

Sistema eleitoral: voto distrital, voto proporcional e variações.

Edgard Silveira Bueno Filho

Advogado. Mestre em Direito Constitucional da PUC-SP, onde foi professor. Foi juiz do TRF da 3ª Região, presidente da Ajufe e conselheiro da AASP por três mandatos.

Sumário

1. Da Câmara dos Deputados
 2. Do Senado Federal
 3. Dos dois sistemas de voto adotados pelo Brasil
 - 3.1. Sistema majoritário
 - 3.2. Sistema de voto proporcional
 - 3.2.1. Parêntese – desproporção na representação na Câmara
 - 3.2.2. Excesso de partidos políticos
 - 3.2.3. Voltando ao tema da representação proporcional e sistema de partidos
 - 3.2.4. Conclusões sobre o sistema de voto proporcional
 4. Reforma política e outros sistemas de voto
 - 4.1. O sistema distrital puro
 - 4.2. O distritão
 - 4.3. O distritão e o voto distrital puro
 - 4.4. O sistema distrital misto
 - 4.5. Sistema distrital puro ou distrital misto
 - 4.6. Sistema alemão
 - 4.6.1. Cláusula de barreira
 - 4.6.2. *Überhangmandate* ou mandatos suplementares
 - 4.6.3. Rede de segurança
 - 4.6.4. Testado por 60 anos
 - 4.7. Sistema de voto em lista fechada
 5. Conclusão
- Bibliografia

Esse texto, além da bibliografia citada, foi objeto de reflexões a partir da experiência pessoal do au-

tor e da leitura de vários trabalhos disponíveis na internet e publicados pelo *German Bundestag*,¹ *Deutsche Welle*² ou *Der Spiegel*.³

Com inspiração nos Estados Unidos da América, o Brasil, ao instituir a República, adotou a Federação como forma de Estado.

Com a Federação, o Poder Legislativo foi estruturado bicameralmente, a exemplo do modelo adotado. Desse modo, o Congresso Nacional é formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

1 Da Câmara dos Deputados

No capítulo dedicado ao Poder Legislativo, mais especificamente nos arts. 44 a 46, a Constituição Federal dispõe sobre essas duas casas, o número e forma de eleição dos deputados e senadores.

Os primeiros, com mandato de quatro anos, integram a Câmara dos Deputados e, **na condição de representantes do povo** (art. 45, *caput*), serão eleitos pelo sistema do voto proporcional, em cada Estado, Território – quando houver – e no Distrito Federal.

Embora tenha delegado à lei complementar a tarefa de estabelecer o número de deputados como representação do povo dos Estados Federados e do Distrito Federal, de forma proporcional à respectiva população, o constituinte, desde logo, fixou um mínimo de oito e um máximo de 70 deputados para os entes federativos. No que tange aos Territórios, se e quando houver, o mínimo será de quatro deputados para cada um deles.

Como já visto acima, na chamada representação do povo dos Estados, Distrito Federal e Territórios, a Constituição adotou o sistema do **voto proporcional**.

1. Election of Members of the German Bundestag.

2. "How do Germans elect their parliament?". German election 2013, 19 ago. 2013.

3. Germany's Voting System Explained – *Spiegel Online*.

4. Não se cuidará da representação do povo dos Territórios, posto que no momento a organização político-administrativa da Federação brasileira não conta com esses entes.

2 Do Senado Federal

Quanto ao Senado Federal, o art. 46 diz que cada Estado e o Distrito Federal elegerá três senadores, **na condição de representantes dos respectivos entes federativos**, com mandato de oito anos e com renovação alternada dos mandatos de quatro em quatro anos, na proporção de 1/3 e 2/3.

Nesse caso, o constituinte brasileiro adotou o sistema de **voto majoritário**.

3 Dos dois sistemas de voto adotados pelo Brasil

As noções de que sejam voto proporcional e majoritário, especialmente a de voto proporcional, são relevantes para o que se irá tratar, mais adiante, sobre outros sistemas de voto e escolha dos representantes do povo de cada Estado e do Distrito Federal.⁴

3.1. Sistema majoritário

O sistema de voto majoritário é utilizado apenas para as eleições de presidente da República, governadores, prefeitos e senadores, as noções básicas sobre o seu funcionamento são relevantes para o melhor entendimento do que será tratado na parte final desse estudo.

Voltando à adoção desse sistema de voto para eleição de senadores, vale esclarecer que por meio dele são eleitos apenas os candidatos mais votados conforme o número de vagas em disputa.

Pelo comando da Constituição, as eleições para senadores se realizam a cada quatro anos de modo a propiciar, haja vista que os mandatos são de oito anos, que numa eleição a disputa seja por uma vaga por ente federativo e que, na seguinte, sejam duas as vagas e assim sucessivamente.

