

**VOTO DISTRITAL:  
COMENTÁRIOS ÀS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO  
NO SISTEMA BRASILEIRO**

**ELECTORAL DISTRICT VOTING SYSTEM  
COMMENTS ON THE AMENDMENT PROPOSALS  
IN THE BRAZILIAN SYSTEM**

**MARISA AMARO DOS REIS**

Advogada em São Paulo. Eleitoralista. Editora de Doutrina Jurídica. Especialista em Direito Eleitoral e Processual pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista (EJEP-TRE/SP). Membro Colaborador do Instituto Paulista dos Magistrados (IPAM).

**ALLAN AUGUSTO GALLO ANTONIO**

Advogado em São Paulo (Universidade Presbiteriana Mackenzie/2017; Blackstone Fellow/2014). Analista Internacional na mesma Universidade. Ex-Assessor do Presidente do Instituto Presbiteriano Mackenzie (2015/2016).

**RESUMO**

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. [9.212/17](#). Originado no Senado Federal, o projeto visa a instituir no Brasil o sistema misto de voto distrital segundo o qual, se aprovado, os eleitores farão duas escolhas: uma quanto ao candidato de seu respectivo distrito e outra quanto ao partido de sua preferência. O presente trabalho analisa esse instituto – o sistema distrital de votação –, tanto no projeto em trâmite quanto em dois países nos quais é adotado. Realizada pesquisa doutrinária, legislativa e em sites oficiais sobre sistemas estrangeiros, são tecidas críticas às propostas de adoção desse sistema no Brasil e levantados questionamentos quanto aos seus efeitos práticos no aprimoramento da política nacional.

Palavras-chave: Voto; distrito; distrital; eleitoral; política.

**ABSTRACT**

The bill n. 9.212/17 is under analysis in the Brazilian Congress. Originally, authored in the Senate, the bill aims to institute the mixed system of electoral districts in Brazil according to which, if approved, and the voters will make two choices: one regarding the candidate of their respective district and another regarding the party of their preference. This paper analyzes this institute - the electoral district voting system - both in the bill under analysis in the congress and in two different countries in which this system is adopted. The research carried out on doctrinal, legislative and official websites on foreign systems is critical to the proposals of adoption of this system in Brazil and raised questions about its practical effects in the improvement of national policy.

**Keywords:** Vote; district, electoral, politics,

# **VOTO DISTRITAL: COMENTÁRIOS ÀS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL**

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 O Sistema de Voto por Distrito Nas Eleições Proporcionais. 2 Breve Panorama do Voto Distrital na Alemanha e Reino Unido. 2.1 Alemanha. 2.2 Reino Unido. 2.2.1 Distritos Eleitorais (Constituencies). 3 O Projeto de Lei nº 9.212/2017. 3.1 Dos Distritos. 3.2 Da Competência da Justiça Eleitoral. 3.3 Do Voto Distrital Misto. 3.4 Da Representação Proporcional em Distritos uninominais. 3.5 Da Lista Ordenada de Partidos da Circunscrição. 3.6 Da Distribuição dos Lugares aos Candidatos. 4 Apontamentos a Respeito da Adoção do Voto Distrital Misto no Brasil. 5 Conclusão. 6 Referências.

## **INTRODUÇÃO**

A crescente crise de representatividade acirra as discussões sobre a necessidade de ampla reforma política visando a garantir maior legitimidade à representação popular aproximando o eleitor de seus representantes eleitos. Uma das questões que se colocam diz respeito à possível substituição, pelo sistema distrital, do vigente sistema proporcional de contabilização de votos.

Dentre as inúmeras propostas de reforma eleitoral e política, algumas transformadas em projetos de lei, tramita o PL nº 9212/17, originado no Senado Federal e que visa a instituir no Brasil o sistema misto de voto distrital segundo o qual, se aprovado, os eleitores farão duas escolhas: uma do candidato de seu respectivo distrito e outra do partido de sua preferência.

O presente trabalho analisa esse instituto – o sistema distrital de votação –, tanto no projeto em trâmite quanto em dois países nos quais é adotado, Alemanha e Reino Unido. Realizada pesquisa doutrinária, legislativa e em sites oficiais sobre sistemas estrangeiros, são tecidas críticas às propostas de adoção desse sistema no Brasil e contestadas as alegações relativas aos seus efeitos práticos no aprimoramento da política nacional.

## **1 O SISTEMA DE VOTO POR DISTRITO NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS**

Para melhor compreensão do sistema distrital, cabem breves considerações a respeito do sistemas eleitorais proporcional e majoritário, este, adotado para as eleições para os cargos de Senador, Presidente da República, Governador e Prefeito, levando em consideração o número de votos válidos dados a cada candidato. Esse método de escolha de governantes pode se dar em dois momentos: a) majoritário simples, para os cargos de senador e prefeito de cidades com menos de 200 mil habitantes (escolha por maioria simples) e b) majoritário absoluto, eleições para presidente da república, governador e prefeitos de Municípios com mais de 200 mil eleitores<sup>1</sup> (escolha por maioria absoluta de votos que, se não alcançada, requer 2º turno de votação).

Já o sistema proporcional é utilizado para escolha de Deputados e Vereadores. Note-se que, neste caso, é relevante o número de votos válidos dados *ao partido*. Apesar das inúmeras distorções inerentes a esse sistema, visa ele a distribuir as cadeiras às agremiações partidárias da forma mais equilibrada possível, sendo minimamente eficaz

---

<sup>1</sup> CF, art. 29, inc. II.

quanto à representação das minorias no parlamento,<sup>2</sup> possibilitando uma maior número de partidos ser representado de acordo com a votação recebida nas urnas.

Importante ressaltar que, no Brasil, o sistema proporcional para os mandatos eletivos no Poder Legislativo se dá por meio de lista aberta, na qual os partidos registram os seus candidatos em ordem aleatória.

