



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**HERON JOSÉ DE SANTANA GORDILHO FILHO**

**O SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL MISTO DE LISTA  
PREORDENADA COMO ALTERNATIVA À CRISE DE  
REPRESENTAÇÃO NO BRASIL**

Salvador  
2020

**HERON JOSÉ DE SANTANA GORDILHO FILHO**

**O SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL MISTO DE LISTA  
PREORDENADA COMO ALTERNATIVA À CRISE DE  
REPRESENTAÇÃO NO BRASIL**

Monografia apresentada ao curso de graduação em  
Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito  
parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Jaime Barreiros Neto

Salvador  
2020

## TERMO DE APROVAÇÃO

**HERON JOSÉ DE SANTANA GORDILHO FILHO**

### **O SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL MISTO DE LISTA PREORDENADA COMO ALTERNATIVA À CRISE DE REPRESENTAÇÃO NO BRASIL**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito,  
Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / 2020.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus familiares, principalmente aos meus pais e a minha irmã, pelo apoio de sempre e carinho incondicional. A Jacqueline Gordilho, querida mãe, por ter me ensinado o sentido do amor e a Heron Gordilho, meu pai, pelo incentivo aos estudos.

Agradeço a todos os meus amigos que caminharam ao meu lado e me apoiaram nesta jornada, nos momentos bons e difíceis, sempre com positivas vibrações.

Agradeço também ao professor Jaime Barreiros Neto pela orientação e por todo aprendizado que me proporcionou nesta caminhada.

Por fim, deixo o meu agradecimento ao meu mais velho amigo e companheiro de todas as horas, o Esporte Clube Bahia.

A liberdade nunca é voluntariamente  
oferecida pelo opressor. Deve ser exigida  
pelo oprimido.  
Martin Luther King Jr.

## RESUMO

Este trabalho utiliza o método histórico-evolutivo e baseado em consultas a pesquisas eleitorais, materiais legislativos e pesquisa bibliográfica, oferece uma análise crítica do atual sistema eleitoral, demonstrando que a introdução do sistema distrital misto com lista fechada em nosso Direito Eleitoral poderá reduzir o *déficit* de representatividade dos parlamentares brasileiros. Inicialmente, demonstra que desde o Império, o centralismo político tem sido o responsável por seguidas crises políticas no país, e que mesmo com a proclamação República este problema se agravou ainda mais, face a concentração de poderes nas mãos do chefe do Poder Executivo. Em seguida, demonstra que a expansão de partidos de baixa representatividade, aliada a ausência de democracia interna e disciplina partidária, acabam por estabelecer um hiato entre a classe política e os cidadãos, favorecendo a criação de bancadas suprapartidárias que atuam à margem dos programas e projetos dos partidos políticos. As cláusulas de desempenho e o financiamento público das campanhas eleitorais são apresentados como mecanismos de controle da expansão partidária e dos escândalos de corrupção do atual sistema eleitoral. Mais a frente, o trabalho analisa o *déficit* de representatividade do atual sistema proporcional, e os tímidos avanços promovidos pela Lei nº 13.488/2017, denominada de minireforma eleitoral, mas que não eliminou o sistema proporcional de lista aberta, nem reduziu o monopólio da aristocracia política brasileira. Por fim, apresenta as vantagens e desvantagens da implementação do sistema distrital misto de lista fechada em nosso país, concluindo que esse sistema, ao aproximar o eleitor de seu representante, permite que o debate político seja embasado em aspectos ideológicos e programáticos, o que fortalece os partidos políticos e o Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Reforma eleitoral. Partidos políticos. Financiamento público de campanha. Cláusula de desempenho. Fidelidade partidária.

## ABSTRACT

This work uses the historical-evolutionary method and based on consultations on electoral research, legislative materials and bibliographic research, offers a critical analysis of the current electoral system, demonstrating that the introduction of the mixed district system with a closed list in our Electoral Law may reduce the deficit representativeness of Brazilian parliamentarians. Initially, it demonstrates that since the Empire, political centralism has been responsible for repeated political crises in the country, and that even with the proclamation of the Republic, this problem has become even worse, given the concentration of powers in the hands of the head of the Executive Branch. Then, it demonstrates that the expansion of parties of low representativeness, combined with the absence of internal democracy and party discipline, end up establishing a gap between the political class and the citizens, favoring the creation of supraparty benches that act on the margins of programs and projects. of political parties. Performance clauses and public funding for electoral campaigns are presented as mechanisms to control party expansion and corruption scandals in the current electoral system. Further on, the paper analyzes the deficit of representativeness of the current proportional system, and the timid advances promoted by Law No. 13,488 / 2017, called mini-electoral reform, but which did not eliminate the proportional system of open list, nor reduced the monopoly of the aristocracy Brazilian politics. Finally, it presents the advantages and disadvantages of implementing the mixed district closed list system in our country, concluding that this system, by bringing the voter closer to his representative, allows the political debate to be based on ideological and programmatic aspects, which strengthens political parties and the Democratic Rule of Law.

