



Universidade de Brasília  
Faculdade de Direito  
Curso de Graduação em Direito

**REFORMA POLÍTICA: A ADOÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL MISTO  
NO BRASIL**

Mizael Borges da Silva Neto  
Matrícula 05/89489

**Brasília – DF  
2011**

**MIZAEEL BORGES DA SILVA NETO**

**REFORMA POLÍTICA: A ADOÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL MISTO  
NO BRASIL**

Monografia apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília, como um  
dos pré-requisitos para a obtenção do grau  
de Bacharel em Direito.

Professor Orientador: Dr. Antônio Augusto  
Brandão de Aras

**Brasília – DF  
2011**

## FICHA DE APROVAÇÃO

### REFORMA POLÍTICA: A ADOÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL MISTO NO BRASIL

Aluno: Mizael Borges da Silva Neto

#### Banca examinadora:

---

Antônio Augusto Brandão de Aras  
Orientador

---

Antonio Octávio Cintra  
Membro 01

---

Alexandre Kruehl Jobim  
Membro 02

Brasília, 21 de junho de 2011.

## RESUMO

SILVA NETO, Mizael Borges da. **Reforma Política: A Adoção do Sistema Eleitoral Distrital Misto no Brasil**. Prof. Orientador: Antônio Augusto Brandão de Aras. Brasília: UnB, 2011.

Não é novidade que o cenário político brasileiro está passando por uma séria crise institucional. Essa situação tem motivado intensos debates em torno das propostas relacionadas à nossa reforma política. A pauta de discussões é extensa e variada. Dentre os temas mais ventilados, está exatamente o atinente à reforma/alteração do sistema proporcional de lista aberta utilizado nas eleições dos Deputados e Vereadores brasileiros. Nesse contexto, tendo em vista as múltiplas vulnerabilidades de que falece o referido sistema eleitoral, este trabalho estuda a proposta de adoção do sistema distrital misto, na modalidade superposição, como uma alternativa para a eleição de nossa câmara baixa.

Palavras-chaves: **eleições; câmara baixa; reforma política brasileira; sistemas eleitorais; sistemas majoritários, proporcionais e mistos; voto distrital; sistema distrital misto.**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pelo Dom da vida, renovado a cada despertar e a Nossa Senhora, minha intercessora junto ao Pai.

Aos meus pais, João Pereira de Moraes Sobrinho e Maria Floracy Borges de Moraes, sem os quais esse objetivo jamais seria alcançado.

Aos meus irmãos, Daniel, Regiane e Tatiane, pelo apoio incondicional.

À minha namorada, Laiane, pela compreensão dispensada.

Aos demais familiares e amigos pelo amor e carinho.

Ao meu ilustre professor e orientador, Antônio Augusto Brandão de Aras, pela amizade e prestimosa orientação.

Aos professores Alexandre Kruehl Jobim e Antonio Octávio Cintra, componentes da banca examinadora deste trabalho, pela atenção e disponibilidade.

*“If I have seen farther than others,  
it is because I stood on the shoulders of giants.”*

— SIR ISAAC NEWTON

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I - SISTEMAS ELEITORAIS</b> .....	05
1.1. Sistema Eleitoral Majoritário.....	08
1.2. Sistema Eleitoral Proporcional.....	12
1.3. Sistema Eleitoral Misto.....	18
1.4. Sistema Eleitoral do Voto Duplo.....	21
<b>CAPÍTULO II - VOTO DISTRITAL</b> .....	24
<b>CAPÍTULO III - EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS ELEITORAIS ADOTADOS NO BRASIL</b> .....	31
3.1. Sistemas Eleitorais do Brasil Colonial.....	31
3.2. Sistemas Eleitorais do Brasil Imperial.....	34
3.3. Sistemas Eleitorais do Brasil-República.....	44
3.4. Sistemas Eleitorais do Brasil-Contemporâneo.....	61
3.4.1. Principais Problemas e Distorções do Sistema Proporcional de Lista Aberta Adotado nas Eleições Brasileiras.....	65
<b>CAPÍTULO IV - SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL MISTO POR SUPERPOSIÇÃO NO BRASIL</b> .....	69
4.1. Da Votação Distrital.....	70
4.2. Do Sistema Eleitoral Misto por Superposição.....	75
4.3. Das Vantagens e Desvantagens do Sistema Eleitoral Distrital Misto por Superposição.....	79
4.3.1. Das Vantagens.....	79
4.3.1.1. Sistemas eleitorais e Fragmentação Partidária.....	82

4.3.2. Das Desvantagens.....	88
4.4. Das Principais Propostas Legislativas de Alteração do Sistema Eleitoral Proporcional no Brasil.....	90
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>98</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>100</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>104</b>
ANEXO A - Sistemas Eleitorais Utilizados nas Eleições da Câmara Baixa de Cinquenta e Cinco Países.....	104
ANEXO B - Quadro de Proposições que Tramitam na Câmara dos Deputados Referentes à Reforma do Sistema Eleitoral Proporcional Brasileiro.....	105
ANEXO C - Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 1955.....	110
ANEXO D - Proposta de Emenda à Constituição Elaborada pela Comissão de Reforma Política do Senado de 1998.....	112
ANEXO E - Proposta de Emenda à Constituição Elaborada pela Comissão de Reforma Política do Senado de 2011.....	114

## INTRODUÇÃO

Por mais complexas e caóticas que sejam as relações sociais e políticas, não é possível conceber civilização sem que exista certo grau de organização do poder.

Fazendo uma analogia com a economia, temos que, assim como os recursos materiais, a detenção do poder é uma grandeza, em tese, finita. Ao passo que a vontade em possuir o poder é sempre infinita. Conseqüentemente e naturalmente, surgirão mecanismos que determinarão quem possuirá o recurso escasso, qual seja, o poder. Mesmo porque se todos o detivessem, ele deixaria de existir, pois faz parte de sua essência a existência de um desnível, pelo menos abstrato, entre comando e comandados.

Ao longo da história da humanidade, inúmeros foram os modos de conquistar e legitimar o poder. Talvez o mais primitivo deles seja a força. Muitas vezes também se busca legitimação a partir de critérios inatos, religiosos ou transcendentais, ou como decorrência de um contrato social que a todos abarca. Outras vezes, justifica-se o poder pelo carisma do líder ou por meio de um viés econômico, como resultado da propriedade dos meios de produção.

Com a evolução da sociedade e a disseminação dos ideais democráticos, desenvolvem-se instrumentos que buscam distribuir esse poder de modo mais popular e participativo. Dentro desse contexto, consolida-se o mecanismo da eleição.

A eleição, em suma, é todo processo pelo qual um grupo delega o poder (exercício de um cargo) a um ou a alguns de seus integrantes, por meio de um processo de votação.

Nesse sentido, asseveram VALLÈS e BOSCH, que *“eleição é um mecanismo de designação de titulares do poder, associado aos conceitos de representação, governo e legitimação”*.<sup>1</sup> Por sua vez, explana ROKKAN que *“eleições são procedimentos institucionalizados para a escolha dos detentores do poder por parte de alguns ou de todos os membros reconhecidos de uma organização”*.<sup>2</sup>

---

1 VALLÈS; BOSCH (1997 : p.11 – trad. nossa)

2 ROKKAN (1968 : p.95 – trad. nossa)

Nelson de Sousa Sampaio pondera que:

Não é possível dar uma definição simples e elegante de eleição, em virtude da diversidade de fins a que pode servir o processo eleitoral. Para abranger essa variedade, a definição terá de ser enumerativa. Assim, compreende-se por eleição o processo pelo qual todos ou parte dos membros de uma coletividade visem a qualquer dos seguintes objetivos: a) escolher os indivíduos que deverão ocupar os seus cargos, funções ou postos de direção ou de administração; b) destituir esses mesmos ocupantes; c) decidir sobre questões gerais ou simples, que possam, por via de regra, ser respondidas por “sim” ou não.<sup>3</sup>

Segundo SAMPAIO, não se pode dizer com exatidão quando surgiu o processo de votação. Defende o autor que já os povos primitivos o conheciam. Entretanto, a votação assumirá um papel mais significativo quando da implantação da democracia nas Cidades-Estado gregas, muito embora a *“república romana, não adotando o sorteio para prover as magistraturas, superou Atenas em matéria de eleição”*.<sup>4</sup>

Arremata PINHEIRO FILHO:

Eleições com real disputa entre candidatos – e não meros rituais para sacramentar chapas impostas pelos governantes, como ocorre nas ditaduras – são a viga mestra da democracia representativa. É através delas, e não de meios violentos, sucessão hereditária, cooptação, sorteio entre os cidadãos – como propunham os gregos – ou outros meios, que o regime democrático-representativo escolhe os dirigentes políticos e os representantes da população junto ao Poder Público.<sup>5</sup>

Nesse cenário, os sistemas eleitorais surgem como a fórmula de tradução do voto na divisão do poder, ou seja, na divisão dos cargos eletivos. Nas palavras de SARTORI, *“os sistemas eleitorais determinam a forma como os votos se traduzem em assentos e desse modo vão afetar o comportamento do eleitor. Eles determinam se o eleitor vota em partidos ou em pessoas”*.<sup>6</sup> Destarte, a escolha do sistema eleitoral a ser adotado assume um papel de destaque na organização de uma Democracia.

A primeira advertência que se faz é que não existe sistema eleitoral perfeito. Todos possuem vantagens e desvantagens, sendo que cabe a cada país escolher o sistema eleitoral que melhor atenda a suas demandas específicas.

---

3 SAMPAIO (1983 : p.173)

4 SAMPAIO (1983 : p.175)

5 PINHEIRO FILHO (1998 : p.14)

6 SARTORI (1996 : p.15)

A segunda advertência é a de que um sistema eleitoral, que se mostra hoje como adequado para uma dada nação, pode não mais o ser no futuro. Esse dinamismo existe, mas não quer dizer que a troca de um sistema eleitoral por outro deva ser meramente casuística.

Partindo dessas premissas, esse trabalho se propõe a analisar a temática referente à adoção do sistema eleitoral distrital misto nas eleições para a 'Câmara Baixa' brasileira.

A oportunidade do debate é nítida, tendo em vista a atualidade das discussões sobre a reforma política brasileira, em que se discutem várias opções para a superação das muitas vulnerabilidades de nosso sistema político, que passa por uma séria crise institucional. Os cidadãos se distanciam cada vez mais da vida política do país, por acreditarem que os problemas que a maculam jamais serão resolvidos.

Mesmo nesse cenário de descrédito e descrença, existem várias propostas de aprimoramento de nosso sistema político. Dentre essas, há aquelas que buscam a alteração/reforma do sistema eleitoral utilizado nas eleições de nossos Deputados. Nesse contexto, desde a década de 60, vem se fortalecendo a corrente defensora da adoção do sistema eleitoral distrital misto.

Nesse itinerário, o ponto de partida (capítulo 1) será a conceituação do instituto 'sistema eleitoral', apresentando-se as muitas formatações que ele pode adquirir a partir de suas matrizes básicas, quais sejam, o sistema majoritário e o proporcional. Durante todo o trabalho, recorrentemente, serão citadas as variadas fórmulas eleitorais adotadas nos diferentes países.

No capítulo 2, explana-se sobre o voto distrital e suas classificações. Considerando-se que, independentemente, da fórmula eleitoral adotada (majoritária, proporcional ou mista), alguma forma de divisão territorial eleitoral básica (distrito), para fins de apuração dos votos e divisão de cadeiras, sempre é adotada<sup>7</sup>, fala-se sobre os benefícios e malefícios da utilização de distritos de menor abrangência territorial e populacional.

Em seguida, no capítulo 3, partindo do pressuposto de que a atual realidade conjuntural/estrutural do sistema eleitoral brasileiro não resulta de acontecimentos estanques, mas de um conjunto de fenômenos históricos, discorre-

---

<sup>7</sup> Ainda que seja uma porção grande do país (distritão), como por exemplo, um estado inteiro de uma federação ou mesmo o país inteiro, como ocorre em Israel.

se acerca da evolução dos sistemas eleitorais brasileiros, do período colonial até a contemporaneidade. Neste ponto, examina-se o sistema proporcional de lista aberta adotado atualmente nas eleições dos Deputados brasileiros, suas potencialidades e vulnerabilidades.

Feito esse percurso, apresenta-se o sistema eleitoral distrital misto, na modalidade superposição, como proposta para uma eventual reforma do sistema eleitoral proporcional. Trazem-se à baila os pontos positivos e negativos do sistema proposto e um histórico das principais propostas eleitorais que buscam a adoção do sistema distrital misto no Brasil.

Cabe assinalar que, ante a complexidade do entendimento das imbricações entre o sistema eleitoral escolhido por um país e seu sistema partidário, a discussão do tema mereceu tratamento em subtópico próprio, dentro do tópico vantagens do sistema eleitoral distrital misto.

Desde já, não nos comprometemos a exaurir a complexidade do tema, mesmo pelas dimensões diminutas deste trabalho. Nossa proposta, na verdade, é delinear as fronteiras em que o debate acerca da adoção do sistema eleitoral distrital misto no Brasil se insere.

## CAPÍTULO I - SISTEMAS ELEITORAIS

Nascida no seio da civilização clássica, a democracia, por consubstanciar uma forma popular de partilha da representatividade e do poder político, conquistou a simpatia de um grande número de nações.

Pondera MACIEL:

O termo democracia significou, inicialmente, democracia direta, isto é, uma forma de governo em que os cidadãos tomam as decisões, diretamente, com validade para todos. Essa democracia pura, em que o povo se autogoverna, de fato, só foi praticada na antiguidade, em Atenas e Roma, mesmo assim com grandes diferenças em relação ao que hoje entendemos como democracia, principalmente em razão das barreiras que a estratificação social impunha a certas classes, como a dos escravos. A expressão democracia representativa significa, de um modo geral, que as deliberações coletivas são tomadas não diretamente pelos membros de uma determinada coletividade, mas por pessoas especialmente eleitas para essa finalidade.<sup>8</sup>

A experiência mostrou que, embora seja um formato ideal, a adoção plena da democracia direta esbarra em enormes barreiras operacionais. Dentro da realidade cotidiana agitada, como organizar e mobilizar a todo tempo grandes nações, muitas vezes dispersas em grandes territórios. Seriam criados sistemas de baixa operacionalidade e efetividade.

Nesse cenário, fortaleceu-se a democracia representativa, em que os cidadãos escolhem seus representantes, os quais ficarão responsáveis por representá-los nas deliberações políticas.

A democracia direta, em regra, passou a ser aplicada apenas em situações especiais. A constituição brasileira de 1988, por exemplo, dispõe, em seu art. 14, algumas formas de participação direta dos cidadãos na tomada de decisões políticas, como o *plebiscito*, o *referendo* e a *iniciativa popular*.

Como efeito desse processo, fortaleceu-se também o instituto das eleições como mecanismo democrático de distribuição da representatividade. Nesse sentido, leciona ARAS,

A eleição é uma das formas mais concretas de expressão da democracia. É por meio dela que o povo participa da formação política do Estado, escolhendo seus governantes e concretizando em mandatos eletivos a manifestação da sua vontade em relação às políticas públicas que esperam ser implantadas em cada quadriênio,

---

8 MACIEL (1998 : p.92)

em harmonia com ideário programático do partido político que escolheu.<sup>9</sup>

Nesse contexto, teremos o florescimento de várias formatações de sistema eleitorais, consistindo em um conjunto de padrões e parâmetros, que visam à tradução dos resultados de uma eleição em cadeiras de representantes.

ENZWEILER afirma que *“as regras estabelecidas pelo sistema eleitoral, transformadoras de votos em mandatos e, decorrentemente, em poder, existem também para auxiliar a viabilização da vida plural, isto é, para tornar a democracia real”*.<sup>10</sup>

Adotando a definição de SCHEPIS<sup>11</sup>, TAVARES apresenta a conceituação de sistemas eleitorais em sentido amplo e em sentido estrito. O sentido amplo abrange todos os atos do processo eleitoral, o sentido estrito, apenas as regras aplicáveis em cada caso.

O sistema eleitoral em sentido amplo compreende o conjunto orgânico dos diferentes institutos jurídicos, recursos técnicos e procedimentos que regulam o processo que inicia com a convocação das eleições e termina com a proclamação dos eleitos. Em sentido específico, é apenas o procedimento técnico com base no qual se realiza a distribuição das cadeiras legislativas, entre os partidos e os candidatos.<sup>12</sup>

Sintetiza GÖRGEN, *“sistema eleitoral é, portanto, um conjunto de normas que organizam o complexo processo de formação da vontade política nacional a partir da formulação desta vontade até a sua realização por um governo legalmente eleito”*.<sup>13</sup>

AVRITZER e ANASTASIA desdobram o conceito de sistemas eleitorais em três aspectos: *“1) a área geográfica em que os representantes serão eleitos e em que os votos serão coletados e computados – as circunscrições ou distritos; 2) os graus de liberdade à disposição do eleitor na votação e, sobretudo; 3) a forma de traduzir os votos em cadeiras parlamentares ou em postos no Executivo”*.<sup>14</sup>

LIJPHART, ao analisar o governo de trinta e seis países, estabeleceu os critérios mais importantes para o entendimento do sistema eleitoral de um país: *“(i) fórmula eleitoral, (ii) magnitude dos distritos eleitorais, (iii) barreira eleitoral, (iv) número total dos membros de uma assembleia eleita, (v) influência das eleições*

9 ARAS (2006 : p.92)

10 ENZWEILER (2008 : p.29)

11 SCHEPIS, G. **I sistemi elettorali: teoria, tecnica, legislazioni positive**. Empoli: Caparrini, 1955.

12 TAVARES (1994 : p.34)

13 GÖRGEN (1983 : p.194)

14 AVRITZER; ANASTASIA (2006 : p.128)

*presidenciais sobre as eleições legislativas, (vi) grau de desproporcionalidade e (vii) vínculos eleitorais interpartidários”<sup>15</sup>*

HOFMEISTER, citando o trabalho de NOHLEN, discorre sobre as cinco funções básicas de um sistema eleitoral eficaz:

- Representação: Todos os segmentos relevantes da sociedade deverão ser representados pelos detentores dos cargos representativos obtidos através de pleito eleitoral. Os mandatos de deputados deverão ser um reflexo dos votos depositados pelos eleitores das urnas;
- Concentração: dever-se-á reduzir o número de partidos no parlamento e fomentar a formação de maiorias parlamentares estáveis;
- Participação: os eleitores deverão ter grandes chances de participação, podendo fazer, sobretudo uma escolha personalizada, além da opção por um partido;
- Clareza: os eleitores precisam ter clareza quanto aos critérios eleitorais;
- Legitimidade: o sistema eleitoral e seus resultados deverão ser aceitos por todos.<sup>16</sup>

ARAS também apresenta sua definição de sistema eleitoral como sendo *“um conjunto de técnicas que se prestam a organizar o eleitorado e designar a forma como serão eleitos os representantes políticos dos cidadãos, explicitando o modo como que os votos dos eleitores se materializarão em mandatos eletivos, passando pela análise do instituto do sufrágio, como matéria afeta aos direitos políticos positivos, e o modo do seu exercício”<sup>17</sup>*.

Arremata BARROSO, *“a expressão sistema eleitoral identifica as diferentes técnicas e procedimentos pelos quais se exercem os direitos políticos de votar e de ser votado, aí incluídos a divisão geográfica do país para esse fim e os critérios do cômputo dos votos e de determinação dos candidatos eleitos”<sup>18</sup>*.

Tradicionalmente, reconhecem-se dois modelos básicos de sistemas eleitorais: o majoritário e o proporcional. Dessas duas fórmulas derivam todos os demais arranjos de sistemas eleitorais, inclusive, o sistema misto.

Há uma variedade dinâmica de composição entre esses sistemas. Pois, como afirma MESQUITA JÚNIOR, *“todo sistema eleitoral, concebido de forma estática, dificilmente pode acompanhar o dinamismo das transformações econômicas e sociais de qualquer país”<sup>19</sup>*.

---

15 LIJPHART (2003 : p.170)

16 NOHLEN *apud* HOFMEISTER (2007 : p.129)

17 ARAS (2011 : p.87)

18 BARROSO (2006 : p.40)

19 MESQUITA JÚNIOR (2005 : p.26)

## 1.1. SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO

Trata-se do mais antigo modelo de sistema eleitoral, em que prevalece a vontade da maioria ou da 'maior' maioria quando da apuração da eleição, sendo também conhecido como modelo *Westminster*.<sup>20</sup> Os votos recebidos pelos demais candidatos são desconsiderados, não colaborando para a formação dos governos. No Brasil, esse é o sistema utilizado para a eleição de Prefeitos, Governadores, Senadores e do Presidente da República.

Ensina ARAS,

Pelo sistema majoritário considera-se eleito o candidato que obtiver o maior contingente de votos. ESMEIN, seu grande expoente, sustentava que a lei da maioria é uma ideia simples, que se faz aceita de conjunto sem favorecer ninguém previamente e que o governo representativo deve pertencer às maiorias, pois, tendo maior expressão política, devem ter o direito de se impor politicamente.<sup>21</sup>

A principal diferença entre os diversos arranjos de sistemas majoritários reside na exigência de uma maioria relativa (pluralidade)<sup>22</sup> ou de uma maioria absoluta.

Explica SARTORI,

A diferença mais importante entre os vários tipos de sistemas majoritários está no fato de se requerer uma maioria relativa (pluralidade) ou absoluta. Um vencedor por pluralidade simplesmente atingiu o maior número de votos, representando muitas vezes a escolha da *maior maioria*, como ocorre na Inglaterra, ao passo que o vencedor com maioria absoluta representa a autêntica maioria (acima de 50%).

Da exigência de maioria absoluta decorre: 1) uma votação alternativa, como a empregada na Austrália para a Câmara Baixa, que é um sistema de eleição 'preferencial'<sup>23</sup> em distritos com um só representante, onde os eleitores são solicitados a enumerar todos os candidatos na ordem de sua preferência, os candidatos com menor número de primeiras referências são eliminados, e as preferências são redistribuídas até que surja um vencedor com maioria absoluta; 2) ou, um sistema de dois turnos, que admita no segundo turno só os candidatos mais votados no primeiro.<sup>24</sup>

---

20 ENZWEILER (2008 : p.50)

21 ARAS (2006 : p.95)

22 Muito embora o sintagma 'pluralidade' seja comumente utilizado como sinônimo de maioria relativa, tecnicamente, pode consistir na 'maior minoria', principalmente, quando estamos diante de países altamente polarizados.

23 A votação preferencial aplica-se também aos sistemas proporcionais, porém, não implica na ordenação dos candidatos preferidos pelo eleitorado (SARTORI, 1996, p.18)

24 SARTORI (1996 : pp.17-18)

A forma mais corriqueira de aplicação do sistema majoritário é a eleição por meio de distritos, que serão uninominais quando há apenas uma cadeira a preencher, ou plurinominais, quando há mais de uma vaga a preencher.<sup>25</sup>

ROCHA sintetiza as classificações do sistema majoritário:

1. **Majoria Simples:** é a forma mais tradicional e simples, internacionalmente conhecida como *first past the post*. O candidato vencedor é aquele que obtém mais votos, mesmo se não obtiver uma maioria absoluta de votos válidos. No Brasil temos este sistema na forma mais simples para o caso dos Senadores.
2. **Sistema Segunda Votação:** O sistema de segunda votação é um sistema de pluralidade no qual ocorre uma segunda eleição se nenhum candidato alcança uma determinada porcentagem sobre o total de votos, mais frequentemente esse patamar é o da maioria absoluta na primeira votação, que se trata do caso brasileiro. Na França, caso exista segundo turno, todos os candidatos com mais de 12,5% (doze e meio por cento) dos votos poderiam concorrer novamente. Existem variações, como é o caso da Costa Rica, onde o candidato estará eleito se alcançar quarenta por cento dos votos e, no Uruguai, o candidato deverá conseguir quarenta por cento dos votos somada a uma diferença de dez por cento para o próximo colocado.
3. **Sistema do Voto em Bloco:** Normalmente é aplicado em distritos com mais de um representante. O eleitor terá a possibilidade de votar em tantos candidatos quantas forem as vagas em disputa, sendo eleitos os mais votados. Apesar da complexidade na contabilização dos votos, essa forma é interessante, pois permite uma maior contribuição da vontade social. Permite a cada cidadão ofertar um grupo de candidatos que em conjunto agiriam, pelo menos idealmente, consoante as diversas opções e interesses do eleitor.
4. **Sistema do Voto em Bloco Partidário:** Os partidos apresentam a lista de candidatos e o eleitor vota uma única vez em uma das listas. O partido mais votado elege todos os representantes do distrito. Esse sistema por sua vez favorece uma identificação do eleitor com um partido, ou seja, com uma pauta política. (...) Este sistema, apesar de favorecer a formação de partidos fortes, quebra a identificação pessoal ou carismática do indivíduo com seu representante. Outra crítica possível seria a necessária subsunção da escolha de um indivíduo à pauta partidária, sem a possibilidade de composição de uma representação plural. Há o perigo de uma anulação do indivíduo e das lideranças que terão que se inserir na estrutura partidária.
5. **Sistema do Voto Único Não Transferível:** Cada partido apresenta tantos candidatos quanto às vagas. O eleitor, por sua vez, vota em apenas um, sendo os mais votados eleitos. Nesse sistema, o foco deixa de ser o partido e passa a ser o candidato. As críticas que podem ser feitas é o favorecimento de partidos fracos, já que o elemento que determina a eleição é o carisma individual de cada candidato. Por outro lado o sistema permite uma composição plural com os “melhores” de cada partido.
6. **Sistema do Voto Alternativo:** Nesse sistema, o eleitor recebe uma cédula onde terá de preencher em ordem a sua opção de candidato. Caso ninguém tenha alcançado cinquenta por cento dos votos, eliminar-se-á o candidato com menor número de primeiras opções, sendo seus votos redistribuídos pela segunda opção, em processo sucessivo, até que alguém alcance aquele patamar. A crítica gira em torno da maior complexidade do sistema e maior dificuldade de assimilação por parte dos eleitores.<sup>26</sup>

---

25 SAMPAIO (1983 : p.188)

26 ROCHA (2010 : p.1)

Segundo GÖRGEN<sup>27</sup>, os adeptos do sistema majoritário defendem que tal sistema: 1) permite maior personalização do voto, estabelecendo uma ligação mais forte entre representante e representado; 2) regionaliza a batalha eleitoral, aumentando o vínculo do eleito com o distrito; 3) evita a fragmentação partidária, auxiliando na criação e desenvolvimento de partidos de massa; 4) elege não apenas candidatos singulares, mas governos, sem que haja necessidade de coalizões para se pôr em prática os planos governamentais; 5) permite responsabilidades precisas pelo sucesso ou fracasso do governo; 6) em caso de morte ou afastamento permanente de parlamentar, possibilita a ocorrência de novas eleições no distrito; 7) na sua forma distrital, evita a tendência à oligarquia de partidos e dificulta a consolidação de partidos radicais; 8) resulta na oposição de um ou poucos partidos; 9) é mais transparente e menos suscetível de corrupção. Enfim, atende melhor às exigências institucionais do que o sistema proporcional.

Por outro lado, consoante lição de SAMPAIO<sup>28</sup>, há aqueles que afirmam que o sistema majoritário: 1) concorre para diminuir o caráter geral da representação, uma vez que os eleitos tendem a só enxergar os interesses do seu distrito; 2) contribui para aumentar a corrupção dos certames, uma vez que esses se travam em pequenos círculos; 3) dificulta a representação das minorias; 4) concorre para ocorrência de distorções no binômio número de votos / número de cadeiras; 5) minorias podem coligar-se nos distritos e vencer os candidatos isolados, embora mais fortes.

Antes de qualquer análise, da exposição das vantagens e desvantagens feita pelos referidos autores, observa-se uma grande confusão entre sistema eleitoral majoritário e sistema de votação distrital. De modo que muitos dos pontos positivos e negativos citados<sup>29</sup> não se referem exatamente ao sistema majoritário, mas sim ao voto distrital (tema que será alvo de reflexão em capítulo próprio desta monografia). No momento, basta dizer que, independentemente do sistema eleitoral adotado, alguma forma de distrito/circunscrição precisa ser adotada.

Fitando apenas as principais vantagens do sistema majoritário, SARTORI<sup>30</sup> traz importantes ponderações: 1) nem sempre é verdadeira a premissa

---

27 GÖRGEN (1983 : pp.195-196)

28 SAMPAIO (1983 : p.187)

29 Vantagens, pontos 1,2, 5 e 7; Desvantagens, ponto 1.

30 SARTORI (1996 : pp.74-77)

de que o sistema da pluralidade ajuda a eleger uma maioria governativa, produzindo assim um governo efetivo, uma vez que tal efeito só se faz notar quando as eleições majoritárias produzem um sistema de dois partidos, o que não ocorre quando o sistema partidário é insuficientemente estruturado; 2) considerando que os distritos eleitorais, em geral, abrangem milhares de eleitores, não há que falar em vínculo direto entre representante/representado, quando muito, há uma maior proximidade distrito/representante; 3) não há, *a priori*, nenhuma justificativa que fundamente a alegação de que por esse sistema se eleja os mais qualificados. No entendimento do autor, a vantagem mais sustentável do sistema majoritário é a sua tendência em diminuir a fragmentação partidária.

Completando a análise das vantagens e desvantagens do sistema majoritário, temos que: 1) a possibilidade de ocorrência de novas eleições quando da morte ou afastamento do representante eleito, bem como da coligação de pequenos partidos, depende da legislação eleitoral de cada país, e não do sistema eleitoral adotado; 2) não há dados empíricos que relacionem um sistema eleitoral com a maior ou menor ocorrência de corrupção; 3) de fato, o sistema da pluralidade dificulta a representação das minorias; 4) é também verdadeira a premissa de que em eleições majoritárias nem sempre o partido mais votado alcança o maior número de cadeiras, a depender da distribuição do eleitorado.

Se contrapondo a principal crítica feita ao sistema majoritário, no sentido de que tal sistema distorce a representatividade da pluralidade social, explana ROSE que *“a diferença em proporcionalidade entre a eleição mediada pelo critério da representação proporcional e os sistemas de pluralidade é muito limitada: 7%, inclusive em alguns países que adotam o sistema majoritário têm maior proporcionalidade que alguns países com sistema de representação proporcional”*.<sup>31</sup>

Como exemplo de sistema majoritário que possuía mecanismos tendentes a preservar a minoria, SARTORI cita *“o sistema Sáenz Peña, usado na Argentina até 1962, que alocava, em cada distrito eleitoral, dois terços dos lugares disputados na eleição à lista com maior número de votos, e o terço restante à lista com a segunda maior votação. Tal sistema produz uma maioria esmagadora e impõe um formato de eleição bipartidária. Outro exemplo, o sistema paraguaio até 1992, em que dois terços dos lugares disputados na eleição ficavam com o partido*

---

31 ROSE (1983 : pp.40-41)

*mais votado, e o um terço remanescente era distribuído proporcionalmente entre as outras listas partidárias*".<sup>32</sup>

## 1.2. SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL

A partir da segunda metade do século XIX, em todo mundo, aumentaram os movimentos sociais em busca do sufrágio universal e da garantia da representação das minorias. Desse contexto, surgem os sistemas eleitorais proporcionais, que são aqueles que buscam retratar com mais fidelidade as diferentes correntes de pensamento, de modo a possibilitar a representação política dos diferentes grupos.

Ao tratar do verbete "HONDT, Victor D.", PORTO transcreve uma declaração do referido pensador acerca da importância do sistema proporcional, que assimila bem a temática: *"esta maneira de proceder é, incontestavelmente, a única legítima e se cometeria uma verdadeira iniquidade, por exemplo, se, havendo diversos trabalhadores executado um serviço qualquer, a totalidade da remuneração fosse dada somente ao que houvesse trabalhado mais. Esta, sem dúvida, a injustiça que se comete aplicando o método comum de eleições"*.<sup>33</sup>

Sintetiza SARTORI que nos sistemas proporcionais, *"a vitória eleitoral é partilhada e exige-se apenas uma cota suficiente, um número mínimo de votos (geralmente o quociente eleitoral)"*.<sup>34</sup>

Arremata ARAS,

O sistema proporcional, enfim, é o sistema pelo qual a relação votos x mandatos é feita com base em fórmulas aritméticas sucessivas, de modo que as vagas são preenchidas proporcionalmente à votação partidária, sendo os candidatos eleitos não somente em função da votação obtida por si, mas, principalmente, em função do número de votos recebidos pelo partido, abrindo-se, assim, espaço para que as minorias organizadas consigam obter representação política.<sup>35</sup>

Conforme resgata MESQUITA JÚNIOR<sup>36</sup>, a primeira formulação do sistema proporcional foi esboçada por Carl Andrae e tentada nas eleições da

---

32 SARTORI (1996 : pp.18-19)

33 PORTO (2000 : p.235)

34 SARTORI (1996 : p.15)

35 ARAS (2006 : p.99)

36 MESQUITA JÚNIOR (2005 : pp.42-50)

Dinamarca de 1855, embora muitos atribuam essa criação ao inglês Thomas Hare. Este, porém, apresentou a primeira versão do seu método apenas em 1857, em artigo intitulado “*O Mecanismo da Representação*”.