O corpo de eleitores brasileiro (no total, mais de 147 milhões em 2018) está dividido em grandes circunscrições eleitorais. Especificamente para a escolha de deputados e vereadores, são duas: os municípios e os estados.

Voto Distrital é um sistema de escolha de candidatos no qual, em suma, se divide o colégio eleitoral em distritos eleitorais menores e o eleitores desses núcleos só podem votar no candidato registrado para ali concorrer. Os métodos e vertentes de aplicação desse sistema varia conforme o país onde é adotado, mas, a despeito das diferenças, por esse método eleitor só vota em candidato do respectivo distrito.

No sistema de voto por distrito, mais especificamente no sistema misto, cuja adoção no Brasil vem sendo objeto de discussão há alguns anos, há uma combinação do voto proporcional e do voto majoritário:

- Majoritário: os eleitores votam uma vez em candidatos do seu distrito e outra na legenda partidária. Esses votos majoritários são atribuídos aos candidatos registrados pelos partidos políticos para o *distrito* e o que conquistar mais votos estará eleito.

- Proporcional: os eleitores votam uma vez no partido de sua preferência. Esses votos dados à legenda (sistema proporcional) são computados em todo o município (ou estado), conforme o quociente eleitoral calculado.<sup>3</sup>

Vale notar que em países que adotam o sistema distrital *puro*, também com distritos divididos para representar um número “x” de eleitores ou um território “z”, os partidos registram um candidato para concorrer em cada distrito e no pleito também se elege, para o Legislativo, um representante de cada distrito.

O projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional mistura algumas vertentes do voto distrital, concluindo por propor a adoção de um sistema peculiar, semelhante ao sistema distrital misto alemão.

## **2 BREVE PANORAMA DO VOTO DISTRITAL NA ALEMANHA E NO REINO UNIDO**

Dois dos países mais mencionados quando se trata do voto distrital, a Alemanha e o Reino Unido, ainda que com grandes diferenças no que se refere à realidade brasileira, servem para melhor compreensão desse sistema, até porque muito do que se refere ao tema no Brasil é formulado com base na experiência internacional. Ressalte-se apenas que os sistemas de voto tendem a seguir uma lógica semelhante em todas as nações ocidentais, embora sistemas de mesmo nome possam diferir em muitos aspectos em nações diferentes.

### **2.1 ALEMANHA**

O exemplo mais citado como possível modelo é o sistema eleitoral alemão, ou sistema “distrital misto”. Trata-se, na realidade, de sistema proporcional e nele o eleitor

---

<sup>2</sup> O eleitor, ao votar “com um clique” está atribuindo um voto ao seu candidato, mas, principalmente, ao respectivo partido ou, ainda, só à legenda, se assim desejar. O partido elegerá um candidato a cada vez que alcançar o quociente eleitoral. Se este for de 200 mil e o partido tiver conquistar 1 milhão de votos, elegerá 5 candidatos (os 5 mais votados), independentemente de seus adversários, como candidatos considerados individualmente, terem obtido muitos votos.

<sup>3</sup> Resultado da divisão do número de cadeiras em disputa pelo número de votos válidos.

vota duas vezes: uma pelo sistema majoritário (distrital) e uma em lista partidária fechada (pelo sistema proporcional).

O preceito básico da democracia alemã está no art. 20 de sua constituição (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland): “todo poder emana do povo”. O país funciona no sistema de democracia representativa, onde os deputados para o Parlamento Federal Alemão (*Bundestag*) são eleitos a cada quatro anos. As principais funções do Parlamento Alemão são: a) eleger o Chanceler Federal, c) legislar e d) Controlar o Governo.

O sistema eleitoral para eleições federais adota um sistema proporcional personalizado. No sistema alemão cada eleitor tem direito a dois votos. No primeiro voto o cidadão escolhe qual o político de seu distrito deve ser deputado no Parlamento Federal. Metade dos assentos no Parlamento é preenchida com esses votos. A segunda metade é preenchida através das listas estaduais dos partidos políticos. Os partidos apresentam candidatos ao Parlamento Federal em cada Estado federado.

O segundo voto é chamado voto de legenda. Nesse caso o eleitor escolhe o partido que prefere. Esse voto tem uma importância maior, pois delineiam as relações de poder no âmbito do Parlamento, distribuindo proporcionalmente o número de assento para cada parlamentar com base no número de votos obtidos pela legenda.

O *Bundestag* possui regimentalmente de 598 assentos – mas esse número pode aumentar. Atualmente, há 709 deputados. Isso decorre dos mandatos excedentes (*Überhangmandate*)<sup>4</sup>, mas nem sempre foi assim. Até poucos anos atrás se um partido obtivesse mais votos diretos do que votos na legenda, só teria direito ao número de assentos representado pelos votos na legenda. Os assentos excedentes seriam desconsiderados. Foi então que no ano de 2013 o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha (Bundesverfassungsgericht), decidiu que o sistema tal qual foi concebido era incompatível com a Constituição do país e, portanto, inconstitucional. Foi da necessidade de conformidade constitucional, que a figura dos assentos de nivelamento/ *Leveling seats* (*Ausgleichsmandat*) surgiu.

Os assentos de nivelamento basicamente funcionam assim: quando um partido tem direito, através dos votos de legenda (segundo voto), por exemplo a 100 assentos, mas 110 dos seus candidatos foram eleitos através dos votos diretos (primeiro voto), esses dez excedentes podem assumir seus assentos no Parlamento Federal. A fim de que os demais partidos não sejam prejudicados por isso, concede-lhes também mandatos adicionais no mesmo percentual.<sup>5</sup>

Nas eleições de 2017 competiram entre si 42 partidos, o maior número desde a reunificação alemã. Existem dois grandes partidos hegemônicos, quais sejam: o CDU/CSU (*Unionsparteien*) de centro direita, e o SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) de centro esquerda.

