

VOTO EM SEPARADO

Do Senador JOSÉ PIMENTEL à Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2011, cujo primeiro signatário é o Senador JOSÉ SARNEY, *que altera o art. 45 da Constituição Federal, para instituir o sistema eleitoral de listas pré-ordenadas nas eleições para a Câmara dos Deputados* (tramita em conjunto com a Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2011, que acrescenta incisos ao art. 17 da Constituição Federal para prever a realização de eleições internas diretas nos partidos políticos para a escolha de candidatos aos cargos eletivos).

I – RELATÓRIO

Conforme já mencionado pelo Senador Romero Jucá, em suas considerações iniciais, a presente proposição é fruto das conclusões da Comissão de Reforma Política, instituída pelo Ato nº 24, de 2011, da Presidência do Senado Federal. Para poupar os nobres colegas, manifesto, desde logo, minha adesão ao relatório de Sua Excelência, não sem antes adiantar minha objeção à opção pela proposição adotada para veiculação da matéria, e aduzindo que, na última reunião desta Comissão, realizada em 29 de junho próximo passado, a Presidência concedeu vista coletiva da proposição.

Convém, outrossim, recapitular aqui que, perante aquele colegiado, foram discutidos os seguintes sistemas eleitorais para a composição de

casas legislativas, excetuado o Senado Federal: sistema proporcional de lista aberta (modelo atual), sistema proporcional de lista pré-ordenada, sistema proporcional de lista pré-ordenada flexível, sistema distrital misto (na versão da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 1985 – “Comissão Afonso Arinos”) e, por último, o sistema majoritário plurinominal, que passou a ser conhecido como “distritão”. Houve ainda as contribuições dos Senadores Aloysio Nunes Ferreira e Itamar Franco para as eleições municipais: aquele, a defender a introdução do voto majoritário uninominal para as edilidades, nos municípios com mais de cento e cinquenta mil eleitores, e esse, a propor as candidaturas avulsas.

Como dito, preveleceu, naquela comissão o “sistema proporcional de lista pré-ordenada”, que é objeto da proposição em análise.

II – ANÁLISE

Manifesto, inicialmente, minha estranheza e discordância com a opção por fazer tramitar tal matéria – sistema eleitoral proporcional de lista pré-ordenada – por via de proposta de emenda à Constituição.

Segundo o Senador Romero Jucá, “a opção por propor a alteração pretendida mediante proposta de emenda à Constituição se justifica em razão de que projeto de lei destinado a adotar o *voto em lista fechada* para as referidas Casas legislativas seria inconstitucional, por contrariar o voto direto consagrado na Lei Maior, pois em nossa tradição constitucional voto direto significa modalidade em que não há intermediários entre os eleitores e os parlamentares por eles eleitos. E – prossegue Sua Excelência – os eleitos seriam escolhidos pelos partidos e não pelos eleitores, o que frustraria a natureza direta do voto, como prevista na Constituição”.

Com a devida vênia, tal raciocínio está permeado de sofismas que não se confirmam à luz da legislação vigente e de nossa dita “tradição constitucional”.

Em primeiro lugar, é preciso explicitar que no modelo atualmente adotado – que é o proporcional de lista aberta – os eleitos não são sufragados diretamente pelo eleitor, como sustenta o Senador Romero Jucá. E tanto não o são, que Sua Excelência conclui seu parecer exatamente

propugnando, em sua emenda substitutiva, a mudança do modelo, para, aí sim, consagrar, por meio do sistema majoritário plurinominal uma espécie de eleição em que não haveria “intermediários entre os eleitores e os parlamentares por eles eleitos”.

No Brasil, é recorrente a seguinte indagação: “como pode um candidato que amealhou mais de uma centena de milhares de votos para deputado federal não ter sido proclamado eleito e outro, com apenas algumas centenas de votos, ser considerado vitorioso nas eleições, numa mesma circunscrição eleitoral?”

A resposta, a rigor, é relativamente simples para quem queira entender o que está na legislação.

Para a eleição da Câmara dos Deputados, **dispõe a Constituição Federal, em seu art. 45, caput, que deve ser observado o sistema proporcional**. Por simetria, é adotado, também, para as Assembléias Legislativas dos Estados (art. 27, § 1º, CF). Outra não seria a regra aplicável à Câmara Legislativa do Distrito Federal (art. 32, § 3º, CF). De igual, forma, em face do poder constituinte decorrente reconhecido aos Estados, é a regra a ser observada para composição dos poderes legislativos municipais.

