

VOTO DISTRITAL

Volta a ballar o antigo debate sobre o voto distrital. Para darmos oportuno e proveito a nossos leitores uma documentação sobre o tema, contendo opiniões emitidas em diversas épocas da nossa história política, desde Assis Brasil em 1793 publicada em 1905, os recentes manifestos de 1960, reproduzimos ainda tres Projetos de Lei apresentados ao Congresso Nacional, quando estava no País grande numero de Partidos Políticos.

I — *Projetos apresentados*

- a) Projeto de Lei do Senado nº 38 de 1960
Autor: Senador Milton Campos
- b) Projeto de Lei da Câmara nº 1.117 de 1960
Autor: Deputado Oscar Coimbra
- c) Projeto de Lei da Câmara nº 2.152 de 1961
Autor: Deputado Franco Montoro

II — *Noticiário da Imprensa*

III — *Doctrina*

I — PROJETOS APRESENTADOS

a) PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 38, DE 1960

Institui os distritos eleitorais para a eleição de Deputados.

(Do Sr. Milton Campos)

Art. 1º Até quatro meses antes do pleito para deputados federais, cada Tribunal Regional Eleitoral dividirá o Estado sob sua jurisdição em distritos eleitorais, em número igual ao dos lugares a serem preenchidos.

§ 1º Respeitados, quanto possível, os limites das zonas eleitorais, os distritos terão número aproximadamente igual de eleitores inscritos.

§ 2º Nos municípios em que o corpo eleitoral ultrapassar o número previsto no parágrafo anterior, far-se-á a subdivisão em distritos, englobando-se se necessário, para fins de arredondamento, zonas eleitorais contíguas, de pequeno eleitorado.

Art. 2º Os eleitores de cada distrito só poderão votar em um dos candidatos aí inscritos.

Parágrafo único. A transferência de um para outro distrito, ainda que no mesmo município, só poderá ser feita no prazo e nos termos da legislação em vigor.

Art. 3º Os partidos políticos, ao inscreverem seus candidatos, indicarão o distrito em que cada um vai concorrer.

Art. 4º É permitida a inscrição do mesmo candidato até em três distritos diferentes, sempre pelo mesmo partido.

Art. 5º As eleições serão processadas mediante cédulas oficiais, impressas e distribuídas pela Justiça Eleitoral.

§ 1º À direita da cédula oficial, constarão os nomes de todos os partidos, por ordem alfabética, vindo a seguir, na mesma linha do lado esquerdo, o nome do candidato do partido, se houver.

§ 2º Os nomes dos partidos e dos candidatos serão precedidos de um retângulo, para assinalação do voto.

§ 3º O voto poderá ser dado somente ao partido, no distrito onde este não haja registrado candidato, e nesse caso influirá para o cálculo do quociente eleitoral e do quociente partidário.

§ 4º É nulo o voto dado a mais de um partido ou candidato.

Art. 6º Os resultados da eleição em todos os distritos do Estado serão somados, para verificação do quociente eleitoral e do quociente partidário, na forma da legislação em vigor.

Art. 7º Determinados os lugares que caibam ao partido, o respectivo preenchimento se fará segundo a ordem decrescente de votação nominal dos seus candidatos.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no art. 4º, será considerada, para a colocação do candidato, aquele dos distritos onde haja obtido maior votação.

Art. 8º Nas eleições para deputados às assembleias legislativas estaduais, a divisão do Estado em distritos se fará nas mesmas bases e forma estabelecidas nesta lei.

Parágrafo único. A permissão constante do art. 4º se estenderá, nessas eleições, até cinco distritos para o mesmo candidato.

Art. 9º Do mesmo modo se procederá para as eleições municipais, nos municípios em que haja mais de três mil eleitores para cada vereador a ser eleito, cabendo a divisão em distritos ao juiz da respectiva zona, com recurso necessário para o Tribunal Regional Eleitoral.

Parágrafo único. Se houver mais de um juiz eleitoral no município, a divisão será feita de comum acordo entre eles, ou, não havendo unanimidade, pelo Tribunal Regional Eleitoral.

Art. 10. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, em 25 de novembro de 1960.

Justificação

Em 1958, quando, na Câmara dos Deputados, se cuidou da aplicação da cédula única às eleições para aquela Casa do Congresso, tive oportunidade, na Comissão de Constituição e Justiça, de sugerir um projeto que, pela divisão dos Estados em distritos de um candidato, facilitasse a aplicação do sistema da cédula única. O projeto, embora sugerido, não chegou a ser apresentado, a fim de que a inovação, pelos debates que provocaria, não perturbasse o andamento do projeto em discussão. Veio daí a lei em vigor, que adotou, dentro do sistema da circunscrição única e da numeração dos candidatos, a cédula oficial para os pleitos legislativos.

A primeira aplicação dessa lei se fez agora no novo Estado da Guanabara, para a eleição dos Constituintes. E muitas foram as críticas que se levantaram. Efetivamente, sendo grande o número dos representantes a se elegerem e não pequeno o número dos partidos políticos que concorrem, é fácil estabelecer-se a balbúrdia, sobretudo em Estados que elegem cerca de quarenta deputados federais e o dobro de deputados estaduais. Em consequência dessas dificuldades, chegou-se a sugerir a volta ao antigo sistema de cédula individual, o que seria um retrocesso lamentável no caminho do aperfeiçoamento do nosso processo eleitoral.

A cédula individual não pode voltar. Ela começa por afastar do pleito os menos afortunados, que não possam gastar vultosas quantias na impressão de muito milhares de cédulas e na sua distribuição pelo território de todo um Estado. Além disso, facilita a pressão sobre os eleitores e as mil e uma faces da fraude. É esse um assunto sobre o qual não se precisa insistir.

A solução, assim, deve ser a manutenção do sistema da cédula oficial, com as alterações tendentes a facilitar-lhe a prática.

A divisão do eleitorado por distritos, com um ou alguns poucos candidatos em cada um, tem sido lembrada, e há no Congresso projetos nesse sentido. Mas apresentam todos o defeito de dar em consequência o sistema do voto majoritário, o que é impossível em face da Constituição, que adotou em termos imperativos a representação proporcional (art. 134). Daí a necessidade de se conciliar o sistema distrital ou paroquial com a representação proporcional constitucionalmente imposta.

Esse objetivo foi atingido pelo projeto, que se inspira em sugestões oferecidas, há alguns anos, pelo eminente historiador e publicista João Camilo de Oliveira Torres, e mereceu aplausos em *simposium* realizado em São Paulo, a que compareceram magistrados e estudiosos do assunto. Aplausos vieram também de outros setores interessados, ao lado de críticas e observações dignas de apreço. A estas dei a merecida atenção para formular o projeto nos termos em que é agora apresentado ao Senado, e o faço sobretudo com o propósito de suscitar o debate parlamentar, cujas luzes poderão melhorar a proposição ou mesmo sacrificá-la, pela revelação, que admito, de seus inconvenientes em maior tomo do que suas vantagens.

Entre essas vantagens, enumerarei algumas:

1) O projeto facilita ao extremo a prática da cédula oficial. Se esse sistema é imprescindível à correção dos pleitos, urge torná-lo fácil, para que não seja um embaraço aos eleitores. As grandes listas, a que o círculo único obriga, serão

eliminadas. Nos Estados mais populosos, sendo vários os partidos, os candidatos serão algumas centenas. Inscrever-lhes os nomes seria adotar enorme lista, de manejo penoso. Reduzi-los a números, como se fez no Estado da Guanabara, seria menos adequado e levaria facilmente o eleitor à confusão. Além disso, o nome importa muito. Os partidos não têm por enquanto prestígio, tradição e organização suficientes para que o eleitor se contente com a legenda. Daí a importância que assume o nome do candidato, que é ainda, em nossa realidade política, o que dá força aos partidos e o que interessa ao eleitor. Com o sistema paroquial, como cada partido apresenta apenas um nome em cada distrito, por muitos que os partidos sejam nem tão grandes e incômodas serão as listas que o eleitor terá de utilizar. Além disso, a escolha lhe será mais fácil, porque, via de regra, estará diante de nomes conhecidos.

2) No regime eleitoral vigente, vem se tornando insuportável a emulação entre os candidatos do mesmo partido. Os pleitos são espetáculos de desarmonia entre correligionários, comprometendo a coesão partidária. Se os partidos são, constitucionalmente, essenciais ao regime, urge fortalecê-los pela homogeneidade, e não dividi-los pelas lutas internas. O projeto evita esse inconveniente e permite que o partido funcione, transformando cada candidato em colaborador dos outros, dentro da mesma agremiação; e esta é que lucra.

3) A arregimentação eleitoral e partidária é mais simples, uma vez reduzida a pequena área. Com isso torna-se mais fácil a eleição e não haverá dificuldade em se encontrarem candidatos, livres de despesas eleitorais e dos incômodos de uma atuação que, pelo sistema vigente, tem de se desenvolver em pontos distantes do território estadual. No momento, é tão penosa uma eleição que os partidos, ainda os maiores, não conseguem apresentar listas completas. Só quem tem condições objetivas excepcionais suporta ser candidato, dispondo-se a uma arregimentação difusa, difícil e dispendiosa, mesmo (é óbvio) sem se ter em vista o vício da corrupção. O projeto permite que qualquer cidadão prestigioso e estimado em sua região ou em sua cidade possa candidatar-se sem maiores sacrifícios.

4) Note-se que o projeto não chega a estabelecer propriamente a *representação distrital*, mas o que institui é apenas a *votação por distritos*. É mais uma técnica eleitoral do que um sistema de representação. Mas não há dúvida que a votação, aproximando o eleitor do candidato, se torna mais autêntica. Não há motivo para se invocar com inteira pertinência o precedente imperial da "lei dos círculos", que o Marquês do Paraná introduzira na reforma eleitoral de 1885. Mas merece ser recordado o famoso debate a que aquela reforma deu causa e que Joaquim Nabuco registra em "Um Estadista do Império" (ed. 1936, vol. I, p. 156). Paraná não temia a procedência da crítica que prenunciava o risco de se encher o Parlamento de "celebridades de aldeia", em prejuízo dos grandes nomes nacionais, com experiência dos negócios públicos, mas sem círculos eleitorais enfeudados a eles. A isso respondia o Presidente do Conselho que os representantes saídos do novo sistema seriam mais autênticos e mais atentos aos interesses que iriam representar e, de qualquer modo, seriam preferíveis aos "deputados de enxurrada".

Hoje, sobretudo se forem bem organizados os partidos, a crescente compreensão do povo não impedirá que sejam votadas vitoriosamente nos pequenos círculos as grandes figuras, em torno das quais se congregue a opinião pública

local, refletindo a opinião pública nacional e sadiamente orientada pelos partidos. Estes terão, na ressalva do art. 4º do projeto, o ensejo de facilitar aos seus grandes nomes a possibilidade da vitória. Mas, como quer que seja, a preferência pelos homens do lugar, se pode prejudicar o brilho da representação, assegura-lhe, por outro lado, autenticidade e legitimidade profundas, que contribuem para fortalecer o regime democrático representativo, através daqueles “gênios invisíveis da cidade” a que se refere Guilherme Ferrero.

5) Do ponto de vista da corrupção eleitoral, que é a grande chaga do regime, talvez se argumente que, limitada a área de incidência da compra de votos, ter-se-á facilitado o êxito dos corruptores. O argumento impressiona. Mas há a considerar que, na pequena área do distrito, as resistências podem surgir com mais eficácia, sobretudo se se arregimentarem os homens bons do lugar. A vigilância será mais viva, maior o escândalo e mais terrível a desmoralização dos que participarem da corrupção. De resto, poderão ser tomadas providências preventivas e repressivas no Código Eleitoral. E, de qualquer forma dificilmente a incidência da corrupção será maior do que atualmente, quando ela se dilui por montes e vales, generalizando, da parte de muitos candidatos, uma prática que tende a afastar os homens de bem dos prélios eleitorais.

Em suma, o que se pretende com o projeto é uma conciliação do sistema proporcional com a votação por distritos. Não se toca no preceito constitucional, mas adota-se uma técnica de votação que facilita o uso imprescindível da cédula oficial. Prestigiam-se os partidos, sem se lhes permitir o despotismo da escolha dos candidatos, como sucederia com o voto de legenda. Caminha-se para a verdade eleitoral e, sobretudo, simplifica-se a missão do eleitor, que deve ser, em última análise, a preocupação dominante do legislador. E as eleições, ganhando maior naturalidade, serão mais autênticas e darão mais solidez e maior legitimidade ao governo democrático.

As soluções políticas nunca são perfeitas e suscitam sempre um exame comparativo das vantagens e desvantagens. O projeto vale como um convite a esse exame, depois do que se decidirá se ele convem ou não à nossa realidade social. *Milton Campos.*

DCN de 26-11-60.

PARECER Nº 1.044, DE 1965

Da Comissão de Constituição e Justiça, ao Projeto de Lei nº 38, de 1960, que institui os distritos eleitorais para a eleição de deputados federais.

Relator: Senador *Josaphat Marinho*

Este projeto, de autoria do nobre Senador Milton Campos, institui os distritos eleitorais para a eleição de deputados federais.

A matéria foi debatida, recentemente, em toda sua amplitude, quando se procedeu à elaboração do novo Código Eleitoral. E a fórmula de criação dos distritos eleitorais não mereceu consagração no projeto, já convertido na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

Em verdade, o assunto devia ser examinado no conjunto das medidas integrantes do Código Eleitoral, e não isoladamente, para evitar dissimetrias prejudiciais ao regime.

Já agora, não cabe insistir na apreciação do projeto, que deve ser arquivado.

Sala das Comissões, em 26 de agosto de 1965. — Afonso Arinos, Presidente — Josaphat Marinho, Relator — Wilson Gonçalves — Menezes Pimentel — Jefferson de Aguiar — Aloysio de Carvalho — Heribaldo Vieira — Edmundo Levi.

(DCN 31-8-65.)

b) PROJETO Nº 1.036, DE 1963

Introduz modificações no sistema eleitoral brasileiro, e dá outras providências.

(Do Sr. Oscar Corrêa)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º São introduzidas na legislação eleitoral do País as alterações constantes da presente lei.

Art. 2º As eleições para preenchimento dos cargos de Deputado Federal e Deputado Estadual obedecerão à divisão em distritos e subdistritos eleitorais, nos termos desta lei, feita, até oito meses antes do pleito, pelos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais.

§ 1º Cada Estado terá o número de distritos eleitorais correspondentes ao número de cadeiras de Deputados Federais a serem preenchidas e o número de subdistritos correspondentes ao número de cadeiras de Deputados Estaduais a serem preenchidas, menos as cadeiras que se destinarem aos Deputados por votação geral (art. 1º, § 1º).

§ 2º O número de eleitores que comporá um distrito ou subdistrito eleitoral será, aproximadamente, o quociente que se encontrar, dividindo-se o eleitorado inscrito pelo número de Deputados Federais e Estaduais de cada Estado, levando o T.R.E. em conta tais dados para a finalidade de estabelecimento dos limites dos distritos e subdistritos.

Art. 3º O distrito ou subdistrito poderá ser constituído por partes de um município, todo um município ou mais de um, desde que não fragmentadas as zonas eleitorais.

§ 1º Quando o município corresponder a mais de um distrito ou subdistrito eleitoral o Tribunal Regional Eleitoral, ouvidos os delegados dos partidos políticos, promover-se-á a delimitação, obedecendo à jurisdição dos cartórios de registro civil, divisas administrativas, continuidade territorial e meios de comunicação, dentro do prazo do art. 2º

§ 2º Antes de cada pleito para a Câmara Federal e a Assembléia Legislativa, e no prazo do artigo 2º, o T.R.E. determinará a revisão dos limites dos distritos e subdistritos, tendo em vista as variações do número de eleitores inscritos e o de Deputados a eleger.

§ 3º Da decisão do T.R.E. fixando os limites distritais ou subdistritais, cabe recurso, dentro em 5 dias, para o T.R.E.

Do registro de candidatos

Art. 4º Em cada Estado haverá, além dos candidatos indicados pelos respectivos distritos, representantes gerais, no âmbito federal e estadual, eleitos por votação em todo o território do Estado.

§ 1º O número de deputados eleitos por votação geral e mesmo no âmbito federal e estadual, será o seguinte: São Paulo — 12; Minas Gerais — 10; Bahia — 7; Rio Grande do Sul — 6; Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Paraná e Guanabara — 5; Maranhão — 4; Goiás, Paraíba e Santa Catarina — 3; Amazonas, Pará, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Mato Grosso e Acre — 2.

Art. 5º Os partidos políticos, ao registrarem seus candidatos, o que se fará até quatro meses antes do pleito, indicarão os distritos, ou subdistritos por que cada um irá concorrer.

§ 1º É permitida a inscrição do mesmo candidato: a Deputado Federal, nos Estados de até 13 representantes, como candidato por um Distrito e Deputado por votação geral; nos de treze a vinte e nove, como candidato por dois distritos e Deputado por votação geral; e nos de mais de vinte e nove como candidato por três distritos e Deputado por votação geral; a Deputado Estadual: nos Estados de até cinquenta representantes estaduais, com candidato por um subdistrito e Deputado por votação geral, e nos de mais de cinquenta como candidato por dois distritos e Deputado por votação geral.

§ 2º No caso de ser eleito para Deputado por votação geral e distrital, ou por mais de um distrito, o eleito optará por uma ou por outra, substituindo-o o respectivo suplente partidário.

§ 3º Não é permitido o registro simultâneo de candidato a eleição de âmbito diverso (Federal, Estadual e Municipal).

Art. 6º Só será admitido o registro do candidato por uma circunscrição eleitoral ao que obedecer aos seguintes requisitos:

1) ser eleitor no distrito há mais de dois anos, ou, no caso de candidato por mais de um distrito, declarar, até um ano antes do pleito, sua inscrição secundária, por outro ou outros, até mais três (artigo 5º), e no de Deputado por votação geral, da inscrição de eleitor no Estado há mais de três anos;

2) apresentar declaração pormenorizada dos bens que possui ao se candidatar, ou, se no exercício do mandato de Deputado Federal ou Estadual, das modificações patrimoniais havidas desde a declaração anterior.

Parágrafo único. Para fim de apuração de falsidade de declaração prestada por candidato, o T.R.E. poderá solicitar aos órgãos competentes da administração federal, estadual ou municipal, ou instituições particulares, as informações que julgar necessárias e que serão prestadas dentro de oito dias, sob pena de responsabilidade.

Art. 7º São proibidos empréstimos, financiamentos, auxílios e doações por candidatos, de quantia ou bem de qualquer natureza, de valor superior ao salário-mínimo da região a qualquer entidade, ou de qualquer valor a eleitor inscrito, até oito meses antes do pleito e seis meses depois dele.

Parágrafo único. A comprovação da ocorrência de fatos com desobediência do artigo, importará na cassação do registro para o pleito em que estiver inscrito em outro que se realize até o decurso do prazo previsto: ou se posterior à apuração, na negativa de expedição do diploma.

Art. 8º Em caso de denúncia de corrupção eleitoral, feita por partido político, o T.R.E. instaurará inquérito para a apuração do fato, e se considerar liminarmente relevante a denúncia suspenderá o registro até a apuração definitiva, o que deverá dar-se antes da realização do pleito, com preferência sobre qualquer outra matéria.

§ 1º Julgada, afinal, procedente a denúncia, determinará a suspensão dos direitos políticos do acusado por até quatro anos, além do procedimento criminal a que estiver sujeito ou lhe recusará a expedição do diploma, se houver sido eleito.

§ 2º Da decisão do T.R.E. caberá recurso para o T.S.E., dentro de dez dias a contar da publicação da decisão, recurso que terá julgamento preferencial.

Art. 9º Comprovada a improcedência da acusação, o T.R.E. providenciará a publicação, em todos os órgãos de publicidade da circunscrição, do resumo de sua decisão, para conhecimento dos eleitores inscritos.

Art. 10. Verificada a má-fé da denúncia, apresentada para prejudicar o candidato inscrito ou a inscrever-se, o T.R.E. determinará a suspensão dos direitos políticos dos signatários da denúncia por até quatro anos.

Parágrafo único. Dessa decisão, caberá recurso para o T.S.E. dentro de dez dias, a contar da publicação da decisão, recurso que terá julgamento preferencial.

Art. 11. Cada candidato, no ato da inscrição, deverá apresentar prova de depósito da importância equivalente a três vezes o maior salário-mínimo do Estado na época da inscrição.

Parágrafo único. As quantias serão depositadas à ordem dos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais, que delas prestará contas ao T.S.E.

Da propaganda

Art. 12. A propaganda dos candidatos será feita exclusivamente pelos partidos a que pertencerem, dentro das normas estabelecidas pelos Tribunais Regionais obedecendo à proporcionalidade da respectiva representação.

Parágrafo único. Aos partidos que não têm representação eleita, será atribuída, para os fins deste artigo, a fração equivalente a um representante.

Art. 13. Será permitida aos candidatos, como propaganda, a impressão de modelos da cédula única a ser utilizada na votação, em papel colorido, com os mesmos dizeres da mandada imprimir pelo T.R.E.

Da votação

Art. 14. As eleições serão processadas mediante cédulas únicas impressas e distribuídas pela Justiça Eleitoral.

§ 1º As cédulas conterão a legenda partidária abreviada sob a forma de sigla, antes do nome do candidato indicado para o distrito eleitoral.

§ 2º Os nomes dos partidos e dos candidatos serão procedidos de um retângulo, para assinalação do voto.

§ 3º O voto poderá ser dado somente ao partido no distrito onde este não haja registrado candidato e, nesse caso, influirá para o cálculo do quociente eleitoral e do quociente partidário.

§ 4º É nulo o voto dado a mais de um partido ou candidato.

§ 5º A colocação das siglas partidárias e dos nomes dos respectivos candidatos na cédula única será feita por sorteio, nos Tribunais Regionais Eleitorais, quinze dias depois do registro dos candidatos, convocados os delegados partidários.

Art. 15. O eleitor nas eleições para a Câmara Federal e para as Assembleias Legislativas votará em um dos candidatos a deputado por votação geral e em um dos candidatos a deputado pelo distrito ou subdistrito a que pertencer.

Art. 16. A cédula única para a eleição de Deputado por votação geral conterá os nomes dos candidatos inscritos pelos vários partidos, em ordem determinada por sorteio, precedidos de um retângulo para a assinalação do voto.

Parágrafo único. Encimado esses nomes, e separando os inscritos de cada partido, haverá um retângulo acompanhado da sigla do respectivo partido, onde o eleitor assinará o voto, se desejar votar apenas na legenda partidária.

Art. 17. A transferência do eleitor de um para outro distrito, ou subdistrito, só poderá ser feita no prazo e nos termos da legislação em vigor.

Art. 18. Encerrada a votação, a Mesa apenas fará consignar, no final das folhas de votação, o número dos votantes e as irregularidades, se houver, assinando os mesários e fiscais, e dispensadas outras menções a fatos não essenciais.

Do quociente eleitoral e partidário

Art. 19. Os resultados da eleição em todos os distritos, ou subdistritos do Estado, serão somadas, para verificação do quociente eleitoral e do quociente partidário, na forma da legislação em vigor.

Art. 20. Determinados os lugares que caibam ao partido, o respectivo preenchimento se fará segundo a ordem decrescente de votação nominal dos seus candidatos, havendo uma lista para os candidatos votados nos distritos e outra para os gerais.

§ 1º Só poderão concorrer à distribuição os partidos que houverem obtido quociente eleitoral.

§ 2º A classificação dos candidatos nas respectivas legendas, na apuração final, far-se-á de acordo com a média percentual obtida pelo candidato no respectivo distrito eleitoral, aplicando-se na distribuição proporcional os critérios previstos neste artigo.

§ 3º No caso em que um candidato tenha sido registrado por mais de um distrito eleitoral, para efeito de sua classificação na legenda de seu partido,

computa-se, apenas, a maior média percentual conseguida nos diferentes distritos em que tenha sido registrado.

§ 4º Para efeito de obtenção dessa média percentual, toma-se por base não o número de eleitores inscritos, mas o número de eleitores que votaram no pleito.

§ 5º Nos distritos eleitorais em que não tenham sido registrados candidatos de partidos que estejam disputando o pleito, constarão da cédula única as siglas desses partidos, que poderão ser votados, contando o voto para a legenda.

Das eleições municipais

Art. 21. Nas eleições municipais, o município constituirá unidade eleitoral, podendo nele serem votados mais de um candidato a vereador no mesmo partido salvo se para os efeitos das eleições de deputado federal ou estadual, pela sua densidade eleitoral, se constituir de mais de um distrito ou subdistrito.

§ 1º Nesse caso, poderá o T.R.E. determinar que se divida, para as eleições de vereador em tantos subdistritos quanto os da eleição de deputado estadual, determinando também que o número de candidatos a vereador em cada partido seja dividido pelo número de subdistrito igualmente.

§ 2º Excepcionalmente, nos municípios de mais de 50 mil eleitores inscritos poderá o T.R.E. autorizar outra divisão em circunscrições.

Da Apuração

Art. 22. A apuração far-se-á pelas Juntas Apuradoras e constará de boletins de cada urna, imediatamente publicados e distribuídos em cópias autenticadas aos delegados partidários e aos candidatos que o desejarem.

§ 1º As Juntas Apuradoras serão em número equivalente a um quinto das seções eleitorais designadas, podendo integrá-las os membros dessas seções e funcionar para apuração no mesmo prédio, simultaneamente, observada a legislação vigente no que se refere à fiscalização partidária e presente o Juiz Eleitoral da Zona.

§ 2º Ao final das apurações, far-se-á a apuração das atas das urnas, constituindo a ata geral da apuração a simples consignação da soma desses resultados parciais que serão imediatamente remetidos aos Tribunais Regionais para conferência e cômputo final.

§ 3º O prazo para as apurações passa a ser a metade do atualmente previsto.

Disposições Gerais

Art. 23. Fica criada a Campanha Nacional do Alistamento, incumbida de fomentar o alistamento em todo o país.

Parágrafo único. Anualmente, o Orçamento Federal consignará verba para ocorrer às despesas com o alistamento (material, pessoal, publicidade etc.).

Art. 24. Só poderão registrar candidatos aos postos eletivos nas eleições presidenciais de 1965 os partidos que houverem obtido na última eleição pelo menos um milhão de sufrágios no país; e às eleições para governador os que

houverem obtido na última eleição estadual pelo menos dez por cento do eleitorado inscrito no respectivo Estado.

Parágrafo único. Admitem-se, para os efeitos do artigo, as coligações partidárias.

Art. 25. A partir das eleições gerais de 1966, só poderá registrar candidato a cargo eletivo o partido que houver atingido nessa eleição de 1966, ou na de 1965, pelo menos um milhão de votos, sem coligação, no país.

Parágrafo único. Para esse fim, o T.S.E. fará o cômputo dos votos conseguidos no país, determinando a cassação do registro do ou dos que não houverem atingido aquele montante.