Lembra CINTRA que “*entre os proponentes da proporcionalidade, o mais brilhante foi certamente o filósofo inglês John Stuart Mill, para quem o princípio primeiro da democracia é o da representação na proporção dos números (the first principle of democracy — representation in proportion to numbers)*”.<sup>37</sup>

O sistema proporcional foi aplicado pela primeira vez na Dinamarca (1855), seguida da Costa Rica (1893) e da Tasmânia (1896), mas só se concretizou efetivamente quando de sua aplicação na Bélgica em 1899, e posteriormente na Finlândia (1906); Suécia (1907); Holanda (1917); Suíça, Itália, Alemanha e Noruega, em 1919; Dinamarca e Áustria, em 1920; e, Brasil (1932).<sup>38</sup>

O método Andrae-Hare é aquele “*em que o eleitor elabora a sua própria lista dos candidatos em que deseja votar, ordenando-os segundo sua preferência. Somam-se todos os votos e os eleitos serão os mais votados em ordem decrescente, até o limite do número de vagas a preencher*”.<sup>39</sup>

Avalia SARTORI:

O sistema de Hare (voto singular transferível) elimina totalmente as listas partidárias, sendo o mais pessoal e perfeitamente proporcional. Nesse sistema, os eleitores escrevem o nome dos seus candidatos seguindo a ordem de preferência, sem mencionar nomes ou símbolos de partidos. Muito embora a experiência tenha mostrado que as pessoas sabem muito bem em que partido estão votando. Toda votação excedente é redistribuída de acordo com a segunda preferência, e os candidatos com menos votos são eliminados sucessivamente sendo redistribuídas suas preferências até que todas as vagas sejam preenchidas. Tal sistema enfraquece os partidos. É utilizado na Irlanda, em Malta e nas eleições para o Senado australiano.<sup>40</sup>

Pioneira na adoção do sistema proporcional, a Bélgica implementou algumas adaptações ao modelo de Andrae-Hare, formulando o sistema do Voto Único Transferível (VUT), ou sistema D' Hondt<sup>41</sup>, que buscava diminuir os restos ou sobras do sistema anterior.

---

37 CINTRA (2000 : p.5)

38 MESQUITA JÚNIOR (2005 : pp.43)

39 MESQUITA JÚNIOR (2005 : pp.43)

40 SARTORI (1996 : p.15)

41 O método D' Hondt consiste numa fórmula matemática, ou algoritmo, destinada a calcular a distribuição dos mandatos pelas listas concorrentes, em que cada mandato é sucessivamente alocado à lista cujo número total de votos dividido pelos números inteiros sucessivos, começando na unidade (isto é no número 1) seja maior. O processo de divisão prossegue até se esgotarem todos os mandatos e todas as possibilidades de aparecerem quocientes iguais aos quais ainda caiba um mandato. Em caso de igualdade em qualquer quociente, o mandato é atribuído à lista menos votada. (Wikipédia).

Ao explicar o sistema belga, Assis Brasil, um dos principais responsáveis pela adoção do sistema proporcional no Brasil, tece as seguintes considerações:

O país deve formar um círculo [distrito] único; cada eleitor vota em tantos nomes quanto os lugares a preencher. Para que um candidato se considere eleito é preciso que tenha o quociente resultante da divisão do número de votantes pelo de lugares a preencher; em cada lista, porém, só se conta um nome, o do primeiro inscrito; se esse não alcança o quociente, ou o excede, os votos que obtiver ou que lhe sobrarem, passam ao segundo e assim por diante, até esgotar as listas, findo o que devem estar designados todos os representantes. Se não estiverem, os votos perdidos se darão aos mais votados. Como se vê, os votos dados ao primeiro nome da lista se transferem aos imediatos, daí a denominação de voto transferível.<sup>42</sup>

O sistema D' Hondt recebeu várias críticas ao longo do tempo, não só pela sua complexidade, que dificulta a compreensão das pessoas, mas também porque tal método beneficia “os grandes partidos em detrimento dos pequenos”.<sup>43</sup> Várias foram as tentativas de corrigir essa falha, surgindo variações dos divisores a serem aplicados, NOHLEN<sup>44</sup> traz um quadro comparativo:

Denominação	Série de divisores
Método D' Hondt	1-2-3-4-5, etc
Método Imperiali	2-3-4-5-6, etc
Método St. Lague	1-3-5-7-9, etc
Método St. Lague modificado	1,4-3-5-7, etc
Método dinamarquês	1-4-5-10-13, etc
Método Huntington	1,41-2,45-3,46-4,47, etc

Destarte, consoante lição de SARTORI<sup>45</sup>, os diversos sistemas proporcionais variam no que tange ao grau de proporcionalidade a depender das fórmulas (regra para a distribuição dos representantes eleitos) adotadas e da dimensão do universo eleitoral.

Prossegue SARTORI<sup>46</sup>, explicando que o sistema proporcional mais puro é o do Voto Singular Transferível cabível nos distritos que elegem mais de um representante, em que os eleitores enumeram os candidatos na ordem de sua preferência, a votação que excede o quociente eleitoral é redistribuída de acordo

42 BRASIL (1893 : p.16)

43 MESQUITA JÚNIOR (2005 : p.43)

44 NOHLEN (1994 : pp.32-33)

45 SARTORI (1996 : p.21)

46 SARTORI (1996 : pp.20-21)

com a segunda preferência; e, assim, os candidatos com menos votos são eliminados, suas preferências redistribuídas até completar o número necessário de representantes eleitos.

Entre os métodos proporcionais menos puros são mais conhecidos: o método do 'maior resíduo'; a fórmula da 'maior média' (D' Hondt); e, o sistema Sainte-Laguë. No método do 'maior resíduo', após se atribuir as vagas aos partidos na proporção dos que alcançaram o quociente eleitoral, os acentos restante são atribuídos aos partidos com maiores sobras de votos. Tal arranjo, utilizado na Itália na eleição para a Câmara dos Deputados até 1993, favorece os partidos menores que, embora tenha certa expressão de votos, não conseguiu atingir o quociente eleitoral.<sup>47</sup>

A fórmula D' Hondt (maior média) é a mais comum, sendo adotada na Áustria, Bélgica, Finlândia, Itália (eleições para o Senado até 1933) e em alguns países da América Latina, como o Brasil. Menos fiel à proporcionalidade, tal fórmula favorece os partidos maiores. Finalmente, o sistema Sainte-Laguë, empregado apenas na Suécia e na Noruega (com adaptações), é intermediário entre os dois anteriores no tocante à proporcionalidade.<sup>48</sup>

O sistema eleitoral japonês até 1994 era o de votação singular não-transferível, pois o eleitor japonês dispunha de um único voto personalizado, que não poderia ser transferido. O sistema era proporcional porque elegia ordinariamente os candidatos que recebiam a maior proporção de votos nos seus distritos eleitorais.<sup>49</sup>

Muitos estudiosos alertam que os sistemas proporcionais quanto mais puros (ou seja, quanto mais efetivamente proporcionais), mais permitem um número excessivo de partidos. *“Assim, os sistemas imperfeitamente proporcionais buscam legitimidade no fato de combaterem a fragmentação partidária”*.<sup>50</sup>

SARTORI explana sobre a utilização do mecanismo da cláusula de barreira para combater a fragmentação partidária:

Outra forma alternativa, para obstaculizar a proliferação dos partidos consiste em restringir o acesso às eleições, ou seja, fixar limites mínimos para a representação eletiva. O termo alemão usado para esse recurso é *Sperrklausel* – 'cláusula de barreira'. Na Alemanha, o limite foi fixado originalmente em 5%, e o recurso foi

---

47 SARTORI (1996 : pp.20-21)

48 SARTORI (1996 : pp.20-21)

49 SARTORI (1996 : pp.20-21)

50 SARTORI (1996 : p.23)

utilizado por outros países, com uma porcentagem variável de votos. Num extremo está Israel com um limite perfeitamente inútil de 1% (aumentado em 1992 para 1,5%); no outro extremo está a Turquia, com 10% (nas eleições de 1983 e 1991), e, especialmente a Grécia, que na sua história eleitoral altamente volátil usou barreiras acima de 15% (interpretadas como proporcionalidade reforçada). Entre os dois extremos, tendendo para o lado mais baixo, temos a Espanha, com 4%, e a Argentina, com um nível mínimo para a admissão de 3% (ou seja, inversamente, um nível máximo para exclusão).<sup>51</sup>

Arremata SARTORI<sup>52</sup> explorando que independentemente do critério adotado, a proporcionalidade dependerá da dimensão do universo eleitoral, medida pelo número de representantes eleitos por distrito. Quanto maior for o universo eleitoral, maior a proporcionalidade (Holanda e Israel). Inversamente, quanto menor o universo eleitoral, menor a proporcionalidade. Assim, países com distritos eleitorais muito pequenos (elegendo de dois a cinco representantes) ou médio-pequenos (até nove representantes) são os de menos proporcionalidade (Chile, Irlanda e Japão). Isso porque quanto menor os distritos, maior é o número de votos perdidos por não alcançarem o quociente eleitoral.

Os sistemas proporcionais, além de pressuporem distritos com mais de um representante, geralmente,

Baseiam-se em listas de nomes propostas aos eleitores (muitas vezes com tantos nomes quantos os representantes a serem eleitos pelo distrito). Essas listas partidárias podem ser: 1) 'fechadas', de modo que os candidatos sejam eleitos na ordem determinada pelo partido (exemplo, Israel e a maioria dos países da América Latina) 2) 'abertas', quando não há uma ordenação predeterminada, e os eleitores têm a possibilidade de manifestar uma preferência ou mais, indicando, na lista os nomes da sua escolha.

Além da votação por listas, há duas outras fórmulas – a lista livre e o voto limitado. Na lista livre, o eleitor tem tantos votos quantos são os representantes a serem eleitos; pode acumular dois votos em favor de qualquer candidato, sendo permitido também votar em candidatos de partidos diferentes. É o que ocorre na Suíça. Já o 'voto limitado' atribui mais de um voto a cada eleitor, por exemplo, em um distrito com três representantes, os eleitores podem ter dois votos.<sup>53</sup>

Há também a possibilidade de se utilizar a Lista fechada flexível, em que, em regra, vota-se na legenda do partido, mas com a possibilidade de se votar também no candidato individualizado que, caso alcance certo número de votos, passa a figurar como primeiro da lista. No Brasil, consoante explora CERQUEIRA,

---

51 SARTORI (1996 : p.23)

52 SARTORI (1996 : p.21)

53 SARTORI (1996 : p.22)

muito provavelmente, essa prática se converteria de fato na continuidade da adoção da lista aberta.<sup>54</sup>

Conforme já mencionado, independente da fórmula proporcional que se adote, surge, em maior ou menor grau, o problema do resto/sobra de votos não computados, uma vez que é quase improvável que o número de votos obtido pelo partido seja múltiplo do quociente a ser aplicado. Diante dessa situação, várias foram as soluções elaboradas:

- 1) Destina-se a cadeira ou cadeiras não preenchidas pelo quociente, ao partido que obtiver o maior número de votos;
- 2) Destina-se ao partido que obtiver os maiores “restos”;
- 3) Aloca-se a vaga(s) não preenchida ao partido que obtiver as médias mais altas no preenchimento das cadeiras que lhe couberam pelo quociente;
- 4) Existe ainda a solução aplicada no Brasil, que consiste em dividir os votos de cada partido pelo número de cadeiras preenchidas pelo quociente + 1, até o preenchimento de todas as vagas.<sup>55</sup>

SARTORI<sup>56</sup>, ao avaliar a representação proporcional, destaca os principais argumentos pró e contra a adoção desse sistema. Como vantagens, assinala: a equidade na representação política; a preservação da minoria; o respeito ao pluralismo político-ideológico; e, o fato de ser uma alternativa para as sociedades altamente polarizadas. Entre as desvantagens, estão: permite a fragmentação partidária; não é sensível ao requisito da governabilidade ou não consegue lidar adequadamente com essa necessidade.

De fato, grosso modo, a representação proporcional contribui para uma distribuição mais equitativa da representação entre os diversos grupos sociais, muito embora a depender da fórmula adotada pode-se ter eleições mais desproporcionais do que quando se utiliza o sistema majoritário. Consoante afirma LIMA JÚNIOR, “o sistema proporcional, ao permitir a participação das minorias, eleva a qualidade da democracia”.<sup>57</sup>

Quanto à possibilidade de fragmentação partidária, há que se lembrar de que quanto mais impura a representação proporcional, menor o número de partidos. Por fim, o sistema proporcional não conduz necessariamente a governos marcados pela ingovernabilidade, pela disputa interna e pelos impasses, sobretudo, quando são estabelecidas coalizões homogêneas, resultantes de um cenário político

---

54 CERQUEIRA (2004, pp.45-50)

55 MESQUITA JÚNIOR (2005 : p.43)

56 SARTORI (1996 : pp.73-77)

57 LIMA JÚNIOR (1999 : p.4)

pragmático e pouco polarizado, havendo pouco distanciamento ideológico entre os partidos aliados.

### 1.3. SISTEMA ELEITORAL MISTO

Nem todos os sistemas eleitorais classificam-se isoladamente em majoritário ou proporcional, temos também os sistemas mistos, *“que são aqueles que elegem uma mesma câmara combinando os critérios proporcional e de pluralidade”*,<sup>58</sup> resultando num sistema semi-proporcional ou semi-majoritário.

Conceitua NICOLAU:

Os sistemas eleitorais mistos utilizam simultaneamente aspectos dos dois modelos de representação (proporcional e majoritário) em eleições para o mesmo cargo. (...) Nos países que utilizam os sistemas mistos, a combinação mais frequente é entre a representação proporcional de lista e o sistema de maioria simples.<sup>59</sup>

Um estudo técnico sobre a reforma política brasileira, elaborado pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), explora as origens do sistema eleitoral misto:

Os sistemas mistos surgiram a partir dos anos 40 do século XX, buscando combinar vantagens dos dois sistemas anteriores (permitir a eleição de candidatos próximos ao eleitor, em distritos pequenos, e garantir a representação das principais correntes programáticas, de acordo com suas forças, em nível nacional). O primeiro deles foi o sistema alemão, criado no pós-guerra; mais tarde, a engenharia constitucional foi desenvolvendo, em outros países, várias outras combinações entre os sistemas majoritário e proporcional.<sup>60</sup>

SAMPAIO, por sua vez, reflete sobre a razão de existirem sistemas eleitorais mistos:

O sistema misto nasceu, pois, de um maior ou menor desencanto com a representação proporcional. Sua aplicação exata seria o preenchimento de certo número de lugares de uma assembleia – a metade, por exemplo – pelo sistema majoritário, e os lugares restantes pelo sistema proporcional. Na realidade, porém, o sistema misto tem consistido numa atenuação do sistema proporcional, concedendo mais vantagens ao Partido ou coalizão mais forte.<sup>61</sup>

---

58 SARTORI (1996 : p.17)

59 NICOLAU (2004 : p.63)

60 [http://www.amb.com.br/portal/docs/reformas/politica/estudo\\_tec.pdf](http://www.amb.com.br/portal/docs/reformas/politica/estudo_tec.pdf)

61 SAMPAIO (1983 : p.191)

Cabe registrar consideração de PAIM de que, no Brasil, “*observa-se uma inexplicável insistência em designar como sistema distrital misto ao que técnica e juridicamente denomina-se sistema eleitoral misto*”.<sup>62</sup> Pois, independentemente, do sistema eleitoral aplicado alguma forma de distrito sempre é adotada.

O sistema misto pode ser dividido em dois tipos: de correção e de superposição (combinação). Neste, as cadeiras eleitas pelo sistema proporcional são independentes das eleitas pelo sistema majoritário. Aquele visa a minimizar as distorções do sistema majoritário por meio de uma contagem de votos proporcional.<sup>63</sup>

Quanto ao sistema eleitoral misto por superposição (combinação), ensina NICOLAU:

O sistema misto de superposição é o tipo mais comum de combinação independente. Na superposição, todos os eleitores elegem seus representantes por intermédio de duas diferentes fórmulas, mas a eleição dos representantes da parte proporcional não é afetada pela majoritária. Na realidade, há dois grupos diferenciados de representantes, cada um eleito por uma fórmula eleitoral. O sistema de superposição passou a ser utilizado a partir da década de 1990 em novas democracias da Ásia (Coreia do Sul, Taiwan e Tailândia) e antigos territórios da União Soviética (Rússia, Ucrânia e Lituânia). O Japão abandonou um sistema de voto único não-transferível em 1994 e passou a utilizar o sistema de superposição.<sup>64</sup>

Por outro lado, consoante lição de BARROSO, temos o sistema eleitoral misto por correção:

Outro sistema muito conhecido é o misto por correção, que vigora, por exemplo, na Alemanha. Nesse país, nas eleições para o Parlamento Federal (*Bundestag*), adota-se o sistema misto de correção, em que ao eleitor são postos à disposição dois votos, um para a escolha de um dos candidatos no distrito (primeiro voto) e outro para a escolha de uma lista partidária (segundo voto). Este segundo voto é que irá determinar quantas cadeiras caberá a cada partido, ou seja, se o Partido A conseguiu 20% dos votos de lista, contabilizados nacionalmente, terá direito a 20% das cadeiras no Parlamento. Já a distribuição das cadeiras que cada partido conseguiu será feita proporcionalmente aos votos obtidos por ele em cada Estado. Dessa forma, se o Partido A conseguiu, por exemplo, 10 cadeiras no total, e 20% dos votos que ele obteve são do Estado X, 2 das cadeiras que esse partido conseguiu vão para os candidatos do Estado X. Determinado o número de cadeiras que cada partido terá em cada Estado, elas serão preenchidas preferencialmente pelos candidatos eleitos pelo primeiro voto, ou seja, pelos candidatos eleitos nos distritos, sendo o restante das vagas preenchidas pelos primeiros candidatos da lista partidária no Estado. Dessa maneira, se no Estado X o partido A venceu em dois distritos, a princípio, ocupará duas cadeiras. Mas se o número de candidatos eleitos nos distritos for maior que o percentual de cadeiras a qual faria jus por conta dos votos obtidos pela lista partidária, serão feitas as *correções* devidas, dando-se ao partido novas cadeiras.

---

62 PAIM (2010 : p.83)

63 TEIXEIRA (2003 : p.12)

64 NICOLAU (2004 : p.65)

Assim, não há um número fechado de cadeiras no Parlamento, que pode variar a cada eleição.<sup>65</sup>

SARTORI, por outro lado, afirma que não é de toda verdade que o sistema eleitoral alemão é misto (majoritário-proporcional) tendo em vista que o resultado é perfeitamente proporcional.

O sistema alemão (de 1953) é um arranjo muito peculiar, frequentemente mal compreendido. Para o *Budestag*, os eleitores têm dois votos: com um deles elegem metade da Câmara, como na Inglaterra (com distritos eleitorais pluritários de um só representante); com o outro elegem a segunda metade do *Budestag*, mediante o sistema proporcional de listas fechadas, preparadas pelos partidos. No entanto, a distribuição geral das cadeiras na Câmara é inteiramente proporcional para os partidos com mais de 5% da votação. Isto acontece porque a distribuição dos acentos federais é calculada exclusivamente com base nos votos em listas, obtidos pelos partidos na segunda votação. As discrepâncias resultantes são resolvidas pelo sistema de representante adicional.<sup>66</sup>

Das exposições, verifica-se a complexidade dos sistemas mistos por correção, o que dificulta a compreensão de grande parte da população, tornando-o, pois, antidemocrático. SARTORI expõe que *“as pesquisas mostram que a maioria dos eleitores alemães não percebe que o segundo voto é o crucial para a distribuição das cadeiras, acreditando ser uma simples indicação da sua segunda preferência”*.<sup>67</sup> NICOLAU também reconhece tal dificuldade, afirmando que os *“sistemas mistos de correção são acusados de serem excessivamente complexos. Em alguns casos, como o da Hungria e o da Itália, o entendimento é um desafio até mesmo para os especialistas”*.<sup>68</sup>

Segundo SARTORI<sup>69</sup>, alguns exemplos atuais de parlamentos autenticamente mistos são a Itália, o Japão e a Rússia. A Itália adotou, em agosto de 1993, uma mistura de 75% de pluralidade e 25% de representação proporcional; em 1993, o Japão adotou uma divisão metade pluralidade e metade representação proporcional pura; e, em dezembro de 1993, a Rússia também adotou a combinação meio a meio.

O discurso que permeia a adoção desses sistemas mistos é o de aproveitar as vantagens dos sistemas proporcionais e majoritários, superando também suas limitações, ao produzir um sistema híbrido.

---

65 BARROSO (2006 : p.63)

66 SARTORI (1996 : p.31)

67 SARTORI (1996 : p.32)

68 NICOLAU (2004 : p.74)

69 SARTORI (1996 : p.92)

Todavia, SARTORI afirma que, *“independentemente das proporções adotadas, esses casamentos da pluralidade com a proporcionalidade são espúrios – um arranjo contraproducente e pouco saudável”*.<sup>70</sup> Pode-se produzir híbridos que, ao invés de agregar as vantagens de cada sistema, potencialize suas vulnerabilidades.

A representação proporcional produz o “voto sincero”, ou seja, o eleitor expressa livremente a sua preferência. Por outro lado, as eleições majoritárias produzem um “voto estratégico”, em que os eleitores concentram seus votos nos prováveis ganhadores. Ante essa distinção, os eleitores não devem ser levados a emitir ao mesmo tempo um voto proporcional (sincero) e um voto majoritário (estratégico), pois tal arranjo, por ser ilógico, causa confusão.<sup>71</sup>

#### **1.4. SISTEMA ELEITORAL DO VOTO DUPLO**

Uma corrente de pensamento, que tem como um dos expoentes SARTORI, identifica o voto duplo como um sistema eleitoral próprio.

O sistema de votação dupla (em dois turnos) pode ser um sistema majoritário com a eleição representante singular ou um sistema proporcional com a eleição de mais de um representante. É um sistema em si mesmo, pois, além de permitir os eleitores votar duas vezes em um pequeno intervalo de tempo, sendo, pois, possível que o eleitor reorienta seu voto com base nos resultados do primeiro turno, possui uma grande flexibilidade, que permite arranjos majoritários ou proporcionais, conforme se trate da eleição de um ou de mais de um representante.<sup>72</sup>

O sistema de dois turnos foi muito usado no passado: 1) em distritos eleitorais de um só representante, na França (durante o Segundo Império e depois na Terceira República, entre 1885 e 1936); na Holanda (1906-1918); na Alemanha (1906-1919); na Áustria (1906-1919); na Noruega (1906-1921); 2) com representação plural: na Bélgica (até 1900); Noruega (até 1906); na Itália (1882-1891); na Suíça (até 1919); na Espanha (antes de 1870 e entre 1931 e 1936). Nesse

---

70 SARTORI (1996 : p.92)

71 SARTORI (1996 : p.93)

72 SARTORI (1996 : p.24)

período o sistema partidário era fracamente estruturado, fazendo pouca diferença o sistema eleitoral.<sup>73</sup>

Depois desse período, a votação em dois turnos foi paulatinamente substituída pela proposta do sistema proporcional de distribuição igualitária da representação política entre os diversos grupos.

Todos os sistemas eleitorais operam em uma só fase. Apenas o sistema de dois turnos opera em duas fases: a primeira etapa não é propriamente uma eleição, mas sim uma seleção dos candidatos que participarão da segunda etapa (eleição efetiva), a menos que algum candidato alcance já nessa etapa a maioria absoluta dos votos; a segunda etapa ocorre geralmente duas semanas após a primeira, e com base em seus resultados, e pressiona os eleitores a uma votação estratégica, em favor do candidato com possibilidade real de ganhar a eleição. “Os dois turnos penalizam a política ideológica e premiam a política pragmática”.<sup>74</sup>

O sistema de dois turnos favorece o fortalecimento de uma “votação racional”, pois os eleitores, conhecendo o resultado do primeiro escrutínio, orientam seus votos aos candidatos com possibilidade de vitória, o que ajuda a conter a proliferação partidária. Favorece-se também um regime de coalizões racionais entre os partidos, que, ante os resultados da primeira votação e da efetiva possibilidade de ganharem a eleição, acabam por firmar alianças com outros partidos, o que ajudará no alcance da maioria dos votos, e poderá auxiliar também na formação de governos.<sup>75</sup>

Entretanto, essas alianças e coalizões podem se perverter e originar o que os italianos chamam de “*mercator delle vacche*” (comércio de vacas), em inglês, *horse trading* (troca de cavalos), que consiste em um intercâmbio impróprio, ou seja, uma retribuição ilícita pela aliança por meio da distribuição “*mercenária*” de cargos públicos e favores políticos e econômicos irregulares, resultando numa máquina de corrupção. Nos Estados Unidos, esse artifício dos detentores de cargos eletivos de se utilizarem de recursos orçamentários para favorecer aliados eleitorais é conhecido como *pork-barrel politics*.<sup>76</sup>

---

73 SARTORI (1996 : p.77)

74 SARTORI (1996 : p.80)

75 SARTORI (1996 : p.80)

76 SARTORI (1996 : pp.81-82)

## CAPÍTULO II - VOTO DISTRITAL

ARANTES explana que o voto distrital *“tem sua raiz na representação territorial existente no período medieval. Desde o século XIII os delegados dos Condados eram convocados pelo Rei da Inglaterra para dar seu consentimento aos novos impostos a serem cobrados. A representação majoritária (distrital) está fortemente vinculada à noção de representação territorial”*.<sup>77</sup>

Afirma TEIXEIRA<sup>78</sup> que, em cada País, as unidades eleitorais básicas têm denominações próprias: no Reino Unido, *constituency*; nos Estados Unidos, *district*; na França, *circonscription*. O autor propôs a noção de distrito eleitoral como sendo a unidade territorial básica na qual os votos são transformados em cadeiras.

Cada distrito consubstancia-se em uma pequena circunscrição, que pode ser definida sob diversos parâmetros, mais ou menos artificiais, de base política, geográfica e administrativa. Nos países com representação proporcional, os distritos tendem a seguir o traçado das unidades nacionais (províncias, estados e regiões). Por outro lado, quando se adota o sistema majoritário tal coincidência é menos usual.<sup>79</sup>

ARAS, por sua vez, estabelece que *“circunscrições são unidades geográficas destinadas à organização do eleitorado no território”*.<sup>80</sup> Ao passo, que os distritos seriam subdivisões das circunscrições.

FINER<sup>81</sup> demonstra que o número médio de eleitores que vem a constituir um distrito eleitoral pode variar bastante:

País	Nº médio de habitantes
Grã-Bretanha (Distrito uninominal)	70.000
França (Distrito uninominal)	62.000
Alemanha de Weimar (representação proporcional)	1.800.000
Estados Unidos (Distrito uninominal)	320.000

77 ARANTES (2007 : p.26)

78 TEIXEIRA (2003 : p.8)

79 TEIXEIRA (2003 : p.8)

80 ARAS (2006 : p.92)

81 FINER (1954 : p.239)

Bélgica (representação proporcional)	40.000
--------------------------------------	--------

O número de representantes que pode ser eleito em um determinado distrito corresponde a sua magnitude(M). O estado do Ceará, por exemplo, elege vinte e dois deputados federais, logo é um distrito de magnitude igual a vinte e dois (M=22).

Existe uma associação entre o modelo de representação e a magnitude do distrito eleitoral. Os sistemas majoritários são, em geral, utilizados em distritos de um representante (M=1) – uninominais - embora existam variantes utilizadas em distritos com  $M > 1$  - plurinominais. Já os sistemas proporcionais necessitam de distritos com mais de um representante (M>1), pela impossibilidade de distribuir proporcionalmente uma única cadeira entre os concorrentes, como em um modelo majoritário.<sup>82</sup>

Nos sistemas proporcionais, quanto maior for a magnitude do distrito eleitoral, maiores serão as chances de representação dos partidos minoritários e maior será a proporcionalidade na relação votos/cadeiras em uma determinada eleição.<sup>83</sup> A doutrina especializada ensina que só a partir de seis representantes que a representação proporcional pode efetivamente ocorrer.

Segundo LIMONGI,<sup>84</sup> o voto distrital pode ser classificado em duas categorias, podendo ser puro ou misto. No primeiro caso, nos distritos aplica-se apenas o sistema majoritário. No segundo caso, dividem-se as vagas parlamentares em duas partes, não necessariamente iguais, aplicando-se a uma o sistema majoritário e à outra o sistema proporcional.

Nesse contexto, CUNHA, a partir da realidade brasileira, estabelece uma diferenciação entre o voto distrital e a eleição distrital:

No voto distrital, o eleitor não tem a liberdade de votar em qualquer um, dentre todos os candidatos; ele só pode votar nos candidatos inscritos pelo seu distrito. Ora, isso já existe atualmente no Brasil, nas eleições para a Câmara dos Deputados, em que cada Estado funciona como um grande distrito.<sup>85</sup> A eleição para deputado federal é de âmbito nacional; nela, apresentam-se candidatos em todo o território brasileiro, na sua totalidade; assim, por exemplo, o deputado cearense representa toda a nação e não apenas o povo do Ceará, mas só pode receber votos dos eleitores desse Estado.

---

82 TEIXEIRA (2003 : p.8)

83 NICOLAU (2002 : p.13)

84 NICOLAU (2002 : p.13)

85 É o chamado distrito.

Entretanto, eis uma distinção necessária: a escolha de deputados federais, no Brasil, faz-se atualmente através do *voto distrital*, mas não de *eleição distrital* (ou *sistema distrital*). A eleição seria distrital se as cadeiras correspondentes a cada Estado fossem preenchidas, nessa ordem, pelos candidatos mais votados nesse Estado; os candidatos mais votados teriam garantidos os seus lugares, sem subordinação a qualquer processo de distribuição, divisão de cadeiras, cálculo de quociente partidário, etc.<sup>86</sup>

A uma primeira vista, a diferenciação proposta por CUNHA não tem razão de ser, confunde a divisão funcional/eleitoral de uma região em distritos eleitorais com a aplicação dos sistemas eleitorais proporcionais, majoritários ou mistos nos distritos formados.

Por outro lado, assim como CUNHA, há quem defenda que uma eleição distrital pressupõe a adoção do sistema majoritário, a exemplo de BARROS, que assim explica:

Por definição, o voto distrital implica necessariamente o sistema majoritário uninominal. O voto distrital seria totalmente distorcido, se fosse combinado com o sistema proporcional. Essas hipóteses distorcidas podem ser imaginadas, mas não devem ser praticadas, pois sua realização não se faria sem provocar a disfunção da representação. Por exemplo, em decorrência da pluralidade de distritos, poder-se-ia cair num congestionamento da representação, com prejuízo da sua funcionalidade e da agilidade. Por outro lado, alargar a circunscrição para diminuir o número de distritos seria sair do espaço do voto distrital e cair no voto por estado ou por região. De modo que, dadas as características definidoras do voto distrital, necessariamente ele tem de ser uninominal e a circunscrição tem de ser exígua. Se não for assim, o voto não será distrital.<sup>87</sup>

Contra-argumenta CINTRA:

É importante assinalar esse fator, pois a terminologia usual entre nós tende a identificar voto distrital com voto por maioria simples em distritos uninominais, como se dá no sistema eleitoral britânico ou norte-americano. Mas é terminologia imprópria e geradora de confusão. Tanto nos sistemas majoritários quanto nos proporcionais, alguma forma de distrito sempre se adota, pois a representação política é de caráter territorial, e não corporativa ou profissional (...). No caso extremo, haverá um único distrito, formado por todo o país, como no citado exemplo de Israel.<sup>88</sup>

Segundo BARACHO, o “*voto distrital é acolhido em Estados nos quais o governo representativo alcançou grande maturidade, como: Alemanha Ocidental, Austrália, Canadá, França, Índia, Inglaterra, Japão, México e Estados Unidos*”.<sup>89</sup>

A votação distrital é também adotada na Tasmânia, explora HORWILL:

---

86 LIMONGI (2005 : p.6)

87 BARROS (2002)

88 CINTRA (2000 : p.6)

89 BARACHO (1983 : p.132)

Tasmania is divided into five electoral Districts for elections to the State Parliament. The Districts average seventy miles north to south, and eight miles east and west. Each electoral Districts forms one political constituency, which is represented in the State Parliament by six members.<sup>90</sup>

A mesma sistemática de votação em distritos foi assimilada pela Constituição Argentina (art. 45):

Art. 45.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado.<sup>91</sup>

A Wikipédia traz alguns detalhes acerca da realidade de alguns países que adotam o voto distrital:

Estados Unidos - A Câmara dos Representantes possui 435 membros, escolhidos pelo sistema distrital puro. Cada distrito elege um deputado por maioria simples. Os parlamentares têm mandato de dois anos.

Reino Unido - Os 646 membros do Parlamento britânico são eleitos por voto distrital com maioria simples, como nos Estados Unidos. A diferença é que o mandato é maior (5 anos) e pode ser interrompido se o primeiro-ministro convocar eleições.

Itália - Há uma lista para cada uma das 26 circunscrições em que os distritos são organizados.

França - O voto é distrital puro, mas há dois turnos na eleição dos deputados. No primeiro, ganha quem conseguir mais da metade dos votos, desde que a votação seja equivalente a pelo menos 25% do eleitorado inscrito. No segundo turno, só concorre quem teve pelo menos 10% dos votos no primeiro e ganha o mais votado.

Alemanha - O sistema é misto. Os deputados são eleitos pelos distritos, onde ganha o mais votado. Os eleitores também votam em listas dos partidos. O voto na legenda serve para calcular o espaço a que cada partido terá direito no Parlamento.<sup>92</sup>

No caso brasileiro, o Deputado Federal, em se tratando de parlamentar encarregado de assuntos nacionais, o que justificaria a sua escolha ocorrer no âmbito estadual e não no nacional? Responde CINTRA:

Quando Assis Brasil propugnou pela adoção do princípio proporcional no País, recuou ante a ideia de ter deputados eleitos no país como um todo, porque esbarrou na realidade concreta do federalismo brasileiro. Apesar de que nossos Estados sejam, em geral, distritos de elevadas dimensões, mesmo assim permitem uma

90 HORWILL (1925 : p.23)

91 CAMPOS (1981 : p.52)

92 [http://pt.wikipedia.org/wiki/Voto\\_distrital](http://pt.wikipedia.org/wiki/Voto_distrital)

proximidade muito maior com o eleitor do que a teriam deputados com votos espalhados em todo o território nacional.

Na prática, se tivéssemos no Brasil deputados nacionais, ou seja, eleitos não nos Estados e Territórios, mas no território nacional como um todo, seus votos certamente se concentrariam em determinada parte desse território. Seriam, portanto, distritalizados de fato. Isso já ocorre hoje, dentro de cada Estado. Os deputados teoricamente são eleitos na circunscrição do Estado, mas os votos de muitos deles se concentram num conjunto de municípios vizinhos.

