

REVISTA ELEITORAL

PUBLICAÇÃO MENSAL ESPECIALIZADA

Redação:

AVENIDA GRAÇA ARANHA N.º 81 — 12.º andar

Salas 1 209 - 1 210 — Tel. 52-1666

ANO I

Rio de Janeiro, 30 de Abril de 1951.

N.º 1

SUMÁRIO

PALAVRAS DO MINISTRO
ALVARO MOUTINHO RIBEIRO DA COSTA,
Presidente do Tribunal Superior Eleitoral.

IMPRESSÃO DO MINISTRO
ANTONIO CARLOS LAFAYETTE DE ANDRADA,
ex-Presidente do Tribunal Superior Eleitoral.

A VIGENTE LEI ELEITORAL E A REPRESENTAÇÃO
PROPORCIONAL

DA JUSTIÇA ELEITORAL

O CASO DO ACRE

ELEIÇÕES SUPLEMENTARES

A FRAUDE PERFEITA

REFORMA DO CÓDIGO ELEITORAL

INSTRUÇÕES SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS

LEI ELEITORAL DE EMERGÊNCIA

APURAÇÃO GERAL DAS ELEIÇÕES PARA PRESIDENTE
E VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA

JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL
(Resoluções e Acórdãos)

BIBLIOGRAFIA

A VIGENTE LEI ELEITORAL E A REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Dario Cardoso

A partir da revolução de 30, o Brasil vem marchando, não há negar, a passos largos no caminho de sua evolução política. Grandemente distanciados nos encontramos, felizmente, daqueles sistemas eleitorais em que o voto à boca da urna e as eleições a bico de pena envileciam e falseavam a vontade popular, aniquilando o direito de representação das minorias.

Sem embargo da Constituição de 1891 haver inscrito no seu art. 28 a garantia de representação da minoria, os partidos de oposição não conseguiam fazer-se representar nas câmaras legislativas, salvo quando os do governo, por liberalidade, lhes concediam algum lugar. Quase sempre, porém, com o mais soberano menosprezo pelo princípio constitucional, apresentavam chapa completa.

À alegação de desrespeito do texto constitucional, respondiam os interessados nêsse desrespeito que a Constituição apenas garantira o direito de representação às minorias, sem impôr, entretanto, a observância dêste ou daquele sistema eleitoral.

A adoção, em 1904, do sistema misto, consistente na combinação do de lista incompleta com o do voto cumulativo, cuja finalidade era garantir a observância do disposto no art. 28 da Constituição então vigente, em nada alterou o estado de cousas

reinante: continuaram as correntes de opinião adversas às situações dominantes impossibilitadas de se fazerem representar nos órgãos legislativos, a não ser por concessão ou liberalidade destas.

Os políticos situacionistas respondiam às objurgatórias que lhes eram dirigidas, com a afirmação de que o "rodízio" era recurso facultado tanto às maiorias, como às minorias, nada obstando a que ambas dêle usassem ou não. Tão legítimo — acrescentavam — é o direito que cabe à minoria, consciente do seu prestígio perante o eleitorado, de distribuir os seus votos por maior número de candidatos do que o que lhe haja reservado a lei, quanto o da maioria, que, segura de sua fôrça, despreza o rodízio e procura eleger todos os representantes da circumscrição, apresentando lista completa.

Nem a reforma constitucional de 1926, que erigiu o princípio da representação, da minoria em preceito cardinal do regime, cuja infringência acarretaria a intervenção federal nos Estados, serviu de óbice a que as correntes de opinião oposicionistas continuassem sacrificadas.

Não obstante a grita levantada em todo o país contra o sistema vigente e a prégação cívica de Assis Brasil, o mais extrênuo popugnador no sentido da implantação de um sistema

eleitoral realmente garantidor do respeito à vontade do eleitorado, nada foi conseguido antes de 1930. E isto porque os partidos de oposição, enquanto permaneciam como tais, não podiam realizar a reforma almejada e, quando galgavam o poder, transformando-se em partidos de governo, esqueciam as promessas e protestos feitos no tocante ao assunto.

