parlamentares individualistas, que se estabelecem politicamente como meros provedores de soluções a problemas particulares da clientela, ou seja, o oposto da verdadeira representação republicana e democrática, fundada na soberania popular e na supremacia do bem comum sobre os interesses próprios de indivíduos, grupos ou classes.

Acresce notar que, ao adotarmos, desde a proclamação da República, o regime federativo com governo presidencial, já introduzimos duradouramente, em nosso sistema eleitoral, a votação majoritária. Todos os senadores, bem como os chefes do Executivo, em todas as unidades da Federação, são eleitos pelo sistema majoritário. O nosso regime político já comporta, pois, pela sua própria natureza, um elevado grau de personalismo eleitoral.

Por essas razões é que me parece inapropriado reproduzir entre nós, sem maior exame, simplesmente por influência de um modismo político, o sistema alemão de votação proporcional mista. Disse *votação proporcional mista* de caso pensado, pois, ao contrário do que se procura inculcar, a base da composição do *Bundestag* não é dada pelo voto uninominal (o primeiro voto da cédula mista), mas sim pelo voto em listas partidárias

estaduais (*Landeslisten*), cujo somatório obedece a um cálculo proporcional de resultados. É com base nessa distribuição proporcional de votos que se calcula, inicialmente, a repartição da totalidade das cadeiras da Câmara Federal, e não apenas a sua metade, como se imaginaria. Na hipótese de algum partido ter, em determinado *Land*, um número de candidatos, eleitos majoritariamente, em número superior ao de vagas atribuídas ao mesmo partido pela votação proporcional, criam-se vagas adicionais na composição da Câmara (os chamados *Überhangmandate*).

O sistema alemão, como se percebe, é demasiadamente complicado, para funcionar de modo satisfatório num meio social subdesenvolvido, como o nosso. Ademais, ele apresenta dois outros inconvenientes de monta para sua aplicação entre nós. De um lado, o possível não-exercício maciço do *segundo voto* – isto é, do voto partidário, que é a chave do sistema de distribuição de postos parlamentares – falsearia todos os resultados. Deve-se notar que essa distorção, no Brasil, seria mais do que provável, pois o nosso eleitor certamente seria levado a contentar-se com o voto uninominal, com o qual está desde sempre habituado. Por outro lado, o estabelecimento de circunscrições eleitorais diminutas para o exercício do voto uninominal (o chamado *voto distrital*), fortaleceria sem dúvida a vinculação permanente dos representantes políticos à defesa de interesses locais, de forma a multiplicar o surgimento de *vereadores federais*.

### *Linhas mestras da proposta de reformulação de nosso sistema eleitoral*

Para a correção das distorções apontadas, parece-me irrecusável que se deva adotar, na composição dos órgãos legislativos de representação popular – a Câmara de Deputados, as Assembléias Legislativas e as Câmaras de Vereadores – o sistema de votação proporcional puro, ou seja, fundado no voto em listas partidárias fechadas.

Tal sistema, no entanto, como todos sabem, apresenta dois inconvenientes: a excessiva despersonalização nas relações entre eleitores e eleitos, e a possibilidade de caciquismo dentro dos partidos, com os componentes da lista sendo escolhidos por um ou alguns dirigentes partidários apenas.

Para obviar o primeiro desses defeitos, parece útil estabelecer circunscrições eleitorais não estaduais, de dimensões equivalentes quanto ao número de eleitores, e que não apresentem as desvantagens das circunscrições estaduais, nem do simples distrito. Atender-se-ia, com isto, ao objetivo de desestadualização das eleições para a Câmara Federal, corrigindo-se uma anomalia que vem desde a nossa primeira Constituição republicana.

No tocante ao segundo grande defeito do sistema proporcional puro – o caciquismo intrapartidário –, um dos remédios possíveis consiste em introduzir a obrigatoriedade de aprovação das listas de candidatos por convenção partidária, fixando-se a ordem de inscrição na lista pela quantidade decrescente de votos recebidos pelos aspirantes a candidato.

Como ensaio de organização prática dessa proposta, poder-se-ia pensar em fixar em 400 o número de componentes da Câmara dos Deputados, repartindo-se o território nacional em 100 circunscrições de tamanho equivalente (admitida a variação máxima de 10% de eleitores alistados, entre uma e outra), de forma que em cada circunscrição seriam eleitos quatro deputados. O número de circunscrições viria estabelecido em lei e a sua fixação territorial competiria ao Tribunal Superior Eleitoral.<sup>1</sup>

A questão da existência de um limite mínimo de votos, em todo o território nacional, para que um partido tenha ingresso na Câmara dos Deputados, precisa ser analisada em função dos objetivos que se têm em vista.