A questão do federalismo, com a qual esbarrou Assis Brasil, leva-nos a outro argumento para que o voto seja distritalizado, em vez de conferido nacional ou estadualmente. É que, além de permitir um estreitamento do vínculo eleitor-representante, o voto conferido a um candidato distrital recupera uma ideia antiga, muito viva nos sistemas eleitorais do tipo anglo-saxão: uma vez eleito, o deputado passa a representar o distrito inteiro, não apenas a facção que o elegeu. Ele representa uma comunidade territorialmente localizada, fala por ela, independentemente das divisões internas que esta contenha. Os proporcionalistas extremados tendem a desconhecer essa faceta mais tradicional da ideia de representação, segundo a qual uma autoridade eleita, um prefeito, por exemplo, fala por todos os municípios e não apenas pelos que nele votaram. Nessa visão, o prefeito representa o município e não apenas os eleitores de seu partido.<sup>93</sup>

De fato, a grande vantagem do voto distrital apontada pela doutrina é o aumento do vínculo entre eleitores e representantes, o que permite um acompanhamento mais próximo das atividades desenvolvidas pelo eleito, conferindo mais legitimidade ao parlamento.

Sintetiza BARROS, afirmando que *“o voto distrital favorece a coesão e o diálogo entre eleitores e eleitos, permitindo até mesmo a cobrança muito rigorosa dos eleitores sobre o comportamento dos eleitos”*.<sup>94</sup>

CERQUEIRA<sup>95</sup>, por sua vez, salienta que a votação distrital é o único sistema que possibilita a prática norte-americana do “recall”, ou voto revocatório de mandato, que permite aos eleitores revogar, por meio de plebiscito, o mandato do deputado, ante sua má atuação.

Outra vantagem aventada por CINTRA é que o voto distrital reduz os custos exorbitantes das campanhas eleitorais, pois a necessidade de a disputa eleitoral abranger territórios vastos *“aumenta imensamente o custo das eleições e provavelmente induz a entrada nos prélios eleitorais do grande poder econômico, com o que se corrompe o caráter da representação política”*.<sup>96</sup> Diminuí também o desgaste dos candidatos, desobrigando-os a percorrer longas distâncias, quando das campanhas.

---

93 CINTRA (2000 : pp.6-7)

94 BARROS (2002)

95 CERQUEIRA (2004 : p.45-50)

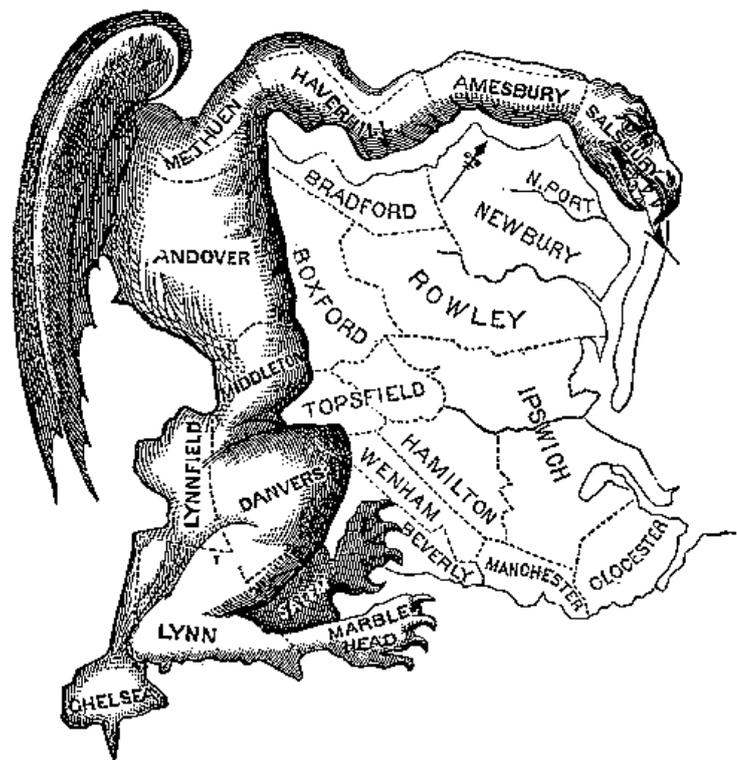
96 CINTRA (2000 : pp.6-7)

Outros autores, como BARROS, salientam que o voto distritalizado possui uma faceta perigosa:

Não são poucos os que advertem sobre o alto potencial corruptivo do voto distrital. Esse perigo aumenta nos países em desenvolvimento, nos quais a falta de maturidade cultural e a pobreza podem acumular-se com o apequenamento das circunscrições eleitorais para facilitar o mercadejamento de votos, bem como o desenvolvimento de um coronelismo distrital, reavivando procedimentos políticos, já em extinção, baseados no poder econômico ou no temor reverencial. Nesse sentido são ilustrativos certos exemplos recentes de candidatos que se mudaram para circunscrições eleitorais mais remotas, menores, de menor maturidade cultural ou estabilidade econômica, buscando ganhar ali eleições majoritárias ou até mesmo proporcionais com uma vitória fácil que não teriam na sua terra de origem ou noutra terra mais desenvolvida, mais amadurecida e mais ampla. Tem ocorrido que alguém transfira seu domicílio eleitoral para outro Estado remoto da Federação, pretendendo eleger-se por lá. Evidentemente, o poder econômico facilita esses engodos. Por isso mesmo, é que até os adeptos do voto distrital não deixam de *ad cautelam* propô-lo sob uma forma mista. Não se chega a ter a coragem de propor um voto distrital integral: sempre se fala em voto distrital misto, reservando pelo menos a metade para a manutenção do regime proporcional.

A adoção do voto distrital puro, reflete alguns pensadores, traz a mesma desvantagem dos sistemas majoritários, qual seja, a falta de representação das minorias. Se apenas um candidato é escolhido por distrito, então apenas um partido será representado, muito embora haja a possibilidade de representação das minorias, quando, em um dado distrito, a minoria regional seja a maioria local/distrital. Outra crítica é que o voto distrital pode criar deputados locais despreocupados com assuntos nacionais e internacionais que não digam respeito ao seu distrito.

Questão problemática também referente à votação distrital é a possibilidade de manipulação, quando da demarcação dos distritos, orientada a produzir deliberadamente pluralidade que vençam as eleições. Salienta SARTORI que, nos Estados Unidos, o nome tradicional para essa prática é *gerrymandering*, denomina-



THE BETTMANN ARCHIVE

GERRYMANDER, a fictional creature based on the shape of an electoral district of Massachusetts, as set up for political reasons.

ção derivada do nome de um governador de Massachusetts, Elbridge Gerry, que em 1812 maliciosamente teve a ideia de delinear um distrito, que no mapa se assemelhava a uma salamandra, para reunir seus eleitores e dispersar os da oposição. Trata-se de uma manipulação que beira à fraude, mas que, à época, foi ratificada pelo judiciário americano. Por outro lado, há que se assinalar que tal prática já foi usada para garantir representação de minorias.<sup>97</sup>

---

97 SARTORI (1996 : p.35)

## **CAPÍTULO III - EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS ELEITORAIS ADOTADOS NO BRASIL**

Para o debate acerca da reforma do sistema eleitoral brasileiro, importante que discorramos, mesmo que brevemente, acerca da evolução dos sistemas eleitorais adotados no país ao longo de nossa história. Para isso, preciosas são as obras: “*A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*” de Manoel Rodrigues Ferreira; “*O Voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*” de Walter Costa Porto; e, “*História do Voto no Brasil*” de Jairo Nicolau.

Dentro da proposta deste trabalho, o norte orientador desse percurso será a análise dos sistemas eleitorais adotados, sobretudo, no que tange à escolha dos deputados. Não serão feitas maiores considerações históricas.

### **3.1. SISTEMAS ELEITORAIS DO BRASIL COLONIAL**

Com fim da Idade Média e a derrocada do feudalismo, surgiram os estados-nação. O poder estava distribuído entre os reinos, cujos reis possuíam poder vitalício e hereditário, e as câmaras das repúblicas das vilas e cidades, em que havia eleições regulares. Em 1128, Portugal foi o primeiro Estado-nação a surgir nesses moldes na Europa, na cidade de Guimarães.<sup>98</sup> Em 1549, surge oficialmente o Estado do Brasil, com capital em Salvador, Bahia, sendo instituído o Governo-Geral, que subordinava todas as capitanias hereditárias.

Nesse período, ensina FERREIRA<sup>99</sup>, a eleição para os cargos (juízes, vereadores e procuradores das câmaras municipais) das repúblicas das vilas e cidades era disciplinada pelo “*Código Eleitoral da Ordenação do Reino*”. Tais representantes tinham mandato de um ano, porém, não havia eleições todos os anos, eram feitas a cada três anos. De modo que em uma mesma eleição eram eleitos três conselhos: um para cada ano.

O sufrágio era universal, não havendo qualificação prévia de eleitores, e nem restrições ao seu exercício. A plebe (cidadãos) tinha o direito de votar,

---

98 FERREIRA (2001 : p.6)

99 FERREIRA (2001 : p.17)

entretanto, só podiam ser votados os que pertenciam à nobreza das vilas e cidades (homens bons ou republicanos).

Os cidadãos escolhiam seis homens bons (eleitores do segundo grau), os quais elaboravam a lista dos homens bons aptos a exercerem os ofícios da Câmara (juízes, vereadores e procuradores) para os três anos seguintes. Em suma, essas seis pessoas eram divididas em três grupos de duas pessoas. Cada grupo elaborava uma lista com os nomes dos “homens bons” que deveriam exercer cada cargo. Feitas as listas, elas eram entregues ao juiz mais antigo, o qual iria “conciliar” as listas. Em outras palavras, caberia ao juiz escolher os oficiais da Câmara a partir das listas elaboradas pelos eleitores de segundo grau. O ouvidor, ao receber a comunicação dos eleitos, iria verificar nos seus assentamentos se eles podiam ou não ocupar os cargos.<sup>100</sup>

Em março de 1821, explana FERREIRA<sup>101</sup>, ocorreram as primeiras eleições gerais no Brasil para a eleição dos deputados para as Cortes Gerais de Lisboa. Foi adotada a lei eleitoral estabelecida pela Constituição espanhola de 1812 com pequenas modificações, que dispunha que cada província poderia eleger um deputado para cada trinta mil habitantes. Na época, coube ao Brasil eleger 72 parlamentares. Seria essa a primeira eleição geral a ser realizada no Brasil, pois, até então, as eleições em nosso país tinham um caráter puramente local, para a eleição dos oficiais das câmaras.

O povo brasileiro foi convocado por D. João VI para a eleição dos representantes às Cortes de Lisboa por meio de Decreto, assinado em 7 de março de 1821. Juntamente com esse decreto, foram expedidas as *“Instruções para as eleições dos deputados das Cortes, segundo o método estabelecido na Constituição Espanhola, e adotado para o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve”*.<sup>102</sup>

As Instruções eram uma espécie de lei eleitoral. O art. 32 dessa instrução assim assentava:

Cada província há de dar tantos deputados quantas vezes contiver em sua povoação o número de 30.000 almas e que se por fim restar um excesso que chegue a 15.000 almas, dará mais um deputado, e não chegando o excesso da povoação a 15.000 almas, não se contará com ele.

---

100 FERREIRA (2001 : pp.9-12)

101 FERREIRA (2001 : p.20)

102 Título do referido Decreto de 7 de março de 1821.

Essa lei inaugurou um sistema que permitia a eleição em quatro graus, o que diferia do Código Eleitoral das Ordenações, que determinava somente dois graus. Essa primeira eleição geral foi realizada em quatro etapas: 1) cabia ao povo escolher os eleitores-compromissários; 2) esses compromissários elegiam os eleitores da paróquia; 3) os eleitores da paróquia escolhiam os eleitores de comarca; 4) e, finalmente, os eleitores da comarca elegiam os deputados.

Nas freguesias, os compromissados eram eleitos à *“pluralidade de votos”*. Seguia-se à eleição do eleitor ou eleitores paroquiais, *“ficando eleitos aqueles que reunirem mais de a metade dos votos”*. Nas juntas eleitorais das comarcas, *“ficará eleito aquele que tiver, quando menos a metade dos votos e mais um”*. Se não houvesse essa maioria absoluta, haveria segundo escrutínio para os mais votados. Já nas juntas eleitorais das províncias, em primeiro escrutínio, seriam eleitos os que obtivessem *“a metade dos votos e mais um”*; os que não conseguissem alcançar a maioria absoluta participariam de um segundo escrutínio, em que seriam eleitos aqueles que alcançassem *“pluralidade de votos”*, simplesmente. Por fim, eleitos os deputados, passava-se à eleição dos seus suplentes.<sup>103</sup>

A essa primeira eleição geral seguiu-se uma segunda eleição geral, decorrente de decreto de D. João VI, que determinava que o Reino do Brasil fosse administrado por juntas provisórias. Nos termos do art. 2º do referido Decreto:

Serão eleitos os membros das mencionadas juntas por aqueles eleitores de paróquia da província que puderem reunir-se na sua capital, no prazo de dois meses, contados desde o dia em que as respectivas autoridades da mesma capital receberem o presente decreto.

Na segunda eleição geral, o sistema de votação foi reduzido para três fases, pois os eleitores de paróquia elegeriam diretamente os procuradores-gerais. Seriam considerados eleitos os que tivessem *“maior número de votos entre os nomeados”*, isto é, *“pluralidade de votos”* (maioria relativa), em vez de *“pluralidade absoluta”* (maioria absoluta) exigida pelo Decreto de 7 de março de 1821, para eleição dos deputados às Cortes.<sup>104</sup>

---

103 FERREIRA (2001 : p.17)

104 FERREIRA (2001 : p.24)

Por meio de decreto de 16 de fevereiro de 1822, D. Pedro convocou a terceira eleição geral no Brasil para a eleição dos procuradores das províncias. O decreto trouxe o seguinte sistema eleitoral:

Estes procuradores serão nomeados pelos eleitores de paróquia juntos nas cabeças de comarca cujas eleições serão apuradas pela câmara da capital da província, saindo eleitos afinal os que tiverem maior número de votos entre os nomeados, e, em caso de empate, decidirá a sorte; procedendo-se em todas estas nomeações e apurações na conformidade das Instruções que mandou executar meu augusto pai pelo Decreto de 7 de março de 1821, na parte em que for aplicável e não se achar revogada pelo presente decreto.<sup>105</sup>

Destarte, com alguns temperamentos, as três eleições gerais do Brasil-Colônia foram norteadas basicamente pelo sistema majoritário, sob a inspiração da lei eleitoral estabelecida pela Constituição espanhola de 1812. Lembremo-nos de que as eleições locais, ou seja, municipais, continuavam a ser realizadas pelo código das Ordenações do Reino.

### 3.2. SISTEMAS ELEITORAIS DO BRASIL IMPERIAL

Em 7 de setembro de 1822, o Príncipe Regente, Dom Pedro, declara a Independência do Brasil, instituindo o Império do Brasil. Em 1824, foi outorgada a Constituição de 1824.

No que tange à sistemática eleitoral, afirma FERREIRA<sup>106</sup> que, a grande transformação foi que, com a vitória da Revolução Liberal, o critério para votar e ser votado deixa de ser o fato de pertencer à “*nobreza das vilas e cidades*”, passando a ser exigida uma determinada renda anual medida em dinheiro corrente. De modo que muitos membros da antiga nobreza foram excluídos por não possuírem a renda anual exigida, o que representou uma vitória para o denominado “estado do meio”, formado pela burguesia e profissionais liberais.

Por meio do decreto de 3 de junho de 1822, D. Pedro convocou “*uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa composta de deputados das províncias do Brasil eleitos na forma das Instruções que em conselho se acordarem, e que serão publicadas com a maior brevidade*”.

---

105 FERREIRA (2001 : p.24)

106 FERREIRA (2001 : p.28)

As Instruções supracitadas foram publicadas em 19 de junho de 1822 e constituem a primeira lei eleitoral brasileira, sendo a primeira elaborada especialmente para disciplinar as eleições no Brasil. O sistema era indireto, em dois graus: o povo escolhia os eleitores, os quais, por sua vez, iriam eleger os deputados. A eleição era para a escolha de deputados à Assembleia Geral. Não havia assembleias provinciais nem tampouco partidos políticos.<sup>107</sup>

Na eleição paroquial, seriam eleitos os que alcançassem a “*pluralidade de votos*” (maioria relativa). Os eleitores de paróquia, quinze dias após a eleição, deviam achar-se nas “*cabeças de distritos*” a que pertencessem para a eleição dos deputados da província. A lei eleitoral relacionava os distritos de cada Província do Brasil<sup>108</sup>. Eram declarados eleitos os que “*maior número de votos reunirem*”.

Em 25 de março de 1824, D. Pedro I outorga ao povo brasileiro a sua primeira Constituição. Para compreensão do sistema eleitoral adotado, destacam-se da Constituição Imperial os seguintes dispositivos:

Art. 10. Os poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial.

(...)

Art. 14. A Assembleia Geral compõe-se de duas câmaras: ou Câmara de Deputados, e Câmara de Senadores, ou Senado.

(...)

Art. 17. Cada legislatura durará quatro anos, e cada sessão anual, quatro meses.

(...)

Art. 41. Cada Província dará tantos Senadores, quantos forem metade de seus respectivos deputados.

(...)

Art. 43. As eleições (dos senadores) serão feitas pela mesma maneira, que a dos deputados, mas em listas tríplexes, sobre as quais o imperador escolherá o terço na totalidade da lista.

(...)

Art. 71. A Constituição reconhece e garante o direito de intervir todo o cidadão nos negócios da sua província, e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares.

Art. 72. Este direito será exercitado pelas câmaras dos distritos, e pelos conselhos, que com o título de Conselho-Geral da Província se devem estabelecer em cada província, onde não estiver colocada a capital do Império.

Art. 73. Cada um dos conselhos-gerais constará de 21 membros nas províncias mais populosas, como sejam: Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, e nas outras, de treze membros.

Art. 74. A sua eleição se fará na mesma ocasião, e da mesma maneira que se fizer a dos representantes da Nação, e pelo tempo de cada legislatura.

(...)

Art. 90. As nomeações dos deputados e senadores para a Assembleia Geral, e dos membros dos Conselhos Gerais das Províncias serão feitas por eleições indiretas,

107 FERREIRA (2001 : p.33)

108 Os distritos da Província de São Paulo, por exemplo, eram: cidade de São Paulo, Santos, Itu, Curitiba, Paranaguá e Taubaté. (FERREIRA, 2001, p.27)

elegendo a massa dos cidadãos ativos, em Assembleias Paroquiais, os eleitores de província, e estes os representantes da Nação e província.

(...)

Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao imperador, como chefe supremo da nação, e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos.

(...)

Art. 121. O imperador é menor até a idade de 18 anos completos.

Art. 122. Durante a sua menoridade, o Império será governado por uma Regência, a qual pertencerá ao parente mais chegado do imperador, segundo a ordem da sucessão, e que seja maior de vinte e cinco anos.

Art. 123. Se o imperador não tiver parente algum que reúna estas qualidades será o Império governado por uma Regência permanente, nomeada pela Assembleia Geral, composta de três membros, dos quais o mais velho em idade será o presidente.

(...)

Art. 165. Haverá em cada província um presidente nomeado pelo imperador, que o poderá remover, quando entender que assim convém ao bom serviço do Estado.

(...)

Art. 167. Em todas as cidades, e vilas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se criarem, haverá câmaras, às quais compete o governo econômico, e municipal das mesmas cidades e vilas.

Art. 168. As Câmaras serão eletivas e compostas do número de vereadores que a lei designar, e o que obtiver o maior número de votos será presidente.<sup>109</sup>

Instaurou-se um regime com eleições indiretas em dois graus. Num primeiro momento, os eleitores de 1º grau escolhiam os eleitores de província (de 2º grau). Estes poderiam ser eleitos e votar na eleição dos deputados, senadores e membros dos conselhos de província. A apuração dos escrutínios era norteadada pela “*pluralidade relativa de votos*”.<sup>110</sup>

No dia seguinte à outorga da Constituição do Império, D. Pedro convoca eleições gerais para a Assembleia Legislativa, bem como expede *Instruções* disciplinando a realização dessas eleições, sendo reconhecida como a nova lei eleitoral do Brasil.

A lei eleitoral de 26 de março de 1822 não apresentava grandes novidades. O colégio eleitoral passava a eleger os senadores. Cada eleitor organizava uma lista tríplice de senadores a eleger. O imperador, do número total de cidadãos eleitos, escolheria o terço, nos termos da Constituição Imperial.

Para exemplificar o funcionamento do sistema eleitoral, citemos o exemplo das eleições da província de São Paulo:

A Província de São Paulo elegia quatro senadores. Em cada colégio eleitoral, dos seis da Província de São Paulo, cada eleitor escrevia, numa folha de papel (cédula), o nome de doze pessoas em quem votava. Em seguida a cada nome, era obrigado a

<sup>109</sup> Constituição do Império do Brasil de 1824.

<sup>110</sup> FERREIRA (2001 : pp.35-36)

declarar “a idade, emprego ou ocupação, e rendimento” (art. 6º, capítulo V). Pois, para ser eleito senador, o cidadão devia ter idade mínima estabelecida na Constituição, e ter rendimento líquido anual superior a oitocentos mil réis.

Terminada a votação, imediatamente procedia-se à contagem dos votos, sendo eleitos por “pluralidade relativa”.

(...)

No dia seguinte, o colégio eleitoral reunia-se novamente para eleger os deputados. A eleição desenvolvia-se exatamente como no dia anterior, para senadores. No dia seguinte, o colégio eleitoral reunia-se a fim de eleger os membros dos conselhos provinciais. Procedia-se à eleição exatamente como no dia anterior.

Recebidos, na capital da província, pela Câmara Municipal, os resultados das eleições nas “cabeças de distrito”, era feita a apuração final. Eram eleitos por “pluralidade relativa”. A lista dos senadores eleitos era enviada pela Câmara à para que o Imperador escolhesse o terço dessa lista tríplice.<sup>111</sup>

Em 1º de outubro de 1828, o imperador publica um Decreto dispondo acerca das eleições de vereadores às câmaras municipais, o qual substituiu as Ordenações do Reino, que eram aplicadas até então. As grandes novidades inauguradas por esta Lei foram: a instituição de eleições diretas (em um só grau) para os cargos municipais e a necessidade de inscrição prévia dos eleitores.<sup>112</sup>

No que tange ao escrutínio, a lei em análise determinava que findos os trabalhos, eram apurados os votos. Terminada a apuração, no termos do art. 168, “os que obtiverem maior número de votos serão os vereadores. A maioria dos votos designará qual é o presidente”. Ressalta-se que nesta lei, as palavras “pluralidade relativa”, “maior número de votos”, ou “maioria dos votos” eram sinônimas. A distinção se estabelecia entre os sintagmas “pluralidade relativa” e “pluralidade absoluta”.<sup>113</sup>

A Lei nº 16 de 12 de agosto de 1834 foi a terceira lei eleitoral do império brasileiro e dispôs acerca da eleição do regente, fazendo algumas alterações no texto constitucional. Nos termos dessa lei, caberia aos eleitores de 2º grau eleger também o regente, *in verbis*:

Art. 28. O presidente do Senado, tendo recebido as atas de todos os colégios, abri-las-á em assembleia geral, reunidas ambas as câmaras, e fará contar os votos: o cidadão que obtiver a maioria destes será o regente. Se houver empate, por terem obtido o mesmo número de votos, dois ou mais cidadãos, entre eles decidirá a sorte.

Art. 29. O Governo-Geral marcará um mesmo dia para esta eleição em todas as províncias do Império.

As Instruções de 4 de maio de 1842 se constituíram na nova lei eleitoral brasileira, disciplinando como se dariam as eleições gerais e provinciais do

111 FERREIRA (2001 : pp.34-35)

112 FERREIRA (2001 : p.39)

113 FERREIRA (2001 : pp.39-40)

Brasil. Finda a eleição, a própria mesa procedia imediatamente à contagem dos votos. Cada cédula teria tantos nomes, quantos os eleitores de 2º grau a eleger, que por sua vez procediam à eleição dos deputados, senadores e membros das assembleias legislativas provinciais, nos moldes da Lei de 26 de março de 1824, isto é, nas cabeças de distrito.<sup>114</sup>

O Capítulo I da referida lei intitulava-se “Do alistamento dos cidadãos ativos e dos Fogos<sup>115</sup>”, representando a primeira vez no Brasil foi feito um capítulo especialmente para tratar do alistamento de eleitores. Estabeleceu-se o alistamento prévio e de ofício, proibindo-se o voto por procuração.<sup>116</sup>

Uma nova lei eleitoral foi decretada pelo imperador em 19 de agosto de 1846, revogando todas as leis/instruções anteriores, que tratavam de matéria eleitoral. A eleição continuaria a ser indireta (em dois graus) e não-secreta. A nova lei tinha aplicabilidade também nas eleições das autoridades municipais (juizes de paz e câmaras municipais). A realização das eleições é idêntica ao da lei anterior.<sup>117</sup>

Consoante dispunha o art. 56 dessa nova lei: realizada a eleição primária (1º grau), era feita a apuração, que seria *“regulada pela pluralidade relativa de votos. Os que tiverem a maioria dos votos eram declarados eleitores da paróquia”*.

Num segundo momento, realizavam-se as eleições paroquiais, nas cabeças dos distritos, as quais FERREIRA exemplifica:

A Província de São Paulo dava nove deputados. As condições para o cidadão poder ser deputado eram as mesmas das leis anteriores. Cada eleitor escrevia, numa folha de papel, nove nomes das pessoas em quem votava, devendo constar residência e emprego de cada uma. Feita a apuração, seria organizada uma lista geral de votação e lavradas atas, cujas cópias seriam remetidas à Câmara da capital, ao presidente da província, e aos ministros do Império, todas pelo correio.<sup>118</sup>

Dois meses depois de recebidos os resultados das eleições paroquiais, realizava-se a apuração geral na capital da província. Sendo que, nos termos do art. 88, a *“pluralidade relativa regulará a eleição, de maneira que serão declarados*

---

114 FERREIRA (2001 : pp.42-44)

115 Art. 62. Por fogo, entende-se a casa, ou parte dela em que habita independentemente uma pessoa, ou família; de maneira que um mesmo edifício pode ter dois ou mais fogos.

116 FERREIRA (2001 : p.44)

117 FERREIRA (2001 : p.43)

118 FERREIRA (2001 : p.46)

*eleitos os que tiverem a maioria de votos seguidamente*". As expressões "*pluralidade relativa*" e "*maioria de votos*" eram equivalentes.<sup>119</sup>

No dia 19 de setembro de 1855, o imperador assinou o decreto da nova lei eleitoral brasileira elaborada na Assembleia Geral Legislativa. Essa nova Lei não substituiu a Lei Eleitoral de 19 de agosto de 1846, trouxe, na verdade, algumas alterações. Ficou conhecida como a Lei dos Círculos.

Segundo a nova lei, as "*províncias do Império serão divididas em tantos distritos eleitorais quantos forem os seus deputados à Assembleia Geral*". FERREIRA exemplifica a aplicação da nova lei a partir do caso prático da província de São Paulo:

A Província de São Paulo, por exemplo, elegia nove deputados; logo, seria dividida em nove distritos eleitorais, de populações iguais, tanto quanto possível. Cada distrito era formado de diversas freguesias. A eleição continuava a ser pelo sistema indireto, exatamente da maneira determinada pela lei anterior. Isto é, em cada freguesia, os votantes (eleitores de 1º grau) elegiam os eleitores de paróquia (eleitores de 2º grau). Estes se reuniam na cabeça do distrito eleitoral e procediam à eleição de um só deputado (como eram nove distritos na Província de São Paulo, cada distrito elegia um deputado). A eleição, feita pelo colégio eleitoral (2º grau), era secreta. A lei exigia o voto secreto. Apurada a votação num determinado colégio eleitoral, se nenhum candidato obtivesse "maioria absoluta" de votos, no dia seguinte o colégio eleitoral reunir-se-ia e procederia a uma segunda eleição. Mas, somente podiam ser candidatos os quatro mais votados no dia anterior. Se ainda nenhum obtivesse "maioria absoluta" de votos, seria realizada nova eleição no dia seguinte. Mas, nesta terceira eleição, somente poderiam ser candidatos os dois mais votados no dia anterior. Se houvesse empate, decidiria a sorte. O que perdesse seria suplente. Como os membros das assembleias provinciais eram em número bem superior ao de deputados à Assembleia Geral, a lei estabelecia um expediente prático: dividia-se o número de membros da Assembleia Provincial pelo número de deputados à Geral. O quociente daria o número de membros da Assembleia Provincial que seria eleito em cada distrito. Este processo mantinha o número de distritos, não sendo necessário aumentá-los. Assim, a Província de São Paulo, por exemplo, elegia nove deputados à Assembleia Geral, e 36 à Assembleia Provincial. Como havia nove distritos, cada distrito deveria eleger quatro membros do Legislativo Provincial.<sup>120</sup>

A sistemática instituída pela "*Lei dos círculos*" tinha clara inspiração na lei eleitoral francesa de 22 de dezembro de 1789. A influência francesa, em matéria eleitoral, foi marcante durante todo Império brasileiro, uma vez que muitos institutos eleitorais foram exportados da legislação eleitoral francesa, como: o conceito de cidadão ativo (*citoyens actifs*), eleitores de 1º grau; número de eleitores de paróquia como sendo "*um por 100 fogos*"; o conceito de escrutinador (*scrutateur*); a exigência de uma renda anual líquida para ser eleitor de 1º grau; dentre outras.<sup>121</sup>

119 FERREIRA (2001 : p.47)

120 FERREIRA (2001 : pp.49-50)

121 FERREIRA (2001 : p.50)

Em 18 de agosto de 1860, foi editada nova Lei eleitoral, que estabeleceu que as “*províncias do Império serão divididas em distritos eleitorais de três deputados cada um*”, revogando, pois, a Lei dos Círculos. Voltemos ao exemplo de São Paulo:

Nessas condições, São Paulo, que elegia nove deputados, deveria ser dividido em três distritos, cada distrito elegendo três deputados. A alteração foi unicamente quanto à eleição dos deputados e membros dos legislativos provinciais. Os três deputados seriam eleitos num só escrutínio por maioria relativa de votos (§ 4º).

Assim, os eleitores de 1º grau elegiam os eleitores de paróquia (2º grau), e estes, reunidos na cabeça de distrito, elegiam três deputados. A lei em referência determinava, também, que para cada 30 eleitores de 1º grau haveria um eleitor de 2º grau.

Quanto aos membros das assembleias legislativas provinciais, seu número total a eleger seria dividido pelo número de distritos; o quociente era o número de membros a serem eleitos em cada distrito.

(...)

A propósito, vejamos como o Decreto de 18 de agosto de 1860 organizou a Província de São Paulo eleitoralmente.

Os três distritos eleitorais eram: capital, Taubaté, Mogi-mirim. Cada um elegia três deputados gerais e 12 membros da Assembleia Provincial.

O primeiro distrito (capital) tinha dez colégios eleitorais, a saber: capital, Mogi das Cruzes, São Roque, Bragança, Atibaia, Itu, Porto Feliz, Sorocaba, Iguape, São Sebastião. Cada colégio eleitoral era formado de freguesias. Por exemplo, as freguesias do colégio eleitoral de Bragança eram: Bragança, Nazaré e Socorro.<sup>122</sup>

Diante dos questionamentos ao sistema de escolha indireto, do crescimento das fraudes eleitorais e do problema de representação das minorias, surgindo, inclusive, a discussão acerca da adoção da representação proporcional, foram feitas reformas na legislação eleitoral por meio do Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875, que não substituiu o Decreto nº 387 de 1846 (que era uma lei eleitoral geral), apenas o alterou. A nova lei foi regulamentada pelo Decreto nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876, que na verdade era uma compilação de toda legislação eleitoral vigente, sendo conhecida como “*Lei do Terço*”.<sup>123</sup>

Uma novidade expressiva para evolução da legislação eleitoral brasileira, que foi introduzida por esta nova lei, foi a criação do título eleitoral para os eleitores de paróquia (1º grau). O voto era secreto e os analfabetos podiam votar, pois não se exigia nenhuma assinatura. Quanto às eleições, retornou-se ao sistema antigo de eleições por província, acabando com os sistemas de distritos. As eleições

---

122 FERREIRA (2001 : pp.51-52)

123 FERREIRA (2001 : p.66)

continuaram indiretas, exceto no âmbito municipal que eram diretas (um só grau). Não havia ainda disciplinamento sobre os partidos políticos.<sup>124</sup>

Instaurou-se o seguinte sistema de eleições:

Cada eleitor somente podia votar em um número de nomes equivalentes a dois terços das cadeiras a serem eleitas. Assim, por exemplo, São Paulo tinha o direito de eleger nove deputados à Assembleia Geral e 36 à Assembleia Provincial. De acordo com a lei, os eleitores (de 2º grau) deviam organizar suas chapas com seis nomes (dois terços de nove), e 24 nomes (dois terços de 36), respectivamente. O partido vitorioso (ou coligação) somente poderia preencher dois terços dos cargos eletivos. O resto, isto é, o terço que faltasse, seria preenchido pela minoria, ou seja, o partido (ou coligação) que tivesse obtido menos votos.<sup>125</sup>

Há que se ressaltar que o sistema inaugurado pela “Lei do Terço” não era proporcional. Havia apenas a divisão dos cargos em dois terços para a maioria e um terço para a minoria (voto limitado).

