

A inconstitucionalidade do sistema eleitoral proporcional de votação frente ao paradigma do estado democrático

Márcio Berto Alexandrino de Oliveira

Advogado.

Especialista em Direito Processual pela PUC/Minas.

Procurador-Geral da Câmara Municipal de Guanhães/MG

Fernando Elias Pinto

Pós-Graduado em Direito Público

pela FADIPA/ANAMAGES.

Pós-Graduado em Direito Processual pela PUC/Minas.

Pós-Graduado em Advocacia Criminal pela Escola Superior de Advocacia/OAB-MG.

Procurador-Geral Adjunto da Câmara Municipal de Guanhães/MG.

RESUMO

Não raras vezes, após a apuração dos resultados das eleições, percebe-se o estarecimento do povo, pois o deputado, federal, estadual ou o vereador, mesmo sendo um dos mais votados, não consegue alcançar o direito a um assento nas Câmaras ou Assembleias. Os noticiários coletam informações dos resultados das eleições em todo o Brasil e se constata que o estarecimento com a formação das cadeiras para deputados e vereadores se deu de maneira completamente distinta do que era a intenção do povo ao votar. Não se olvida que a grande maioria do eleitorado desconhece a fórmula usada pelo sistema proporcional, com a aplicação de quociente eleitoral e quociente partidário. O que frustra a intenção do eleitorado é verificar que o seu candidato, apesar de ser dos mais votados, não fora eleito, bem como fica incompreensível e com sensação de injustiça a constatação de que outro candidato, com votação bem inferior, ocupará uma vaga no lugar de seu escolhido e, conseqüentemente, será o seu representante na condução política do Estado. Tudo isso causa, além da sensação de injustiça, o descrédito cada dia mais crescente por parte do

povo para com a classe política. Deixa a entender que o cidadão não está representado e que nem mesmo o seu voto pode modificar alguma coisa. Por isso, considerando os episódios de injustiças que deixam perplexo o povo, bem como o fato de que este entende que sua representação deve partir da vontade expressa em seu voto, por ter essa garantia prevista na Constituição Federal de 1988, é que se entende dever lutar para o reconhecimento da inconstitucionalidade do sistema proporcional vigente no Brasil, para coadunar com o Estado Democrático de Direito.

Palavras-Chave: Estado Democrático. Sistema proporcional. Vontade do povo. Soberania.

ABSTRACT

It is not uncommon for the people to be shocked after the election results are announced because their federal or state deputy or city council member, even though they are one of the most voted, is unable to secure a seat in the House of Representatives or Assemblies. News reports collect information on election results from all over Brazil and it is clear that the shock at the allocation of seats for deputies and city council members was completely different from what the people intended when they voted. It is important to remember that the vast majority of voters are unaware of the formula used by the proportional system, which applies the electoral quotient and party quotient. What frustrates the voters is the fact that their candidate, despite being one of the most voted, was not elected. It is also incomprehensible and unfair to realize that another candidate, with a much lower number of votes, will occupy a seat in the place of their chosen candidate and, consequently, will be their representative in the political leadership of the State. All of this causes, in addition to the feeling of injustice, the people's growing distrust of the political class. It makes it clear that citizens are not represented and that not even their vote can change anything. Therefore, considering the episodes of injustice that leave the people perplexed, as well as the fact that they understand that their representation must be based on the will expressed in their vote, since this guarantee is provided for in the Federal Constitution of 1988, it is understood that we must fight for the recognition of the unconstitutionality of the proportional system in force in Brazil, in order to be in line with the Democratic Rule of Law.

Keywords: Democratic State. Proportional system. Will of the people. Sovereignty.

Introdução

O presente artigo tem como objetivo demonstrar que o sistema proporcional, diferentemente do que é seu ideal teórico, é falho, injusto e em descompasso com o art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal.

O Estado Democrático de Direito não comporta o uso de fórmulas matemáticas de difícil compreensão à grande maioria do povo, retirando deste a sua vontade ao expressar o voto em determinado pleito.

Quando se pensa em eleição, os cidadãos pretendem se ver representados por aquele candidato que mais se alinha aos seus pensamentos, ideologias e programas políticos.

Pensando nisso, depositam seus votos naquele candidato que comunga com seus mesmos posicionamentos, acreditando que, com isso, possam estar representados e em estrita obediência à Constituição e às leis que disciplinam a democracia representativa indireta.

Entretanto, o sistema eleitoral não funciona como se espera, e há inúmeros casos de candidatos com votações inexpressivas que são eleitos, enquanto outros tantos, que receberam a votação de enorme parcela da sociedade, sequer conseguem alcançar uma cadeira nas Assembleias e Câmaras Municipais, pois foram retirados pelo quociente eleitoral, decorrente do sistema proporcional, manobra criada para driblar a vontade da maioria.