Em suma, elegem-se os candidatos que obtiverem, individualmente, o maior número de votos, independentemente do partido ao qual pertençam.

3.2. Sistema de voto proporcional

Esse é o sistema que regula a eleição dos representantes do povo na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Distrital (DF) e Câmara dos Vereadores.

Teoricamente, o sistema de eleição pelo voto proporcional visa assegurar que os representantes do povo dos entes federativos sejam eleitos de tal forma que todas as tendências políticas obtenham representação, na proporção da sua força numérica.

3.2.1. Parêntese – desproporção na representação na Câmara

Um problema relativo à representação popular na Câmara dos Deputados que se coloca, embora não decorra ele do sistema do voto proporcional, mas de uma decisão do constituinte, diz respeito a certas distorções no número de deputados eleitos por entes federativos.

Com efeito, ao estabelecer um número mínimo de representantes para os entes federativos menos populosos e um número máximo para os mais populosos, a Constituição, possivelmente sob o pretexto de criar um mecanismo de compensação, foi redundante. É que tal papel deve ser exercido pela representação paritária no Senado Federal,⁵ que é de três senadores, por ente federativo, independentemente do tamanho ou da população respectiva.

Sim, porque, como a atividade legislativa depende da conjugação da vontade das duas casas que integram o Congresso Nacional, eventual disparidade quanto ao número de representantes de um ente federativo, menos populoso, na Câmara dos Deputados fica compensada pelo igual número de senadores que cada um dos entes federativos elege.

Interessante notar que nos Estados Unidos, que nos serviu de inspiração, a proporção é mais respeitada que no Brasil. Prova disso é que diversos Estados americanos contam com apenas um deputado, como é o caso do Estado de Montana.

Para se ter uma ideia da desproporção que rege a fixação do número de deputados no Brasil, basta ver que o Estado do Amapá, com uma população de 766 mil habitantes, conta com oito deputados, enquanto que o referido Estado de Montana, com uma população bem maior, de 1,043 milhão de habitantes, conta, apenas, com um deputado.

No abalizado dizer de José Afonso da Silva (2005, p. 392):

“Em qualquer Matemática isso não é proporção, mas brutal desproporção. Tal fato constitui verdadeiro atentado ao princípio da representação proporcional. A Câmara dos Deputados deve ser espelho fiel das forças demográficas de um povo, nada justifica que, a pretexto de existirem grandes e pequenos estados, os grandes sejam tolhidos e sacrificados em direitos fundamentais de representação”.

3.2.2. Excesso de partidos políticos

No Brasil, a diversidade de representação é tão plúrima que chama a atenção para a existência de gritante possibilidade de que isso decorra de alguma distorção, já que não se pode imaginar que a sociedade brasileira seja tão segmentada a ponto de dar representação a, no mínimo, 28 correntes de pensamentos ou linhas de ação. Situação que causa ainda maior perplexidade se comparada à de outros países que, tal como o Brasil, contam com população heterogênea. Invoque-se, de novo, o exemplo da nação norte-americana, no Primeiro Mundo, e da Índia, dentre os países emergentes. Duas sociedades com população maior, multiplicidade cultural e, particularmente a Índia, com diversas castas sociais e religiões, as quais contam, respectivamente, com quatro e oito partidos.

O fato é que, contando com uma legislação eleitoral complacente, o Brasil tem propiciado

5. Ao menos foi essa a razão que inspirou os fundadores da pátria Alexander Hamilton, James Madison e John Jay em *O Federalista* (1959).

que se estabeleça uma cultura multipartidária sem que aos diversos segmentos corresponda uma linha política ou de pensamento. Objetivo que se pretende possa ser alcançado ao se prestigiar e adotar um sistema de voto proporcional. Prova disso está no fato de a Câmara dos Deputados ser composta por parlamentares pertencentes a 28 partidos, alguns deles contando com, apenas, um representante.

3.2.3. Voltando ao tema da representação proporcional e sistema de partidos

Se fosse perfeito, o sistema da representação proporcional primária pela multiplicidade e garantiria a todas as diferentes organizações partidárias a oportunidade de conquistar vagas em disputa. Mesmo que o candidato pertencesse a uma minoria, por mais fraca que fosse. Isso porque o sistema sob comento visa distribuir as cadeiras existentes de forma mais justa, de tal modo que cada partido, sozinho ou coligado a outro, poderia eleger tantos representantes quantos forem os votos proporcionalmente obtidos pelos respectivos partidos.

Se fosse perfeito, o sistema da representação proporcional primária pela multiplicidade.