Art. 26. Após cada pleito eleitoral, os partidos políticos apresentarão ao T.R.E. prestação de contas das despesas feitas e dos fundos que as suportaram, dentro de 60 dias do término oficial das apurações.

Art. 27. Considera-se sede e cabeça do distrito ou do subdistrito eleitoral aquela das circunscrições a ele pertencentes que apresentar maior eleitorado inscrito ao término do período de alistamento.

Art. 28. Fica equiparada à renúncia do mandato, para todos os efeitos legais, a mudança de legenda por representante partidário eleito para qualquer mandato eletivo.

§ 1º No caso da mudança de legenda, o Partido a que pertença o representante o declarará expulso, sendo convocado imediatamente o seu suplente partidário.

§ 2º Se o representante, antes de mudar de legenda, renunciar ao mandato, fazendo menção expressa de que o renuncia por deixar abandonar a legenda a que pertence, o T.R.E. do Estado determinará a realização, dentro de 90 dias, de pleito para a escolha do seu substituto na circunscrição, sendo facultado ao renunciante disputá-lo, obedecidas as normas legais para registro.

Presidente e Vice-Presidente

Art. 29. Nas eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, de Governador e Vice-Governador de Estado, Senador e Suplente, Prefeito e Vice-Prefeito, a votação no candidato ao cargo importa a votação ao seu substituto, com ele registrado.

Art. 30. Ficam revogadas as disposições relativas aos juizes preparadores, devendo o alistamento e os atos preparatórios serem realizados pelo Juiz Eleitoral da Zona.

Parágrafo único. Além do reembolso das despesas realizadas e comprovadas, a juízo do T.R.E., o Juiz Eleitoral fará jus a uma gratificação mensal, pelo serviço eleitoral, igual a duas vezes o salário-mínimo da região a que pertencer.

Art. 31. Dentro dos quatro meses que precedem e dos dois meses que sucedem aos pleitos ficarão suspensos os atos de nomeação, diplomação, contrato, designação, de qualquer natureza, nos serviços públicos federal, estadual e municipal, autarquias entidades paraestatais ou qualquer outras vinculadas

ao poder público, valendo essa proibição dentro das circunscrições onde se verificará o pleito, obedecendo o seguinte critério:

a) para Presidente e Vice-Presidente da República, em todo o país e para todos os órgãos públicos;

b) para Governadores e Vice-Governadores dos Estados, para todos os órgãos públicos nos limites das circunscrições onde se realizará o pleito;

c) para Senadores, Deputados Federais e Estaduais, em todo o país e para todos os órgãos públicos;

d) para Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Juizes de Paz, para todos os órgãos públicos nos limites da circunscrição onde se realizará o pleito.

Disposições Transitórias

Art. 32. O T.S.E. designará, dentro de dez dias, Comissão Especial para dentro de noventa dias, realizar a Consolidação da Legislação eleitoral do país.

Parágrafo único. Essa Consolidação, após publicada no *Diário da Justiça*, para conhecimento dos interessados e submetida à apreciação do T.S.E., um mês após a publicação, será, como aprovada publicada pela Imprensa Nacional para distribuição gratuita, pelo T.S.E., aos Tribunais Regionais, que a remeterão aos Juizes Eleitorais e aos Diretórios Municipais registrados.

Art. 33. O T.S.E., dentro de trinta dias, se dirigirá ao Poder Legislativo, propondo-lhe outras medidas que considerar necessárias ao aperfeiçoamento do sistema eleitoral vigente, inclusive se for o caso, para o emprego de máquinas de votar.

Art. 34. Revogadas as disposições em contrário, esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões — *Oscar Corrêa*.

(Publicado no *D.C.N.* 26-9-63 — Seção I)

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

1 — Relatório — O nobre Deputado Oscar Corrêa apresentou a esta Câmara o Projeto nº 1.036/63, introduzindo modificações no sistema eleitoral brasileiro e dando outras providências. Distribuído a esta douta Comissão, foi designado relator o nobre Deputado Monsenhor Arruda Câmara, que opinou pela sua inconstitucionalidade, na parte relativa à votação por distrito, propondo ainda fosse ele, na parte restante, expungido de feitos que deveriam, na sua opinião, ser corrigidos.

Esta Comissão, por sua maioria, houve por bem rejeitar o parecer do ilustre Relator, pelo que o Senhor Presidente me honrou com a designação para relatar o vencido. É o que, em rápidas considerações, passarei a fazer.

2 — Parecer — Pareceu-nos, e à maioria da Comissão, não padecer o Projeto do vício de inconstitucionalidade acusado, no que se refere à eleição por distrito. O eminente Deputado Monsenhor Arruda Câmara, para assegurá-lo, diz que "o projeto fere o sistema da representação proporcional" e vê nele as mesmas falhas que encontrara no Projeto nº 132/63, apresentado pelo nobre Deputado Cunha Bueno.

Aí a diferença fundamental: o projeto Cunha Bueno apegava-se mais ao sistema majoritário, enquanto este consagra, explicitamente, nos artigos 19 e seguintes, o sistema proporcional.

3 — É esta a exigência do art. 56 da Constituição de 1946: a representação da Câmara dos Deputados deve ser eleita *segundo o sistema de representação proporcional*. O projeto, à maneira de outros já encaminhados (Milton Campos, Último de Carvalho, José Silveira, Moacir Azevedo, etc.) combina o sistema proporcional com a eleição distrital, permitindo que, por votação distrital mas em lista proporcional de todo o Estado, se escolha a representação.

Carlos Maximiliano nos seus “Comentários à Constituição Brasileira de 1945”, pág. 85, disse bem que o “texto exige apenas que seja assegurada a representação proporcional, pois deixa ao legislador ordinário a escolha eleitoral que melhor satisfaça aquele objetivo e se adapte à índole e aos costumes políticos do povo brasileiro”.

O Projeto, inovando embora, pela instituição dos distritos e subdistritos eleitorais, para fins de votação, manteve o sistema proporcional, na forma da legislação em vigor. (Art. 19).

4 — Outras críticas do ilustre Relator Monsenhor Arruda Câmara, aplicáveis ao Projeto nº 132, não cabem ao Projeto nº 1.036, que a elas escapa; entre elas a referente à apuração pelas Mesas receptoras, que não é contemplada no Projeto Oscar Corrêa. Este prevê, isto sim, o aumento do número das juntas apuradoras, a facilitação das apurações, mas não a apuração imediata pelas Mesas Receptoras, o que poderia levar a conseqüências imprevisíveis.

5 — O Projeto institui o sistema misto de deputados distritais e deputados gerais, possibilitando não só a eleição dos que se concentram em circunstâncias eleitorais mais restritas, como os que ampliam seu trabalho eleitoral a todo o Estado. Cada eleitor votará em um candidato a deputado por votação geral e um candidato distrital (art. 15). Mantém a cédula única, facilitado o seu uso, desde que cada Partido só indicará um candidato por distrito. E esta a vantagem principal: elimina a disputa entre candidatos do mesmo Partido.

6 — Tema objeto dos debates foi se a divisão em distritos facilitaria ou não a atuação do poder econômico. Se é verdade que a diminuição dos limites de influência do candidato pode facilitar a concentração do poder do dinheiro, não é menos verdade que o contato permanente entre candidato e eleitorado, o conhecimento direto, pela proximidade, que dele podem ter os eleitores, dificulta a ação do poder do dinheiro.

E o projeto, nos arts. 6º e seguintes, estabelece medidas objetivas para eliminar, ou, pelo menos, diminuir as formas de corrupção, obrigando ao registro no distrito com a antecedência mínima de dois anos; à apresentação de declaração de bens; estabelecendo a proibição de empréstimos, financiamentos, auxílios e doações; dispondo sobre os casos de corrupção eleitoral e sua apuração.

7 — Em outros dispositivos, cuida da propaganda da votação, do quociente eleitoral e partidário, da apuração, etc.

O projeto reformula, não há negar, a legislação eleitoral brasileira, merecendo ser mais detidamente debatido. Assim, se não apresenta inconstitucionalidade, deve ser remetido a plenário, onde sob o crivo da análise dos Senhores

Deputados poderá ser aperfeiçoado, fazendo-se estatuto capaz de atender às reais necessidades do país.

8 — Os problemas postos, por exemplo: no artigo 24 (registro de candidatos à Presidência da República); no art. 26 (prestação de contas dos partidos políticos); no art. 28 (perda de mandato, por mudança de legenda); art. 29 (eleição vinculada do candidato e do substituto, nas eleições majoritárias); art. 31, (proibição de nomeações no período imediatamente anterior aos pleitos, evitando a ação corruptora do poder público ou dos órgãos dele dependentes); são medidas que hão de merecer, em plenário, dos nobres representantes do povo, estudo detido e sério.

O essencial é que, servindo de base às análises, sirva o projeto à elaboração de Lei eleitoral que consulte as conveniências do regime democrático.

Pois isso lhe demos voto favorável, que a maioria da Comissão acolheu.

Sala da Comissão, 7 de dezembro de 1963. — *Getúlio Moura*, Relator, Designado.

Voto em separado

Já havia proferido meu voto sobre o Projeto nº 132/63, do Senhor Cunha Bueno, apresentado a pedido, conforme declara S. Ex^ª quando, por solicitação desta douta Assembléia, foi anexado ao presente, o da lavra do eminente Professor Oscar Corrêa, que versa o mesmo assunto.

O parecer sobre a proposição anterior assim se pode desenvolver:

"a) o projeto se baseia no antigo sistema de eleição "por distritos", que procuraram harmonizar com o art. 28 da Constituição de 1891, o qual declarava "compor-se a Câmara dos Deputados de representantes do povo, eleitos, pelos Estados e pelo Distrito Federal, por sufrágio direto, garantida a representação das minorias". Veio daí o voto cumulativo. Mas não havia o critério da proporcionalidade. Já a Constituição de 1934 adotou o sistema proporcional e o sufrágio universal, igual e direto e a representação classista;

b) A Constituição de 1946 dispõe:

"A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, segundo o sistema da representação proporcional, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios" (art. 56). Segundo bem explica Sampaio Dória, o Estado é agora a "circunscrição eleitoral";

c) O deputado eleito por um "distrito", que pode ser um só município ou parte dele, não se pode dizer eleito pelo Estado. O vereador é eleito pelo município. O Deputado, não. O Estado é, por sem dúvida, toda a população votante da Unidade Federativa. O todo não se confunde com uma parte. O deputado, eleito por um "distrito", é eleito por parte do Estado, não pelo Estado;

d) O projeto fere o sistema da representação proporcional. Os pequenos partidos, com votação esparsa em todo o Estado, garantem sua "representação proporcional". Pelo projeto serão privados dela;

e) A influência do Poder Econômico sufocará os candidatos pobres no distrito, o que não é fácil em todos os Municípios de Estado;

f) Os grandes Partidos eliminarão facilmente os pequenos no âmbito estreito do "Distrito";

g) O Projeto (art. 11) restaura a apuração pelas mesas receptoras, afetando a lisura dos pleitos, possibilitando a fraude e a violação do "princípio da proporcionalidade".

Dessarte, o Projeto se me afigura despiciendo e inconstitucional."

Confesso que, agora, é com certo constrangimento que me abalanço da minha planície de simples estudioso do Direito, para apresentar minhas divergências com o substancioso estudo do eminente jurista, meu amigo, a quem muito admiro, Professor Oscar Corrêa.

O atual projeto do preclaro Representante mineiro está melhor elaborado do que o do Sr. Cunha Bueno, mas repete a eleição por "distritos"; adota um sistema misto, incluindo deputados gerais eleitos por todo o Estado. É híbrido, não evita de todo os inconvenientes do anterior, eis que as Coligações não apresentarão candidatos gerais dos pequenos partidos, que por si sós podem não alcançar alguns poucos quocientes que lhes restariam, na partilha do leão. Tal critério tornaria difícil e mais complicada a eleição e multiplicidade de cédulas, que no sistema "distrital" puro; a técnica legislativa aqui não é perfeita, a primeira parte não tem capítulo, como nas demais eleições; adota a denominação de *cargo* para o mandato (art. 2º); o § 2º é impraticável, reduz o eleitorado do distrito a um quociente eleitoral; não esclarece o que seja "subdistrito", melhor fora a denominação geral de "distritos", mesmo porque o município, geralmente, não é o chamado distrito; o art. 5º manda registrar os candidatos 4 meses antes do pleito. Seria difícil preparar combinações, convenções, coligações com tamanha antecedência.

O art. 6º identifica "circunscrição" com "distrito". No § 2º deste artigo exige-se a prévia declaração de bens para o registro. Melhor se nos afigura exigí-la apenas para a diplomação ou a posse. Por que submeter um registrando fracassável a essa formalidade?

Art. 11. Para que e por que esse depósito feito à ordem dos Tribunais Eleitorais? O projeto não explica.

Art. 12. Reduz a propaganda ao arbítrio dos Partidos. É fortalecer a ditadura dos Diretórios e liquidar ou desestimular a iniciativa dos deputados operosos e realizadores; tal ditadura já se exercita, pelo projeto, na escolha dos candidatos preferenciais ou gerais e na indicação para o distrito por onde deviam concorrer (art. 5º).

No capítulo "Da Votação" fala-se na cédula única; seria preterível dizer: "cédula única e oficial", mesmo porque se contradizendo o projeto não adota a "cédula única", mas várias e muitíssimas cédulas para as várias funções eletivas e para os vários distritos.

É mais prática a cédula única adotada pela Justiça eleitoral nas últimas eleições, ficando ao eleitor pôr o nome dos seus candidatos, ao invés de assinalá-los no retângulo, onde já vêm os nomes. As cédulas resultariam muito grandes e dispendiosíssimas pelo tamanho e pela quantidade. A dificuldade de votar aumentaria para os eleitores menos letrados. A morosidade, com várias votações na mesma hora, pelo mesmo eleitor, cresceria.

O art. 19 é confuso e incongruente; o quociente partidário por esse critério jamais se acertaria no "distrito". Se a eleição é por distrito, o quociente eleitoral só pode ser pelo "distrito", e no distrito onde não houver candidato registrado, não há quociente nem candidatos eleitos.

O art. 22, § 1º, restaura o perigo de poderem as "juntas apuradoras" serem compostas pelos membros das "Mesas receptoras", geralmente compostas de políticos e com possibilidade de combinar fraudes da votação com as da apuração, porque são donos dos segredos daquela.

O art. 23 cria a Campanha Nacional do Alistamento.

Que é tal campanha? De quem se compõe? Por quem é feita? Serão criados cargos de "propagandistas eleitorais", eis que o parágrafo único prevê a despesa com pessoal.

Art. 25. Liquida os pequenos partidos, exigindo 1 milhão de votos para que possam funcionar. É caminho para dois ou três partidos, o que obriga o cidadão a filiar-se à Agremiação com idéias diversas das suas. Tanto a liberdade de opinião quanto o sistema pluripartidário de nossa Constituição democrática sairiam daqui profundamente arranhados.

O art. 27 adota critério de Sede do "distrito", que não se pode aplicar à Capital.

Art. 28. A mudança de Partido importa em perda de mandato. Favorece a Ditadura dos Partidos. Um deputado incômodo ao Partido pode ser docemente constrangido, ou por pressão, obrigado a deixar a legenda e perder o mandato. E um deputado que atingiu o quociente eleitoral, através de seu prestígio pessoal, pode ter seu mandato conferido pelo eleitorado, cassado pela Direção Partidária?

Art. 3º Parágrafo único. Eleva a gratificação dos juizes eleitorais para 2 vezes o salário-mínimo.

Feito o relatório, vamos às conclusões:

1º — Considero o projeto inconstitucional, na parte relativa à votação por distrito, pelos motivos expostos, relativos ao projeto anterior;

2º — Julgo que o projeto deve ser emendado, na parte restante, para ser expungido dos defeitos de ordem jurídica, de técnica e de mérito, que, *dota venia*, acabo de apontar.

Brasília, em 3 de dezembro de 1963. — *Arruda Câmara.*

Parecer da Comissão

A Comissão de Constituição e Justiça, em reunião ordinária de sua Turma a, realizada em 3 de dezembro de 1963, opinou, contra os votos dos Senhores Rogê Ferreira, Arruda Câmara, Chagas Rodrigues, Alceu de Carvalho e Lauro Leitão, pela constitucionalidade e aprovação do Projeto nº 1.036/63. O Senhor Getúlio Moura foi designado para relator do vencido.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: Tarso Dutra, Presidente, Getúlio Moura, Relator. Arruda Câmara, Lauro Leitão, Celestino Filho, Rogê Ferreira, Wilson Roriz, Alceu de Carvalho, Ovidio de Abreu, Nicolau Tuma e Lenoir Vargas.

Brasília, em 3 de dezembro de 1963. — *Tarso Dutra*, Presidente. — *Getúlio Moura*, Relator.

c) PROJETO Nº 2.152, DE 1964

Estabelece a eleição por Distritos e a cédula oficial para todos os pleitos; proíbe a aliança de Partidos nas eleições proporcionais; fixa requisitos mínimos para a criação e existência dos Partidos Políticos e determina a Presidência obrigatória das Convenções partidárias pela Justiça Eleitoral.

(Do Sr. Franco Montoro)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A eleição para a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas e as Câmaras dos Municípios que, segundo o último censo oficial, tiveram mais de quinhentos mil habitantes, obedecerá ao princípio da representação proporcional, regulado por esta lei.

Parágrafo único. Nos demais Municípios aplicar-se-á a legislação vigente.

As Circunscrições e Distritos

Art. 2º Nas eleições federais e estaduais a circunscrição será o Estado; nas eleições municipais, o respectivo Município.

Art. 3º O número de Distritos de cada circunscrição será:

a) para a Câmara dos Deputados e para as Câmaras Municipais, igual à metade dos lugares e preencher, elevando-se à unidade superior quando o número de cadeiras for ímpar;

b) para a Assembléia Legislativa, igual ao dobro dos Distritos para a eleição federal, cada um dos quais será subdividido em dois.

Art. 4º Os Distritos serão equitativamente formados pelos Tribunais Regionais Eleitorais, nas circunscrições sob sua jurisdição, observados os seguintes princípios:

- a) contigüidade de áreas;
- b) número de eleitores;
- c) número de habitantes;
- d) unidade sócio-econômica.

Art. 5º A divisão do Estado ou do Município em Distritos deverá ser aprovada pelo Tribunal Regional ao menos um ano antes do pleito. Para esse efeito o projeto de divisão, a que se refere o art. 6º, deverá ser apresentado pelo menos dezesseis meses antes do pleito.

Parágrafo único. Não aprovada a divisão até um ano antes da eleição os Distritos serão os mesmos do pleito anterior.

Art. 6º Apresentado o projeto de divisão, os Partidos Políticos registrados terão o prazo de 30 (trinta) dias para impugná-lo, fundamentadamente, bem como para propor retificações.

§ 1º As impugnações e retificações referentes a cada Distrito formarão processo autônomo, distribuído a um relator, que dará vista aos demais partidos interessados pelo prazo de cinco dias, e, em seguida, ao Procurador Regional, pelo mesmo prazo.

§ 2º O relator terá o prazo de 15 (quinze) dias para submeter os autos a julgamento.

§ 3º Após a apreciação de todos os processos, será sorteado um relator-geral, que coordenará as decisões preliminares, apresentando plano final ao plenário, no prazo de 20 (vinte) dias.

§ 4º O plano final deverá ser aprovado pela maioria absoluta do Tribunal Regional, podendo ainda ser emendado.

Art. 7º Da decisão que aprovar a divisão da circunscrição em Distritos caberá recurso, sem efeito suspensivo, interposto no prazo de 3 (três) dias para o Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º O recurso de que trata este artigo deverá ser julgado até 8 (oito) meses antes da eleição.

§ 2º O provimento do recurso, posteriormente à data referida no parágrafo anterior, não importará em anulação da divisão, só podendo a respectiva decisão ser executada para a eleição seguinte.

Das Candidaturas

Art. 8º Somente poderão concorrer às eleições candidatos registrados por Partidos.

Art. 9º Cada Partido poderá registrar um candidato para cada Distrito e uma Lista Partidária, em ordem de precedência, para cada circunscrição.

§ 1º É vedado o registro de um candidato por mais de um Distrito, da mesma circunscrição ou de outra, bem como sua inclusão em Lista Partidária de mais de uma circunscrição.

§ 2º O candidato registrado por um Distrito poderá ser inscrito na Lista Partidária da mesma circunscrição.

Art. 10. A Lista Partidária contará, no máximo, tantos candidatos quantos representantes correspondam à circunscrição, na ordem em que o partido os desejaria eleitos.

Parágrafo único. Ter-se-á por não escrito na Lista Partidária o nome do candidato que venha a ser eleito por um Distrito.

Art. 11. Ainda que os estatutos partidários disponham de modo diverso, a competência para a escolha dos candidatos será a seguinte:

1. Compete à convenção regional a escolha dos candidatos a Governador, Vice-Governador, Senadores e seus suplentes, e dos integrantes das Listas Partidárias a que se refere o artigo 9º, para a Câmara dos Deputados e a Assembléia Legislativa.

2. Compete à convenção regional de âmbito distrital a escolha do candidato do Partido no respectivo Distrito, para a Câmara dos Deputados e a Assembléia Legislativa.

3. Compete à convenção municipal a escolha dos candidatos a Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores.

4. Nos Municípios a que se refere o art. 1º, compete à convenção municipal a escolha dos integrantes das Listas Partidárias e à convenção municipal de âmbito distrital a escolha do candidato do partido no respectivo Distrito.

Art. 12. As convenções serão convocadas por editais, que fixarão a respectiva ordem do dia, local, data e hora da reunião, nas seguintes condições:

1. Para a convenção regional, inclusive a de âmbito distrital, o edital será publicado com antecedência mínima de 20 (vinte) dias, em jornal de grande circulação no Estado;

2. Para a convenção municipal, inclusive a de âmbito distrital, com antecedência mínima de 10 (dez) dias, em pelo menos um jornal de grande circulação no Município.

Art. 13. Constituem as convenções, além dos integrantes a que se refiram os estatutos partidários:

1. Regionais:

a) os membros do partido que ocupem cargos eletivos correspondentes ao Estado, na esfera federal e estadual;

b) os membros do Diretório Nacional pertencentes à circunscrição, bem como os membros do Diretório Regional;

c) delegados eleitos pelas convenções municipais, na proporção de um para cinco mil votos obtidos no Município pela legenda nas últimas eleições gerais, para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas, assegurada a representação mínima de um delegado e arredondada para um a fração superior à metade do número de votos.

2. Regionais de âmbito distrital:

a) os membros do partido que ocupem cargos eletivos correspondentes ao Distrito, na esfera federal, estadual e municipal;

b) os membros dos Diretórios Nacionais e Regionais, pertencentes ao Distrito;

c) delegados eleitos na forma da alínea c do número 1 deste artigo.

3. Municipais:

a) os membros do Partido que ocupem cargos eletivos correspondentes ao município, na esfera federal, estadual e municipal;

b) os membros do Diretório Nacional e Regional pertencentes ao município, bem como os membros do Diretório Municipal;

c) os eleitores filiados ao Partido, na forma dos respectivos estatutos, cuja inscrição devidamente registrada data, ao menos, de três meses antes da convocação da convenção.

4. Municipais de âmbito distrital:

a) os membros do Partido que ocupem cargos eletivos correspondentes ao Distrito, na esfera federal, estadual e municipal;

b) os membros dos Diretórios Nacional, Regional e municipal pertencentes ao Distrito;

c) os eleitores filiados ao Partido, na forma dos respectivos estatutos, pertencentes ao Distrito, cuja inscrição, devidamente registrada, data, ao menos de três meses antes da convocação da convenção.

Art. 14. As convenções instalar-se-ão no local, data e hora determinados no edital de convocação, com a presença mínima de um terço de seus componentes, e deliberarão com a presença da sua maioria absoluta.

Parágrafo único. Presidirão as convenções:

1. Regionais: o juiz do Tribunal Regional Eleitoral sorteado para esse fim, o qual, será, também, o relator do processo de registro dos candidatos do Partido interessado;

2. Regionais de âmbito distrital e municipais, inclusive de âmbito distrital: o juiz eleitoral da Zona correspondente à sede da convenção; onde houver mais de um, a atribuição caberá ao mais antigo.

Art. 15. Ao publicar o edital de convocação da convenção, o Partido comunicará sua realização, imediatamente, ao Tribunal Regional ou ao Juiz Eleitoral competente, remetendo, com o ofício, cópia do edital.

Parágrafo único. No caso de convenção regional, o Tribunal cientificará o Partido, através do diretório competente, até três dias antes da data marcada para a convenção, o nome do juiz que houver sido sorteado para presidí-la.

Art. 16. O presidente da convenção não participará das discussões nem opinará sobre qualquer matéria, limitando-se a decidir as questões de ordem relativas à aplicação da Lei e dos estatutos partidários.

Art. 17. As atas das convenções destinadas à escolha de candidatos serão lavradas em livro próprio, utilizado exclusivamente para esse fim, o qual será aberto, encerrado e em todas as suas folhas rubricado pelo Presidente do Tribunal Regional ou Juiz Eleitoral.

§ 1º De cada sessão da convenção será lavrada ata circunstanciada, na qual serão mencionadas as impugnações que houver, subscrita pelos membros da mesa e pelos convencionais que o quiserem e encerrada com a assinatura do Juiz presidente. Todos os convencionais, porém, assinarão a lista de presença que constará do próprio livro e antecederá a ata, lista essa que será também encerrada pelo Juiz presidente.

§ 2º As deliberações serão tomadas por voto secreto, observadas as normas vigentes da legislação eleitoral, por maioria simples de votos dos convencionais presentes.

§ 3º Terminada a apuração dos votos, se houver impugnação, as cédulas serão recolhidas à urna, sendo esta fechada, lacrada e entregue ao Tribunal Regional ou ao Juiz, pelo representante da Justiça Eleitoral, o qual, juntamente, com os convencionais que o quiserem, deverá assinar a cinta de vedação.

Art. 18. Das decisões da convenção caberá reclamação para o Tribunal Regional, ou o Juiz, no prazo de 2 (dois) dias, a contar da data do encerramento da convenção, apresentada, pelo menos, por dez por cento dos convencionais presentes, e desde que sobre a matéria alegada tenha havido impugnação logo após a decisão recorrida.

Parágrafo único. No processo da reclamação, observar-se-ão, no que couberem, as normas previstas no artigo 154 e seus parágrafos do Código Eleitoral.

Art. 19. Será nula a escolha de candidatos que se fizer com inobservância do disposto nos artigos 8º e seguintes desta lei.

Da votação

Art. 20. Cada eleitor disporá de dois votos. O primeiro será atribuído a um dos candidatos registrados no Distrito; o segundo, a uma das Listas Partidárias registradas na circunscrição.

§ 1º A votação far-se-á em cédula oficial, conforme modelo adotado pelo Tribunal Superior.

§ 2º Os votos serão separadamente computados, podendo o eleitor votar em candidato que não pertença ao Partido cuja Lista preferir.