Se o poder emana do povo, a criação de fórmulas matemáticas não consegue disfarçar o óbvio, que é a demonstração inequívoca de que se pretende votar naquele candidato que também recebeu voto de uma grande parcela do eleitorado e, por isso, em consonância com o art. 1º da Constituição Federal, deve ser declarado eleito.

Sendo o sistema proporcional uma fórmula para retirar a decisão da maioria, por conseguinte, está em descompasso com as diretrizes da Constituição Federal, devendo sua inconstitucionalidade ser reconhecida e implantado novo sistema que resulte na eleição de acordo com a vontade do povo. Isso, sim, é respeitar a soberania popular.

São essas as considerações introdutórias sobre o assunto proposto neste estudo.

1 O direito fundamental de votar e ser votado

Nas palavras de Gilmar Ferreira Mendes (2014, p. 701), os direitos políticos abrangem o direito ao sufrágio, que se materializa no direito de votar, de participar da organização da vontade estatal e no direito de ser votado, sendo que o direito ao voto é a afirmação da soberania popular, o que levou o legislador constituinte a elevar os direitos políticos à categoria de direito fundamental do cidadão, merecedor de máxima efetividade possível pelos Poderes da República no exercício de suas atribuições constitucionais.

Para José Jairo Gomes (2016, p. 101) “denominam-se direitos políticos ou cívicos as prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania. Englobam o direito de participar diretamente ou indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do Estado”.

Já Ferreira Pinto (1989, p. 288-289) adverte que os direitos políticos nada mais são do que as prerrogativas que permitem ao cidadão participar na formação e no comando do governo, sendo que tais prerrogativas estão previstas na Constituição Cidadã de 1988, a qual disciplina um conjunto sistemático de normas respeitantes à atuação da soberania popular.

O artigo 14 da Constituição da República de 1988 estatui que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito, referendo, iniciativa popular.

Segundo Luiz Fux e Carlos Eduardo Frazão (2016, p. 114), na obra “Novos Paradigmas do Direito Eleitoral”, “o princípio da soberania popular é corolário do princípio democrático. Subjacente à noção de soberania popular está o fato de que todo o poder emana do povo”, único capacitado a legitimar a nomeação de seus representantes.

Insta destacar que o artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, também disciplina sobre os direitos políticos, estabelecendo que:

1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A von-

tade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto. (Grifos).

O artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, ratificado pelo Brasil pelo Decreto-Legislativo nº 226/91 e sancionado pelo Chefe do Estado brasileiro pelo Decreto nº 592/92 tem previsão no mesmo sentido. Veja-se:

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas: (...) *de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores (...).*

José Jairo Gomes (2016, p. 9), ao comentar sobre o capítulo da Constituição de 1988 que dispõe sobre “Os Direitos e Garantias Fundamentais”, defende que os direitos fundamentais englobam quatro modalidades, quais sejam: I) direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º); II) direitos sociais (artigos 6 a 11); III) nacionalidade (artigos 12 a 13) e IV) direitos políticos (artigos 14 a 17), podendo-se concluir “*que os direitos políticos situam-se entre os direitos fundamentais*” do cidadão, sendo garantido a este o direito de participar do processo eleitoral, elegendo ou sendo eleito para o exercício de cargo público.

Em decorrência da relevância dos direitos políticos, aqui incluídos o direito de votar, o direito de ser votado, o direito de participação por meio de plebiscito, o direito ao referendo e iniciativas populares e demais direitos indispensáveis para a efetividade dos direitos políticos assegurados pelo legislador constitucional não pode ser restringido por uma norma infraconstitucional, sob pena de inconstitucionalidade material.

Mesmo assim, há várias normas infraconstitucionais no ordenamento jurídico brasileiro de duvidosa constitucionalidade, como é o caso da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 135, de 2010, também denominada como “Lei da Ficha Limpa”, as quais acabaram restringindo, significativamente, os direitos políticos de hierarquia constitucional.