Somente os partidos que somam em todo o país o mínimo de cinco por cento de todos os votos de legenda (segundo voto) é que podem ter representação no *Bundestag*. A cláusula dos cinco por cento impede que um número excessivo de pequenos partidos políticos seja representado no Parlamento, o que dificultaria a formação de uma coalizão governamental capaz de governar.

Na qualidade de uma república parlamentarista, a Alemanha possui um Presidente (*Bundespräsident*), cargo atualmente ocupado pelo advogado Frank-Walter Steinmeier e um Chanceler Federal (*Bundeskanzler*), cargo atualmente ocupado pela física Angela Merkel. O cargo de Chanceler Federal é equivalente ao cargo de Primeiro Ministro em outras nações parlamentaristas.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/germany/german-election-system-explained-a-923243.html>>. Acesso em: 21out2018.

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://www.deutschland.de/pt-br/topic/politica/assim-funciona-a-eleicao-parlamentar-federal>>. Acesso em: 18out2018.

O Chanceler enquanto chefe de governo não é eleito pelo voto direto dos cidadãos, mas pelo voto dos deputados do Parlamento Federal. Tradicionalmente o Presidente Federal na qualidade de Chefe de Estado, sugere o nome do candidato à Chancelaria, que via regra é o candidato do partido que possui o maior número de assentos do Parlamento. O atual sistema eleitoral alemão é, em substância, uma mistura do sistema distrital e do proporcional de lista fechada. Os distritos eleitorais da Alemanha são bem menores do que os seus “estados”. O sistema vigora razoavelmente bem em terras germânicas, principalmente devido à distribuição homogênea da população pelo território.<sup>6</sup>

O território Alemão está atualmente subdividido em um total de 299 distritos eleitorais (*Bundestag constituencies*)<sup>7</sup> para as eleições do Parlamento Federal. O legislador recorreu aos números da população alemã em 31 de julho de 2015 para delimitar os círculos eleitorais para a última eleição. Foi utilizado o método de cálculo *Sainte-Laguë / Schepers*<sup>8</sup> para o cálculo dos distritos eleitorais, que foram distribuídos entre os estados federados (*Länder*) na Eleição do Bundestag de 2017. O número médio de pessoas alemãs para o círculo eleitoral foi de cerca de 250.000 em 31 de julho de 2015.

## 2.2 REINO UNIDO

No Reino Unido existem 06 diferentes níveis/modalidades de eleições: 1) Eleições para a Câmara dos Comuns (*House of Commons*) equivalente à Câmara dos Deputados, 2) eleições para Paramentos e Assembleias regionais desconcentradas (*Devolved Parliaments and Assemblies*), 3) eleições para o Parlamento Europeu (*European Parliament*), 4) eleições locais, 5) eleições para Prefeitos (*mayoral elections*) e 6) eleições para comissários da polícia e da criminalidade (*Police and Crime Commissioner*).

As estruturas políticas de Estado no Reino Unido são muito diferentes das do Brasil. Repousam em anos de tradição consuetudinária que, apesar de parecerem anacrônicas na visão do cidadão brasileiro médio, têm demonstrado considerável efetividade.

Exemplo dessa diferença estrutural está na própria constituição do Reino Unido como país. A formação da união política que hodiernamente se denomina como Reino Unido teve sua constituição oficial por meio dos Atos de União (*Acts of Unions*) de 1707, que colocou sob e égide de um mesmo ente político três nações antiquíssimas: Inglaterra, Escócia e Paíse de Gales. Em 1800 Parlamento Irlandês ratificou os Atos de União e deu origem a um Reino que compreendia também toda a Irlanda. No entanto, depois de muitas controvérsias, parte da Irlanda foi reconhecida como independente por meio do tratado Anglo-Irlandês (*Anglo-Irish Treaty*), resultando posteriormente em duas nações diferentes que se mantêm até o presente ano, saber: A República da Irlanda (Éire) e o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*), este último objeto do presente estudo.

Como já mencionado, existem diversos tipos de sistema atualmente utilizados nas eleições do Reino Unido para eleger prefeitos e representantes para a Câmara dos Comuns, o Parlamento Escocês, a Assembleia Nacional para o País de Gales, a Assembleia da Irlanda do Norte, o Parlamento Europeu e as autoridades locais do Reino Unido. Vale mencionar que antes de 1997 todas as eleições no Reino Unido com exceção da Irlanda do Norte utilizavam o mesmo sistema de votação.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/08/1911959-o-modelo-eleitoral-alemao-pode-funcionar-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 18out2018.

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://www.bundeswahlleiter.de/en/service/glossar/w/wahlkreise.html>>. Acesso em: 18out2018.

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://www.bundeswahlleiter.de/en/service/glossar/s/sainte-lague-schepers.html>>. Acesso em: 18out2018.

A fim de aplicar e assegurar uma compreensão mais acurada e correspondente à realidade institucional do país em análise, buscou-se informações e a descrição de cada tipo sistema na base de dados do próprio Parlamento.<sup>9</sup>

a) *First-past-the-post ou Escrutínio Majoritário Uninominal*

b)

A sistemática *First-past-the-post* é utilizada para eleger membros do Parlamento para a Câmara dos Comuns e para as eleições locais na Inglaterra e no País de Gales. Nessa modalidade, o país todo ou a fração local é dividida em distritos (Constituencies) e subdistritos (Wards) eleitorais.<sup>10</sup>

c) *Alternative Vote ou Voto Alternativo (VA)*

O voto alternativo é usado para eleger a maioria dos presidentes de comissões selecionadas na Câmara dos Comuns. O VA também é usado para a eleição do Lord Speaker líder oficial da Câmara Alta, conhecida como Câmara dos Lordes (House of Lords) e para eleições paralelas para membros hereditários da Câmara dos Lordes. Nessa sistemática, os eleitores classificam os candidatos em ordem de preferência marcando 1, 2, 3 e assim por diante, ao lado dos nomes dos candidatos em uma cédula de votação. Um eleitor pode classificar quantos candidatos desejar ou apenas votar em um candidato.