A norma é repetida no art. 85 do Código Eleitoral. Definido o número de cadeiras cabíveis a cada Estado (circunscrição eleitoral para escolha de deputados federais), nos termos da Lei Complementar nº 78, de 1993, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 45 do Texto Constitucional), o preenchimento dessas vagas é feito mediante um **procedimento definido nos arts. 107 e 108 do Código Eleitoral**. Vamos aqui reproduzi-lo:

a) em primeiro lugar, apura-se o chamado “quociente eleitoral”. Esse número dirá quantos votos são necessários para o preenchimento de uma vaga. O “quociente eleitoral” é o resultado da divisão dos votos válidos (no caso, votos dados a legendas partidárias e nomes de candidatos, no pleito para deputado federal) pelo número da cadeiras reconhecidas àquele Estado;

b) posteriormente, toma-se o montante de votos obtidos por **cada partido ou coligação partidária** e divide-se o mesmo pelo “quociente eleitoral”. O resultado obtido, conhecido como “quociente partidário”, corresponde ao número preliminar de vagas que cabem **ao partido**. Se o quociente for menor que **um**, isso significa que o partido não logrou conquistar uma única vaga sequer e, portanto, estará excluído da representação parlamentar

(isso explica a disposição de partidos menores para a formação de coligações);

c) se, ao final, após a repetição da operação do item anterior, remanescem vagas (possibilidade do desprezo dos votos dados a partidos que não suplantaram o quociente partidário), essas vagas são loteadas pelo critério de “maiores médias” (Método d’Hondt) -- cujo rito é descrito no art. 109 do Código Eleitoral -- entre os partidos que obtiveram quociente partidário maior que **um** (isto é, conquistaram uma cadeira, pelo menos); finalmente, d) concluída a fase de rateio, inicia-se a fase de preenchimento: serão proclamados eleitos os candidatos registrados “segundo a ordem de votação recebida” em número bastante para completeza das vagas destinadas ao partido ou coligação.

Isso caracteriza o nosso sistema eleitoral para as casas legislativas: **sistema eleitoral proporcional de lista aberta. A distribuição de vagas é determinada pela quantidade de votos obtidos por uma legenda partidária (ou coligação), que corresponde ao total de votos dados à própria legenda (ou legendas, em caso de coligação) mais as votações nominais obtidas por todos os candidatos registrados. Assim, quando se vota em um nome, na verdade, está-se a contribuir para o somatório de votos para a legenda pela qual o candidato está registrado, só contando o seu voto para a fase suplementar de ordenação da classificação, para o fim de diplomação.**

Infelizmente, isso não é compreendido pela imensa maioria do eleitorado!

Esse modelo existe entre nós **desde as eleições de 1950**. A rigor, em 1945 já havíamos adotado o sistema proporcional de lista aberta. A diferença estava em que, antes, as sobras eram destinadas integralmente ao partido que houvesse obtido o maior número de votos para a Câmara dos Deputados. Isso levou, à época, à sobre-representação do PSD. Desde então, duas alterações se fizeram no nosso sistema:

- 1) até 1965, era permitido um candidato postular, simultaneamente, diversos mandatos (pelo sistema majoritário ou pelo sistema proporcional, em diversas circunscrições eleitorais). A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 14, de 1965 passou a ser exigido um domicílio eleitoral. Para a eleição à Câmara dos Deputados seria obrigatório que o candidato contasse, pelo menos,

- quatro anos de domicílio eleitoral no Estado (nova redação do art. 139, inciso IV, alínea “b”, Constituição Federal de 1946); e
- 2) em 1997, a Lei nº 9.504, de 30/09/1997, eliminou a contagem dos votos em branco como “votos válidos apurados”, para fins de fixação do quociente eleitoral. Com isso, facilitou-se aos partidos políticos menores suplantarem o referido quociente.

Portanto, no modelo atual, quem vota para deputado federal – mesmo que não esteja a par da regra eleitoral – vota sempre em partidos políticos, ainda que registre na urna eletrônica a opção por um candidato devidamente registrado.