**Keywords:** Electoral reform. Political parties. Public campaign funding. Performance clause. Party loyalty.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do trabalho
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PRP	Partido de Representação Popular
PT	Partido dos Trabalhadores
PEN	Partido Ecológico Nacional
PSL	Partido Social Liberal
PSD	Partido Social-Democrático
PSC	Partido Socialista Cristão
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UDN	União Democrática Nacional



## **LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS**

Figura 01	Confiança nas instituições	51
-----------	----------------------------	----

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA ELEITORAL NO BRASIL</b> .....	13
2.1. O SISTEMA ELEITORAL NA CONSTITUIÇÃO IMPERIAL.....	15
2.2. INSTABILIDADE DEMOCRÁTICA E O SISTEMA ELEITORAL REPUBLICANO.....	17
2.3. DITADURA MILITAR E REDEMOCRATIZAÇÃO POLÍTICA.....	25
2.4. O PRESIDENCIALISMO E A NOVA REPÚBLICA.....	28
<b>3. EXPANSÃO E BAIXA REPRESENTATIVIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL</b> .....	31
3.1. CRIAÇÃO DE NOVOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	32
3.2. CONVENÇÃO PARTIDÁRIA E DEMOCRACIA INTERNA.....	33
3.3. CARÁTER NACIONAL E COLIGAÇÕES DE PARTIDOS .....	34
3.4. FIDELIDADE E DISCIPLINA PARTIDÁRIA.....	36
3.5. CLAÚSULAS DE DESEMPENHO E ACESSO AO FUNDO PARTIDÁRIO.....	39
<b>4. O ATUAL SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO</b> .....	45
4.1. O SISTEMA MAJORITÁRIO E O PRINCÍPIO DA INDIVISIBILIDADE.....	47
4.2. ELEIÇÃO O SISTEMA PROPORCIONAL E A REPRESENTAÇÃO DAS MINORIAS.....	49
4.3. PARTIDOS POLÍTICOS E O <i>DÉFICT</i> DE REPRESENTATIVIDADE.....	52
4.4. A MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2015: UMA MUDANÇA PARA DEIXAR TUDO COMO ESTÁ.....	54

<b>5.</b>	<b>SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL MISTO.....</b>	<b>57</b>
5.1.	ENTENDENDO O SISTEMAS DISTRITÃO E O SISTEMA DISTRITAL PURO.....	58
5.2.	O SISTEMA DISTRITAL MISTO E O VOTO NA LEGENDA.....	61
...		
5.3.	SISTEMAS DISTRITAIS MISTOS DEPENDENTES E INDEPENDENTES....	63
5.4.	A DIVISÃO DOS DISTRITOS E O ESTREITAMENTO DA RELAÇÃO DO PARLAMENTAR COM OS SEUS ELEITORES.....	64
5.5.	LISTA FECHADA E O FORTALECIMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS....	66
5.6.	SISTEMA DISTRITAL MISTO E MUDANÇA CONSTITUCIONAL.....	71
<b>6.</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>74</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>76</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende demonstrar que a introdução do sistema distrital misto em Direito Eleitoral poderá contribuir com a redução do *défict* de representatividade da democracia brasileira.

Para o desenvolvimento da pesquisa será utilizado o método histórico-evolutivo, através de consultas a material bibliográfico, pesquisas eleitorais e documentos legislativos, visando oferecer uma análise crítica do atual sistema proporcional e apresentar, como alternativa, o sistema distrital misto com lista fechada.

Inicialmente o capítulo 2 irá analisar a evolução histórica do sistema eleitoral brasileiro, demonstrando que desde o Império, o centralismo político concentra excessivos poderes nas mãos do Chefe do Executivo. Com a opção da República pelo presidencialismo, essa questão se tornou ainda mais sensível, e desde então, assistimos a seguidas crises políticas que muitas vezes acabam por promover rupturas com o regime democrático.

O capítulo 3 irá analisar como a expansão de partidos de baixa representatividade, aliada a ausência de democracia interna e disciplina partidária, vêm aumentando cada vez mais o hiato que existe entre a classe política e os cidadãos.

O capítulo 4 demonstrará que o atual sistema proporcional contribui com o déficit de representatividade dos partidos políticos no Brasil, e que as tímidas mudanças promovidas pela denominada minireforma eleitoral (Lei nº 13.488/201), longe de promoverem avanços democráticos, contribuem com a manutenção de uma aristocracia política de baixa legitimidade.

Por fim, o capítulo 5 irá demonstrar as vantagens da implementação do sistema distrital misto de lista fechada, uma vez que esse sistema aproxima o eleitor de seus representantes, permitindo que o debate político seja embasado em aspectos ideológicos e programáticos, fortalecendo os partidos políticos e o Estado Democrático de Direito.

## 2. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SISTEMA ELEITORAL NO BRASIL

No período imperial o voto era censitário, e somente em 1532 ocorreu a primeira eleição oficial mediante o voto a todos os homens livres. Na oportunidade, o governo fez uma consulta através do Conselho Municipal da Vila de São Vicente, em São Paulo.<sup>1</sup>

Naquela época, a metrópole exercia um grande controle sobre o território colonial, concedendo muito poder à figura dos governadores-gerais, que eram os representantes do rei no Brasil<sup>2</sup>

Durante o século XVII houveram conflitos contra a crescente centralização administrativa imposta pela metrópole, embates que envolveram colonos, membros do governo, jesuítas, comerciantes e senhores de engenho<sup>3</sup>

A chegada da família real portuguesa em 1808 foi determinante para que a ideia de Colônia fosse afastada, até que em 1815, com o país já elevado à categoria de Reino Unido de Portugal, o Brasil começou a desfrutar de uma maior autonomia administrativa<sup>4</sup>.