As lutas do Partido Liberal pela instituição das eleições diretas prosseguiram, até que D. Pedro II cedeu à pressão e concordou com as eleições diretas. Saraiva, que já tinha organizado um esquema da nova lei eleitoral e do qual já havia dado conhecimento ao imperador, encarregou Ruy Barbosa de redigir a nova lei eleitoral. O projeto, após a aprovação pela Câmara dos Deputados e Senado, foi levado, no dia 9 de janeiro de 1881, à sanção do imperador, sendo sancionado pelo Decreto nº 3.029.<sup>126</sup>

A Lei Eleitoral de 9 de janeiro de 1881 (também chamada Lei Saraiva ou Lei do Censo) foi regulamentada pelo Decreto nº 8.213, de 13 de agosto de 1881. Em seu art. 1º já assentava a sistemática das eleições diretas pela primeira vez no Brasil, *in verbis*:

Art. 1º. As nomeações dos senadores e deputados para a Assembleia Geral, membros das assembleias legislativas provinciais, e quaisquer autoridades eletivas serão feitas por eleições diretas, nas quais tomarão parte todos os cidadãos alistados eleitores de conformidade com esta lei.

O voto era secreto, não havendo ainda registro de partidos políticos, nem de candidatos, nem de chapas de candidatos. O sistema de eleição por distritos foi retomado, consoante determina o art. 17 da nova lei:

---

124 FERREIRA (2001 : p.66)

125 FERREIRA (2001 : p.66)

126 FERREIRA (2001 : p.70)

Art. 17. As províncias serão divididas em tantos distritos eleitorais quantos forem os seus deputados à Assembleia Geral, atendendo-se quanto possível à igualdade da população dentre os distritos de cada província, e respeitando-se a contiguidade do território e a integridade do município.

Destarte, cada distrito teria o direito de escolher um deputado à Câmara dos Deputados. Estaria eleito o candidato à Câmara dos Deputados o candidato que obtivesse a maioria dos votos na eleição. Caso contrário, haveria um segundo turno com os candidatos mais votados.

Destaca-se o art. 178 da “Lei Saraiva”:

Art. 178. Não se considerará eleito deputado à Assembleia Geral o cidadão que não reunir maioria absoluta dos votos dos eleitores, que concorrerem à eleição.

No caso das eleições para a Assembleia Provincial, embora cada distrito pudesse eleger mais de um candidato, o eleitor poderia votar somente em um candidato. Apregoava o art. 183 que a razão entre o número de eleitores com direito de votar e o número de membros da Assembleia Provincial que o distrito iria eleger resultaria no quociente eleitoral exigido para a eleição de um candidato. Caso candidatos suficientes não tivessem alcançado o quociente eleitoral para preencher todos os cargos eletivos disponíveis, deveria ser realizada nova eleição somente para os mais votados, num número de candidatos equivalente ao dobro de lugares a serem preenchidos. Nessa segunda eleição, a maioria necessária seria relativa, e não absoluta.<sup>127</sup>

Como os cargos de senadores eram vitalícios, eleições só eram feitas quando se aumentavam as vagas para o Senado ou ante a morte de algum senador. Conforme dispõe a Constituição Imperial, a escolha era feita pelo eleitorado em lista tríplice. Ao imperador (Poder Moderador), cabia escolher um dos três cidadãos mais votados.

Em 14 de outubro de 1887 foi sancionada a última Lei Eleitoral do Império pela princesa Isabel. Em suma, apenas modificava a “Lei Saraiva”, alterando o sistema das eleições dos membros das assembleias legislativas, provinciais e dos vereadores das câmaras municipais. Retornou-se à Lei do Terço no que concerne às eleições dos vereadores e membros das assembleias legislativas, dentro do sistema de distritos. O objetivo era assegurar a representação às minorias.

---

127 FERREIRA (2001 : p.71)

NICOLAU<sup>128</sup> elabora um quadro sintetizador das características das eleições no começo e no fim do Império:

<b>Começo do Império (1824)</b>	<b>Fim do Império (1881)</b>
Qualificação feita no dia da eleição	Qualificação prévia, organizada pelo juiz
Voto indireto	Voto direto
Cédula identificada com a assinatura do eleitor	Sigilo do voto: a cédula passou a ser inserida em um envelope
Não era necessária a apresentação de provas documentais para comprovar a renda	Era necessária a apresentação de provas documentais para comprovar a renda
Eleição é feita no interior da igreja, após a missa	As missas são dispensadas
O eleitor pode mandar sua cédula por intermédio de outro	É exigida a presença do eleitor no local de votação
Não há título de eleitor	Há título de eleitor
Não há inscrição prévia de partidos e candidatos	Não há a inscrição prévia de partidos e candidatos

No que tange aos sistemas eleitorais utilizados para a Câmara dos Deputados durante o Império (1824 a 1889), NICOLAU<sup>129</sup> elabora outro quadro comparativo:

<b>Vigência<sup>130</sup></b>	<b>Circunscrição<sup>131</sup></b>	<b>Quantidade de votos<sup>132</sup></b>	<b>Sistema eleitoral</b>	<b>Eleições<sup>133</sup></b>
1824	Província	Tantos quantos fossem as cadeiras da província na Câmara dos Deputados	Maioria simples: os mais votados da província eram eleitos	9
1855	Distrito de um representante	A lei não especifica	Maioria absoluta: se nenhum candidato obtivesse mais de 50% dos votos, era realizada uma nova eleição entre os quatro mais votados; se ainda assim, nenhum obtivesse maioria absoluta, era realizado um novo pleito com os dois mais votados	1

128 NICOLAU (2004 : p. 17)

129 NICOLAU (2004 : p. 23)

130 Quando entrou em vigência.

131 Circunscrição eleitoral (unidade na qual o eleitor podia escolher os seus deputados).

132 Quantidade de nomes em que o eleitor podia votar.

133 Número de legislaturas eleitas.

1860	Distrito de três representantes	A lei não especifica	Maioria simples: os três mais votados do distrito eram eleitos	5
1875	Província	2/3 do número de representantes na Câmara dos Deputados	Maioria simples: os mais votados da província eram eleitos	2
1881	Distrito de um representante	Um voto	Maioria absoluta: se nenhum candidato obtivesse mais de 50% dos votos, era realizada uma nova eleição entre os dois mais votados	4

### 3.3. SISTEMAS ELEITORAIS DO BRASIL-REPÚBLICA

Em 15 de novembro de 1889, aconteceu a Proclamação da República, liderada pelo Marechal Deodoro da Fonseca. Nos primeiros cinco anos, o Brasil foi governado por militares. Deodoro da Fonseca tornou-se Chefe do Governo Provisório. Em 1891, renunciou e quem assumiu foi o vice-presidente Floriano Peixoto. O período que vai de 1889 a 1930 é conhecido como a República Velha.

Já em 19 de novembro de 1889, o Marechal Deodoro da Fonseca expede o Decreto nº 6 do governo provisório, determinando de maneira expressa o sufrágio universal masculino, excluindo os analfabetos:

Art. 1º. Consideram-se eleitores, para as câmaras gerais, provinciais e municipais, todos os cidadãos brasileiros, no gozo dos seus direitos civis e políticos, que souberem ler e escrever;

Art. 2º. O Ministério do Interior, em tempo, expedirá as Instruções e organizará os regulamentos para a qualificação eleitoral.

Em 8 de fevereiro de 1890, foi expedido o Decreto nº 200-A, que basicamente dispunha sobre os que podiam ou não votar. Para a expedição do título de eleitor, não havia mais a necessidade de comprovação de renda. A palavra paróquia foi substituída por município. Havia penalidade para os crimes de natureza eleitoral.<sup>134</sup>

<sup>134</sup> FERREIRA (2001 : pp.79-80)

No dia 23 de junho de 1890, pelo Decreto nº 511, foi publicada uma lei geral sobre as eleições da República, que foi chamada de Regulamento Alvim. Quanto ao processo de eleição, tal regramento era em grande parte baseado na Lei Saraiva. O voto era secreto e os eleitores tinham tantos votos quantas eram as cadeiras a serem preenchidas. Para senador, por exemplo, votavam em três nomes.

Quanto ao critério de apuração, dispunha o art. 62 que: *“Decidirá da eleição a pluralidade relativa de votos, sendo declarados eleitos os votados, para deputados, que tiverem maioria de votos sucessivamente até o número que o estado ou o Distrito Federal dever eleger, e os três mais votados para senadores”*.

Os eleitos para o primeiro Congresso Nacional do período republicano também tiveram a incumbência de Assembleia Constituinte. Subvertendo a essência de uma Assembleia Constituinte Popular, o Governo Provisório de Marechal Deodoro, antes dos debates, já apresentou aos constituintes uma Constituição para ser aprovada, na qual havia disposição de que essa mesma assembleia elegeria os primeiros presidente e vice-presidente da República. Foram eleitos para presidente e vice-presidente da República, respectivamente, Marechal Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto.<sup>135</sup>

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada no dia 24 de fevereiro de 1891. Destaca-se de seu texto:

Art. 16 - O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República.

§ 1º - O Congresso Nacional compõe-se de dois ramos: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

§ 2º - A eleição para Senadores e Deputados far-se-á simultaneamente em todo o País.

§ 3º - Ninguém pode ser, ao mesmo tempo, Deputado e Senador.

Art. 17 - O Congresso reunir-se-á na Capital federal, independentemente de convocação, a 3 de maio de cada ano, se a lei não designar outro dia, e funcionará quatro meses da data da abertura, podendo ser prorrogado, adiado ou convocado extraordinariamente.

§ 1º - Só ao Congresso compete deliberar sobre a prorrogação e adiamento de suas sessões.

§ 2º - Cada Legislatura durará três anos.

§ 3º - O Governo do Estado em cuja representação se der vaga, por qualquer causa, inclusive renúncia, mandará imediatamente proceder à nova eleição.

(...)

Art. 28. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos estados e pelo Distrito Federal, mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria.

§ 1º O número dos deputados será fixado por lei em proporção que não excederá de um por setenta mil habitantes, não devendo esse número ser inferior a quatro por estado.

(...)

Art. 30. O Senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 anos, em número de três senadores por estado e três pelo Distrito Federal, eleitos pelo mesmo modo por que o forem os deputados.

Art. 31. O mandato de senador durará nove anos, renovando-se o Senado pelo terço trienalmente.

(...)

Art. 47 - O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos por sufrágio direto da Nação e maioria absoluta de votos.

§ 1º - A eleição terá lugar no dia 1º de março do último ano do período presidencial, procedendo-se na Capital federal e nas Capitais dos Estados a apuração dos votos recebidos nas respectivas circunscrições. O Congresso fará a apuração na sua primeira sessão do mesmo ano, com qualquer número de membros presentes.

§ 2º - Se nenhum dos votados houver alcançado maioria absoluta, o Congresso elegerá, por maioria dos votos presentes, um, dentre os que tiverem alcançado as duas votações mais elevadas na eleição direta. Em caso de empate considerar-se-á eleito o mais velho.

§ 3º - O processo da eleição e da apuração será regulado por lei ordinária.

Em 25 de janeiro de 1892, foi sancionada a Lei Eleitoral nº 35, a primeira lei eleitoral da República. Dessa lei, assinalam-se as seguintes disposições:

Art. 35. A eleição de senador será feita por estado, votando o eleitor em um só nome para substituir o senador cujo mandato houver terminado.

Parágrafo único: Se houver mais de uma vaga, a eleição será feita na mesma ocasião, votando o eleitor separadamente para cada uma delas.

Art. 36. Para a eleição de deputados, os estados da União serão divididos em distritos eleitorais de três deputados, equiparando-se aos estados, para tal fim, a capital federal. Nesta divisão se atenderá à população dos estados e do Distrito Federal, de modo que cada distrito tenha, quanto possível, população igual, respeitando-se a contiguidade do território e a integridade do município.

(...)

§ 3º Cada eleitor votará em dois terços do número dos deputados do distrito.

(...)

§ 5º O governo organizará e submeterá à aprovação do Poder Legislativo a divisão dos distritos.

(...)

Art. 45. A pluralidade relativa dos votos decidirá a eleição de senadores e deputados; no caso de empate, considerar-se-á eleito o mais velho.

Durante o Império, as leis eleitorais tinham aplicação em todo Brasil. As províncias não tinham competência para editar leis eleitorais. Na República, porém, cada estado poderia ter sua própria Constituição e legislação eleitoral para disciplinar suas eleições estaduais, nos termos dos arts. 34 e 65 da Constituição de 1891:

Art. 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

(...)

22º) regular as condições e o processo da eleição para os cargos federais, em todo o País;  
 (...)  
 Art. 65 - É facultado aos Estados:  
 (...)  
 2º) em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição.

Depois dessa primeira lei eleitoral da república, foram promulgadas muitas outras, que tratavam de variados temas como qualificação dos eleitores, dia das eleições, prazo para se desincompatibilizar, dentre outros. Destacamos a lei nº 153, de 3 de agosto de 1893, que dividiu os estados em distritos eleitorais para a eleição dos deputados federais.

Em 15 de novembro de 1904, foi sancionada pelo presidente Rodrigues Alves a nova lei eleitoral da República, a Lei nº 1.269, conhecida pelo nome de Lei Rosa e Silva, que substituiu a Lei Eleitoral nº 35 de 1892 e toda a legislação esparsa anterior.

A eleição de senador seria feita por estado. Já para a eleição dos deputados, os estados seriam divididos em distritos eleitorais de cinco deputados cada. Assentavam os arts. 57 e 59 da referida lei:

O art. 57. A eleição será por escrutínio secreto, mas é permitido ao eleitor votar a descoberto.

Parágrafo único. O voto descoberto será dado apresentando o eleitor duas cédulas, que assinará perante a mesa eleitoral, uma das quais será depositada na urna e a outra ficará em seu poder, depois de datadas e rubricadas ambas pelos mesários.

Art. 59. Na eleição geral da Câmara, ou quando o número de vagas a preencher no distrito for de cinco ou mais deputados, o eleitor poderá acumular todos os seus votos ou parte deles em um só candidato, escrevendo o nome do mesmo candidato tantas vezes quantos forem os votos que lhe quiser dar.

§ 1º No caso do eleitor escrever em uma cédula um nome único, só um voto será contado ao nome escrito.

Finda a eleição, a apuração geral de deputados era feita nas sedes dos distritos; a de senadores, presidentes e vice-presidentes (da República), nas capitais dos estados. Estavam eleitos os mais votados na ordem numérica dos votos recebidos.<sup>136</sup>

Assevera NICOLAU que, segundo *“o senador Rosa e Silva, principal defensor da proposta no Congresso, o objetivo do projeto era assegurar a representação das minorias. É interessante notar que 50 anos antes (1855), a*

---

136 FERREIRA (2001 : p.93)

*primeira mudança do sistema eleitoral imperial foi realizada com a mesma justificativa”.*<sup>137</sup>

Seguiram-se à Lei Rosa e Silva vasta legislação eleitoral regulando as mais variadas temáticas como o alistamento eleitoral, as inelegibilidades, as incompatibilidades, dentre outras. Destaca-se a Lei nº 3.208, de 27 de dezembro de 1916, que determinava que as unidades da Federação fossem divididas em distritos para as eleições dos deputados federais.

NICOLAU<sup>138</sup> elabora um quadro-resumo dos sistemas eleitorais utilizados nas eleições para a Câmara dos Deputados durante a Primeira República brasileira (1889 a 1930):

Vigência <sup>139</sup>	Circunscrição <sup>140</sup>	Quantidade de votos <sup>141</sup>	Sistema eleitoral	Eleições <sup>142</sup>
1890	Estado	Tantos nomes quantas fossem as cadeiras do estado na Câmara dos Deputados	Majoria simples: os mais votados do Estado eram eleitos	1
1892	Distritos de três representantes	Dois nomes	Majoria simples: os três mais votados do distrito eram eleitos	4
1904	Distritos de cinco representantes	Quatro nomes. Era permitido votar até quatro vezes no mesmo nome (voto acumulativo)	Majoria simples: os cinco nomes mais votados do distrito eram eleitos	9

A partir da década de 1920, começaram a surgir no cenário nacional alguns fatores sociais e políticos que contribuíram decisivamente para o declínio da República Velha, com a eclosão da Revolução de 1930.

137 NICOLAU (2004 : p.32)

138 NICOLAU (2004 : p.32)

139 Quando entrou em vigência.

140 Circunscrição eleitoral (unidade na qual o eleitor podia escolher os seus deputados).

141 Quantidade de nomes em que o eleitor podia votar.

142 Número de legislaturas eleitas.

Um dos pontos da pauta da Aliança Liberal, derrotada nas urnas e vitoriosa na Revolução de 1930, era a moralização do processo eleitoral. Fraudados nas urnas em 1930, os membros da Aliança Liberal tinham entre seus lemas “*representação e justiça*”. No final de outubro de 1930, Washington Luís foi deposto e Getúlio Vargas, líder da revolta, assume a presidência para um governo provisório, que perdurou por quatro anos.

Em 1930, foi criada uma subcomissão encarregada de estudar e propor reformas na legislação eleitoral. Desses trabalhos, surge o Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), obra conjunta de Assis Brasil, João Cabral e Mário Pinto Leiva, que, em relação à Lei Saraiva, criou a Justiça Eleitoral no âmbito da magistratura nacional. Adotou-se o voto direto, obrigatório, efetivamente secreto, extensão do direito de voto às mulheres e exigência de registro prévio de candidatos. Foi um período marcado por uma explosão no número de partidos e listas de candidatos, bem como por uma melhoria na transparência das eleições.<sup>143</sup> O novo código também introduziu o sistema eleitoral proporcional nas eleições pátrias:

Das eleições

TÍTULO I

Do sistema eleitoral

Art. 56. O sistema de eleição é o do sufrágio universal direto, voto secreto e representação proporcional.

(...)

CAPÍTULO II

DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Art. 58. Processa-se a representação proporcional nos termos seguintes.

1º É permitido a qualquer partido, aliança de partidos, ou grupo de 100 eleitores, no mínimo, registrar, no Tribunal Regional, até cinco dias antes da eleição, a lista de seus candidatos, encimada por uma legenda.

Parágrafo único. Considera-se avulso o candidato que não conste de lista registrada.

2º Faz-se a votação em dois turnos simultâneos, em uma cédula só, encimada, ou não, de legenda.

3º Nas cédulas, estarão impressos ou datilografados, um em cada linha, os nomes dos candidatos, em número que não exceda ao dos elegendos mais um, reputando-se não escritos os excedentes.

4º Considera-se votado em primeiro turno o primeiro nome de cada cédula, e, em segundo, os demais, salvo o disposto na letra b do n. 5.

5º Estão eleitos em primeiro turno:

a) os candidatos que tenham obtido o quociente eleitoral (n. 6);

b) na ordem da votação obtida, tantos candidatos registrados sob a mesma legenda quantos indicar o quociente partidário (n. 7).

§ 1º Para o efeito de apurar-se a ordem da votação, contam-se ao candidato de lista registrada os votos que lhe tenham sido dados em cédulas sem legenda ou sob legenda diversa.

---

143 NICOLAU (2004 : pp.37-38)

§ 2º Tratando-se de candidato registrado em mais de uma lista, considera-se o mesmo eleito sob a legenda em que tenha obtido maior número de votos.

6º Determina-se que o quociente eleitoral, dividindo o número de eleitores que concorreram à eleição pelo número de lugares a preencher no círculo eleitoral, desprezada a fração.

7º Determina-se o quociente partidário, dividindo, pelo quociente eleitoral o número de votos emitidos em cédulas sob a mesma legenda, desprezada a fração.

8º Estão eleitos em segundo turno os outros candidatos mais votados, até serem preenchidos os lugares que não o foram no primeiro turno.

9º Contendo a cédula um só nome e legenda registrada, considera-se esse nome votado em primeiro turno, e, em segundo, toda a lista registrada sob a referida legenda.

10º Contendo a cédula legenda registrada e nome estranho à respectiva lista, considera-se inexistente a legenda.

11º Contendo a cédula apenas legenda registrada, considera-se voto para a respectiva lista em segundo turno e voto em branco no primeiro.

12º Pode-se repetir o primeiro nome da cédula: neste caso, considera-se votado o candidato em primeiro e segundo turno, muito embora não se deva reputar simultaneamente eleito nos dois turnos.

13º Não se somam votos do primeiro turno com os do segundo, nem se acumulam votos em qualquer turno.

14º Em caso de empate, está eleito o candidato mais idoso.

15º Nas secções eleitorais onde se use a máquina de votar, serão observadas estas regras:

- a) o voto é dado na máquina, dispensando-se a cédula;
- b) é obrigatório o registro dos candidatos até cinco dias antes da eleição;
- c) a máquina estará preparada de modo que cada eleitor não possa votar, no primeiro turno, em mais de um nome, e só o possa, no segundo, até o número de lugares a preencher.

16º São suplentes dos candidatos registrados, na ordem decrescente da votação, os demais candidatos votados em segundo turno sob a mesma legenda.

(...)

### CAPÍTULO III

#### DA PROGRAMAÇÃO DOS ELEITOS

Art. 92. Terminada a apuração, o presidente do Tribunal anunciará, em voz alta:

- 1) a soma total dos votos líquidos em toda a região;
- 2) o quociente eleitoral, que resultou, para o primeiro turno;
- 3) os nomes votados, na ordem decrescente dos votos recebidos;
- 4) os nomes dos eleitos no primeiro turno;
- 5) os nomes dos eleitos no segundo turno;
- 6) os nomes dos suplentes.

NICOLAU afirma, porém, que, na verdade, o Código Eleitoral de 1932 introduziu um sistema eleitoral misto complexo para as eleições para a Câmara dos Deputados:

Pelo novo sistema, os nomes dos candidatos deviam ser impressos ou datilografados em uma cédula. Podia-se votar em tantos nomes, independente dos partidos, quantos fossem as cadeiras do estado na Câmara dos Deputados mais um; o Piauí, por exemplo, tinha quatro cadeiras na Câmara dos Deputados, então os eleitores podiam votar em até cinco nomes. Havia um sistema de apuração que privilegiava o primeiro nome da lista (chamado de *primeiro turno*). Os votos dados aos candidatos que encabeçavam cada cédula eram somados para se obter a votação final de cada partido. Calculava-se o quociente eleitoral (número de eleitores que compareceram dividido pelo número de cadeiras a serem ocupadas). Cada partido elegia tantas cadeiras quantas vezes atingia o quociente eleitoral e os candidatos mais votados de

cada partido eram eleitos. Como eram computados os votos para os nomes que não encabeçavam a lista de cada cédula? Eles eram somados e os nomes mais votados (portanto, um sistema majoritário) ficavam com as cadeiras não ocupadas depois da distribuição pelo quociente. Essa segunda parte da distribuição de cadeiras recebia o nome de *segundo turno*. Esse sistema foi utilizado nas eleições de 1933 (Constituinte) e 1934 (Câmara dos Deputados).<sup>144</sup>

Diante de um clima de forte oposição, que, inclusive, resultou na Revolução Constitucionalista de 1932, Getúlio Vargas convocou as eleições para uma Assembleia Constituinte, a qual elaborou a Constituição da República de 1934 e elegeu indiretamente Getúlio Vargas como presidente, com mandato de quatro anos.

As eleições para a composição da Assembleia Constituinte ocorreram em 1933, ao passo que os trabalhos começaram em 1934. Para a Assembleia Nacional Constituinte de 1934, 214 (duzentos e catorze) representantes foram eleitos pelo voto popular e 40 (quarenta) representantes foram eleitos pelas associações profissionais. Essa representação classista foi eleita indiretamente, da seguinte forma:

Primeiro, os associados dos sindicatos e associações legalmente organizadas escolhiam, por escrutínio secreto e pelo sistema de maioria absoluta, os delegados. Estes reuniam-se na capital da República para escolher os representantes que participariam da Constituinte. A Constituição de 1934 confirmou as duas formas de eleição para a Câmara dos deputados e a legislatura seguinte (1935-1937) foi composta de 300 deputados, 250 eleitos pelos eleitores e 50 pelas associações profissionais.<sup>145</sup>

Em 16 de julho de 1934, foi promulgada a “*Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*”, que: manteve o federalismo; disciplinou a competência da Justiça Eleitoral; instituiu a obrigatoriedade do voto a partir dos 18 anos e do alistamento para os homens e funcionárias públicas; garantiu o direito de voto às mulheres; ratificou o sistema proporcional para as eleições para Câmara dos Deputados. Destaca-se do texto do Constituição de 1934:

Art. 22 - O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal.

Parágrafo único - Cada Legislatura durará quatro anos.

Art. 23 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar.

---

144 NICOLAU (2004 : p.40)

145 NICOLAU (2004 : pp.42-43)

§ 1º - O número dos Deputados será fixado por lei: os do povo, proporcionalmente à população de cada Estado e do Distrito Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes até o máximo de vinte, e deste limite para cima, de um por 250 mil habitantes; os das profissões, em total equivalente a um quinto da representação popular. Os Territórios elegerão dois Deputados.

§ 2º - O Tribunal Superior de Justiça Eleitoral determinará com a necessária antecedência e de acordo com os últimos cômputos oficiais da população, o número de Deputados do povo que devem ser eleitos em cada um dos Estados e no Distrito Federal.

§ 3º - Os Deputados das profissões serão eleitos na forma da lei ordinária por sufrágio indireto das associações profissionais compreendidas para esse efeito, e com os grupos afins respectivos, nas quatro divisões seguintes: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos.

(...)

Art. 51 - O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República.

Art. 52 - O período presidencial durará um quadriênio, não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta.

§ 1º - A eleição presidencial far-se-á em todo o território da República, por sufrágio universal, direto, secreto e maioria de votos, cento e vinte dias antes do término do quadriênio, ou sessenta dias depois de aberta a vaga, se esta ocorrer dentro dos dois primeiros anos.

§ 2º - Em um e outro caso, a apuração realizar-se-á, dentro de sessenta dias, pela Justiça Eleitoral, cabendo, ao seu Tribunal Superior proclamar o nome do eleito.

§ 3º - Se a vaga ocorrer nos dois últimos anos do período, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, trinta dias após, em sessão conjunta, com a presença da maioria dos seus membros, elegerão o Presidente substituto, mediante escrutínio secreto e por maioria absoluta de votos. Se no primeiro escrutínio nenhum candidato obtiver esta maioria, a eleição se fará por maioria relativa. Em caso de empate, considerar-se-á eleito o mais velho.

(...)

Art. 82 - A Justiça Eleitoral terá por órgãos: o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, na Capital da República; um Tribunal Regional na Capital de cada Estado, na do Território do Acre e no Distrito Federal; e Juízes singulares nas sedes e com as atribuições que a lei designar, além das Juntas especiais admitidas no art. 83, § 3º.

(...)

Art. 83 - À Justiça Eleitoral, que terá competência privativa para o processo das eleições federais, estaduais e municipais, inclusive as dos representantes das profissões, e excetuada a de que trata o art. 52, § 3º, caberá:

(...)

Art. 108 - São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei.

Parágrafo único - Não se podem alistar eleitores:

- a) os que não saibam ler e escrever;
- b) as praças-de-pré, salvo os sargentos, do Exército e da Armada e das forças auxiliares do Exército, bem como os alunos das escolas militares de ensino superior e os aspirantes a oficial;
- c) os mendigos;
- d) os que estiverem, temporária ou definitivamente, privados dos direitos políticos.

Art. 109 - O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar.

Eleições diretas foram marcadas para 1938. Contudo, Getúlio Vargas promoveu em 10 de novembro de 1937 um Golpe de Estado, instituindo a ditadura do 'Estado Novo', que perdurou até 29 de outubro de 1945. Inaugura-se uma fase de grandes restrições às liberdades individuais.

Nesse mesmo dia 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas outorga uma nova Constituição brasileira. De seu texto, destacamos:

Art 38 - O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição.

§ 1º - O Parlamento nacional compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal.

§ 2º - Ninguém pode pertencer ao mesmo tempo à Câmara dos Deputados e ao Conselho Federal.

Art 39 - O Parlamento reunir-se-á na Capital Federal, independentemente de convocação, a 3 de maio de cada ano, se a lei não designar outro dia, e funcionará, quatro meses, do dia da instalação, somente por iniciativa do Presidente da República, podendo ser prorrogado, adiado ou convocado extraordinariamente.

§ 1º - Nas prorrogações, assim como nas sessões extraordinárias, o Parlamento só poderá deliberar sobre as matérias indicadas pelo Presidente da República no ato de prorrogação ou convocação.

§ 2º - Cada Legislatura durará quatro anos.

§ 3º - As vagas que ocorrerem serão preenchidas por eleição suplementar, se se tratar da Câmara dos Deputados, e por eleição ou nomeação, conforme o caso, em se tratando do Conselho Federal.

Art 40 - A Câmara dos Deputados e o Conselho Federal funcionarão separadamente, e, quando não se resolver o contrário, por maioria de votos, em sessões públicas. Em uma e outra Câmara as deliberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros.

(...)

Art 46 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sufrágio indireto.

Art 47 - São eleitores os Vereadores às Câmaras Municipais e, em cada Município, dez cidadãos eleitos por sufrágio direto no mesmo ato da eleição da Câmara Municipal.

Parágrafo único - Cada Estado constituirá uma Circunscrição Eleitoral.

Art 48 - O número de Deputados por Estado será proporcional à população e fixado por lei, não podendo ser superior a dez nem inferior a três por Estado.

(...)

Art 50 - O Conselho Federal compõe-se de representantes dos Estados e dez membros nomeados pelo Presidente da República. A duração do mandato é de seis anos.

Parágrafo único - Cada Estado, pela sua Assembléia Legislativa, elegerá um representante. O Governador do Estado terá o direito de vetar o nome escolhido pela Assembléia; em caso de veto, o nome vetado só se terá por escolhido definitivamente se confirmada a eleição por dois terços de votos da totalidade dos membros da Assembléia.

Ao analisar a Constituição de 1937 (Polaca), PORTO tece as seguintes considerações:

Para escolha dos membros da Câmara dos Deputados, eram eleitores, no primeiro grau – os “votantes”, como se chamavam no Império, até 1881 – os vereadores às Câmaras Municipais e, em cada município, dez cidadãos eleitos por sufrágio direto, no mesmo ato de eleição da Câmara Municipal (art. 47).

Para o Conselho Federal (Senado), cada estado elegeria, por sua Assembleia Legislativa, um representante. Dez outros membros seriam nomeados pelo presidente da República.

Finalmente, o presidente da República seria eleito por um colégio eleitoral composto de eleitores designados pelas Câmaras Municipais, elegendo cada estado um número de eleitores proporcional a sua população, mas não podendo o máximo exceder de vinte e cinco; de cinquenta eleitores designados pelo Conselho de Economia Nacional, dentre empregadores e empregados em número igual; de vinte e cinco eleitores designados pela Câmara dos Deputados e de vinte e cinco pelo Conselho Federal, dentre cidadãos de notória reputação. Mas o artigo 84, parágrafo único, aventava uma conjectura curiosa: se o presidente da República apontasse candidato, a eleição seria direta entre os dois indicados.<sup>146</sup>

A Constituição de 1937 passou por uma séria crise de legitimidade, tendo em vista que Getúlio Vargas, descumprindo o art. 187 da própria Constituição, não a submeteu a plebiscito.

Não tendo o presidente Getúlio Vargas convocado, durante esse período do Estado Novo, nenhuma eleição para o parlamento, acumulou, de modo exclusivo, a função legislativa, “*de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União*” (art. 180 da Constituição de 1937). Chegou ao ponto, inclusive, de emendar por conta própria a Constituição, por meio de nove “*Leis Constitucionais*”.<sup>147</sup>

A Lei Constitucional n.º 9, de 28 de fevereiro de 1945, promoveu grandes alterações no processo eleitoral, passando a ser direta a eleição para deputados, membros de Conselho Federal e do presidente da República, e, dispôs em seu art. 4º:

Art. 4º. Dentro de noventa dias contados desta data serão fixadas em lei, na forma do art. 180 da Constituição, as datas das eleições para o segundo período presidencial e Governadores dos Estados, assim como das primeiras eleições para o Parlamento e as Assembleias Legislativas. Considerar-se-ão eleitos e habilitados a exercer o mandato, independentemente de outro reconhecimento, os cidadãos diplomados pelos órgãos incumbidos de apurar a eleição. O Presidente eleito tomará posse, trinta dias depois de lhe ser comunicado o resultado da eleição, perante o órgão incumbido de proclamá-lo. O Parlamento instalar-se-á sessenta dias após a sua eleição.

O decreto-lei n.º 7.586, de 28 de maio de 1945, que foi denominado Lei Agamenon, tornou o alistamento obrigatório para homens e mulheres, sob pena de multa, mantendo-o sob duas formas: por iniciativa do cidadão ou *ex-officio*.

Assevera NICOLAU também que:

Um novo sistema eleitoral (agora exclusivamente proporcional) foi introduzido para as eleições da Câmara dos Deputados. Os partidos (ou uma coligação entre partidos) apresentavam uma lista de candidatos em cada estado – não era mais permitida a

---

146 PORTO (2002 : p.270)

147 PORTO (2002 : p.275)

apresentação de candidaturas avulsas – e os eleitores votavam em um único nome. O quociente eleitoral era calculado (resultado da divisão total de votos válidos, inclusive os em branco, pelo número de cadeiras disputadas) e os votos recebidos por partidos (ou coligação) eram somados e divididos pelo quociente. Um partido (ou coligação) elegia tantas cadeiras quantas vezes ele atingisse o quociente eleitoral. As cadeiras que restassem eram preenchidas pelo partido mais votado no estado.<sup>148</sup>

O candidato poderia concorrer, na mesma eleição, para diversos cargos, e, em diversas localidades. Os partidos, para serem registrados, deveriam obter um número mínimo de assinaturas (em princípio, dez mil), devendo registrar seus candidatos, no máximo, quinze dias antes da eleição.

Em 29 de outubro de 1945, Getúlio Vargas foi deposto pelos militares sob o comando de Góes Monteiro. Quando da redemocratização do país, o general Eurico Gaspar Dutra foi eleito presidente pelo voto popular, dando fim ao *Estado Novo*.

A Assembleia Constituinte foi eleita em 2 de dezembro de 1945, sendo promulgada a “*Constituição dos Estados Unidos do Brasil*”, em 18 de setembro de 1946. Destaca-se do novo texto constitucional.

