

**Roberto Carlos M. Pontes**

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados da área de Direito constitucional, eleitoral, municipal, administrativo, processo legislativo e poder judiciário.

Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto de Direito Público (IDP), Especialista em Direito Eleitoral pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub), graduado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professor do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR) da Câmara dos Deputados e do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).

A interminável busca por um sistema eleitoral ideal para o Brasil: é hora de dar um tempo?

## Resumo

---

1.Introdução. 2. O permanente clima de reforma. 3. O sistema eleitoral proporcional. 4. Proporcionalidade: um conceito matemático ou jurídico? 5. As alternativas de reforma: a manutenção do atual sistema de listas abertas (com aperfeiçoamentos) ou a adoção de outro sistema proporcional? 5.1 O sistema atual, seus vícios e os aperfeiçoamentos necessários. 5.2 O sistema distrital misto proporcional de correção, sem o aumento de cadeiras. 6. Conclusão.

## Palavras-chave

---

Sistema eleitoral; Sistema Partidário; Reforma; Democracia Brasileira.

## Abstract

---

*1.Introduction. 2. The permanent mood of reform. 3. The proportional electoral system. 4. Proportionality: a mathematical or legal concept? 5. The alternatives of reform: the maintenance of the current system of open lists (with improvements) or the adoption of another proportional system? 5.1 The current system, its vices and the necessary improvements. 5.2 The district proportional mixed correction system, without the increase of seats. 6. Conclusion.*

## Keywords

---

*Electoral system; Political Party System; Reform; Brazilian Democracy.*

## Introdução

O sistema político brasileiro (partidário e eleitoral) tem despertado muitas críticas de toda a sociedade. Boa parte da classe política e de especialistas da área dão o sistema eleitoral atual como exaurido e lhe atribuem parcela da responsabilidade pela crise de representatividade que ora se enfrenta.

É fato que o sistema proporcional vige em nosso país desde 1932, tendo sido constitucionalizado em 1934 e se mantido em todas as Cartas desde então, sem que haja muito reconhecimento da sociedade em geral acerca de seus benefícios.

A rigor, quando instituído, a população brasileira era predominantemente rural e com níveis precários de alfabetização, o que dificultava a compreensão de seu funcionamento e de suas fórmulas matemáticas (quociente eleitoral, partidário, distribuição de sobras, etc). Com efeito, o entendimento do sistema proporcional, ao contrário dos sistemas majoritários, exige razoável nível de informação e até hoje se percebe certa dificuldade da população em compreender como se elegem os Deputados.

Com a constitucionalização do sistema proporcional em 1934, estendendo-o a todos os níveis da Federação, tinha-se, aparentemente, o objetivo de conferir ao cenário político uma maior consistência partidária (programática) e alguma redução do personalismo exacerbado.

Certo é que o personalismo continua a ser até hoje um traço marcante de nossa política, encontrando-se os partidos mais enfraquecidos do que nunca e ocupando as últimas posições nas escalas de confiança e credibilidade da população.

Diante desse cenário, parece natural que se busque o aperfeiçoamento da democracia brasileira, inclusive com a mudança do sistema eleitoral. As tentativas de mudanças, no entanto, têm sido infrutíferas e as reformas políticas engendradas no Congresso Nacional não lograram êxito nesse ponto. Já se tentou de tudo em termos de proposições: listas fechadas, listas flexíveis, distrital “puro”, distrital misto, além de outras fórmulas heterodoxas, como o nefasto “distritão”, derrotado por duas vezes em uma mesma legislatura. Em 2015, chegou-se a votar (e rejeitar) quatro sistemas em uma mesma sessão na Câmara dos Deputados, sob a presidência do então Deputado Eduardo Cunha.

Qual seria o cenário mais provável para o futuro, dentro de uma visão pragmática: a manutenção do atual sistema proporcional (de listas abertas) com alguns aperfeiçoamentos ou a adoção de sistema distrital misto proporcional de correção?

## 1. O permanente clima de reforma – os sistemas eleitorais usualmente cogitados

O permanente estado de reforma tem fomentado a insatisfação geral com o sistema eleitoral, dificultando, inclusive, a avaliação dos resultados decorrentes de alterações legislativas relevantes para o sistema político.

A propagação da tese do exaurimento do atual sistema, inclusive com a atribuição de culpa pela grave crise política de legitimidade e de representatividade, pressiona o Congresso a manter quase permanentemente instaladas as comissões especiais de reforma política. É provável que continuemos a ter novas comissões de reforma política.

Até aqui devemos louvar nossa tradição constitucional que manteve em todas as Cartas, desde 1934, o norte do nosso sistema eleitoral. Essa “trava” constitucional<sup>1</sup> em prol da representação proporcional tem conferido alguma estabilidade às regras do jogo, justamente pela maior dificuldade de se alterar o texto constitucional.

Nesse contexto, dado o grande dissenso em torno do tema, a maior probabilidade é que seja mantido o norte constitucional da proporcionalidade. É, no entanto, possível que se busque a alteração das regras infraconstitucionais que podem até mudar a vertente do sistema. Podemos citar como exemplo as propostas de sistemas mistos de correção ditos proporcionais e, portanto, aptas a serem veiculadas por legislação ordinária.

O ideal seria aguardar, por um prazo razoável, os efeitos das recentes reformas (como o fim das coligações nas eleições proporcionais, a instituição da cláusula de desempenho e o fim da cláusula de exclusão do quociente eleitoral nos estados, além de outras regras relacionadas ao financiamento das campanhas), antes de se empenhar em novas reformas. Não obstante, o certo é que surgirão novas proposições de reforma do sistema.

Entre os sistemas eleitorais normalmente cogitados para substituir o atual estão os que pertencem à família dos proporcionais (listas flexíveis ou listas fechadas) e os mistos proporcionais, justamente por, em tese, poderem ser veiculados via legislação ordinária e não exigirem alteração constitucional (PEC).