Até o ano de 1821, pouco tempo antes da Proclamação da Independência, ocorriam eleições apenas para indicar as lideranças locais, e somente após o fortalecimento econômico da colônia é que foram eleitos 45 deputados para representar as províncias brasileiras no Congresso de Lisboa<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> SUL, Assembleia Legislativa do Rio Grande do. Colônia e Império: o início do processo eleitoral no Brasil. Jusbrasil. Porto Alegre, 12 de julho de 2010. Disponível em: <<https://al-rs.jusbrasil.com.br/noticias/2365692/colonia-e-imperio-o-inicio-do-processo-eleitoral-no-brasil>>.

Acesso em: 8 de junho. De 2020.

<sup>2</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1987. p.182.

<sup>3</sup> MOTA, Carlos Guilherme; LOPEZ, Adriana. **História do Brasil**: uma interpretação. São Paulo: Editora 34, 2015. p. 157.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Juliana Gesuelli. **A família real no Brasil**: política e cotidiano (1808-1821). São Bernardo do Campo: UFABC, 2012. p.14.

<sup>5</sup> Ibid.

A noção de partido era visto de forma depreciativa até a independência, e somente no período imperial, de 1822 e 1889, vão surgir as primeiras agremiações políticas no Brasil <sup>6</sup>.

A criação desses partidos decorreu diretamente do interesse da Monarquia na elaboração de uma constituição, ainda que logo após os trabalhos da Assembleia Constituinte, o imperador tenha simplesmente ignorado o seu resultado e outorgado um texto Constitucional à sua maneira<sup>7</sup>.

## 2.1. O SISTEMA ELEITORAL NA CONSTITUIÇÃO IMPERIAL

A Constituição de 1824, outorgada para proteger os interesses do Império, foi o primeiro diploma legal a estabelecer a centralização política no Brasil, introduzindo o voto censitário e as eleições indiretas e um sistema eleitoral. <sup>8</sup>

Esta Constituição, porém, abandonou a teoria da tripartição de poderes, com a criação de um quarto poder, o Poder Moderador, o que acabou por distorcer o equilíbrio entre os três poderes, já que a vontade do monarca sempre prevalecia <sup>9</sup>.

Nesse modelo, inspirado no sistema eleitoral norte-americano, as eleições eram feitas através de consultas primárias que escolhiam os delegados de cada província, que em seguida votavam nos representantes nacionais e provincianos <sup>10</sup>.

Durante o Império também foi promulgada a denominada Lei Saraiva (Decreto n. 3.029/1881), que instituiu, pela primeira vez, o título de eleitor e eleições diretas para os cargos de senador, deputados da assembleia geral, provinciais, vereadores e juízes de paz <sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> GOMES, Júlio de Souza; Zamarian, Livia Pitelli. **As constituições do Brasil**: análise histórica das constituições e de temas relevantes ao constitucionalismo pátrio. Birigui: Boreal, 2012. p.8.

<sup>7</sup> GOMES, Júlio de Souza; Zamarian, Livia Pitelli. **As constituições do Brasil**: análise histórica das constituições e de temas relevantes ao constitucionalismo pátrio. Birigui: Boreal, 2012. p.8.

<sup>8</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos. Juruá. 2018.p. 188.

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro**: evolução institucional. São Paulo: Malheiros, 2011. p.220.

<sup>9</sup> IGLÉSIAS, Francisco. **Constituintes e constituições**. São Paulo: Brasiliense, 1985.p.24.

<sup>11</sup> ALEIXO, José Carlos Brandi; KRAMER, Paulo. **Os analfabetos e o voto**: da conquista da alistabilidade ao desafio da elegibilidade. Brasília: Senatus, 2010. p.69.

Esta lei marcou o desejo dos segmentos liberais por uma transição republicana, embora as eleições, apesar de diretas, possuísssem cláusulas de barreira, pois o voto era censitário e as mulheres e os analfabetos estavam excluídos <sup>12</sup>.

À época, duas correntes ideológicas se apresentavam no espectro político brasileiro: de um lado os conservadores e do outro os liberais, embora ambos servissem ao interesse da manutenção do Império e do regime escravocrata <sup>13</sup>.

Além da convergência na defesa do regime imperial e na manutenção da escravidão, os partidos apresentavam divergências programáticas, onde os conservadores, também conhecidos por “saquaremas”, defendiam a concentração do poder nas mãos da Monarquia, com pouca autonomia para as províncias; e os liberais, chamados por “Luzias”, advogavam o fortalecimento do parlamento e mais autonomia para as províncias <sup>14</sup>.

O Partido Restaurador, conhecido por “Caramuru”, foi fundado no ano de 1831, com a bandeira da volta de Dom Pedro I, mas esta agremiação política acabou se extinguindo no ano de 1834, com a morte de Dom Pedro I <sup>15</sup>.