Vale transcrever trecho do voto Ministro Gilmar Ferreira Mendes, na Medida Cautelar na ADI nº 6678 MC/DF, onde o Ministro destaca que a suspensão dos direitos políticos constitui exceção no sistema constitucional pátrio, ou seja, deve ser adotada somente em caso graves. Vejamos:

(...) A limitação é relevante e coerente com o sistema de direitos e garantias fundamentais estabelecido com a Constituição de 1988. O Constituinte, diante do passado ditatorial, esmerou-se em assegurar e potencializar a plena participação política dos cidadãos. As exceções foram taxativamente abordadas, de modo que a regra seja o pleno exercício dos direitos políticos. É eloquente, nesse sentido, que o artigo 15 preveja que a suspensão de direitos políticos “só se dará nos casos de (...) improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”. A par desse aspecto, diversamente das condenações criminais, o artigo 15, inciso V, da Constituição Federal, impõe que, relativamente aos atos de improbidade administrativa, a suspensão dos direitos políticos deve observar os parâmetros do art. 37, § 4º, também da Lei Maior. Esse dispositivo, por sua vez, prevê que as penalidades aplicáveis aos agentes responsáveis por atos de improbidade administrativa, dentre elas expressamente a suspensão dos direitos políticos, devem ser aplicadas “na forma e gradação previstas em lei”. Infere-se, portanto, a existência de dois parâmetros constitucionais relevantes para conformação do tema pelo legislador ordinário: (1) a suspensão dos direitos políticos constitui exceção no sistema constitucional pátrio; (2) a suspensão dos direitos políticos, enquanto penalidade aplicada em virtude da prática de atos de improbidade, deve ser objeto de gradação pelo legislador.

Ora, considerando que as normas constitucionais estão no ápice do sistema jurídico brasileiro, não pode o legislador infraconstitucional restringir o direito ao sufrágio, consistente no direito de votar, de participar da organização da vontade estatal e no direito de ser votado, sob pena de a norma criada ser classificada como altamente inconstitucional.

2 Sistema majoritário e sistema proporcional

A Constituição Federal de 1988 traz em seu primeiro artigo, destacado em seu parágrafo único, que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.

Em um sistema democrático, sempre haverá um conjunto de regras a regulamentarem a representatividade do povo.

O conceituado jurista José Afonso da Silva (2008, p. 368) nos ensina que sistema eleitoral é "o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional".

No Brasil, vigem os dois sistemas eleitorais, o majoritário e o sistema proporcional.

O sistema majoritário é definido como aquele em que se computam os votos válidos recebidos pelo candidato, de forma direta. É o sistema legal determinado para a eleição aos cargos do Poder Executivo e do Senado Federal.

Em tal sistema, pode haver classificação de maioria simples, em que se pode alcançar a maioria dos votos válidos para se tornar eleito; ou maioria absoluta, quando há a necessidade de votação em dois turnos, elegendo-se aquele que obteve pelo menos a metade, mais um, dos votos válidos.

No que se refere ao sistema proporcional, de modo sucinto e direcionado à forma como é aplicado nas eleições de vereadores e deputados (distrital, estadual e federal), apuram-se os votos recebidos pelos partidos e coligações, e o preenchimento das vagas é destinado aos candidatos que obtiveram o maior número de votos, limitado ao número de cadeiras a serem ocupadas de acordo com o quociente eleitoral.

O quociente eleitoral se dá da seguinte forma: faz-se uma divisão do número de votos válidos apurados pelo número de cadeiras existentes para o cargo de vereadores e de deputados.

Também é observado o quociente partidário, que é o resultado do número de votos válidos obtidos, pelo partido isolado ou pela coligação, dividido pelo quociente eleitoral. O saldo da conta corresponde ao número de cadeiras a serem ocupadas.

A título de exemplo, se em determinado município apurou-se que teve dez mil votos válidos e dez vagas para vereadores, o quociente eleitoral que um partido precisa obter para conseguir uma vaga será de pelo menos mil votos. Se o partido, somando a votação tanto na legenda quanto nominalmente aos candida-

tos, atinge mais de mil votos, ele terá direito a uma cadeira; se obtiver dois mil votos, dará direito a duas cadeiras. Apenas para complementação de informação, caso o partido tenha obtido mil e seiscentos votos, ainda assim restará apenas uma vaga, pois se arredonda para menos.

O sistema proporcional, conforme se percebe, privilegia o voto na legenda, em contraposição à pessoa do candidato em si.

Por isso, é enorme o debate sobre qual sistema realmente é que mais abraça a vontade externada pelo povo nas eleições, havendo posicionamento extenso entendendo ser inconstitucional o sistema proporcional adotado no Brasil.

2.1 Introdução do sistema proporcional no Brasil

Historicamente, o sistema eleitoral proporcional foi instituído legalmente no Brasil no Código Eleitoral de 1932, Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. No mesmo diploma fora criada a Justiça Eleitoral, responsável por todo o processo eleitoral, fixou-se definitivamente o voto secreto e a possibilidade do voto feminino.

Mal nasceu e perdeu a vigência com a imposição do Estado Novo pelo então presidente Getúlio Vargas. Outorgada a Constituição de 1937, a “polaca”, ficou extinta a Justiça Eleitoral, bem como os partidos políticos até então existentes, foram suspensas as eleições livres e se estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos. Não houve eleições no Brasil.