Dentro da família dos proporcionais, o sistema de listas fechadas tem encontrado considerável resistência tanto no Congresso quanto em setores

<sup>1</sup> É razoavelmente comum os Países democráticos especificarem princípios de representação política e sistema eleitoral em suas Constituições. Segundo Dieter Nohlen, entre os países da Europa ocidental o fazem a Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Holanda, Irlanda, Islândia, Luxemburgo, Noruega, Portugal e Suíça. Outros países regulam o sistema via legislação ordinária. É o caso da Alemanha, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Grécia, Itália e Suécia. (NOHLEN, Dieter. Os Sistemas Eleitorais: o contexto faz a diferença. Lisboa: Livros Horizonte, 2007, p. 29).

da sociedade. Costuma ser visto como um sistema que retira do eleitorado a possibilidade de escolha nominal dos representantes e que “delega” essa escolha aos partidos (por intermédio de seus dirigentes). Além disso, haveria o risco de o sistema favorecer partidos cujas marcas costumam ser mais lembradas (“recall” eleitoral) pela população.

O sistema de listas flexíveis, também da família dos proporcionais, parece-nos uma alternativa muito interessante por conferir maior peso à lista partidária (voto programático) em comparação ao sistema de lista aberta, sem que o eleitor deixe de ter a possibilidade de escolher um nome de sua preferência. Por outro lado, é percebido (erroneamente) como um sistema muito parecido com o atual. Em outras palavras, avalia-se que não valeria a pena o grande esforço para reformar o sistema e permanecer com a prevalência do personalismo, sendo melhor manter o atual sistema (já de amplo conhecimento dos atores políticos).

Quanto aos mistos, há duas possibilidades: o misto de correção (proporcional) e o “paralelo” (metade proporcional e metade majoritário). Na primeira, as duas metades do sistema (listas preordenadas e distritos uninominais) se comunicam e, com a correção, o sistema torna-se proporcional. Na segunda vertente, as duas metades são estanques e não há correção. Ou seja, neste caso não haverá proporcionalidade e, portanto, só é cabível sua proposição por Proposta de Emenda à Constituição (PEC), razão pela qual não investiremos em sua análise nesse artigo.

A rigor, quando se cogita o sistema distrital misto, geralmente, vem à mente como paradigma o modelo alemão, que é essencialmente proporcional. Por tal característica, é comum que se sugira sua “importação” até mesmo por lei ordinária. Ocorre que o mecanismo de correção do modelo alemão é baseado no aumento do número de cadeiras. Por exemplo, nas últimas eleições alemãs (de 2017), para assegurar a proporcionalidade do sistema foi necessário acrescentar 111 cadeiras às 598 iniciais do *Bundestag*. O Parlamento ficou ao final com 709 cadeiras. Na legislatura de 2013, foram acrescentadas 33 cadeiras.

Ainda que seja proporcional em seu todo, o sistema distrital misto alemão enfrentaria óbices de natureza constitucional para a sua adoção integral no Brasil pela via da legislação ordinária. Tais óbices se referem, principalmente, ao número mínimo (oito) e máximo (setenta) de cadeiras fixado para cada unidade da Federação. Ou seja, seria inviável a hipótese de um acréscimo que superasse o total de 70 cadeiras em alguma unidade da Federação.

Há, no entanto, outra possibilidade de correção que não recorre ao aumento de cadeiras. Referimo-nos a um sistema utilizado na eleição do

Parlamento escocês. Segundo Nicolau (2012, p.86), a solução dada por esse sistema, para a situação em que um partido recebe mais cadeiras no distrito do que pela distribuição proporcional, consiste em assegurar as cadeiras obtidas nos distritos e, para compensar, retira-se a cadeira do partido que obteve a última vaga pela distribuição proporcional (pelo sistema de divisores).

Trata-se, com efeito, de um mecanismo engenhoso e que instiga a pesquisa acerca de sua aderência ao princípio da proporcionalidade. Faremos isso mais adiante. Se confirmada sua proporcionalidade, poderia ser veiculado por projeto de lei, em vez de Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

## 2. O sistema eleitoral proporcional

Sistemas eleitorais são construtos técnico-legais que buscam traduzir a vontade popular em representação política. As regras do sistema eleitoral definem como o eleitor faz suas escolhas pelo voto e como esses votos são “transformados” em mandatos.

É evidente que o funcionamento de uma democracia não se esgota nas regras do sistema eleitoral, pois há uma série de outras que influenciam sobremaneira o regime, tais como a obrigatoriedade ou a facultatividade do voto, o modelo de financiamento (público e privado) de partidos e campanhas, o modelo de governança eleitoral, o acesso de candidatos e partidos aos meios de comunicação, as regras de inelegibilidade, criação/extinção de partidos, cláusulas de barreira/desempenho, etc.

Não é o objetivo central desse trabalho o estudo das categorias de sistemas eleitorais<sup>2</sup>, todavia avançaremos um pouco mais no exame das características do sistema proporcional.

A Bélgica foi o primeiro país a adotar a representação proporcional em âmbito nacional, em 1899. Nicolau (2012, p.46), em seu *Sistemas Eleitorais*, dá a notícia de que, para alguns autores, a representação proporcional teria sido patrocinada, sobretudo, pelos partidos de direita, que começaram a sentir-se ameaçados pela ascensão eleitoral dos partidos de base operária, após a vigência do sufrágio universal. Para outros autores, o fator preponderante teria sido o seu favorecimento aos ideais democráticos do pluralismo.

Ainda segundo Nicolau (2012, p.44), o jurista britânico Thomas Hare, em seu *Tratado sobre eleição de representantes, parlamentar e municipal*, publicado em 1859, achava inconcebível que opiniões individuais dispersas

2 Em linhas gerais, nos majoritários são eleitos os candidatos que alcançarem o maior número de votos, enquanto no proporcional, leva-se em conta a quantidade de votos atribuídos aos partidos para se chegar aos eleitos. Nos mistos, há uma combinação do proporcional e do majoritário.

pelo país não estivessem representadas no Parlamento apenas porque não estavam circunscritas a uma área geográfica.