E, nessa medida, ser a mais democrática das formas apresentadas pelo sistema eleitoral, por ser ela capaz de garantir a representação da minoria e de evitar que somente os grandes partidos governem. Bem como de assegurar a representação do Estado a tantas quantas forem as classes de cidadãos que se apresentarem nas eleições.

Com efeito, comparando-se as probabilidades de êxito eleitoral das minorias, elas são mais restri-

tas no sistema majoritário do que no da representação proporcional. Deveras, por meio dele, tanto os grandes partidos quanto os conhecidos como “nanicos”, ou mesmo “legendas de aluguel”, acabam tendo uma possibilidade concreta de eleger representantes.

É o que pensa José Afonso:

“Por ele pretende-se que a representação, em determinado território (circunscrição), se distribua em proporção às correntes ideológicas ou de interesse integradas nos partidos políticos concorrentes” (SILVA, 2005, p. 389).

Tudo para concluir que tal sistema da representação proporcional somente é compatível com circunscrições amplas nas quais se elegem vários candidatos que constam de uma lista composta pelos diversos partidos habilitados a participar das eleições.

E diferente do sistema majoritário, no qual a apuração dos resultados se resume a computar os votos válidos do candidato de cada partido, resultando eleito aquele que obtenha o maior número de votos para o cargo em disputa.

Pelas suas características, no sistema de voto proporcional, há fatores que devem ser levados em conta. São eles: a) o número de votos válidos; b) o quociente eleitoral; c) o quociente partidário; d) a técnica de distribuição dos restos ou sobras; e) a determinação dos eleitos e f) a solução dos casos em que há falta de quociente.

Sobre esses fatores, veja-se o que diz José Afonso:

“Votos válidos – Para a determinação do quociente eleitoral contam-se como válidos os votos dados à legenda partidária (votação apenas no nome do partido) e os votos de todos os candidatos. Os votos nulos não entram na contagem. O parágrafo único do art. 106 do Código Eleitoral também manda contar como válidos os votos em branco. Essa regra não foi recebida pelo atual ordenamento constitucional, que dá clara indicação de que voto em branco não é computável (art. 77, § 2º).⁶

6. Não foi o que entendeu o STF no julgamento do RO em MS nº 21.329.

Quociente eleitoral – Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos pelo número de lugares a preencher na Câmara dos Deputados, ou na Assembleia Legislativa Estadual, ou na Câmara Municipal, conforme o caso, desprezada a fração igual ou inferior a meio, arredondando-se para um (1) a fração superior a meio.

Quociente partidário – É o número de lugares cabível a cada partido, que se obtém dividindo-se o número de votos obtidos pela legenda (incluindo os conferidos aos candidatos por ela registrados) pelo quociente eleitoral, desprezada a fração.

Distribuição dos restos – Feitas as operações supraindicadas, ficar-se-á sabendo quantos candidatos elegeu cada partido. Acontece que podem sobrar lugares a serem preenchidos, em consequência de restos de votos em cada legenda não suficientes, de per si, para fazer mais um eleito. Há vários métodos para a distribuição dos lugares restantes entre os partidos que concorrem à eleição. Para solucionar esse problema da distribuição dos restos ou das sobras o Direito Brasileiro adotou o método da maior média, que consiste no seguinte: adiciona-se mais um lugar aos que foram obtidos por cada um dos partidos; depois toma-se o número de votos válidos atribuídos a cada partido e divide-se por aquela soma; o primeiro lugar a preencher caberá ao partido que obtiver a maior média; repete-se a mesma operação tantas vezes quantos forem os lugares restantes que devam ser preenchidos, até sua total distribuição entre os diversos partidos (Código Eleitoral, art. 109).

Note-se, porém, que somente concorrerão a essa distribuição os partidos que tiverem quociente eleitoral, isto é, número de votos suficiente para a eleição de pelo menos um candidato.

Cumpra, ainda, observar que os lugares a preencher em cada Câmara são distribuídos por circunscrição, de tal sorte que as operações referidas acima são feitas em referência a cada uma delas. Isso, no entanto, só tem importância quanto às cadeiras a serem preenchidas na Câmara dos

Deputados, que são distribuídas em proporção à população de cada circunscrição eleitoral, que, consoante já foi visto, corresponde, no caso, a cada Estado e Distrito Federal. Fixado, para cada eleição, o número de Deputados federais a serem eleitos por Estado e Distrito Federal (art. 45, § 12), aqueles elementos da representação proporcional – ou seja: votos válidos, lugares a preencher, quociente eleitoral, quociente partidário, distribuição de restos – apuram-se em cada um deles. Com relação às Assembleias Legislativas e às Câmaras Municipais a questão é mais simples, porque o território do Estado ou do Município funciona, respectivamente, como circunscrição das correspondentes eleições. [omissis]

Determinação dos eleitos – Definido, na forma acima, o número de cadeiras de cada partido, surge o problema da determinação dos eleitos, o que é simples, pois o preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação dos seus candidatos (Código Eleitoral, art. 109, § 1º). Quer dizer: os candidatos mais votados em cada legenda serão eleitos para ocupar as cadeiras que lhes toquem. No caso de empate haver-se-á por eleito o candidato mais idoso (Código Eleitoral, art. 110).