As cédulas de voto são então contadas usando os primeiros votos de preferência (isto é, aqueles com um número 1 marcado ao lado do seu nome). Se um candidato recebe mais de 50% dos votos da primeira preferência, ele é eleito.

Se nenhum candidato atingir esse limite de 50%, o candidato com o menor número de votos preferenciais será eliminado. Seus votos de segunda preferência são então realocados para os candidatos restantes. Se, após essa etapa, um candidato tiver mais votos do que os outros candidatos restantes juntos, esse candidato será eleito. Caso contrário, o processo de eliminação e realocação de votos preferenciais é repetido até que um candidato tenha mais votos do que os demais candidatos restantes juntos e seja eleito.

d) *Supplementary Vote ou Voto suplementar (VS)*

O sistema do Voto Suplementar é usado para eleger o prefeito de Londres e outros prefeitos eleitos na Inglaterra e no País de Gales.

O sistema VS é muito semelhante ao sistema VA. No VS os eleitores estão limitados a uma escolha de primeira e segunda preferência. Um eleitor escolhe em uma coluna para seu primeiro candidato de preferência e outro na segunda coluna para sua segunda preferência (caso deseje, pois é optativo).

As cédulas de votação são contadas e se um candidato recebeu mais de 50% dos primeiros votos de preferência na primeira contagem, então ele é eleito.

Se nenhum candidato atingir o limite de 50%, os dois candidatos com o maior número de votos serão retidos e os outros candidatos eliminados. As segundas preferências nas cédulas de votação dos candidatos eliminados são contadas e qualquer

---

<sup>9</sup> Disponível em: <<https://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/voting-systems/>>. Acesso em: 26out.2018.

<sup>10</sup> Por exemplo, a cidade de Birmingham é dividida em 10 Constituencies, que elegem um membro do Parlamento para a Câmara dos Comuns. Cada Constituency é dividida em dois Wards, que elegem membros para o Conselho Municipal (City Council). Disponível em: [https://www.birmingham.gov.uk/info/20057/about\\_birmingham/665/wards\\_and\\_constituencies](https://www.birmingham.gov.uk/info/20057/about_birmingham/665/wards_and_constituencies). Acesso em: 26out.2018.

conversão para os dois candidatos restantes é transferida. O candidato com o maior número de votos no final deste processo é eleito.

e) *Single Transferable Vote ou Voto Único Transferível (VUT)*

O sistema do voto único transferível é usado para eleger os Deputados-oradores na Câmara dos Comuns. O VUT também é utilizado na Assembleia da Irlanda do Norte, as eleições locais na Escócia e Irlanda do Norte e as eleições para o Parlamento Europeu na Irlanda do Norte. Ele configura como uma modalidade de voto proporcional.

Os grupos constituintes de vários membros são obrigatórios para o VUT, o que significa que os eleitorados são normalmente maiores, mas elegem vários representantes, em vez de apenas um.

No VUT, os eleitores classificam os candidatos em ordem de preferência marcando 1, 2, 3 e assim por diante, ao lado dos nomes dos candidatos em uma cédula de votação. Um eleitor pode classificar quantos candidatos quiser ou apenas votar em um candidato.

Cada candidato precisa de um número mínimo de votos para ser eleito. Esse número é calculado de acordo com o número de assentos e votos válidos e é chamado de quota. Os primeiros votos de preferência para cada candidato são somados e qualquer candidato que tenha atingido essa cota é eleito.

Se um candidato tiver mais votos do que o necessário para preencher a cota, os votos excedentes desse candidato serão transferidos para os candidatos restantes. Votos que teriam ido para o vencedor, em vez disso, vão para a segunda preferência listada nas cédulas de votação.

Se os candidatos não atingirem a cota, o candidato com o menor número de votos de primeira preferência será eliminado e os votos de segunda preferência serão transferidos para outros candidatos. Esse processo é então repetido até que todos os lugares estejam preenchidos.

f) *Additional Member System ou Sistema de Membro Adicional (SMA)*

O Sistema de Membro Adicional é utilizado para eleger o Parlamento Escocês, a Assembleia Nacional do País de Gales e a Assembleia de Londres. Fora do Reino Unido é conhecido como sistema de representação proporcional mista (MMP), pois combina o voto distrital com o voto proporcional. É precisamente o que ocorre na Alemanha, com seu sistema proporcional personalizado (sistemática já anteriormente explicada). No SMA os eleitores recebem dois votos; um para um candidato individual e outro para a legenda. Candidatos individuais são eleitos para distritos usando a sistemática first-past-the-post.

A porcentagem de votos obtidos pelos partidos na votação do partido (segundo escrutínio) determina o número total de assentos, incluindo aqueles eleitos diretamente pelo distrito eleitoral.

g) *Closed Party List ou Lista Fechada*

O sistema de lista fechada é utilizado para eleger deputados do Parlamento Europeu, com exceção da Irlanda do Norte que utiliza o voto único transferível (VUT). Cada eleitor deve escolher na cédula de votação o nome do partido que deseja apoiar. Uma vez contadas as cédulas de voto, cada partido recebe o número de assentos proporcional ao número de votos que recebeu em cada distrito eleitoral.

Distritos eleitorais com vários membros (multi-member constituencies) são obrigatórios para a Lista fechada, o que significa que os distritos são normalmente maiores, mas elegem vários representantes, em vez de apenas um.