No ano de 1847, instalou-se a Monarquia parlamentarista no Brasil, que inspirada no sistema de governo inglês, estabelecia uma eleição para o parlamento que, por sua vez, elegia o primeiro-ministro, que após ser aprovado por esse mesmo Parlamento, devia escolher o seu Ministério <sup>16</sup>.

No Brasil, esse sistema ficou conhecido como “parlamentarismo às avessas”, pois apesar da adoção de eleições parlamentares, o Monarca continua a concentrar os instrumentos decisórios em suas mãos, exercendo, além da chefia de Estado, o poder moderador <sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> ALEIXO, José Carlos Brandi; KRAMER, Paulo. **Os analfabetos e o voto**: da conquista da alistabilidade ao desafio da elegibilidade. Brasília: Senatus, 2010. p.69.

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro**: evolução institucional. São Paulo: Malheiros, 2011.p.221.

<sup>14</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos. Juruá. 2018.p. 193.

<sup>15</sup> MEZZAROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Qualis. 2018. Santa Catarina. p.198.

<sup>16</sup> BLUME, Bruno André. Sistemas de governo: história do parlamentarismo no Brasil. Politize, Santa Catarina, 27 de março de 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/parlamentarismo-no-brasil-sistemas-de-governo/>. Acesso em 10 de junho. De 2020.

<sup>17</sup> GOMES, Júlio de Souza; Zamarian, Livia Pitelli. **As constituições do Brasil**: análise histórica das constituições e de temas relevantes ao constitucionalismo pátrio. Birigui: Boreal, 2012. p.13.

Através do Poder Moderador o imperador podia dissolver o parlamento eleito mediante voto censitário e convocar novas eleições, mecanismo que podia ser utilizado em caso de não aprovação do Conselho de Ministros pelo Poder Legislativo<sup>18</sup>.

## 2.2. INSTABILIDADE DEMOCRÁTICA E O SISTEMA ELEITORAL REPUBLICANO

O Partido Republicano Paulista, fundado em 1873,<sup>19</sup> já protestava pelo fim da monarquia, e embora fosse uma agremiação conservadora em questões sociais, reivindicava a descentralização administrativa do país.<sup>20</sup>

Em 1882, o Partido Republicano Rio-Grandense, a partir das ideias positivistas de Augusto Comte, advogava por um governo republicano, federativo e presidencialista, com autonomia para os estados e municípios<sup>21</sup>.

Em 1888, foram criados o Partido Republicano Mineiro, que representava os ideais republicanos e conservadores da elite rural do Estado de Minas Gerais e o Partido Republicano Fluminense, representante das ideias republicanas da oligarquia fluminense<sup>22</sup>.

Em 1989, com a proclamação da República e a consequente promulgação da Constituição de 1891, o Brasil adotou, sob forte influência de Ruy Barbosa, o sistema de governo presidencialista, a forma federativa de Estado, a separação ente o Estado e a Igreja, o caráter regional dos partidos<sup>23</sup> e o sistema eleitoral de representação política proporcional<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> GOMES, Júlio de Souza; Zamarian, Lívia Pitelli. **As constituições do Brasil**: análise histórica das constituições e de temas relevantes ao constitucionalismo pátrio. Birigui: Boreal, 2012. p.8.

<sup>19</sup> SALLES, Iraci Galvão. **A ordem como condição da civilização**: o Partido Republicano Paulista (1870-1899). Universidade Federal de Uberlândia, 1985.p. 14.

<sup>20</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos. Juruá. 2018.p. 194.

<sup>21</sup> SEGA, Rafael Augusto. **Getúlio Vargas e o Partido Republicano Rio-Grandense**. Dourados: UFGD, 2008. p.197.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 195.

<sup>23</sup> CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiros**: discursos e práxis dos seus programas. Brasília. Universidade de Brasília, 1998. p.59.

<sup>24</sup> BRASIL. Decreto nº 21.076/1932



Durante o período republicano, surgiram outros partidos regionais como o Partido Republicano Paulista.<sup>25</sup> O último partido regional de grande representatividade foi o Partido Federalista do Rio Grande do Sul, fundado no ano de 1892, que ficou conhecido como “os maragatos” e que, dentre outras reivindicações, defendia o parlamentarismo<sup>26</sup>.

No início do século XX, o Brasil observou o surgimento dos seus primeiros partidos ideológicos, com a criação, em 1922, do Partido Comunista do Brasil,<sup>27</sup> uma agremiação influenciada pela terceira Internacional Comunista, cujo líder, Luís Carlos Prestes, fracassou na tentativa de um Golpe de Estado em 1935, movimento que ficou conhecido como “Intentona Comunista”<sup>28</sup>.

Entre os anos de 1930 a 1945, se estabeleceu a República Nova, período que se dividiu em três momentos opostos: Governo Provisório (1930-1934); Governo Constitucional (1934-1937) e Estado Novo (1937-1945)<sup>29</sup>.

Durante o Governo Provisório foi promulgado o Código Eleitoral de 1932, uma lei de vanguarda e revolucionária em relação à antiga forma de organização política, pois, além do sistema eleitoral proporcional, estabeleceu o voto feminino, o voto universal e secreto e as diretrizes para a criação do atual Tribunal Superior Eleitoral<sup>30</sup>.