Falta de quociente eleitoral – Pode acontecer que nenhum partido consiga obter o quociente eleitoral. Ocorrendo isso, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados. É solução dada pelo art. 111 do Código Eleitoral, **o que é uma aplicação do princípio majoritário**, que, agora, parece inteiramente inconstitucional, pois a Constituição não faz concessão no caso. A solução correta será considerar nula a eleição, e fazer outra” (SILVA, 2005, p. 389-391, grifo nosso).

3.2.4. Conclusões sobre o sistema de voto proporcional

Há quem sustente que o sistema de voto proporcional é mais adequado às sociedades plurais

como a nossa, de tal sorte que quanto mais heterogênea for uma sociedade, assim também deverá ser a sua representação política, a ponto de abrigar e permitir que todas as variadas tendências políticas tenham representação no parlamento.

A insatisfação dos eleitores mais conscientes com o sistema eleitoral vigente é notória.

E como diz Maurice Duverger alhures: “ela assegura em cada circunscrição uma representação das minorias na proporção exata dos votos obtidos”.

Não há dúvidas de que, se comparado com o sistema de voto majoritário, o sistema proporcional é o mais democrático e o que tende a assegurar uma representação democrática mais efetiva e heterogênea.

Todavia, o fato, tal como se verifica entre nós, de o eleitor: a) ser pouco esclarecido quanto ao funcionamento correto do sistema proporcional e b) votar sem questionar se o seu candidato está ou não em sintonia com a linha de pensamento representada por seu partido político, causa sérias distorções que permitem que, num mesmo colégio eleitoral, candidatos pouco votados sejam eleitos, em detrimento de outros cuja votação foi muito superior.

Isto por conta do voto de legenda para cujo montante e fixação do coeficiente eleitoral contribuíram os chamados puxadores de votos.

Assim, é de se indagar onde está o respeito à vontade dos eleitores quando se vê que diversos candidatos muito mais votados não foram eleitos e outros com muito menos votos o foram. É disso exemplo o ocorrido nas últimas eleições parlamentares com o ex-deputado Mendes Thame, que, apesar de ter recebido 106.676 votos, não foi eleito. Enquanto que 14 outros candidatos com menos votos do que ele o foram. O último deles

com meros 80.643 votos, graças à extraordinária votação obtida pelo deputado Celso Russomano. Parlamentar cuja linha de pensamento, sobre ser desconhecida pela maioria dos eleitores, corresponde à sua inexpressiva presença no cenário político nacional. Não, porém, na mídia, onde é bastante popular.

A insatisfação dos eleitores mais conscientes, em relação ao que se deve esperar de uma democracia representativa, com o sistema eleitoral vigente é notória. Seja por conta das distorções decorrentes da falta de proporcionalidade na representação dos entes federativos, seja por conta da eleição de candidatos pouco representativos pelo voto dos puxadores de voto (efeito Tiririca).

Diante desse quadro, há outras opções de sistemas de voto que podem vir a ser adotadas numa eventual e necessária reforma política. É do que se pretende tratar agora.

4 Reforma política e outros sistemas de voto

Em vista dos escândalos verificados no país, todos relacionados com o financiamento das eleições e problemas correlatos, tem-se que o modelo político vigente está falido e que urge que se reforme o sistema eleitoral como um todo e, em especial, o sistema de voto. Como seria muita pretensão desprezar a experiência de outros países para tentar criar um novo sistema, a opção que resta é a de lembrar, a quem de direito, os diversos sistemas existentes, comentando, ainda que ligeiramente, os modelos conhecidos.

Lembre-se, porém, que a reforma política, apesar de ser tema que está na pauta nacional, ainda não frutificou. Exemplo disso ocorreu quando, em maio de 2015, a Câmara dos Deputados rejeitou **todas as propostas de reforma do sistema eleitoral brasileiro que propunham o distrito, o sistema distrital misto e o sistema de listas partidárias.**

Apesar do consenso de que o modelo atual é problemático, os deputados, preferindo o mal conhecido, não chegaram a um acordo sobre a melhor alternativa.

4.1. O sistema distrital puro

Por esse sistema de eleição, o território de um ente federado é dividido em várias regiões (circunscrição ou distrito), na mesma proporção do número de vagas correspondente à representação que ele tem na Câmara dos Deputados, levando-se em conta o número de eleitores da região respectiva. São Paulo, por hipótese, seria dividido em 70 distritos, já que a sua representação na Câmara é de 70 deputados federais.