Como os eleitores escolhem os partidos ao invés de candidatos, cabe aos próprios partidos determinar a ordem em que os candidatos aparecem na lista e são eleitos.

#### h) *Distritos Eleitorais (Constituencies)*

Atualmente o Reino Unido está dividido em 650 distritos eleitorais (Parliamentary Constituencies), cada uma delas é representada por um membro do Parlamento na Câmara dos Comuns.

Como o Reino Unido é um país formado por quatro diferentes nações, os distritos eleitorais encontram-se divididos da seguinte maneira: 1) 593 distritos na Inglaterra, 2) 59 distritos na Irlanda do Norte, 40 distritos no País de Gales e 18 distritos na Irlanda do Norte.

O tamanho dos distritos varia em todo país. As estatísticas oficiais apontam as seguintes médias de eleitoras por distritos 56.000 no País de Gales, 68.300 na Irlanda do Norte, 67.200 na Escócia e 72.200 na Inglaterra.<sup>11</sup>

#### i) *Divisão dos Distritos Eleitorais*

Devido às proporções continentais do Brasil, sua tradição positivista-garantista e também à própria mentalidade brasileira, existe uma grande dificuldade em compreender que instituições e organizações políticas não são e não devem ser perenes e estáticas para que se conformem à realidade sejam efetivas.

No modelo eleitoral inglês, as fronteiras distritais são mantidas sob constante revisão por quatro Comissões Permanentes de Fronteiras (*Permanent Boundary Commissions*).<sup>12</sup>

As Comissões fazem relatórios em intervalos regulares, geralmente a cada 5 anos, recomendando as mudanças necessárias devido à mudança da população ou mudanças nas fronteiras do governo local. Todas as alterações devem ser votadas em ambas as Câmaras do Parlamento (Câmara dos Comuns e Câmara dos Lordes).

As Comissões Permanentes de Fronteiras são órgãos públicos não-departamentais, que compreendem uma vasta de lista de entidades quase autônomas que não fazem parte de nenhum departamento de governo. No caso da Comissão Permanente de Fronteira para a Inglaterra (*Boundary Commission for England*), o Presidente da Comissão é o Presidente da Câmara dos Comuns, mas por convenção ele não participa na condução da revisão ou formulação das recomendações da Comissão.<sup>13</sup>

O vice-presidente lidera a Comissão na condução da revisão. Ele por sua vez deve ser um juiz da Suprema Corte (High Court) e deve ser selecionado e nomeado pelo Lord Chancellor (*Lord Chancellor*)<sup>14</sup>. O vice-presidente é apoiado por dois outros comissários,

---

<sup>11</sup> Disponível em: <<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/elections/electoralregistrations/bulletins/electoralstatisticsforuk/2017>>. Acesso em: 22out2019.

<sup>12</sup> Disponível em: <<https://commonslibrary.parliament.uk/parliament-and-elections/government/the-boundary-review-what-comes-next/>>. Acesso em: 19out2019.

<sup>13</sup> Disponível em: <<https://boundarycommissionforengland.independent.gov.uk/about-us/>>. Acesso em: 18out2018.

<sup>14</sup> O Lord Chancellor é um dos cargos mais antigos do estado, datando de muitos séculos. O Lorde Chanceler é nomeado pelo Monarca a conselho do Primeiro Ministro e é um membro sênior do Gabinete. Eles dirigem o Ministério da Justiça como o Secretário de Estado da Justiça. Anteriormente, o Lord Chancellor também atuou como presidente da Câmara dos Lordes e, portanto, sentou-se no Woolsack. O Lord Chancellor era também chefe do judiciário e juiz sênior da Câmara dos Lordes em sua capacidade judicial. No entanto, sob o Ato de Reforma Constitucional de 2005, o Lorde Chanceler deixou de ser o



cujas nomeações são feitas após um concurso público (open public appointments selection process).

### **3 O PROJETO DE LEI Nº 9.212/2017**

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 9.212/2017 (tramitaram em conjunto os PLS 86/2017 e 345/2017) que propõe alterar o arts. 10 e 59 da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) e o art. 2º da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral) para instituir o voto distrital misto nas eleições realizadas pelo sistema proporcional.<sup>15</sup>

Se aprovado e transformado em lei, as cadeiras das casas legislativas serão preenchidas, em primeiro lugar, pelos candidatos eleitos pelo voto distrital.<sup>16</sup> Em seguida, esgotadas essas vagas, as que restarem serão distribuídas entre os candidatos dos partidos que alcançarem o maior número de votos.

De acordo com o texto, o número de representantes distritais deve corresponder à metade do número de cadeiras de cada circunscrição, arredondando-se para baixo no caso de números fracionários.

A proposta atribui à Justiça Eleitoral a tarefa de demarcar os distritos conforme o número de habitantes.

#### **3.1 DOS DISTRITOS**

Pela proposta, a circunscrição eleitoral seria “dividida em distritos eleitorais em número equivalente à parte inteira da metade do número de cadeiras da circunscrição” (§3º).

Apesar da redação um pouco confusa, pode-se entender que o estabelecimento de distritos para efeitos de cálculo seria feita em número correspondente à 1/2 do número de cadeiras daquela circunscrição: por exemplo: se o estado “x” tem 11 cadeiras para o cargo de deputado federal, 5 delas serão disputadas pela sistema de voto distrital, se arredondando para baixo o resultado do cálculo com números ímpares.

#### **3.2 DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL**

Uma questão de extrema relevância – principalmente em se tratando do cenário político brasileiro –, é a da competência para divisão dos distritos.