Com efeito, o principal objetivo da fórmula proporcional é assegurar que os partidos estejam representados no Legislativo **em proporção aproximada à de seus votos**. Assim, se um partido obtiver 30% dos votos, deverá receber em torno de 30% das cadeiras; enquanto outro partido que tenha obtido 20% deverá ocupar cerca de 20% das cadeiras. Observe-se que não se persegue uma proporcionalidade estrita como resultado final, já que há a incidência de múltiplos outros fatores.

A rigor, em que pese o sistema proporcional de lista ser o mais difundido (NICOLAU, 2012, p.47)<sup>3</sup> entre as nações democráticas, sobretudo na Europa e na América Latina, há particularidades que diferenciam o funcionamento em cada país, a ponto de não se encontrar dois casos em que o sistema funcione exatamente da mesma maneira (NICOLAU, 2012, p.48).

Deixando de lado o viés matemático e considerando o contexto brasileiro, **qual seria o sentido constitucional da proporcionalidade?** Para Salgado (2015, p.157), o princípio proporcional é constitutivo do desenho democrático brasileiro, a partir do fundamento republicano do pluralismo político. É, portanto, um instrumento de garantia da participação das minorias no debate público e nas instituições políticas. Não seria suficiente apenas garantir a essas minorias a participação no processo político ou o direito de serem ouvidas, mas é essencial ter igual consideração.

### 3. Proporcionalidade: um conceito matemático ou jurídico?

Ainda que se fale em equidade matemática, na prática é impossível a reprodução exata do mosaico social na representação política institucional. A própria Constituição Federal admite a proporcionalidade mitigada quando estabelece o número mínimo de oito e o máximo de setenta representantes por unidade da Federação.

Por determinação constitucional, a quantidade de cadeiras por unidade da Federação deve ser estabelecida em lei complementar e deve ser proporcional à população de cada ente. O que se extrai do quadro abaixo<sup>4</sup> é que a distribuição vigente guarda uma grande desproporção entre as regiões Norte e Sudeste. A região Norte ostenta uma representação em termos de assentos na Câmara dos Deputados (12,67%) bem superior à parcela de seu eleitorado (7,89%). Já na região Sudeste ocorre o oposto: com a maior

3 Na Europa, a representação proporcional de lista é utilizada em 29 de 37 países, entre os quais Espanha e Portugal. Na América Latina, é usada em 15 dos 20 países, entre os quais o Brasil, a Argentina e a Colômbia.

4 Dados quantitativos do eleitorado relativo ao ano de 2018.

parcela do eleitorado (43,81%), a região possui apenas 34,90% dos representantes na Câmara.

Região	Eleitorado	%	Cadeiras	%
NO	11.521.866	7,89%	65	12,67%
NE	38.664.254	26,48%	151	29,43%
CO	10.634.000	7,28%	41	7,99%
SE	63.948.974	43,81%	179	34,90%
S	21.232.663	14,54%	77	15,01%

Além desses aspectos, há outros casos de mitigação do princípio da proporcionalidade em face da legislação infraconstitucional. Vejamos:

**Caso 1:** Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965) – Art. 109, § 2º (abaixo reproduzida)<sup>5</sup>:

*Art. 109. (...)*

*§ 2o Somente poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos ou as coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.*

Vale destacar que esse dispositivo impunha uma cláusula de exclusão muito elevada nos pequenos estados. Nas onze unidades da Federação que dispõem de oito vagas, os partidos que não alcançavam 12,5% dos votos válidos ficavam de fora das disputas das sobras. Em um estado médio (por exemplo, Pernambuco), com 25 vagas, essa cláusula era de 4%. Em São Paulo, com 70 vagas, era de 1,4%.

Registre-se que a desproporcionalidade nesse caso não era meramente potencial, uma vez que diversos partidos perderam assentos em face de sua incidência<sup>6</sup>. Se pudessem participar das sobras, alguns partidos (normalmente pequenas legendas que não se coligavam nas eleições proporcionais) teriam elegido representantes.

5 Com a Emenda à Constituição nº 97, de 2017, que vedou a celebração de coligações em eleições proporcionais partir de 2020, o Congresso Nacional decidiu revogar tal restrição, e já a partir de 2018 (Lei nº 13.488, de 2017) todos os partidos, independentemente de sua votação ter alcançado o quociente eleitoral, poderão participar das sobras. Não obstante a recente revogação, essa regra produziu efeitos desde o início da vigência do atual Código Eleitoral, de 1965.

6 tado João Caldas (AL) ajuizou uma Ação Cautelar (AC 2694) no Supremo Tribunal Federal justamente pelo fato de que a coligação pela qual concorria ao cargo de Deputado Federal, em 2010, obtivera 152.049 votos (10,94% dos votos válidos), enquanto o quociente eleitoral foi naquela ocasião de 154.317 votos (11,11%) do total. A medida cautelar foi rejeitada. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=162115> (Acesso em 01/2019).



O fato é que desde 1988 até 2016, **todas** as eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais foram realizadas com a aplicação dessa regra.

O Supremo Tribunal Federal (STF) foi provocado, em 2009, a decidir sobre a inconstitucionalidade desse dispositivo em face do princípio da proporcionalidade, mediante o ajuizamento da ADPF 161<sup>7</sup> pelo Partido da República (PR). Após nove anos a citada regra foi revogada<sup>8</sup>, sem que o Supremo tivesse se manifestado sobre eventual inconstitucionalidade.

**Caso 2:** Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965) – Art. 108 (abaixo reproduzida):

A Lei nº 13.165, de 2015, trouxe outra regra que mitiga a proporcionalidade. Trata-se da chamada cláusula de desempenho individual, inserida no art. 108 do Código Eleitoral, que diz:

*Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.*

Pela aplicação desse dispositivo, mesmo se o partido obtiver votos suficientes para a conquista de uma vaga pelo quociente partidário, ou até nas sobras, isso não será suficiente para assegurá-la se o candidato não obtiver, nominalmente, votos em quantidade igual ou superior a 10% do quociente eleitoral da respectiva circunscrição. Esse dispositivo teve, inclusive, sua constitucionalidade desafiada no STF (mais adiante trataremos dessa questão).