Neste código surgiram as primeiras regras do direito eleitoral brasileiro sobre partidos políticos, candidaturas avulsas e regras para a introdução das máquinas de votar<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos**. Juruá. 2018.p. 194.

<sup>26</sup> CHACON, Vamireh. **História dos partidos políticos brasileiros**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.p.299.

<sup>27</sup> SALES, Jean Rodrigues. **História do Partido Comunista do Brasil ( PCdoB): um balanço bibliográfico**. Revista Tempo e Argumentos, Florianópolis, p.291.

<sup>28</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos**. Juruá. 2018.p. 196.

<sup>29</sup> GRINOVER Ada Pellegrini; PIMENTEL, Darci Fernandes. Proposta de administração descentralizada intergovernamental. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2011. p.386.

<sup>30</sup> BRASIL. Decreto nº 21.076/1932

<sup>31</sup> Ibid.

Em novembro de 1937, Getúlio Vargas implementou o Estado Novo, um regime autoritário que extinguiu a Justiça Eleitoral, e fez com que as principais inovações do Código Eleitoral de 1932 fossem esvaziadas, com o centralismo democrático voltando a ser determinante na organização do sistema político brasileiro<sup>32</sup>.

Além disso, o regime aboliu os partidos de representação política e suspendeu as eleições livres, de modo que o Código Eleitoral perdeu a força vinculante, se transformando em um instrumento inexpressivo para a vida pública do país.

Como as inovações trazidas pelo Código Eleitoral de 1932 foram completamente afastadas durante o Estado Novo,<sup>33</sup> os avanços políticos que ele havia promovido, a exceção do voto feminino e secreto, foram simplesmente desconsideradas pelo regime ditatorial de Getúlio Vargas<sup>34</sup>.

O sistema eleitoral proporcional guarda forte relação com a “Era Vargas”, período que se caracterizou pelo declínio das oligarquias cafeeiras e pela mudança substancial no sistema político brasileiro,<sup>35</sup> com a redução do poder dos coronéis e a centralização gradativa do poder político nas mãos do presidente<sup>36</sup>.

Outro partido ideológico de bastante representatividade na história política do Brasil foi a Ação Integralista Brasileira (AIB), agremiação fundada por Plínio Salgado e Miguel Reale com inspiração no fascismo italiano de Benito Mussolini. Este partido foi extinto em 1937 pelo Estado Novo, e os seus ideais defendidos hoje em dia pela Frente Integralista Brasileira (FIB)<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> GOMES, Júlio de Souza; Zamarian, Livia Pitelli. **As constituições do Brasil**: análise histórica das constituições e de temas relevantes ao constitucionalismo pátrio. Birigui: Boreal, 2012. p.59.

<sup>33</sup> BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. A Justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral. Pelotas. Paraná Eleitoral. **Revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**. 2015. p.190.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro**: evolução institucional. São Paulo: Malheiros, 2011. p.57.

<sup>36</sup> SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro**: evolução institucional. São Paulo: Malheiros, 2011. p.57.

<sup>37</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos. Juruá. 2018. p. 196.

O Partido de Representação Popular (PRP), fundado em 1945, por Plínio Salgado, foi outro partido de orientação nacionalista que se posicionava ideologicamente no campo da extrema-direita, e tinha o Sul do país como o seu principal reduto eleitoral <sup>38</sup>.

O PRP era composto pelos antigos membros da Ação Integralista, mas também foi extinto em 1965 pelo Ato Institucional n. 2, e muitos dos seus membros passaram a integrar a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) <sup>39</sup>.

Na Era Vargas vão surgir partidos políticos de representação nacional, isto é, partidos com ramificação em quase todo o território, destacando-se, no ano de 1945, a criação do Partido Social-Democrático (PSD) <sup>40</sup>.

Esta agremiação foi fundada por aliados do presidente Getúlio Vargas, para representar os interesses conservadores das oligarquias brasileiras, <sup>41</sup> e acabou elegendo dois presidentes da República, Eurico Gaspar Dutra e Juscelino Kubitschek <sup>42</sup>.

O Partido Social-Democrático foi extinto no ano de 1965 pelo Ato Institucional n. 2, e refundado na década de 1980, mas acabou sendo incorporado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) no ano de 2003, partido fundado no ano de 1945 por Getúlio Vargas, e integrado majoritariamente por trabalhadores urbanos, com forte penetração nos sindicatos <sup>43</sup>.

Alberto Pasqualini foi o principal idealista do PTB, e defendia reformas de base na sociedade brasileira. Este partido acabou elegendo dois presidentes da República: Getúlio Vargas e João Goulart, conduzido ao posto após a renúncia de Jânio Quadros em 1961.

---

<sup>38</sup> CHACON, Vamireh. **História dos partidos políticos brasileiros**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.p. 485.

<sup>39</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira: A crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos**. Juruá. 2018. p. 196.

<sup>40</sup> CHACON, Vamireh. **História dos partidos políticos brasileiros**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.p. 429.