Art. 2º Nos Municípios a que se refere o parágrafo único do art. 1º a votação far-se-á por meio de cédula oficial instituída pela Lei nº 4.115, de 22 de agosto de 1962.

Da representação distrital e proporcional

Art. 22. Considerar-se-á eleito no Distrito o candidato que obtiver maior número de votos.

Parágrafo único. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o mais idoso.

Art. 23. As cadeiras, em cada circunscrição, serão atribuídas aos Partidos na proporção dos votos que obtiverem, conforme as disposições dos artigos 56, 57 e 59 do Código Eleitoral.

Art. 24. As cadeiras que couberem a cada Partido na forma do artigo anterior serão preenchidas:

1. Pelos eleitos por Distritos;
2. Por tantos candidatos das Listas Partidárias quantos forem os lugares restantes atribuídos ao partido.

Parágrafo único. Os remanescentes da Lista serão suplentes de todos os eleitos do Partido.

Art. 25. Se o número de eleitos do Partido, nas eleições distritais, superar o de lugares que lhe caberia na forma do art. 23, considerar-se-á o seu quociente partidário igual ao número de representantes vencedores nos Distritos.

Art. 26. Nas eleições pelo sistema de representação proporcional não será permitida a aliança de Partidos.

Da apuração

Art. 27. Os resultados da eleição por Distritos serão transcritos em mapas separados dos correspondentes às eleições majoritárias e dos relativos à votação das Listas Partidárias.

§ 1º Os mapas dos resultados das eleições majoritárias e os da votação das Listas Partidárias serão remetidas ao Tribunal Regional, na forma do art. 104 do Código Eleitoral.

§ 2º Com iguais cautelas, os mapas correspondentes à eleição distrital serão enviados à Zona Eleitoral que o Tribunal Regional designar para sede do Distrito.

Art. 28. Concluída a apuração de cada urna e antes de se passar à subsequente, o presidente da Junta Eleitoral expedirá Boletim contendo o resultado

da respectiva seção, no qual serão consignados o número de votantes, a votação individual de cada candidato, a votação das Listas Partidárias, os votos nulos e os em branco. Esse Boletim, assinado pelo presidente e membros da Junta será rubricado pelos delegados ou fiscais dos Partidos presentes que o desejarem.

§ 1º O Boletim a que se refere este artigo obedecerá o modelo aprovado pelo Tribunal Superior, podendo, porém, na sua falta, ser substituído por qualquer outro expedido por Tribunal Regional ou pela própria Junta Eleitoral.

§ 2º Cópia autenticada do Boletim será entregue a um delegado ou fiscal de cada Partido presente à apuração da urna ato contínuo à conclusão desta. A recusa da expedição ou da entrega do Boletim aos representantes dos Partidos, ou o simples atraso intencional, constitui crime eleitoral e será punido com a pena de detenção de seis meses a um ano, além da multa de cinco a dez mil cruzeiros.

§ 3º O Boletim, ou a respectiva cópia, devidamente autenticada com a assinatura do presidente e, pelo menos, de um dos membros da Junta, será instrumento hábil para autorizar o deferimento, independentemente da observância do princípio da proclamação (Lei nº 2.550 artigos 51 e 52), do pedido de recontagem dos votos da urna, sempre que, na apuração pelos Tribunais Regionais das eleições federais ou estaduais, se verificar que o resultado da votação de qualquer candidato ou das Listas Partidárias, consignado nos documentos enviados pela Junta (Código Eleitoral, artigo 104) não coincide com o inscrito no citado Boletim.

§ 4º Idêntico valor terá o Boletim, ou a respectiva cópia autenticada, quando a divergência se verificar na apuração final de eleições municipais ou distritais (Código Eleitoral, artigo 105 e seu parágrafo único).

§ 5º Verificado pelo Tribunal Regional, na apuração final ou no julgamento de qualquer recurso, que não foi expedido o Boletim, a Procuradoria Regional promoverá incontinenti a responsabilidade penal dos membros da Junta.

Art. 29. Além dos casos previstos na legislação vigente será nulo o voto, em cada eleição.

- a) quando o eleitor votar em mais de um candidato;
- b) quando votar em mais de uma Lista Partidária.

Art. 30. Concluídos os trabalhos de apuração das Juntas Eleitorais correspondentes ao distrito, instalar-se-á na sede a que se refere o § 2º do art. 27 a Junta Proclamadora Distrital, constituída pelos Juizes que houverem presidido às Juntas Eleitorais mencionadas, à qual caberá totalizar os resultados apurados e proclamar o resultado final do distrito.

§ 1º Presidirá a Junta Proclamadora Distrital o Juiz Eleitoral da Zona designada para sede do distrito e, havendo mais de um, o mais antigo.

§ 2º A ata dos trabalhos da Junta Proclamadora, acompanhada de todos os documentos relativos à apuração do distrito, será enviada ao Tribunal Regional, para a diplomação dos eleitos, no caso de eleições federais ou estaduais.

Art. 31. Na hipótese de eleições municipais cabe à Junta Eleitoral respectiva a totalização dos resultados, a proclamação e a expedição dos diplomas aos eleitos.

§ 1º Nos Municípios onde houver mais de uma Junta a expedição do diploma será feita pela que for presidida pelo Juiz Eleitoral mais antigo, a quem as outras enviarão os documentos respectivos.

§ 2º Nos Municípios mencionados no art. 1º, o Tribunal Regional designará as Juntas Proclamadoras Distritais, às quais caberá totalizar os resultados apurados e proclamar o resultado final do Distrito e, em seguida, enviar a ata final à Junta designada para fazer a diplomação.

Dos Partidos Políticos

Art. 32. O § 1º do art. 132 do Código Eleitoral (Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950) passa a vigorar com a seguinte redação:

“Constituir-se-ão os Partidos Políticos de filiados em número não inferior a 5% (cinco por cento) do eleitorado inscrito no país, distribuídos pela maioria absoluta dos Estados, com o mínimo de dez mil eleitores em cada um, e adotarão programa e estatutos de sentido e alcance nacional.”

Art. 33. Não poderá subsistir o registro de Partido que não satisfizer uma das seguintes condições: possuir na Câmara dos Deputados representantes, pelo menos, da maioria absoluta dos Estados ou haver alcançado, em todo o país, votação em número superior a 5% (cinco por cento) de comparecimento verificado.

Parágrafo único. Dentro de seis meses, a contar da publicação desta lei, poderão fundir-se dois ou mais Partidos, atualmente registrados, mediante aprovação das respectivas convenções nacionais, de modo a satisfazer os requisitos previstos nesta lei.

Disposições Finais

Art. 34. Aplica-se à eleição por Distritos o disposto no art. 9º da Lei nº 4.109, de 27 de julho de 1962.

Art. 35. A substituição de candidato, em qualquer eleição, só será permitida até 40 (quarenta) dias antes do pleito, ficando reduzidos para três dias os prazos a que se refere o art. 12 desta lei, para a convocação das convenções destinadas à escolha dos substitutos.

Art. 36. Os Tribunais Regionais, até o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da vigência desta lei, farão a divisão a que se refere o art. 5º, à qual se aplica o disposto no art. 7º e seus parágrafos.

Art. 37. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente as do art. 140 do Código Eleitoral — no que se refere às eleições proporcionais — e os arts. 10 da Lei nº 4.109, de 27 de julho de 1962, e 5º da Lei nº 4.115, de 22 de agosto de 1962.

Sala das Sessões, 7 de maio de 1964. — André Franco Montoro (PDC-SP.)

Justificação

1. Entre as reformas urgentes, tem lugar destacado a reforma eleitoral.

A experiência das eleições realizadas nos últimos anos vem demonstrando que o sistema eleitoral vigente carece de substanciais alterações. É preciso

adaptá-lo à realidade política nacional, a fim de que ele não perca as características democráticas de que deve revestir-se e comprometa as bases da vida pública.

Sob vários aspectos a legislação eleitoral está clamando por profunda revisão.

2. No projeto de lei que temos a honra de submeter à consideração do Congresso Nacional, visamos primordialmente dar nova feição ao problema da representação, que é o fundamento em que se assenta todo o conjunto de normas que regem a vida política.

3. Com esse objetivo propomos:

- 1 — a eleição por Distritos;
- 2 — requisitos mínimos para a existência de Partidos;
- 3 — a Presidência obrigatória das Convenções Partidárias pela Justiça Eleitoral;
- 4 — a cédula oficial para todos os pleitos;
- 5 — a proibição da aliança dos Partidos nas eleições proporcionais.

Eleição por Distritos

Parece hoje, fora de dúvida, que o sistema atual de eleições para a Câmara dos Deputados e as Assembléias Legislativas pelo voto diluído em todo o Estado, dá oportunidade à influência decisiva do poder econômico e governamental nos pleitos, e impede praticamente a existência de vínculos reais entre os eleitos e os votantes.

Para caracterizar o erro do sistema, basta mencionar o caso do eleitor no Estado de São Paulo, que, no último pleito devia escolher 1 dentre 1.036 candidatos à Assembléia Legislativa. É evidente que ninguém pode sequer conhecer e, menos ainda, escolher conscientemente entre tantos nomes.

De muitos deputados se tem ouvido críticas a tal sistema, pois mesmo os que ainda conseguem eleger-se, graças ao trabalho e ao prestígio arduamente conquistado durante toda uma vida de dedicação à causa pública, não o fazem sem gastos consideráveis, cada dia mais avultados e mais necessários para enfrentar os aventureiros do voto e os que, sem vinculação com o eleitorado de qualquer região, têm suas companhas suportadas por poderosos grupos estranhos à vida partidária.

4. A eleição por Distritos é a solução que se impõe para o problema. Estabelecendo nexos reais e sensíveis entre o eleitorado e seus representantes nos Legislativos, dificultando a eleição de quem não se empenha por seu reconhecido devotamento aos problemas coletivos, reduzindo o custo das campanhas eleitorais e a área de trabalho dos que nela se empenham, pondo à mostra os eventuais abusos e práticas com que se intenta corromper o voto, a eleição distrital permite maior autenticidade da representação popular. O fato é fartamente demonstrado em outros países que adotam o sistema.

5. Entretanto, contra o sistema distrital invocam-se defeitos que, em parte, anulariam suas qualidades. Em primeiro lugar, menciona-se a eleição de homens

demasiadamente preocupados com questões regionais, sem a necessária visão política e o conhecimento mais profundo dos grandes problemas nacionais. E, ademais, o sistema dos Distritos ofenderia o princípio da representação proporcional, que, além de ser preceito constitucional, tem a virtude de assegurar a participação das minorias na vida politicamente organizada do país.

Essas objeções, na realidade, atingem apenas o sistema da representação distrital simples. Mas a experiência de outros povos revela a existência de sistemas mistos, de representação distrital e proporcional.

É o caso da Alemanha Ocidental, reputado dos mais perfeitos do mundo democrático, que concilia a eleição distrital com a representação proporcional. E estimula a desejada condução para a vida pública dos elementos mais eminentes, capazes e representativos da comunidade.

6. Esse é, nas linhas básicas, o sistema de projeto ora oferecido, que assim pode ser sintetizado:

1º Cada Estado será dividido em Distrito em número igual à metade do número de Deputados a serem eleitos;

2º Os Partidos apresentarão um candidato para cada Distrito e uma Lista Partidária, para todo o Estado, aprovada em Convenção, presidida pela Justiça Eleitoral;

3º O eleitor disporá de dois votos: o primeiro, atribuído a um dos candidatos do Distrito, assinalando um nome; e outro, a uma das Listas Partidárias assinalando uma legenda;

4º Metade dos lugares será preenchida pelos candidatos mais votados em cada Distrito;

5º Outra metade será preenchida pelos nomes constantes das Listas Partidárias, na ordem aprovada pela Convenção e de modo a completar a proporção obtida pela votação partidária.

O mesmo sistema vigorará na eleição de vereadores, nos Municípios com mais de 500 mil habitantes.

A representação proporcional, tal como a quer a Constituição, fica perfeitamente assegurada, por isso que ao Partido caberão os lugares correspondentes ao quociente que obtiver, aproximadamente, nas mesmas bases da legislação em vigor. Serão esses lugares preenchidos pelos eleitos nos Distritos e, os remanescentes, pelos constantes da Lista Partidária, na ordem em que nela se inscreverem.

Fiscalização Pela Justiça Eleitoral

7. É evidente que, para a perfeita aplicação de tal sistema, a organização das Listas Partidárias e a própria realização das convenções assume tamanha relevância que não se poderia legislar a respeito sem estabelecer preceitos para a boa escolha dos candidatos. Daí a preocupação do projeto de traçar normas básicas para a organização e o funcionamento das convenções, dando-lhes efetiva estrutura democrática e submetendo-as à direta fiscalização da Justiça Eleitoral.

É disso que se cuida em vários dispositivos, todos inspirados na realidade prática e na experiência haurida durante anos de vivência política e partidária.

8. Também se confia à Justiça Eleitoral o papel importantíssimo de formar os distritos, para o que deverá atentar para a contiguidade de áreas anexas, o número de habitantes e de eleitores e a unidade sócio-econômica das regiões aglutinadas para a constituição dos mesmos. Nesse processo terão ampla intervenção os partidos políticos, prevendo ainda o projeto que o planejamento e a divisão se façam com a antecedência imprescindível para a boa preparação dos pleitos.

Requisitos mínimos para os Partidos

9. Estabelece o projeto, como requisito mínimo para a existência do Partido Político "possuir na Câmara dos Deputados representantes, pelo menos da maioria absoluta dos Estados ou haver alcançado em todo o País votação superior a 5% do comparecimento verificado".

Dispõe, ainda, que "dentro de seis meses poderão fundir-se dois ou mais partidos mediante aprovação das respectivas Convenções, de modo a satisfazer os mínimos estabelecidos".

Alianças Partidárias

10. Dada a correlação das matérias, cuida-se ainda no texto de vedar, nos pleitos proporcionais, a constituição de alianças partidárias. Estas desfiguram a representação e contrariam o próprio fundamento da existência dos partidos de âmbito nacional, como órgãos de formação da opinião pública, por meio de programas registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

Só são toleráveis as alianças nos pleitos majoritários, quando é razoável que grupos de várias tendências se conformem com o apoio oficial a um candidato que represente, ao menos, nossa média de suas aspirações fundamentais.

Cédula Oficial

11. Como conseqüência do sistema estabelecido o projeto adota a cédula oficial para todos os pleitos. O que representa apreciável poupança de papel, impressão, transporte e distribuição para a economia nacional e para as despesas eleitorais.

Finalmente, versa o projeto alguns problemas alusivos à apuração dos pleitos proporcionais, criados com a eleição por Distritos.

(Publicado no DCN – Seção I – de 23-7-64, pág. 5.662.)

II – NOTICIÁRIO DA IMPRENSA

Correio da Manhã de 11-12-69:

DESAFIO AO LEGISLADOR

Belo Horizonte (Sucursal) – O Senador Milton Campos declarou, ontem ao *Correio da Manhã*, que a adoção do voto distrital nas eleições parlamentares, em cogitação em diversos setores arenistas, poderá conduzir ao partido único. Embora manifestando confiança "no caráter de seriedade que o deputado Gustavo Capanema vem dedicando ao assunto", o senador mineiro fez uma advertência sobre os riscos do sistema face à existência do bipartidarismo existente no País.

Contribuição

"Minha contribuição ao debate do assunto – adiantou o senador – consistiu no projeto que apresentei ao Senado, em 1960. Naquele tempo,

vigorava a Constituição de 46, que impunha o sistema proporcional para a eleição dos deputados federais, estaduais e vereadores. Entendia-se, em geral, que a votação por distritos era incompatível com o sistema proporcional e só devia prevalecer no sistema majoritário. Daí, o interesse despertado pelas idéias lançadas pelo historiador João Camilo de Oliveira Tôres, conciliando a técnica da divisão distrital com o sistema da proporcionalidade da representação partidária. Foi essa diretriz a consignada no projeto apresentado ao Senado em 1960, cujo perfeito entendimento se pode ter através de sua justificativa.”

Desafio

Frisou o sr. Milton Campos que apesar de passado muito tempo, a Constituição de 67 e a Emenda Constitucional deste ano mantiveram a representação proporcional dos partidos políticos, admitindo, porém, que esta tenha caráter total ou parcial, na forma que a lei vier e estabelecer. Saliu a existência de dúvida sobre até que ponto o legislador ordinário poderá levar a proporcionalidade e até que ponto fugir dela. “Estes são, na verdade — acrescentou — problemas que desafiam a legislação ordinária que se deve promover. Para melhor entendimento desses aspectos, é bom recordar que o projeto de 1960 tinha dois pressupostos: o sistema proporcional rígido e a multiplicidade excessiva dos partidos. E tudo isso está, de certo modo, alterado.”

Partido Único

Lembrou que, atualmente, os partidos políticos são apenas dois, “embora a Constituição permita a criação de novos, sem indicar, todavia, pelo rigor das exigências feitas, que eles possam ser numerosos. Se, por qualquer motivo, for mantido o bipartidarismo, a eleição distrital majoritária oferecerá, certamente, o risco de se caminhar para o partido único, dada a fraca estrutura da vida partidária entre nós. Entretanto, se tivermos três ou quatro partidos refletindo as tendências das correntes políticas, já o sistema distrital, conciliado com o proporcional, evitará o risco apontado. Sem nenhuma dúvida, facilitará a escolha do eleitor e beneficiará o representante, com um teor de representatividade bem mais rigorosa. Enfim, tudo depende dos homens e dos costumes e, aí, — concluiu — as reformas são mais difíceis.”

Jornal do Brasil de 18-12-69:

CAPANEMA ENTREGA A RONDON TRABALHO PARA A ADOÇÃO DO VOTO POR DISTRITO

O Deputado Gustavo Capanema entregou ao presidente da Arena, Deputado Rondon Pacheco, o seu anunciado plano de reforma eleitoral, cuja parte principal concilia o atual princípio de representação proporcional com a eleição de deputados federais e estaduais por distritos.

O trabalho do Deputado Gustavo Capanema será submetido à direção da Arena, em forma de projeto, e se não houver objeções será levado ao Governo, que poderá remetê-lo ao Congresso Nacional para votação, se assim julgar necessário.

O Trabalho

É o seguinte, na íntegra, o trabalho do Deputado Capanema:

I. Limites e termos da reforma

Antes do mais, duas observações são necessárias:

1. A reforma pretende modificar somente o sistema das eleições para a Câmara dos Deputados e as Assembléias Legislativas. Tudo o mais (eleições para o Senado Federal, para o Poder Executivo da União e dos Estados e para prefeitos e vereadores) continuará a reger-se pela legislação vigente.
2. O presente trabalho não se apresenta sob a forma de artigos de lei, porque consiste, de início, somente num conjunto de bases para a elaboração do projeto de lei concernente à reforma. Tal projeto, feito depois das possíveis pesquisas de opinião, deverá dispor sobre a matéria com os indispensáveis pormenores, aqui não indicados.

II. Finalidades da reforma

As principais finalidades da reforma são:

1. Fazer desaparecer a luta áspera, que se trava, entre correligionários, na ocasião das eleições. Como se sabe, no vigente sistema eleitoral, os candidatos a deputado federal ou a deputado estadual se digladiam muito mais com os próprios correligionários do que com os adversários. E se trata de combate não raro secreto e insidioso. O resultado é a discórdia constante, com dano essencial à unidade partidária.
2. Fazer diminuir ou cessar o abuso do poder econômico. A principal arma dos candidatos, em casos frequentes, não tem sido o seu próprio valor, ou serviços prestados, mas o dinheiro. De eleição em eleição, o emprego dessa arma vai aumentando, com evidente desprestígio das campanhas eleitorais.
3. Simplificar o processo de votar e de apurar. A representação proporcional com o voto uninominal, usada que sempre foi entre nós mediante cédula particular, não dificultava o voto, mas era um modo de aumentar a corrupção. Era preciso substituí-la pela cédula oficial. Mas, com esta, a complicação do ato de votar torna o voto inacessível a grande parte do eleitorado. Por outro lado, com cédula particular ou oficial, o voto uninominal dificulta em extremo a apuração nas juntas eleitorais e nos tribunais regionais. O trabalho de apurar se prolonga, em todo o país, por semanas intermináveis.

III. Sistema eleitoral eclético

São os seguintes os postulados primordiais do novo sistema:

1. Os representantes do povo na Câmara dos Deputados e nas Assembléias Legislativas passarão a ser eleitos segundo um sistema eleitoral eclético, resultante da conciliação de um conjunto de regras, umas próprias do princípio majoritário e outras oriundas do princípio da representação proporcional.

2. É de notar que esse ecletismo, que assenta no círculo distrital a base das atividades eleitorais, não retira ao sistema proposto o seu essencial caráter, que é perseverar como sistema de integral representação proporcional.

3. Cada Estado elegerá a metade dos seus deputados federais, assim como a metade dos seus deputados estaduais, conforme o sistema majoritário distrital, e a outra metade tanto de uns como dos outros, com observância do critério proporcional. Se o número dos deputados federais ou dos deputados estaduais for ímpar, a eleição majoritária distrital abrangerá a metade que for aumentada para a formação do número inteiro.

4. Tanto para as eleições majoritárias distritais como para as proporcionais, cada Estado constituirá uma circunscrição eleitoral.

IV. Procedimentos preliminares para as eleições majoritárias distritais

Para a realização das eleições majoritárias distritais, deverão ser adotados os procedimentos preliminares seguintes:

1. O Tribunal Regional Eleitoral dividirá o Estado em tantos distritos federais e em tantos distritos estaduais quantos forem os lugares por preencher, pela eleição majoritária distrital, na Câmara dos Deputados e na Assembléia Legislativa.

2. Os distritos federais, assim como os distritos estaduais, deverão ser constituídos de tal modo que aqueles e estes se equivalham entre si, aproximadamente, quanto ao número de habitantes e de eleitores, e sejam formados por um conjunto de municípios contíguos.

3. Para essa divisão, o Tribunal Regional Eleitoral procederá em entendimento e harmonia com todos os Partidos Políticos.

4. A primeira divisão distrital eleitoral será feita, em todo o país, dois anos pelo menos antes das eleições. Sempre que a lei modificar o número dos deputados federais e dos estaduais, o Tribunal Regional Eleitoral procederá à necessária revisão dessa divisão, com observância dos critérios que a devem presidir.

5. Para cada eleição, e com a antecedência legalmente estabelecida, cada Diretório Municipal, por decisões tomadas mediante escrutínio secreto, indicará dois nomes, um para candidato a deputado federal pelo distrito e outro para candidato a seu suplente, e bem assim dois outros nomes, um para candidato a deputado estadual pelo distrito e outro para candidato a seu suplente. As decisões, sempre tomadas por maioria simples de votos, serão comunicadas à comissão executiva regional.

6. A comissão executiva regional fará a apuração das indicações feitas pelos Diretórios Municipais, e considerará vitoriosos os nomes que tiverem obtido, em cada área distrital, o maior número de votos para a candidatura pleiteada. Cada Partido terá, por esse modo, escolhido, para cada distrito federal, assim como para cada distrito estadual, o nome do seu único candidato quer a deputado federal, quer a deputado estadual, assim como o nome do suplente num e no outro caso.

7. O registro dos candidatos será feito no Tribunal Regional Eleitoral, 90 dias pelo menos antes da eleição, mediante requerimento do delegado competente.

V. *Procedimentos preliminares para as eleições proporcionais*

Para a realização das eleições proporcionais, adotar-se-ão os seguintes procedimentos preliminares:

1. Com a devida antecedência, na forma do calendário eleitoral, o Diretório Regional de cada Partido organizará uma lista de nomes merecedores da categoria de candidatos à Câmara dos Deputados e outra lista de nomes merecedores da categoria de candidatos à Assembléia Legislativa. Cada lista equivalerá, pelo menos, ao número de todos os lugares por preencher na circunscrição, ou ao seu dobro no máximo, e será apresentada segundo a ordem alfabética de cada nome completo.

2. Não poderá ser indicado nenhum membro do Diretório Regional, nem o seu cônjuge ou parente consanguíneo ou afim, até o terceiro grau, ou por adoção, salvo se estiver investido no mesmo mandato pretendido. Também não poderão ser indicados os candidatos da eleição majoritária distrital.

3. A Comissão Executiva Regional dará a devida publicidade às duas listas alfabéticas do Diretório Regional, e as manterá afixadas no recinto e nas demais dependências da sede da Convenção Regional, de que trata o item seguinte.

4. Convocar-se-á a Convenção Regional, que, dirigida pelo presidente do Tribunal Regional Eleitoral, e mediante escrutínio secreto, escolherá um a um, dentre os nomes de cada lista oferecida pelo Diretório Regional, os nomes da lista partidária federal e os da lista partidária estadual. Os nomes de cada lista se arrolarão, à medida que forem sendo escolhidos, em ordem de precedência. Cada lista conterà tantos candidatos quantos forem os lugares por preencher mediante o critério proporcional, mais um terço, desprezada a fração.

5. Cada Partido, pelo seu competente delegado, fará, no Tribunal Regional Eleitoral, o registro das suas duas listas partidárias, a de candidatos à Câmara dos Deputados e a de candidatos à Assembléia Legislativa, simultaneamente com o registro dos nomes dos candidatos às eleições majoritárias distritais.

VI. *Critérios para a escolha dos candidatos*

Convém fazer, neste ponto, as seguintes observações com relação à diferença do processo e, portanto, dos critérios da escolha dos candidatos:

1. É fora de dúvida que, de modo geral, os candidatos aos mandatos legislativos devem ser pessoas de reputação moral, de intrépido patriotismo, de espírito consagrado à causa democrática e de alta visão dos problemas nacionais, e estar vinculados ao seu Partido por serviços relevantes ou indeclináveis compromissos.

2. Mas a diferença do processo de escolha permite ou sugere a cada Partido recrutar, por um lado, os nomes mais afeitos ao trato político com os eleitores e, portanto, mais idôneos a manter, entre eles, a necessária constância partidária, e, por outro lado, aquelas figuras que, sem deixar de manter com os eleitores constantes vínculos de estima e apreço, sejam dotadas de propensão e capacidade para o estudo científico ou técnico dos problemas de política, de legislação e de governo.

VII. *As campanhas eleitorais*

A este respeito, algumas recomendações são essenciais:

1. Nenhum candidato será registrado, sem que declare aceitar plenamente os encargos da candidatura. Esses encargos envolvem a obrigação de todos os candidatos, tanto os que vão pleitear a eleição majoritária distrital, como os que estejam arrolados nas listas partidárias, se dêem as mãos, no decurso das campanhas eleitorais, para um mesmo esforço coletivo, não apenas pelo êxito pessoal de cada um, mas sobretudo pelo êxito geral do Partido.

2. As Comissões Executivas Regionais desempenharão neste ponto o papel de coordenar os esforços de todos, fazendo com que, em cada um dos distritos eleitorais, que devem constituir as bases políticas da competição pelejem não só os candidatos diretamente interessados, mas também os das listas partidárias cada qual segundo a maneira por que possam prestar serviço ao Partido.