Sendo assim, só mesmo um movimento revolucionário poderia proporcionar ao Brasil a conquista do ideal tão longa e ansiosamente acalentado pelo povo, instituindo o voto secreto e o sistema de representação proporcional.

Pela primeira vez na história política republicana, vimos as correntes oposicionistas representadas na Assembléa Nacional Constituinte de 1934.

A Constituição de 16 de julho de 1934 inseriu no seu texto não apenas, como a anterior, o princípio de representação das minorias, mas, sobre haver instituído o voto secreto, prescreveu o sistema eleitoral de representação proporcional para composição da Câmara Federal, das Assembléas Legislativas e Câmaras Municipais (Art. 181).

O Código Eleitoral de 1935 (Lei n.º 48, de 4 de maio), que faz honra ao Congresso que o elaborou, regulou de maneira clara o sistema de representação proporcional, tendo a sua aplicação produzido os melhores e mais benéficos resultados. O mesmo se pode afirmar do Código de 1945, Decreto-Lei n.º 7 586, de 28 de maio (Lei Agamemnon), que disciplinou a matéria no Capítulo III, Tit. I, Parte Quarta.

O vigente, (Lei 1 164) de 24 de julho de 1950, em alguns passos superior aos anteriores: procurou aperfeiçoar o sis-

tema de representação, aproximando-o tanto possível, da proporcionalidade integral. Para atingir êsse desiderato, apartou-se da Lei Agamemnon no concernente à distribuição das sobras, adotando o sistema conhecido pela denominação de sistema das "maiorias médias", combinado com o de Hondt (Art. 59).

Embora tenha o Código atual procurado aperfeiçoar o processo de distribuição dos lugares a serem preenchidos nas Câmaras Legislativas, através da adoção de princípios que assegurem mais exata proporcionalidade entre a força eleitoral de cada partido e o número de cadeiras que lhe devam caber, foi, entretanto, infeliz no disciplinar a matéria, em razão da falta de clareza de que padecem alguns dos dispositivos à mesma atinentes.

Aliás, diga-se de passagem, êsse diploma legislativo, a par de suas virtudes e excelências, ressentia-se de não poucas lacunas e defeitos, assim de ordem técnica, como de redação, sendo que a falta de clareza com que foram elaborados muitos de seus dispositivos é o defeito que nêle sobrelevava a todos os demais.

Focalizaremos apenas a falha decorrente da ambiguidade com que se redigiram os artigos disciplinadores do sistema proporcional, principalmente no tocante à distribuição das sobras, deixando para outra oportunidade tecer comentários ressaltando outras qualidades e defeitos desse Código.

A falta de clareza e de rigor técnico com que se redigiram alguns dos textos atinentes à representação proporcional ocasionou decisões opostas de dois ilustres tribunais desta Capital, uma delas tomada por votação unânime e outra por maioria. Êsse o motivo por

que centralizaremos a nossa crítica nesta parte do Código vigente.

Em que pese a autoridade e a sabedoria do tribunal que proferiu a última decisão — o Egrégio Tribunal Superior Eleitoral — reputamos acertada a primeira, — visto como se ajusta, a nosso vêr, ao sistema adotado pela lei e encontra fundamento nos mais autorizados princípios de hermenêutica regradores da interpretação das leis que contenham textos de sentido ambíguo ou aparentemente antinômicos entre si.

Para bem esclarecer o nosso pensamento e melhor focalizar o defeito da lei, faremos ligeira explanação doutrinária sobre o sistema de representação proporcional.

Na lição dos doutores, a representação proporcional é aquela que procura assegurar a cada partido uma representação correspondente, tanto quanto possível, à sua força eleitoral. Para chegar a esse resultado, é necessário, consoante ensina Julien Laferrière ("Manuel de Droit Constitutionnel", segunda lição, 1947), que se adote uma *medida comum*, que será constituída por determinado número de votos. Cada partido elegerá, então, tantos representantes quantos indicar o quociente da divisão do total de votos por êle obtidos pelo número que constituir a citada medida comum.