<sup>41</sup> MONTEIRO, José Carlos Brandão; OLIVEIRA, Carlos Alberto Pereira de. **Os partidos políticos**. São Paulo: Global, 1989. p.26.

<sup>42</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos**. Juruá. 2018. p. 197.

<sup>43</sup> CHACON, Vamireh. **História dos partidos políticos brasileiros**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.p. 467.

Um dos principais partidos de oposição ao governo Vargas foi a União Democrática Nacional (UDN), fundada em 1945 para representar os interesses da classe média conservadora, que era contra a reforma agrária e as demais reformas de base e as políticas sociais daquele governo <sup>44</sup>.

Durante a década de 1930, os principais institutos do sistema eleitoral brasileiro se consolidaram, fortalecimento a nacionalização dos partidos políticos, em contraposição ao texto constitucional de 1891, em que os partidos políticos possuíam abrangência estadual, sem entidades de representação política nas pequenas cidades<sup>45</sup>.

Mesmo com o Código Eleitoral apontando para a descentralização, esta tendência não se concretizou, já que após o Governo Provisório, os poderes do presidente Getúlio Vargas aumentaram tanto que acabaram por promover um retorno da centralização política <sup>46</sup>.

Neste período os poderes dos governadores dos Estado foram reduzidos, face a preponderância da administração central exercida pelo Presidente da República. <sup>47</sup>

Outras siglas foram relevantes para o contexto político do Brasil antes da intervenção militar, como o Partido Trabalhista Nacional (PTN), que elegeu Jânio Quadros para o cargo de Presidente da República no ano de 1960, e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), fundado em 1947, e que se apresentava como uma opção de esquerda moderada<sup>48</sup>.

Nas eleições de 1960, a UDN apoiou a candidatura de Jânio Quadros e posteriormente integrou o grupo que tentou impedir a posse de João Goulart em 1961. Por fim, a UDN apoiou o golpe de 1964, mas acabou sendo extinta pelo regime

---

<sup>44</sup> MONTEIRO, José Carlos Brandão; OLIVEIRA, Carlos Alberto Pereira de. **Os partidos políticos**. São Paulo: Global, 1989. p.26.

<sup>45</sup> GOMES, Júlio de Souza; Zamarian, Livia Pitelli. **As constituições do Brasil**: análise histórica das constituições e de temas relevantes ao constitucionalismo pátrio. Birigui: Boreal, 2012. p.19.

<sup>46</sup> FILHO, Luiz Gonzaga Pereira de Melo. O direito eleitoral e sua evolução histórica. Conteúdo jurídico. João Pessoa. 15 de outubro de 2013. Disponível em: <https://tecnoblog.net/247956/referencia-site-abnt-artigos/>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

<sup>47</sup> AMARAL, Roberto. O constitucionalismo da Era Vargas. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 2004. p.191.

<sup>48</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**: A crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos. Juruá. 2018. p. 199.

militar, levando muitos dos seus membros para a recém criada Aliança Renovadora Nacional ( ARENA) <sup>49</sup>.

Durante o Estado Novo, o Partido Comunista operou a maior parte do tempo na ilegalidade, mas após o golpe militar de 1964, muitos dos seus membros deixaram o país, e somente no início da década de 1980, período de transição democrática, a agremiação voltou a legalidade, mas se dividiu em duas siglas: Partido Comunista Brasileiro (PCB) e Partido Comunista do Brasil (PC do B) <sup>50</sup>.

Por mais similitude que houvesse, a centralização da República Nova não representava a continuação de um curso natural na estrutura política da República Velha, já que entre 1899 e 1930 - período marcado pela proclamação da República e pelo posterior golpe de Estado - o governo não era centralizado <sup>51</sup>.

Nesse lapso temporal, a engrenagem política brasileira era dominada por parte da elite cafeeira estadual, mais precisamente as elites paulista e mineira, tendo a República Velha experimentado um longo ciclo de descentralização, onde os governos estaduais tinham uma forte influência no governo central <sup>52</sup>.

Esta organização política promovia acordos entre as oligarquias, reforçando o poder dos coronéis, embora essa supremacia política dos Estados-membros não fosse isonômica <sup>53</sup>. Esse período foi marcado pelo favorecimento de algumas regiões econômicas em detrimento de outras, a partir da concessão de benefícios tributários aos segmentos de maior relevância no cenário político <sup>54</sup>.

Após a Era Vargas, ocorreu a primeiro processo de redemocratização do Brasil, cujo marco foi, indubitavelmente, a Constituição Federal de 1946, que repetindo um ciclo de idas e vindas, promoveu a descentralização administrativa <sup>55</sup>.

---

<sup>49</sup> CHACON, Vamireh. **História dos partidos políticos brasileiros**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.p. 453.

<sup>50</sup> SALES, Jean Rodrigues. **História do Partido Comunista do Brasil ( PCdoB): um balanço bibliográfico**. Revista Tempo e Argumentos, Florianópolis, p.298.

<sup>51</sup> SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional**. São Paulo: Malheiros, 2011. p.57.

<sup>52</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado federal**. São Paulo: Ática, 1986.p.73.

<sup>53</sup> GOMES, Júlio de Souza; Zamarian, Livia Pitelli. **As constituições do Brasil: análise histórica das constituições e de temas relevantes ao constitucionalismo pátrio**. Birigui: Boreal, 2012. p.35.