Com o fim do Estado Novo e a redemocratização, em 1945, o Decreto nº 7686, conhecido como Lei Agamenon, o sistema proporcional foi reintroduzido no ordenamento jurídico brasileiro.

Há correntes que defendem o sistema proporcional, entendendo-o como uma forma capaz de conferir maior amplitude de representação, possibilitando a participação de mais setores e correntes.

Nesta esteira, é válido trazer o entendimento de José Jairo Gomes, a seguir colacionado:

O sistema proporcional foi concebido para refletir os diversos pensamentos e tendências existentes no meio social. Por ele, são distribuídos entre os múltiplos partidos políticos as vagas existentes na Casa Legislativa, tornando equânime o exercício do poder e, principalmente, ensinando a represen-

tação política de todos os segmentos sociais, especialmente os minoritários.

Por isso, esse sistema não considera somente o número de votos atribuídos individualmente ao candidato, como ocorre no sistema majoritário, mas também os endereçados à agremiação. Pretende-se assegurar a presença no Parlamento do maior número de segmentos, grupos e correntes presentes na população. Daí dizer-se que a diversidade e a pluralidade constituem sua razão essencial.

No sistema proporcional, o ideal é que haja um ótimo grau de correspondência entre as preferências manifestadas nas urnas pelos eleitores e a distribuição de poder entre as diversas correntes de pensamento e agremiações políticas que lhes representam. De sorte que o Parlamento torne-se um espelho tão fiel quanto possível da coloração partidária nacional. Nisso, aliás, consiste a ideia de representatividade democrática.¹

Noutro giro, há contundentes críticas ao sistema proporcional, principalmente quando se constata nas eleições que candidatos com votação expressiva acabam por serem os “puxadores de voto” e promovem a eleição de outros com votação às vezes ínfima.

Também é digno de registro o fato de que os eleitores, por desconhecerem o sistema eleitoral, acabam sendo enganados, pois o voto dado não é por vezes útil ao candidato por ele escolhido.

A lição de Rodolfo Viana Pereira e Lucas de Oliveira Gelape serve para ilustrar a oposição ao sistema proporcional, conforme colacionamos a seguir:

Tais problemas se agravam a partir do momento em que o eleitor desconhece o funcionamento do sistema eleitoral proporcional de lista aberta, confundindo-o com um sistema majoritário. Com a campanha centrada no candidato, o eleitor pode ter a ilusão de que os candidatos mais votados serão necessariamente os eleitos, ou ainda de que o seu voto irá unicamente para o partido de sua preferência e não para outro dos partidos da coli-

¹ GOMES, José Jairo. Em defesa do sistema proporcional. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2017/08/25/em-defesa-do-sistema-proporcional-2/>, acessado em 28 de fevereiro de 2023.

gação. Ou seja, os eleitores podem ser ludibriados a pensar que seu voto possui um destinatário, quando, na verdade, a regra é a transferência do voto para o(s) candidato(s) mais votado(s) do partido ou da coligação.

Outro problema frequentemente apontado é o fato de a lista aberta incentivar a competição intrapartidária, muitas vezes em detrimento das disputas entre candidatos de diferentes partidos.²

Corroborando o entendimento contrário ao sistema proporcional, eis os argumentos trazidos por Renato Ruas de Almeida:

A grosso modo, o voto proporcional é unipessoal, isto é, dado a candidato de determinado partido político, sendo computados todos os votos recebidos pela legenda para a verificação final do número de eleitos que está relacionado ao atingimento tantas vezes do quociente eleitoral como resultado da divisão dos votos válidos com a quantidade de vagas disponíveis.

Portanto, a eleição do candidato votado é complexa e depende de vários fatores, tornando a relação entre eleitor e eleito bastante difusa e dispersa.

Por outro lado, trata-se de uma eleição bastante personalizada pelo candidato e o partido político torna-se entidade enfraquecida, servindo quase que exclusivamente para abrigar o candidato, sem exigir dele maiores compromissos programáticos, daí a recorrente fragmentação partidária.³

Há ainda quem sustente que o sistema proporcional é o culpado pela criação de inúmeros partidos políticos e, como se percebe, a fidelidade ideológica e política dos candidatos aos partidos é quase inexistente.

Nas palavras de Miguel Reale (1959, p. 21), o sistema proporcional ocasiona o “multiplicar-se desmedido dos partidos

² PEREIRA, Rodolfo Viana. GELAPE, Lucas de Oliveira. Anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil. Ocaso das razões originárias de sua adoção. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p261.pdf.