Adiantando nosso ponto de vista, entendemos que a proporcionalidade de que trata o art. 45 da Constituição mais se aproxima de um conceito jurídico e não de uma regra matemática. A rigor, a própria Constituição Federal já traz, em si, situações que ensejam alguma desproporção, como demonstrado nesses casos.

Também é digno de nota que as regras infraconstitucionais (casos 1 e 2) que mitigam a proporcionalidade estrita, seja de modo concreto ou potencial, sempre se mantiveram hígidas e vigentes na concomitância das Cartas que traziam em seu texto o princípio da proporcionalidade.

7 <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2659082> (Acesso em 01/2019).

8 A Lei nº 13.488, de 2017, alterou a redação do dispositivo, passando a permitir que todos os partidos, independentemente da votação, participem da distribuição dos lugares.

Aparentemente, essas regras não foram declaradas inconstitucionais, de plano, porque, *prima facie*, não chegaram a colocar em risco a essência da representação proporcional, a representação das minorias e tampouco o pluralismo de ideias.

Haveria grave desproporção, no entanto, se chegássemos ao ponto de um partido com mais votos ser contemplado com um número inferior de cadeiras em relação a outro partido com menor votação. Esse cenário seria inconcebível dentro de uma moldura constitucional, por mais flexível que se compreenda o conceito jurídico da proporcionalidade.

#### **4. As alternativas de reforma: a manutenção do atual sistema de listas abertas (com aperfeiçoamentos) ou a adoção de outro sistema proporcional?**

Como já dito, repudiamos a contínua e interminável busca por um sistema eleitoral ideal. Defendemos, enfaticamente, a manutenção do princípio proporcional com os necessários aperfeiçoamentos do sistema de listas abertas.

Não há dúvida de que o atual sistema político, e dele faz parte o sistema eleitoral, está repleto de vícios, ainda que nem todos sejam atribuíveis diretamente ao sistema eleitoral (tomado em sentido estrito).

De qualquer forma, desde que assegurada a proporcionalidade, não há razão para que não sejam avaliadas as alternativas apresentadas. Examinaremos, a seguir, duas delas: a) a manutenção do atual sistema proporcional de listas abertas; e b) a adoção do sistema distrital misto proporcional (via legislação ordinária), com e sem o aumento de cadeiras.

##### **4.1 O sistema atual, seus vícios e os aperfeiçoamentos necessários.**

Para que examinemos a alternativa de manutenção do atual sistema, é preciso ter em conta seus principais vícios, avaliando as possíveis soluções.

Um dos principais problemas do atual sistema tem sido a dificuldade que o eleitor encontra para determinar, antecipadamente, o alcance de seu voto. Em outras palavras, quando o eleitor decide votar em um candidato com determinadas ideias poderá, sem querer, ajudar a eleger outro candidato com ideias opostas. Por exemplo, um voto em um candidato favorável à descriminalização do aborto pode acabar resultando na eleição de outro candidato, de outro partido, que defende justamente o contrário.

Essa crítica é, de fato, procedente, sobretudo em razão da possibilidade de celebração de coligações nas eleições proporcionais. A vedação dessa possibilidade aprovada pela Emenda à Constituição nº 97, de 2017, foi um substancial avanço, ainda que venha a produzir efeitos somente a partir

de 2020. Nas eleições de 2018, portanto, o efeito deletério das coligações ainda poderá ser sentido.

Nesse ponto, cabe uma breve ressalva de que essa crítica não deve ser direcionada diretamente ao modelo proporcional, mas à possibilidade de se ter a ele associadas as coligações partidárias (ou seja, a “culpa” não é do sistema proporcional *per se*). Quando efetivamente vedadas, continuarão híidas as regras do sistema proporcional. Nesse caso, é vital que sejam avaliados nos próximos ciclos eleitorais os efeitos dessa importante alteração.

Outra crítica frequente (e injusta, a nosso ver) à representação proporcional, essa mais associada ao senso comum, diz respeito ao mecanismo de transferência de votos – característica ínsita ao sistema proporcional. Referimo-nos, particularmente ao que se convencionou chamar de “efeito Enéas”, e, às vezes, de “efeito Tiririca”.

O “efeito Enéas” nos remete às eleições de 2002, ocasião em que o candidato Enéas Carneiro foi eleito Deputado Federal por São Paulo com 1.573.642 votos, tendo o seu partido – PRONA – conquistado 6 cadeiras. O terceiro colocado do PRONA foi eleito com 673 votos, o quarto com 484 votos, o quinto com 382 votos e o sexto com 275 votos. Esse cenário de representantes eleitos com baixíssima quantidade de votos não mais se repetiu, mas serviu para gerar perplexidades em toda a sociedade. Restava claro que o funcionamento do sistema proporcional não era bem compreendido.

Já o “efeito Tiririca” diz respeito às eleições de 2010 e 2014, quando o candidato Francisco Everardo (Tiririca) foi eleito com 1.353.820 votos e 1.016.796 votos, respectivamente. Em 2010, sua coligação composta por 5 partidos elegeu 23 candidatos a Deputado Federal, tendo o último sido eleito com uma votação de 94.906 votos. Em 2014, o partido de Tiririca – Partido da República (PR) – não se coligou e conquistou 1.701.667 votos, tendo elegeu 6 Deputados. O último deles se elegeu com 32.080 votos.

Nessa mesma eleição de 2014, há outros exemplos: o Deputado Celso Russomanno, do Partido Republicano Brasileiro (PRB), se elegeu com a expressiva votação de 1.524.361 votos. Seu partido, que também não se coligou, obteve 2.241.552 votos e elegeu 8 parlamentares. O último deles com 22.097 votos.