3. O Tribunal Regional Eleitoral fará repetida divulgação, pela imprensa, rádio e televisão, dos nomes de todos os candidatos, indicando-lhe o Partido e esclarecendo para que mandato e de que maneira vão concorrer, e manterá afixados, em todos os recintos eleitorais de cada distrito, no dia da eleição, os nomes dos candidatos à eleição majoritária nesse distrito, e dos seus suplentes, assim como as listas partidárias, com menção dos Partidos tanto daqueles como destas.

VIII. *A votação e a apuração*

Com respeito à votação e à apuração, constituem regras primordiais as seguintes:

1. Cada eleitor, no ato de votar, terá dois votos, um independente do outro: o primeiro num dos candidatos a deputado federal e num dos candidatos a deputado estadual, na eleição majoritária distrital; e o segundo nas duas listas partidárias, a federal e a estadual, que tiverem a sua preferência.

2. Deve-se ter em vista a característica e a importância do segundo voto, destinado exclusivamente que é a fazer, entre os Partidos, a distribuição proporcional dos lugares por preencher na circunscrição eleitoral.

3. As cédulas serão feitas de tal modo que o eleitor possa expressar os seus votos, fazendo simples cruzetas nos círculos ou quadriláteros correspondentes ao nome ou à lista que preferir.

4. O eleitor não poderá votar, sob pena de nulidade do seu voto, no candidato a deputado federal de um Partido e no candidato a deputado

estadual de outro Partido; nem tampouco, sob a mesma pena, na lista federal de um Partido e na lista estadual de outro Partido.

5. Se o eleitor votar validamente somente numa ou nas duas listas (a federal e a estadual), o seu voto será assim apurado; se votar validamente somente num ou nos dois candidatos distritais (o federal e o estadual), apurar-se-á o seu voto também para a lista ou as listas do Partido correspondente.

6. Se o eleitor votar validamente na eleição majoritária distrital e validamente na eleição proporcional, os seus dois votos serão apurados, mesmo que o seu primeiro voto tenha recaído num Partido e o segundo noutro Partido.

7. Serão desde logo considerados eleitos os candidatos a deputado federal e a deputado estadual que, em cada distrito, tiverem obtido o maior número de votos (maioria relativa). O suplente registrado com o candidato vitorioso será considerado também eleito.

8. Para a apuração dos resultados proporcionais, verifica-se preliminarmente a soma dos votos válidos obtidos pelas duas listas, a federal e a estadual, de cada Partido, em cada circunscrição eleitoral. Divide-se o total pelo número de todos os lugares por preencher na mesma circunscrição. Determina-se, assim, o quociente eleitoral. Somando-se os votos válidos obtidos por cada lista partidária, verificados os quocientes partidários e feita a distribuição dos restos com a aplicação do processo d'Hondt nos termos já definidos pelo nosso direito eleitoral, ter-se-á o número dos lugares alcançados por cada Partido.

9. Cada Partido preencherá os lugares, que tiver obtido, primeiramente com os seus candidatos vitoriosos na eleição majoritária distrital. Os demais lugares conquistados preencher-se-ão com os nomes das respectivas listas partidárias, segundo a ordem de precedência fixada pela Convenção Regional.

10. Se ocorrer a hipótese de que um Partido alcance, na eleição majoritária distrital, maior número de lugares do que o que lhe terá decorrido da eleição proporcional, prevalecerá o número proporcional. Preencher-se-á esse número com os candidatos distritais mais votados, considerando-se excluídos os demais. Tal hipótese nunca se verificará num sistema de dois Partidos. Somente poderá dar-se nos sistemas multipartidários, quando tal ou qual Partido apresente acentuada disparidade na distribuição dos seus eleitores entre os distritos da mesma circunscrição eleitoral.

11. Os nomes de cada lista, não considerados eleitos, serão os suplentes da representação partidária, segundo a ordem de precedência acima referida. Neste ponto, poder-se-á adotar a seguinte variante: Não se elegerão suplentes nas eleições majoritárias distritais; os nomes de cada lista, não tidos por eleitos, serão suplentes, na ordem de precedência preestabelecida, em todos os casos de substituição ou sucessão, quer dos titulares eleitos pelo voto majoritário distrital, quer dos eleitos em listas partidárias. Esta solução teria a vantagem de dar ainda maior

valor às listas partidárias e tornar mais interessados no pleito os candidatos nelas arrolados.

IX. Considerações finais

Algumas considerações finais devem ser feitas:

1. Admitida que seja a mudança, ora proposta, do sistema eleitoral, retificações e alterações das presentes bases se tornam possíveis, mediante as sugestões que vierem a ser oferecidas pelos interessados e pelos entendidos.
2. O novo sistema não deverá, de modo nenhum, ser posto em prática nas eleições de 1970, primeiro porque para isto já não há tempo suficiente à elaboração da legislação indispensável e aos procedimentos preliminares da Justiça eleitoral; e, em segundo lugar, pelo fato de que os candidatos a deputado federal e a deputado estadual nessas próximas eleições já terão, a esta hora, organizado planos e obtido compromissos para o êxito necessário. Estabelecer, já agora, novo sistema eleitoral, com tão profundas modificações, representaria, para todos, prejuízos e transtornos irreparáveis. Não seria medida prudente nem justa.
3. O novo sistema eleitoral só deve começar a vigorar a partir das eleições de 1974. Haverá, todavia, conveniência que, no decorrer de 1970, seja promulgada a nova legislação, para que, desde o início da próxima legislatura, possa a Justiça Eleitoral dar as providências preliminares que lhe competem."

Folha de São Paulo de 5-1-70:

"OS PRÓS E OS CONTRAS DA ELEIÇÃO POR DISTRITO — REACENDE-SE O VELHO DEBATE

Gustavo Capanema, o veterano político mineiro, propôs a reintrodução do voto por distrito no sistema eleitoral do País — e com isto ganhou novo ímpeto a discussão sobre os méritos desse sistema, muito difundido nas democracias da Europa, e nos Estados Unidos. A controvérsia apanhou de surpresa tantos os líderes da ARENA, como os do MDB, que procuram agora estimar exatamente as vantagens e as desvantagens da eleição distrital para os seus partidos.

BRASÍLIA, (Sucursal) — O deputado Joel Ferreira, do MDB amazonense, defende o voto distrital. Outro oposicionista, o sr. Nelson Carneiro, da Guanabara, é contra o voto por distrito e favorável à eleição pelo sistema proporcional, hoje usado no Brasil. O deputado Alceu Carvalho, emedebista de São Paulo, acha que as eleições ideais seriam parte pelo sistema de distritos e parte pelo sistema proporcional. Mas, no MDB ainda existe uma quarta corrente chefiada pelo líder oposicionista na Câmara, sr. Humberto Lucena, que preconiza as eleições proporcionais, mas com votos dados às legendas partidárias e não, como agora, aos candidatos, individualmente.

A confusão não é menor do lado da ARENA: o presidente do partido, sr. Rondon Pacheco, defende o sistema proporcional; o futuro presidente da Câmara, deputado Geraldo Freire, desde 1966 é partidário do voto distrital; e o deputado Gustavo Capanema, defensor do sistema

misto (distrital misturado com proporcional), tomou a iniciativa de elaborar projeto visando à adoção de novo sistema eleitoral no Brasil, a partir de 1974.

A controvérsia sobre o voto distrital apanhou a maioria dos deputados desprevenidos, mas ao vice-líder do MDB, deputado Djalma Falcão, o debate sobre o assunto parece ter outros objetivos.

“Em 1966 – diz ele – aprovada a lei eleitoral do ano anterior, os dois partidos iriam às urnas, em 15 de Novembro, com todos os eleitores brasileiros votando através de cédulas oficiais, distribuídas pela Justiça Eleitoral, nos seus candidatos ao Senado, à Câmara dos Deputados e às Assembléias Legislativas. Surgiu, então, no Congresso, o boato de que o governo adotaria o sistema do voto distrital. O sr. Ultimo de Carvalho, arenista mineiro, chegou a anunciar na Câmara que projeto governamental nesse sentido já estava pronto. Mas, em maio de 1966, aconteceu o pior: ao invés da mudança do sistema apenas se adiou a obrigatoriedade da cédula oficial nas eleições proporcionais (Câmara dos Deputados), salvo em São Paulo, nas capitais de todos os Estados e nas cidades com mais de cem mil habitantes. No resto do país manteve-se o uso das cédulas individuais, distribuídas pelos próprios candidatos.” (.....)

“Qualquer sistema serve – afirma o sr. Djalma Falcão. Tanto faz o distrital, o proporcional ou o misto. O importante é que o eleitorado possa manifestar-se livremente e os candidatos estejam em igualdade de condições. Com a cédula oficial, distribuída pela Justiça, o eleitor, dentro da cabina indevassável, tem uma chance para rebelar-se contra os esquemas de pressão. A cédula individual, distribuída pelos candidatos, cria para o eleitor um clima de constrangimento quase invencível”.

Sistemas

O sistema do voto proporcional consiste, fundamentalmente, tal como é aplicado no Brasil, no seguinte: os partidos políticos apresentam, em cada Estado, candidatos à Câmara dos Deputados e à Assembléia Legislativa, até o limite de uma vez e meia o número de vagas a preencher. O eleitor tem, no caso, duas opções: vota no candidato (indicando o número de inscrição do nome que preferir ou escrevendo o próprio nome do candidato) ou, então, vota apenas na legenda de sua preferência, sem indicação de nome. Os votos são, de qualquer modo, computados em favor de legenda partidária preferida. No final, somados todos os votos válidos (em favor de qualquer candidato ou, em branco), verifica-se o número de votantes. Divide-se tal número pelo número de vagas a preencher, obtendõ-se, desta forma, o quociente eleitoral. Consideram-se eleitos, em cada partido, tantos candidatos, em ordem decrescente de votação, quantos forem os quocientes eleitorais obtidos pelo partido. Depois desta operação, as vagas que restarem (sobras) serão distribuídas, apurando-se, tantas vezes quantas forem as vagas, qual o partido que obteve o maior quociente, na divisão dos seus votos pelo número de deputados eleitos inicialmente, mais um. As sobras, em geral, beneficiam o partido que obteve, proporcionalmente, a maior votação.

Daí o nome do sistema. Os críticos da eleição proporcional afirmam que o sistema beneficia o partido que apresenta nomes carismáticos. Na Guanabara, em 1945, o sr. Getúlio Vargas obteve 116 mil votos, pelo extinto PTB, que, com seus demais candidatos, totalizou 130 mil votos. A votação do sr. Getúlio Vargas fez com que fossem eleitos nove deputados trabalhistas, inclusive um com apenas 592 votos, enquanto a ex-UDN, que teve 112 mil votos, elegeu apenas três representantes, deixando na suplência candidatos que, individualmente, passaram de dez mil votos.

Outra crítica ao sistema proporcional salienta — é o pensamento do sr. Geraldo Freire — que os candidatos de um mesmo partido são obrigados a enfrentar-se num mesmo Estado. Além disso, inúmeras regiões dos Estados ficam sem representação, enquanto algumas áreas mais populosas elegez dois ou três representantes.

Distrital

No sistema do voto distrital, cada unidade territorial é dividida em distritos. Nesses distritos, cada partido apresenta tantos candidatos quantas forem as vagas. Consideram-se eleitos, em cada distrito, os candidatos mais votados. A votação, como se vê, tem caráter majoritário. Em países onde há mais de dois partidos a disputar eleições distritais, usam-se dois critérios: o da maioria absoluta dentro do distrito, ou o da maioria relativa. Se, no primeiro escrutínio — isso nos países em que se adota o princípio da maioria absoluta — ninguém a alcançar, realiza-se nova eleição, entre os dois candidatos mais votados. Onde prevalece o princípio da maneira relativa, o mais votado é declarado vencedor.

Os estudiosos levantam, entre outras, as seguintes objeções ao voto por distritos: torna os deputados demasiadamente comprometidos com o distrito, regionalizando, assim, a ação política; a divisão dos distritos enseja o que se chama "aritmética eleitoral", isto é, a pretexto de permitir a representação política de todas as áreas territoriais, supervaloriza a representatividade das zonas mais atrasadas em detrimento dos grandes centros urbanos. Entre as vantagens do sistema, alega-se que o eleitorado, no caso, pode aquilatar melhor as qualidades e defeitos dos candidatos, ao contrário do voto proporcional, em que os eleitores não têm contato com as pessoas nas quais votam. Para uns, o distrito facilita e barateia a ação do poder econômico, na conquista do voto (deputado Geraldo Guedes); para outros (deputado Geraldo Freire), como o eleitor sempre conhece os candidatos, pode votar neste ou naquele, mas nunca por interesse econômico.

Quanto à eleição distrital, convém observar que, na Inglaterra, após a II Guerra Mundial, o ex-ministro Winston Churchill foi derrotado num pequeno distrito, por candidato adversário. No caso do Brasil, acha o sr. Flávio Marcílio, da ARENA cearense, que o sistema contraria o princípio da federação. Os deputados — diz ele — seriam não mais representantes dos Estados, mas de parcela dos Estados."

O Sistema de Capanema

O sistema misto preconizado pelo sr. Gustavo Capanema determina que metade das vagas de deputados, em cada Estado, seja preenchida pelo voto distrital; a outra metade, pelo voto proporcional.

Os Estados seriam divididos em distritos, tantos quantos fossem as vagas a serem preenchidas pelo sistema distrital. O eleitor votaria duas vezes, na mesma sobrecarta: uma vez para o representante do distrito e outra vez para indicar o representante no sistema proporcional.

O sistema híbrido do ex-ministro Capanema, na opinião de maioria dos congressistas, dificultaria a seleção de candidatos, pelo eleitor, e tornaria ainda mais morosa a apuração. Para uns, o que o voto misto faz "é reunir o que há de melhor no distrital com o melhor no proporcional". Mas há, também, os que entendem que o voto misto de Capanema junta o ruim ao péssimo. "Que eleitor de pequeno distrito interiorano, votaria num nome de projeção nacional, para o sistema proporcional?" O voto exclusivamente por legenda, como quer o Sr. Humberto Lucena, importa, ao que dizem, na manutenção da ditadura das cúpulas partidárias. As chefias dos partidos indicam, dentre seus membros, por ordem decrescente, os elementos que serão eleitos, à medida que a legenda alcance o quociente eleitoral. A mesma situação existe no projeto do Sr. Gustavo Capanema, para os candidatos partidários à eleição pelo voto proporcional.

Opiniões

No Congresso Nacional, a maioria dos parlamentares receia a mudança no sistema de eleições. "Se o distrital — diz o deputado Pereira Lucio da ARENA alagoana — viesse para acabar, de vez, com a praga da sublegenda (brigas dentro de cada partido), ainda bem".

O arenista Clodoaldo Costa, da Bahia, teme que, ao implantar-se o distrital, "as divisões a serem feitas dentro de cada Estado não consultem as realidades econômicas e sociais, beneficiando, desta forma, o caciquismo político".

O prof. Orlando Monteiro de Carvalho, da Universidade de Minas Gerais, antes da criação do MDB e da ARENA, quando havia no país treze partidos políticos, fez um levantamento sobre as origens sociais de 27 mil chefes políticos brasileiros e, especialmente, mineiros. Os partidos mais importantes, antes do movimento revolucionário de 1964, eram, em Minas, o PSD, a UDN, o PR e o PTB. Tais agremiações eram chefiadas por grandes fazendeiros ou grandes comerciantes nas seguintes proporções, respectivamente: 71%, 70%, 68% e 32%.

Mostrou o prof. Orlando Monteiro que, no Brasil, principalmente no interior, estava em curso "um processo de libertação do eleitorado, que se prende — diz ele — à aplicação do sistema de representação proporcional e ao multipartidarismo, cujas linhas de evolução parecem ser correlatas do processo econômico de industrialização do país".

Em sua opinião, a eleição proporcional e o multipartidarismo (não o bipartidarismo) contribuem para livrar o eleitor do caciquismo.

O prof. Rui Nogueira, de São Paulo, também se manifesta contrário ao voto distrital. A seu ver, por este sistema, torna-se mais fácil a concentração do prestígio governamental e o uso do poder econômico.

Quanto ao ângulo a que alude o sr. Djalma Falcão, o uso obrigatório da cédula oficial de votação (a seu ver mais importante que o sistema eleitoral), o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal e antigo membro do Tribunal Superior Eleitoral, sr. Edgar Costa, afirma, em seus trabalhos sobre o assunto, que “as restrições que se lhe fazem só podem ser explicadas pelo receio de certos políticos e partidos, da perda da influência direta, exercida por seus cabos eleitorais, através de currais ou viveiros, sobre o eleitorado do interior do País, onde ainda proliferam os eleitores cognominados “teleguiados”, aos quais a cédula oficial assegurará liberdade e sigilo no voto”.

Como surge a Cédula Oficial

As eleições brasileiras, no Império, começaram pelo sistema majoritário. O eleitor votava em tantos candidatos, na Província (estado), quantas fossem as vagas. Mas, ainda não havia os distritos. Só que as eleições se davam em dois turnos. Um grupo de pessoas, que tinham certa renda, elegia os eleitores. Estes, elegeriam os deputados e senadores.

Em 1846, as províncias foram divididas em distritos e passou a vigorar o voto distrital, ainda em dois turnos. De início, eram vencedores, em cada distrito, os candidatos que obtivessem maioria absoluta de votos.

Em 1855, passou a vigorar o critério da vitória do mais votado. Começam as reações ao voto distrital. Na fala do trono, que dirigiu ao Congresso, em maio de 1851, o Imperador Pedro II acentua que “o Legislativo fez muito pelo país, mas o Brasil ainda necessita de muita coisa. Por exemplo: leis que sabiamente corrijam os defeitos que ainda possa apresentar o sistema eleitoral, para que nem a liberdade de voto, nem a tranqüilidade pública sofram na aplicação de um dos mais sagrados princípios de nossa Constituição”.

Teófilo Otoni, chefe político de Minas, dirige à Câmara, em abril de 1852, representação denunciando que, a partir de 1849, “na província de Minas não tinha havido eleições, mas uma sutural indecente onde a ilegalidade e a violência primaram, a par do escárnio e do cinismo.” Pedía o representante mineiro que se mandassem realizar novas eleições, em que os eleitores pudessem manifestar livremente seu pensamento, “do contrário — diz ele — as urnas simbolizarão somente a influência do poder.”

Em 1855, o Brasil é redividido em 105 distritos. A oposição assinala, no Congresso, que a redivisão incorporou zonas onde eram eleitos seus candidatos a zonas onde sempre triunfavam os governistas.

Com algumas alterações, continua, no entanto, o processo de eleições distritais (o eleitor ora vota em tantos candidatos quantas são as vagas no distrito, ora vota em dois terços das vagas), mas a primeira grande modificação é o voto direto. Não há mais os dois turnos de votação. A República traz o voto a descoberto, com a novidade do reconhecimento, pela mesa eleitoral, da duplicata da cédula depositada na urna, pelo eleitor, "para evitar fraude". Surge o voto cumulativo: o eleitor pode votar, até cinco vezes, num mesmo candidato. Sob tal sistema Rui Barbosa é derrotado nas eleições para presidente da República, pelo marechal Hermes. Dos 13 milhões de brasileiros, à época, são eleitores apenas 626 mil. Com a revolução de 30, cria-se a Justiça Eleitoral, o voto é obrigatório para os homens e facultativo para as mulheres e, de início, a representação é indicada pelo sistema proporcional misto. A proporcionalidade surge em dois turnos. No primeiro, são considerados eleitos os mais votados em cada partido, até o limite do quociente eleitoral. No segundo turno, são considerados eleitos, após o preenchimento das vagas iniciais, os candidatos mais votados, até o limite da bancada.

O eleitor pode votar duas vezes num mesmo candidato: uma, para competir na proporcionalidade, outra, para competir pelo critério da maioria de votos, no segundo turno.

A apuração passa a ser feita pela Justiça Eleitoral e já existem os títulos eleitorais com retrato de eleitor e ficha datiloscópica.

Cria-se, ainda, a representação classista — 40 deputados — eleitos em assembléia no Ministério do Trabalho, ao passo que o eleitorado elege, diretamente — ainda através das cédulas individuais de votação pelos próprios candidatos — 205 representantes em todo o Brasil.

Na primeira eleição por tal sistema, votam em São Paulo 220 mil pessoas, e, no Rio, 71 mil. Por esta época, admite-se, ainda, o candidato avulso, isto é, que não pertença a qualquer partido político.

Finalmente, em 1945, vigora o sistema da proporcionalidade pura. Suprime-se o candidato avulso. O alistamento e o voto passam a ser obrigatórios para todos. Daí por diante, o sistema é melhorado (em 1955) com a criação da folha individual de votação e se institui a cédula única e oficial, para a eleição do presidente da República.

Esta última inovação fora proposta pelo ex-trabalhista Fernando Ferrari e encontrou duas correntes: a da ex-UDN, favorável; e a do ex-PSD, contrária. Em 1956, a cédula única se estende às eleições de senadores, prefeitos e governadores.

A partir de 1962, a cédula oficial é também aplicada nas eleições proporcionais em São Paulo, na Guanabara e em todas as capitais brasileiras e, por lei, após 1966, deveria o mesmo sistema ser empregado nas cidades com mais de cem mil habitantes. Em 1965, no governo Castello Branco, contudo, a nova lei eleitoral, ao estabelecer o voto vinculado (o eleitor tem de votar em candidatos do mesmo partido, para a Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa), manda que a cédula única seja usada em todas as eleições, proporcionais ou majoritárias.

No ano seguinte, porém, — maio — o Ato Complementar nº 20, adia o emprego obrigatório da cédula única, aplicando-a apenas nos Estados de São Paulo e da Guanabara, nas capitais dos Estados e nas cidades de mais de cem mil habitantes. Mas o AC-20 deixa claro que nas próximas eleições todo o Brasil usará somente a cédula oficial.

Jornal do Brasil de 26-10-70:

REALIDADE ELEITORAL

A realidade eleitoral se encarrega de provar que tinham razão as vozes que recomendavam a adoção do voto distrital como a única maneira de implantar o bipartidarismo. O presidente da Arena mineira, também presidente da Câmara dos Deputados, resume observações recolhidas no interior de Minas em dois sintomas que não deixam dúvida quanto à necessidade de convivência mais íntima entre o candidato e sua base municipal. Caracteriza-se claramente a conveniência da presença física do candidato junto ao eleitor, incorporada na delimitação de uma base geográfica. Pode ser percebida igualmente a tendência de cada município a concentrar sua votação num candidato, a fim de que o eleito venha a estreitar vínculos e desempenhar realmente o papel de representante e procurador.

Estes dois traços levam à inevitável conclusão de que a moldura do bipartidarismo é o voto distrital. Como nós reduzimos os Partidos a apenas dois e mantivemos a eleição proporcional, o resultado tem sido a reivindicação permanente de mais Partidos, a fim de que se estabeleça uma gradação mais variada de tonalidades políticas. Apresenta-se de novo pluripartidarismo como alternativa, exatamente porque só o voto distrital encaminha e apura o bipartidarismo.

Independentemente da incoerência doutrinária, o mercado eleitoral cobra sua taxa, e isto é importante: os municípios querem contribuir para eleger um candidato que se identifique com os problemas dele, e não repartir votos entre muitos que, uma vez eleitos, seriam obrigados a dividir a confiança entre muitas bases. A vinculação entre o eleito e o eleitorado, quanto mais real, melhor para o exercício da representatividade. É mais autêntico um deputado representar um município do que ser abstratamente o representante de algumas centenas de cidades.

A relação entre eleitor e eleitorado é um dado civilizador e de autenticidade democrática: ao ser eleito, o representante contrai uma obrigação, qual seja se transformar no procurador ou agente da região que o distinguiu com a confiança. Pelo menos nesse aspecto a razão pende para os que sustentam a conveniência do voto distrital para implantar o sistema bipartidário.

Toda a resistência à adoção do voto distrital foi orientada pelo temor de que, ao deslocar para uma base delimitada a eleição, a representação cairia de nível e os municípios imporiam nomes de qualidade inferior, e a representação perderia o caráter estadual. O representante seria antes do município do que do Estado.

Aqueles que acreditam na representação em abstrato, a realidade acaba de dar uma lição: a despeito de não ter sido adotado o voto distrital, os municípios adquirem consciência de colégio eleitoral e conduzem sua atuação no sentido de melhorar a representatividade e criar um compromisso efetivo entre o eleito e seus eleitores. Do ponto-de-vista democrático, é de qualquer forma um aperfeiçoamento."

Diário de S. Paulo de 10-12-70:

VOTO DISTRITAL, UMA FACA DE 2 GUMES

Genésio Lopes

Os resultados das eleições parlamentares de 15 de novembro trouxeram não apenas amargura para os derrotados, mas uma profunda preocupação também para os eleitos e o próprio governo federal. A grande soma de votos nulos e brancos demonstrou que há alguma coisa falha. Para chegar à origem do erro foram contratados até psicólogos, imaginando-se que o problema está ligado a algum fato psíquico. Vários relatórios foram elaborados com o mesmo objetivo, e a conclusão aparente indica que profundas transformações deverão ser introduzidas no sistema político-eleitoral — todas elas buscando racionalizar o processo de votação, de modo a que o voto possa traduzir de forma objetiva a tendência do eleitorado.

Todas as vezes que se fala em reforma política, a primeira tese que surge e logo domina as áreas políticas, provocando debates controversos, é a da adoção do voto distrital. Não há dúvida de que ela conta com larga faixa de adeptos e a prova é que se tem mantido em evidência apesar de não ter conseguido vingar no Brasil. No momento, a despeito do recesso das Casas Legislativas, a idéia do voto por distrito transformou-se no tema mais apaixonante. A seu respeito falam líderes conservadores e liberais e até mesmo parlamentares, cuja definição ideológica não está ainda configurada. As opiniões não são apenas conflitantes, como revelam também uma perfeita dissonância não somente quanto ao sistema em si, mas principalmente no tocante à sua eficácia. Tudo isso caracteriza uma confusão de idéias e de propósitos, que torna a questão mais polêmica ainda, podendo determinar a mesma solução de antes: o arquivo.

Entrementes, enquanto isso não acontece, convém analisar os primeiros pronunciamentos sobre a matéria: no MDB paulista a idéia do voto distrital encontra respaldo por parte de uma corrente de votação localizada e crítica da parte daqueles que se elegem sempre através de votos reunidos nas diferentes regiões do Estado. Os primeiros dizem que o voto distrital deve ser adotado como fórmula para fortalecer a representação parlamentar e eliminar com os candidatos que o vice-governador Hilário Torloni definiu como "os picaretas da política", ou seja, aqueles que somente aparecem nos municípios às vésperas de eleições. Quanto aos últimos, sustentam que o sistema distrital pode representar o fim dos grandes líderes nacionais, uma vez que, localizando os candidatos, automaticamente estará obrigando-os a se regio-

nalizarem no trato de problemas. Em síntese, diz-se que os deputados eleitos por aquele sistema serão autênticos vereadores com mandatos federais.