³ ALMEIDA, Renato Ruas. Voto proporcional é causa da disfunção do sistema político brasileiro. 25 de maio de 2020, 11h06. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-mai-25/renato-almeida-problema-voto-proporcional-brasil>. Acessado em 28 de fevereiro de 2023.

políticos, com o gravame de uma carência quase absoluta de substância doutrinária”.

Dessa forma, em que pesem os entendimentos contrários e longe de se ter uma solução ideal e unânime, acreditamos na inviabilidade e na inconstitucionalidade da manutenção do sistema proporcional, tal como vigente na legislação brasileira.

3 A inconstitucionalidade do sistema eleitoral proporcional de votação frente ao paradigma do estado democrático

Em toda eleição proporcional (vereador, deputado estadual, distrital e federal), é notificado pelas mídias sociais e veículos de imprensa que vários candidatos tiveram expressiva votação, todavia não conseguiram ser eleitos.

Ora, a soberania popular sufragada nas urnas deve ser respeitada e preservada pelos Poderes da República, podendo ser afastada somente como medida de *ultima ratio*. Assim, considerando que o candidato obteve a maioria dos votos somente em casos gravíssimos é que a vontade do eleitorado pode ser afastada. Do contrário, sempre deve permanecer a escolha manifestada nas urnas em homenagem ao princípio da soberania popular. Com isso, a soberania popular deve ser preservada, conforme reflexões de Ruy Samuel Espíndola:

(...) é preciso construirmos doutrina que demonstre que o Judiciário Eleitoral, ao exercer função contramajoritária em face de escolhas políticas das urnas, deve fazê-lo aplicando leis justas e proporcionais, mediante procedimentos judiciais e hermenêuticos que prestigiem a ideia de um justo processo eleitoral, que preserve a soberania popular em sua inteireza, como vontade dos eleitores, dos candidatos e dos partidos políticos, sem inclinar a balança, desproporcionalmente para qualquer desses titulares de liberdades políticas, ou pior, contra todos, ao argumento retórico e fictício de anular a vontade popular para protegê-la.

Nessa perspectiva, não podemos aceitar que se produzam leis eleitorais açodadas, justiceiras e irracionais, despidas de boa técnica jurídica e constitucionalidade, como a lei ficha limpa.⁴ Não

⁴ Indicamos, sobre a (In)constitucionalidade da Lei Ficha Limpa, nossos artigos sobre o assunto, em termos crítico-reflexivos: ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. A Lei Ficha Limpa em revista e os empates no STF. O dilema entre o politicamente

podemos admitir que o apelo plebiscitário e midiático “das ruas” substitua, com sua passionalidade e moralidade, as exigências de racionalidade e constitucionalidade impostas pela Constituição a todos os poderes sociais e estatais da República. (ESPÍDOLA, 2013, p. 109)

O doutrinador Néviton de Oliveira Batista Guedes faz duras críticas à tentativa de substituição da vontade dos eleitores manifestada nas urnas e à infantilização do eleitor atualmente vivenciada no direito brasileiro:

Quem bem observar o Direito Eleitoral em nosso país irá concluir que, por trás de uma retórica de sacralização do eleitor, o que se vem verificando desde sempre é uma enorme desconfiança com a sua capacidade de proceder à melhor escolha possível. Essa desconfiança, por óbvio, não se pode manifestar abertamente por autoridades públicas, porquanto absolutamente contrária aos desígnios da nossa democrática Constituição de 1988. Mas, fora dos acontecimentos oficiais, escuta-se aqui e ali que uma intervenção judicial nas eleições é benéfica para o Brasil, pois o eleitor não sabe votar.

Outras formas de poder (teocracia, monarquia, aristocracia, ditadura) prometem exercer o domínio através de indivíduos especialmente qualificados (santos, homens ungidos por Deus, guerreiros, sábios e outros indivíduos com qualidades da mesma extraordinária estatura). A democracia não. Ela se contenta e promete exercer o poder através do “*ordinary man*”, ou seja, seu funcionamento baseia-se na intelectualidade e na moral do homem comum, ou no dizer, de Ulrich Preuß, a democracia, diversamente dos demais sistemas de domínio, sustenta humildemente o seu funcionamento na mediocridade do ser humano (*Durchschnittlichkeit der menschen*).

correto e o constitucionalmente sustentável. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2711, 3 dez. 2010. Lei Ficha Limpa estadual e suas inconstitucionalidades. O caso de Santa Catarina. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 3035, 23 out. 2011. Disponível em: Acesso em: 23 out. 2011. STF, insegurança jurídica e eleições em 2012: Até quando o embate entre moralistas e constitucionalistas em torno da Lei Ficha Limpa. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2827, 29 mar. 2011. Disponível em.