Art. 37 - O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art. 38 - A eleição para Deputados e Senadores far-se-á simultaneamente em todo o País.

(...)

Art. 56 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, segundo o sistema de representação proporcional, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios.

Art. 57 - Cada Legislatura durará quatro anos.

(...)

Art. 60 - O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º - Cada Estado, e bem assim o Distrito Federal, elegerá três Senadores,

§ 2º - o mandato de Senador será de oito anos.

§ 3º - A representação de cada Estado e a do Distrito Federal renovar-se-ão de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços.

§ 4º - Substituirá o Senador, ou suceder-lhe-á nos termos do art. 52, o suplente com ele eleito.

(...)

Art. 78 - O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República.

(...)

Art. 81 - O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos simultaneamente, em todo o País, cento e vinte dias antes do termo do período presidencial.

Art. 82 - O Presidente e o Vice-Presidente da República exercerão o cargo por cinco anos.

(...)

Art. 131 - São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos que se alistarem na forma da lei.

Art. 132 - Não podem alistar-se eleitores:

I - os analfabetos;

II - os que não saibam exprimir-se na língua nacional;

III - os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.

Parágrafo único - Também não podem alistar-se eleitores as praças de pré, salvo os aspirantes a oficial, os suboficiais, os subtenentes, os sargentos e os alunos das escolas militares de ensino superior.

Art. 133 - O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei.

Art. 134 - O sufrágio é universal e, direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer.

Em 24 de julho de 1950, é promulgado o novo Código Eleitoral brasileiro, que acabou com o alistamento *ex officio* e alterou a fórmula para a distribuição das vagas nas eleições da Câmara dos Deputados.

A fórmula que passou a ser adotada tinha a seguinte conformação: primeiro, obtinha-se o quociente eleitoral, dividindo-se o número de votos válidos (votos dos partidos e votos em branco) pelo total de cadeiras a serem preenchidas; depois, o total de votos obtidos pelo partido é dividido pelo quociente eleitoral; cada partido recebe uma cadeira cada vez que atinge o quociente eleitoral. As cadeiras sobressalentes são divididas pelo sistema de maiores médias.<sup>149</sup>

O sistema descrito vigora até hoje, com uma única modificação feita em 1998, quando os votos em branco deixaram de ser contabilizados para efeito do cálculo de votos válidos. Sendo que, desde 1932, adota-se o sistema de listas abertas, em que os eleitores são responsáveis por definir a ordem dos candidatos eleitos.

NICOLAU<sup>150</sup> expõe um quadro comparativo dos sistemas eleitorais do período pós-1930:

Vigência <sup>151</sup>	Circunscrição <sup>152</sup>	Quantidade de votos <sup>153</sup>	Sistema eleitoral	Eleições <sup>154</sup>
1932	Estado	Em tantos quantos fossem as cadeiras do estado na	Sistema misto: parte proporcional, parte majoritário	2

149 Nesse sistema, o total de votos de cada partido, que tenham alcançado o quociente eleitoral, é dividido pelo número de cadeiras que ele elegeu, acrescido de mais 1 (um). Exemplo, se elegeu cinco candidatos, o divisor a ser utilizado deverá ser seis (5+1). Os partidos que obtiverem as maiores médias elegem as cadeiras restantes. (NICOLAU, 2004, pp. 49-50)

150 NICOLAU (2004 : p.51)

151 Quando entrou em vigência.

152 Circunscrição eleitoral (unidade na qual o eleitor podia escolher os seus deputados).

153 Quantidade de nomes em que o eleitor podia votar.

154 Número de legislaturas eleitas.

		Câmara dos Deputados		
1945	Estado	Um	Sistema proporcional: as cadeiras não alocadas pelo quociente eleitoral iam para o maior partido	1
1950	Estado	Um	Sistema proporcional: as cadeiras não alocadas pelo quociente eleitoral eram distribuídas pelo sistema de maiores médias	13

Em 1964, foi instaurado o regime militar, todavia, não foram suspensas as eleições diretas para alguns cargos. Durante treze anos (1966 a 1979), apenas dois partidos conseguiram se organizar, Arena e MDB.

Rememora NICOLAU:

Ainda que dezenas de parlamentares tenham sido cassados e o Congresso tenha sido fechado em duas ocasiões, as eleições proporcionais não foram suspensas e os eleitores escolheram deputados federais e estaduais (1966, 1970, 1974 e 1978) e vereadores (1966, 1970, 1972 e 1976). Por outro lado, as eleições foram suspensas ou restringidas para todos os cargos eleitos pelo sistema majoritário (presidente, governador, prefeito e senador).<sup>155</sup>

As eleições realizadas durante o regime militar foram disciplinadas pelo código eleitoral de 1965 (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), que, com algumas reformas, continua sendo nosso Código Eleitoral até hoje. NICOLAU destaca como inovações do novo diploma legal:

a) a obrigatoriedade de o eleitor votar em candidatos do mesmo partido nas eleições para deputado federal e estadual; b) proibição de coligação entre os partidos nas eleições proporcionais; c) prazo máximo de seis meses antes da eleições para o registro de candidatos; d) multa de 5% a três salários mínimos para os eleitores que não se alistaram; e) multa de 5% a 20 % do salário mínimo para os eleitores que não compareceram para votar e não se justificaram perante o juiz eleitoral; f) sem a prova de ter votado, se justificado ou pagado multa, o eleitor não podia, entre outros, obter passaporte ou carteira de identidade, inscrever-se em concurso ou prova para cargo público e obter empréstimo de órgão público.<sup>156</sup>

Destaca-se do texto do vigente Código Eleitoral de 1965:

Art. 82. O sufrágio é universal e direto; o voto, obrigatório e secreto.

<sup>155</sup> NICOLAU (2004 : p.55)

<sup>156</sup> NICOLAU (2004 : p.58)

Art. 83. Na eleição direta para o Senado Federal, para Prefeito e Vice-Prefeito, adotar-se-á o princípio majoritário. (Redação dada pela Lei nº 6.534, de 26.5.1978)

Art. 84. A eleição para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, obedecerá ao princípio da representação proporcional na forma desta lei.

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

Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo município.

(...)

Art. 105 - Fica facultado a 2 (dois) ou mais Partidos coligarem-se para o registro de candidatos comuns a deputado federal, deputado estadual e vereador. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)

§ 1º - A deliberação sobre coligação caberá à Convenção Regional de cada Partido, quando se tratar de eleição para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas, e à Convenção Municipal, quando se tratar de eleição para a Câmara de Vereadores, e será aprovada mediante a votação favorável da maioria, presentes 2/3 (dois terços) dos convencionais, estabelecendo-se, na mesma oportunidade, o número de candidatos que caberá a cada Partido. (Incluído pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)

§ 2º - Cada Partido indicará em Convenção os seus candidatos e o registro será promovido em conjunto pela Coligação. (Incluído pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)

Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

Parágrafo único. (Revogado pela Lei nº 9.504, de 30.9.1997)

Art. 107 - Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)

Art. 108 - Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um Partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)

Art. 109 - Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras: (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher; (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)

§ 1º - O preenchimento dos lugares com que cada Partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)

§ 2º - Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)

Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

Art. 111. Se nenhum Partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)

Em 27 de outubro de 1965, como resposta aos resultados das eleições de 1965, foi baixado o Ato Institucional n.º 2, que determinou, em seu art. 18, que *“ficam extintos os atuais partidos políticos e cancelados os respectivos registros”*.

Em 7 de dezembro de 1966, por meio do Ato Institucional nº 4, o Congresso foi convocado para “*discussão, votação e promulgação*”<sup>157</sup> da proposta de Constituição apresentada pelo executivo. Em 20 de outubro de 1967, a nova “*Constituição da República Federativa do Brasil*” foi publicada. Destaca-se de seu texto:

Art. 29 - O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art. 30 - A eleição para Deputados e Senadores far-se-á simultaneamente em todo o País.

(...)

Art. 41 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos por voto direto e secreto, em cada Estado e Território.

(...)

Art. 43 - O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados, eleitos pelo voto direto e secreto, segundo o principio majoritário.

§ 1º - Cada Estado elegerá três Senadores, com mandato de oito anos, renovando-se a representação, de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços.

(...)

Art. 54 - O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais, se assim o solicitar, deverão ser apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal.

§ 1º - Esgotados esses prazos, sem deliberação, serão os projetos considerados como aprovados.

(...)

Art. 76 - O Presidente será eleito pelo sufrágio de um Colégio Eleitoral, em sessão, pública e mediante votação nominal.

§ 1.º - O Colégio Eleitoral será composto dos membros do Congresso Nacional e de Delegados indicados pelas Assembleias Legislativas dos Estados.

(...)

§ 1º - Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por Partido Político, obtiver maioria absoluta de votos do Colégio Eleitoral.

§ 2º - Se não for obtida maioria absoluta na primeira votação, repetir-se-ão os escrutínios, e a eleição dar-se-á, no terceiro, por maioria simples.

§ 3º - O mandato do Presidente da República é de quatro anos.

(...)

Art. 142 - São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos, alistados na forma da lei.

§ 1º - o alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei.

(...)

Art. 143 - O sufrágio é universal e o voto é direito e secreto, salvo nos casos previstos nesta Constituição; fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos, na forma que a lei estabelecer.

(...)

Art 148 - A lei complementar poderá estabelecer outros casos de inelegibilidade visando à preservação:

I - do regime democrático;

II - da probidade administrativa;

III - da normalidade e legitimidade das eleições, contra o abuso do poder econômico e do exercício dos cargos ou funções públicas.

Art. 149 - A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem;

II - personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;

III - atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de Governos, entidades ou Partidos estrangeiros;

IV - fiscalização financeira;

V - disciplina partidária;

VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos Diretórios locais;

VII - exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores;

VIII - proibição de coligações partidárias.

Com Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, houve uma ruptura da ordem constitucional, havendo uma alteração substancial de muitos dispositivos da Constituição Federal, com a intensificação da concentração de poder no Executivo.

Das mudanças empreendidas nesse momento histórico, destaca-se a implantação do sistema distrital misto nas eleições dos Deputados, por meio da Emenda Constitucional n.º 22/1982, que acrescentou um parágrafo único ao art. 148 da Constituição Federal emendada de 1967. Tal dispositivo, porém, foi revogado pela Emenda Constitucional nº 25, de 1985, sem que tivesse havido nenhuma experiência de aplicação do sistema distrital misto proposto. Dispunha o referido dispositivo:

Art. 148. O sufrágio é universal e o voto é direto e secreto, salvo nos casos previstos nesta Constituição; os partidos políticos terão representação proporcional, total ou parcial, na forma que a lei estabelecer.

Parágrafo único - Iguamente na forma que a lei estabelecer, os deputados federais e estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional.

PAIM explora as dificuldades da regulamentação do referido dispositivo constitucional:

A Comissão constituída no Ministério da Justiça para elaborar o anteprojeto de regulamentação daí inferiu o único entendimento possível: todo o processo eleitoral ocorreria exclusivamente no distrito, apresentando cada partido dois candidatos, um destinado ao voto majoritário e outro ao proporcional. A proposição revelou-se de impossível regulamentação.

Resumindo a celeuma que então se estabeleceu, o saudoso e tão influente jornalista Carlos Castelo Branco (1920/1993) publicou, em sua coluna do *Jornal do Brasil* (edição de 17/03/1983), artigo com o expressivo título de “Distrito da confusão”.<sup>158</sup>

Por outro lado, CUNHA explora que, à época da referida mudança, foram elaborados muitos estudos técnicos, que viabilizavam a regulamentação da implantação do sistema distrital misto no país, o que não houve foi vontade política para isso.

Por que, entre 1969 e 1979, sendo permitida constitucionalmente a adoção do sistema distrital, e havendo vários projetos nesse sentido no Congresso, não se aproveitou a oportunidade para instaurá-lo? É que, adotado esse sistema durante a ditadura, ele teria conduzido à extinção do MDB; o regime perderia, com isso, importante elemento propagandístico: a existência de uma oposição consentida – tanto quanto a de algo que se chamara de “Constituição” – criava uma aparência de Estado democrático de direito.<sup>159</sup>

Em 1977, a emenda constitucional n.º 8, conhecida como “*Pacote de Abril*”, instaurou a eleição indireta para senador. Nas últimas eleições da ditadura militar (1982), os eleitores foram obrigados a votar em candidatos do mesmo partido, o que foi denominado de ‘voto vinculado’, eram proibidas as coligações e o voto em legenda.<sup>160</sup>

### 3.4. SISTEMAS ELEITORAIS DO BRASIL-CONTEMPORÂNEO

Com o fim do Regime Militar, foi sancionada a Emenda Constitucional n.º 25/1985 pelo presidente José Sarney, que instituiu uma série de reformas, dentre as quais se destaca o direito de voto aos analfabetos, que, porém, continuaram inelegíveis, e estabelecimento de eleições diretas para presidente pelo sistema majoritário (maioria absoluta).

NICOLAU<sup>161</sup> sintetiza os principais aspectos do sistema eleitoral brasileiro desde a redemocratização em 1985: em 1990, o sistema de sublegendas para a eleição de senadores foi substituída por um sistema de maioria simples, com adaptações quando se elege um ou dois senadores. Com a Constituição de 1988, foi adotado o sistema de maioria absoluta nas eleições para o Executivo (Presidente,

---

158 PAIM (2010 : p.83)

159 CUNHA (1993 : p.19)

160 NICOLAU (2004 : p.59)

161 NICOLAU (2004 : pp.63-72)

Governador e Prefeitos de municípios com pelo menos duzentos mil habitantes). Não alcançada à maioria absoluta no primeiro turno, é realizado segundo turno, com os dois candidatos mais votados no primeiro. O sistema proporcional continuou a ser aplicado nas eleições para a Câmara dos Deputados com duas alterações: em 1985, a prática das coligações foi novamente liberada; e, em 1998, os votos em branco deixaram de ser contabilizados para efeito do cálculo do quociente eleitoral. No que tange ao presidencialismo brasileiro, duas emendas à CF/1988 merecem destaque: a que reduziu o mandato dos Chefes do Executivo para quatro anos e a que criou a possibilidade de reeleição.

Destacam-se os seguintes dispositivos da Constituição Federal de 1988:

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º - O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º - Cada Território elegerá quatro Deputados.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º - Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º - A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º - Cada Senador será eleito com dois suplentes.

(...)

Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

§ 1º - A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado.

§ 2º - Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 3º - Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.

§ 4º - Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação.

§ 5º - Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer, em segundo lugar, mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso.

Em 30 de setembro de 1997, foi promulgada a Lei n.º 9.504, que estabelece normas para as eleições. Destaca-se de seu texto:

Art. 2º Será considerado eleito o candidato a Presidente ou a Governador que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 1º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição no último domingo de outubro, concorrendo os dois candidatos mais votados, e considerando-se eleito o que obtiver a maioria dos votos válidos.

§ 2º Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação.

§ 3º Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer em segundo lugar mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso.

§ 4º A eleição do Presidente importará a do candidato a Vice-Presidente com ele registrado, o mesmo se aplicando à eleição de Governador.

Art. 3º Será considerado eleito Prefeito o candidato que obtiver a maioria dos votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 1º A eleição do Prefeito importará a do candidato a Vice-Prefeito com ele registrado.

§ 2º Nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores, aplicar-se-ão as regras estabelecidas nos §§ 1º a 3º do artigo anterior.

Art. 4º Poderá participar das eleições o partido que, até um ano antes do pleito, tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto em lei, e tenha, até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto.

Art. 5º Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias.

Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

(...)

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

§ 1º No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher.

§ 2º Nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder de vinte, cada partido poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital até o dobro das respectivas vagas; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais cinquenta por cento.

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

Portanto, atualmente, o diploma legal que trata dos sistemas eleitorais adotados nas eleições brasileiras é a Constituição Federal de 1988, em conjunto, com a regulamentação trazida pelo Código Eleitoral de 1965 e pela Lei n.º 9.504/1997, a conhecida “*Lei das Eleições*”.

Da análise desse arcabouço normativo, afirma BARROSO que, no Brasil, *“adota-se o sistema proporcional de lista aberta nas eleições para parlamentares Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereador (CF, art. 45, 27, §1º e 29)”*.<sup>162</sup> As sobras de cadeiras são resolvidas pela fórmula de maiores médias.

Complementa CINTRA,

Exatamente na forma aqui praticada, o voto nominal com sistema proporcional não existe em outros países, mas há variantes dessa modalidade de combinação na Finlândia, no Chile e na Polônia. O nome genérico que a ela se dá é “lista aberta”. Há uma lista, mas o eleitor tem a liberdade de escolher, dentro dela, um dos candidatos, sem obrigação de obedecer a qualquer ordem previamente estipulada pelo partido.<sup>163</sup>

NICOLAU ensina que, nas eleições dos Deputados brasileiros, *“também se adota a cláusula de exclusão, que consiste na exigência de que o partido alcance o quociente eleitoral para que possa contabilizar seus assentos no Parlamento”*.<sup>164</sup> A consequência, para o partido que não atingiu o mínimo de votos exigidos, é a restrição ao funcionamento parlamentar do partido, ao acesso ao Fundo Partidário e ao horário eleitoral gratuito.

Para a eleição de senadores e prefeitos de municípios com até duzentos mil eleitores, adotamos o sistema majoritário simples. Por outro lado, explora NICOLAU<sup>165</sup>, quando a eleição é para a escolha de dois senadores, o sistema utilizado é o majoritário do tipo “voto em bloco individual”.

Ao passo que nas eleições de Presidente da República, Governador de Estado ou do Distrito Federal, Prefeito de Municípios com mais de duzentos mil eleitores adotamos o sistema majoritário de dois turnos.

### **3.4.1. PRINCIPAIS PROBLEMAS E DISTORÇÕES DO SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTA ABERTA ADOTADO NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS**

Há muito já se reconhece a necessidade de uma *“reforma de nosso sistema eleitoral, destinada a superar a imprópria combinação que temos de presidencialismo com pluripartidismo”*,<sup>166</sup> consoante explora TAVARES:

---

162 BARROSO (2006 : p.54)

163 CINTRA (2005 : p.4)

164 NICOLAU (2004 : p.51)

165 NICOLAU (2004 : p.51)

166 CINTRA (2000 : p.9)

No presidencialismo, sob as condições do pluripartidarismo congressional, é o presidente já eleito que busca atrair os partidos no Congresso e compor uma maioria que lhe dê sustentação. A preservação ou a reconstrução dessa maioria exige alianças provisórias e variáveis segundo as exigências e os projetos particulares de governo e, portanto, recomposições muito frequentes de ministério, o que compromete não só a continuidade, mas também a estabilidade, a coesão, a coerência e a eficácia das políticas governamentais... Não há entre as democracias constitucionais estáveis nenhuma que associe representação proporcional, pluripartidarismo e presidencialismo. No regime presidencial de multipartidarismo congressional a virtualidade de desintegração da aliança que sustenta o governo no Congresso fragiliza a autoridade e o poder presidenciais, e a efetiva ruptura daquela aliança desestabiliza o governo. (...) O movimento pendular recorrente, na trajetória dos presidencialismos multipartidários, entre fragilização do presidente, imobilismo governamental, instabilidade política e autocracia voluntarista do presidente plebiscitário, aponta para a disfunção política da associação entre presidencialismo e multipartidarismo congressional. A realidade descrita agrava-se quando se contrasta a tendência moderada e responsável da oposição sob o bipartidarismo, no qual essa última se encontra diante da possibilidade real de assumir o governo pela via da alternância eleitoral, com a tendência irrealista, radical e inconsequente das oposições minoritárias sob o pluripartidarismo.<sup>167</sup>

#### Complementa TAVARES,

A incompatibilidade funcional entre presidencialismo e representação proporcional com pluripartidarismo congressional, que fora há longo tempo enfatizada no Brasil por Raul Pilla e Miguel Reale, é hoje um consenso na ciência política internacional, compartilhado por autores de tão diferentes tendências como Arend Lijphart, Giovanni Sartori, Mark Jones e Scott Mainwaring.<sup>168</sup>

BARROSO<sup>169</sup> detalhou três campos que vem sendo afetados pela sistemática adotada nas eleições de nossos Deputados:

**a) a legitimidade democrática:** a baixa legitimidade democrática alcançada nas eleições dos Deputados deve-se a três razões básicas: primeiro, a Constituição Federal, ao estabelecer número máximo e mínimo de Deputados a serem eleitos em cada estado, gerou uma desproporcionalidade, em que estados muito populosos são sub-representados e estados com pouca população são sobre-representados<sup>170</sup>; segundo, a baixa representatividade parlamentar é também um problema grave, uma vez que hoje há pouca identificação entre os candidatos

---

167 TAVARES (1994 : p.371)

168 TAVARES (1998 : p.16)

169 BARROSO (2006 : pp.56-62)

170 Considerando os dados populacionais do IBGE (2008), se as vagas da Câmara dos Deputados fossem divididas equitativamente entre os Estados, teríamos a seguinte distribuição: Acre – 1; Alagoas – 9; Amapá – 1; Amazonas – 9; Bahia – 40; Ceará – 23; Distrito Federal – 7; Espírito Santo – 9; Goiás – 16; Maranhão – 17; Mato Grosso – 8; Mato Grosso do Sul – 6; Minas Gerais – 54; Pará – 20; Paraíba – 10; Paraná – 29; Pernambuco – 24; Piauí – 8; Rio de Janeiro – 43; Rio Grande do Norte – 8; Rio Grande do Sul – 30; Rondônia – 4; Roraima – 1; Santa Catarina – 17; São Paulo – 111; Sergipe – 5; Tocantins – 3. (PAIM, 2010, p.85)

eleitos e o eleitorado, por exemplo, sequer nos recordamos em quem votamos nas últimas eleições; terceiro, é problemática a grande influência do poder econômico privado na seara eleitoral, em que os gastos das campanhas eleitorais são vultosos, fomentando-se as trocas ilícitas de favores e a corrupção.

**b) a governabilidade:** No nosso sistema eleitoral proporcional de lista aberta, há a supervalorização da figura individual do parlamentar em detrimento dos partidos políticos, que acabam sendo utilizados apenas para cumprir o requisito formal da filiação partidária. Isso resulta no enfraquecimento e fragmentação do sistema partidário, e, conseqüentemente, na fragilidade da governabilidade.

**c) as virtudes republicanas:** O sistema eleitoral adotado nas eleições dos Deputados Federais tem estimulado patologias eleitorais típicas como o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção.

Por sua vez, CERQUEIRA<sup>171</sup> explana que o sistema eleitoral proporcional adotado nas eleições dos deputados: enfraquece e fragmenta os partidos políticos; incentiva a disputa intrapartidária, o que dificulta a coesão dos partidos; conduz os partidos a procurarem candidatos entre personalidades e representantes de categorias e grupos sociais, o que os torna muitas vezes totalmente independentes do partido; com a excessiva personalização do voto, conduz à multiplicação dos partidos; com a grande quantidade de candidatos, não dá condições ao eleitor de conhecer a todos, compará-los e fazer uma boa escolha; com a falta de orientação e uniformidade partidárias, e considerando a realidade do sistema proporcional, faz com que o voto dado a um candidato ajude a eleger outro do mesmo partido, mas com perfil político oposto; não contribui para a formação de um vínculo entre o eleitor e o representante, não colaborando para uma cobrança efetiva dos trabalhos prestados pelos parlamentares.

De fato, segundo o Estudo Técnico da AMB, o sistema proporcional é acusado de ser *“um sistema de baixa accountability, ou seja, a possibilidade de os eleitores avaliarem o desempenho dos eleitos e responsabilizarem os representantes pelas decisões que são tomadas é pequena”*.<sup>172</sup>

---

171 CERQUEIRA (2004 : p.45-50)  
172 ESTUDO TÉCNICO, AMB, 2006.

PINHEIRO FILHO afirma que o mais sério defeito do sistema eleitoral proporcional adotado “é o de não oferecer praticamente nenhum estímulo à unidade partidária”.<sup>173</sup> Pois, gera-se um cenário em que “cada um briga durante a eleição para colocar-se numa posição melhor que a do colega de chapa e escapar de cair na suplência. O candidato é praticamente compelido a buscar todos os votos para si, e a tentação de conquistar votos nas bases dos próprios correligionários é irresistível”.<sup>174</sup>

Ao refletir sobre os espaços dilatados, em que atualmente os candidatos precisam atuar, quando da realização de suas campanhas eleitorais, PINHEIRO FILHO<sup>175</sup> aponta os seguintes problemas: dificuldade de criação de um vínculo mais estreito entre candidato e eleitores; a campanha se torna dispendiosa e exaustiva para o candidato; os elevados custos de campanha restringem o acesso aos cargos políticos àqueles que detenham o poder econômico ou consigam altos financiamentos, o que fomenta a política de “troca de favores” e a corrupção pós-eleição; a possibilidade de dispersão dos votos faz com que muitos municípios não consigam eleger nenhum representante com raízes locais; há o favorecimento do “paraquedismo” eleitoral.

Arremata CINTRA,

O voto nominal, em lista aberta, é pouco propício à solidificação partidária. As campanhas são personalizadas e as virtudes do candidato prevalecem sobre plataformas partidárias. Quando, como no caso brasileiro, o financiamento de campanha é, também, predominantemente individual, pouco se pode esperar em termos de formação de identidades partidárias nítidas. O partido é um conglomerado de indivíduos, com seus eleitorados pessoais.<sup>176</sup>

Por fim, temos também que “a opção por privilegiar a proporcionalidade com lista aberta pode levar a que candidatos com bastantes votos não sejam eleitos. A opção pelo sistema majoritário, por outro lado, pode levar a que partidos com muitos votos recebam poucas cadeiras”.<sup>177</sup>

Ante tantos problemas e fragilidades do atual sistema eleitoral proporcional de lista aberta, inúmeras são as propostas de reforma, dentre as quais

---

173 PINHEIRO FILHO (1998 : p.15)

174 PINHEIRO FILHO (1998 : pp.15-16)

175 PINHEIRO FILHO (1998 : p.16)

176 CINTRA (2005 : p.5)

177 BACKES (2011)

destacamos a adoção do sistema distrital misto. Tal opção será mais bem explorada no capítulo que se segue.

## CAPÍTULO IV - SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL MISTO POR SUPERPOSIÇÃO NO BRASIL

ARAS resume bem o que deve ser almejado, quando da reforma de um sistema eleitoral:

O grande objetivo a ser alcançado é a busca da redução das distorções apresentadas pelos sistemas eleitorais, de forma que seja possível aos representantes políticos governar o Estado de maneira coesa e coerente, garantindo-se, ainda, que a representação política expresse cada vez mais uma identidade efetiva com a sociedade e que reflita as verdadeiras ideias e aspirações sociais, fortalecendo, assim, a democracia representativa.<sup>178</sup>

Todavia, como alerta SARTORI, é sempre complexa a proposição de alteração do sistema eleitoral de um país, uma vez que todo processo de mudança esbarra em estruturas institucionais arraigadas.

A mudança por meio de reforma é sempre difícil, quando o sistema eleitoral está montado, seus beneficiários protegem-se e fazem todo o possível para manter as regras que já conhecem. Mas permanece o fato que no mundo atual há vários sistemas eleitorais que estão sendo instalados e/ou modificados. Portanto, a questão premente sobre o momento de mudar passa a ser a seguinte: os que querem efetuar mudanças sabem *como* mudar o que desejam mudar? E, focalizando o tema que estamos discutindo, *onde* e *em que* se inspiram hoje aqueles que querem implantar (ou reformar) os sistemas eleitorais? Naturalmente, não. Em todo o mundo, os que querem instalar sistemas eleitorais quase não se detêm no exame de modelos externos, quase nunca buscam o conselho especializado dos que se consideram expertos no assunto, terminando por adotar o sistema que percebem como de vantagem imediata para si – com muitas homenagens à história, aos determinantes sociais e às nobres tradições.<sup>179</sup>

Ademais, “*nenhum sistema eleitoral é o melhor em todas as circunstâncias*”.<sup>180</sup> Tal afirmação é importantíssima, pois assenta uma relatividade que muitas vezes não é exposta por aqueles que defendem uma determinada formatação de sistema eleitoral.

Pelo que já foi explorado, percebe-se que a adequação de um sistema eleitoral depende de múltiplos fatores. Disso, depreende-se o entendimento de que

---

178 ARASI (2006 : p.110)

179 SARTORI (1996 : p.41)

180 SARTORI (1996 : p.94)

um sistema eleitoral que hoje se mostra conveniente em um determinado país, amanhã pode não mais o ser. Esse dinamismo tem de ser sopesado.

Importante também a consideração de LAMOUNIER:

A favor do sistema vigente parece-me ter dois pontos. Primeiro, o fato de já estar implantado e em operação há muito tempo. Toda reforma envolve custos, tanto financeiros e administrativos quanto de aprendizagem por parte dos usuários, ou seja, dos eleitores. Uma vantagem do sistema vigente, talvez a principal, é que essa parte já está resolvida.

Outro aspecto positivo do atual sistema é ser operado de maneira idêntica nos três níveis da federação. De fato, o procedimento utilizado para eleger os deputados federais e estaduais e os vereadores é exatamente o mesmo. Há uma isonomia total nos conceitos, na tecnologia eletrônica de votação e nos cálculos que determinam quantas cadeiras cabem aos diferentes partidos e quem são os eleitos dentro de cada um deles.<sup>181</sup>

Segundo muitos estudiosos ainda, a solução para os problemas advindos da adoção do sistema proporcional poderão ser resolvidos sem a sua substituição, bastando a adoção de mecanismos de correção, como a mudança para o sistema de lista fechada e a implantação de uma cláusula de barreira. *“Portanto, para os antidistritistas, migrar para o sistema distrital misto implicaria abandonar um sistema (o proporcional de lista) em vigor entre nós desde 1946, sem ao menos tentar, seriamente, aperfeiçoá-lo com ajustes marginais”*.<sup>182</sup>

Há também o temor de que a alteração do sistema proporcional signifique a perda de virtudes democráticas historicamente conquistadas, quais sejam: a efetiva correspondência entre os votos obtidos e o número de cadeiras e a garantia de que a diversidade de opiniões da sociedade, mesmo de grupos minoritários, esteja espelhada no Parlamento.

Fixadas essas premissas, da análise dos sistemas eleitorais estudados e aplicados ao longo da história brasileira e considerando os atuais problemas advindos da aplicação do sistema proporcional de lista aberta nas eleições dos Deputados brasileiros, ousamos propor sua alteração para o sistema distrital misto por superposição, nos moldes e pelas razões que se passa a expor.

#### 4.1. DA VOTAÇÃO DISTRITAL

---

181 LAMOUNIER (2011)

182 ENZWEILER (2008 : p.49)

Já foi mencionada a inadequação da expressão “*Sistema Eleitoral Distrital Misto*”, tendo em vista que, em qualquer eleição, há a necessidade da delimitação de alguma forma de distrito ou circunscrição. Tal confusão advém da identificação do voto distrital unicamente com a votação realizada em distritos uninominais, em que os parlamentares são eleitos pelo sistema majoritário.<sup>183</sup> Assim, a expressão correta é sistema eleitoral misto apenas.

Entretanto, o intuito de se ressaltar o sintagma ‘distrital’ é assinalar a possibilidade de se reduzir os distritos eleitorais brasileiros (distritões), nos moldes do que hoje é utilizado em outros países como Alemanha, Estados Unidos e Inglaterra.

Em tópico anterior, explanamos que o voto distrital puro, ou seja, utilizando-se distritos menores, não é novidade na história brasileira. A tabela abaixo, elaborada a partir de dados apresentados por NICOLAU<sup>184</sup>, rememora os períodos em que tal sistemática foi aplicada:

<b>Vigência</b> <sup>185</sup>	<b>Circunscrição</b> <sup>186</sup>	<b>Quantidade de votos</b> <sup>187</sup>	<b>Sistema eleitoral</b>	<b>Eleições</b> <sup>188</sup>
1855 <sup>189</sup>	Distrito de um representante	A lei não especifica	Majoria absoluta: se nenhum candidato obtivesse mais de 50% dos votos, era realizada uma nova eleição entre os quatro mais votados; se ainda assim, nenhum obtivesse maioria absoluta, era realizado um novo pleito com os dois mais votados	1
1860 <sup>190</sup>	Distrito de três representantes	A lei não especifica	Majoria simples: os três mais votados do distrito eram eleitos	5
1881 <sup>191</sup>	Distrito de um representante	Um voto	Majoria absoluta: se nenhum candidato obtivesse mais de 50% dos votos, era realizada uma nova eleição entre os dois mais votados	4
1892 <sup>192</sup>	Distritos	Dois nomes	Majoria simples: os três mais	4

183 CINTRA (2000 : p.6)

184 NICOLAU (2004 : p.23 e 32)

185 Quando entrou em vigência.

186 Circunscrição eleitoral (unidade na qual o eleitor podia escolher os seus deputados).

187 Quantidade de nomes em que o eleitor podia votar.

188 Número de legislaturas eleitas.

189 Lei dos Círculos.

190 Lei Eleitoral de 18 de agosto de 1860.

191 Lei Saraiva ou Lei do Censo.

	de três representantes		votados do distrito eram eleitos	
1904 <sup>193</sup>	Distritos de cinco representantes	Quatro nomes. Era permitido votar até quatro vezes no mesmo nome (voto acumulativo)	Maioria simples: os cinco nomes mais votados do distrito eram eleitos	9

Tivemos também, pelo menos legalmente, a previsão de instalação do sistema eleitoral distrital misto no Brasil, na Constituição Federal emendada de 1967 (art. 148, parágrafo único). Todavia, conforme visto anteriormente, tal disposição foi extirpada do texto constitucional antes de qualquer experiência de aplicação.

No voto distrital misto, em sua formatação mais comum, o Estado é dividido em tantos distritos quantas sejam a metade das vagas a serem preenchidas. Os representantes são eleitos nos distritos uninominais pelo sistema majoritário. A outra metade dos representantes é eleita pelo sistema proporcional de lista fechada.