Se se trata de dar maior coerência interna aos partidos, não é este certamente o remédio adequado, pois os pequenos partidos costumam ser bem mais coesos que os grandes. A pulverização interna dos partidos resolve-se com a introdução de regras de fidelidade partidária, as quais não devem limitar-se apenas à proibição de transferência de parlamentares de um partido para outro no curso da legislatura, mas compreender também o voto obrigatório e vinculado à decisão que for tomada pelo partido, conforme o assunto.

---

<sup>1</sup> Pelo número total de eleitores inscritos em todo o Brasil (94.782.803), cada circunscrição teria em média 940 mil eleitores, o que daria uma proporção média de cerca de 235 mil eleitores por candidato. Hoje, cada deputado federal de São Paulo representa quase 300 mil eleitores, conquanto cada deputado federal de Roraima represente apenas 15 mil eleitores.

Tampouco me parece adequado, em nosso meio, invocar essa exigência eleitoral como forma indispensável à defesa da chamada governabilidade. Esse argumento é, sem dúvida, importante no quadro de um sistema parlamentar de governo, em que o gabinete de ministros apoia-se em maiorias parlamentares coerentes. Mas ele não tem, obviamente, o mesmo grau de importância num sistema presidencial, como o nosso, em que o Parlamento é muito mais órgão de controle do que de sustentação do governo.

A fixação do piso de votos partidários, como condição de elegibilidade dos candidatos, poderia ter, segundo me parece, uma outra função em nosso sistema de governo. Seria o fato de forçar o estabelecimento de partidos nacionais, com programas ou tendências políticas distinguíveis, potencializando o objetivo de despersonalização das eleições num sistema proporcional. Caso se tivesse aplicado, por hipótese, a exigência do piso de 5% dos votos dados a um partido em todo o território nacional, nas eleições de deputados federais de 1994, a Câmara teria hoje, ao invés de 18 apenas 7 partidos nela representados. É preciso convir que, nesse conjunto de sete maiores partidos (PPR, PDT, PT, PMDB, PFL, PP e PSDB), seria impossível, atualmente, distinguir e identificar sete programas ou tendências diversas. Não parece, assim, desarrazoado afirmar que a exigência do piso de votos contribuiria para a reorganização partidária, mediante fusões ou cisões, em termos de mais clara identidade, facilitando com isto a escolha dos eleitores num sistema proporcional puro.

No tocante às eleições para as Assembléias Legislativas, o ideal seria que a Constituição Federal, analogamente ao que determina em relação aos municípios, fixasse um limite máximo de deputados estaduais, em função do número de habitantes em cada estado. Também aqui, o território do estado seria dividido em circunscrições com número equivalente de eleitores e as listas partidárias, em cada circunscrição, teriam como regra geral o mesmo número de candidatos.

Sistema análogo vigeria para as eleições às Câmaras Municipais, estabelecendo-se um limite máximo de cem mil eleitores para a fixação das circunscrições dentro de cada município.

No intuito de se evitar o aventureirismo eleitoral, a lei deveria fixar a exigência de domicílio eleitoral na circunscrição, pelo prazo mínimo de quatro anos para os candidatos a postos eletivos.

Com relação ao Senado, não se vê razão alguma para que os estados continuem representados por três senadores, tal como estabelecido desde a Constituição de 1891. Se já contamos hoje com 26 Estados, além do Distrito Federal, teríamos a Câmara Alta composta de 54 parlamentares, o que já é um número razoável.

Ainda em relação ao Senado, atendendo à exigência sentida em todos os setores da classe política, seria importante eliminar a figura dos suplentes de senador.

Por último, retomando a proposta de uma emenda à Constituição Federal apresentada pelo senador Eduardo Suplicy, parece-me útil fixar em quatro anos o mandato dos senadores. Com efeito, as razões apresentadas para a fixação de um mandato de duração mais longa, tal como foram expostas originalmente nos *Federalist Papers*,<sup>2</sup> são hoje de todo inconvincentes. É preciso não esquecer que os mandatos parlamentares de longa duração provocam o perigoso desvinculamento dos eleitos em relação à opinião política de seus eleitores, no curso do tempo, com manifesto prejuízo para o funcionamento do mecanismo democrático. Tanto mais que não contamos, no Brasil, com sanções políticas adequadas contra os representantes que perderam a confiança do povo, como o instituto do *recall*, por exemplo.