Por sua vez, os partidos políticos lançariam apenas um candidato para tentar a vaga disponível naquele distrito, considerando-se eleito o candidato que obtenha a maior votação (sistema majoritário, ou seja, o mesmo que se aplica, atualmente, na eleição dos senadores).

Assim, o candidato mais votado seria eleito como representante e responsável por aquela região que o elegeu, fato que, acredita-se, facilitaria o exercício da fiscalização de sua atuação pelos eleitores, redes sociais, imprensa local, etc. Em suma, os eleitores sentiriam um maior poder no exercício do direito de voto e da cidadania.

Para não ser repetitivo sobre as vantagens, os problemas e defeitos, disso se tratará abaixo quando se for tratar do distritão, dado que comuns a ambos.

4.2. O distritão

A proposta de se adotar o sistema eleitoral assim denominado foi apoiada pelo atual presidente da República no passado, que a rejeitou, recentemente.

No distritão, cada ente federado viraria um só distrito – nesse passo distanciando-se do distrital puro, que divide o território do ente federado em vários distritos na proporção do número de eleito-

res – e os deputados mais votados de cada distrito seriam os eleitos, sem levar em conta os votos no partido ou legenda. É, de novo, a prevalência do voto majoritário. As sobras dos votos, assim, não seriam mais aproveitadas para distribuir cadeiras entre os partidos.

O distritão, tal como o distrital puro, tem a vantagem de acabar com os puxadores de voto – candidatos que são bem votados por mera popularidade ou traços pessoais e que nada têm a ver com a sua ideologia ou linha política, mas que somente são aceitos por um partido para o fim de eleger, com as suas sobras, outros candidatos que, sem elas, não chegariam nem perto dos votos necessários para serem eleitos –, trazendo o fim ao chamado “efeito Tiririca”. Sim, porque, se aceitar um candidato puxador de voto, o partido correrá o risco de só eleger esse tipo de personagem e não conseguir eleger outros candidatos, dado que as sobras serão desperdiçadas.

Além disso, há o argumento de que tanto o distritão quanto o sistema distrital puro – mais ainda nesse último, pois o território e o número de eleitores seriam mais reduzidos – propiciariam a redução dos custos da campanha eleitoral, já que os partidos tornar-se-ão mais seletivos quanto ao número de candidatos, escolhendo, apenas, os que podem obter melhor votação, para não dividir os votos com candidatos pouco viáveis, já que as sobras serão desprezadas.

Pela mesma razão, de não se poder aproveitar as sobras, o modelo é criticado, porque os partidos, apesar de bem votados, podem ter poucos deputados eleitos, enquanto que outros, nem tão bem votados, podem ter mais eleitos.

Outro aspecto negativo – e isso vale para o voto distrital puro – tem a ver com o aumento do personalismo das campanhas, ou seja, a figura e o carisma dos candidatos se tornam mais importantes que os partidos e suas ideologias; as campanhas viram uma disputa de personagens, e não de partidos ou propostas.

Outra crítica é no sentido de que, ao favorecer a figura do candidato, em detrimento do partido, a personalização produzirá um efeito indesejado de aumentar o número de partidos.

Há quem diga que, se tivesse sido adotado nas últimas eleições parlamentares de 2014, os resultados não teriam promovido uma mudança relevante na composição da Câmara, pois apenas 45 (menos de 10% do total) cadeiras, das 513, teriam ocupantes distintos dos atuais, com igual reflexo na configuração partidária: alguns partidos grandes teriam ganhado no máximo cinco cadeiras; alguns pequenos teriam perdido ou ganhado uma cadeira.

4.3. O distritão e o voto distrital puro

Embora sejam modelos de voto majoritário, há diferenças entre os dois sistemas.

No sistema distrital puro, como se viu, os entes federativos são divididos em tantos distritos quantas forem as vagas detidas, e cada um deles elege um representante para a Câmara dos Deputados. Os partidos postulam um candidato por distrito e somente o candidato mais votado conquista a cadeira.

No distritão, cada ente federativo se torna um grande distrito, cada qual com seu número predefinido de assentos na Câmara, mas os eleitos não teriam vínculos e não poderiam ser mais bem fiscalizados pelos seus eleitores, como parece ser possível quando o Estado é dividido em vários distritos.

4.4. O sistema distrital misto

Por esse sistema eleitoral, resumidamente, parte das vagas em disputa será preenchida pelo sistema proporcional e o restante pelo sistema majoritário.