Dois processos existem para a determinação do número de votos que constituirá a medida comum: o do *quociente eleitoral* e o do *número uniforme*. Constituem êles a base do chamado sistema de representação proporcional limitada. Há um terceiro, chamado de *quociente nacional*, que é uma modalidade do sistema do número uni-

forme e constitui o sistema de representação proporcional integral, segundo observa Maurice Duvergé ("Manuel de Droit Constitutionnel et Science Politique", 5.ª edição, 1948).

O quociente eleitoral é o número resultante da divisão do número de votos válidos pelos lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral.

Foi o do *quociente eleitoral* o processo adotado pelo nosso Código (art. 56).

O processo do *número uniforme* difere do de *quociente eleitoral*, porque a lei fixa, de antemão, o número de votos necessários para que, em cada circunscrição, uma determinada lista ou legenda possa ter direito a um representante. Êste processo foi adotado na Alemanha, sob a vigência da Constituição do Weimar; onde cada lista tinha direito a tantos lugares quantas vezes houvesse obtido sessenta mil votos. Aliás, ali vigorava o sistema de representação proporcional integral, que, como já dissemos, consiste na combinação do sistema de *número uniforme* com o do *quociente nacional* (João Cabral, "Sistemas Eleitorais", 1929, Capítulo VII).

A distribuição dos lugares a serem preenchidos, quer pelo processo do *quociente eleitoral*, quer pelo do *número uniforme*, seria simplíssima, se o número de votos obtidos por cada partido fôsse sempre múltiplo do *quociente eleitoral* ou do *número uniforme*, pois, nesta hipótese, bastaria uma única operação para a distribuição de todos os lugares.

Isto, entretanto, via de regra, não se verifica: as divisões deixam sempre resto. Haverá cadeiras não preenchidas após a primeira operação. Surge, então, novo problema, originado pela distribuição dos lugares sobran-

ou distribuição dos restos. Restos — define Georges Vedel, em seu “Manual de Direito Constitucional”, página 151 — são os votos não utilizados em determinada circunscrição eleitoral, pelo fato de não se poderem fracionar os lugares ou cadeiras para se obter uma exata repartição dos votos. Procura-se, então, o sistema mais equitativo possível para distribuir, em cada circunscrição, os lugares não providos.

É bom que se frize, de logo, que o problema surge como consectário da aplicação do *quociente eleitoral* ou do *número uniforme*. Não havendo a primeira operação, não há cogitar-se da existência de tal problema; nem constitui a distribuição das obras um sistema distinto, mas integra-se no sistema proporcional do *quociente eleitoral* ou do *número uniforme*, a ele se incorporando como a parte no todo.

Dessarte, não há distribuição de restos ou sobras sem que tenha havido aplicação do *quociente eleitoral* ou do *número uniforme*.

Para a distribuição das sobras há diversos processos, como o da sua atribuição ao partido majoritário (Lei Agamemnon, art. 48), o dos maiores restos, preconizado por Araujo Castro em “A Nova Constituição Brasileira”, art. 51, o das maiorias médias, o de Hondt, etc.

O atual Código Eleitoral trata do sistema proporcional no Capítulo III, Título I, Parte Quarta, arts. 56 a 63. Acota, como vimos, para distribuição dos lugares, o processo do quociente eleitoral (art. 56) e para distribuição das sobras, isto é, das cadeiras não preenchidas com aplicação do quociente eleitoral, o das maiorias médias combinada com o de Hondt (art. 59).

A aplicação do sistema proporcional, é claro, só se verifica quando se cogita de preencher mais de um lugar, pois, em se tratando de apenas um, há de ser forçosamente aplicado o majoritário, e isto mesmo está expresso no Código. (Art. 46, § 2.º).

O grave defeito deste está na redação do parágrafo terceiro do referido Art. 46, assim concebido:

“Quando os lugares a serem preenchidos nas Câmaras Legislativas forem dois, serão distribuídos pelo sistema previsto neste Código para distribuição das sobras e, quando forem três ou mais, serão eles distribuídos pela forma estabelecida no art. 58”.

Este dispositivo, além do evidente erro de técnica que encerra — pois fala em sistema de distribuição de sobras, como se existisse um sistema autônomo para esse fim, o que, conforme já ressaltamos, não existe, sendo a distribuição das sobras apenas uma continuação ou desdobramento da aplicação ao processo do *quociente eleitoral* ou do *número uniforme* — não se ajusta ao sistema da própria lei.