A democracia, ao contrário, pressupõe a humildade de confiar o poder, como já se disse, à Sua Excelência, ao eleitor, ou seja, ao cidadão comum. Nela, certamente, todos também têm a expectativa de que, ao final, o poder seja entregue aos melhores capacitados na sociedade, mas isso não é o fundamental para que a escolha seja considerada funcional no regime democrático. O que importa é que, disputando-se as eleições com máximo de igualdade e liberdade, os cidadãos, os homens comuns, em sua maioria, tenham a palavra final.

Aqueles que buscam e esperam, com a institucionalização de filtros e controles cada vez mais sofisticados, a segurança de que a democracia ou qualquer outro regime possa oferecer a certeza dos melhores, desconhecem a natureza das instituições humanas.

Nenhuma instituição humana pode pretender a perfeição do governo das coisas e dos homens. Ninguém o conseguiu: nem o partido único do regime burocrático - socialista, nem o *Reich* dos mil anos de Hitler, nem o rei filósofo de Platão. Suspeito que o Poder Judiciário, no Brasil, também não o conseguirá.

Aliás, onde essa ideia de perfeição e pureza nos negócios humanos foi levada muito a sério desagou-se em ditaduras e totalitarismo. Na sua esplêndida obra, *A sociedade aberta e seus inimigos*, a tônica de Karl Popper é a de demonstrar que todo aquele que, cuidando de organizar o poder, anuncia a perfeição na terra dos homens acaba entregando autocracia ou totalitarismo de algum gênero.⁵

Em respeito ao princípio constitucional da soberania popular, que funciona como baliza de sustentação do Estado Democrático de Direito, deve prevalecer o que o eleitorado manifestou nas urnas, não sendo razoável um candidato que obteve poucos votos ser declarado eleito.

O sistema proporcional de votação está previsto na Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, o qual institui Código Eleitoral, em seus artigos 105 a 113, que prevê como deve ser aplicado o sistema

⁵ As eleições municipais e o processo de democracia, Revista Consultor Jurídico, 17 de setembro de 2012, coluna "Constituição e Poder".

proporcional de votos nas eleições. Entretanto, este sistema está em descompasso com as diretrizes fixadas pela Constituição da República de 1988, por conseguinte, tais dispositivos não foram recepcionados pela nova ordem constitucional, até porque é uma afronta ao princípio da soberania popular.

Muitas vezes deparamos com o comentário de que o brasileiro escolhe mal seus representantes. Entretanto, em se tratando de eleição para a escola dos representantes no legislativo municipal, estadual, distrital e federal, na maioria das vezes não prevalece a vontade do eleitor externada nas urnas, visto que, rotineiramente, parlamentares são eleitos com poucos votos, ao passo que outros mais votados sequer ficam como suplentes, restando afastada a vontade do eleitorado em detrimento da vontade dos partidos políticos.

A título de exemplo, podemos citar a candidata Luciana Genro, do PSOL, que em 2010 foi a oitava deputada mais votada do Estado do Rio Grande do Sul. No entanto, não ocupou uma das 31 vagas destinada ao seu Estado no Congresso Nacional, o que comprova que a vontade do eleitor externada nas urnas não está sendo preservada.

Da mesma forma, pode-se citar o exemplo de Dante de Oliveira, concorrendo a uma vaga para deputado federal pelo PDT no Estado do Mato Grosso, nas eleições de 1990, foi o candidato mais votado, porém não foi eleito em razão de o partido não ter obtido o quociente eleitoral.

Também no Mato Grosso, o feito se repetiu nas eleições de 2022, quando Rosa Neide, candidata a deputada federal pelo PT, obteve a maior votação e não foi reeleita.

Voltando a falar sobre o citado caso de Dante de Oliveira, chama atenção o fato de que o político mais votado para deputado federal e não eleito, nas eleições municipais seguintes à “derrota”, no ano de 1992, fora eleito para prefeito de Cuiabá e posteriormente eleito reeleito como governador do Mato Grosso, nas eleições de 1994 e de 1998. Ainda, em 1997 desligou-se do PDT, e sua reeleição como governador se deu pelo PSDB.

Tudo isso evidencia que as eleições de 1990 são um retrato do desrespeito à vontade do povo, causado pelo sistema proporcional, pois as eleições seguintes demonstraram que o político Dante de Oliveira representava o anseio popular. E, mais ainda, a troca de partido ocorrida em nada modificou a representatividade do político, pois mesmo saindo do PDT e indo para o PSDB, houve a reeleição para governador de Mato Grosso.