É uma mistura do sistema proporcional e do majoritário. O eleitor vota duas vezes. Uma para candidatos do distrito e outra para a lista dos partidos (legenda). Nesse caso, a norma de regência

estabelecerá o número de vagas em disputa e definirá quantas delas serão levadas à disputa num e noutro sistema. Ou, ainda, se o número de votos para a legenda terá algum tipo de repercussão no número total de deputados, como é o caso da Alemanha, cujo total de cadeiras em disputa pode variar para mais, além do mínimo.

No sistema distrital puro, os entes federativos são divididos em tantos distritos quantas forem as vagas detidas.

Para tanto, o território de um ente federativo será dividido em distritos, de tal sorte que os candidatos a serem eleitos pelo voto majoritário inscrever-se-ão no distrito escolhido e somente poderão ser votados por eleitores pertencentes ao distrito pelo qual se encontram inscritos.

Segundo os defensores, o modelo facilitará o acompanhamento e a fiscalização do desempenho do deputado por parte do eleitor, dado que haverá maior proximidade entre ambos. De fato, ficando o eleito mais próximo do eleitor, ele poderá ser mais facilmente responsabilizado pelos seus erros e acertos.

A primeira crítica que se faz é a de que a mudança beneficiaria os candidatos já conhecidos do grande público, capazes de atrair grande número de votos, em detrimento de candidatos novos ou representantes de minorias, por exemplo.

Por outro lado, há o risco de os deputados se tornarem personalistas, paroquiais e presos aos temas e questões de interesse dos seus respectivos distritos, em detrimento das questões maiores.

Os candidatos serão eleitos por maioria simples, na medida do número de vagas em disputa.

Como nunca passamos por essa experiência, não há garantia de que a nova regra melhore a consciência do voto e a qualidade dos eleitos.

As outras vagas serão preenchidas observando-se os critérios já expostos e aplicáveis ao sistema proporcional conforme o quociente eleitoral pelos candidatos da lista elaborada pelos partidos políticos, cujas vantagens e defeitos já são de todos conhecidos.

Porém, há que se considerar que teríamos a novidade da eleição de parte dos representantes pelo sistema distrital, fato que pode estimular os eleitores a acompanharem os deputados que elegeram tanto num quanto noutro sistema – recorde-se que o eleitor votará em dois candidatos, um em cada sistema.

4.5. Sistema distrital puro ou distrital misto

No embate dos dois, a primeira tendência é a de se defender a adoção do sistema misto, pois se continuaria com o voto proporcional, que o povo brasileiro já conhece, para eleger deputados pelo sistema proporcional, e a novidade ficaria, apenas, no voto distrital, para a eleição dos candidatos inscritos pelo distrito onde está inscrito e vota o eleitor. E, como já se disse, a maior facilidade do eleitor em acompanhar o desempenho do deputado distrital poderá vir a ser um estímulo para que se faça o mesmo em relação ao outro candidato que ele elegeu pelo voto proporcional. Há quem diga que o sistema distrital misto resolveria, apenas, uma parte dos problemas, pois os candidatos e os eleitos pelo sistema proporcional, menos sujeitos à fiscalização direta, tenderiam a manter os desvios de conduta, justamente o que se pretende eliminar com a reforma política.

Roberto Pompeu de Toledo (2006, p. 126) diz que “o atual sistema de eleição de deputado caducou, mas o distrital misto pode ser pior”, afirmando ainda que

“o voto distrital misto é um frankenstein dobrado em esfinge. Além de monstro feito de peças incompatíveis, impõe ao eleitor o enigma

de entendê-lo ou ser devorado. Com a agravante de que – pobre eleitor – é certo que será devorado”.

4.6. Sistema alemão

Uma Federação, como o Brasil, a Alemanha adota o sistema de voto distrital misto para as eleições do *Bundestag*, o equivalente de nossa Câmara dos Deputados, que é composto de, no mínimo, 598 membros. Mínimo, porque esse número, dependendo da votação obtida pelos partidos no voto proporcional, pode ser elevado de acordo com o resultado da votação obtida pelos partidos na votação proporcional.

Cada Estado dispõe de uma representação proporcional ao de sua população.

Metade das cadeiras (299) é eleita pelo sistema distrital, sendo que cada Estado federado alemão é dividido em distritos, conforme a sua população. Como no sistema misto tradicional, cada partido político concorre com um único candidato por distrito, sendo eleito o mais votado.

Portanto, o eleitor conta com dois votos. Um voto é destinado ao partido ou legenda de sua simpatia e as cadeiras restantes são preenchidas segundo o sistema eleitoral proporcional, em listas fechadas apresentadas pelo partido político em âmbito estadual.

Essas listas desconsideram os distritos, de modo que os candidatos fazem campanha no território do Estado e são votados por eleitores de todos os distritos do Estado.