A opção do legislador brasileiro, segundo a proposta, é atribuir tal competência à Justiça Eleitoral. Valendo-se do poder regulamentar<sup>17</sup> dessa Justiça Especializada, o projeto de lei nos parece adequado no tocante a essa regra, exceção feita aos possíveis questionamentos judiciais bastante comuns quando do exercício desse poder, aspecto este comentado mais adiante neste estudo.

Por outro lado, não é o que se observa em boa parte dos países, onde a divisão dos distritos cabe ao Parlamento. Ocorre que, no Brasil, o Poder Legislativo, especialmente o Congresso Nacional – ao qual caberia essa tarefa –, é órgão com elevada dispersão partidária, cenário de acirradas disputas e alvo de um considerável grau de desconfiança no que diz respeito à legitimidade da representação popular ali exercida e não seria, portanto, a melhor opção.

---

Presidente dos Lordes e foi substituído pelo Mr. Speaker. Além disso, o presidente da Suprema Corte é agora chefe do Judiciário, e o Lorde Chanceler não pode mais figurar como Juiz. (Disponível em: <<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/lord-chancellor/>>. Acesso em: 22out2019.

<sup>15</sup> Eleições para os cargos de Deputado (federal, estadual distrital-DF) e Vereador.

<sup>16</sup> Cada distrito elegeria um vereador por maioria simples (o mais votados vence).

<sup>17</sup> Código Eleitoral, art. 23, inc. I e IX.

A atribuição de competência à Justiça Eleitoral para delimitar os distritos pode reduzir sensivelmente a possibilidade de as agremiações partidárias e suas lideranças, com representação ou não no Legislativo Federal, interferirem na definição dos distritos com a finalidade de obter ganhos eleitorais.

Quanto a esse ponto, é notório o caso ocorrido no Estados Unidos da América, à época do governador Elbridge Gerry (Massachusetts em 1812), quando a legislatura daquele estado redesenhou os limites dos territórios eleitorais para favorecer as candidaturas do partido republicano.

Constou na imprensa, à época, que o desenho do novo mapa do distrito formava uma salamandra (*salamander*), razão pela qual até hoje essa distorção é conhecida como *Gerrymandering*.

O projeto de lei traz, ainda, os critérios técnicos para a definição dos limites geográficos dos desses distritos (4º), determinando que a divisão será feita conforme o número de habitantes.<sup>18</sup> Outro ponto que se destaca é a contiguidade obrigatória, ou seja, não poderá haver distritos que não sejam contíguos (inc. III). Por fim, o inc. III determina que a divisão deve ser, na medida do possível, rígida (compacidade), de modo a evitar que a confusão geográfica entre distritos (endentação).

### 3.3 DO VOTO DISTRITAL MISTO

O sistema de voto distrital misto, segundo o projeto, está previsto na nova redação proposta ao art. 10 da Lei das Eleições:<sup>19</sup> “Art. 10. Cada partido poderá registrar 1 (um) candidato e seu suplente por distrito eleitoral para a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras Municipais. (...)”

Desse modo, o partido registraria uma candidatura e o respectivo suplente<sup>20</sup> para concorrer em cada distrito eleitoral para os cargos do Legislativo cuja eleição se dá pelo sistema proporcional de preenchimento das cadeiras.

A proposta determina, ainda, que o partido que registrar ao menos um candidato à eleição em distrito também concorrerá às vagas disputas pelo critério do voto partidário (§ 5º), ou seja, aquelas que serão disputadas no sistema de lista.

O proposto art. 105-A, § 1º, do Código Eleitoral traz o conceito: “Para os fins deste Capítulo, entende-se por voto partidário o voto dado a partido para determinado cargo na circunscrição eleitoral, registrado na forma do art. 59, § 2º, inciso II, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

O § 2º da mesma norma permite que os candidatos aos distritos também integrem a lista ordenada de seus partidos. Desse modo, o candidato pode não ser eleito pelo voto distrital, mas pode se eleger pelos voto no partido ao qual pertence, peculiaridade que merece destaque no PL e que encontra regra semelhante no sistema alemão, no qual o candidato do distrito pode estar presente na lista partidária. Nesse caso, em sendo eleito por seu distrito, deve ceder a vaga ao candidato seguinte ao seu nome da lista.

Esse sistema de lista, o voto partidário está descrito na proposta de nova redação ao art. 59, § 2º da Lei das Eleições: “Na votação para as eleições proporcionais, o eleitor

---

<sup>18</sup> O Projeto inicial falava em “eleitores”, sendo adequada da mudança do termo.

<sup>19</sup> A redação atual do art. 10 traz o número de candidatos que cada partido ou coligação poderá registrar para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais, detalhando, em seus incisos, as regras específicas quanto ao número de habitantes nos municípios, dentre outras peculiaridades, como a cota reservada às candidaturas femininas.

<sup>20</sup> O *caput* do art. 112 do Código Eleitoral, seria acrescido do inc. III para determinar que seriam considerados suplentes da representação partidária, “o suplente registrado juntamente com o candidato eleito, no caso de vaga preenchida pelo voto distrital”

registrará, para cada cargo em disputa: I – o voto no candidato do respectivo distrito; II – o voto partidário.

### **3.4 DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL EM DISTRITOS UNINOMINAIS**

O Projeto de Lei propõe, com a implementação do voto distrital misto, novas regras no Código Eleitoral (art. 105-A) para disciplinar a representação proporcional nos distritos, determinando que os deputados e vereadores seriam eleitos:

I – pelo voto distrital, considerando-se vencedor o candidato que, no distrito, tenha obtido a maioria dos votos válidos. Desse modo, o candidato mais votado dentre todos os registrados pelos partidos, será o representante do distrito no Legislativo.

II – pelo voto proporcional, de acordo com a metodologia estabelecida neste Capítulo. Em complemento, a proposta mantém, por óbvio, a eleição por sistema proporcional de votação.