Vale registrar que o Sistema Democrático brasileiro está previsto no artigo 1º da Constituição de 1988, estando consignado que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito, onde o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Acontece que o sistema proporcional de votação, rotineiramente, afasta a vontade emanada pelo eleitorado nas urnas, o que é um atentado à democracia, bem como à soberania popular, por conseguinte, está em descompasso com as diretrizes fixadas pelo legislador constituinte.

O afastamento da vontade manifestada pelo eleitorado nas eleições é um atentado ao Estado Democrático de Direito, restando enfraquecida a vontade almejada pelo legislador, em que deve ser preservada a manifestação da maioria, isto é, pelo sufrágio universal.

Sobre o direito constitucional de sufrágio vale transcrever os ensinamentos de Marcelo Novelino e Dirley da Cunha Júnior (2020, p. 235), para quem

O direito de sufrágio é a própria essência do direito político, expressando-se pela capacidade de eleger, ser eleito e, de uma forma geral, participar da vida política do Estado. O sufrágio – direito político em si – não se confunde com o voto – exercício desse direito –, e com o escrutínio, que é o modo como o exercício se realiza. A Constituição consagra como cláusula pétrea o voto direto, a periodicidade das eleições, o sufrágio universal e o escrutínio secreto (CF, art. 60, § 4º, II).

O direito de sufrágio adotado pela Constituição de 1988 se caracteriza pela possibilidade de todo cidadão votar e ser votado, independentemente de distinções quanto à classe social ou econômica, quanto ao sexo ou quanto à capacidade intelectual. A existência de requisitos como o alistamento eleitoral, a nacionalidade e a idade mínima, não afasta a universalidade do sufrágio.

O artigo 14 da Constituição Republicana de 1988 estatui que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito, referendo, iniciativa popular.

Dessa forma, aquele que recebeu menos votos nas eleições para o Poder Legislativo não está legitimado a ser o verdadeiro representante, visto que está sendo afastada a vontade do eleitorado nas urnas.

Ora, em decorrência da relevância do direito de sufrágio, consistente no direito de votar, de ser votado e participar da tomada das decisões, devem todos os Poderes da República, inclusive o Poder Judiciário, dentro de suas competências constitucionais, conferir máxima efetividade ao direito de sufrágio.

Com isso, entende-se que a Suprema Corte deve declarar como não recepcionados os artigos 105 a 113 do Código Eleitoral que disciplina sobre o sistema proporcional de votação.

Conclusão

Diante das razões apresentadas neste estudo, conclui-se que o sistema proporcional adotado no Direito Eleitoral não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e se apresenta contrário ao Estado Democrático de Direito.

Ao se permitir que o resultado de eleições para deputados e vereadores seja atrelado a uma fórmula matemática e não em respeito à vontade do povo expresso nas urnas, há uma infração inegável ao disposto na Constituição da República de 1988, principalmente no que diz o art. 1º, parágrafo único, o qual consigna que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.

O sistema proporcional, iniciado pelo Código Eleitoral de 1932 e introduzido definitivamente no ordenamento jurídico eleitoral após a Lei Agamenon de 1945, longe da retórica de sua criação como mecanismo de dar voz a minorias, não encontra espaço no Estado Democrático de Direito estabelecido pela Carta Magna vigente.

O que se vê atualmente é que, pelo sistema proporcional muitos políticos ligados a um partido já forte e devidamente representados são eleitos sem ter uma votação que demonstre serem eles representantes de alguma parcela da sociedade.

A proliferação de partidos políticos, fruto do sistema proporcional, faz encarecer todo o sistema eleitoral, revelando-se, não como forma de agremiação de candidatos com o mesmo propósito, e sim, como uma forma de favorecimento de parte de políticos que administram fundos partidários de elevados valores.

Chega a ser estarecedor ver políticos que realmente representam grande parte da sociedade ou de um grupo ser alijado

da cadeira para a qual teve expressiva votação por conta de uma simples fórmula matemática utilizada pelo sistema proporcional.

Por isso é que se defende o entendimento de que o sistema proporcional é inconstitucional, contrário ao Estado Democrático de Direito, devendo ser reconhecido como não recepcionado pela CRB/88, em obediência à soberania popular e na máxima de que todo o poder emana do povo.