O outro voto é dado para eleger o candidato de sua preferência e inscrito em um determinado distrito eleitoral. Nesse segundo caso, será eleito o candidato mais votado, pelo voto majoritário.

4.6.1. Cláusula de barreira

Um pequeno parêntese. Para obter representação na Câmara dos Deputados, um partido – tal como se tentou introduzir no Brasil – deve ter pelo menos 5% dos votos. Ou ter conseguido eleger três ou mais deputados distritais.

Essa cláusula foi pensada para evitar a presença de partidos pequenos pouco representativos – mas capazes de gerar dificuldades na formação de maioria necessária para governar, lá muito mais importante do que aqui por força do parlamentarismo –, tal como ocorreu na República de Weimar, ou mesmo com a eleição de grupos extremistas.

4.6.2. *Überhangmandate* ou mandatos suplementares

Por esse mecanismo compensatório, quando necessário, são criadas vagas adicionais para empobrecer todos os eleitos pelos distritos, acima do número de parlamentares que seus partidos poderiam eleger pelo quociente obtido no voto proporcional. Por isso, o mínimo de 598 cadeiras que pode chegar, teoricamente, a 800. A legislatura eleita em 2013 e que atualmente compõe o *Bundestag* conta com 630 membros.

Funciona assim: um partido tem direito a cinco cadeiras no parlamento e venceu a eleição em cinco distritos. Sem problemas, nesse caso, pois cada vencedor ocupará uma vaga, independentemente da categoria na qual seu lugar estava em disputa (distrito ou geral). Porém, se tiver direito a cinco vagas e, apenas, três de seus candidatos tiverem vencido nos distritos, as vagas faltantes serão preenchidas de acordo com uma lista ordenada de candidatos, divulgada pelo partido antes da eleição.

4.6.3. Rede de segurança

Segundo publicação veiculada na internet pela rádio alemã Deutsche Welle,⁷ por esse expediente um candidato pode ter duas chances de ser eleito, e dá o seguinte exemplo: o nome da chanceler Angela Merkel aparecerá no topo da lista da CDU (seu partido) nos boletins de voto de Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental. É nesse Estado que fica a sua circunscrição. Na verdade,

7. Extraído do mesmo artigo objeto da nota de rodapé 2.

ela tem duas oportunidades para ser eleita. Se conseguir a maioria de votos na sua circunscrição, assegura um assento parlamentar. Mas caso falhe essa eleição (por meio do primeiro voto), ainda pode assegurar o lugar de deputada por via das listas do partido (através do segundo voto). Esta forma de “rede de segurança” é um dos pontos problemáticos que os críticos do sistema eleitoral alemão apontam.

4.6.4. Testado por 60 anos

Se esse modelo funciona, ou não, para o Brasil, da forma como está estruturado ou com adaptações, não se sabe. Porém, para superar os problemas que advieram da República de Weimar – nazismo e a Segunda Guerra Mundial – a ponto de tornar a Alemanha de hoje uma bela democracia e um país politicamente estável, esse sistema vem funcionando há mais de 60 anos.

A legislatura eleita em 2013 e que atualmente compõe o *Bundestag* conta com 630 membros.

A pergunta que não se cala é: funciona porque a Alemanha adotou o parlamentarismo? Funcionaria tão bem, ainda que o sistema fosse presidencialista?

A resposta é uma grande incógnita que pode estar sendo respondida por algum outro articulista.

4.7. Sistema de voto em lista fechada

Outro sistema de voto que se encontra em discussão para ser implantado já nas próximas eleições é o das listas fechadas. Essa proposta de mudança tem o apoio do PT e do relator da reforma política na Câmara, deputado Vicente Cândido.

Segundo sua proposta, o voto em lista fechada deverá prevalecer para todos os cargos do Poder

Legislativo: deputados, senadores e vereadores, e difere dos sistemas de votos até agora examinados.

Adotada essa sistemática, caberá aos partidos políticos elaborar as listas, bem como ordenar e classificar os candidatos. Nessas condições, os partidos, na prática, já definiriam, antes das eleições, quais seriam os candidatos com prioridade para ser eleitos, dependendo, apenas, do número de votos que esses partidos venham a obter.

Uma das vantagens desse mecanismo é o conhecimento prévio do eleitor de quem serão os possíveis eleitos e possíveis suplentes.⁸ Também, desincentivaria o culto à personalidade, com o fortalecimento dos partidos.

Esse modelo foi outrora defendido pelo presidente Michel Temer, que, agora, com o fim do financiamento das campanhas eleitorais nos moldes antigos – pelas empresas e com as distorções conhecidas –, a ele se opõe, tal como afirmou em entrevista a Roberto D’Avila em programa na GloboNews.⁹

Para evitar o “caciquismo partidário” na escolha dos candidatos e a respectiva classificação na lista, está sendo sugerido que a elaboração das listas seja precedida de algum tipo de votação pelos membros dos partidos por meio de prévias, convenções ou primárias.