Como se pode observar, tanto em 2010, quanto em 2014, a votação do candidato Tiririca ajudou seu partido a conquistar um maior número de cadeiras, mas nenhum deles teve votação inexpressiva como ocorreu no “caso Enéas”. Da mesma forma, o candidato Celso Russomanno ajudou seu partido a elegeu vários candidatos, mas, novamente, nenhum deles recebeu votação inexpressiva.

Nesse contexto, consideramos não haver “efeito Tiririca” ou tampouco “efeito Russomanno”. Trata-se, na verdade, da aplicação típica das regras do sistema proporcional. O que se observa, pelo menos na aparência, são referências pejorativas e às vezes preconceituosas aos chamados “puxadores de votos”. Indaga-se: por que não os chamar de **“campeões de votos”**?

No “caso Enéas”, como visto acima, ocorreu uma particularidade deveras sensível: parlamentares foram eleitos com uma votação insignificante. Esse fato levou o Congresso Nacional a aprovar uma controversa “cláusula de desempenho individual” (art. 108, do Código Eleitoral), que passava a exigir votação nominal mínima do candidato para que o partido mantivesse sua cadeira. Argumenta-se que esse patamar mínimo de votos seria uma proteção do sistema proporcional, com suporte na soberania popular, com vista a evitar a ocorrência de casos extremos. Resta investigar a obediência da regra ao princípio da proporcionalidade<sup>9</sup>.

Registre-se que na ADI nº 5420, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) sobre essa questão, há uma importante manifestação do relator (ministro Dias Toffoli) sobre os efeitos do dispositivo legal sobre o sistema proporcional:

*Observe-se, por fim, que a alteração legislativa não desnaturou o sistema proporcional, uma vez que não excluiu do processo de distribuição das vagas a essencialidade da quantidade de votos total obtida pelo partido ou coligação, uma vez que esse dado – apurado pelo quociente partidário – continua sendo considerado na distribuição de vagas aos partidos.*

*Desse modo, a nova conformação é apenas uma opção legislativa no estabelecimento do equilíbrio entre a votação na legenda e a votação na pessoa do candidato, plenamente válida na medida em que não desequilibrou essas forças, que são os polos do sistema proporcional.*

*Note-se que, ao contrário, a alteração legislativa mais se aproxima de uma tentativa de equilíbrio entre essas variáveis do sistema proporcional, na medida em que, nitidamente, visou impedir o “arrastamento” de candidatos com votação inexpressiva às cadeiras legislativas (e que, caso eleitos, não refletiriam a vontade popular registrada em urna), tão somente em função do quociente partidário obtido pela legenda.*

9 Tramitam no STF duas ADI que tratam dessa questão: ADI nº 5420, ajuizada pela PGR, da relatoria do ministro Dias Toffoli; e a ADI nº 5920, ajuizada pelo Partido Ecológico Nacional (PEN), da relatoria do ministro Luiz Fux. <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4891075> (Acesso em 01/2019)

Em 2018, a “cláusula de desempenho individual” produziu efeitos limitadores aos “puxadores de votos”. Há notícias<sup>10</sup> de que o partido PSL (Partido Social Liberal) teria perdido sete cadeiras na eleição para Deputados Federais em São Paulo e uma no Rio Grande do Sul. Possivelmente, esses efeitos se explicam em razão da votação expressiva dos candidatos Eduardo Bolsonaro (1.843.735 votos) e Joice Hasselmann (1.078.666 votos).

Essa regra pode gerar uma situação concreta que ultrapassa o limite conceitual da proporcionalidade sobre a qual tratamos acima: **um partido com menos votos não poderá receber mais cadeiras do que outro com mais votos**. Ainda que seja mitigado o conceito de proporcionalidade previsto na Constituição Federal, não há argumento suficiente para ancorar esse cenário.

Observe-se que foi justamente o que ocorreu em São Paulo, em 2018, na eleição para Deputado Federal. Um partido/coligação (PSDB/PSD/DEM/PP) com menos votos (19,6%) recebeu mais cadeiras (24,3%) do que outro (PSL) com mais votos (20,9%). Isso aponta para a inconstitucionalidade da cláusula de desempenho individual. Vejamos o quadro abaixo, que contempla a distribuição das cadeiras apenas entre os partidos/coligações aquinhoados com cadeiras:

Coligação/Partido	Votos Válidos	Vagas QP	Eleitos QP	Eleitos por média	Total de Eleitos	% Votos	% Cadeiras
PSL	4.409.549	14	10	0	10	20,9%	14,3%
PSDB/PSD/DEM/PP	4.137.965	13	13	4	17	19,6%	24,3%
PT/PCdoB	2.156.813	7	7	2	9	10,2%	12,9%
PSB/PSC/PPS/PTB	1.746.226	5	5	2	7	8,3%	10,0%
PR	1.734.561	5	5	2	7	8,2%	10,0%
PRB	1.591.587	5	5	1	6	7,4%	8,6%
PSOL/PCB	922.692	3	3	0	3	4,4%	4,3%
NOVO	899.904	2	2	1	3	4,3%	4,3%
PMB/PHS/PODE	754.593	2	2	1	3	3,6%	4,3%
MDB	527.821	1	1	1	2	2,5%	2,9%
PDT	451.442	1	1	0	1	2,1%	1,4%
PV	414.051	1	1	0	1	2,0%	1,4%
SD	255.231	0	0	1	1	1,2%	1,4%