Referências

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. ampl. e atualizada até 19-01-2018. São Paulo: Atlas, 2018.
- CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora JusPodivm, 2009.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Rio de Janeiro, 2016.
- ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Justiça Eleitoral Contramajoritária e Soberania Popular: a democrática vontade das urnas e a autocrática vontade judicial que a nulifica**. Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina - Unisul de Fato e de Direito | Ano III – Nº 7 – JUL/DEZ 2013.
- FARIA, Edimur Ferreira de. **Controle do mérito do ato administrativo pelo judiciário**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989.
- FUX, Luiz. FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Novos Paradigmas do Direito Eleitoral Belo Horizonte**: Fórum, 2016.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo, Atlas, 2016.
- GOMES, José Jairo. **Em defesa do sistema proporcional**. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2017/08/25/em-defesa-do-sistema-proporcional-2/>, acessado em 28 de fevereiro de 2023.
- MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- NOVELINO, Marcelo. CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Constituição Federal para concursos**. 12 ed., Editora JusPodivm, 2020.
- PEREIRA, Rodolfo Viana. GELAPE, Lucas de Oliveira. **Anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil**. Ocaso das razões originárias de sua adoção. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p261.pdf.
- REALE, Miguel. **O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro**. Revista Brasileira de Estudos Polí-

ticos, Belo Horizonte, n. 7, p. 9-44,
nov. 1959.

SILVA, José Afonso da. **Curso de
Direito Constitucional Positivo.**
30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

Desjudicialização na recuperação judicial: caminhos para a eficiência e rapidez na solução de conflitos empresariais

Marcos Delli Ribeiro Rodrigues

Doutorando em Direito - Empreendimentos econômicos, desenvolvimento e mudança social, pela Universidade de Marília/SP.

Mestre em Direito e Desenvolvimento Sustentável, pela Universidade Cruzeiro do Sul.

Especialista em Processo Civil pela Universidade Potiguar.

Pesquisador e escritor em Direito, Economia e Desenvolvimento

Bruna Paula da Costa Ribeiro

Mestranda em Direito Ambiental e Novos Direitos pela Universidade de Caxias do Sul.

Pesquisadora em Direito, Economia e Desenvolvimento, Créditos de Carbono.

Natália Ribeiro Linhares

Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública pelas Faculdades Integradas de Patos.

Mestranda em Direito Ambiental e Sociedade pela Universidade de Caxias do Sul.

RESUMO

A desjudicialização na recuperação judicial é uma resposta à necessidade de métodos mais ágeis e eficientes para resolver conflitos, dado o volume de processos no Judiciário brasileiro. A Lei nº 11.101/2005, com a atualização da Lei nº 14.112/2020, trouxe mecanismos extrajudiciais, como mediação, conciliação e arbitragem para facilitar a reestruturação de empresas em crise, mantendo empregos e protegendo os credores. Este estudo, a partir de análise bibliográfica e casos práticos, como a recuperação da Oi S.A., avalia os benefícios e desafios desses métodos. A metodologia revisou dispositivos legais e doutrinários que embasam o uso

de mecanismos extrajudiciais no Direito empresarial brasileiro. A desjudicialização mostrou-se fundamental para reduzir a sobrecarga judicial, proporcionando soluções mais rápidas e eficazes para as empresas em crise e contribuindo para maior eficiência no sistema jurídico.

Palavras-Chave: Desjudicialização. Recuperação judicial. Meios extrajudiciais. Descongestionamento judicial

ABSTRACT

Dejudicialization in judicial recovery is a response to the need for more agile and efficient methods to resolve conflicts, given the volume of cases in the Brazilian Judiciary. Law No. 11,101/2005, with the update of Law No. 14,112/2020, introduced extrajudicial mechanisms such as mediation, conciliation and arbitration to facilitate the restructuring of companies in crisis, maintaining jobs and protecting creditors. This study, based on bibliographical analysis and practical cases, such as the recovery of Oi S.A., evaluates the benefits and challenges of these methods. The methodology reviewed legal and doctrinal provisions that support the use of extrajudicial mechanisms in Brazilian business law. Dejudicialization proved to be essential to reduce judicial overload, providing faster and more effective solutions for companies in crisis and contributing to greater efficiency in the legal system.

Keywords: Dejudicialization. Judicial recovery. Extrajudicial means. Judicial decongestion arbitration

Introdução

A desjudicialização é uma abordagem que visa diminuir a intervenção direta do Poder Judiciário em determinados conflitos, incentivando o uso de métodos alternativos de resolução de disputas, como mediação, conciliação e arbitragem. Esses mecanismos buscam oferecer soluções mais rápidas, eficientes e menos onerosas, especialmente em cenários de alta complexidade, como a recuperação judicial de empresas. No Brasil, essa tendência ganhou força nos últimos anos, com o objetivo de aliviar a sobrecarga do Judiciário e atender de forma mais eficaz às necessidades das partes envolvidas.

A recuperação judicial é um procedimento que permite que empresas em dificuldades financeiras renegociem suas dívidas com credores, com a supervisão do Judiciário, visando à conti-