Uma questão que surge nesse contexto é a relativa à problemática da divisão de um país de dimensões continentais em distritos. ROCHA<sup>194</sup> afirma, porém, ser perfeitamente possível tal processo, não havendo maiores dificuldades. Para tal divisão propõe o autor que se deve, primeiramente, considerar o tamanho da população em vez do eleitorado, tendo em vista que os eleitos são responsáveis por representar toda a sociedade, não apenas os detentores do direito político ativo.

O autor supracitado sugere a utilização das microrregiões e mesorregiões delimitadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como norte para a demarcação dos distritos. Pondera que a quantidade total de microrregiões (558) aproxima-se ligeiramente do número de deputados federais.<sup>195</sup>

Partindo dessa premissa, ROCHA afirma que cada distrito deve englobar no mínimo um município. Recomenda o estabelecimento de “*um ‘quociente distrital’ (QD), que seria a razão entre o número de habitantes do Estado e o número de vagas distritais, representando a população ideal de cada distrito. Diante da*

192 Lei Eleitoral n.º 35/1892.

193 Lei Rosa e Silva.

194 ROCHA (2007)

195 ROCHA (2007)

*impossibilidade de divisão exata e mesmo aproximada, é preciso estabelecer limites de tolerância para mais e para menos em relação ao quociente distrital, parecendo ser bastante apropriado o parâmetro alemão, de um terço*".<sup>196</sup>

Destarte, a divisão dos distritos começaria pelos municípios. Aqueles que possuíssem entre dois e quatro terços do quociente distrital formariam um distrito. Os municípios muito populosos elegeriam tantos representantes quantas vezes sua população excedesse o quociente distrital. De modo que o número de deputados eleitos pelo sistema distrital seria a metade, mas o número de distritos poderia ser menor.

Na hipótese de mais de uma vaga na mesma microrregião ou mesorregião, elas seriam divididas em tantos distritos quantas fossem as vagas a preencher. *"De forma que as médias eleitorais dos distritos assim formados fossem as mais próximas possíveis, entendendo-se como 'média eleitoral' (ME) a razão entre o número de habitantes e o de vagas*".<sup>197</sup>

ROCHA estabelece parâmetros para a formação de distrito com mais de uma unidade territorial (município, microrregião ou mesorregião, ou mistas):

- 1) que sejam o mais próximas entre si;
- 2) que tenham, no conjunto, o menor perímetro;
- 3) que sejam todas, ou a maioria, contíguas entre si;
- 4) que estejam interligadas, por vias terrestres ou aquáticas convergentes a uma conurbação principal centralizada;
- 5) que o município encravado na área de outro ou que se limite apenas com um município do mesmo Estado integre o mesmo distrito, exceto se constituir um, isoladamente.

As vagas restantes seriam destinadas aos distritos com maior sobra (população menos o produto do quociente distrital pelo número de vagas), recalculando-se as médias naqueles com vagas acrescidas. Proceder-se-ia aos ajustes necessários quando, atingido o número de vagas distritais previstas, qualquer dos distritos extrapolasse a tolerância de um terço para mais ou para menos do quociente distrital, efetuando-se a distribuição por agregação a um distrito e desagregação correspondente de outro, de municípios, microrregiões ou mesorregiões em novas combinações entre si. Note-se que a estrita obediência a essa tolerância é garantia de caráter constitucional na Alemanha.<sup>198</sup>

Para demonstrar que o método é plenamente aplicável, ROCHA faz a demarcação dos distritos do Estado de São Paulo, o mais populoso do país:<sup>199</sup>

---

196 ROCHA (2007)

197 ROCHA (2007)

198 ROCHA (2007)

199 O autor ensaia uma divisão de distritos considerando a manutenção dos atuais setenta Deputados Federais de São Paulo. Cabe ressaltar o posicionamento de parte da doutrina que defende que, caso se adotasse o voto distrital nas eleições para deputados federais (eleições nacionais), os distritos brasileiros deveriam abarcar populações equivalentes. Partindo dessa premissa, idealmente, São Paulo deveria eleger aproximadamente 112 (cento e doze) deputados. Adotando-se o sistema misto mais comum, teríamos de formar em São Paulo, em princípio, 56 (cinquenta e seis) distritos uninominais.

Estado de São Paulo

População: 34.583.637 (1997).

Número de deputados: 70.

Deputados a serem eleitos pelos distritos: 35.

Quociente distrital (QD): 988.103; dois terços: 658.735; quatro terços: 1.317.470.

Ao se formarem os distritos, verificamos primeiramente quais municípios podem constituir um, isoladamente: São Paulo (9.856.879), com direito a nove vagas e Campinas (919.084), com direito a uma. Depois, as microrregiões 46-Sorocaba (1.015.927), 50-São José dos Campos (1.130.429), 59-Guarulhos (1.107.253), 60-Itapecerica da Serra (742.776), 62-Moji das Cruzes (1.011.269) e 63-Santos (1.193.944). Em seguida, as mesorregiões 04-Bauru (1.231.872), 05-Araraquara (675.616), 06-Piracicaba (1.142.262), 08-Presidente Prudente (764.941) e 11-Itapetininga (698.491). Sobraram catorze vagas, que serão preenchidas mediante os cálculos seguintes.

Aproveitando os municípios remanescentes da microrregião 61-São Paulo, formaríamos o distrito São Bernardo do Campo/Diadema (1.006.441), este último por estar confinado; outros pelos demais municípios: Santo André, Mauá, São Caetano do Sul, Ribeirão Pires, e Rio Grande da Serra (1.253.611). No distrito 32-Campinas, os demais municípios da microrregião (1.105.210). No 57-Osasco, um distrito englobando os municípios Osasco/Barueri (820.030) e outro integrando os demais (670.107), uma vez que a população da microrregião toda extrapola os quatro terços, bem como o município de Osasco sozinho não atinge os dois terços.

As mesorregiões 09-Marília e 10-Assis, confinantes, são suficientes para formar apenas um distrito (830.787) conjuntamente. Extrapolam os quatro terços as mesorregiões 01-São José do Rio Preto e 02-Ribeirão Preto. A primeira cederia a microrregião 01-Jales para a mesorregião 03-Araçatuba, formando assim dois novos distritos, com 1.204.932 e 770.155 habitantes respectivamente. A mesorregião 02-Ribeirão Preto seria dividida em dois distritos, um formado pelas microrregiões 14-Ribeirão Preto/13-Jaboticabal (1.142.980) e outro pelas demais (819.803).

Restaram as microrregiões remanescentes das mesorregiões 07-Campinas (1.004.315) e 13-Vale do Paraíba Paulista (678.386), as quais formam distritos independentes, bem como as das mesorregiões 12-Macro Metropolitana Paulista (microrregiões 45-Piedade, 47-Jundiá e 48-Bragança Paulista), 15-Metropolitana de São Paulo (microrregiões 58-Franco da Rocha e 60-Itapecerica da Serra) e toda a mesorregião 14-Litoral Sul Paulista. Ficaram separadas as microrregiões 45-Piedade, de um lado, 47-Jundiá e 48-Bragança Paulista, de outro, da mesma mesorregião 12-Macro Metropolitana Paulista, já que a microrregião 46-Sorocaba, situada entre elas, formou um distrito isoladamente. Assim, forma-se um novo distrito misto englobando as microrregiões 47-Jundiá, 48-Bragança Paulista e 58-Franco da Rocha, partes das mesorregiões 12 e 15 acima referidas (1.160.552).

Sobraram a microrregião isolada 45-Piedade e a mesorregião 14-Litoral Sul Paulista. Quanto à microrregião Piedade (157.399), contígua aos distritos Itapecerica da Serra (742.776), Sorocaba (1.015.927) e Itapetininga (698.491) e à mesorregião Litoral Sul Paulista (392.489), se a associarmos à última, atinge uma população de 549.888, insuficiente para formar um distrito. A mesorregião Litoral Sul Paulista, embora pouco habitada, tampouco pode ser acrescida aos já formados distritos vizinhos São Paulo, Santos e São Bernardo do Campo/Diadema, sob pena de extrapolar os quatro terços (1.317.470). Se acrescemos o Litoral Sul Paulista e Piedade ao distrito contíguo menos populoso, Itapetininga, teremos 1.248.379 habitantes, dentro do limite de quatro terços. Esses dois territórios não podem ser acrescidos ao mesmo tempo ao outro distrito contíguo já formado, Sorocaba, pois extrapolaria os quatro terços, com 1.408.416 habitantes. No entanto, ao buscarmos o contingente populacional mais próximo entre os distritos, especialmente sendo possível o remanejamento, por se tratar de distritos vizinhos, podemos associar a microrregião 45-Piedade a outros distritos que redundem em população menor (mais próximo do quociente distrital), como Sorocaba (1.173.326), Itapetininga (855.890) ou Itapecerica da Serra (900.175), sendo esta última a opção que mais se aproxima do QD. Quanto à mesorregião 14-Litoral Sul Paulista, poderia ser acrescida aos distritos Itapetininga (1.090.980) e Itapecerica da Serra (1.135.265), ficando o primeiro mais próximo do QD. Fica assim

definido que a mesorregião 14-Litoral Sul Paulista passe a integrar o distrito Itapetininga (1.090.980), enquanto a microrregião 45-Piedade se junta ao distrito Itapeceira da Serra (900.175), fazendo com que a média desses dois últimos distritos se aproxime do quociente distrital (988.103).

Faltando, ainda, uma vaga a ser preenchida, ela será destinada ao distrito com maior sobra (963.952), que é o do município de São Paulo, que contará, afinal, com dez vagas, num total de 35, distribuídas em 26 distritos. Se essa vaga extra de São Paulo determinasse uma média inferior a dois terços do quociente eleitoral, nova divisão deveria ser feita, de modo a manter a população de cada distrito nos limites estabelecidos.<sup>200</sup>

Portanto, conforme demonstrado, aplicável e operacional o modelo de votação distrital à realidade brasileira.

## 4.2. DO SISTEMA ELEITORAL MISTO POR SUPERPOSIÇÃO

A exemplo do que sugere BARROSO<sup>201</sup>, propõe-se a adoção do sistema eleitoral misto por superposição ou combinação<sup>202</sup> que, como já foi mencionado, é aquele sistema em que, nos distritos, parte dos representantes é eleita pelo sistema majoritário e a outra parcela é escolhida por meio do sistema proporcional. Há a autonomia entre as fórmulas majoritárias e proporcionais.<sup>203</sup>

Sintetiza MORAES:

No sistema misto de combinação, o país é dividido em distritos de um (1) representante ( $M = 1$ ) e em distritos com mais de um representante ( $M > 1$ ). O número de cadeiras alocadas pelo sistema proporcional no Parlamento define o grau de proporcionalidade da representação. Entre os países que adotam este sistema, o número de cadeiras (em porcentagem) alocadas pelo sistema proporcional varia entre 16% (Equador) e 50% (Rússia). No Japão, por exemplo, a Câmara Baixa dispõe de 500 cadeiras, sendo 200 delas destinadas à representação proporcional e 300 cadeiras para a representação majoritária.

Em alguns países, os eleitores têm o direito a dar dois votos, sendo o primeiro para o candidato do sistema majoritário (no respectivo distrito) e o segundo ao partido. O segundo voto irá servir para o cálculo das cadeiras proporcionais. Os partidos formam uma lista (fechada, e geralmente nacional) para ordenar os candidatos que serão eleitos pelo sistema proporcional. É observada nos países que adotaram tal sistema a utilização de cláusulas de exclusão. Neste caso, os partidos que não obtiverem um percentual mínimo de representação, via sistema majoritário, ficam impossibilitados

200 ROCHA (2007)

201 BARROSO (2006 : p.63)

202 NICOLAU defende que o Brasil já adotou uma espécie complexa de sistema misto por superposição (Vide citação 139).

203 "Sistemas de superposição passaram a ser adotados a partir da década de 1990, pelo Japão, Coreia do Sul, Tailândia, Rússia, Lituânia e Ucrânia, com muitas diferenças entre si. O exemplo do Japão pode dar uma ideia de como podem ser superpostos o sistema majoritário e o proporcional. A Câmara dos Deputados do Japão (Dieta) tem trezentos Deputados eleitos por maioria simples, em distritos uninominais, e os outros cento e oitenta pelo sistema proporcional, em lista fechada. O eleitor dispõe de dois votos, um na lista e outro no candidato do distrito, os quais são computados separadamente, e depois somados: a representação de um partido corresponde à soma dos representantes que ele conquistou nos distritos com a parcela conquistada pelas listas (diferentemente do que acontece no caso alemão, em que a representação do partido na Câmara corresponde ao percentual obtido por sua lista, em nível nacional)". (ESTUDO TÉCNICO, AMB, 2006)

de acesso às cadeiras destinadas à representação proporcional. Na Rússia, que adotou cláusula de exclusão de 5%, apenas quatro partidos receberam cadeiras da parte proporcional, enquanto cerca de 22 partidos obtiveram vitória nos distritos de um representante.<sup>204</sup>

A tabela abaixo, elaborada por MORAES<sup>205</sup>, traz alguns dados comparativos entre o Sistema Misto de Correção e de Combinação:

<b>Sistema eleitoral Misto</b>	<b>Correção</b>	<b>Combinação</b>
Proporcionalidade entre votos e cadeiras	Maior	Menor
Capacidade de gerar maiorias parlamentares	Menor	Maior
Representação de pequenos partidos	Maior	Menor
Capacidade de monitoramento dos representantes por parte dos eleitores	Menor	Maior

Consoante explora CINTRA<sup>206</sup>, bastante interessante a proposta do sistema eleitoral misto por correção, nos moldes do modelo alemão. Entretanto, acreditamos que tal sistema é complexo demais para o nível cultural de grande parte da população brasileira, que sequer compreende o funcionamento do atual sistema proporcional.<sup>207</sup> Assim, a adoção de tal modelo correria o risco de ser muito antidemocrática.

Um argumento contrário a essa questão da complexidade do sistema alemão poderia ser construído a partir de uma analogia com um remédio prescrito por um médico. Na maioria das vezes, o paciente não compreende como age o princípio ativo da substância receitada. Isso não traz maiores problemas, pois o paciente, quando procura um médico, não quer sair do consultório formado em farmácia. Deseja, na verdade, um tratamento para sua moléstia. Aplicando esse raciocínio à hipótese vertente, teríamos que o eleitor não se preocuparia por não compreender totalmente o sistema eleitoral aplicado em seu país, a exemplo do que hoje ocorre na eleição dos Deputados brasileiros, almeja-se antes um sistema

204 MORAES (2006 : p.56-57)

205 MORAES (2006 : p.56-57)

206 CINTRA (2000)

207 Pesquisas empíricas mostram que o sistema eleitoral de lista aberta utilizado no Brasil gera, para os eleitores, a ideia de uma disputa personalizada entre cada um dos candidatos, e a ideia que estes são eleitos com um sistema majoritário, onde ganham os candidatos que obtiveram mais votos. (GIUDICE, 2010, p.26)

eleitoral bem formatado que atenda a contento às expectativas sociais, políticas e partidárias.

Embora o sistema alemão seja de difícil assimilação, sua cédula de votação é bastante simples, conforme se observa na figura abaixo:

Figura 1 – Modelo de cédula alemã

**Stimmzettel**  
für die Wahl zum Deutschen Bundestag im Wahlkreis 63 Bonn am 6. März 1983

**Sie haben 2 Stimmen**

↓      ↓

**hier 1 Stimme**      **hier 1 Stimme**  
für die Wahl      für die Wahl  
eines Wahlkreisabgeordneten      einer Landesliste (Partei)  
(Erststimme)      (Zweitstimme)

<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 30px; text-align: center;">1</td> <td style="width: 60%;">Prof. Dr. Ehrhke, Horst <small>Professur für allgemeines Recht Haupt- amt Postfach 4</small></td> <td style="width: 10%; text-align: center;"><b>SPD</b></td> <td style="width: 10%; text-align: center;">Sozialdemokratische Partei Deutschlands</td> <td style="width: 10%; text-align: center;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2</td> <td>Dr. Daniels, Hans <small>Haupt- amt Postfach 7</small></td> <td style="text-align: center;"><b>CDU</b></td> <td>Christlich Demokratische Union Deutschlands</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">3</td> <td>Reintrop, Franz Friedhelm <small>Staatssekretär für Wirtschaftsangelegenheiten Haupt- und Nebenamt Lagerplatzweg 12</small></td> <td style="text-align: center;"><b>F.D.P.</b></td> <td>Freie Demokratische Partei</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">4</td> <td>Rohde, Volker August Wilhelm Fritz <small>Haupt- amt Postfach Strohhof, 11</small></td> <td style="text-align: center;"><b>DKP</b></td> <td>Deutsche Kommunistische Partei</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">5</td> <td>Dr. Slagmick, Wilfried Bruno <small>Haupt- amt Postfach Lagerplatzweg 21</small></td> <td style="text-align: center;"><b>GRÜNE</b></td> <td>Die Grünen</td> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> </tr> </table>	1	Prof. Dr. Ehrhke, Horst <small>Professur für allgemeines Recht Haupt- amt Postfach 4</small>	<b>SPD</b>	Sozialdemokratische Partei Deutschlands	<input type="radio"/>	2	Dr. Daniels, Hans <small>Haupt- amt Postfach 7</small>	<b>CDU</b>	Christlich Demokratische Union Deutschlands	<input type="radio"/>	3	Reintrop, Franz Friedhelm <small>Staatssekretär für Wirtschaftsangelegenheiten Haupt- und Nebenamt Lagerplatzweg 12</small>	<b>F.D.P.</b>	Freie Demokratische Partei	<input type="radio"/>	4	Rohde, Volker August Wilhelm Fritz <small>Haupt- amt Postfach Strohhof, 11</small>	<b>DKP</b>	Deutsche Kommunistische Partei	<input type="radio"/>	5	Dr. Slagmick, Wilfried Bruno <small>Haupt- amt Postfach Lagerplatzweg 21</small>	<b>GRÜNE</b>	Die Grünen	<input type="radio"/>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%; text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="width: 10%; text-align: center;"><b>SPD</b></td> <td style="width: 70%;">Sozialdemokratische Partei Deutschlands <small>Dr. Bartsch, Dr. Bartsch, Frau Heine, Bartsch, Frau Bartsch</small></td> <td style="width: 10%; text-align: center;">1</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><b>CDU</b></td> <td>Christlich Demokratische Union Deutschlands <small>Dr. Bartsch, Dr. Bartsch, Frau Dr. Bartsch, Frau Frau Bartsch</small></td> <td style="text-align: center;">2</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><b>F.D.P.</b></td> <td>Freie Demokratische Partei <small>Dr. Bartsch, Dr. Bartsch, Frau Dr. Bartsch, Frau Dr. Bartsch, Dr. Bartsch, Frau Bartsch</small></td> <td style="text-align: center;">3</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><b>DKP</b></td> <td>Deutsche Kommunistische Partei <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small></td> <td style="text-align: center;">4</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><b>GRÜNE</b></td> <td>Die Grünen <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small></td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><b>EAP</b></td> <td>Europäische Arbeiterpartei <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small></td> <td style="text-align: center;">6</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><b>KDP</b></td> <td>Kommunistische Partei Deutschlands (Maoisten-Linien) <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small></td> <td style="text-align: center;">7</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><b>NPD</b></td> <td>Nationaldemokratische Partei Deutschlands <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small></td> <td style="text-align: center;">8</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><input type="radio"/></td> <td style="text-align: center;"><b>USD</b></td> <td>Unabhängige Sozialistische Demokraten <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small></td> <td style="text-align: center;">9</td> </tr> </table>	<input type="radio"/>	<b>SPD</b>	Sozialdemokratische Partei Deutschlands <small>Dr. Bartsch, Dr. Bartsch, Frau Heine, Bartsch, Frau Bartsch</small>	1	<input type="radio"/>	<b>CDU</b>	Christlich Demokratische Union Deutschlands <small>Dr. Bartsch, Dr. Bartsch, Frau Dr. Bartsch, Frau Frau Bartsch</small>	2	<input type="radio"/>	<b>F.D.P.</b>	Freie Demokratische Partei <small>Dr. Bartsch, Dr. Bartsch, Frau Dr. Bartsch, Frau Dr. Bartsch, Dr. Bartsch, Frau Bartsch</small>	3	<input type="radio"/>	<b>DKP</b>	Deutsche Kommunistische Partei <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small>	4	<input type="radio"/>	<b>GRÜNE</b>	Die Grünen <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small>	5	<input type="radio"/>	<b>EAP</b>	Europäische Arbeiterpartei <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small>	6	<input type="radio"/>	<b>KDP</b>	Kommunistische Partei Deutschlands (Maoisten-Linien) <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small>	7	<input type="radio"/>	<b>NPD</b>	Nationaldemokratische Partei Deutschlands <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small>	8	<input type="radio"/>	<b>USD</b>	Unabhängige Sozialistische Demokraten <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small>	9
1	Prof. Dr. Ehrhke, Horst <small>Professur für allgemeines Recht Haupt- amt Postfach 4</small>	<b>SPD</b>	Sozialdemokratische Partei Deutschlands	<input type="radio"/>																																																										
2	Dr. Daniels, Hans <small>Haupt- amt Postfach 7</small>	<b>CDU</b>	Christlich Demokratische Union Deutschlands	<input type="radio"/>																																																										
3	Reintrop, Franz Friedhelm <small>Staatssekretär für Wirtschaftsangelegenheiten Haupt- und Nebenamt Lagerplatzweg 12</small>	<b>F.D.P.</b>	Freie Demokratische Partei	<input type="radio"/>																																																										
4	Rohde, Volker August Wilhelm Fritz <small>Haupt- amt Postfach Strohhof, 11</small>	<b>DKP</b>	Deutsche Kommunistische Partei	<input type="radio"/>																																																										
5	Dr. Slagmick, Wilfried Bruno <small>Haupt- amt Postfach Lagerplatzweg 21</small>	<b>GRÜNE</b>	Die Grünen	<input type="radio"/>																																																										
<input type="radio"/>	<b>SPD</b>	Sozialdemokratische Partei Deutschlands <small>Dr. Bartsch, Dr. Bartsch, Frau Heine, Bartsch, Frau Bartsch</small>	1																																																											
<input type="radio"/>	<b>CDU</b>	Christlich Demokratische Union Deutschlands <small>Dr. Bartsch, Dr. Bartsch, Frau Dr. Bartsch, Frau Frau Bartsch</small>	2																																																											
<input type="radio"/>	<b>F.D.P.</b>	Freie Demokratische Partei <small>Dr. Bartsch, Dr. Bartsch, Frau Dr. Bartsch, Frau Dr. Bartsch, Dr. Bartsch, Frau Bartsch</small>	3																																																											
<input type="radio"/>	<b>DKP</b>	Deutsche Kommunistische Partei <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small>	4																																																											
<input type="radio"/>	<b>GRÜNE</b>	Die Grünen <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small>	5																																																											
<input type="radio"/>	<b>EAP</b>	Europäische Arbeiterpartei <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small>	6																																																											
<input type="radio"/>	<b>KDP</b>	Kommunistische Partei Deutschlands (Maoisten-Linien) <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small>	7																																																											
<input type="radio"/>	<b>NPD</b>	Nationaldemokratische Partei Deutschlands <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small>	8																																																											
<input type="radio"/>	<b>USD</b>	Unabhängige Sozialistische Demokraten <small>Haupt- und Nebenamt Postfach 1111</small>	9																																																											

O Estudo Técnico da AMB discorre sobre outro problema específico do sistema misto de correção, qual seja, a questão dos excedentes.

Como são efetuados dois cálculos diferentes, um no plano nacional e outro em cada distrito, ocorrem com certa frequência casos em que o partido elege mais representantes em distritos do que teria direito pelo critério proporcional. A solução encontrada na Alemanha foi a de flexibilizar o número de Deputados: quando o problema se apresenta, é simplesmente aumentado o número de cadeiras do Bundestag. No caso brasileiro, tal solução exigiria uma ampla alteração na Constituição, pois esta determina que o número de representantes seja fixado em lei complementar. Nenhuma das propostas que tramitou até hoje resolveu satisfatoriamente esse problema.<sup>208</sup>

208 ESTUDO TÉCNICO, AMB, 2006. Nesse estudo, cita-se a “PEC nº 24/91, do então Deputado José Serra, que instituía o sistema tipo alemão nos municípios, fez uma opção para poder manter fixas as bancadas municipais: determinou que, se o número de eleitos do partido nos distritos fosse maior do que o número que lhe caberia pela distribuição proporcional, prevaleceria o critério proporcional, determinado pelo segundo voto; os lugares destinados ao partido seriam preenchidos pelos candidatos distritais mais votados, e os demais candidatos distritais perderiam a cadeira (ver art. 4º, § 5º, inciso IX da PEC 24/91). O número de vereadores, portanto, seria mantido fixo, não sendo necessário alterar a Constituição neste ponto. A proposta tem, contudo, o inconveniente de não garantir, em alguns distritos, a eleição dos candidatos neles mais votados”.

Outro argumento importante a favor do sistema do tipo alemão é o seu alto grau de proporcionalidade. Assim como SARTORI, quando da análise do sistema alemão, *“muitos argumentam que não seria propriamente um sistema misto, mas sim um sistema proporcional, compatível, portanto, com o art. 45 da Constituição. Assim, poderia ser introduzido por via de legislação ordinária, sem necessidade de PEC. Esta interpretação sofre resistência dos que entendem que a Constituição estabelece a eleição dos representantes no Estado, e que, portanto, a eleição de parte dos representantes em distrito contraria o disposto na Carta Magna”*.<sup>209</sup>

No sistema misto por superposição proposto, cada partido apresentará por distrito o número de candidatos equivalente ao número de vagas a serem preenchidas na localidade, estando eleitos aqueles que obtiverem o maior número de votos. Apresentará também uma lista partidária preordenada de candidatos para a escolha das cadeiras destinadas ao sistema proporcional.

Como expõe CINTRA, as listas fechadas são adotadas em diversos países:

O voto em lista fechada é adotado em numerosas democracias, mais antigas ou mais recentes. Na América Latina, adotam-no a Argentina, o Chile, o Uruguai, a Costa Rica, El Salvador, Honduras, a Nicarágua e a República Dominicana. Outros países que o adotam são Portugal, Espanha, a Noruega, a Turquia, a Bulgária, a Romênia, a África do Sul e Israel. Há, também, a variante da lista fechada, mas flexível, que permite ao eleitor conferir um voto pessoal, numa lista preordenada, com vista a melhorar a posição de um candidato na sequência de nomes. Entretanto, os dados empíricos mostram ser facultade relativamente pouco usada pelos eleitores. Também os países que adotam sistemas mistos, que combinam o proporcional com o majoritário-distrital, usam, para a parcela proporcional, o sistema de lista fechada. O caso mais significativo é o da Alemanha.<sup>210</sup>

PAIM, por sua vez, sugere alguns parâmetros para a elaboração das listas partidárias:

- Cada membro da convenção dispõe de um único voto;
- Serão registradas as chapas contendo os nomes dos respectivos candidatos;
- O nome de qualquer candidato somente poderá figurar numa chapa;
- O voto será secreto, procedendo-se à apuração de imediato;
- A inserção na lista preordenada dar-se-á segundo a votação obtida por cada chapa, em ordem decrescente. Naturalmente, cada partido irá preparar a convenção em apreço de acordo com a intensidade da disputa.

Nos países europeus onde há experimentação relativamente longa dessa prática, a convenção (geralmente designada Congresso) pode proporcionar movimentação

---

209 BACKES (2011)

210 CINTRA (2005 : pp.5-6)

equivalente ao que ocorre na oportunidade das eleições primárias nos Estados Unidos. Muitas das divergências que, no exercício dos mandatos, aparecem de público como sendo de caráter pessoal, por ocasião dos Congressos passam a assumir feição programática ou de formas de atuação. As chapas concorrentes a serem apresentadas no Congresso são elaboradas com a participação dos órgãos intermediários e da militância, em geral. Como os partidos são organizados a partir de núcleo programático perfeitamente definido, a disputa mais frequente dá-se em termos de capacidade de defendê-lo e conquistar a adesão da opinião pública.<sup>211</sup>

Nesse cenário, cada eleitor terá direito a dois votos, com um deles, ele elege um candidato no distrito e, com o outro, ele vota na legenda de sua preferência.

### **4.3. DAS VANTAGENS E DESVANTAGENS DO SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL MISTO POR SUPERPOSIÇÃO**

Muitas são as vantagens e desvantagens do sistema eleitoral distrital misto nos moldes em que foi proposto. Recorrentemente, como se verá nos próximos tópicos, tais pontos positivos e negativos confundem-se com os benefícios e malefícios de suas três categorias componentes: voto distrital, sistema majoritário e sistema proporcional de lista fechada.

#### **4.3.1. DAS VANTAGENS**

Em princípio, conforme expõe BARROSO, o “*sistema possibilita a conjugação de pontos positivos tanto do sistema majoritário quanto do sistema proporcional*”,<sup>212</sup> superando diversos problemas da aplicação isolada do sistema proporcional de lista aberta.

Como explana NICOLAU, “*a garantia de uma relação mais ou menos equilibrada entre votação e representação é hoje um valor fundamental das modernas democracias. Isso explica o sucesso dos sistemas mistos, que procuram combinar características das duas famílias de sistemas eleitorais (majoritário e proporcional)*”.<sup>213</sup>

---

211 PAIM (2010 : p.84)

212 BARROSO (2006 : p.64)

213 NICOLAU (2007 : p.78)

As principais vantagens do sistema misto proposto, na linha do que expõe a doutrina, são as seguintes:

a) a fomentação da unidade intrapartidária, pois será oferecido um só candidato por distrito para as eleições majoritárias e uma lista fechada para as eleições proporcionais, o que prevenirá os combates por votos entre correligionários (canibalismo eleitoral);

b) o fortalecimento do papel dos partidos;<sup>214</sup>

c) a conjugação dos sistemas majoritário e proporcional poderá minimizar a multiplicação e pulverização dos partidos;<sup>215</sup>

d) o sistema distrital tornará mais próximos eleitores e representantes, facilitando o controle social do desempenho parlamentar, havendo, pois o aumento da *accountability*;

e) hoje, no cenário das campanhas parlamentares, cada um faz sua campanha, não há o confronto de propostas. Com a votação distrital, há o embate direto entre os candidatos e a polemização das propostas. *“Os diversos candidatos tendem a apresentar não apenas os argumentos favoráveis a sua candidatura; tendem também a expor as deficiências que atingem as demais candidaturas”*;<sup>216</sup>

f) maior facilidade na constituição de governos, tendo em vista a tendência em facilitar a formação de maiorias. Isso por duas razões: no que tange aos eleitos no âmbito dos distritos, em se tratando de eleições majoritárias, vence a corrente de pensamento predominante, o que dificulta a ascensão ao poder de minorias extremistas; no tocante aos que são eleitos pelo sistema proporcional, as listas fechadas contribuem para a formação dos governos;

g) as minorias continuarão tendo a possibilidade de se fazer representar tanto na parcela proporcional como na parcela distrital (naqueles distritos em que sejam maioria). *“O sistema distrital misto fornece, portanto, um modelo equilibrado entre governo majoritário e representação das minorias”*;<sup>217</sup>

---

214 A ordenação da lista reflete a identidade partidária e contribui para reforçá-la. Os primeiros lugares serão ocupados pelos líderes, aqueles que mais visivelmente encarnam a imagem partidária. Neste sentido, o voto em lista preordenada não é incompatível com o voto personalizado nem com o fenômeno da liderança. Ao votar numa lista, o eleitor sabe que é a encabeçada por tal ou qual líder, que fala pela agremiação, publicamente se identifica com suas teses e as propugna no parlamento. (CINTRA, 2005, p.6)

215 Esse ponto será desenvolvido no próximo subtópico.

216 BARROSO (2006 : p.65)

217 BARROSO (2006 : p.68)

h) no sistema distrital, a campanha deverá abarcar uma área menor e se dirige a um número bem inferior de pessoas. Tal fato tem efeitos no custo das campanhas, reduzindo-o, facilitando a fiscalização da campanha. Além disso, como os candidatos de cada partido estão em competição direta, há maior estímulo à fiscalização recíproca;

i) a multiplicidade de campanhas individuais será em parte substituída pela campanha do partido, o que poderá baratear os custos de campanha. Assim, haverá diminuição da influência do poder econômico nas eleições, podendo haver impacto positivo no combate às trocas de favores ilícitas e à corrupção pós-eleição;

j) possibilita a importação da prática norte-americana do “recall”, ou voto revocatório de mandato, que permite aos eleitores revogar, por meio de plebiscito, o mandato do deputado eleito no distrito, ante sua má atuação;

k) aumenta a identificação entre os candidatos eleitos e o eleitorado;

l) atenua a supervalorização da figura individual do parlamentar em detrimento dos partidos políticos;

m) diminuirá a quantidade excessiva de candidatos, dando melhores condições para os eleitores conhecê-los, comparar suas propostas e fazer uma escolha mais consciente;

n) além de menos dispendiosa, a campanha se tornará menos exaustiva para os candidatos, tendo em vista que abarcará distritos menores;

o) diminuirá a dispersão de votos, contribuindo para que cada localidade consiga eleger um representante com raízes locais;

p) combaterá a prática do “paraquedismo” eleitoral;

q) trata-se de sistema eleitoral simples, sobretudo, no que tange à sistemática a ser adotada nos distritos. *“A justiça eleitoral divide cada estado em tantos distritos quantos forem os representantes a serem eleitos; cada partido lança um candidato por distrito; o candidato mais votado no distrito é eleito. (...) Qualquer eleitor pode entender e gostar disso”*;<sup>218</sup>

r) em sendo o Brasil referência mundial na informatização das eleições, as urnas eletrônicas facilitarão a implementação do voto distrital misto.