O sistema proporcional – de listas aberta, pré-ordenada ou flexível – é rigorosamente constitucional, porquanto é o mais adequado para a concretização do fundamento republicano inserto no inciso V do art. 1º da Constituição Federal: **o pluralismo político**, comando esse repetido no *caput* do art. 17 do Texto Constitucional.

De fato, o modelo da preferência do Senador Romero Jucá, declinado na emenda substitutiva que apresenta – o majoritário plurinominal, ou “distritão” – esse, sim, é inconstitucional, porque milita contra o pluripartidarismo e solapa a representação das minorias. Na verdade, torna absolutamente despropositada a existência de partidos políticos.

Se verificarmos nossa dita “tradição constitucional” veremos que, quando o Brasil adotou o “voto majoritário plurinominal”, ou “distritão”, as minorias foram totalmente anuladas.

Com efeito, no Império, todas as reformas eleitorais levadas a efeito: em 1857 (adoção do voto majoritário uninominal, ao modo britânico); em 1860 (retorno ao voto majoritário plurinominal, com multiplicação das circunscrições eleitorais em cada província); em 1875 (adoção da “Lei do Terço”, pela qual os eleitores deveriam escolher apenas 2/3 dos candidatos disponíveis para as vagas disputadas); e, finalmente, em 1881 (edição da famosa “Lei Saraiva” pela qual se retornou ao voto majoritário uninominal, com *ballotage* -- dois turnos – tal como havido na França) -- repetindo -- todas as reformas eleitorais levadas a efeito tinham por escopo permitir a representação de um partido de oposição do Parlamento! O objetivo era sempre dar vez às minorias, mas todas as tentativas foram um completo fracasso em seu intento. Nas eleições de 1850, os conservadores possuíam

99,1% das cadeiras e os liberais 0,9%; em 1853 os conservadores fizeram 100% das vagas em disputa; mesmo após a Lei do Terço, o quadro não se alterou: em 1877 os conservadores ficaram com 87% dos mandatos e os liberais com 13%; em 1878 os liberais não elegeram um deputado sequer!

As primeiras eleições republicanas repetiram o nosso primeiro “distritão”, o modelo majoritário plurinominal do início do Império, com a supressão da eleição indireta e do voto censitário. As eleições não eram secretas (“bico de pena”) e mulheres não podiam votar. Em 1892 voltamos a adotar um “distritão” semelhante ao de 1875 (Lei do Terço) com voto majoritário plurinominal próximo, em parte, ao modelo japonês (distritos variáveis, de um a cinco representantes por distrito). Esse modelo foi usado em quatro eleições. Em 1905, por meio da Lei Rosa e Silva, reformou-se a regra de 1892, com a redução do número de distritos (63 para 41) e ampliação do número de representantes por distrito – de quatro a sete representantes. Uma novidade: o eleitor poderia concentrar os seus votos em um único ou alguns poucos candidatos. Era o chamado voto cumulativo. Esse modelo durou até o final da República Velha, tendo sido adotado em nove eleições (25 anos). Com todas essas variantes, havia sempre uma constante: não havia representação de oposição no Congresso Nacional, o que levou a movimentos de contestação da institucionalidade dita “democrática”, tais como a Revolta dos Tenentes, em 1922, a Coluna Prestes, em 1925 e, por último, à Revolução de 1930.

Em suma: o modelo proposto na emenda substitutiva lastreia-se no prestígio individual dos candidatos. Não fortalece os partidos como entes de coesão de ideários políticos, programas e ideologias, impactando negativamente a governança, no sistema presidencialista de governo. Se no presidencialismo de coalização, a que nos sujeitamos por força da prevalência da lista aberta, já nos submetemos à falta de comando dos partidos sobre as respectivas bancadas, obrigado o presidente e seus articuladores políticos a um esforço de Sísifo para conseguir maioria parlamentar, no limite negociando projeto a projeto, voto a voto”, conforme registrou o Presidente Fernando Henrique Cardoso, pode-se antever o agravamento desse quadro de falta de garantia de apoio efetivo às propostas do governo no Congresso, se viéssemos a institucionalizar a representação rigorosamente personalizada. Não é difícil constatar a força do poder econômico ou dos meios de comunicação (bem como de corporações, igrejas, clubes desportivos, etc.) a determinar o resultado final

apurado e o aniquilamento das minorias, tal como já vivenciado no Império e na República Velha.