### **3.5 DA LISTA ORDENADA DE PARTIDOS DA CIRCUNSCRIÇÃO**

Quanto à lista ordenada de partidos da circunscrição eleitoral, o art. 105-B do Código Eleitoral, segundo projeto, dispõe que, considerados exclusivamente os votos partidários, será elaborada uma lista ordenada de partidos, da seguinte maneira:

I - constará na primeira posição da lista o partido que houver obtido o maior número dos votos partidários. Não se trata, portanto, de lista fechada ou preordenada, mas de lista formada a partir do resultado da votação: o partido que tiver mais votos partidários a encabeçará.

II - as posições seguintes da lista seriam atribuídas mediante da seguinte forma:

a) divisão do número de votos partidários obtidos pelo partido pelo número de vezes que o partido já tiver sido incluído na lista, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média uma nova posição na lista;

b) repetição dessa conta até que todas as cadeiras da circunscrição tenham sido atribuídas a partido.

Essa regra parece buscar garantir um mínimo de representatividade aos partidos.

### **3.6 DA DISTRIBUIÇÃO DOS LUGARES AOS CANDIDATOS**

Já o proposto art. 105-C do Código Eleitoral dispõe a respeito da distribuição dos mandatos aos candidatos.

Desse modo, cada cadeira que o partido conquistar pelo voto distrital serão distribuídas em correspondência com as vagas que lhe tiverem sido atribuídas na lista ordenada.

No caso de o partido alcançar cadeiras pelo voto distrital em número superior ao das vagas a ele destinadas na lista ordenada, receberá cadeiras adicionais em número suficiente para complementar a diferença. Para tanto, seriam utilizadas as vagas atribuídas, mas ainda não distribuídas, em ordem inversa da lista (par. ún.).

Por fim, o art. 105-D prescreve que as vagas que sobraem dessa distribuição prevista serão preenchidas por candidatos dos respectivos partidos conforme a lista ordenada.

Por fim, o projeto, se transformado em lei, revogaria os arts. 106, 107, 108, 109 e 111 do Código Eleitoral e os incisos I e II do caput do art. 10 da Lei das Eleições, entrando em vigor na data de sua publicação, ressalvado o que dispõe o art. 16 da

Constituição Federal, segundo o qual a lei que alterar o processo eleitoral não se aplicará ao às eleições que ocorram até um ano da data de sua vigência.

#### **4 APONTAMENTOS A RESPEITO DA ADOÇÃO DO VOTO DISTRITAL MISTO NO BRASIL**

Países democráticos trazem em suas normas constitucionais os sistemas segundo os quais os seus nacionais elegem seus representantes. Ou seja, os sistemas e normas eleitorais que regem as eleições, a contabilização dos votos e, conseqüentemente, a atribuição dos mandatos eletivos e a adoção do sistema distrital misto para as eleições proporcionais no Brasil, está envolta por justificável polêmica.

A primeira dificuldade a suscitar questionamentos é de aspecto prático. A divisão dos distritos, embora no modelo apresentado no projeto de lei tenha estabelecido diretrizes a serem seguidas pela Justiça Eleitoral, no cenário brasileiro não seria insuscetível de oposição e enfrentamento, inclusive com medidas judiciais. A justiça especializada a quem caberia providenciar a divisão o faria no exercício de um poder constitucional e legalmente concedido. Entretanto, são recorrentes os casos em que as decisões por ela tomadas pela no exercício legítimo desse poder/dever. Nada garante que a divisão dos distritos não seria fortemente questionada por esse ou aquele partido ou candidato ou, ainda, pelos próprios parlamentares, quando a experiência progressiva leva a crer que essa embate seria inevitável.

No mais, a implementação de reforma dessa natureza teria que passar, necessariamente, por outras adequações, dentre elas, a representação por estado na Câmara dos Deputados, a questão das microrregiões já estabelecidas e o enfrentamento de outras dificuldades práticas como o limite entre os distritos.<sup>21</sup>

4.1 Para apoiadores da proposta, o sistema distrital proporcionaria maior ligação entre representantes e representados, até pela redução do território em distritos menores e, mesmo não tendo ligação direta com o eleito pelo distrito, ou nele votado, o conheceria. Isso fortaleceria a representatividade, já que o parlamentar teria uma relação próxima com a sua base política. Por sua vez, com essa proximidade, a população teria meios mais eficazes para questionar, apresentar propostas e cobrar a atuação dos políticos eleitos. Embora a questão da proximidade eleitor-eleito seja de extrema importância, aspectos negativos podem surgir: a divisão da circunscrição eleitoral de municípios ou estados em distritos menores pode concentrar a atuação parlamentar em problemas locais, dificultando a representatividade com relação a interesses em escala mais ampla, principalmente em âmbito nacional. O parlamento eleito, conjuntamente considerado, poderia ser formado por parlamentares parciais, orientados por interesses locais (paroquialismo).

E, em um país de proporções continentais e estados com características geográficas, demográficas tão distintas, até que ponto a propalada proximidade com o eleitor não seria apenas ilusória?

Não se pode olvidar que a proximidade dos representantes eleitos com o eleitor requer outros aspectos que não a proximidade “física”, a qual nos parece pouco eficaz. Principalmente, medidas destinadas a educação política e direcionadas ao surgimento e desenvolvimento de lideranças locais, em âmbito local como se dá em democracias melhor consolidadas que a brasileira, é caminho, este sim, de eficácia inquestionável. Começa com lideranças comunitárias, evoluindo a atuação dessas lideranças até uma atuação mais ampla, na esfera municipal, estadual e assim por diante.

---

<sup>21</sup> Em virtude das mudanças demográficas, entre os norte-americanos é comum se recalcular o número de distritos e a própria demarcação de limites de tempos em tempos (apportionment).