No entanto, contrariando essa sugestão, há quem sustente que o voto em lista poderá vir a favorecer os atuais detentores de mandato, pois o Congresso estaria pretendendo aprovar um dispositivo que coloca automaticamente todos os atuais deputados no topo das listas dos partidos ou coligações.

Embora não pareça, diversos países adotam esse sistema de voto em lista fechada. São eles: Argentina, Austrália, Israel, Itália, Nova Zelândia (distrital misto), Portugal e Uruguai, dentre outros.

Ao lado do voto em listas fechadas, o relator da reforma na Câmara propõe a adoção do voto distrital. Ou seja, introduzir-se-ia o sistema distrital misto, de tal sorte que a metade das vagas seria

escolhida por lista preordenada e a outra metade, pelo sistema do voto distrital. Nesse ponto aproximando-se do sistema alemão, que já foi anteriormente tratado.

Em artigo divulgado pelo *Jornal da USP*, em 10/4/2017, o professor de Ciência Política da mesma universidade, José Álvaro Moisés, afirmou que o voto em lista fechada garante mais poderes aos eleitores, já que eles poderão avaliar os partidos como um todo, e não os candidatos individualmente, evitando-se o chamado “efeito Tiririca”.

Porém, o professor, tal como defende o relator do projeto, entende que o voto em lista fechada só funciona se for adotado em conjunto com o voto distrital, ou seja, um modelo misto de votos, o qual, como visto, permite que o eleitor vote no representante que deseja para o seu distrito e, no segundo voto, escolha o partido com o qual ele mais se identifica.

Acredita-se que, para funcionar bem, o sistema de listas fechadas dependerá do conhecimento que os eleitores terão de quem integra as listas definidas pelos partidos, pois só assim poderá decidir em qual lista votar.

5 Conclusão

Por tudo o que se viu e, principalmente, pelas sucessivas crises políticas e escândalos que o país tem enfrentado desde a restauração da democracia, envolvendo o financiamento das campanhas políticas, obtenção de maioria parlamentar, por métodos escusos, tem-se que alguma coisa deve ser feita. Tarefa que compete aos nossos políticos, com o auxílio dos eleitores, que devem se empenhar para eleger melhores representantes para os diversos cargos

8. Tal como os titulares, os suplentes seriam os candidatos que figuram na sequência dos eleitos na lista partidária.

9. Ele também afirmou: “Eu não tenho tanta simpatia pela lista fechada [...]. Não quero ingressar nas questões do Congresso Nacional, mas, se eu pudesse dizer, eu diria que a melhor fórmula é o voto majoritário”.

no Executivo e Legislativo. A esperança é que a publicação dessa revista possa contribuir, em alguma medida, para o aperfeiçoamento do nosso sistema de governo e sistema de voto. O que não se espera é que nada seja feito para tentar mudar o *status quo*.

Reforma política que, ao lado de uma imprescindível alteração da Constituição, para que prevaleça o respeito ao princípio da proporcionalidade, na distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados, deve ser acompanhada da adoção de novo sistema de voto.

Apesar das críticas contundentes de Roberto Pompeu de Toledo, nos parece que, dentre os sistemas conhecidos, o sistema distrital misto, haja vista a familiaridade do eleitor brasileiro com o voto proporcional, é o que mais facilmente seria assimilado. Ficando a novidade com a eleição de candidatos que se apresentarem pelos distritos.

Com ele, de um lado as campanhas seriam menos custosas, pois, na divulgação dos candidatos ao primeiro voto, ela seria em favor do partido político e, no segundo, restrita aos candidatos cada um dos distritos e limitada ao território destes. Sem falar, como já se disse, que os eleitores terão mais facilidade para acompanhar e fiscalizar o exercício do mandato, ao menos, dos deputados eleitos pelo sistema distrital. Possibilitando, com o passar do tempo, que igual acompanhamento e fiscalização da vida parlamentar se estenda aos eleitos pelo sistema proporcional, incluídos na lista partidária aberta como hoje ou fechada, se assim se vier a decidir. Nesta última hipótese, desde que a montagem das listas e ordem de classificação dos candidatos seja precedida de algum mecanismo democrático (prévias, convenções, primárias, etc.). ■

Bibliografia

DE TOLEDO, Roberto Pompeu. Frankenstein e esfinge ao mesmo tempo. *Veja*, São Paulo, ed. 1.997, ano 39, n. 40, 11 out. 2006. Seção Ensaio, p. 126.
HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. O

Federalista. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959.
SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.