<sup>54</sup> MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Qualis. 2018. Santa Catarina. p.206.

<sup>55</sup> GOMES, Júlio de Souza; Zamarian, Livia Pitelli. **As constituições do Brasil: análise histórica das constituições e de temas relevantes ao constitucionalismo pátrio**. Birigui: Boreal, 2012. p.77.

O texto constitucional de 1946 foi muito arrojado em matéria eleitoral, com robusto viés liberalizante e ditames democráticos, permitindo que o general Eurico Gaspar Dutra fosse eleito por sufrágio universal, ao derrotar o brigadeiro Eduardo Gomes, um dos líderes do movimento de 1930 <sup>56</sup>.

Essa Constituição, além de assegurar o voto secreto e universal para maiores de 18 anos - com exceção dos cabos, soldados e analfabetos - garantiu o direito à liberdade de expressão, o direito de greve e os direitos trabalhistas. Esse período marcou ainda a expansão industrial do Brasil, precisamente na fabricação de automóveis <sup>57</sup>.

As eleições de 1950 colocaram, mais uma vez, Getúlio Vargas na cadeira de presidente da República, derrotando com ampla vantagem o opositor Eduardo Gomes, <sup>58</sup> período de redemocratização que marcou o avanço do PTB e instituiu o sistema protetivo da Consolidação das Leis do trabalho (CLT), ainda que as elites brasileiras e os setores mais conservadores tenham ficado insatisfeitos com esses avanços sociais <sup>59</sup>.

Sofrendo uma forte resistência por parte da Igreja católica e com o apoio externo dos Estados Unidos, o movimento integralista promoveu uma forte oposição ao governo de Getúlio Vargas, que acabou cometendo suicídio em 24 de agosto de 1954 <sup>60</sup>.

Em 1955, à luz de nova estabilidade democrática, Juscelino Kubitschek foi eleito presidente e promoveu iniciativas desenvolvimentistas, as quais resultaram no exponencial aumento da dívida externa <sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira: A crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos**. Juruá. 2018. p. 151.

<sup>57</sup> CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. São Paulo: Edipro, 2001.p.35.

<sup>58</sup> Dados estatísticos : eleições federais e estaduais, realizadas no Brasil em 1950. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13043>. Acesso em: 10 de junho. De 2020.

<sup>59</sup> BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. Limites e possibilidades da Constituição brasileira. 9ª ed. rev. Atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p.25.

<sup>60</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira: A crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos**. Juruá. 2018. p. 152.

<sup>61</sup> OLIVEIRA, Nilo Dias de. O governo de Juscelino Kubitschek e o mito da democracia representativa: a vigilância do Serviço Secreto do DOPS-SP nas agremiações democráticas 1956-1960. Londrina. **Antíteses**. 2011. p. 271.

Em matéria de direito eleitoral, o governo de Juscelino Kubitschek não inovou muito, e se sustentou nas bases constitucionais lançadas pelo texto de 1946, embora a sua administração ficasse marcada por críticas políticas pelos constantes relatos de corrupção.<sup>62</sup>

Mesmo diante dessa instabilidade, o mandato de Juscelino Kubitschek não foi encerrado antecipadamente e a sucessão ocorreu com a eleição democrática de Jânio Quadros.<sup>63</sup>

Os debates da campanha presidencial de 1960 giraram em torno da agenda nacional desenvolvimentista iniciada por Getúlio Vargas, e como o processo de industrialização e urbanização se acelerava, a demanda por desenvolvimento convivia com a necessidade de enfrentar uma crise econômico-financeira legada pelo governo de Juscelino Kubitschek<sup>64</sup>.

A Política Externa Independente (PEI) do governo, ao lado das suas ambições autoritárias e da falta diálogo com o parlamento, desagradou ambos os lados, e Jânio Quadros acabou por renunciar ao cargo em 1961, sendo sucedido por seu Vice-Presidente, João Goulart<sup>65</sup>.

O governo de João Goulart representou mudanças expressivas no cenário político do Brasil, já que ele assume em um período histórico em que as tensões entre as grandes potências estavam latentes, face a efervescência da “guerra fria”<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Qualis. 2018. Santa Catarina. p.218.

<sup>63</sup> MONTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira: a crise de representação e os instrumentos para o controle dos mandatos eletivos**. Porto. Juruá. 2018.p.152.

<sup>64</sup> ROCHA, *Julio Cesar de Sá da e Misi, Márcia Costa Misi*. A Faculdade de Direito da Universidade da Bahia e juristas baianos no Parlamento e no governo Jânio Quadros. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA**, e-issn 2358-4777, v. 29, n. 02. 2019, p. 151-154. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rppgd/article/download/34865/20175>. Acesso em 15 jun 2020.

<sup>65</sup> SILVA, Aline de Vasconcelos. João Goulart e as reformas de base. *Textos e Debates*. São Paulo. 2019. p.7.

<sup>66</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira, A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos**. Juruá. 2018.p. 153.

O presidente João Goulart visitou a China e esse fato desagradou fortemente os setores conservadores da sociedade brasileira, aumentando ainda mais a insatisfação dos militares com o seu governo <sup>67</sup>.