---

218 CARDOSO; GRAEFF (2007 : p.49)

#### 4.3.1.1. SISTEMAS ELEITORAIS E FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA

A presença de 22 (vinte dois) partidos na Câmara dos Deputados, no ano de 2011, demonstra a realidade fragmentária do sistema partidário brasileiro<sup>219</sup>:

<b>Partido</b>	<b>Número de Deputados</b>
PT	88
PMDB	78
PSDB	53
PP	44
DEM	43
PR	40
PSB	34
PDT	26
PTB	22
PSC	17
PC do B	15
PV	14
PPS	12
PRB	8
PMN	4
PT do B	4
PSOL	3
PHS	2
PRTB	2
PRP	2
PTC	1
PSL	1
<b>Total</b>	<b>513</b>

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados

A fragmentação partidária tem claros reflexos na governabilidade. Para visualizarmos a situação, basta lembrarmos que no Brasil, para aprovar uma proposta de emenda à Constituição Federal, precisaremos obter os votos de três quintos, no mínimo, do número total de deputados em cada turno da votação. Ou

<sup>219</sup> Isso não significa que os governos não venham conseguindo se organizar mediante coalizões. Todavia, tal sistemática “força arranjos em troca de governabilidade, induzindo, eventualmente, ao loteamento de cargos e Ministérios, tudo com o sacrifício da inteligibilidade do eleitor, que as mais das vezes se sente traído pelo candidato”. (ENZWEILER, 2008, p.66)

seja, aprovação de 308 dos 513 deputados. Assim, hoje, uma PEC só será aprovada com o consentimento de pelo menos seis partidos.

A relação entre o sistema eleitoral adotado e o número maior ou menor de partidos, ou seja, a inter-relação entre sistema eleitoral e sistema partidário é um tema que suscita controvérsias na doutrina especializada.

Analisando a problemática, DUVERGER elaborou suas célebres fórmulas ou esquemas, que ficaram conhecidos como “Leis de Duverger”. São elas:

- O sistema majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos, com alternância de grandes partidos independentes;
- O sistema majoritário de dois turnos e a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis, dependentes e relativamente estáveis;
- A representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos, independentes e estáveis.<sup>220</sup>

Ao longo do tempo tais enunciados foram estudados e criticados por muitos estudiosos. A principal crítica é a de que os complexos fenômenos sociais e políticos não podem ser regidos por leis de causa e efeito, como ocorre com os fenômenos da natureza. Critica-se também o fato de tais leis possuírem muitas exceções. SARTORI afirma que as proposições de Duverger são, na verdade, associações entre sistema eleitoral e sistema partidário, e não leis, mesmo porque em tais enunciados não se estabelece a relação típica das leis, qual seja, o elo causa/consequência.<sup>221</sup>

Pondera BARROS, *“a existência de dois, três, quatro ou mais partidos num determinado estado depende de fatores nacionais, históricos e sociais, de variadas ordens, porém não deixa de depender também de um fator técnico-institucional, qual seja, o sistema eleitoral”*.<sup>222</sup>

SARTORI explana que um especialista chamado *“Douglas Rae submeteu a primeira lei de Duverger a um teste de correlação, dos 107 casos analisados, 89,7% recaíram nas categorias de associação previstas, o que sugere uma relação um pouco mais fraca do que uma lei sociológica, trata-se, contudo de uma associação forte”*.<sup>223</sup>

Partindo disso, SARTORI afirma que, dessa influência estabelecida entre o sistema eleitoral e o sistema partidário, podem ser extraídas certas

---

220 DUVERGER (1987 : p.241)

221 SARTORI (1996 : p.42)

222 BARROS (2002)

223 SARTORI (1996 : p.44)

conclusões e previsões. Segundo ele, os sistemas eleitorais têm um duplo efeito – sobre o eleitor e sobre o número de partidos. Podendo ter um efeito fortemente restritivo sobre os eleitores no caso dos sistemas majoritários e completamente não restritivos na representação proporcional pura.

Sobre o número de partidos, o sistema eleitoral poderá ter o efeito redutivo, em menor ou maior grau, não se diz que tem um efeito multiplicativo. A representação proporcional, por exemplo, deve refletir o eleitorado, ‘proporcionalmente’. Assim, seria ilógico atribuir um efeito multiplicativo ao referido sistema eleitoral. Acontece que a introdução do sistema proporcional coincide com um momento histórico em que há a expansão do eleitorado. Com isso, surgem novos partidos para representar essas novas camadas de eleitores. Tais imbricações são recorrentemente mal compreendidas.<sup>224</sup>

Nesse contexto, SARTORI afirma ser possível traçar regras e leis que inter-relacionem sistema eleitoral e sistema partidário<sup>225</sup>:

Regra nº 1: Um sistema baseado na pluralidade não pode, por si mesmo, produzir um formato bipartidário em escala nacional, mas em quaisquer circunstâncias ele ajudará a *manter* um sistema bipartidário já existente. Portanto, sempre que se estabelece um formato de dois partidos, o sistema de pluralidade exerce uma influência moderadora e tem um efeito de ‘congelamento’.

Regra nº 2: No longo prazo, um sistema de pluralidade *produzirá* o formato de dois partidos (mas não a eternização dos mesmos partidos) sob duas condições: a primeira, que o sistema partidário seja estruturado; a segunda, que o eleitorado, refratário a qualquer pressão do sistema eleitoral, esteja disperso pelos vários distritos em proporção abaixo da pluralidade.

Regra nº 3: Inversamente, um formato bipartidário é *impossível* – sob qualquer sistema eleitoral -, se minorias raciais, linguísticas, ideologicamente alienadas, centralizadas em um tema ou de outra forma incoercíveis (e que não podem ser representadas por dois partidos de massa) se concentrarem em proporção acima da pluralidade em bolsões geográficos localizados ou em certos distritos eleitorais. Se a situação for essa, o efeito do sistema de pluralidade só será redutivo com relação a um terceiro partido que não represente minorias incoercíveis.

Regra nº 4: Finalmente, os sistemas de representação proporcional também mostram *efeitos redutivos*, embora em escala menor e menos predizível, na medida de sua não-proporcionalidade; e particularmente quando funcionam em universos eleitorais pequenos, estabelecem um limite de representação ou atribuem uma vantagem. Nessas condições, a representação proporcional também eliminará os partidos menores cujo eleitorado esteja disperso por vários distritos. Mas mesmo a

224 SARTORI (1996 : p.44)

225 Para a compreensão das “Regras e Leis de Sartori”, é necessário entender seu conceito de partidos estruturados: “Enquanto o eleitor votar simplesmente em alguma figura notável do seu distrito, ou em algum tipo de cacique local (no contexto personalista observado na América Latina), os partidos serão rótulos de pouca ou nenhuma importância. Quando essas condições são prevaletentes, o sistema partidário será não-estruturado. Mas se houver um vínculo de lealdade para com o partido, mais do que a personalidades ou chefes políticos, isto é, se o eleitor se relacionar com imagens partidárias abstratas, nesse momento não será mais o chefe individual ou o líder que vai ‘eleger’ o partido, mas sim o partido que elegerá indivíduos, confiando-lhes cargos eletivos. À medida que o processo se desenvolve, o sistema partidário passa a ser percebido como um sistema natural de canalização da sociedade política. E quando o eleitorado aceita com naturalidade um determinado conjunto de rotas e alternativas políticas – do mesmo modo como os motoristas aceitam naturalmente um determinado sistema de rodovias -, nesse momento o sistema partidário terá alcançado a fase de consolidação estrutural como sistema”. (SARTORI, 1996, p.51)

representação proporcional com elevado grau de impureza não eliminará os pequenos partidos que dispõem de bases de concentração acima da quota.<sup>226</sup>

Lei nº 1: Admitida a estruturação e a dispersão cruzada dos eleitores como condições necessárias conjuntas, os sistemas baseados na pluralidade causam (são uma condição suficiente para) o formato bipartidário.

Lei nº 1.1: Alternativamente, uma estruturação sistêmica especialmente vigorosa é, isoladamente, a condição suficiente substitutiva necessária para causar o formato bipartidário.

Lei nº 2: Admitida a estruturação sistêmica, mas na ausência de dispersão cruzada dos eleitores, os sistemas baseados na pluralidade causam (são uma condição suficiente para) a eliminação dos partidos situados abaixo do nível da pluralidade, mas não podem impedir (e, portanto, admitem) a existência de tantos partidos (acima de dois) quanto permitam as concentrações importantes.

Lei nº 3: Admitida a estruturação sistêmica, a representação proporcional obtém um efeito redutor causado (como condição suficiente) pela sua não-proporcionalidade efetiva. Quanto maior a impureza da representação proporcional, maior o “custo” do ingresso dos pequenos partidos no sistema, e maior o efeito redutor; inversamente, quanto menor a sua impureza, mais fraco o efeito redutor.

Lei nº 3.1: Alternativamente, uma estruturação sistêmica muito forte é, de forma isolada, a condição necessária e suficiente para manter o sistema partidário que existia antes de introduzida a representação proporcional, qualquer que seja.

Lei nº 4: Na inexistência da estruturação sistêmica, e presumindo a representação proporcional pura (próxima da pureza completa), isto é, um custo igual (ou quase igual) para o ingresso de qualquer partido no sistema, o número de partidos poderá ser tão grande quanto o permita a quota mínima existente.<sup>227</sup>

Diante de tais enunciados, SARTORI<sup>228</sup> elabora uma tabela explicativa sobre a influência combinada entre os sistemas eleitorais e partidários:

<b>Sistemas partidários</b>	<b>Sistemas eleitorais</b>	
	<b>Fortes</b>	<b>Fracos</b>
<b>Fortes (estruturados)</b>	Efeito redutor do sistema eleitoral (I)	Efeito compensador (bloqueador) do sistema partidário (II)
<b>Fracos (desestruturados)</b>	Efeito limitativo e redutor do universo eleitoral (III)	Ausência de influência (IV)

- I) Sistema eleitoral e partidário fortes;
- II) Sistema eleitoral fraco e sistema partidário forte;
- III) Sistema eleitoral forte e sistema partidário fraco;
- IV) Sistema eleitoral e partidário fracos.

Arremata NICOLAU afirmando que *“de fato, as democracias com sistemas eleitorais majoritários tendem a ter sistemas partidários menos fragmentados. Mas estudos recentes mostram que em países nos quais o sistema*

226 SARTORI (1996 : pp.55-56)

227 SARTORI (1996 : p.62)

228 SARTORI (1996 : p.59)

*partidário não é nacionalizado – casos da Índia e da parte majoritária do sistema eleitoral da Rússia – o voto distrital pode estar associado à alta fragmentação”.*<sup>229</sup>

Para explorar a complexidade do binômio sistema partidário/sistema eleitoral na teoria e na prática, bem esclarecedora a tabela elaborada por BASEDAU<sup>230</sup>, que analisou os sistemas eleitorais aplicados em alguns países africanos:

<b>País</b>	<b>Sistema Eleitoral</b>	<b>Efeito teórico no sistema partidário</b>	<b>Efeito prático no sistema partidário</b> <sup>231</sup>
Botswana (desde 1965)	Maioria SMC	Concentração	Concentração (BDP domina)
Lesoto (1993-1998)	Maioria SMC	Concentração	Concentração (BNP foi marginalizado)
Sudão (1986)	Maioria SMC	Concentração	Fragmentação
Burundi (1993)	RP em MMC pequena + barreira de 5%	Concentração Moderada	Forte concentração (FRODEBU domina)
Níger (1993-1995)	RP em MMC médio e grande	Fragmentação	Fragmentação (coligações frágeis)
Namíbia (desde 1989)	RP pura	Fragmentação	Concentração (SWAPO domina)
África do Sul (desde 1994)	RP pura	Fragmentação	Concentração (ANC domina)

SMC = círculo de assento único; RP = representação proporcional; MMC = círculo de vários assentos

Do exposto, não é automática nem totalmente previsível o que a alteração do sistema eleitoral pode acarretar no sistema partidário. A doutrina especializada, da análise da experiência de outros países, ensina que a adoção de um sistema misto pode colaborar para uma concentração partidária.

Nesse sentido, ARAS tece algumas considerações:

O voto distrital misto, então, pode ser apontado como mais um instrumento destinado ao fortalecimento dos partidos políticos e, conseqüentemente, do Estado democrático, sem prejuízo de outros mecanismos, a exemplo da perda de mandato por ato de infidelidade partidária.

De qualquer forma, a adoção do voto distrital misto exige fortes partidos políticos, evidenciando, a não mais poder, a necessidade de se estabelecer a perda do mandato como sanção para a infidelidade e indisciplina partidárias, sem a qual a

229 NICOLAU (2007 : p.77)

230 BASEDAU (2011 : p.36)

231 As siglas dessa coluna referem-se à partidos políticos.

norma constitucional do art. 17, parágrafo 1º, in fine/CF, afigura-se letra morta, de molde a comprometer a nossa democracia representativa.<sup>232</sup>

Nesse ponto, assinala-se o posicionamento de muitos estudiosos que recomendam que, juntamente com a adoção do sistema distrital misto, deve-se formatar alguma cláusula de barreira (também conhecida como cláusula de exclusão ou de desempenho) tendente a combater a pulverização de partidos. Dentre esses, destacamos Francisco Weffort, Fernando Henrique Cardoso e Antonio Octávio Cintra.<sup>233</sup>

CINTRA, inclusive, cita que a doutrina majoritária atribui o sucesso do sistema alemão, principal exemplo de sistema misto, no combate à fragmentação partidária à adoção de uma cláusula de barreira.<sup>234</sup>

Em verdade, segundo os estudiosos, a grande causa de concentração do sistema partidário alemão foi a aplicação da “cláusula de barreira” (*sperrklausel*), que exige do partido um mínimo de 5% do total de votos nacionais ou, pelo menos, três candidatos distritais. À “cláusula de barreira” atribuem os analistas a concentração gradual do sistema partidário alemão num número pequeno de partidos.<sup>235</sup>

Se opondo à adoção do voto distrital temos BARROS<sup>236</sup>, que faz uma correlação entre o voto distrital e as três leis de Duverger:

Conclui-se que, por ser um sistema majoritário, o voto distrital não favorece a formação de partidos independentes. Se for praticado em dois turnos, dentro de um sistema majoritário, o voto distrital poderá levar à formação de partidos múltiplos, porém dependentes. Continue-se aplicando as três leis de Duverger. Se o voto distrital for processado em um só turno, conforme o modelo anglo-saxão, praticado na Inglaterra e nos Estados Unidos, ele poderá conduzir a um fechado bipartidarismo, como ocorre nesses dois países há mais de cem anos.

(...)

Em síntese, exatamente para aguçar um contraditório, tragam-se à consideração duas conclusões. Juridicamente parece que, aceitas as leis de Duverger, o voto distrital não é a solução mais adequada para chegar ao pluritarismo político-partidário e manter uma república pluritarista. Ele tende mais ao bipartidarismo ou a um multipartidarismo fracionado e dependente, provocando alianças, como já tem acontecido em eleições presidenciais majoritárias em dois turnos, realizadas no Brasil ou em países vizinhos, nas quais o Presidente eleito, ou simplesmente não tem partido em que esteja tradicionalmente inscrito e atuante, ou então o seu partido perde algo de suas tradições ou de sua ideologia para ganhar a eleição. Em ambos os casos, falece a autenticidade.<sup>237</sup>

232 ARAS (2006 : p.109)

233 VIANA (2008 : p.131)

234 SARTORI afirma que o tripartidarismo alemão não se deve ao componente majoritário do sistema eleitoral misto adotado. A redução do número de partidos está ligada ao fato de a Corte Constitucional alemã considerar inconstitucionais, por antidemocráticos, os Partido Comunista e o Neonazista. Com o afastamento dessas duas organizações de peso, ficou fácil para o *Sperrklausel* eliminar os partidos menores. (SARTORI, 1996, p.32).

235 CINTRA (2000 : p.9)

236 Há que se considerar que a crítica dele volta-se mais diretamente contra a adoção do que se denomina “voto distrital puro”.

237 BARROS (2002)

### 4.3.2. DAS DESVANTAGENS

As principais críticas que se faz aos sistemas distritais mistos são as seguintes:

a) tendo-se em vista que a população brasileira, segundo o censo populacional feito pelo IBGE em 2010, é de aproximadamente 191 (cento e noventa e um) milhões de pessoas; considerando-se também que tivéssemos 512 (quinhentas e doze) cadeiras de Deputados Federais para preencher, sendo que dessas, 256 (duzentas e cinquenta e seis) fossem destinadas às eleições nos distritos; teríamos distritos ideais de aproximadamente 746 (setecentos e quarenta e seis mil) habitantes.<sup>238</sup> Assim, não há falar em criação de estreitos laços entre eleitores e eleitos, haverá no máximo uma maior proximidade;<sup>239</sup>

b) o sistema eleitoral misto não garante uma maior unidade partidária, apenas altera o período de disputa eleitoral entre correligionários que, hoje, ocorre durante as eleições, mas que, com a adoção do referido sistema, será transferida para a fase das convenções partidárias, até com mais intensidade;<sup>240</sup>

c) não é verdadeira a ideia de que os pequenos partidos sejam os responsáveis pelas dificuldades de governabilidade. Pois, representam um número limitado de parlamentares, sem força para fazerem tal pressão. *“O caminho não é a adoção de medidas que conduzem à extinção destes partidos, mas sim a criação de mecanismos legais que evitem a barganha entre os grandes partidos e os partidos menores”*,<sup>241 242</sup>

d) o voto distrital distorce a vontade popular, pois, no distrito, os eleitores do candidato que perdem a eleição ficam sem representação nenhuma;<sup>243</sup>

e) a votação distrital permite grandes distorções: nas eleições de 1992, na Inglaterra, a bancada dos conservadores com 42% dos votos conquistaram 57% das cadeiras, e os liberal-democratas, que receberam 22,6% dos votos, obtiveram apenas 3,3% das vagas do parlamento;<sup>244</sup>

---

238 PAIM (2010 : p.84)

239 Essa maior proximidade, por si só, já é bastante relevante, quando estamos falando de maior representatividade e legitimidade democrática.

240 Diferentemente do que ocorre nos embates entre correligionários durante as campanhas eleitorais, as disputas no âmbito das convenções partidárias colaboram para o amadurecimento e estruturação dos partidos.

241 ARANTES (2007 : p.26)

242 Conforme se demonstrou, a alta fragmentação partidária representa um grande desafio para a governabilidade.

243 A cota proporcional atenua os problemas descritos nos pontos **D, E, F, G e H**.

244 ARANTES (2007 : p.26)

f) aniquila a vontade da minoria, promovendo a ditadura da maioria e golpeia o voto de opinião. No distrital misto, com se reduz as vagas do sistema proporcional pela metade, aumenta-se muito o quociente eleitoral, de forma que dificulta bastante a eleição das minorias.

g) A redução forçada do número de partidos fere o pluralismo político e partidário (art. 1º, V, da Constituição Federal);

h) transforma o deputado federal em “vereador federal”. O voto distrital pode criar deputados locais despreocupados com assuntos nacionais e internacionais que não digam respeito ao seu distrito;<sup>245</sup>

i) ao delimitar os distritos, aumenta a influência do poder econômico, pois o candidato concentrará seus recursos em um espaço territorial menor;<sup>246</sup>

j) possibilita a manipulação quando da demarcação dos distritos;<sup>247</sup>

k) a cota proporcional de lista fechada, como ora se propõe, tende a aumentar a distância entre os parlamentares e os representados;<sup>248</sup>

l) o sistema eleitoral misto não garante superação do clientelismo, do patrimonialismo e da corrupção;<sup>249</sup>

Politicamente, tendo em consideração o atual estágio de desenvolvimento econômico-social e político-cultural desta república brasileira, (...) talvez o voto distrital não venha a contribuir para o aprimoramento da democracia representativa no Brasil. Ao contrário, como já se advertiu, e são muitos os que advertem, poderá propiciar, sobretudo em regiões mais remotas, menos favorecidas pela sorte econômica, o recrudescimento de práticas de corrupção e de desvios eleitorais, quem sabe reavivando um verdadeiro coronelismo distrital; práticas essas que, apesar de todos os pesares, já estão sendo superadas pela evolução histórica do Brasil.<sup>250</sup>

m) lembra-se da advertência de SARTORI que afirma que *“independentemente das proporções adotadas, esses casamentos da pluralidade com a proporcionalidade são espúrios – um arranjo contraproducente e pouco saudável”*.<sup>251</sup> Pode-se produzir híbridos que, ao invés de agregar as vantagens de cada sistema, potencialize suas vulnerabilidades;<sup>252</sup>

245 “Mesmo que, de início, a visão dos políticos de origem municipal pudesse ser mais circunscrita, rapidamente adquiririam, na convivência parlamentar, a visão nacional, exigida pelo tipo de matérias sobre as quais o Congresso brasileiro deve pronunciar-se e deliberar”. (PINHEIRO FILHO, 1998, p. 24).

246 Por outro lado, a fiscalização será facilitada, o que auxiliará no combate de abusos. O financiamento público das campanhas também poderá auxiliar a resolver a questão, independentemente, do sistema adotado.

247 O problema será prevenido se houver legislação clara sobre a demarcação dos distritos. Aconselha-se também que tal procedimento fique a cargo da Justiça Eleitoral.

248 Com a votação distrital, há uma tendência de maior aproximação entre eleitores e eleitos.

249 Sistema eleitoral nenhum garante a ausência da corrupção, do clientelismo e do patrimonialismo.

250 BARROS (2002)

251 SARTORI (1996 : p.92)

252 Não é isso que a experiência da aplicação dos sistemas eleitorais mistos em diversos países do mundo tem demonstrado.

n) consoante afirma CERQUEIRA<sup>253</sup>, as listas fechadas possibilitam que os candidatos com mais recursos paguem aos chamados “caciques dos partidos”, para que eles ocupem os primeiros lugares da lista do partido e aumentem as chances de serem eleitos;<sup>254</sup>

o) a lista fechada despersonaliza o voto, impedindo o eleitor de exercer seu direito de dirigir seu voto diretamente ao candidato que ele quer eleger;<sup>255</sup>

p) *“A existência de dois tipos de parlamentares, uns eleitos no distrito uninominal, outros na lista partidária, poderia ser um estímulo para criação de dois tipos de representantes, com atuação diferenciada: o parlamentar do distrito para cultivar vínculos com os interesses locais, e os da lista, com a vida do partido e com a agenda mais nacional”*.<sup>256 257</sup>

Assinala-se que uma crítica feita especificamente contra os sistemas mistos de superposição é a de que eles permitem distorções, gerando uma desproporcionalidade entre a diversidade de correntes sociais e políticas e a respectiva representação parlamentar.<sup>258</sup>

Do cotejo entre vantagens e desvantagens, cremos que a adoção do sistema eleitoral misto para a eleição dos Deputados brasileiros representará a superação de muitas das atuais vulnerabilidades do sistema eleitoral proporcional de lista aberta.

#### **4.4. DAS PRINCIPAIS PROPOSTAS LEGISLATIVAS DE ALTERAÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL NO BRASIL**

ARAS sintetiza as espécies de propostas de reforma do sistema eleitoral proporcional brasileiro:

---

253 CERQUEIRA (2004 : pp.45-50)

254 Essa problemática é real, sobretudo, em um contexto em que certas figuras são quase que reconhecidas como donas dos partidos e em que ainda existem os partidos de aluguel.

255 O problema é atenuado com a eleição da cota distrital.

256 NICOLAU (2004 : p.75)

257 *“Parte das críticas aos sistemas mistos implica a criação e estímulos de dualidade nas conexões eleitorais. Os parlamentares eleitos pelo sistema proporcional tendem, a priori, a criar um maior vínculo dentro do partido, enquanto os eleitos pelo sistema majoritário costumam estabelecer maiores laços territoriais. Particularmente esta ‘dualidade’ é uma virtude, pois evita que um tipo específico de conexão eleitoral seja preponderante. Desta forma a combinação entre proporcional e majoritário cria um equilíbrio entre a importância do partido e a do eleitor (do distrito, da região ou do estado)”*. (MORAES, 2006, p.59)

258 Essa é talvez a principal vulnerabilidade do sistema misto por superposição. Entretanto, tal problema pode ser atenuado conforme seja maior ou menor a parcela de cadeiras proporcionais.

As propostas de reforma nos sistemas proporcionais podem ser sintetizadas em quatro vertentes. Na primeira, estão as propostas que têm por objetivo reduzir o número de partidos com representação política. Na segunda, estão as propostas que visam aumentar a proporcionalidade e corrigir as distorções. Na terceira, estão as propostas cujo objetivo seria aumentar o controle do partido na definição dos nomes dos candidatos a serem eleitos. Na quarta vertente, enfim, estão as propostas de vincular o representante a determinadas áreas geográficas (sistema distrital).<sup>259</sup>

Da análise das atuais propostas de alteração do sistema eleitoral adotado nas eleições de Deputados e Vereadores, BACKES as classifica em quatro grandes grupos:

**a) Mudanças dentro do sistema proporcional**

- As propostas de mudança que se inscrevem dentro do sistema proporcional são as únicas que podem ser feitas por projeto de lei - as demais necessitam de mudança na Constituição.

- **Lista preordenada:**

- A proposta de mudança, que se encontra mais estruturada, é a que mais foi debatida nas últimas duas legislaturas da Câmara: a lista preordenada (este ponto faz parte do projeto da Comissão da Reforma Política de 2003, o PL 2679/03, que se transformou no PL 1210/07)

(...)

- Este é o modelo usado pela maior parte dos países que usam o sistema proporcional na Europa e na América Latina.

- Outros projetos nesta linha são: PL 4636/2009 (do Executivo), PL 5277/2009, PL 2887/2000.

- Consequências esperadas – Vantagens: Fortalecimento dos partidos; Simplificação na fiscalização das eleições; Facilitar o financiamento público; Problemas: Diminuiria o poder do eleitor; Possibilidade de aumentar o poder das oligarquias partidárias.

- **Lista flexível:**

- Ao longo dos debates delineou-se uma alternativa que atenua um pouco os traços acima criticados, chamada de Lista flexível. Por este sistema, o partido apresenta a lista ordenada, mas o eleitor pode votar em candidatos, mudando assim seu lugar na lista (são estabelecidas fórmulas matemáticas para o cálculo da distribuição de cadeiras, pelas quais um número x de votos faz com que o candidato melhore sua posição na ordem da lista do partido). Para o eleitor, mudaria pouco com relação a hoje, em que ele ou vota na legenda ou vota no candidato - as diferenças aconteceriam na distribuição das cadeiras entre os candidatos.

- Projetos: PL 4037/2008, PL 5281/09, PL 7869/10.

- Consequências esperadas: – Vantagens: seria possível fortalecer o partido na atribuição da ordem dos eleitos, unificando as campanhas ao redor das listas, deixando, contudo, aberta a possibilidade do eleitor influir nos resultados finais; – Problemas: na prática das campanhas, poderia ser que o sistema diferisse pouco do atual, em alguns aspectos que tem sido criticados: muitos candidatos fazendo campanha individual para ter lugar melhor na lista, impulsionando a espiral de gastos e dificultando seu controle.

- **Divisão do estado (ou município) em distritos plurinominais:**

- Uma terceira variação que se coloca dentro dos sistemas proporcionais é a divisão dos estados ou municípios em unidades menores. O sistema continuaria o mesmo,

distribuição das cadeiras entre os partidos na proporção dos votos, e lista aberta, mas as circunscrições seriam menores. A divisão das cadeiras em cada distrito seguiria o método proporcional. Registre-se que existe uma discussão na literatura especializada quanto à possibilidade de usar o método proporcional em distritos que elegem menos de 5 representantes (na prática, os resultados equivaleriam a eleger os mais votados do distrito).

- Projetos: PLP 545/2009, PL 7537/2006, PL 1297/2007 e PL 7986/2010 (nos municípios).

- Consequências esperadas - Vantagens: as campanhas se processariam em circunscrições menores, com possível impacto na redução de gastos; cada distrito teria assegurada representação no parlamento (no sistema atual acontece por vezes de municípios importantes ficarem sem representantes no parlamento); – Problemas: as desvantagens são semelhantes às apontadas para a eleição em distritos uninominais com relação às minorias. Partidos ou grupos de interesse que hoje elegem um ou poucos representantes no nível do estado poderiam não conseguir mais eleger ninguém, pois o percentual mínimo de votos necessários para eleger um candidato num distrito binominal ou trinominal é alto, e os votos que os partidos menores conseguem dispersos pelo estado são perdidos; dificuldades (...) quanto à demarcação dos distritos também se apresentariam.

#### **b) Sistema majoritário com distrito uninominal (distrital puro)**

- Trata-se da proposta de dividir cada estado em tantos distritos quantas sejam as cadeiras a preencher, e cada distrito eleger um candidato, o mais votado. É o modelo usado nos EUA e na Inglaterra.

- Projetos: PEC 108/95, PEC 585/2006, PEC 15/2007.

- Consequências esperadas – Vantagens: diminuição do número de candidatos; aproximação entre eleitos e eleitores; diminuição do número de partidos; formação de maiorias claras; simplifica fiscalização das campanhas; – Problemas: possibilidade de manipulação no desenho dos distritos; (...) seria necessário alterar o número de representantes por estado, pois hoje as diferenças na relação deputado/número de eleitores são muito grandes; paroquialização da política; dificuldade para representação de minorias; compatibilização de distritos de deputados federais e estaduais (números não são múltiplos entre si, de maneira que haveria distritos diferentes para a eleição dos deputados estaduais e federais). (...)

#### **c) sistema majoritário em que o Estado é o distrito (distritão)**

- Segundo esta proposta, em cada estado seriam eleitos os candidatos mais votados, independentemente dos partidos. Como a proposta implica no abandono do sistema proporcional, deve ser feita por PEC. O sistema era adotado no Japão, em distritos pequenos (de 3 a 5 representantes), até 1994. A Colômbia adotava um sistema similar, que abandonou em 2006. Hoje é adotado em repúblicas pequenas, como Vanuatu.

- Projetos: PEC 294/00 PEC 267/00.

- Vantagens: Garantir eleição dos mais votados; impedir que deputados mais votados elejam outros deputados na nominata do partido; é simples - não precisa engenharia institucional (desenhar distritos, mudar número de representantes dos estados);

- Problemas: luta de todos contra todos; enfraquecimento dos partidos; dificuldades para traçar estratégias eleitorais, tanto para os partidos como para os eleitores; personalização ainda maior das eleições; possibilidade de partido com grande número de votos ter poucos eleitos.<sup>260</sup>

Ao lado desses projetos, muitas são as propostas de adoção do sistema eleitoral misto nas eleições para Câmara dos Deputados. Na Constituinte de

1988 e na respectiva Revisão Constitucional de 1993, também foram numerosas as propostas nesse sentido. NICOLAU aborda a temática:

No Brasil, desde os anos 60, diversas propostas de adoção de sistemas mistos, quase sempre inspiradas no sistema eleitoral da Alemanha, vêm sendo apresentadas no Congresso. Durante os anos 90, falar em reforma eleitoral foi quase sempre considerar a opção por alguma variação de sistema misto. Hoje, diversos políticos e intelectuais, sobretudo ligados ao PT e PSDB, defendem a introdução dos sistemas mistos no Brasil.<sup>261</sup>

Dentre os projetos pioneiros de reforma do sistema eleitoral proporcional, com adoção do sistema distrital, a partir de 1958, BARACHO destaca os seguintes:

- a) Edgard Costa (1958);
- b) Projeto de Lei do Senado nº 38/60 (Autor: Senador Milton Campos);
- c) Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 1.036/63 (Autor: Deputado Oscar Corrêa)
- d) Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 2.152/64 (Autor: Deputado Franco Montoro)
- e) Projeto de Lei nº 280, de 1977 (Autor: Senador José Sarney)
- f) Com o acréscimo do parágrafo único do art. 148 da Constituição Emendada de 1969, consagrou-se o sistema distrital misto, majoritário e proporcional. Para regulamentar a proposta constitucional, o Ministro da Justiça Ibrahim Abiackel, por Portaria de 30-7-82, criou uma comissão de nove membros para elaborar o anteprojeto que em fevereiro de 1983 teria redação final: Orlando Magalhães Carvalho, Artur Pereira de Castilho, José Francisco Pais Landim, Antônio Luís de Souza Rocha, Ronaldo Poletti, Vamireh Chacon, David Fleischer, Miriam Campelo de Melo Amorim e Antônio de Araújo Costa.  
(...)  
Os estudos de Gustavo Capanema (1969), sempre mencionados, não se consubstanciaram em um projeto, apesar de sua relevância.<sup>262</sup>

Da análise das propostas que visam a alteração do sistema eleitoral proporcional adotado nas eleições para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas, editadas até o ano de 2008, ENZWEILER contabilizou 39 (trinta e nove) projetos de Lei:

Ao todo, trinta e nove propostas legislativas, sendo trinta e sete específicas (distrital – misto ou puro – com modificações), uma prevendo o distrital apenas proporcional e uma instituindo o sistema proporcional personalizado. Elencamos, ainda, uma emenda constitucional efetivamente incorporada à Carta Política de 1967 (EC nº 22, de 1982), mas retirada do Texto antes das eleições de 1986, a qual instituiu, no Brasil, o sistema distrital misto, “na forma da lei”.<sup>263</sup>

261 NICOLAU (2007 : p.78)

262 BARACHO (1983 : pp.158-159)

263 ENZWEILER (2008 : p.79)

Pela proposta de Milton Campos, “cada Estado seria dividido em distritos em número igual ao dos lugares a serem preenchidos. Os resultados da eleição em todos os distritos seriam somados para verificação dos quocientes eleitoral e partidário”.<sup>264</sup> O projeto do Deputado Oscar Corrêa se assemelhava muito com a proposição de Milton Campos, mas propunha “além de candidatos indicados pelos distritos, ‘representantes gerais’, no âmbito federal e estadual, eleitos por votação em todo o território do Estado”.<sup>265</sup> A proposta de Franco Montoro era a que mais se aproximava do modelo alemão.