### *Resumo final*

Em resumo, a proposta que me parece atender melhor, na atual fase de nossa vida política, às exigências de aperfeiçoamento da democracia representativa, deveria compreender as seguintes reformas:

1) introdução, para a eleição dos componentes da Câmara dos Deputados, do sistema proporcional puro com votação em listas partidárias fechadas, em circunscrições eleitorais de tamanho equivalente, em todo o território nacional, fixando-se um piso nacional de votos dados a cada partido, como condição de sua representação na Câmara;

---

<sup>2</sup> *Ensaio* nº 63, de autoria de Hamilton ou de Madison.

- 2) adoção do mesmo sistema, com as adaptações necessárias, nas eleições às Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores;
  - 3) exigência de domicílio eleitoral na circunscrição durante pelo menos quatro anos, para todos os candidatos a postos eletivos;
  - 4) redução de três para dois dos senadores eleitos por cada estado, com mandato de quatro anos;
  - 5) abolição dos suplentes de senador.
- São Paulo, 24 de abril de 1995.

### *Anteprojeto de Emenda Constitucional*

Art. 1º O art. 27, *caput*, da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

“Art. 27. O número de deputados à Assembléia Legislativa será fixado pela Constituição Estadual, observados os seguintes limites máximos:

I – vinte, nos estados com até cinco milhões de habitantes;

II – quarenta, nos estados com mais de cinco milhões e menos de quinze milhões de habitantes;

III – setenta, nos estados com mais de quinze milhões de habitantes.”

Art. 2º O art. 45 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de quatrocentos representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional.”

Art. 3º Ficam suprimidos os §§ 2º e 3º do art. 46 da Constituição Federal, passando o atual parágrafo primeiro a parágrafo único, com a seguinte redação:

“Art. 46. (...)

Parágrafo único. Cada estado e o Distrito Federal elegerão dois senadores, com mandato de quatro anos.”

## *Modificações a serem introduzidas no Código Eleitoral*

Art. 85. A eleição para deputados federais, senadores, presidente e vice-presidente da República, governadores, vice-governadores e deputados estaduais far-se-á, simultaneamente, em todo o País.

Art. 86. Nas eleições presidenciais a circunscrição será o País; nas eleições para o Senado Federal, o estado; nas eleições para a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas e as Câmaras de Vereadores, as circunscrições serão delimitadas pela Justiça Eleitoral, conforme definido nesta lei.

Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos, com domicílio eleitoral na respectiva circunscrição há, pelo menos, 4 (quatro) anos.

Art. 91. O registro de candidatos a presidente e vice-presidente, governador e vice-governador, ou prefeito e vice-prefeito, far-se-á sempre em chapa única e indivisível, ainda que resulte a indicação de aliança de partidos. (Supressão dos parágrafos atuais.)

Art. 92. Nas eleições que obedecerem ao sistema proporcional, as listas de candidatos de cada partido deverão ser aprovadas por convenção municipal, regional, ou nacional, conforme se trate, respectivamente, de eleição para Câmara Municipal, Assembléia Legislativa ou para a Câmara dos Deputados.

Parágrafo único. Os convencionais votarão em tantos nomes quantos sejam os candidatos que deverão compor a lista partidária, fixando-se nesta a posição de cada um dos seus componentes, em ordem decrescente, conforme o número de votos recebidos.

Art. 93. (No *caput*, substituir *registro de candidato* por *registro de candidaturas*).

Art. 94. (Redigir o *caput* como segue): Nas eleições pelo sistema proporcional, a lista partidária de candidatos deverá ser registrada por delegado do partido. Nas eleições majoritárias, o registro dos candidatos poderá ser promovido por delegado de partido, autorizado em documento autêntico, inclusive telegrama de quem responda pela direção partidária e sempre com assinatura reconhecida por tabelião.

Art. 95. Os candidatos poderão ser registrados, tanto nas eleições majoritárias quanto nas proporcionais, sem o prenome, ou com o nome abreviado, desde que a supressão não estabeleça dúvida quanto a sua identidade.

Art. 96. Revogado.

Art. 100. (O *caput* e o § 1º conservarão a redação atual; os §§ 2º e 5º serão revogados, passando os atuais §§ 3º e 4º, respectivamente, a §§ 2º e 3º, com a seguinte redação.)