Com efeito, a mesma corrente oposicionista ressalta, como razão de maior relevância para se rejeitar o voto distrital, a versão de que seu advento tornará o campo eleitoral mais aberto ao poder econômico, cujos detentores não precisariam mais expandi-lo em todas as regiões, pois somente uma “região colégio-eleitoral” seria suficiente para assegurar-lhes os mandatos.

Dividida

Na ARENA paulista as observações a respeito do problema não são incisivas, mas traduzem a mesma discrepância existente no MDB. Há simpáticos à tese e adversários dela. Contudo, como o assunto ainda não foi oficialmente liberado, a reticência é a tônica de todas as reações. De certa forma, este comportamento está em consonância com o dos líderes da ARENA nacional. O deputado Batista Ramos, que está elaborando relatório crítico sobre as eleições de 15 de novembro, vai propor também sugestões à reforma política, conforme já confidenciou a este repórter. Mesmo assim, tem agido de forma discreta, nunca se aprofundando em declarações sobre a conveniência ou não do sistema distrital. Da mesma forma age o ministro da Justiça: nada diz sobre o assunto, deixando apenas transparecer que ele está sendo examinado.

A despeito de toda esta celexma de manifestações favoráveis e contrárias, uma coisa parece estar definida: ninguém está em condições de dizer de forma objetiva se o sistema em questão pode ou não resolver os males políticos do Brasil. Na série de pronunciamentos, o jogo de conveniência impõe-se de forma acentuada — e de certa maneira tende, inclusive, a prejudicar o debate objetivo que os comandos da ARENA e do MDB, pelo menos na aparência, pretendem provocar.”

O Estado de S. Paulo de 16-12-70:

COMISSÃO DO GOVERNO VAI ESTUDAR ELEIÇÕES

Brasília (Sucursal) — O Ministro da Justiça, Sr. Alfredo Buzaid, designará uma comissão especial para um levantamento sociológico das eleições de 15 de novembro, que servirá de base para alterações no sistema eleitoral vigente e de estudo para a institucionalização de uma política de idéias e não de homens.

Não há nenhum fundamento na notícia de que o Ministro Alfredo Buzaid estaria propenso a propor uma nova divisão territorial do país, não havendo qualquer estudo em seu Ministério a este respeito.

Levantamento

Como anuncia em sua conferência *Rumos Políticos da Revolução Brasileira*, o Ministro Alfredo Buzaid entende que “a Revolução está em marcha” e tem como um de seus objetivos institucionalizar a moral dentro do Estado, sustenta que a política sem ética se torna vazia de

valores, passa a ser antes uma ciência de dados da experiência do que ciência de comportamento social.

E, no quadro dessa conferência que o Ministério da Justiça pretende, em etapa posterior ao levantamento sociológico, realizar estudos sobre o que se convencionou chamar a reformulação política.

Distrital

Pessoalmente, o Ministro Alfredo Buzaid inclina-se pelo voto distrital e a este respeito chegou a manter contatos com parlamentares – recebeu um estudo completo do futuro Senador Gustavo Capanema – mas não significa que esta medida venha a ser adotada.

Antes de levar esse assunto ao Presidente da República, ou qualquer outra modificação de natureza política, o Ministro Alfredo Buzaid manterá contatos com as lideranças políticas, o que adquirirá ritmo mais intenso com a instalação do futuro Congresso Nacional.

(.....)

Correio da Manhã de 20-2-71:

SENADOR CONSIDERA O VOTO DISTRITAL PASSO AVANÇADO

Favorável a adoção do voto distrital, o Senador Rui Santos (ARENA – Bahia) disse ontem, em entrevista concedida em Brasília, que com a eleição distrital, que ele defenderá no Senado, “nós daríamos um passo mais avançado para a estabilização das instituições”. O Senador baiano opina, por convicção, pelo voto distrital puro, mas aceita a “fórmula Milton Campos”, do sistema misto, isto é, além da eleição dos deputados por distrito, haverá uma quota eleita geralmente em todo o Estado.

Com a experiência de 25 anos de Câmara, o senador arenista afirmou que pretende realizar, no Senado, alguma coisa em favor do prestígio maior do Legislativo e em favor do prestígio das instituições.

Explicando a sua preferência pelo voto distrital, Rui Santos entende que, com esse sistema, o deputado estadual ou federal se vincula mais diretamente com o seu partido. “Em vez de ter uma ação dispersiva para atender a todas as regiões do Estado, onde ele teve votos, ora mais, ora menos, ele concentra o seu trabalho em favor daquela área.” Outro motivo alegado é o de que, com a votação distrital, desaparece a luta que se verifica dentro da mesma legenda. “São candidatos que querem ser eleitos e se batem para arrancar mais votos dentro do eleitorado arenista”.

Em sua análise sobre o sistema misto – fórmula Milton Campos – diz, ainda, Rui Santos: “Há os candidatos inscritos para o Estado e há outros rigorosamente do Distrito. Com a eleição distrital nós facilitaríamos o trabalho, ou anularíamos aquele defeito do despreparo do eleitorado para a cédula única” e exemplifica:

– No Distrito “A”, a cédula traria apenas a legenda e então seria fácil, ele eleitor, assinalar a legenda de sua preferência. Assinalando a legenda, estaria votando no candidato do partido daquele Distrito –

e isso se poderia estender mesmo à votação geral, no caso da adoção do sistema misto, porque, além da votação do candidato distrital, o eleitor poderá votar também no candidato votado em todo o Estado. Se ele votasse por exemplo, na ARENA no Distrito, estaria dando um voto ao candidato do Distrito e, ao mesmo tempo, votando na ARENA, para se apurar quais os resultados, os números, pelo menos, dos deputados do partido, no resto do Estado. simplificaría o processo, simplificaría a apuração e nós chegaríamos a um resultado muito mais perfeito para a prática da democracia.

Para o senador baiano, eleito no último pleito, democracia se faz. "não apenas nos pleitos. É preciso — ressaltou — que cada um de nós que é democrata sinceramente e honestamente, pregue, defenda e pratique a democracia. Praticando-a é que nós estaremos lhe dando vitalidade. E isso é possível com a cédula única".

Dir-se-á, acentuou, que, com a cédula única — sei que agora vão divergir da cédula única pela vitória maciça da ARENA na eleição majoritária, e a votação por distrito é uma votação majoritária — haverá um esmagamento maior do partido da oposição.

No entender de Rui Santos, não. "A Oposição tem condições de vencer naqueles centros maiores. Ela se esmaga se não realiza, porque votação distrital existe nos grandes países como os Estados Unidos, França e Suíça, e os partidos se revezam no poder." As alegações de que naqueles países existe outra cultura, outra educação, outra politização, são aceitas pelo senador arenista mas, "até certo ponto". Admite o fato e ressalva: "mas não nego que exista também, mesmo nas áreas menos cultas, menos politizadas, um sentimento cívico, um desejo de realizar, de fazer alguma coisa pelo país".

(.....)

Tribuna da Imprensa de 13-7-71:

GOVERNO FAZ SONDAgens PARA O VOTO DISTRITAL

Trinta senadores e deputados — da ARENA e do MDB — receberam do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas, questionário com 41 perguntas, através do qual aquela Fundação procura esgotar o debate em torno do problema do voto distrital. Ainda que a consulta não tenha sido dirigida diretamente aos parlamentares por órgão do presidente da República, mas sim através da Fundação Getúlio Vargas, órgão paraestatal, na qual a União conta mais de 50% das ações, os senadores e deputados que estão com as 41 perguntas para responder, como os srs. Eurico Rezende, Ruy Eantos, José Sarney, Carvalho Pinto, Clodomir Milet e Gustavo Capanema, já não têm dúvidas de que, o governo procura esmiuçar o assunto, manobrando no sentido de conhecer todos os prós e os contra do voto distrital.

As Perguntas

As quarenta e uma perguntas dirigidas inclusive aos líderes do MDB na Câmara (Pedroso Horta) e no Senado (Nelson Carneiro) são as seguintes:

1 - Quais seriam as repercussões políticas do voto distrital no resultado das eleições no atual regime partidário? 2 - O aumento do número de partidos poderá alterar essas repercussões? - Por que? 4 - As novas gerações serão incentivadas no jogo partidário? 5 - Abaixará ou não o nível dos candidatos sob o ponto de vista de condições de preparo para o ingresso na vida pública? 6 - Os antigos e experientes líderes políticos terão ou não possibilidades de serem eliminados da luta partidária? 7 - Os novos candidatos terão maiores perspectivas? Haverá possibilidade de surgirem novas lideranças? 8 - O voto distrital contribuirá para a renovação dos quadros políticos interessando mais diretamente às novas gerações no jogo partidário? 9 - Como reagirão os antigos políticos? Adaptar-se-ão às mudanças ou conservarão suas bases atuais? Terão maiores ou menores possibilidades em relação aos novos políticos? 10 - O voto distrital poderá contribuir para maior autenticidade da representação popular? 11 - Permitirá maior aproximação entre o eleitor e seus candidatos? 12 - Quais os reflexos que se poderão verificar no comportamento do eleitorado? 13 - Haverá aumento do interesse do eleitorado pela sua participação no processo político? 14 - Por que? 15 - O eleitorado poderá acompanhar de modo mais eficaz a conduta dos eleitos? 16 - Não incentivará a política de clientela? 17 - Será mais acessível a penetração da influência econômica? 18 - Como se poderá exercer o poder econômico no Distrito? 19 - Será maior ou menor que no atual sistema? 20 - O voto distrital contribuirá de qualquer forma para o surgimento de oligarquias regionais? 21 - O voto distrital contribuirá para a eliminação da fraude na apuração das eleições? 22 - A corrupção será mais fácil do que no atual sistema? 23 - Será mais fácil alertar os grupos interessados na política contra a corrupção? 24 - Haverá melhor fiscalização dos próprios grupos políticos e do eleitorado? 25 - Como deve ser feita a divisão em distritos? Qual o critério a seguir? 26 - Deverá ela ter por base a divisão geográfica ou a igualdade do número de eleitores? 27 - Como proceder neste último caso? 28 - A quem caberá fixar o número e a área dos distritos eleitorais? 29 - Quando deverá ser fixado e em que épocas deverão ser reformulados? 30 - Sendo diferentes o número de deputados federais e estaduais por Estado, como proceder a divisão por distritos? 31 - Quais as soluções para a fixação dos distritos de grande área territorial e pequena densidade eleitoral? 32 - Quais as soluções para a fixação dos distritos de pequena área territorial e grande densidade eleitoral? 33 - O voto distrital deve ser adotado para as eleições de todos os graus (federal, estadual, municipal)? 34 - O sistema deverá ser duplo, proporcional e majoritário, o primeiro em todo o círculo do Estado e o segundo para o distrito, conferindo 2 votos para cada eleitor? 35 - É a favor ou contra o voto distrital? 36 - Quais as razões gerais de sua concordância ou divergência

com a adoção do voto distrital? 37 — Quais as sugestões que merecem ser feitas? 38 — Quais os inconvenientes do voto distrital? 39 — Poderá deformar o nosso sistema representativo? Como? 40 — Quais as vantagens de voto distrital? 41 — Poderá melhorar o nosso sistema representativo? Como?

Jornal do Brasil de 20-7-71:

Coisas da política

REFORMA ELEITORAL AINDA ESTE ANO

Brasília (Sucursal) — Volta o Senador Filinto Müller a defender a imediata reforma da legislação eleitoral. O líder do Governo ressalva, no entanto, que não está apenas a reiterar um pensamento antigo, mas a trabalhar na convicção de que a reforma poderá ser feita ainda este ano, como seria conveniente.

Nos próximos dias, ele deverá ir ao Palácio do Planalto para tratar do assunto. Pode-se adiantar que, além das idéias em que sempre insiste quanto à amplificação do processo eleitoral, o Senador não se considera vencido na tese de que devem ser extintas as sublegendas, quer seja mantido o sistema de votação proporcional, quer seja implantado, conforme o deseja, o do sistema de votação por distrito.

Alguma coisa aconteceu, algum sinal foi captado pelo Sr. Filinto Müller, pois ao contrário ele não reabriria o debate sobre a abolição das sublegendas. Durante a tramitação do projeto de reforma da Lei Orgânica dos Partidos ficou expressa a determinação do Governo de preservar o instituto, atualmente de uso restrito às eleições de prefeito e de governador. Depois disso, anunciou-se que o Governo iria mexer na legislação, mais adiante, não para restringir mas estender a aplicação das sublegendas às eleições de senador.

O Sr. Filinto Müller é demasiadamente realista para manifestar em vão sua esperança de poder contribuir para a imediata extinção das sublegendas. Durante a conversa informal que manteve ontem com jornalistas, ele não apresentou qualquer argumento novo ou informação nova. Apenas repetiu que as sublegendas funcionam contra a unidade partidária, prejudicam a disciplina e a condução do Partido para seus grandes objetivos. E, quanto ao propósito do Governo de manter as sublegendas, observou que talvez tudo não passe de simples declaração de intenções, feita com base em dificuldades existentes em alguns Estados, as quais no entanto poderiam ser solucionadas por outra forma.

Voto distrital

O Senador falou também da implantação do voto distrital, de que é adepto. Parece que aí estará a explicação mais plausível para a movimentação a que novamente ele se dedica. Não só porque o voto por distritos elimina naturalmente as sublegendas mas porque se conhece o interesse do Governo de iniciar estudos objetivos sobre a mudança do sistema eleitoral.

Conforme se divulgou há alguns dias, o Governo aguarda os resultados da pesquisa promovida pela Fundação Getúlio Vargas sobre a institui-

ção do voto distrital, a fim de tomar esse trabalho como ponto de partida para estudos e articulações das quais resultará sua decisão a respeito do assunto.

O Sr. Filinto Müller disse que não considera o sistema distrital uma fórmula mágica, mas um mecanismo que apresenta vantagens compensadoras em relação ao sistema proporcional. "O voto por distritos", acentuou, "impede a luta dentro de um mesmo Partido, além de simplificar e tornar menos dispendioso o processo eleitoral." O Senador considera que a reforma deve ser feita com grande antecedência em relação às eleições de 1974, a fim de que os Partidos possam adaptar-se convenientemente e para evitar a alegação de que esta seria mais uma legislação de circunstância.

O ideal seria promover já a reforma, de modo a que ela se antecipasse também às eleições municipais de 1972. Ainda que o sistema distrital não fosse instituído, essas eleições já poderiam realizar-se segundo um processo simplificado, capaz de facilitar todo o trabalho, do alistamento eleitoral até a apuração dos votos.

O Estado de S. Paulo de 13-8-71:

AO CONGRESSO CABE ACHAR SOLUÇÃO POLÍTICA

Da Sucursal do Rio

O Professor Themistocles Cavalcanti disse ontem, no Rio, considerar necessário o debate em torno das instituições políticas brasileiras, inclusive como forma de educação política do povo. Mas defende que o fórum próprio para o encontro das soluções é o Congresso Nacional, que deve instrumentalizar-se e exercer plenamente as missões constitucionais que lhe foram confiadas.

O diretor do Instituto de Direito e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas discorda do emprego da expressão "modelo político", por ter "uma concepção eminentemente dinâmica dos problemas institucionais, o que dificilmente se concilia com a concepção de modelo político", de conotação, a seu ver, estática.

Desvinculação

Desvincula o professor Themistocles Cavalcanti as pesquisas que o Instituto de Ciência Política da F.G.V. vem realizando, do debate sobre modelo político brasileiro. Os estudos e pesquisas, salienta, são setoriais e se destinam a coletar os dados que orientem a busca das soluções. O objetivo, destaca, não é formular um modelo, nem chegar a conclusões sobre as fórmulas institucionais, mas o de fornecer dados que orientem os legisladores da matéria.

Considera, entretanto, necessário o debate, que, a seu ver, ajudará na formação da opinião pública no decorrer da pesquisa. "É preciso especular sobre o assunto — disse — obrigando cada um a pensar um pouco. Até, como forma de educação política, indispensável ao vigor das instituições".

Pesquisas

As pesquisas realizadas na F.G.V. objetivam aferir a representatividade e a produtividade do Legislativo e do Governo local, na Guanabara e, paralelamente, o estudo da conveniência e da viabilidade da adoção do voto distrital, esta no plano nacional. Esta parte inclui aspectos do bipartidarismo.

O relatório sobre representatividade e produtividade legislativa deverá estar concluído até o final de setembro, encontrando-se presentemente em fase de computação dos dados coletados.

Voto distrital

Com relação ao voto distrital, estranha o professor Themistocles Cavalcanti notícias publicadas em alguns jornais, na última semana, apresentando possíveis resultados da pesquisa. Esclarece que não existem tais resultados, mesmo porque a pesquisa não objetiva dados numéricos, como os que foram apresentados, "mas apenas avaliar as razões a favor e contra e colher sugestões sobre o assunto".

Mesa-redonda

Terminada a coleta dos quase cem questionários enviados a parlamentares e cientistas políticos de todo o País, a F.G.V., possivelmente por todo o correr de outubro, promoverá uma mesa-redonda entre partidários e adversários do voto distrital, sem, todavia, visar ao encaminhamento de sugestões. O debate terá o caráter científico, fornecendo os elementos para os estudiosos da teoria política.

Constituição

O professor Themistocles Cavalcanti discorda da expressão "modelo", lembrando que em ciência política observa-se mais a expressão "tipo", a indicar certas tendências institucionais. "Modelo", a seu ver, pressupõe um sistema estático, quando as instituições devem ser dinâmicas, flexíveis e abertas. A França, por exemplo, registra 11 diferentes constituições, enquanto nos Estados Unidos, observa-se a existência de mais de 20 emendas, sem considerar que a Corte suprema, interpretando, tem produzido sensíveis alterações na Carta original.

Questionário

O questionário encaminhado pela F.G.V. sobre o voto distrital, diz, em sua apresentação, que "faz parte de um estudo amplo sobre o voto distrital e tem por objetivo determinar as vantagens e inconvenientes de sua adoção no Brasil, e as alterações que possa produzir no nosso sistema representativo."

O Estado de S. Paulo de 11-12-71:

À CONSULTA O VOTO DISTRITAL

Da Sucursal do Rio

Os participantes da mesa-redonda promovida pela Fundação Getúlio Vargas para opinar sobre a adoção do voto por distritos decidiu recomendar ontem o encaminhamento da questão à consulta popular, por ocasião das eleições municipais de 1972.

A sugestão deverá ser apresentada ao Senado Federal pelo senador André Franco Montoro (MDB-SP) na primeira sessão do Congresso, no próximo ano. Participaram da mesa-redonda, ontem encerrada, o senador emedebista, os ministros Themistocles Cavalcanti e Candido Mota Filho, e os professores Oscar Dias Correa, Josaphat Marinho, Manuel Gonçalves Ferreira e Adilson Macabu.

As Resoluções

Depois de dois dias de debates, orientados pelo ministro Themistocles Cavalcanti, presidente do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas, os debatedores chegaram a uma conclusão, a ser encaminhada ao Senado Federal, Câmaras e homens públicos interessados no assunto.

Assim, sobre a conveniência ou não de adoção do voto distrital, foi elaborada a seguinte nota, com cinco itens:

“1 – Para assegurar a vigência e a prática regular do voto por distritos, impõe-se a revisão do quadro institucional e, particularmente, da organização partidária.

2 – É exigência da adoção do voto por distritos a eliminação da sublegenda.

3 – Tendo em vista o artigo 148 da Constituição, somente um sistema misto proporcional e por distrito poderá ser adotado.

4 – Deverá ser estudada a conveniência de uma aplicação gradualística do sistema, para que a experiência possa aconselhar a sua forma definitiva.

5 – Sugere-se a conveniência e uma consulta popular sobre a adoção do voto por distrito, por ocasião das eleições municipais de 1972”.

Divergências

Dois pontos principais não ficaram esclarecidos nas reuniões: qual o critério a ser adotado para a divisão dos Estados em distritos, uma vez que alguns têm grande área geográfica e poucos habitantes (o Amazonas, por exemplo) e outros de pequena área para muitos habitantes (Guanabara). Este problema deverá ser estudado mais tarde, com a contribuição de senadores, deputados e do próprio Tribunal Eleitoral. A outra dúvida foi suscitada pelos projetos elaborados pelo senador André Franco Montoro e pelo professor Oscar Dias Corrêa. O senador defende o sistema misto – distrital e proporcional – mas condiciona a eleição do deputado à maioria de votos. Já Oscar Dias Corrêa entende que a eleição majoritária iria “esmagar a oposição” e dar condições ao governo de exercer pressões à época dos pleitos. Assim, prefere, para os distritos, uma eleição também proporcional, semelhante à que seria realizada para as legendas.

Themistocles apóia

Ao terminar a mesa-redonda, o ministro Themistocles Cavalcanti, que durante as sessões preferiu manter-se neutro, afirmou ser favorável à

adoção do voto distrital. Para ele, o sistema irá aumentar a politização das populações do interior, fazendo que os que moram longe dos grandes centros possam, realmente, “entrar para vida pública e, quem sabe, tornarem-se, um dia, grandes nomes nacionais”.

Ressaltou, no entanto, não saber, realmente, as conseqüências de adoção do voto distrital no Brasil, apesar de o sistema ter dado certo na Alemanha, França etc.

O ex-senador Josaphat Marinho explicou sua posição contrária afirmando que o “regime proporcional ainda é o mais adequado para o regime atual”.

“Esclareço – disse – que não tenho feticchismo dos sistemas de votos. Afinal, as anomalias do voto proporcional podem, perfeitamente, ser corrigidas”.

Justificou seu comparecimento às reuniões, apesar de sua posição contrária, afirmando que não poderia ficar de fora quando se discute um “assunto importante que, no final das contas, poderá até ser realmente implantado.”

O Estado de S. Paulo de 17-5-72.

JURISTA APÓIA O VOTO DISTRITAL

Das Sucursais

O professor Dalmo de Abreu Dallari, da Universidade de São Paulo, manifestou no Rio sua convicção de que a adoção do voto distrital eliminaria os perigos de implantação do monopartidarismo no País. A seu ver, o voto distrital poderá influir decisivamente para a valorização dos partidos, “estimulando a participação mais consciente do eleitorado”.

O voto distrital, acompanhado da eliminação das sublegendas, no seu entender, ocasionaria, sobretudo nas pequenas cidades, o surgimento de oposições motivadas pelas disputas locais, criando as bases para novos partidos. Salienta o professor que o excessivo fraccionamento das opiniões seria afastado com a exigência de um número mínimo de votos para que o partido tivesse acesso aos cargos de níveis estadual e federal.

Pesquisa

O professor Dalmo Dallari manifestou-se favorável à adoção do voto distrital na pesquisa que está sendo realizada pelo Instituto de Direito Público e Ciências Políticas da Fundação Getúlio Vargas e que compreendem 200 entrevistas e duas mesas-redondas com a participação de parlamentares e cientistas políticos. A pesquisa, segundo o Instituto, tem o objetivo de analisar todas as vantagens e desvantagens do sistema, que no Brasil somente poderia ser aplicado de forma mista. A Constituição estabelece que o voto será proporcional, em todo ou em parte, vedando assim a implantação do sistema distrital puro.

Liderança

Acredita o professor Dallari que por intermédio do voto distrital ocorrerá o surgimento de novas lideranças, criando assim como que uma exigência de atualização das lideranças consolidadas. Observa que no Brasil as novas lideranças não são aceitas com muita facilidade, "pois têm de enfrentar um estado de desconfiança e um temor de decepção que tornam o eleitor mais exigente". O voto distrital, ao contrário, permitiria o surgimento de lideranças novas, de líderes mais identificados com as aspirações do eleitorado local, com o aval dos partidos.

O voto distrital, na sua opinião, contribuiria para uma maior autenticidade da representação popular, pois o confronto de candidatos num colégio eleitoral mais restrito levaria fatalmente a uma busca de maior identificação entre representantes e representados. "E essa maior identificação é justamente o pressuposto básico para a autenticidade da representação".

Oligarquia

Entende o professor Dallari que o voto distrital impedirá a formação de oligarquias, facilitada pela possibilidade de controle das lideranças locais. Adotado o voto distrital, acredita que os representantes estarão mais identificados com o eleitorado, por força de seu contato direto, reduzindo-se a possibilidade e a necessidade de atuação dos comandos locais para promoção do candidato.

"Como conseqüência – observa – os representantes dependerão menos das lideranças locais e dos comandos regionais, eliminando-se a figura do cabo eleitoral".

Observa contudo que a divisão em distritos deve levar em conta, o quanto possível, a igualdade do número de eleitores. É indispensável, entretanto, certa flexibilidade, para que não se divida um eleitorado que tenha interesses comuns e não se agrupem, num só distrito, grupos eleitorais de características e interesses absolutamente diversificados. Defende também, para se assegurar uma efetiva representatividade, a exigência de maioria absoluta dos votos do distrito para que um candidato se eleja. Tendo em conta a possibilidade de vários candidatos num mesmo distrito, com a conseqüente dispersão dos votos, entende que se deve prever a realização de um segundo turno de votação, caso nenhum, candidato atinja a maioria absoluta. "No segundo turno só concorreriam os dois candidatos que tivessem obtido maior votação no primeiro" – preconiza, defendendo ainda que deve constar da legislação a indispensável vinculação do representante com o distrito, através da exigência do domicílio eleitoral "mais ou menos prolongado".

Nova Defesa

Em Brasília, o deputado Geraldo Guedes (Arena-PE), declarou que o voto distrital deve ser instituído no sistema eleitoral brasileiro, pelo menos por quatro razões fundamentais: anula ou restringe a influência do poder econômico, possibilita o surgimento de novos líderes, dá mais

motivação ao eleitorado que terá condições de opção e faz com que o candidato procure conhecer melhor os problemas do eleitorado de sua região.

Jornal do Brasil de 3-6-72:

Coisas da Política

VOLTA A ASSUSTAR O VOTO DISTRITAL

Brasília (*Sucursal*) — As declarações com que o Senador Virgílio Távora condenou a idéia da adoção do voto por distritos constituem indicação *segura de que* o assunto volta a ser examinado pelo Governo. Sendo tão veementemente contrário a essa reforma do sistema eleitoral, o ex-Governador do Ceará não iria reabrir a discussão em torno de um assunto que parecia morto.

É verdade que a Fundação Getúlio Vargas realizou extensa pesquisa sobre a matéria, no ano passado, e tem agora praticamente concluídos os estudos em que se recomenda a inovação. Ainda há poucos dias anunciou-se que a Fundação encaminharia ao Ministro da Justiça suas conclusões e todos os dados colhidos entre políticos, juristas, sociólogos e outros especialistas em todo o país.

Mas nem essa atividade da Fundação Getúlio Vargas conseguiu desfazer a convicção, que se generalizara desde o início do ano passado, de que o Governo não se animaria a promover a instituição do voto por distritos no país. Essa convicção tem base na mudança de atitude do Governo, que havia manifestado grande interesse pela reforma, logo após instalar-se no poder, mas acabou por levar a Arena, que se movimentara a partir daquela manifestação de interesse, a interromper os estudos encomendados por sua direção ao Senador Gustavo Capanema.