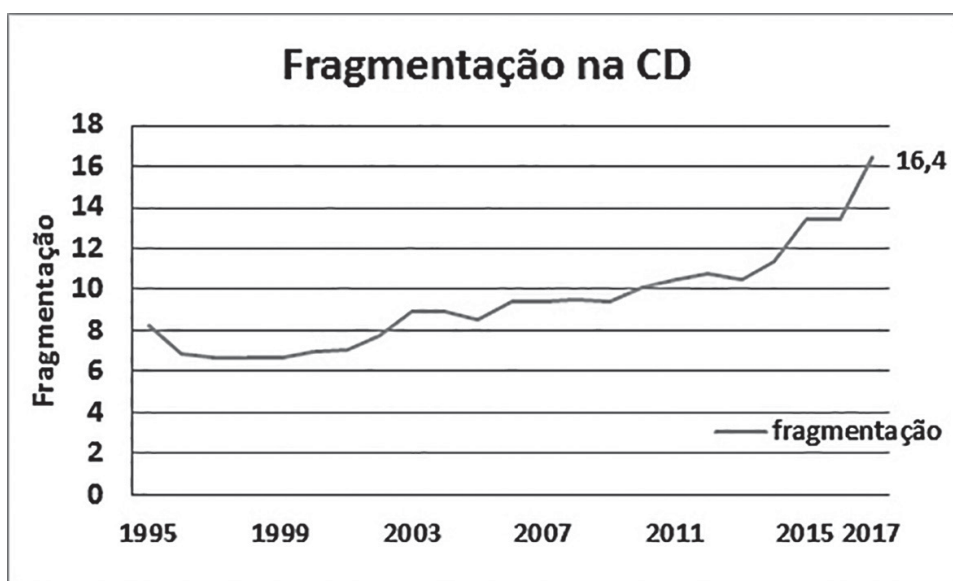
10 <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/564125-CLAUSULA-DE-BARRERA-ATINGIU-SETE-CANDIDATOS-DO-PSL-PARTIDO-SERIA-O-MAIOR-DACAMARA.html> (Acesso em 01/2019)

Considerado nosso conceito de proporcionalidade com base no paradigma constitucional, o cenário acima nos indica uma situação de inconstitucionalidade. Caso o Supremo assim não entenda, o Congresso Nacional deveria revogá-la.

Outro aspecto que suscita muitas críticas ao atual sistema é o estímulo à fragmentação partidária, com reflexos na governabilidade. Por ser mais favorável aos pequenos partidos, o sistema proporcional pode contribuir para a fragmentação partidária e dificultar a formação de maiorias estáveis.

De fato, a fragmentação na Câmara dos Deputados é um grave problema. Temos, atualmente, no Brasil, trinta e cinco partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. São vinte e cinco partidos representados na Câmara dos Deputados e dezessete no Senado Federal.

Segundo o cientista político Jairo Nicolau (2017)<sup>11</sup>, o Parlamento brasileiro é o mais fragmentado do mundo. O número efetivo<sup>12</sup> de partidos calculado para a Câmara dos Deputados alcança 16,4, o que tornaria essa legislatura (dados de 2017) a mais fragmentada da história (do Brasil ou de qualquer outra democracia).



Em que pese restar evidente que o sistema proporcional favorece o pluripartidarismo, a fragmentação partidária brasileira parece ser, em grande medida, consequência das coligações. Uma das razões que empurravam os

11 O gráfico, atualizado em relação à versão do livro, revela a evolução da fragmentação partidária desde 1995 até 2017, inclusive ao longo de cada legislatura.

12 Esse índice foi criado por Laakso e Taagepera (1973), e indica o número efetivo de partidos no Parlamento.

partidos para as coligações era justamente a tentativa de superação da cláusula de exclusão do quociente eleitoral (revogada pela Lei nº 13.488/2017).

Em 2014, o quadro resultante das eleições dá uma dimensão da fragmentação em cada estado:

UF	Deputados eleitos	Legendas distintas	UF	Deputados eleitos	Legendas distintas
AC	8	7	PB	12	10
AL	9	9	PE	25	12
AM	8	8	PI	10	8
AP	8	8	PR	30	18
BA	39	17	RJ	46	21
CE	22	13	RN	8	8
DF	8	8	RS	31	13
ES	10	9	RO	8	7
GO	17	12	RR	8	7
MA	18	13	SC	16	8
MG	53	19	SE	8	8
MS	8	6	SP	70	21
MT	8	6	TO	8	7
PA	17	13			

A nosso ver, a proibição das coligações nas eleições proporcionais (quando efetiva) atuará para reduzir a fragmentação, pois, usualmente as coligações ampliam as chances de os pequenos partidos obterem representação. Ressalte-se, porém, que esse não é o único vetor<sup>13</sup> a incidir sobre a fragmentação.

Outra crítica ao sistema vigente diz respeito à competição intrapartidária dos candidatos no curso das campanhas. Muitos candidatos enxergam seus correligionários como adversários, mais até do que os candidatos de outros partidos (diz-se de uma luta fratricida). Essa competição em parte se explica pelo personalismo exacerbado próprio de nossa cultura política. No sistema de listas abertas (e até de listas flexíveis), não vislumbramos uma resposta efetiva capaz de mitigar esse comportamento. Se as regras do jogo contemplarem a votação nominal, os candidatos irão às ruas em busca de maximizar seus votos, independentemente do conteúdo partidário. É da lógica das coisas.

13 A reforma de 2017 (Lei nº 13.488, de 2017), por exemplo, no que diz respeito ao modelo de financiamento poderá atuar em favor da fragmentação, na medida em que não dividiu os recursos públicos do Fundo Eleitoral para as campanhas majoritárias e proporcionais,

Em síntese, algumas medidas já aprovadas pelo Congresso, tais como a proibição das coligações nas eleições proporcionais, a instituição de uma cláusula de desempenho partidário (ainda que tênue), o fim da cláusula de exclusão (do quociente eleitoral) nos estados, tornam o atual sistema eleitoral proporcional de listas abertas digno de ser testado e avaliado por mais alguns ciclos eleitorais.

#### **4.2 O sistema distrital misto proporcional de correção, sem o aumento de cadeiras**

O fato de o princípio da representação política estar fixado na Constituição é argumento suficiente para que delimitemos, por pragmatismo, nossa análise às alternativas que derivem do sistema proporcional e possam ser viabilizadas por lei ordinária. As chances de alteração do sistema pela via da Emenda à Constituição são consideravelmente pequenas.