Mas nossa crítica não termina por aqui. Falou-se que o “sistema eleitoral de lista pré-ordenada” feriria o voto “direto”, previsto na Constituição Federal. Certamente, os cidadãos portugueses, argentinos, uruguaios, espanhóis, israelenses, turcos, entre outros, teriam por risível o argumento, posto que praticam o sistema proporcional de lista pré-ordenada. Na verdade, quando a Constituição Federal fala em voto direto no Brasil está a impedir exatamente a introdução de um expediente que existiu no Brasil, para as eleições parlamentares quando, no passado, acatamos o voto majoritário plurinominal, ou “distritão”.

Logo que o “distritão” foi adotado no Brasil, ainda no Império, e, por longo período, prevaleceram, concomitantemente, as eleições indiretas. De 1824 a 1855, os eleitores de segundo grau -- isto é, aqueles escolhidos nas paróquias pelos eleitores que tivessem “renda líquida anual mínima cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos” -- votavam em tantos candidatos quantos fossem as vagas de deputados para a sua respectiva província. Os mais votados eram considerados eleitos. Vale recordar que os eleitores de segundo grau deveriam possuir renda mínima anual de duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos” e só poderia candidatar-se como deputado quem tivesse, pelo menos, a renda anual de quatrocentos mil réis.

As eleições indiretas para o Parlamento prevaleceram após as reformas de 1857, 1860 e 1875, já mencionadas, só vindo a ser superadas com a Lei Saraiva, de 1881, ocasião em que houve eliminação formal da eleição indireta, combinada com a vedação de eleitores analfabetos, o que na prática, fez com que o eleitorado se limitasse aos que já poderiam ser eleitores “de segundo grau” no modelo anterior, porque os eleitores de primeiro grau eram, em grande número, os eleitores paroquiais, onde se concentravam os analfabetos.

Por isso, a adoção do sistema proporcional de lista pré-ordenada por lei ordinária não só é constitucional, mas é a que mais facilita a concretização da Constituição Federal no que diz respeito ao fundamento do pluripartidarismo partidário. A via escolhida para veiculação da proposição, nesse caso, é equivocada. A questão deveria ser discutida por meio de proposição que desse conta, no plano infraconstitucional, com modificações no Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965) e na Lei nº 9.504,

de 1997 (Lei das Eleições), das alterações necessárias a fim de que se lograsse a obtenção de legislação bastante e conforme à Constituição, para migração da lista aberta para a lista pré-ordenada.

Para concluir, repelimos a posição do relator que opina pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2011. Ao contrário do alegado, sua inserção não feriria a autonomia partidária, ao preconizar que os partidos políticos pratiquem internamente um princípio que, no seu proselitismo, são obrigados a defender, à luz do próprio art. 17: o regime democrático. O que se pede é que os partidos sejam democráticos na escolha de futuros mandatários que devem respeitar a democracia na sua prática política. A proposição traz à tona tema que já havia sido objeto de consideração da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Presidente José Sarney, em 18 de julho de 1985, por meio do Decreto nº 91.450/85, e presidida pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco.

Reproduzimos aqui o § 2º do art. 66 do anteprojeto Afonso Arinos:

“Art.66.....

§ 2º A lei assegurará a participação de todos os filiados nos órgãos de direção dos Partidos Políticos, na escolha dos seus candidatos e na elaboração das listas partidárias.”

Outra coisa não pede o Senador Eduardo Suplicy, que também teve a preocupação de assegurar a alternância de gêneros, para composição das listas partidárias, fato que foi totalmente ignorado pelo Senador Romero Jucá em suas reflexões.

III - CONCLUSÃO

Lembrando aqui as sábias palavras de Gilberto Amado, jurista, jornalista e senador da República pelo Estado de Sergipe, que, nos estertores da República Velha, indagava:

“Que adianta que o eleitor ‘conheça’ o candidato em que vota, o aprecie, o admire mesmo, já lhe ter ouvido discurso, lido artigos, admirado sua administração em qualquer cargo público, se esse voto é apenas uma espécie de presente, um cesto de laranjas, um cacho de bananas, um peru ao ‘compadre’ da vila, no domingo ou

dia de feira, sem que haja nele, nenhum sentido político, nenhuma direção ou intenção ideal?”

manifestamo-nos pela REJEIÇÃO da Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2011 e pela APROVAÇÃO da Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2011.

Sala das Reuniões, de julho de 2011

Senador JOSÉ PIMENTEL