4.2 Outro argumento a favor do voto distrital seria a redução do custo das campanhas eleitorais, uma vez que os candidatos não precisariam despendere recursos com viagens em busca de ampliar a visibilidade da sua candidatura, já que concorreria por um distrito apenas, com número bem delimitando de eleitores.

Entretanto, a redução dos gastos com campanha eleitorais pode ser alcançada com medidas mais simples e eficazes, como a redução do teto de gastos que garantiria maior isonomia entre os candidatos e partidos em disputa e a redução dos estados poucas duas ou três circunscrições eleitorais.

Pode-se dizer, ainda, que a corrupção eleitoral e política tende a ser bastante grave e expressiva em comunidades menores. Do mesmo modo, em distritos eleitorais menores a corrupção do representante embora possa se torna mais visível, pode, também, ocorrer e se desenvolver mais facilmente no tocante aos recursos eleitorais em virtude da concentração de recursos em determinada esfera.

4.3. Para alguns, o sistema distrital misto reduziria os número de partidos políticos, fortalecendo os restantes.

A mera redução do número de partidos políticos não garante aprimoramento e moralização das instituições políticas. Esse sistema pode, ao contrário, propiciar ainda mais o avanço da individualização da política, umas das causas do enfraquecimentos dos das agremiações partidárias.

Há que se atentar a outro fato. No sistema distrital candidatos conhecidos têm mais chance de se eleger – o que já ocorre e pode se agravar em esferas mais restritas –, contribuindo para uma versão contemporânea do coronelismo, com o eleito exercendo insuperável influência sobre os eleitores e não o contrário. A perpetração de lideranças tradicionais (verdadeiras oligarquias, além das já existentes) seriam insuperáveis nos limites restritos do distrito, sem votos de fora daquela esfera.

4.4. Além das críticas supra apontados, é inegável que, no Brasil – embora a disputa acirrada de forças políticas não seja exclusividade da política brasileira –, qualquer proposta de alteração legislativa, até em virtude da alta dispersão partidária no Congresso Nacional, tende a encontrar resistência dos parlamentares, especialmente quando se trata de propostas de mudança legislativa que, fatalmente, irão mudar a forma como cada um dos parlamentares tem sido eleitos, muitos ao longo de décadas, lamentavelmente.

## **5 CONCLUSÃO**

Não há um modelo de sistema eleitoral ou político que seja isento de críticas, cada qual contando com suas vantagens e desvantagens. Do mesmo modo, as distorções encontradas no sistema brasileiro não serão solucionadas com a adoção desse ou aquele modelo sem que haja ampla reforma das mais variadas vertentes relacionadas.

Antes de se pensar em sistemas alternativos, é necessário entender em que medida – e de que modo –, o sistema eleitoral e político atual contribui para a atual crise de representatividade.

A descrença nas instituições políticas – e nos políticos –, é fruto de décadas (quicá séculos) de má gestão e utilização indevida da máquina pública, más escolhas políticas, e má formação social e política do eleitorado.

Alterações pontuais na legislação eleitoral pouco ou nenhum efeitos têm surtido nos últimos anos com as reformas, implementadas, no mais das vezes, visando a atender interesses de momento.

Mudanças no sistema eleitoral apresentam, inevitavelmente, obstáculos técnicos e, principalmente, políticos. Há dúvidas racionais: a forma de contabilização dos votos

surtiria real efeito sobre o comportamento dos candidatos e políticos eleitos ou remediaria, de algum modo, a conturbada relação entre os poderes no Brasil?

Mais do que uma mudança no sistema eleitoral, antes de tudo é necessário fomentar a educação política, incentivando o fortalecimento da sociedade civil por meio de suas entidades intermediárias e da criação de lideranças locais. Tal medida é fundamental para que se crie um ambiente hostil às relações políticas de compadrio e se mitiguem o desejo e os meios de perpetuação indiscriminada no poder.

Existem diversas propostas potencialmente eficazes para o Brasil, que podem ser mais simples (como a mera divisão de estados em dois ou três distritos) ou mais elaboradas como o adotado no modelo em inglês. No entanto, antes da implementação de modelos prontos, políticas artificiais e por vezes até mesmo autoritárias, é necessário que a sociedade civil identifique suas necessidades e peculiaridades e, a partir delas, passe a discutir um modelo que seja, antes de tudo, comprometido com a ampla representatividade, impessoalidade, adaptabilidade e eficácia. Tal projeto não pode se dar de outra maneira que não por meio de uma relação intensa, democrática, vigilante e constante entre o povo e seus representantes (seja o parlamento ou a Justiça eleitoral).

## 6 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal.

BRASIL. Código Eleitoral.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

### DOCUMENTOS ELETRÔNICOS

<<http://www.spiegel.de/international/germany/german-election-system-explained-a-923243.html>>

<<https://boundarycommissionforengland.independent.gov.uk/about-us/>>

<<https://commonslibrary.parliament.uk/parliament-and-elections/government/the-boundary-review-what-comes-next/>>

<<https://www.bundeswahlleiter.de/en/service/glossar/s/sainte-lague-schepers.html>>

<<https://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/voting-systems/>>

<<https://www.bundeswahlleiter.de/en/service/glossar/w/wahlkreise.html>>

<<https://www.deutschland.de/pt-br/topic/politica/assim-funciona-a-eleicao-parlamentar-federal>>

<<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/lord-chancellor/>>

<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/08/1911959-o-modelo-eleitoral-alemao-pode-funcionar-no-brasil.shtml>>

<[https://www.birmingham.gov.uk/info/20057/about\\_birmingham/665/wards\\_and\\_constituencies](https://www.birmingham.gov.uk/info/20057/about_birmingham/665/wards_and_constituencies)>

<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/elections/electoralregistration/bulletins/electoralstatisticsforuk/2017>>