Em relação aos sistemas mistos, existem duas categorias: o paralelo e o de correção. No primeiro, as duas partes (majoritária e proporcional) não se comunicam, e os votos são contabilizados separadamente. Evidentemente, não há que se cobrar um efeito de proporcionalidade desse sistema como um todo, mas tão somente na parte proporcional<sup>14</sup>.

Já no sistema de correção, no qual as duas partes (majoritária e proporcional) se comunicam, tem-se o objetivo de alcançar uma proporcionalidade global<sup>15</sup>. Segundo Nicolau (2017, p.83), todos os países que adotam o sistema misto de correção utilizam a lista fechada na parte proporcional. O ministro do STF Roberto Barroso (2016, p.505) chega a sugerir, para atenuar a resistência política (também da população) ao sistema de listas fechadas (preordenadas), que se adote, para o segundo voto, as listas flexíveis. A nosso ver, essa sugestão carece de suporte conceitual. Não tem sentido um sistema dividido em metades com a possibilidade de votos nominais em ambas.

Nos sistemas mistos, a proporção de votos e mandatos é comandada pelos votos atribuídos às listas partidárias. Inicia-se o preenchimento das vagas obtidas pelo partido (calculadas pelo voto proporcional) a partir dos que venceram nos distritos. Sobrando vagas, estas serão preenchidas pelos primeiros nomes da lista fechada. Assim, se um partido obtiver votos (proporcionais) suficientes para conquistar 10 cadeiras e, na parte majoritária vencer em 4 distritos, esse partido irá preencher as outras 6 vagas a partir dos nomes constantes da lista fechada. O mecanismo de correção passará a atuar quando o partido conquistar mais distritos (na parte majoritária) do que teria direito pela proporcionalidade dos votos dados às listas. No mesmo exemplo anterior, se o partido teve direito (pelos votos dados à lista) a 10 cadeiras e con-

14 O Japão adota esse sistema.

15 A Alemanha adota esse sistema.



quistou 11 cadeiras<sup>16</sup> nos distritos, as regras devem corrigir essa distorção e restabelecer a proporcionalidade no todo. A solução para esse problema dada pelo modelo alemão foi o aumento da quantidade de cadeiras.

Outra vertente do sistema misto de correção é a que não recorre ao aumento de cadeiras para perseguir a proporcionalidade. Por exemplo, quando um partido tiver direito a 10 cadeiras pela distribuição proporcional e ocasionalmente conquistar 11 cadeiras nos distritos, **essa cadeira “adicional” é assegurada ao partido e é retirada a cadeira do partido que obteve a última vaga pela distribuição proporcional.** Essa é a mesma solução adotada no sistema misto para eleição do Parlamento da Escócia (NICOLAU, 2012, p.86).

Esse engenhoso mecanismo evita óbices de natureza constitucional, especialmente no que diz respeito ao número máximo de cadeiras (70) de uma determinada unidade da Federação.

Resta-nos examinar se o resultado final obedece ao princípio da proporcionalidade, nos termos da CF/88. Há, ainda, outras questões postas: a mera divisão em distritos, ainda que a proporcionalidade seja assegurada pelo mecanismo de correção, já seria, *per se*, inconstitucional? Como se daria a divisão dos distritos para eleição de Deputados Estaduais, cujo número de vagas é diferente (e não necessariamente múltiplo) do número de Deputados Federais?

Em relação à proporcionalidade, considerando que a metade das vagas de cada unidade da Federação será destinada ao preenchimento pelo sistema majoritário, e a outra metade pelo voto em lista fechada, nossas simulações<sup>17</sup> revelaram que a proposta atenderá satisfatoriamente o princípio da proporcionalidade **nas circunscrições de grande magnitude.** No entanto, nas unidades de **pequena magnitude**, há elevado risco de desproporção.

Nesse caso, a desproporção não seria apenas mitigada (cenário aceitável, dentro de uma concepção de que a proporcionalidade, nos termos constitucionais, não é um conceito matemático, mas jurídico). É possível, e talvez provável, que um partido obtenha uma determinada votação e venha a ser aquinhado com menos cadeiras do que outro com menor votação. Caso ocorra esse cenário, haverá uma clara incompatibilidade com o princípio da proporcionalidade.

Quanto à constitucionalidade de um sistema misto e a existência de distritos em que a escolha se dá pelo sistema majoritário, tendo em vista que a Constituição estabelece a proporcionalidade, entendemos haver compatibilidade, desde que assegurada a proporcionalidade no resultado final.

16 Os candidatos vencedores nos distritos têm asseguradas suas vagas.

17 Foram realizadas diversas simulações com resultados reais de votação das eleições de 2014, em diversas unidades da Federação, de magnitude pequena, média e grande, sendo atribuídas, de forma contingente e arbitrária, as vagas conquistadas pelos partidos nos distritos.

De qualquer modo, se mostra interessante e curioso revisitar o debate travado na Assembleia Nacional Constituinte entre os Srs. Bolívar Lamounier e João Gilberto, justamente sobre a redação do dispositivo constitucional que trata da proporcionalidade e sua possível compatibilidade com o sistema distrital misto<sup>18</sup>:

*O Sr. Bolívar Lamounier - (...) Acho que este artigo [consagração do sistema proporcional na forma da lei] é aceitável como está (...) [entendido] que representação proporcional na forma que a lei estabelecer é uma coisa bastante ampla, aberta, não significa a simples regulamentação do sistema existente, com pequenas alterações. Pode ser uma opção por uma organização diferente de sistema, desde que observado o princípio proporcional de distribuição das cadeiras entre as legendas.*

*Sr. João Gilberto – (...) acho que a jurisprudência, até porque esse texto já houve no sistema constitucional brasileiro, se inclinaria a, realmente, se permanecer como está escrito, ser uma expressa vontade pelo sistema proporcional – eu não diria puro, porque ele nunca foi puro neste país – mas nos parâmetros que é usado aí. Se houver, da Constituinte ou desta Subcomissão, a intenção de abrir caminho para o voto distrital misto, é preciso mexer.*