Interpretado na sua literalidade ou isoladamente, poderá dar margem a decisões errôneas e prejudiciais aos partidos políticos, senão ao próprio regime.

Desde que, no § 2.º do art. 46, está declarado que a eleição de deputados federais nos Territórios, que elejam apenas um, obedecerá ao princípio majoritário, é claro que a eleição de mais de um há que obedecer, forçosamente, ao princípio proporcional. Inútil, portanto, o texto do referido parágrafo terceiro do art. 46. Apesar de insignificativo, conforme se expressou um dos maiores responsáveis pela

elaboração do Código — o ilustre Deputado Gustavo Capanema — foi êle mantido na Lei. Agora o que cumpre é interpretá-lo procurando aclarar a sua ambiguidade e harmonizá-lo com outros dispositivos com que parece chocar-se.

Para dar-se interpretação segura a êsse dispositivo, faz-se de mistér o seu exame em confronto com os arts. 59 e 61, que estão assim redigidos:

“ Art. 59 — Os lugares não preenchidos com aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observação das seguintes regras:

- 1 — dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por êle obtidos mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;
- 2 — repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos outros lugares.

§ 1.º — O preenchimento dos lugares com que cada partido fôr contemplado far-se-á segundo a ordem de votação nominal dos seus candidatos.

§ 2.º — Só poderão concorrer à distribuição os partidos que tiverem obtido o quociente eleitoral.

Art. 61 — Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados”.

Diz o parágrafo em exame que, se os lugares a serem preenchidos nas Câ-

maras Legislativas forem dois, serão distribuídos pelo sistema previsto no Código para a distribuição das sobras.

A primeira indagação que ao intérprete cumpre fazer, para conseguir uma interpretação segura, será procurar, no Código Eleitoral, o assento da distribuição das sobras. Esta indagação o conduzirá ao art. 59, que será, portanto, o aplicável à hipótese.

Antes de mais nada, é de se observar que, quando a lei remete o intérprete para determinado artigo, deve êle fazer a sua aplicação total e não parcial. A aplicação do sistema das sobras obriga, portanto, á observância do art. 59 na sua totalidade.

Ora, o princípio dominante neste artigo, porque consignado no seu texto principal, é o de que as regras constantes dos seus parágrafos se aplicam aos “lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários” e só a êstes.

Vale dizer, pois, que, não havendo lugares preenchidos pela aplicação dos quocientes partidários, não há cogitar-se da aplicação do mesmo artigo. E de outro modo não poderá ser porque, consoante já çissemos e repetimos, a distribuição das sobras não constitui sistema ou operação autônoma, mas simples complemento ou continuação da aplicação do processo do quociente eleitoral ou do número uniforme.

Não é só: o § 1.º, dispondo que, para distribuição dos lugares não preenchidos pela aplicação dos quocientes, “divide-se o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por êle obtidos mais um”, exclui qualquer dúvida que possa pairar no espírito de quem examine o assunto.

Torna esse parágrafo irrecusável a conclusão de que, não havendo lugares obtidos com a aplicação dos quocientes, não haverá distribuição de sobras.

Finalmente, num verdadeiro e dispensável excesso, prescreve o parágrafo 2.º do mesmo artigo que "só poderão concorrer à distribuição os partidos que tiverem obtido quociente eleitoral..."

Embora abundantemente esclarecido pelo texto inicial do artigo e pelo seu § 1.º que os partidos não contemplados na distribuição pela aplicação dos quocientes não fazem jús às sobras, o que equivale a dizer que a elas só poderão concorrer os que alcançaram o quociente eleitoral — elemento indispensável para obtenção dos quocientes partiçários — repetiu a lei no § 2.º do mesmo artigo, de maneira incisiva, o princípio, para espancar qualquer obscuridade resultante da redação de outros textos. E sabido como é que o quociente eleitoral constitui a pedra de toque do sistema proporcional, é claro que o partido que o não atingir estará eliminado da competição. Constitui êle prova eliminatória intransponível.