§ 2º Nas eleições para deputado federal, se o número de partidos não for superior a 9 (nove), a cada um corresponderá obrigatoriamente uma centena.

§ 3º Concorrendo 10 (dez) ou mais partidos, a cada um corresponderá uma centena a partir de 1.101 (mil cento e um).

Art. 101. (Ficam suprimidos os §§ 3º e 4º, passando o atual § 5º a § 3º).

Art. 104. (É suprimido o § 5º, passando o § 6º a § 5º).

Art. 105. Nas eleições realizadas segundo o sistema proporcional, os votos serão dados a favor de uma lista partidária, contendo tantos candidatos quanto sejam os lugares a preencher em cada circunscrição, mais a metade, completada a fração.

§ 1º 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.

§ 2º Os votos em branco não são computados para o cálculo do quociente eleitoral.

§ 3º Cada partido elegerá, em ordem decrescente de sua indicação na lista, tantos candidatos quantos o quociente eleitoral indicar.

§ 4º Os lugares não preenchidos com a aplicação do quociente eleitoral serão distribuídos, mediante a divisão do número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, e repetindo-se a operação até o preenchimento de todos os lugares.

§ 5º Considerar-se-ão suplentes da representação partidária os candidatos não eleitos de cada partido, na ordem de sua colocação na lista.

Art. 106. Nas eleições para a Câmara dos Deputados, o território nacional será dividido em 100 (cem) circunscrições, com número equivalente de eleitores, admitida a variação desse número em até 10% (dez por cento), entre uma e outra circunscrição.

§ 1º O território das circunscrições será fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º Em cada circunscrição serão eleitos 4 (quatro) deputados.

§ 3º Os candidatos somente se considerarão eleitos se o seu partido alcançar, em todo o território nacional, uma soma de votos não inferior a 5% (cinco por cento) da totalidade dos votos validamente expressos para o conjunto de partidos, nessa eleição.

§ 4º Para a distribuição dos lugares não preenchidos, em razão do disposto no parágrafo anterior, proceder-se-á na forma do disposto no art.105, § 4º.

Art. 107. Nas eleições para as Assembleias Legislativas, o território dos estados será dividido em circunscrições com número equivalente de eleitores, entre um mínimo de 100.000 (cem mil) e um máximo de 300.000 (trezentos mil).

§ 1º O território das circunscrições será fixado pelo Tribunal Regional Eleitoral.

§ 2º Em cada circunscrição será eleito número igual de deputados estaduais, admitida a variação de uma unidade quando o quociente da divisão do número de componentes da Assembleia Legislativa, pelo número de circunscrições eleitorais, não for um número inteiro.

§ 3º Os candidatos somente se considerarão eleitos, se o seu partido alcançar, no território do estado, uma soma de votos não inferior a 5% (cinco por cento) da totalidade dos votos validamente expressos para o conjunto de partidos, nessa eleição.

§ 4º Para a distribuição de lugares não preenchidos, em razão do disposto no parágrafo anterior, proceder-se-á na forma do disposto no art. 105, § 4º.

Art. 108. Nas eleições para as Câmaras de Vereadores, o território dos municípios com mais de 100.000 (cem mil) eleitores será dividido em circunscrições com número equivalente de eleitores.

§ 1º O território das circunscrições municipais será fixado pelo Tribunal Regional Eleitoral.

§ 2º Em cada circunscrição será eleito número igual de vereadores, admitida a variação de uma unidade quando o quociente da divisão do número de componentes da Câmara Municipal, pelo número de circunscrições eleitorais, não for um número inteiro.

§ 3º Os candidatos somente se considerarão eleitos, se o seu partido alcançar, no território municipal, uma soma de votos não inferior a 5% (cinco por cento) da totalidade dos votos validamente expressos para essa eleição municipal.

§ 4º Para a distribuirão dos lugares não preenchidos, em razão do disposto no parágrafo anterior, proceder-se-á na forma do disposto no art.105, § 4º.

Art. 109. Em caso de vaga da cadeira de senador, licença do seu titular, ou investidura em outro cargo, nos termos do art. 56 da Constituição Federal, será convocado o candidato a senador não eleito, que haja obtido o maior número de votos nas últimas eleições para aquela cadeira.

São revogados os arts. 110, 111, 112 e 113.

São revogados os §§ 2º, 3º e 4º do art. 175, passando o § 1º a parágrafo único.

São revogados os arts. 176 e 177.