*(...) O Sr. Bolívar Lamounier – (...) acho muito importante essa intervenção do ex-Deputado João Gilberto e que, talvez, pudessem ser dito assim: a representação será proporcional, admitida a aplicação mista por distrito ou por legenda.*

*O Sr. João Gilberto – Ou até um parágrafo, dizendo que a lei poderá estabelecer o sistema misto. Há formas técnicas para se resolver isso. Se a vontade for por aí, tem que ficar resolvido assim, porque, senão, esse texto vai barrar. Não tenho dúvida quanto a isso e a intenção dele é essa.*

No tocante à divisão de distritos, há que se ter especial atenção a um aspecto por vezes negligenciado nas discussões sobre os sistemas mistos, mas de crucial importância: a equalização dos distritos majoritários para eleição dos Deputados Federais e Estaduais.

18 Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte – A Sociedade na Tribuna. Organizadores: Ana Luza Backes, Débora Bithiah de Azevedo, José Cordeiro de Araújo. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. p.251-252. (Danc – suplemento – de 21/7/1987, p. 38).

Uma vez que são distintas as quantidades de vagas de Deputados Federais e Estaduais, é indispensável uma adaptação. A rigor, para que a escolha seja feita pelo sistema uninominal (e não plurinominal, em alguns casos<sup>19</sup>) é indispensável que o distrito seja (geograficamente) diferente para eleger os representantes federais e estaduais, para a fiel observância do artigo 27, § 1º da Constituição<sup>20</sup>.

Se do ponto de vista técnico os sistemas mistos trazem questões ainda duvidosas (para dizer o mínimo) sob a ótica constitucional, no campo político, os problemas parecem ser ainda maiores. A realidade tem mostrado grande resistência do Congresso ao sistema de listas preordenadas (fechadas). Além disso, em todos os espectros ideológicos há certa insegurança dos agentes políticos quanto à divisão dos distritos, mesmo que fixados em lei os critérios técnicos e a divisão propriamente dita seja apenas operacionalizada pela Justiça Eleitoral.

### Considerações finais

O legislador constituinte de 1988 foi sábio ao manter na Carta da República a previsão expressa do sistema eleitoral. Não se trata de nenhuma “jabuticaba”, como se costuma denominar as ideias inusitadas que não encontram paralelo em países estrangeiros. Essa “trava” constitucional, além de constituir elemento essencial do nosso projeto de democracia (com pluralismo político e respeito às minorias), confere alguma estabilidade ao sistema. Não tivesse sede constitucional o princípio da proporcionalidade, muito provavelmente já estaríamos vivendo de experimentalismos institucionais (provavelmente submetidos a regras heterodoxas).

Nesse contexto, defendemos a continuidade do sistema proporcional de listas abertas, sem coligações, mas com importantes ajustes feitos pela via da legislação infraconstitucional. Esse sistema é digno de ser testado e avaliado por pelo menos dois ou três ciclos eleitorais.

Por outro lado, a proporcionalidade, entendida como um conceito jurídico (que admite certa mitigação) e não matemático, mantém a porta aberta ao surgimento de alternativas que tragam novo oxigênio ao sistema político. É justamente o caso do sistema distrital misto proporcional de

19 Nas Unidades da Federação (UF) com até 12 cadeiras para Deputado Federal, o número de Deputados Estaduais é o triplo de Deputados Federais. A partir daí, nas demais UFs soma-se 24 ao número de Deputados Federais para se obter o número de Deputados Estaduais.

20 Convém lembrar que o art. 27, § 1º da Constituição Federal de 1988 estende aos Deputados Estaduais o mesmo sistema eleitoral aplicado aos Deputados Federais. A nosso ver, o sistema uninominal (para os Deputados Federais e plurinominal, para os Estaduais, não atende o comando constitucional. Não são o mesmo sistema. A solução aceitável seria fixar distritos uninominais diferentes para a eleição de Deputados Federais e Estaduais. (CF/88 – Art. 27. (...) § 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas)

correção, sem que o ajuste seja feito pelo aumento do número de cadeiras. Trata-se de uma proposta atraente e que pode ser veiculada por legislação ordinária, desde que seja assegurada sua aderência ao princípio proporcional, especialmente em pequenas circunscrições.

Ressalte-se, por fim, que o sistema eleitoral é apenas um dos elementos do sistema político, do qual também fazem parte o modelo de financiamento partidário e de campanhas e o próprio sistema partidário. Ou seja, ainda que fosse isento de problemas, o sistema eleitoral, per se, não seria capaz de solucionar todas as mazelas do sistema político. A crise de representatividade é grave, mas não se sairá dela lançando-se em aventuras. A democracia não convive bem com experimentalismos.

## Referências

---

Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte – A Sociedade na Tribuna. Organizadores: Ana Luza Backes, Débora Bithiah de Azevedo, José Cordeiro de Araújo. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BARROSO, Luis Roberto. Reforma Política no Brasil: Os consensos possíveis e o caminho do meio. In: Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros. Estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. Coordenação: João Otávio de Noronha e Richard Pae Kim. São Paulo: Atlas, 2016. p.505.

NICOLAU, Jairo Marconi. Sistemas Eleitorais. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012.

\_\_\_\_\_. Representantes de Quem? Ed. Zahar. 2017.

NOHLEN, Dieter. Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença. Lisboa: Livros Horizonte, 2007.

SALGADO. Eneida Desiree. Princípios Constitucionais Eleitorais. 2ª Ed. Belo Horizonte: Forum, 2015.

SILVA, Luis Virgílio Afonso da. Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999.

Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli / Admar Gonzaga Neto ...[et al]; coordenação João Otávio de Noronha, Richard Pae Kim – São Paulo: Atlas, 2016.

TAVARES, José Antônio Giusti. Sisemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.