BARACHO destaca as seguintes postulações do estudo de Gustavo Capanema:

- a) desaparecer a luta áspera que se trava entre correligionários, por ocasião das eleições;
- b) diminuir ou cessar o abuso do poder econômico;
- c) simplificar o processo de apurar e votar;
- d) consagração de sistema eleitoral eclético: cada Estado elegerá metade de seus Deputados Federais, assim como metade de seus Deputados estaduais, conforme o sistema majoritário distrital, e a outra metade, tanto de uns como de outros, observando o critério proporcional;
- e) tanto para as eleições majoritárias distritais como para as proporcionais, cada Estado constituiria uma circunscrição eleitoral;
- f) 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 Assembleia Legislativa;
- g) os Distritos federais e 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;
- h) a primeira divisão distrital será feita, em todo país,<sup>266</sup> dois anos pelo menos, antes das eleições.

O Projeto Sarney apregoava que, nas eleições para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas, fosse adotado o voto distrital puro, em que cada Estado teria tantos distritos quantas fossem as vagas de Deputados Federais a preencher, sendo que “cada Distrito elegerá 1(um) Deputado Federal e, nos Estados, 3 (três) Deputados Estaduais”.<sup>267</sup> A proposta concilia os Distritos para as eleições Federais e Estaduais.

A comissão composta para regulamentar o parágrafo único do art. 148 da Constituição Emendada de 1967, segundo BARACHO, elaborou um completo

---

264 ENZWEILER (2008 : p.42)

265 ENZWEILER (2008 : p.42)

266 BARACHO (1983 : pp.159-160)

267 BARACHO (1983 : p.162)

estudo sobre a aplicação do sistema eleitoral distrital misto no Brasil. Destaca-se do projeto os critérios para a demarcação dos Distritos:

- equivalência aproximada do número de eleitores;
- equivalência aproximada do número de habitantes;
- contiguidade de área, preservada, quanto possível, a unidade municipal;
- respeito aos limites das Zonas Eleitorais;
- condições socioeconômicas semelhantes;
- facilidade de comunicações, estradas e meios de transporte na área do Distrito.<sup>268</sup>

Nesse contexto, ENZWEILER<sup>269</sup> apresenta um quadro cronológico dos projetos apresentados até 2008, dentre Propostas de Emenda Constitucional (PEC), incluindo a referida Emenda Constitucional nº 22/82 (Constituição de 1967), e Projetos de Lei (PL) com origem no Senado e na Câmara dos Deputados:

<b>Ano da Proposta</b>	<b>Quantidade</b>
1960	1
1963	1
1964	1
1973	2
1977	1
1979	1
1982	2
1985	2
1989	6
1990	3
1991	2
1992	3
1993	2
1995	9
1996	2
1998	1
1999	1
2005	1

268 BARACHO (1983 : p.163)

269 ENZWEILER (2008 : pp.80-81)

2006	2
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>

No ano de 2011, BACKES realizou um apanhado das propostas de adoção do sistema eleitoral misto no Brasil:

**d) sistemas mistos**

- Estão em tramitação algumas PECs propondo sistemas mistos: a PEC 10/95 e suas apensas: 28/95, 168/95, 181/95. A maioria delas propõe que parte dos representantes seja eleita nos distritos, parte por sistema proporcional, num sistema misto de superposição. Apenas uma delas, a PEC 168/1995, procura se aproximar do modelo de correção.
- Vantagens: Combina vantagens anteriormente citadas da representação proporcional com vantagens da representação personalizada, eleita no distrito.
- Problemas: Os mesmos apontados anteriormente quanto à delimitação dos distritos; Engenharia institucional complexa - aumentam os riscos e incertezas.
- O sistema misto alemão apresenta um diferencial, que é garantir resultados altamente proporcionais, pois o critério fundamental de distribuição é o número de votos recebidos por cada partido, em suas listas preordenadas. É necessário considerar, contudo, que na Alemanha o número de deputados é flexível, de maneira a garantir a proporcionalidade nos casos em que um partido eleja mais representantes nos distritos do que lhe garantiria o percentual de votos nas listas partidárias- sistema brasileiro tem número fixo de deputados no total e enfrenta grande resistência para alterar número de deputados por estado.
- **Combinação das listas preordenadas com o 'distritão'**
  - Esta proposta surgiu no debate no ano de 2011, mas até o momento não encontramos registro de projeto em tramitação que siga este modelo. Basicamente consiste em modelo misto de superposição, em que parte dos representantes seria eleita pelo sistema proporcional, com listas preordenadas, e parte pelo sistema majoritário, sendo o estado a circunscrição.
  - As vantagens e problemas desta proposta são os mesmos apontados anteriormente para o "distritão" e para a lista fechada, nas aplicações dos modelos em cada uma das respectivas parcelas.<sup>270</sup>

O sistema eleitoral misto foi o modelo escolhido pela Comissão Especial da Reforma Política do Senado Federal de 1998, como alternativa para as eleições dos deputados brasileiros. Enquanto que a Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados de 2003 optou pelo sistema eleitoral proporcional de lista fechada.

Em fevereiro de 2011, foi designada a criação de uma Comissão Especial Interna do Senado Federal, sob a presidência do Senador Francisco Dornelles do PP/RJ, para elaborar, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, um Anteprojeto de Reforma Política. Dos debates sobre o tema 'sistemas eleitorais',

<sup>270</sup> BACKES (2011) – com adaptações.

surgiu uma Proposta de Emenda à Constituição Federal que institui o sistema proporcional, em listas partidárias preordenadas, respeitada a alternância de um nome de cada sexo, quando da elaboração dessas listas.

Também, em fevereiro de 2011, na Câmara dos Deputados, foi instalada a “*Comissão Especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas em relação à reforma política*”. Seu Presidente é o Deputado Almeida Lima (PMDB-SE). A relatoria está a cargo do Deputado Henrique Fontana (PT-RS). A Comissão iniciou os trabalhos pelo tema ‘Sistema Eleitoral’, examinando as propostas que se encontram em debate na Casa e na sociedade. Durante as discussões, Fontana já sinalizou no sentido de que poderá sugerir a adoção de um sistema misto nas disputas para o Legislativo, que combine o voto em listas fechadas com o voto nominal nos candidatos.

No dia 1º de junho de 2011, também na Câmara dos Deputados, foi instalada uma comissão especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 10-A, de 1995, que “*modifica o art. 45 da constituição federal e acrescenta parágrafos ao mesmo artigo*”, criando o sistema distrital misto.<sup>271</sup>

Do que foi exposto, percebe-se que, ao longo da história eleitoral brasileira, foi elaborada uma sucessão de propostas de adoção do sistema eleitoral misto nas eleições de nossa Câmara Baixa, o que denota o grau de amadurecimento do debate, demonstrando também a insatisfação com a fórmula proporcional nos moldes em que tem sido aplicada.

---

271 <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/196940.html>

## CONCLUSÃO

Demonstrou-se a importância representada pelos sistemas eleitorais na organização e funcionamento de uma Democracia representativa, consubstanciando-se na forma como os resultados de uma eleição serão retratados na distribuição das cadeiras parlamentares.

Nesse contexto, consoante afirma ARAS, o *“fortalecimento das democracias passa pela redução das imperfeições dos sistemas eleitorais, pela redução das distorções por estes apresentadas e pela ampliação progressiva da participação democrática do povo na formação política do Estado”*.<sup>272</sup> Muito embora, *“a pujança de um regime democrático passa pela conjugação de outros fatores, tais como nível cultural e os costumes da sociedade, a organização econômica do Estado e o seu grau de desenvolvimento”*.<sup>273</sup>

Determinar o momento em que um sistema eleitoral precisar ser trocado, definindo qual a melhor fórmula eleitoral a ser posta em seu lugar, é uma tarefa que se mostra complexa e delicada.

No caso brasileiro, acreditamos que a primeira etapa do processo já foi alcançada, pois já está mais do que constatado que o sistema proporcional de lista aberta falece de múltiplos problemas que precisam ser corrigidos.

A questão é como se dará e qual será a profundidade dessa correção. Entende uma vertente de estudiosos que a aplicação do sistema proporcional no Brasil está em fase de maturação. E, assim sendo, não deve ser substituído, mas apenas reformado, seja com a adoção de listas fechadas e/ou com a edição de uma cláusula de barreira/desempenho.

Outra corrente, com a qual nos filiamos, acredita que as vulnerabilidades do sistema atual serão mais bem trabalhadas com sua alteração para o sistema distrital misto. Conforme analisado, isso não significa total abandono do sistema proporcional, o qual será aplicado nas vagas destinadas à cota proporcional, por meio de listas fechadas.

---

272 ARAS (2006 : p.94)

273 ARAS (2006 : p.94)

Destacamos as múltiplas vantagens que poderão ser alcançadas com a adoção do sistema distrital misto, nos moldes em que proposto. Não deixamos de assinalar, contudo, os possíveis desafios que precisarão ser enfrentados.

A verdade que mais uma vez realçamos é que não existe nenhum sistema eleitoral que seja absolutamente bom para todos os países e em todas as épocas. Existe, na verdade, uma formatação eleitoral que se conforma melhor com a realidade de uma nação em um dado período. Essa dose de relatividade, como ocorre com a maioria das coisas da vida, é imprescindível.

A discussão realizada é atual e recorrente, tendo em vista a pauta de debates da reforma política brasileira. Não deixa de ser também uma proposta madura, pois, desde a década de 60, já se propõe a adoção do sistema eleitoral misto no Brasil.

O cenário político brasileiro precisa ser reinventado. O fosso que foi criado, ao longo da história brasileira, entre representantes e representados precisa ser superado. Se a adoção de uma votação distrital representa uma chance de tornar o eleitor mais próximo de seu representante, já há uma boa razão para pensarmos na utilização de uma votação distrital.

Ao concluirmos, confessamos estar muito divididos entre o sistema misto por superposição, nos moldes em que proposto, e o sistema misto por correção, a exemplo do alemão. Todavia, conforme já exposto, o que mais pesou na escolha foi a complexidade do sistema alemão, cuja compreensão seria restrita a uma pequena parcela da população brasileira, o que, em princípio, o tornaria muito antidemocrático. Problemática também a questão das cadeiras excedentes, possibilidade muito exótica para a realidade eleitoral brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Aldo. **Sistema Distrital: Retrocesso Político**. In: Reforma Política. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

ARAS, Antônio Augusto Brandão de. **Fidelidade Partidária: A Perda do Mandato Parlamentar**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

\_\_\_\_\_. **Fidelidade e Ditadura (Intra)Partidárias**. São Paulo: Edipro, 2011.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO BRASIL. **Estudo Técnico Explicando a Reforma Política**. Brasília: AMB, 2006. Disponível: [http://www.amb.com.br/portal/docs/reformas/politica/estudo\\_tec.pdf](http://www.amb.com.br/portal/docs/reformas/politica/estudo_tec.pdf). Acesso em 20/05/2011.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Maria de Fátima Junho. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BACKES, Ana Luíza. **Propostas em Debate na Câmara dos Deputados para Mudanças no Sistema Eleitoral e Elementos Teóricos para sua Classificação**. Brasília: Consultoria Legislativa, 2011. Disponível: [http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/copy\\_of\\_reforma\\_politica\\_sistemas\\_eleitorais\\_documento\\_de\\_referencia\\_da\\_consultoria\\_legislativa-1](http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/copy_of_reforma_politica_sistemas_eleitorais_documento_de_referencia_da_consultoria_legislativa-1). Acesso em 21/05/2011.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria e Prática do Voto Distrital**. In: Revista Inf. Legisl. Brasília: Câmara dos Deputados, ano: 20, N. 78, abr./jun. 1983.

BARROS, Sérgio Resende de. **O Voto Distrital**. Disponível em <http://www.srbarros.com.br/pt/o-voto-distrital.cont>, 2002. Acesso em 21/04/2011.

BARROSO, Luís Roberto. **A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Ideias, 2006.

BASEDAU, Matthias. **Princípios Básicos e Fórmulas de Diferentes Sistemas Eleitorais: Funções e Efeitos Teóricos e Práticos**. In: Sistemas e Processos Eleitorais: Funções, Implicações e Experiências. Luanda: Universidade Católica de Angola, Fundação Friedrich Ebert, 2002.

BRASIL, J. F. de Assis. **Democracia Representativa – Do Voto e do Modo de Votar**. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger, 1893.

CAMPOS, German J. Bidart. **Manual de Derecho Constitucional Argentino**. Buenos Aires: Ediar, 1981.

CARDOSO, Fernando Henrique. GRAEFF, Eduardo. **O Próximo Passo: A Chance do Voto Distrital**. Brasília: Revista Plenarium nº 4, junho de 2007.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CINTRA, Antônio Octávio. **O Sistema Eleitoral Alemão como Modelo para a Reforma do Sistema Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2000.

\_\_\_\_\_. **A Proposta de Reforma Política: Prós e Contras**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **O que é Voto Distrital**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

\_\_\_\_\_. **O Sistema Distrital no Brasil**. In: Princípios. São Paulo: Editora Anita Garibaldi. Ed. 28. Fev, mar e abr, 1993.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Brasília: Editora UnB, 1987.

ENZWEILER, Romano José. **Dimensões do Sistema Eleitoral**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2001.

FINER, Hermann. **The Theory and Practice of Modern Government**. Londres: Methuen & Co. Ltda., 1954.

GIUDICE, Noelle Del. **O Sistema Proporcional no Brasil: Origens, Características e Efeitos**. Belo Horizonte: Revista Em Debate. V.2, n.7, p. 21-28, jul. 2010.

GÖRGEN, H. C. Hermann. **Sistemas Eleitorais**. Brasília: Revista de Informação Legislativa. Diretoria de Informação Legislativa. Subsecretaria de edições técnicas, v. 20, n. 78, abr. 2011.

HOFMEISTER, Wilhelm. **Democracia, Governabilidade, Estabilidade: os Pilares do Direito Eleitoral Alemão como Referência para Reflexões Visando a uma Reforma do Sistema Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Revista Plenarium, 2007. Jun. 1983.

HORWILL, George. **Proportional Representation: Its Dangers and Defects**. Londres: George Allen & Unwin, 1925.

LAMOUNIER, Bolívar. **Reforma Política (III): Observações sobre o Voto Distrital Puro**. <http://exame.abril.com.br/rede-de-blogs/blog-do-bolivar-lamounier/2011/02/07/reforma-politica-iii-observacoes-sobre-o-voto-distrital-puro/>, 2011. Acesso em 18/05/2011.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Tradução de Roberto Franco.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Reformas de Sistemas Eleitorais: Mudanças, Contextos e Consequências**. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais. v.42, n.1, 1999.

LIMONGI, Fernando. **Reforma Política: Verdades e Sofismas**. In: Revista Rumos – Economia & Desenvolvimento para os Novos Tempos. Rio de Janeiro. v.29, n.222, p. 4-8, jul./ago. 2005.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **Democracia Representativa e Consulta Popular**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 1998.

MESQUITA JÚNIOR, Geraldo. **Sistemas Eleitorais**. Brasília: Senado Federal, 2005.

MORAES, Everaldo Corrêa de. **Reforma Política no Brasil: Análise das Reformas Propostas pelo Senado (1998) e pela Câmara (2003)**. Brasília: Editora UnB, 2006.

NICOLAU, Jairo Marconi. **História do Voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2002. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 5ª ed. rev.

\_\_\_\_\_. **Cinco opções, Uma Escolha: o Debate sobre a Reforma do Sistema Eleitoral no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Revista Plenarium, 2007. v. 4.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas Electorales y Partidos Políticos**. México: Universidad Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1994.

PAIM, Antonio. **O Processo Eleitoral Brasileiro**. Brasília: Senatus, v.8, n.2, p.80-86, out. 2010.

PINHEIRO FILHO, Israel. **Reforma Eleitoral: Voto Distrital Misto – A Solução que o Brasil Quer Conhecer**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**. Brasília: Ed. UnB, 2000.

\_\_\_\_\_. **O Voto no Brasil: da Colônia à 6ª República**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro. **Sistemas eleitorais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2560, 5 jul. 2010. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/16930>. Acesso em 18/03/2011.

ROCHA, Claudionor. **Voto Distrital**. Brasília. Disponível: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3578/Voto-distrital>, 2007. Acesso em 18/05/2011.

ROKKAN, Stein. **International Encyclopedia of Social Sciences**. New York: Macmillan and Free Press, 1968. v. 5.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **Eleições e Sistemas Eleitorais**. Brasília: Revista de Informação Legislativa. Diretoria de Informação Legislativa. Subsecretaria de edições técnicas, v.20, nº 78, abr./jun. de 1983.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional: Como Mudam as Constituições**. Brasília: Editora UnB, 1996.

SCHEPIS, G. **I sistemi elettorali: teoria, tecnica, legislazioni positive**. Empoli: Caparrini, 1955.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições, Estratégia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

\_\_\_\_\_. **Reforma Política e Retrocesso Democrático: Agenda para Reformas Pontuais no Sistema Eleitoral e Partidário Brasileiro**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

TEIXEIRA, José Lopes. **Estudos do Histórico do Sistema Eleitoral Brasileiro: As Principais Reformas já Ocorridas e Propostas de Reformas Atuais**. Rio de Janeiro: EPPG/IUPERJ, 2003.

VALLÈS, Josep. M. BOSCH, Agustí. **Sistemas Electorales y Gobierno Representativo**. Barcelona: Editorial Ariel, 1997.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão. **Fragmentação Partidária e a Cláusula de Barreira: Dilemas do Sistema Político Brasileiro**. Fortaleza: Pensar. V. 13, n. 1, p.125-135, jan./jun. 2008.

## ANEXO A

**SISTEMAS ELEITORAIS UTILIZADOS NAS ELEIÇÕES DA CÂMARA BAIXA DE  
CINQUENTA E CINCO PAÍSES<sup>274</sup>**

<b>Majoritários</b>	Maioria Simples	Bangladesh - Canadá Estados Unidos - Índia Malavi - Nepal Paquistão - Reino Unido Zâmbia
	Dois turnos	França – Mali
	Voto alternativo	Austrália
	Voto em bloco	Tailândia - Filipinas
<b>Mistos</b>	Combinação	Coréia do Sul - Equador Japão - Rússia Taiwan – Ucrânia
	Correção	Alemanha - Bolívia Hungria - Itália México - Nova Zelândia Venezuela
<b>Proporcionais</b>	Proporcional de lista	África do Sul - Argentina Áustria - Bélgica Brasil - Bulgária Chile - Colômbia Costa Rica - Dinamarca Espanha - Finlândia Grécia - Holanda Israel - Madagascar Moçambique - Noruega Paraguai - Peru Polônia - Portugal República Tcheca - Suécia Suíça - Turquia Uruguai
	Voto Único Transferível	Irlanda

## ANEXO B

**QUADRO DE PROPOSIÇÕES QUE TRAMITAM NA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
REFERENTES À REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL  
BRASILEIRO**

<b>Proposição</b>	<b>Ementa</b>	<b>Autor</b>	<b>Partido</b>	<b>Situação</b>
PEC 10/1995	Modifica o art. 45 da Constituição Federal e acrescenta parágrafos ao mesmo artigo. Explicação: Cria o Sistema Distrital Misto. Altera a Constituição Federal de 1988.	ADHEMAR DE BARROS FILHO	PPB	SERCO(SGM) - Aguardando constituição de Comissão Temporária
PEC 28/1995	Dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal. Explicação: Limita o número de integrantes da Câmara dos Deputados por Estado, ao máximo de setenta e o mínimo de quatro, cabendo aos Territórios dois Deputados. Estabelece um sistema proporcional misto, em que metade das vagas será preenchida por voto majoritário em distritos uninominais e a outra metade pelos candidatos das listas partidárias, proporcionalmente à soma dos votos distritais de cada partido. Altera a Constituição Federal de 1988.	RITA CAMATA	PMDB	SERCO(SGM) - Tramitando em Conjunto
PEC 168/1995	Dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal. Explicação: Determina que a Câmara dos Deputados compor-se-á de representantes do povo, eleitos, sendo a metade em distritos uninominais e a outra metade por critério proporcional. Altera a Constituição Federal de 1988. (Por desmembramento da PEC 29/95).	MENDONÇA FILHO	PFL	SERCO(SGM) - Tramitando em Conjunto
	Institui o sistema eleitoral	PAULO	PFL	SERCO(SGM)

PEC 181/1995	misto, proporcional e distrital majoritário, para a eleição dos Deputados Federais e Estaduais. Explicação: Altera o art. 45 da Constituição Federal de 1988.	GOUVÊA		- Tramitando em Conjunto
PEC 289/1995	Institui o voto distrital misto. Explicação: Altera os arts. 27, 29, 45 e 46 da Constituição Federal de 1988.	OSVALDO REIS	PPB	SERCO(SGM) - Tramitando em Conjunto
PEC 267/2000	Altera o art. 45, da Constituição Federal, determinando a eleição dos candidatos individualmente mais votados à Câmara dos Deputados, às Assembleias Legislativas e à Câmara Legislativa. Explicação: Altera a Constituição Federal de 1988.	LUCIANO BIVAR	PSL	CCJC - Tramitando em Conjunto
PEC 294/2000	Dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal, determinando a eleição dos candidatos individualmente mais votados à Câmara dos Deputados, às Assembleias Legislativas, à Câmara Legislativa e às Câmaras Municipais. Explicação: Altera a Constituição Federal de 1988.	DE VELASCO	PSL	CCJC - Tramitando em Conjunto
PL 2887/2000	Altera as Leis nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, estabelecendo o voto em listas ordenadas de candidatos nas eleições proporcionais.	JOÃO PAULO	PT	CCJC - Pronta para Pauta
PL 5514/2001	Altera os arts. 15 e 59 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, determinando que, nas eleições majoritárias, os votos dados para o número de um partido que faça parte de uma coligação sejam computados para o candidato desta.	ROBSON TUMA	PFL	MESA - Tramitando em Conjunto
	Altera os arts. 45 e 29 da	JAIME	PL	SERCO(SGM)

PEC 133/2003	Constituição Federal, para instituir o sistema eleitoral majoritário para cargos legislativos. Explicação: Altera a Constituição Federal de 1988.	MARTINS		- Aguardando constituição de Comissão Temporária
PEC 523/2006	Dá nova redação ao art. 29 da Constituição Federal, alterando o sistema eleitoral nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores. Explicação: Institui Sistema Eleitoral Misto para Municípios com mais de duzentos mil eleitores. Altera a Constituição Federal de 1988.	SILVIO TORRES	PSDB	MESA - Aguardando criação de Comissão Temporária
PEC 585/2006	Institui o voto distrital majoritário para eleição de deputados federais, estaduais, distritais e vereadores. Explicação: Altera o artigo 29 e 45 da Constituição Federal de 1988.	ARNALDO MADEIRA	PSDB	SERCO(SGM) - Tramitando em Conjunto
PEC 105/2007	Altera o art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer o sistema majoritário na eleição de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores. Explicação: Altera a Constituição Federal de 1988.	MÁRIO NEGRO- MONTE	PP	CCJC - Tramitando em Conjunto
PL 1297/2007	Institui sistema proporcional de voto distrital para eleição de Deputados Federais e Estaduais, e dá outras providências. Explicação: Revoga dispositivos da Lei nº 4.737, de 1965, incluindo o artigo 86.	ANTONIO CARLOS MENDES THAME	PSDB	CCJC - Tramitando em Conjunto
PEC 365/2009	Institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos Deputados Federais, alterando a redação dos arts. 29 e 45 da Constituição Federal. Explicação: Altera a Constituição Federal de 1988.	ROBERTO MAGA- LHÃES	DEM	CCP - Tramitando em Conjunto
	Altera a Lei nº 4.737, de 15 de	PODER		CCJC -

PL 4636/2009	julho de 1965, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre o voto em listas partidárias pré-ordenadas. Explicação: Estabelece a "lista partidária fechada" para as eleições proporcionais - Legislativo. Proposição que integra a REFORMA POLÍTICA / ELEITORAL.	EXECUTIVO		Tramitando em Conjunto
PL 5277/2009	Dispõe sobre listas preordenadas de candidaturas em eleições proporcionais e financiamento público de campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).	IBSEN PINHEIRO	PMDB	CFT - Tramitando em Conjunto
PL 5281/2009	Dispõe sobre o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, ao funcionamento parlamentar, propaganda eleitoral, o financiamento de campanha, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Explicação: Cria a Lista Flexível Preordenada, com o voto obrigatório do eleitor no partido de escolha e o voto facultativo nominal no candidato. Acaba com as coligações proporcionais. Estabelece a propaganda eleitoral proporcional de forma coletiva. Limita a no máximo duas vezes a reeleição de candidatos participantes das listas partidárias às eleições proporcionais e dispõe que assumirá o cargo vago de	REGINALDO LOPES	PT	CFT - Tramitando em Conjunto

	suplente de Senador o segundo colocado nas eleições.			
PLP 545/2009	Regulamenta o art. 45 da Constituição Federal, instituindo o sistema distrital proporcional para as eleições de Deputados Federais e Estaduais e autoriza às Assembleias legislativas e câmara distrital a elaborar lei específica sobre a conveniência de divisão do Estado em distritos eleitorais. Explicação: Regulamenta a Constituição Federal de 1988.	ANTONIO CARLOS MENDES THAME	PSDB	CCJC - Pronta para Pauta
PL 7869/2010	Altera as Leis nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o sistema de lista fechada flexível nas eleições proporcionais. Explicação: Estabelece dois votos nas eleições proporcionais: o primeiro para a lista partidária fechada; o segundo, para o candidato escolhido na lista partidária assinalada.	POMPEO DE MATTOS	PDT	CCJC - Tramitando em Conjunto

Fonte: Sileg – Módulo Beta<sup>275</sup>

275 [http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/copy\\_of\\_reforma\\_politica\\_sistemas\\_eleitorais/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes](http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/copy_of_reforma_politica_sistemas_eleitorais/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes).

## ANEXO C

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 10, DE 1955 (DO SR. ADHEMAR DE BARROS FILHO E OUTROS)

*Modifica o artigo 45 da Constituição Federal e acrescenta parágrafos ao mesmo artigo.*

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do Art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O **caput** do art. 45 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, nos termos da Lei”.

Art. 2º Acrescentem-se ao art. 45 da Constituição Federal os seguintes parágrafos:

§ 3º Para fins deste artigo, cada Estado, cada Território, e o Distrito Federal, será dividido em distritos, correspondentes a, pelo menos, metade de representação da respectiva unidade da Federação, na Câmara dos Deputados.

§ 4º Os demais Deputados serão eleitos proporcional, na forma da lei.

§ 5º Feitos os ajustes a que se refere o § 1º, procederá o Tribunal Superior Eleitoral, se necessário, ao ajuste do número de distritos correspondentes às unidades da Federação afetadas.

§ 6º Na falta das leis complementares a que se referem os parágrafos deste artigo, poderá o Tribunal Superior Eleitoral fazer os ajustes neles previstos, com antecedência mínima de 30 dias, sobre as respectivas convenções regionais.

§ 7º O disposto neste artigo, aplica-se na forma da lei à eleição de Deputados estaduais, distritais e territoriais.

Art. 3º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

### Justificação

A presente Proposta de Emenda Constitucional modifica o sistema eleitoral brasileiro, introduzindo o voto distrital misto nas eleições de deputados federais, estaduais, distritais e territoriais.

Esse sistema já testado em países como a Alemanha, garante as eleições de parlamentares fortemente ligados às suas bases, podendo ter relacionamento mais próximo com seu eleitorado.

Não pretendemos esgotar a matéria, mas sim iniciar a que deve ser uma das mais importantes tarefas dos parlamentares para a 50ª Legislatura: A reforma do sistema eleitoral brasileiro.

Uma vez apreciada a presente emenda constitucional, encaminharei imediatamente para a apreciação dos nobres pares, Projeto de Lei regulamentando o dispositivo constitucional, nos termos da minuta anexa.

## ANEXO D

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO ELABORADA PELA COMISSÃO DE REFORMA POLÍTICA DO SENADO DE 1998

*Dá nova redação aos arts. 45 e 56 da Constituição Federal, instituindo o sistema eleitoral misto para as eleições para a Câmara dos Deputados, vedando a coligação partidária nas eleições legislativas e dispondo sobre a suplência dos Deputados.*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os artigos 45 e 56 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, por sistema eleitoral misto, na forma da lei, observados os seguintes preceitos:

I - a representação de cada Estado e do Distrito Federal será composta cinquenta por cento, ou o número inteiro maior mais próximo, de nomes eleitos em distritos uninominais e completando-se com os nomes constantes de listas partidárias;

II - apurada a eleição, para a qual o eleitor terá dois votos desvinculados, um para o candidato de seu distrito eleitoral e outro para o partido de sua preferência, será calculado o total de lugares destinados a cada partido, com base no princípio da proporcionalidade, considerado apenas o voto no partido;

III - deduzidos do total de lugares destinados a cada partido os representantes eleitos nos distritos, os demais lugares serão preenchidos pelos candidatos eleitos pelas respectivas legendas partidárias;

IV - se o partido eleger nos distritos representantes em número superior ao definido pelo princípio da proporcionalidade, a diferença será acrescida ao número total de Deputados; e

V - é vedada a coligação partidária.

§ 1º Ressalvada a hipótese do inciso IV, o número total de Deputados não será superior a quinhentos e treze e a representação por Estado e pelo Distrito Federal será estabelecida por lei complementar, proporcionalmente ao eleitorado, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá dois Deputados, pelo sistema proporcional.

§ 3º A ordem de precedência dos candidatos da lista partidária, a que se refere o inciso I, corresponderá à ordem decrescente dos votos por eles obtidos na Convenção Regional, em escrutínio secreto."

"Art. 56. ....

§ 1º Nos casos de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença com duração superior a cento e vinte dias, será convocado o suplente.

§ 2º Os suplentes dos Deputados Federais, mesmo os eleitos pelo sistema distrital, serão aqueles constantes das listas partidárias, observada a ordem de precedência.

§ 3º Ocorrendo vaga de Deputado Federal eleito pelo sistema distrital, far-se-á a substituição:

I - faltando sessenta dias, ou mais, para a realização de eleição regular, o substituto para cumprir o restante do mandato do titular será eleito na referida eleição, devendo o suplente assumir a cadeira até a posse do substituto eleito; ou

II - faltando menos de sessenta dias para a realização de eleição regular, o suplente deverá assumir a cadeira até o final do mandato.

§ 4º No caso de vaga de Deputado Federal eleito pelo sistema proporcional, o suplente assumirá até o final do mandato.

§ 5º Na hipótese do inciso I do **caput**, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato."

Art. 2º O sistema eleitoral previsto nesta emenda será adotado a partir da eleição do ano de 2006, inclusive.

Art. 3º O disposto no § 2º do art. 45, com a nova redação dada por esta emenda, tem efeito imediato.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

## ANEXO E

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO ELABORADA PELA COMISSÃO DE REFORMA POLÍTICA DO SENADO DE 2011

*Altera o artigo 45 da Constituição Federal, para instituir o sistema eleitoral proporcional de listas preordenadas nas eleições para a Câmara dos Deputados.*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** O *caput* do art. 45 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 45.** A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em listas partidárias preordenadas, respeitada a alternância de um nome de cada sexo, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, na forma da lei.  
.....” (NR)

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor após sua aprovação em referendo concomitante às eleições de 2012, convocado para essa finalidade.

### Justificação

A presente proposta de emenda à Constituição tem o objetivo de adotar o chamado “voto em lista fechada” nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara de Vereadores e Câmara Legislativa do Distrito Federal, conforme proposta aprovada por esta Comissão de Reforma Política, instituída pelo Ato nº 24, de 2011, do Presidente do Senado Federal.

A opção por fazer a alteração mediante proposta de emenda à Constituição se justifica em razão de que a adoção do ‘voto em lista fechada’ para as referidas Casas Legislativas por projeto de lei seria inconstitucional.

Com efeito, o art. 14, *caput*, da Lei Maior, estabelece 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 e iniciativa popular.

Por outro lado, o art. 45, *caput*, também da Constituição Federal, preceitua que a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

Desse modo, como visto, a Constituição Federal requer que os Deputados Federais sejam eleitos diretamente, sendo que em nossa tradição constitucional voto direto significa voto em candidatos, em pessoas concretas, vale dizer, significa que entre os eleitores e os parlamentares por eles eleitos não há intermediários.

E ocorre que o “voto em lista fechada” retira do cidadão a condição de eleitor primário definida no art. 14, *caput* e no art. 45, *caput*, da Lei Maior, pois em tal espécie de sistema eleitoral os escolhidos para compor a Câmara dos Deputados são, na verdade, votados diretamente pelas convenções dos partidos políticos e não pelos eleitores.

Por conseguinte, as convenções ou direções partidárias que elaborariam as listas preordenadas se caracterizariam como intermediários ilegítimos entre o eleitor e o eleito, frustrando a natureza direta do voto.

Como consequência, temos que a chamada “lista fechada” contraria a exigência constitucional no sentido de que a soberania popular é exercida pelo voto direto. Portanto, entendemos que não pode ser adotada mediante projeto de lei.

Propomos a lista fechada com alternância obrigatória de um nome de cada sexo. A vigência dessa regra redundará no aumento significativo da presença feminina nas Casas Legislativas formadas a partir do voto proporcional. Vigora hoje a exigência de um mínimo de 30% das candidaturas para cada sexo. A reserva de candidaturas nas listas abertas não fez mais até o momento que garantir às mulheres algo em torno de 10% das cadeiras em disputa, percentual que deixa o Brasil nas piores posições na comparação internacional. A alternância de um para um nas listas fechadas levará, já na primeira eleição, à paridade aproximada entre os sexos.

Em face do exposto, consideramos que uma decisão sobre matéria dessa relevância deve ser cercada de todas as precauções no sentido de assegurar a maior legitimidade possível ao procedimento e ao resultado.

Nessa perspectiva, propomos, em primeiro lugar, alterar o sistema eleitoral por meio de proposta de emenda à Constituição que, como é sabido, requer o voto favorável de três quintos dos membros de cada uma das Casas para que seja aprovada. Em segundo lugar, propomos submeter a proposição a referendo, de modo a aferir diretamente a posição do principal interessado na questão: o eleitor.

Como conclusão, solicitamos o apoio dos Senhores Senadores para a aprovação da presente proposição.