O recuo da Arena registrou-se há mais de um ano. Depois de assumir a presidência do Partido, o Deputado Batista Ramos encaminhou ao Presidente da República um relatório sobre a situação política, documento em que defendia com ardor o sistema de eleições distritais. A essa altura, o Sr. Gustavo Capanema já havia encerrado a primeira parte do seu trabalho. Sem ter ainda articulado um projeto, o ex-Ministro da Educação expunha uma fórmula destinada a conciliar a adoção do sistema distrital com o princípio do voto proporcional, da nossa tradição republicana. Ao silêncio do Governo quanto ao relatório do Sr. Batista Ramos, seguiu-se uma declaração do Sr. Filinto Müller, reiterada mais tarde, de que o voto por distritos não viria para as eleições de 1974. Não seria, portanto, instituído pelo General Médici.

A Fundação Getúlio Vargas continuou trabalhando no assunto. Mas o Sr. Gustavo Capanema sentiu a inutilidade de transformar em projeto os estudos que fizera por incumbência recebida da direção da Arena. No começo deste ano, o Senador mineiro revelou que consultaria a nova Comissão Executiva da Arena, para saber se ainda ha-

veria interesse do Partido e do Governo. Pediria uma definição ao Sr. Filinto Müller, em quem o Partido tem agora um poderoso chefe. Não se sabe em que deu esse novo esforço do Sr. Capanema. Provavelmente em nada, pois ele voltou ao silêncio e o Sr. Filinto Müller nada fez que indicasse uma mudança de atitude da Arena, que sempre reflete a vontade do Governo. Permanece de pé a alegação do presidente do Partido, embora contestada pelo Senador Capanema, de que já não há tempo para elaborar a legislação reformista e preparar sua aplicação nas eleições parlamentares de 1974.

Mas as declarações do Senador Virgílio Távora, publicadas nos jornais de ontem, não terão sido feitas por acaso. O ex-Governador do Ceará terá procurado alertar a Oposição e aquela extensa faixa da Arena que pensa como ele para estudos que estarão se processando em algum departamento do Governo. ou para inclinações objetivamente aí verificadas. Talvez no Ministério da Justiça, talvez no Gabinete Civil da Presidência, em alguma parte o Sr. Virgílio Távora terá percebido sinais que o assustaram.

Jornal do Brasil de 6-6-72;

Coisas da política

ARENA RETOMA ESTUDOS SOBRE O VOTO DISTRITAL

Brasília (Sucursal) — Quando anunciou sua decisão de compor uma comissão especial de 25 membros para estudar a legislação político-eleitoral, o presidente da Arena disse que o seu propósito era o de simplificar e consolidar aquela legislação. Embora o Senador Filinto Müller tivesse ressaltado o desejo de que a matéria seja examinada com calma e em profundidade, nada permitia supor que o trabalho a ser iniciado em breve poderá conduzir à instituição do voto por distritos para as eleições de 1974.

O Senador falava em simplificação e consolidação, apenas. Dai, como é óbvio, não se poderia entender que se cogitara de abandonar o sistema eleitoral da nossa tradição republicana. Queria ele que a comissão tivesse bastante tempo para aprofundar o estudo de todas as questões da legislação político-eleitoral, mas, se o objetivo era de fato o anunciado, deveria ela preocupar-se unicamente em atualizar, aprimorar e sistematizar as normas vigentes. Não haveria, portanto, grandes inovações a esperar.

Aos poucos, porém, o Sr. Filinto Müller passou a repetir sua conhecida opinião favorável ao sistema de votação por distritos e a insistir, também, no esclarecimento de que a comissão apreciará todas as sugestões que surjam no seu seio e todas as que lhe venham de fora, inclusive sobre a adoção do sistema distrital.

Não importa que o presidente da Arena, quando se refere ao voto distrital, ressalve sempre que expende opinião pessoal. O que importa, no caso, é que ele vinha silenciando a respeito do assunto desde o ano passado, quando o Governo se desinteressou pela reforma depois de ter estimulado a Arena a definir-se a favor dela e a produzir estudos

sobre a sua elaboração. Como a mudança de atitude do Governo levou o próprio Senador Filinto Müller a abafar a movimentação da Arena em torno do assunto, no começo do ano passado, as declarações que ele faz agora têm evidentemente um significado ou um sentido.

Das duas, uma. Ou o Governo voltou a interessar-se pela reforma, ou o Senador, hoje na presidência do Partido majoritário, espera reacender o interesse do Governo. Pois é certo que a comissão, criada para estudar a simples consolidação da legislação em vigor, examinará toda sugestão que lhe chegue para a modificação do sistema eleitoral.

E não lhe faltará material sobre a transformação do sistema de eleições parlamentares. Existe o trabalho elaborado pelo Senador Gustavo Capanema a pedido da direção da Arena e, ainda como coisa oficial do Partido, existe a fórmula mista esboçada pelo Deputado Batista Ramos, quando presidente da Arena, em relatório encaminhado ao Presidente da República. A comissão chegarão ainda, certamente, as conclusões da pesquisa feita pela Fundação Getúlio Vargas a respeito do assunto.

No ano passado, o Sr. Filinto Müller defendeu a tese de que, não tendo sido possível equacionar a reforma na sessão legislativa de então, não se conseguiria adotar o voto distrital para as eleições de 1974, pois não haveria tempo para preparar e implantar o novo sistema com os cuidados indispensáveis. Contudo, a reforma — que viria tarde se fosse feita este ano — virá muito a tempo se for elaborada em 1973.

A alegação de que o tempo seria curto se a reforma fosse feita este ano servia apenas para justificar a sustação dos estudos que a ARENA então promovia, adiantando-se, por equívoco, à disposição do Governo. Em 1973, se o Governo quiser, haverá tempo de sobra para elaborar a nova legislação e implantar a reforma para as eleições de 1974.

O Estado de S. Paulo de 22-6-72:

MAIORIA APÓIA VOTO DISTRITAL

Da Sucursal do Rio

A maioria dos especialistas em ciências políticas e dos políticos consultados pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas sobre o sistema eleitoral manifestou-se favorável à adoção do voto distrital no Brasil, revelaram ontem no Rio de Janeiro funcionários daquela instituição.

O resultado da sondagem será encaminhado, provavelmente em agosto, ao ministro da Justiça, Alfredo Buzaid, pelo jurista Themistocles Cavalcanti. A pesquisa, coordenada pelo professor Armando Marinho, constou de 50 questionários, submetidos a 30 políticos (15 da Arena e 15 do MDB), 20 especialistas em ciências políticas, dez entrevistas pessoais e duas mesas-redondas.

Manifestações

Dos políticos, 17 manifestaram-se a favor do voto distrital e 13 contra, sendo que, da Arena, sete se pronunciaram favoravelmente e oito contra, e, do MDB, dez a favor e cinco contra. Entre os especialistas, 12 manifestaram-se a favor e oito contra. Nas entrevistas pessoais, seis opinaram favoravelmente e quatro contra. Nova mesa-redonda, convocada para o dia 30, procurará analisar o problema fora da área política.

Os estudos da Fundação Getúlio Vargas incluíram a projeção de uma hipotética divisão do País em distritos eleitorais, com base no último pleito parlamentar, apurando que, se o sistema tivesse sido adotado antes das eleições, a oposição teria, na Câmara dos Deputados, uma bancada 30 por cento maior do que a atual.

Razões

Entende a Fundação Getúlio Vargas que o voto distrital, por meio de uma divisão criteriosa dos Estados em distritos eleitorais, proporcionará uma participação mais ampla do eleitorado e acabará com a marginalização a que estão sujeitas certas regiões pelo sistema proporcional. Segundo o relatório da Fundação, o voto distrital traz "uma maior identificação entre o eleitor e o eleito, tornando a opção mais consciente", ao mesmo tempo em que "proporciona oportunidade de uma fiscalização mais eficiente e de um julgamento mais proveitoso sobre a atuação dos eleitos".

Segundo a pesquisa, o voto distrital permitiria uma renovação maior das lideranças, pois a disputa interparlamentar se travaria nas próprias bases. "A pressão dos novos postulantes — diz o relatório — far-se-ia sentir com mais intensidade e as manobras das cúpulas partidárias, no sentido de impor candidatos de cima para baixo, diminuirão".

O estudo acentua que o voto proporcional, sistema de origem belga, teve por objetivo assegurar a representação das minorias e sua consequência prática pode — e quase sempre é — ser a proliferação dos partidos políticos, uma vez que "o artifício aritmético do coeficiente eleitoral e o problema das sobras e restos eleitorais levam, por vezes, a uma representação diluída, que perde a sua autenticidade".

Observa o relatório, finalmente, que o sistema proporcional leva também à investidura "políticos eleitoralmente inexpressivos em detrimento de outros mais cotados, que, por questões de cálculo, são preteridos."

Jornal do Brasil de 23-6-72:

Coluna do Castello

MADURO PARA O VOTO DISTRITAL

Brasília (Sucursal) — A pesquisa em final de realização pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas vai revelando que o país está maduro para a adoção do voto distrital. Os resultados já publicados indicam que políticos e cientistas políticos

consideram amplamente vantajosa a mudança do sistema eleitoral para maior identificação entre o eleitor e o eleito, tornando mais consciente a opção popular. Tal verificação reforça o pensamento manifestado por líderes e personalidades eminentes situadas dentro do sistema oficial, tais como o Ministro Alfredo Buzaid e o Senador Filinto Müller, sabidamente favoráveis à reforma. Outros dirigentes partidários e muitos representantes são ainda *hostis à idéia* ou a ela indiferentes por não acreditarem em *que a eficácia do regime esteja na dependência de processos e critérios adjetivos.*

Já se admite por outro lado que o Governo autorizará o Congresso a examinar concretamente o assunto a partir do próximo ano, ainda em tempo de impor a vigência do novo sistema na eleição parlamentar de fins de 1974. *É curioso observar nas notas divulgadas sobre a pesquisa da Fundação Getúlio Vargas que o índice maior de resistência ou de hostilidade à modificação é apresentado pela Arena. Os deputados do MDB que foram consultados pronunciaram-se pela margem de dois terços em favor do voto distrital, inclusive por estarem convencidos de que, se adotado anteriormente o sistema, já na última eleição o Partido oposicionista teria eleito 30% de representantes a mais do que apurou no sistema do voto proporcional. Entende-se a atitude da maioria da Arena. Sendo o Partido de cima, beneficiado pela mecânica eleitoral existente, teme que a alteração das regras do jogo afete seu poder político.*

Outro fato deve ser ressaltado na atitude dos representantes da Oposição em face do problema. Os que objetam ao voto distrital costumam alegar que ele propicia o esmagamento das minorias e tende a formar o Partido único. O MDB rejeitou a preliminar. De fato, não é essa a experiência nos países em que o sistema foi adotado. Tem-se efetivamente verificado uma concentração mas não em torno de um pólo só. O voto majoritário leva à criação de dois blocos poderosos em condições permanentes de disputar o poder. O precedente negativo é precisamente o da primeira República brasileira, em cuja representação somente havia oposicionistas por dissidência posterior quase nunca por decisão eleitoral. Mas o mal não provinha do sistema em si. Era pura e simples decorrência da fraude, da ata falsa e da eleição a bico de pena.

A fraude sistemática seria fruto provavelmente do poder oligárquico que a República não soube impedir e que chegou a ser estimulado e sistematizado sob o comando dos Presidentes, ansiosos de uma ordem qualquer em que fundar a estabilidade do Governo. De lá para cá, alterou-se todavia a estrutura social e em consequência a estrutura de poder no país. É verdade que a fraude resurgiu, mas como resultado da incidência de outros fatores de perturbação que vão sendo ou poderão ser gradativamente eliminados. A fraude já não é sistemática e sobrevive hoje sob a influência do poder econômico, que não foi posto sob controle, e dos abusos de autoridade. Ela já não se produz no ato da votação, mas na propaganda e no aliciamento de apoios eleitorais.

Costuma-se alegar também, contra o voto distrital, que ele municipaliza política e intelectualmente as Câmaras federais. Pensando nisso é que o Senador Gustavo Capanema propõe a adoção do sistema alemão, em que se concilia o voto distrital com o voto proporcional de modo a assegurar a presença de figuras nacionais na representação política. Esquece-se todavia que dezenas de capitais e grandes cidades constituirão um ou mais distritos com eleitorado apto a escolher os melhores, situação a que os Partidos não deixarão de ser sensíveis na hora da indicação dos candidatos. Na Inglaterra e nos Estados Unidos as circunscrições eleitorais têm alimentado os respectivos parlamentos com grandes figuras que têm enchido a cena política. De qualquer forma deve-se ter em vista que o sistema proporcional provou mal no Brasil, dispersando a vida partidária e gerando alianças danosas para o exercício do Governo em todos os níveis. Impõe-se, portanto, uma mudança de posição, pois na posição em que estávamos não é possível continuar. *Carlos Castello Branco.*

Jornal da Tarde de 23-6-72:

A ELEIÇÃO POR DISTRITOS

Geraldo Pinto Rodrigues

Tendo em vista uma possível reforma do sistema eleitoral brasileiro, reabre-se o debate em torno do chamado "*voto distrital*", que já foi objeto de antigos projetos apresentados no Congresso, com vivas discussões e muitos prós e contras. Acontece que, antes da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a adoção do sistema de eleição por distrito esbarrava na rigidez da forma de representação proporcional exigida em nossa Lei Magna. Com a vigência daquela Emenda, porém, o caminho se aplainou, pois, segundo se dispõe no art. 148, "os partidos políticos terão representação proporcional, *total ou parcial*, na forma que a lei estabelecer". Existe agora, portanto, a possibilidade, já constitucional, de adotar-se pelo menos um sistema eleitoral misto, o que não constitui também uma novidade, pois a Alemanha Ocidental o pratica com enorme êxito há mais de duas décadas e um projeto inspirado nessa feliz experiência chegou a ser apresentado na Câmara dos Deputados há cerca de oito anos.

Como se sabe — e, valemo-nos, aqui de antigos comentários feitos por um especialista no assunto, Arnaldo Malheiros — há três soluções básicas para o problema da representação política, que é sempre difícil e inquietante. A primeira é a eleição distrital pura, majoritária, ou uninominal. Adota-a, tipicamente, a Inglaterra, onde há tantos distritos quantos os lugares a preencher no Parlamento, sendo considerado eleito o candidato que obtiver maior votação no respectivo distrito. A segunda é a que vem sendo utilizada entre nós — a representação proporcional extremada. A terceira consiste na instituição de um sistema que concilie, quanto possível, as vantagens dos precedentes e tenha número de seus defeitos.

Alinham-se como vantagens da eleição distrital: simplicidade de compreensão pelo eleitorado, redução das despesas dos candidatos, facili-

dade de propaganda, aumento do contato entre o eleitorado e seus representantes e, *conseqüentemente*, maior possibilidade de fiscalização dos atos destes no exercício do mandato, eleição dos políticos de maior prestígio em cada região etc. E a solução considerada ideal, do ponto-de-vista de sua funcionalidade, para os casos de bipartidarismo, como se dá na Inglaterra (*e acontece hoje no Brasil, embora a própria Constituição vigente, através da exigência da proporcionalidade, prefigure uma representação mais autêntica; com o aproveitamento das minorias*). Contra esse sistema, entretanto, *argui-se o defeito principal consistente numa injusta distribuição de cadeiras e na perda dos votos dados a candidatos derrotados (costuma-se citar o exemplo de um pleito inglês, em que os candidatos do Partido Trabalhista obtiveram mais votos que os do Conservador, mas como estes venceram em maior número de pequenas circunscrições, alcançaram número superior de cadeiras, constituindo assim a Maioria na Câmara dos Comuns)*.

No que diz respeito ao sistema de representação proporcional, mais ou menos se invertem os pólos. Suas qualidades e falhas são, em geral, as falhas e qualidades do outro tipo de eleição. Assim, como vantagem principal, *aponta-se o aproveitamento de todos os votos, através da proporção matemática entre as tendências do eleitorado e a representação política, bem como a possibilidade de eleição de nomes mais expressivos apoiados pelo conjunto de eleitores de todo o Estado, mas que não teriam condições de vencer num distrito mais reduzido. Acarreta desvantagens conhecidas, porém, que são: difícil compreensão pelos eleitores, encarecimento da propaganda, desvinculação entre os eleitos e seu votantes, é ainda, como conseqüência indireta, a fragmentação política e provável debilidade governamental*.

Quanto ao argumento da influência do "poder econômico", quer-nos parecer que um e outro sistema não são infensos a isso. No máximo, poder-se-ia tentar fazer apenas uma avaliação de grau. Por outro lado, é irrefutável que, se o sistema proporcional enseja uma perniciosa desvinculação entre o candidato e o eleitor, o distrital peca exatamente pelo oposto: vincula demasiadamente, favorecendo a eleição de homens "regionalizados", sem a necessária visão política e o conhecimento mais profundo dos grandes problemas nacionais.

Vistos os méritos e deméritos das duas fórmulas acima, o sistema misto — de representação proporcional e eleição por distritos — visaria, exatamente, reunir o que há de conveniente nos dois sistemas opostos e, ao mesmo tempo, afastar, se não todos, grande parte dos males que ambos apresentam. Por ele, prestigiam-se, de um lado, os nomes locais merecedores das simpatias do eleitorado; e de outro, prestigiam-se os partidos, aprimorando-se a educação política do povo e permitindo-se que nomes nacionais expressivos, mas muitas vezes sem base regional, sejam eleitos para as câmaras representativas.

Teoricamente, o sistema misto poderia funcionar assim, que é como funciona na Alemanha Ocidental: os partidos apresentam um candidato para cada distrito e uma lista partidária para todo o Estado, aprovada em convenção presidida ou fiscalizada pela Justiça Eleitoral. O eleitor

dera, assim, dois votos, numa mesma cédula oficial: um será dado, nominalmente, a um dos candidatos registrados no distrito; outro, a uma das listas partidárias. Cada distrito elegerá um deputado, considerando-se eleitos todos os que venceram nos respectivos distritos. Concluída a apuração de votos de todo o Estado calcular-se-á o quociente (do mesmo modo que se faz atualmente), atribuindo-se aos partidos os lugares a preencher. Se um partido fizer jus a mais cadeiras do que as correspondentes a seus candidatos eleitos nos distritos, serão declarados eleitos candidatos da lista partidária, na ordem de classificação. Se, entretanto, o partido obteve mais vitórias nos distritos do que o número de lugares que lhe caberiam pelo quociente partidário, este corresponderá ao número de eleitos por distritos. Neste caso, talvez raro, diminuiria o número de sobras a serem distribuídas pelos outros concorrentes. De qualquer modo, os integrantes da lista são os suplentes da legenda, na ordem de sua colocação, nada impedindo que um mesmo candidato figure na lista e concorra em um dos distritos.

Quanto à delimitação dos distritos, que é um ponto realmente delicado, uma idéia básica seria dividi-los, nos Estados, em número igual à metade do número de deputados a serem eleitos.

Será esse, efetivamente, e em conclusão, o melhor sistema eleitoral? Em princípio, as suas virtudes parecem sobrepor-se às dos outros. E a experiência atual da Alemanha é bastante válida, uma vez que esse país, no passado, já havia utilizado, com problemas que se tornaram insanáveis e até trágicos, as formas de representação por distritos e proporcional rígida.

III - DOUTRINA

J.F. de Assis Brasil - "Democracia Representativa (do voto e do modo de votar)" - Ed. Guillard, Ailland & Cia.
- Paris/Lisboa - 3ª edição reunida - 1895, pág. 179

Voto uninominal por districtos de um - Tivemos este systema com a nossa primeira lei de eleição directa, chamada - lei Saraiva. A nação, ou cada provincia, divide-se em tantos districtos quantos representantes deve ter e, em cada districto, quer se exijam dous escrutinios, para o caso de nenhum candidato haver vingado o quociente, quer se acceite a mera pluralidade de votos, sempre a simples maioria fará o representante unico. Póde dar-se mais (e os exemplos fervem na experiencia da lei Saraiva), póde dar-se que pouco mais do que um terço do eleitorado triumphe muito legalmente. Nos districtos 6º e 7º de S. Paulo, se bem me lembro, os tres partidos, conservador, liberal e republicano, estavam mais ou menos equilibrados; no primeiro escrutinio nenhum candidato era proclamado, por não haver colhido o quociente; no segundo, prevalecendo a maioria relativa, era sagrado representante o candidato da *minoría* que mais se avantajasse; quando não vinha uma colligação das duas outras minorias menores falsificar ainda mais a opinião. O systema dos districtos de um representante pode dar, como se acaba de ver, resultados ainda mais monstruosos do que o da simples maioria.

Depois, admittindo mesmo que a maioria seja real em todos os districtos em favor de um dos partidos, a injustiça pôde não ser menos flagrante: uma pequena maioria em cada districto conquistará para tal partido a unanimidade da representação. Tenha a maioria, em uma provincia que ha de dar 20 representantes, 60.020 eleitores e sejam 60.000 da outra parcialidade; se em cada districto a maioria dispozer de 3.001 e a minoria de 3.000 votos, a esta não tocará um só representante. Ha ahi patente injustiça — simples e pequenissima maioria fazendo legalmente unanimidade; mas peor cousa pôde ainda acontecer: se o partido A vencer em 12 dos 20 districtos por 50 votos e perder em 8 por 200, em beneficio do partido B, terá minoria de 1.000 eleitores e conquistará grande maioria na representação. Não pôde ser accetavel, nem serio, o que contraria assim tão visivelmente a boa razão e a propria arithmetica. Figuro os exemplos mais frisantes e, portanto, os casos menos frequentes; mas, sem levar tão longe o disparate, quantas injustiças do mesmo genero se podem verificar!

Nenhum processo eleitoral é mais propicio do que este ás luctas de vida ou morte, que descrevi em outro capitulo. Aqui ellas apparecem ainda aggravadas pela circumstancia de travarem-se no estreito theatro do campanario. Os candidatos não precisam de ser reputações nacionaes, ou provinciaes. Não pleiteiam a preponderancia de algum ideal politico; brigam por satisfazer à subalterna paixão de supplantar o seu rival e firmar a propria influencia. A população tranquilla se alvoroça como o estrepito d'essa impura agitação e toma parte nella, ou nella se deixa envolver, com sacrificio da paz domestica, de amizades antigas que se rompem ao menor antagonismo, e da fortuna que se esbanja ao serviço da paixão partidaria, que tem o diabolico poder de mudar o character dos mais economicos e cautelosos.

A principal defeza que se faz a este systema consiste em dizer que por elle é possível á opposição obter alguns representantes, pois em alguns districtos ella pode ter maioria. Admiro que um homem da altura intellectual de Gladstone se servisse tambem um dia d'esse argumento, ha cerca de trinta annos; mas teve logo a resposta de um defensor da representação proporcional — que uma injustiça em favor da minoria não derime outra, ou muitas outras, em favor da maioria. Quanto à pretensa vantagem de mais intimas relações entre o eleitor e o eleito, além de que ella não compensaria os males maiores que o systema produziria, é em si mesma puramente illusoria e contraproducente.

Voto limitado. — Foi o que tivemos no dominio da ultima lei conservadora de eleição indirecta. Chamou-se tambem entre nós — lei do terço, porque a limitação imposta ao voto de cada eleitor tinha em vista deixar à opposição a terça parte dos representantes. É tambem este o processo admittido pela nossa actual lei eleitoral. A differença está em que a lei da monarchia fazia de cada provincia um districto, ao passo que a de hoje divide os Estados maiores em districtos.

O voto limitado foi proposto em um jornal inglez, em 1836, por um sr. G. L. Craik. Em 1854 o mesmo escriptor apresentou exposição mais detalhada do seu systema. Os americanos do Norte pretendem que o voto limitado usou-se na Pensylvania em 1839. O governo inglez o propoz em 1858 para as eleições da

Australia. Entre nós, José de Alencar, no seu livro primoroso e original *Systema Representativo*, nos diz que aconselhou o voto limitado em artigo publicado no *Jornal do Commercio* de janeiro de 1859. Foi na sessão da Camara dos Lords de 30 julho de 1867 e na da Camara dos Communs de 9 de agosto que prevaleceu pela primeira vez na Inglaterra este systema. Logo no anno seguinte, após as primeiras eleições por elle regidas, membros do parlamento e a imprensa denunciaram a *fraude legal* que elle contém. Desde então tem se empregado algumas vezes o systema do voto limitado, mas raro é o livro que d'elle se occupe, de uns trinta annos para cá, onde não venha claramente exposta a existencia de seus vícios. Nós mesmos já o provámos no ultimo periodo da eleição indirecta, e o abandonámos, depois de conhecê-lo.

Essas recordações historicas ficam ahi para que por ellas se possa avaliar da nossa simplicidade, resuscitando hoje para as eleições da Republica um instrumento desde tanto tempo desacreditado.

Pela lei em vigor, estatuindo que cada eleitor vote, em regra, apenas em dous terços do numero dos representantes a eleger pelo seu districto, pretendeu-se que o outro terço ficasse para a minoria. Mas, antes de tudo, quem auctorizou o legislador a dizer que a minoria ha de ser, por força, o terço do eleito-rado, nem mais nem menos? Tal criterio é arbitrario e na maioria dos casos conduzirá a *fraudar* a opinião, ajustando-a cruelmente a um verdadeiro leito de Procusto. Depois, não é menor o arbitrio com que se estabelece desde logo que a opinião estará, por força, dividida em dous unicos partidos. Outra *fraude legal*. Mas, de tudo o mais monstruoso é que nem mesmo essa repartição arbitraria da letra da lei tem por si garantia alguma. Ella será fraudada com os recursos da mesma lei. Repetirei aqui o que é tão sabido dos cabalistas. Admittamos que, em districto que tenha de dar 3 deputados, a minoria disponha de 100 eleitores; vou provar que nem será preciso que a maioria tenha duas vezes esse numero, isto é 200, para burlar inteiramente a representação da minoria. Sejam, pois, 153 apenas os eleitores da maioria, que apresentará por seus candidatos, em vez de dous nomes, como lhe competia, os tres a quem chamaremos A, B e C. Em seguida, a maioria dividirá em tres grupos a sua gente, cada um de 51 eleitores, e, respeitando a letra da lei, que cohibe a votação em mais de dous nomes, fará votar cada grupo pela seguinte ordem:

- 1º grupo em A e C.
- 2º grupo em C e B.
- 3º grupo em B e A.

É facil verificar que cada candidato foi votado por dous grupos de 51 eleitores, o que deu a cada um 102 votos. Ora, a minoria só dispõe de 100 votos, o que quer dizer que o seu candidato mais votado não alcançará a eleição, visto que os tres da maioria excedem esse numero. Eis ahi simples maioria fazendo unanimidade, e tudo sem violencia, nem fraude, a não ser a auctorizada pela propria lei.