Completa ainda o sistema e orienta o intérprete o disposto no art. 61, acima transcrito, prescrevendo que, se nenhum partido atingir o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos os candidatos mais votados, isto é, manda aplicar, nêsse caso, o princípio majoritário. Vale dizer, a contrário senso, que, se ao menos *um partito* alcançar êsse quociente, todos os lugares lhe caberão, pouco importando que a votação por êle obtida represente, frente à votação distribuída pelos demais partidos, a minoria do eleitorado.

O disposto no § 3.º do art. 46 não obsta, pois, a que, sendo dois os luga-

res a preencher, se aplique a regra geral do Código, isto é, o sistema proporcional sem embargo da quase impossibilidade de mais de um partido alcançar o quociente eleitoral, o que se verificará apenas na hipótese de empate entre dois partidos únicos a pleitear a preferência do eleitorado,

Ainda que pareça injusto, a representação terá que caber apenas ao partito que atinja o quociente eleitoral. A justiça ou injustiça da distribuição não interessa ao caso, porquanto o sistema vigente foi adotado por ser, naturalmente, o que ensejava menor margem às injustiças. Uma vez, porém, adotado, terá que ser aplicado com tôdas as suas consequências, mesmo porque, preferindo-o previu o legislador todas essas consequências e assumiu as responsabilidades delas decorrentes.

O que não é possível, nem curial, é que se superponha a diversos outros dispositivos entre si harmônicos, concatenados, claros e lógicos, um texto isolado e obscuro, maxime quando, bem examinado e esclarecido, êle se possa também harmonizar com os demais e integrar-se no sistema da lei.

Merece, portanto, críticas recente julgado que deu interpretação a tal dispositivo que importou na quebra do sistema adotado pelo Código Eleitoral. Êsse julgado, deixando de aplicar à hipótese *sub-judice* o princípio do Código Eleitoral, desprezou o sistema de representação proporcional imposto pelo art. 134 da Constituição, uma vez que distribuiu os dois lugares da representação do Território do Acre na Câmara Federal pelos dois partidos que obtiveram maior votação, apesar de apenas um deles ter alcançado o quociente eleitoral.

Em resumo: a decisão em aprêço aplicou à hipótese ocurrente o sistema majoritário, embora o fizesse de maneira indireta.

O único argumento de certo peso que poderia justificar a interpretação criticada seria o da injustiça resultante de se atribuírem os dois lugares a um só partido, embora nominalmente o candidato mais votado do que não atingira o quociente tivesse obtido maior votação do que o segundo colocado daquêle. Estê argumento cai por terra se tentarmos na circunstância de que, se o Território do Acre, ao revés de dois, tivesse uma representação de cinco ou mais deputados, todos êles caberiam ao único partido que houvesse alcançado o quociente eleitoral, visto como, em tal hipótese, não se poderia apelar para o dispositivo do parágrafo terceiro do art. 46, tento que se aplicar, forçosamente, a regra geral, isto é, o sistema proporcional.

Também não importa para o caso o argumento da injustiça feita a determinado candidato, porque a vigente lei eleitoral não se preocupa com a situação pessoal dos candidatos, colocando-se, ao contrário, no ponto de vista da defesa dos interesses dos partidos políticos.

Como bem ensina Georges Vedel, o sistema de representação proporcional obriga os eleitores a votar por partidos, não permitindo aos indivíduos pleitear, isoladamente, postos nas Câmaras Legislativas.

Transcrevamos aqui o que escreveu a respeito o preclaro professor francês:

“La représentation proportionnel oblige les électeurs à voter pour des partis et ne permet pas aux individus isolés de courir leur chance quelle que soit leur valeur. Cette observation est une critique ou un soutien de la représentation proportionnel selon que l'on accorde aux partis ou aux hommes l'interêt primordial dans une élection (Georges Vedel, “Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel”, 1949, página 155).

Além disso, injustiça muito mais grave foi a prática pelo acórdão ora criticado, que nivelou a maioria à minoria, o que briga com a letra e o espírito da lei eleitoral e da própria Constituição.

Longe estavam o legislador constituinte e o do Código Eleitoral de imaginar que o sistema proporcional que adotaram pudesse ter semelhante aplicação — a distribuição de igual representação à maioria e à minoria.

—*—