E ha quem allegue no Brasil que não se deve reformar esta lei, porque ainda não foi experimentada! Bem provada tem sido ella, ainda que tenhamos de admittir que o legislador pudesse estar alheio ao que todos sabiam. Nem colhe, como desculpa, a allegação que já ouvi fazer de que a fraude legal não

será exercida, tratando-se de eleição em que um grande eleitorado tenha de tomar parte. Os grandes eleitorados são facilmente arregimentáveis, como os pequenos, e o cálculo a fazer é tão simples que por toda parte dará sempre o seu resultado obrigado — a falsificação da opinião. Para isso, nem é preciso commetter acção criminosa, ou mesmo irregular, nem fazer mais calculo do que uma conta de dividir; a fraude está na mesma lei, ou antes a lei é a fraude, se pôde comprehender-se o paradoxo.

Voto uninominal com circulo unico. — Saint Just, na Convenção Franceza, na sessão de 24 de junho do anno 93, e, mais tarde, o jornalista E. de Girardin, em meados d'este seculo, propozeram que a Franca fosse considerada um collegio unico eleitoral e que cada cidadão votasse em um só nome de candidato. Declarar-se-iam eleitos os candidatos mais votados, até o numero de que se compozesse o congresso legislativo.

Comprende-se à primeira vista que este systema offerceria com segurança estes dous resultados: extrema simplicidade quanto ao processo e representação às opiniões. Os seus defeitos, porém, são muito consideráveis. Por tal modo, a eleição seria verdadeiro azar. Qualquer dispersão na votação da maioria real poderia dar-lhe derrota, ou debilital-a a ponto de não poder viver. Os nomes muito populares teriam plethora de votos, enquanto outras candidaturas da mesma parcialidade sossobriariam sem remissão. Em uma palavra, estaria garantida a representação de toda opinião que tivesse obtido o quociente eleitoral a par de eleição de muitos candidatos que o não tivessem; mas ficaria em grande perigo a verdadeira representação.

Este é um dos systemas viciados pela preocupação de favorecer às minorias, sem importar-se com que o governo, isto é, a opinião que obtiver victoria, fique, ou não, habilitado a bem cumprir a sua missão. Do mesmo modo que é injusto privar de representação a opinião que dispozer do quociente, não é mais explicavel dar-lhe representação, quando ella o não tiver.

Também a *nacionalisação do voto e da representação*, que parece pretender este systema, facultando ao candidato reunir o suffragio dos seus correligionarios de qualquer ponto do paiz, desapparece e pôde mesmo dar o resultado opposto, desde que consideremos que a extraordinaria dispersão de votos a que elle tem de dar logar, permitirá a eleição de muitos individuos que não apresentem senão quantidade miseravel de suffragantes, rebuscados no circulo estreito do campanario

João C. da Rocha Cabral — "Systemas Eleitoraes do ponto de vista da representação proporcional das minorias" — Ed. Livraria Francisco Alves — Rio de Janeiro — 1929 — págs. 35 e segs.

Capítulo III

O SYSTEMA ASSIS BRASIL E SEU UNICO DEFEITO

Eis a engenhosa combinação do eminente Sr. Assis Brasil, tal como a concretizou elle mesmo em 1893, num projecto de emenda à lei eleitoral de então:

"Art. Para as eleições de deputados, cada Estado da União constituirá um districto eleitoral, equiparando-se para tal fim aos Estados, o Districto Federal.

§ 1º Cada eleitor votará, em uma mesma sedula, em um só nome e, logo abaixo, e separado por um traço bem visível, em tantos nomes quantos quizer, até o numero de deputados a eleger pelo seu districto eleitoral.

§ 2º Os nomes collocados no alto de cada sedula, e antes do signal referido no paragrapho antecedente, considerar-se-ão votados no primeiro turno; os que vierem depois se dirão votados no segundo turno.

§ 3º Reputar-se-ão eleitos os cidadãos, que houverem obtido, no primeiro turno, numero de votos pelo menos igual ao quociente, que resultar da divisão do numero total de eleitores, que tiverem votado em algum nome, pelo numero de deputados a eleger, desprezadas as fracções.

§ 4º Não alcançando o numero de eleitos, no primeiro turno, ao numero de deputados a eleger, considerar-se-ão eleitos os mais votados no segundo turno, até o preenchimento de todas as vagas do primeiro.

§ 5º Si o nome do cidadão votado e eleito no primeiro turno fôr repetido no segundo, não será considerado na apuração deste ultimo.

§ 6º Quando a eleição fôr de um ou dous deputados, cada eleitor votará em um só nome, considerando-se eleito o mais votado, ou os mais votados, ainda que não atinjam o quociente”.

A excellencia de tal systema, demonstra-a seu autor, de fórma eloquente, contrastando-o com as condições todas, que já vimos serem primordiaes, de um bom systema eleitoral: a) Tem elle a simplicidade, reunindo num só escrutinio o processo, pelo qual se apura quaes os candidatos eleitos por terem attingido o quociente, em votação uninominal, e o da apuração dos que devem completar o numero de representantes, por maioria relativa, no escrutinio de lista. b) Não exige dos partidos cálculo algum complicado para disporem suas forças. c) Garante ás opiniões em minoria a possibilidade da representação, desde que attingem seus votos o quociente resultante da divisão do numero de votantes pelo dos representantes a eleger. E tantas vezes o atinjam, tantos representantes elegerão, só dependendo isso da boa distribuição de seus votos.

A nosso ver, o systema do Sr. Assis Brasil pecca apenas por sacrificar demasiado a representação das opiniões em minoria aos interesses predominantes da maioria; neste sentido já está elle atrazado em comparação com outros mais modernamente sugeridos, e até postos em pratica, para garantir ás ditas opiniões uma representação, independente do estreito e rigido limite do quociente eleitoral.

Figuremos alguns exemplos com esse processo, como já fizemos com o da vigente lei brasileira.

Admittindo que, num districto como o da Capital Federal, se formem quatro partidos e levem ás urnas um total de 38.000 votantes para a escolha de 10 deputados, o quociente para a eleição dos primeiros nomes das listas será 3.800. Si os partidos A, B, C e D contarem com os seguintes numeros de eleitores, res-

pectivamente — 16.000, 12.000, 6.000 e 4.000, e distribuirem seus votos sem erros de calculo, teremos, dividindo cada total por aquelle quociente:

A. $16.000 \div 3.800 = 4$, restando 800.

B. $12.000 \div 3.800 = 3$, restando 600.

C. $6.000 \div 3.800 = 1$, restando 2.200.

D. $4.000 \div 3.800 = 1$, restando 200.

Quer isto dizer que, na apuração do primeiro turno (o dos primeiros nomes das listas), o partido A. terá eleito 4 deputados, o partido B. 3, o C. 1, e o D. 1. Total — 9 deputados eleitos no primeiro turno.

No segundo turno estará eleito mais um do partido A. porque sua lista naturalmente haverá recebido mais votos do que as dos outros partidos. Não haverá sensível iniquidade nisso, considerando que os votos restantes ao partido C. foram muito mais numerosos do que os que sobraram ao da maioria? Responde o autor do systema que essa iniquidade cede á consideração, de que se deve reforçar a maioria, a quem compete governar. De facto, conferindo-se mais um representante a um dos partidos da minoria, no caso figurado, veriamos o partido da maioria ficar apenas com 4 e os outros com 6, o que tornaria difficil a situação.

Mas, si a differença entre as forças da maioria e as das minorias for maior, e houver dispersão dos votos destas ultimas, pôde resultar até unanimidade para a maioria, como figuramos neste exemplo de cinco listas.

A. $25.100 \div 3.800 = 6$, resto 2.300.

B. $3.750 \div 3.800 = 0$, resto 3.750.

C. $3.250 \div 3.800 = 0$, resto 3.250.

D. $3.000 \div 3.800 = 0$, resto 3.000.

E. $2.900 \div 3.800 = 0$, resto 2.900.

Verifica-se ahí que o partido da maioria A. faria 6 deputados no primeiro turno, e ainda os 4 faltantes, no segundo turno; porque, mesmo si houvesse combinação entre os diversos partidos da minoria, não poderia esta dar a sua lista combinada maior numero de votos do que os da maioria.

Resultado: — a unanimidade para o governo, apesar dos partidos em minoria terem mais de um terço dos votantes, e não obstante os votos obtidos por cada uma dessas minorias serem em numero maior do que o resto da maioria, depois de feitos os 6 deputados pelo quociente.

Nesse caso, parece incontestavel a iniquidade. Haveria, como dissemos, demasiado favor legal para o partido governista, que já contaria no primeiro turno com 2 deputados acima da metade. E a injustiça para com os outros seria notavel: O partido B., por exemplo, levará 3.750 eleitores, e não pode fazer um só representante. O da maioria, tendo levado 25.100 eleitores, fez dez; quer dizer, para fazer cada representante lhe bastaram 2.510 votos.

Vê-se, pelos exemplos figurados, que o eminente escriptor brasileiro, apezar da fama, que lhe arranjaram, de subversivo, protege em demasia o partido situacionista, com sacrificio das minorias, embora ponderaveis.

Já dissemos que se não póde garantir, em absoluto, a representação de "todas" as opiniões, numa assembléa de numero prefixado; nem mesmo levar a possibilidade de tal representação aos agrupamentos mais reduzidos, sob pena de sacrificar-se a estabilidade e a efficiencia da propria assembléa, e acabar prejudicando o direito, tanto ou mais respeitavel, do maior numero. Mas deve haver um meio de evitar as unanimidades, e de conferir, pelo menos, um ou dous representantes ás opiniões em minoria, num districto de dez representantes, por exemplo; mesmo com um pequeno sacrificio do partido mais numeroso, do partido governista, que gosa de muitas outras vantagens. Para os espiritos verdadeiramente democraticos e christãos, tirar-se uma particula do que tem mais, em favor dos que sem isso nada teriam, deve ser preferivel ao processo contrario, de conferir-se ao primeiro tudo, a unanimidade, adjudicando-se-lhe até as sobras e insufficiencias dos outros. E é o que se tem procurado conseguir por meio de outros systemas, que, neste particular, visam corrigir, por meio de normas legaes, os possiveis abusos da maioria.

Em nosso paiz, esses abusos são communs. A differença numerica entre os adeptos do governo e os das minorias é quasi sempre muito grande, não offerecendo possibilidade á eleição de um só deputado pelo quociente, para os que estão de baixo. Isso tem contribuido para o aniquillamento das minorias, que desaparecem desesperadas; ainda mais porque a fraude e a simulação nas eleições feitas "a bico de penna" completam a obra, que a lei deixou possivel, não garantindo realmente, ás minorias, o direito de representação.

Essa insegurança é a causa do desaparecimento dos partidos de opposição. Estes só se formam e persistem e crescem pelo proselitismo. Sua aspiração é tornar-se maioria e assumir o poder. Si as leis e os costumes politicos não lhes permitem isso, não lhes asseguram nem o direito de representação nas assembléas, desaparece o estimulo; em vez de adquirir proselitos, elles perdendo vão, dia a dia, seus sectarios, e acabam dissolvendo-se por completo deixando em campo sómente o governo. Assim, nem opposições nem governos se aperfeiçoam.

As qualidades moraes irão desaparecendo forçosamente do mundo politico, e campeará infrene o despotismo, com sacrificio completo dos ideaes.

Aqui o dilemma final: ou isso é bom, e devemos abolir as eleições; ou o systema democratico-representativo é ainda, como nos parece, o mais salutar para o governo dos povos, e nosso dever, então, é corrigir, reformar os processos eleitoraes, de modo que se torne realizavel a representação da opinião, a livre manifestação da vontade popular.

Vamos agora estudar o que se tem praticado e sugerido ultimamente na Italia, na Allemanha e no Uruguay, para corrigir os defeitos acima apontados; e talvez encontremos um caminho seguro para o reformador brasileiro. A Italia é a nossa mãe latina; seu exemplo de certo nos impressionará. A Allemanha é a terra da disciplina, da cultura politico-juridica, rival da romana. Nossos visinhos do Uruguay, posto que exiguos em população e territorio, são como nós, latinos e sul-americanos; politicamente, nossos irmãos de hontem; e estamos certos de que seu exemplo calará no espirito brasileiro, estimulando-o beneficamente neste assumpto.

Edgard Costa — “A legislação eleitoral brasileira (Histórico, comentários e sugestões)” — Departamento de Imprensa Nacional — 1964 — págs. 26 e segs.

A ELEIÇÃO POR DISTRITOS OU CIRCULOS ELEITORAIS

(DECRETOS DE 1855 E 1860)

A eleição por distritos, ou círculos eleitorais, constituiu a grande inovação do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, após longos e contraditórios debates no parlamento, a partir do projeto apresentado em julho de 1848 pelo Senador Paulo Souza. A Comissão da Câmara que emitiu parecer sobre o projeto vindo do Senado, chegou até a considerá-lo contrário à Constituição, porque a divisão das Províncias em distritos eleitorais modificava em sua essência o disposto pelo art. 90 dela, que mandava fossem os representantes da Nação eleitos por “eleitores de província”; os eleitores e a eleição que, assim, eram da Província, se tornariam propriamente “de distritos”. O projeto inicial, com substitutivo oferecido no Senado, e emendas, foi, não obstante, aprovado afinal pela Câmara por 54 votos contra 36, em votação nominal.

Determinava o Decreto nº 842 que as Províncias do Império seriam divididas em tantos distritos eleitorais quantos fossem os seus deputados à Assembleia Geral. A primeira divisão seria feita pelo Governo, ouvidos os Presidentes das Províncias, e só por lei seria alterada. Na divisão o Governo guardaria as seguintes bases:

1º) as freguesias, de que se compusesse cada distrito eleitoral, seriam unidas entre si sem interrupção;

2º) seriam designados por números ordinários, e iguais, quanto fosse possível, em população de pessoas livres;

3º) o Governo designaria para cabeça de cada distrito eleitoral a cidade ou vila mais central, onde se reuniriam, num só colégio no dia marcado para a eleição dos deputados, e no edifício que o Governo também designaria, todos os eleitores do distrito.

Observadas as formalidades para a organização do Colégio e o mais de que tratava a Lei nº 387, de 1846, no Cap. 1º do Título III, proceder-se-ia à eleição de um deputado, votando cada eleitor por cédula não assinada e escrita em papel fornecido pela Mesa. Recolhidos os votos em escrutínio secreto, contados e apurados, ficaria eleito deputado o cidadão que obtivesse maioria absoluta de votos.

Se ninguém obtivesse essa maioria absoluta de votos, proceder-se-ia a 2º escrutínio, votando cada eleitor unicamente em um dos quatro cidadãos mais votados no primeiro escrutínio; se ainda nesse 2º escrutínio ninguém obtivesse maioria de votos, proceder-se-ia a 3º escrutínio, votando o eleitor unicamente em um dos dois cidadãos mais votados no segundo, e ficaria eleito deputado o que obtivesse maioria absoluta de votos. No caso de empate decidiria a sorte, e aquele contra quem ela decidisse seria declarado suplente. Fora deste caso, finda a eleição de deputado, proceder-se-ia à eleição de um suplente, observan-

do-se a respeito dela o determinado para a eleição de deputado. Serviria de diploma uma cópia autêntica da ata.

O Governo poderia, não obstante, subdividir em mais de um Colégio os distritos em que, pela disseminação da população, fosse muito difícil a reunião de todos os eleitores em um só Colégio. Nesse caso, trinta dias depois do marcado para a eleição, a Câmara Municipal da cabeça do distrito, reunida com os eleitores do respectivo colégio, que seriam convocados, faria com eles a apuração; o cidadão que reunisse maioria de votos, seria declarado deputado, e suplente o seu imediato.

O cidadão eleito por mais de um distrito teria opção do distrito que quisesse representar, e seria substituído pelo respectivo suplente procedendo-se à nova eleição na falta deste. A opção seria feita dentro de três dias depois da verificação dos poderes.

A eleição dos membros das Assembléias Provinciais seria também feita por distritos, dividindo-se o número deles pelo de deputados que desse a Província; o seu quociente seria o número de membros a serem eleitos em cada distrito.

Finalmente, dispunha o decreto sobre incompatibilidade, dispondo que os presidentes de Províncias e seus secretários, os comandantes de armas e generais em chefe, os inspetores da Fazenda Geral e Provincial, os chefes de polícia, os delegados e subdelegados, os juizes de direito e municipais, — não poderiam ser votados para nenhuma das Assembléias Provinciais, deputados ou senadores, nos colégios eleitorais dos distritos em que exercessem autoridade ou jurisdição; os votos que sobre eles recaíssem seriam reputados nulos.

Em agosto de 1859 o deputado Sérgio de Macedo ofereceu projeto aumentando para três o número de deputados por distrito.

A *Fala do Trono*, lida na sessão de 11 de maio do ano seguinte, acentuava que os abusos a que dera lugar a execução da última lei eleitoral, aconselhava a adoção de providência que pusessem cobro à sua reprodução. Em junho, a Comissão especial designada para dar parecer sobre o projeto Sérgio de Macedo, — parecer de que foi primeiro signatário o deputado José Antônio Saraiva, — concordava em que a eleição por pequenos distritos acarretava inconvenientes graves, porque tendiam a modificar profundamente o caráter do eleitorado, com o predomínio crescente do interesse individual sobre o interesse coletivo.

Afinal aprovado o projeto, converteu-se ele no *Decreto número 1.082, de 18 de agosto de 1860*, que dispôs: 1º) que nenhuma província teria menos de dois deputados à Assembléa Geral; 2º) que as Províncias seriam divididas em *distritos eleitorais de três deputados* cada um; quando, porém, fossem só dois deputados, ou o número deste não fosse múltiplo de três, haveria um ou dois distritos de dois deputados; 3º) os deputados seriam eleitos por maioria *relativa* de votos, não havendo suplentes; em caso de morte de deputado, opção por outro distrito, ou perda do seu lugar por qualquer motivo, proceder-se-ia à nova eleição no respectivo distrito; 4º) a eleição dos membros das Assembléias Provinciais far-se-ia da mesma maneira que a dos deputados à Assembléa Geral.

Determinava mais que o Governo na Corte e os Presidentes nas Províncias fixariam o número de eleitores que devia dar cada paróquia, na razão de um eleitor para trinta votantes.

Estendeu as incompatibilidades estabelecidas no Decreto de 19 de setembro de 1855, aos juizes de órfãos e aos seus substitutos, bem como aos funcionários, designados no mesmo decreto, que tivessem estado no exercício dos respectivos cargos dentro dos quatro meses anteriores à eleição secundária. A incompatibilidade desses funcionários efetivos e dos demais referidos naquele decreto, subsistiria ainda em todo o distrito eleitoral se não tivessem deixado seis meses antes da eleição secundária o exercício dos respectivos cargos, em virtude de renúncia, demissão, acesso ou remoção.

(.....) pág. 46

DA ELEIÇÃO DE DEPUTADOS À ASSEMBLÉIA GERAL E DE MEMBROS DAS ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS PROVINCIAIS — As Províncias seriam divididas em tantos distritos eleitorais quantos fossem os seus deputados à Assembléia Geral, atendendo-se quanto possível à totalidade da população entre os distritos de cada Província e respeitando-se a contigüidade do território e integridade do município (*). O município da Corte compreenderia três distritos, e os das capitais da Bahia e Pernambuco, dois cada um.

Cada distrito elegeria um deputado à Assembléia Geral e o número de membros da Assembléia Legislativa Provincial marcado no art. 1º, § 16, do Decreto nº 2.675, de 1855. Quanto às Províncias de Santa Catarina, Paraná, Espírito Santo e Amazonas, que teriam de ser divididas em dois distritos, elegeria cada uma delas 22 membros, cabendo 11 por distrito.

O juiz de direito que exercesse jurisdição na cidade ou vila designada para cabeça do distrito, ou, em caso de falta, o seu substituto, e na falta deste o da Comarca mais vizinha, comporia com os presidentes das mesas eleitorais uma junta, por ele presidida, a qual faria a apuração geral das eleições do distrito para deputados e membros das Assembléias Provinciais, apuração que seria procedida, dentro do prazo de 20 dias pelas cópias autênticas das atas dessas eleições. Na cidade onde houvesse mais de um juiz de direito, presidiria a junta apuradora o mais antigo, ou o mais idoso se igual a antigüidade.

Não se consideraria eleito deputado o cidadão que não reunisse a maioria dos votos dos eleitores que tivessem comparecido à eleição. Neste caso, o presidente da junta expediria avisos para se proceder à nova eleição, 20 dias depois. Nessa segunda eleição só poderiam ser votados os dois cidadãos que tivessem obtido o maior número de votos, sendo suficiente para eleger o deputado a maioria dos votos que fossem apurados (art. 18, § 2º).

Na eleição de membros das Assembléias Legislativas Provinciais cada eleitor votaria em um só nome, sendo considerados eleitos os que reunissem votação igual, pelo menos, ao quociente eleitoral calculado sobre o número total de eleitores que tivessem concorrido à eleição, dividido pelo número de membros a eleger. Se algum ou alguns não reunissem aquela votação, proceder-se-ia,

(*) Pelos Decretos ns. 8.100 a 8.119, de 21 de maio de 1881, foram assim divididas as Províncias em distritos eleitorais: Amazonas, 2; Pará, 3; Maranhão, 6; Piauí, 3; Ceará, 8; Rio Grande do Norte, 2; Paraíba, 5; Pernambuco, 13; Alagoas, 5; Sergipe, 4; Bahia, 14; Espírito Santo, 2; Corte e Província do Rio de Janeiro, 12; São Paulo, 9; Paraná, 2; Santa Catarina, 2; São Pedro do Rio Grande do Sul, 6; Minas Gerais, 20; Goiás, 2 e Mato Grosso, 2. — Os decretos especificavam a cidade que cada distrito teria por sede e o território que compreenderia (município e paróquias).

quanto aos lugares não preenchidos, à nova eleição, observando o disposto anteriormente.

Concluída definitivamente a eleição e transcrita no livro de notas de um dos tabeliães do lugar a ata da apuração geral, a Junta expediria diplomas aos eleitos, remetendo cópias autênticas da ata ao Ministro do Império, na Corte, ao Presidente, nas Províncias, e à Câmara dos Deputados e à Assembléia Legislativa Provincial, conforme fosse a eleição.

No caso de reconhecer a Câmara dos Deputados ou a Assembléia Legislativa Provincial, que um ou mais dos eleitos estavam compreendidos em qualquer das incompatibilidades especificadas no art. 11, seriam declarados nulos os votos dados e proceder-se-ia à nova eleição, na qual não poderiam ser votados aqueles cidadãos. Proceder-se-ia também à nova eleição se da anulação de votos pela Câmara ou Assembléia resultasse a exclusão de algum dos que tivessem obtido o respectivo diploma.

No caso de vaga de deputado ou membro da Assembléia Provincial ocorrida durante a legislatura, proceder-se-ia à nova eleição para preenchimento do lugar, dentro do prazo de três meses.

(.....) pág. 328

C) VOTAÇÃO POR DISTRITOS

A votação por distritos, sem importar em alteração do sistema eleitoral vigente, é uma inovação indicada para o aperfeiçoamento da forma de votação, visando a eliminar dos pleitos falhas de que ora se revestem.

Acentue-se, de início, que não se trata de *eleição* por distrito, ou de *representação distrital*, como outrora se praticou, mas de *votação, apenas, por distrito*, com o acatamento do princípio da representação proporcional determinado pela Constituição.

A sua prática busca, entre outros fins, uma vinculação maior do eleitorado com o candidato; a diminuição, senão a eliminação, da influência do poder econômico nas eleições, pois desapareceria para o candidato a necessidade de disputar votos fora do círculo de suas atividades públicas; e, finalmente, o uso facilitado da cédula oficial, do voto em legenda, e, com ele, o desenvolvimento do caráter partidário dos pleitos.

Essa votação por distritos obedeceria aos seguintes preceitos, tais como os formulamos no anteprojeto que, em 1958, organizávamos por honrosa incumbência do Ministro da Justiça:

1) Proibidas as alianças ou coligações partidárias, nas eleições para deputados à Câmara Federal e às Assembléias Legislativas, os Estados e o Distrito Federal, noventa dias antes do pleito, seriam divididos pelo respectivo Tribunal Regional Eleitoral, em tantos distritos eleitorais quantos os seus representantes àquela Câmara e às respectivas Assembléias, vedada a coincidência dos pleitos;

2) Cada distrito abrangeria um ou mais municípios, observada sua contigüidade territorial, tendo por base, aproximadamente, a mesma população eleitoral;

3) Em cada um desses distritos seria registrado, pelos partidos concorrentes, apenas um candidato, mediante prévia escolha em convenção;

4) A cédula de votação, distribuída exclusivamente pela Justiça Eleitoral no ato, conteria apenas a designação dos partidos concorrentes e suas legendas,

na ordem do respectivo registro, precedidas de um retângulo para a assimilação do voto preferencial do eleitor;

5) Na apuração do pleito, somados os votos obtidos pelos partidos em toda a circunscrição ou Estado, considerar-se-iam eleitos tantos candidatos, de cada um, quantos indicassem o respectivo quociente partidário, e na ordem da votação obtida por cada um nos vários distritos, e suplentes os imediatos (Cód. El., arts. 58 e 62).

Os assim eleitos, além da qualidade de representantes do Estado dentro do princípio constitucional da representação proporcional, desde que a sua eleição resultava da votação global nele obtido pelo partido, seria ao mesmo tempo um representante dos interesses do distrito ou região pelo qual fora eleito, onde maior se revelava a influência do mesmo partido.

— Em 1960 foi apresentado pelo ilustre senador MILTON CAMPOS projeto de lei instituindo os distritos eleitorais para a eleição de deputados federais e às assembleias legislativas estaduais, do mesmo modo se procedendo para as eleições municipais, nos municípios em que haja mais de três mil eleitores para cada vereador a ser eleito, processando-se as eleições mediante cédulas oficiais. Os resultados da eleição em todos os distritos do Estado seriam somados para a verificação do quociente eleitoral e do quociente partidário, na forma da legislação em vigor, e, determinados os lugares que caibam ao partido, o respectivo preenchimento se fará segundo a ordem decrescente da votação nominal dos seus candidatos.

Na justificação do projeto acentuou o seu ilustre autor que ele facilitaria ao extremo a prática da cédula oficial. No regime eleitoral vigente vem se tornando insuportável a emulação entre os candidatos do mesmo partido. Os pleitos são espetáculos de desarmonia entre correligionários, comprometendo a coesão partidária. O projeto evita esse inconveniente. A arregimentação eleitoral e partidária é mais simples, uma vez reduzida à pequena área.

O projeto, — continua o seu autor, — não chega a estabelecer propriamente a *representação distrital*, mas o que institui é apenas a *votação por distritos*. É mais uma técnica eleitoral do que um sistema de representação. Mas não há dúvida que a votação aproximando o eleitor do candidato se torna mais autêntica.

“Do ponto de vista da corrupção eleitoral, — conclui, — que é a grande chaga do regime, talvez se argumente que limitada à área de incidência da compra de votos, ter-se-á facilitado o êxito dos corruptores. O argumento impressiona. Mas há a considerar que, na pequena área do distrito, as resistências podem surgir com mais eficácia, sobretudo se se arregimentarem os homens bons do lugar. A vigilância será mais viva, maior o escândalo e mais terrível a desmoralização dos que participarem da corrupção”.

Demais, sendo escolhido o candidato através de convenções, com a participação dos eleitores do partido, a necessidade de compra do voto inexistiria.

Há, porém, no projeto dispositivos que merecem reparos. O primeiro deles é o que permite a inscrição do mesmo candidato até em três distritos diferentes, pelo mesmo partido, para as eleições federais (art. 4º) e até cinco nas estaduais (art. 6º, parágrafo único). Com essa permissão pode desaparecer a vantagem da diminuição, com a votação distrital, da influência do poder econômico nas eleições, eis que importa para o candidato na necessidade de disputar

votos fora do círculo de suas atividades públicas, em municípios por vezes afastados, com dispêndio, conseqüente, de gastos excessivos.

O segundo, é o que se refere à cédula de votação, ao determinar o projeto que dela conste, além do nome do partido, o do candidato. Ora, se cada partido apenas pode registrar um candidato em cada distrito, votando nele subentende-se que o eleitor vota no seu respectivo candidato. Se o objetivo é tornar presente ao eleitor, no ato de votar na cabine, o nome desse candidato, será contribuir para manter o "personalismo" nos pleitos eleitorais, quando o voto apenas no partido ou sua legenda emprestaria aos mesmos pleitos o caráter partidário de que devem se revestir, e que é preciso criar e fortalecer.

Um último reparo merece o projeto: o de não prescrever, preliminar e expressamente, a proibição de alianças ou coligações de partidos nas eleições que regula, embora essa vedação possa resultar da interpretação que se dê à técnica de votação por ele instituída, e seu silêncio sobre essas alianças. Aliás, as coligações partidárias são inconciliáveis com um dos objetivos buscados pela votação por distritos — a arregimentação eleitoral e partidária, como lembra o ilustre autor do projeto, senador MILTON CAMPOS.

João Camillo de Oliveira Tôrres — "Harmonia Política"
Ed. Itatiaia — Belo Horizonte — 1961 — págs. 228 e segs.

§ 2 — O retôrno à normalidade

Por que não restauramos o sistema de distritos, que os ingleses não abandonaram e no fundo é tão simples e lógico, pois, cada deputado representa uma comunidade definida?

Vejam algumas das objeções ao sistema; depois cuidaremos das suas vantagens.

Em primeiro lugar há uma veneranda crítica, contemporânea dos dias do marquês do Paraná: o sistema distrital viria fortalecer demasiadamente as influências do campanário, os "coronéis". A história encarregou-se da resposta, inclusive pela superação das premissas do silogismo: não há mais "coronéis".

A outra não é nova também e é ilustre, pois, tem o apoio de eminentes e vetustos vitorianos: as minorias derrotadas não serão representadas, situação que muitas vezes se prolongará ao infinito. O cidadão do partido derrotado não terá voz no Parlamento. Teoricamente e, no caso limite, pode acontecer a hipótese de um partido, mesmo sem maioria absoluta, fazer todas as cadeiras, se vencer em todos os distritos. Há uma resposta terrível a este argumento, resposta verdadeiramente trágica e suicida: uma parte considerável da população, às vezes a maior, não participa nem tem representantes no Poder Executivo, com todas as conseqüências bem conhecidas que o fato acarreta. Trata-se, pois, de uma objeção que somente ingleses, acostumados ao sistema coletivo de governo, a autoridade suprema entregue ao rei, neutro, imparcial e supra-partidário, poderiam levantar impunemente; no Brasil iria atingir mais alto, a própria forma de governo...

O último argumento diz respeito à situação dos pequenos partidos, que não obstante sua votação numerosa, mas espalhada por todo o território, ficariam sem representantes nos parlamentos. Em primeiro lugar não há interesse fun-

damental em criar numerosos partidos mais ou menos inviáveis e fictícios. Em segundo — o que responde também à objeção anterior, convém esclarecer que pretendemos formas mistas. Por último, ninguém ignora a existência de uma autêntica “geografia partidária”.

Vejamos algumas das vantagens do sistema.

Em primeiro lugar, estabelece relações efetivas entre representantes e representados, cria uma verdadeira responsabilidade do deputado para com o eleitorado, transforma a eleição num mandato real de procuração entre pessoas conhecidas, abolindo o caráter fictício da representação atual.

Em segundo, diminui a “massificação” do povo, reduzindo o eleitorado ao ideal clássico: associações para determinados fins; anula a influência da propaganda e de outros fatores semelhantes. Além disto, reduzindo o número de candidatos, facilita a escolha do eleitor consciente, que não ficaria, como hoje, perplexo em face da multidão de candidatos.

Depois, segundo o venerando Bagehot, se as minorias devem ser representadas, não podemos desprezar os direitos da maioria, pois, se a oposição é necessária, o governo também é. Uma situação de maioria instável, como ninguém ignora, significa a ruína.

Com referência às tristes experiências dos últimos pleitos duas vantagens mais, existem. A primeira é que facilita a apuração, por motivos óbvios. Principalmente pela concentração de votos e redução do número de cargos disputados em cada lugar. Qualquer pessoa que tenha participado de uma apuração, compreenderá a importância deste argumento. No concernente a deputados, cada junta só tomará conhecimento de uma dezena deles, pois este é o número de partidos — e não de quatro centenas. Não é necessário aliás grande esforço de raciocínio para compreender que é muito mais rápida a apuração de 300 votos distribuídos entre meia dúzia de cédulas diferentes, do que os mesmos 300 votos entre duzentas pessoas — o tempo gasto em contar cédulas de candidatos de um voto só é que produz todo o atraso. E quando o número de candidatos é multiplicado pelo de municípios e pelas distâncias, como em Minas, então a demora torna-se espantosa.

A outra refere-se ao que pudicamente se denomina “poder do dinheiro”, isto é a mercância de votos. Ora, como demonstram as queixas, em sua maioria, às vezes com dolorosa surpresa para o queixoso, o mal opera em circunstâncias precisas: dentro dos quadros partidários, embora atuando largamente sobre o eleitorado flutuante ou indeciso. É, aparentemente, uma questão de família, ligada à economia interna dos partidos. A razão é visível: não é fácil conseguir, por dinheiro ou qualquer outro processo, que o eleitor de um partido vote em candidato de outro. Dentro da mesma legenda o desvio não será difícil, pois, a consciência partidária não se perturbará. Custará um preço duplo o suborno de um adversário, que terá dois escrúpulos a vencer; por isto será mais cômodo ceifar na seara do correligionário.

Ora, o sistema de distritos, reduzindo as despesas, permitindo melhor concentração de esforços e distribuição das atividades dos candidatos e preservando a disciplina partidária, atuará de modo salutar como empecilho à corrupção.

Um século depois da lei de 19 de setembro, que instituiu a eleição por círculos, estão de pé as austeras palavras do conselheiro José Antônio Pimenta Bueno, marquês de S. Vicente, pronunciadas em sua defesa, ao discutir o assunto em seu *Tratado de Direito Público*.

“A eleição por províncias tinha muitos inconvenientes; o sistema dos círculos ministra importantes vantagens. Facilita a manifestação e representação de todos os interesses e opiniões, desde que tenham alguma importância, pois, que desde então conseguirão maioria em um ou outro distrito e não serão aniquilados pela maioria provincial; é este um grande melhoramento, e mesmo um princípio de justiça, pois que o direito de ter representantes no parlamento pertence a todos os brasileiros e não deve ser monopolizado por uma só opinião, ou maioria provincial”.

“A representação por classes seria difícil, senão impossível, entretanto, verificando-se por círculos, pode ter uma conveniente efetividade. A localidade em que a indústria agrícola, comercial ou manufatureira predominar, facilmente triunfará na escolha de quem venha representar seu interesse predominante”.

“Este sistema reforça a dependência dos deputados para com os respectivos eleitores, o que é de muita conveniência para o exato desempenho do mandato, enfraquece o espírito de provincialismo que entorpece a fusão e a homogeneidade nacional; evita a agitação de grandes massas nas épocas eleitorais e declina influências pessoais que podem ser nocivas, mormente quando provinciais”.

“A sobredita lei, distribuindo por círculos as eleições dos deputados e membros das assembleias provinciais, conservou o sistema anterior ou a eleição por províncias quanto aos senadores; e nisso procedeu bem. Os deputados, como representantes dos interesses locais e móveis, devem relacionar-se mais com as localidades e acompanhar o movimento das idéias delas. Os senadores, representantes dos interesses gerais e das idéias conservadoras, devem depender de uma base mais larga e menos móvel, ainda quando se faça abstração da conveniência de uma mais ampla latitude para sua escolha”. (*)

A conciliação

Justificar-se-ia a supressão pura e simples da Representação Proporcional, atendendo-se, inclusive, as condições concretas do Brasil? A resposta deve ser negativa e por muitas razões.

Assis Brasil, numa velha e esquecida brochura dos primeiros anos da República, um dos raros livros sérios já publicados no Brasil sobre assuntos eleitorais, combate o sistema majoritário e advoga a representação proporcional, com argumentos de peso. Principalmente o de que pode ocorrer que um partido ganhe em todos os distritos e faça toda a câmara com uma votação inferior à metade do eleitorado. É válido o argumento, principalmente nos regimes presidenciais em que o governo goza de poderes excessivos e tem meios de conseguir vitórias eleitorais à força.

De qualquer modo, como não se ignora, o sistema de distritos leva à hiper-representação do partido majoritário e à hipo-representação do partido minoritário. Daí a consequência inevitável: dois partidos sólidos frente a frente.

(*) Cons. J.A. Pimenta Bueno (marquês de São Vicente) *Direito Público Brasileiro*, Rio, 1857, pág. 471.

Além disto há um argumento definitivo: a Constituição, que prevê a representação proporcional por partidos políticos nacionais.

Como conciliar, porém, a Representação Proporcional, exigida por lei e pela necessidade, com o sistema de distrito? Não é tarefa impossível: duas soluções parecem-nos viáveis ou praticáveis. Outras, certamente aparecerão.

Esta conciliação teria dois objetivos principais: baratear as eleições e, pois, criar ambiente para o combate à corrupção; estabelecer uma relação efetiva entre o corpo eleitoral e o corpo representativo, de modo a saber o eleitor quem elegeu e o representa. É necessário que se tenha bem em mira que a corrupção nasce, entre nós, do alto preço das eleições (se o candidato vai gastar muito de qualquer forma, gastará um pouco mais e desonestamente, mas, com resultados úteis — e isto crescerá, sempre). Outra causa que também colabora é a imprecisão, a indecisão: não sabem os eleitores em quem votar — o eleitorado fluante aumenta e a corrupção se torna mais fácil.

Há uma medida que gostaríamos de assinalar, aqui, de passagem que seria um prestimoso auxiliar para a adoção das medidas que preconizamos: a lei devia impor um prazo entre eleições federais, estaduais e municipais, que não podem ser realizadas conjuntamente. Há razões teóricas: o bem comum municipal é distinto do federal e do estadual, as candidaturas podem ter sido bem escolhidas num caso e mal, noutros — e quando há coincidência, todos votamos em função de um dos pleitos, do mais importante. A coincidência de eleições, ademais, permite a formação de associações espúrias, as chamadas “dobradinhas” atrás das quais entram muitos abusos.

Passemos às formas de conciliação.

Uma é extremamente simples e corresponde ao comportamento dos partidos brasileiros em face das eleições: cada Estado seria dividido em distritos, de população homogênea e em número igual ao de deputados a serem eleitos. Os partidos registrariam seus candidatos pelos distritos e somente neles poderiam ser sufragados, sendo permitido o voto na legenda, apenas, sem o nome do candidato. Apurado o pleito, somar-se-iam as legendas totais (o voto no candidato seria voto na legenda como hoje), com a distribuição de cadeiras pelo sistema vigente, sem maiores alterações. Em resumo: a lei oficializaria o critério de distribuição de zonas de influência, proibida a votação de candidatos de uma em outra. Seria o sistema atual, caso eleitores e candidatos obedecessem rigorosamente à distribuição de “redutos”. Nenhuma outra alteração haveria. (É o sistema adotado no projeto Milton Campos.)

A outra é mais complexa. Cada Estado seria dividido em distritos eleitorais, em número inferior ao de deputados. Cada partido inscreveria um candidato para cada distrito: a votação nestes candidatos seria considerada votação na legenda: as cadeiras restantes seriam distribuídas proporcionalmente à votação obtida nos distritos, de acordo com a ordem de preferência inscrita previamente na Justiça Eleitoral, descontadas as cadeiras obtidas diretamente na votação dos distritos. Assim, se um partido obtivesse 30% da votação teria 30% das cadeiras — distribuídas pelos candidatos eleitos nos distritos e mais os da segunda lista até completar a proporção. Por exemplo: se tem o partido direito a 12 cadeiras e ganhou em 3 distritos, terá os deputados eleitos nestes 3 distritos e

mais os 9 primeiros colocados na segunda lista; se fez 12 deputados distritais, não terá nenhum da segunda lista; se não fez nenhum, vai tirar os 12 da segunda lista. Não vamos enumerar as vantagens da solução apontada, que são inúmeras — entre elas a da facilidade da apuração. E se um destes milionários compradores de votos quiser disputar o pleito, ele concentrará a sua ação perturbadora sobre uma região única e não prejudicará a todos os deputados de seu partido e muitos adversários. E tornará a votação nas capitais menos confusa: somente os candidatos de Belo Horizonte serão votados em Belo Horizonte, e os do interior, no interior.

As soluções propostas conservarão a representação proporcional em todas as suas vantagens tradicionalmente apontadas e restabelecerão sistema representativo, só viável no sistema de distritos — uma relação concreta de mandato entre candidatos e eleitores. Não nos esqueçamos de que as duas mais célebres leis eleitorais no Brasil — a de 1855, feita pelo gabinete Paraná e a de 1881 feita pelo gabinete Saraiva (e redigida por Rui Barbosa) adotaram o sistema de distritos. E os defeitos ficariam anulados pela combinação entre a representação proporcional e o sistema que os ingleses adotam sabiamente até hoje. Em resumo: cada região do Estado seria representada igualmente e todas seriam representadas; cada distrito teria representantes conforme a população; os gastos com eleição ficariam reduzidos; evitar-se-iam lutas de candidatos do mesmo partido; os candidatos de segunda lista, livres de preocupações diretas, poderiam cuidar das tarefas comuns e da secretaria do partido; atenuaria a ação do di. heiro e da propaganda. Permitida, ainda mais, a eleição, graças à segunda lista, de elementos dotados de capacidade, mas, desprovidos do eleitorado próprio.

Há, evidentemente, algumas questões relativas à adoção do segundo critério proposto. Uma delas concerne à situação dos candidatos distritais, supondo-se, como base de referência, a igualdade de população entre os distritos. Considerar-se-iam eleitos os candidatos que obtivessem maioria absoluta nos distritos, independentemente da distribuição de legendas? Aplica-se ao caso a argumentação tradicional contra o sistema distrital: a possibilidade de um partido fazer todos os deputados, sem margens para outros partidos, e sem necessidade de ter a votação unânime a que corresponderia a unanimidade de representação. Bem sabemos que é praticamente irrealizável semelhante "*tour de force*" — um partido conseguir maioria absoluta em todos os distritos, pois, ninguém ignora a distribuição geográfica dos partidos, segundo critérios perfeitamente seguros — se colorimos o mapa de acordo com as linhas políticas dominantes, teremos a distribuição de zonas de influência perfeitamente caracterizada. Mas, em face dessa possibilidade haverá a segunda lista, toda para os partidos minoritários. Se adotarmos o critério de divisão pela metade, nenhum partido faria na votação dos distritos mais da metade da chapa, já que somente esta seria a proporção do registro.

O segundo problema concerne à divisão: qual a proporção entre os deputados de uma e outra chapa? Todos os critérios serão artificiais, pelo menos nos primeiros tempos. Depois, em face de dados estatísticos concretos seria possível o cálculo da divergência entre as duas curvas, a de votação majoritária nos distritos e a proporcional no Estado inteiro. Seria conveniente, de qualquer modo, que houvesse o maior número possível de cadeiras disputadas nos dis-

tritos, para assegurar uma das vantagens do sistema distrital que é a existência de circunscrições eleitorais pequenas, garantia de barateamento das eleições e facilidade de ação para os candidatos. Em certos *laender* da República Federal da Alemanha verifica-se o emprego de um critério semelhante ao que estamos propondo. Nestas leis eleitorais da nova Alemanha, a proporção de deputados eleitos pelos distritos é a seguinte: na Baviera, a metade; na Westfália-Renânia do Norte, três quartos; em Hamburgo e no Slesvig-Holstein, dois terços; em Hesse, três quintos e assim por diante. A variação mostra a dificuldade material de fixar-se uma base realmente exata e ao mesmo tempo a importância relativamente pequena de tal fixação. Aparentemente a solução mais razoável, seria a de Slesvig-Holstein e Hamburgo — a terça parte eleita na lista complementar e os restantes de acordo com a votação absoluta nos distritos. A margem de erros seria reduzida, podendo beneficiar a um ou outro dos partidos, ao que possuísse distribuição maior e o que tivesse as suas forças mais concentradas em determinados pontos.

Uma questão aparentemente banal, mas de grande interesse prático em virtude das conseqüências que teria para a vida interna dos partidos é a relativa à permissão aos candidatos distritais de inscreverem-se na segunda lista. Nada o impede, pois isto beneficiaria aos candidatos de zonas perigosas, ou os nomes essenciais ao partido. São detalhes entregues à sabedoria do legislador e à experiência dos estadistas...

A presença de deputados eleitos graças a seu prestígio próprio, ao lado daqueles que são escolhidos unicamente pela força dos partidos servirá como corretivo para a ameaça que representa para a liberdade o fato de que, hoje, os partidos constituem a substância do regime. A situação atual da democracia apresenta-se, hoje, com uma fisionomia que aterroria aos velhos liberais: o chefe de governo é, por ofício, o chefe do partido majoritário e como tal, comanda os deputados que tendem a assumir o papel subalterno de meros empregados do partido, e como as eleições representam, não a força nativa da opinião, mas o resultados do trabalho modelador executado pelos partidos. O que ameaça o mundo é o aparecimento daquelas formas de mistificação que, outrora, pareciam muito brasileiras, como a "política dos governadores" e a utilização política dos presidentes de província pelos chefes do governo imperial, descrita no famoso "sorites" de Nabuco.

Ora, a combinação entre o sistema distrital e a representação proporcional, levando ao parlamento deputados que se elegeram em função de seu prestígio próprio, atenuará a moderna tendência à "tirania dos partidos".

Outra vantagem — pelo sistema liberal predominava a doutrina de que o deputado recebia, por intermédio de sua circunscrição, uma delegação nacional. Na origem, todavia, o mandato era puramente regional — era o procurador escolhido pelos "vizinhos" que lhe delegavam os poderes para a representação e defesa do bem comum da localidade. Era o deputado muito mais o defensor e representante de uma comunidade regional do que uma entidade partidária ou ideológica. Com o tempo viriam as formas partidárias da vida política — os deputados não representam regiões marcadas, mas posições ideológicas definidas. Assim, como acentuou Duverger, a representação proporcional tende a "nacionalizar" as opiniões, reforçando a uniformidade nacional enquanto que

o critério majoritário agrava as divergências locais (*). Podemos dizer que a Representação proporcional transfere aos partidos o principal papel, enquanto que o escrutínio majoritário entrega a função representativa às unidades geográficas. Aliás, não é significativo que o apogeu de nosso "federalismo", isto é, da política em função de centros de interesses localistas, coincidiu com a primeira república, acentuadamente majoritária, enquanto que o estabelecimento do sistema proporcional veio diminuir a importância política dos pontos de vista puramente localistas? Já no Império, a política era feita em bases nacionais, pela ausência de centros de referência de base majoritária importante — o regime parlamentar permitia a formação da política em torno de grupos e, não, de homens; o Senado abrigava, sempre, uma forte oposição, já que o Imperador mantinha um certo equilíbrio entre as bancadas, equilíbrio que aparecia, igualmente, no Conselho de Estado; a possibilidade de retorno mantinha acesos os fogos da oposição; mesmo não havendo uma representação proporcional em sentido estrito, um parlamento sempre abrigará uma oposição.

Ora, a adoção de um dos critérios mistos que propusemos, equilibrará os dois modos de representação, resguardando o sistema localista, ao lado do estilo ideológico em moda hoje.

Outra retificação ao sistema de partidos é a que sugerimos em *A Libertação do Liberalismo*, a convocação de uma câmara dos municípios, constituída pelos presidentes das câmaras municipais, a ser consultada sempre que as assembleias estaduais estivessem debatendo leis de interesse dos municípios ou sobre impostos.

Oscar Dias Corrêa — "Os Partidos Políticos — os sistemas eleitorais" in *Revista de Ciência Política* — Fundação Getúlio Vargas — vol. 5 nº 3 — julho/setembro 1971 — pág. 23.

10.3 *A representação proporcional na Emenda Constitucional de 1969*

Vale, ainda, relembrar debate que surgiu, entre nós, a propósito do sistema a ser adotado para a escolha da representação partidária: enquanto a Constituição de 1946 (art. 56) fazia expressa referência ao sistema da representação proporcional, herdado da Constituição de 1934 (art. 23) e do Código Eleitoral de 1932, as Constituições de 1967 e 1969 não a incluíram.

A não-inclusão da referência expressa ao sistema da representação proporcional tem explicação: quando da discussão dos projetos de reforma da legislação eleitoral foi o tema objeto de longas discussões, sustentando alguns que, por exemplo, a eleição distrital, muito sugerida, era incompatível com o sistema proporcional.

Desse debate temos viva memória. Quando, por exemplo, da discussão de nosso Projeto nº 1.036/1963, introduzindo modificações no Sistema Eleitoral

(*) Duverger (op. cit. pág. 420) estuda muito bem o assunto.

Brasileiro, foi essa a objeção que lhe fez, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, o saudoso e ilustre Deputado Monsenhor Arruda Câmara, frisando que o projeto, adotando o sistema da eleição por distritos, feria o sistema da representação proporcional; e ainda que a maioria daquela douta Comissão não tenha entendido assim.

Desta forma, a não-referência ao princípio, expressamente, eliminaria o obstáculo possível à alteração do nosso sistema de representação.

10.4 *O debate sobre o sistema distrital*

A propósito, aliás, parece-nos que o sistema alemão adaptado, que propusemos, é o mais conveniente à nossa realidade política. De um lado, permite ele a representação das elites (ou oligarquias, dirão os contrários) locais, com a escolha dos representantes distritais; de outro, permite e facilita a criação dos líderes regionais e estaduais, que se transformarão nos líderes nacionais.

Além disso, elimina, ou pelos menos reduz a proporções insignificantes dois dos mais sérios defeitos da atual organização: a disputa entre companheiros do mesmo partido, tornados adversários na busca do voto do correligionário; e o uso abusivo do poder do dinheiro e do poder público nos pleitos.

Quanto ao primeiro, conheço-o de experiência própria. Se não tenho senão motivos de satisfação pelos êxitos das disputas eleitorais em que me envolvi — cinco, duas para a Assembléia Legislativa de Minas e três para a Câmara dos Deputados — largamente aquinhoado que fui sempre nas urnas — não esqueci o espetáculo dramático que representa para os candidatos do mesmo partido a disputa dos votos eleitorais.

O eleitorado é o mesmo — cobiçado por todos os indicados na legenda partidária. Se a luta contra os adversários não preocupa, que os campos são mais ou menos delimitados, a luta entre os integrantes da mesma chapa é surda, desagradável, incômoda, mesmo quando não atinge os limites (muito próximos) da deslealdade.

Os processos empregados costumam ser sub-reptícios, manhosos, fingidos, e vão desde a alegação de que o candidato que se quer alijar está facilmente eleito e não precisa mais de votos, até a alegação contrária de que está derrotado e votar nele é perder voto. . .

Ambas igualmente usadas, sem muito escrúpulo, e ambas perigosas.

A votação, no sistema proposto, teria o condão de eliminar essa disputa, já que cada candidato teria o seu distrito e poderia mesmo, cavalheirescamente, participar da campanha dos companheiros de partido em outros distritos.

Por outro lado, os nomes indicados como candidatos gerais, em pequeno número, e, em geral, de ampla aceitação e prestígio, fariam campanha menos agressiva pela própria condição em que se colocam.

Quanto ao segundo, também o sofri na carne: o uso do dinheiro e do poder público nas eleições.

O dinheiro dos candidatos e dos cabos eleitorais dos candidatos procura comprar indistintamente os chefes partidários locais de qualquer legenda. Não respeita fronteiras nem conveniências, e assume todas as formas, mais ou menos ostensivas: vai desde a doação a instituições de caridade, ou ao poder municipal para a realização de obras públicas de interesse mais ou menos geral, até a compra individual do voto, mediante a entrega do dinheiro vivo ao eleitor. Entre esses dois limites, assume todas as formas que a imaginação possa supor: a compra dos chefes eleitorais, a compra de cabos eleitorais, a doação de bens de uso, utilidades, o fornecimento da alimentação nos *quartéis* e *currais*, o empréstimo de bens de uso (*jeeps*, alto-falantes etc.), todas as formas imagináveis, em que é fertilíssima a mente humana, principalmente dos candidatos.

De outro lado, o dinheiro do poder público, ou a força do poder público: utilizado aquele na realização de benefícios gerais ou particulares (estradas, pontes, campos de futebol etc.) começados, feitos, ou apenas prometidos à véspera dos pleitos; utilizada a força do poder público na conquista suasória dos votos em troca de nomeações de toda ordem; ou na ameaça velada de perseguições e represálias; ou mesmo na intervenção direta da autoridade, ou força policial, no pleito ou na arregimentação eleitoral.

Tudo isso se faz por mil e uma maneiras, conforme a capacidade do autor e da clientela eleitoral, dosado com inteligência e malícia, ou aberto em ignorância e violência.

Pois bem. No distrito, onde os candidatos serão conhecidos do eleitor, mantenham com ele relações às vezes pessoais, essa atuação do dinheiro e da força pode ter menor êxito. Se a área é, em verdade, restrita, e permite a maior concentração de ataque dos corruptores, por outro lado facilita, pelas condições locais, a defesa contra a corrupção.

O grande mal do distrito — a eleição possível de elementos muito vinculados às conveniências restritas do meio distrital, será mitigada com a eleição dos representantes gerais. Por outra parte, possibilitará o conhecimento direto das conveniências locais de modo mais exato. E se todas as conveniências locais se conhecem, há caminho aberto para conhecimento das conveniências gerais.

O problema é complexo, mas merece análise mais detida pelos reflexos na representação, a que infelizmente, não nos podemos dedicar agora.