Em janeiro de 1963, o país realizou um plebiscito para decidir sobre a adoção do parlamentarismo no Brasil, quando 82% dos brasileiros optaram pela manutenção do presidencialismo como sistema de governo, o que também não agradou os militares, os conservadores e à Igreja católica <sup>68</sup>.

Outros eventos políticos contribuíram para o golpe militar de 64, dentre eles a luta de Leonel de Moura Brizola pela implementação das reformas de base e a condecoração do ministro da economia de Cuba, Ernesto Che Guevara, com a Grã-Cruz Nacional do Cruzeiro do Sul <sup>69</sup>.

### 2.3. DITADURA MILITAR E REDEMOCRATIZAÇÃO POLÍTICA

Com a deposição de presidente João Goulart, deu-se início ao regime militar, que logo nos primeiros momentos impôs uma forte centralização política, priorizando a União em detrimento dos demais entes federativos, além de impor eleições indiretas para governadores e prefeitos, <sup>70</sup> através dos famigerados atos institucionais.

O Ato Institucional nº 1 determinou a transferência do poder político para o núcleo militar, a realização de eleições indiretas para o cargo de presidente da República e atribuiu ao Poder Executivo poderes extravagantes, como o de cassar mandatos eletivos e suspender direitos políticos por até dez anos <sup>71</sup>.

O Ato Institucional nº 2 concedeu ao Executivo o poder de dissolver os partidos políticos, fechar o Congresso Nacional ou colocá-lo em recesso, enquanto o Ato Institucional nº 3 estabeleceu eleições indiretas para os cargos de governador e vice-governador, permitindo que esses governadores indicassem, com aprovação das

---

<sup>67</sup> SILVA, Aline de Vasconcelos. João Goulart e as reformas de base. Textos e Debates. São Paulo. 2019. p.7.

<sup>68</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**, A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos. Juruá. 2018.p. 153.

<sup>69</sup> ANDRADA, Bonifácio de. **Ciência política**: ciência e poder. São Paulo: LTr, 1998. p.41.

<sup>70</sup> BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: OAB, 2006.p.264.

<sup>71</sup> BRASIL. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Rio de Janeiro, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2020.



respectivas assembleias legislativas, os prefeitos de capitais <sup>72</sup>. Como o Ato Institucional n.2 extinguiu todos os partidos políticos, eles tiveram os seus registros cancelados e os mandatos dos parlamentares foram cessados <sup>73</sup>.

A interferência política nas capitais e nas cidades de segurança nacional ou fronteiriças, a criação do voto vinculado, isto é, a obrigatoriedade do eleitor de votar em candidatos do mesmo partido para os cargos de deputado estadual e deputado federal, foram inovações trazidas pelo direito eleitoral na ditadura militar <sup>74</sup>.

A ditadura militar criou ainda dois novos partidos, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido conservador e governista, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição, formado por políticos de inclinação liberal e social-democrata. <sup>75</sup>

Promovendo um arremedo de estado democrático, o regime militar instituiu o bipartidarismo, com a presença de um partido de oposição. Esses partidos possuíam abrangência nacional, mas o regime não aceitou, mais a frente, o crescimento da representatividade do MDB e fechou o Congresso em abril de 1977 <sup>76</sup>.

Nos primeiros anos do regime, o Brasil observou bons indicadores econômicos, período que ficou conhecido como “milagre econômico”, e o ápice do centralismo político foi atingido no ano de 1977, <sup>77</sup> quando o presidente fechou o Congresso Nacional temporariamente e adotou o sistema eleitoral *sui generis* de eleição indireta para os senadores, os denominados “senadores biônicos” <sup>78</sup>.

---

<sup>72</sup> BRASIL. Ato Institucional nº 2, de 27 outubro de 1965. Brasília, DF, 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

<sup>73</sup> BRASIL. Ato Institucional n.2. Art. 18.

<sup>74</sup> MACEDO, Fausto. **Cidadania aprisionada**: o direito eleitoral na ditadura. Estadão, São Paulo. 22 de abril. de 2014. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/cidadania-aprisionada-o-direito-eleitoral-na-ditadura/>. Acesso em 28 de abril. de 2020.

<sup>75</sup> SOARES, Alexandre; TAUIL, Rafael. O bipartidarismo no Brasil e a trajetória do MDB. São Paulo. **SINAIS**. 2016. p.12.

<sup>76</sup> KOERNER, Andrei. Um Supremo coadjuvante: a reforma judiciária da distensão do Pacote de Abril de 1977. São Paulo. **CEBRASP**. 2018. p.94.

<sup>77</sup> Ibidem, p. 155.

<sup>78</sup> KOERNER, Andrei. Um Supremo coadjuvante: a reforma judiciária da distensão do Pacote de Abril de 1977. São Paulo. **CEBRASP**. 2018. p.83.

No final da década de 1970, porém, os interesses autoritários já tinham perdido o ímpeto, quando a Lei nº 6.683/79 concedeu anistia para todos que cometeram crimes políticos, eleitorais ou tiveram seus direitos políticos suspensos, o que acabou sendo de extrema relevância para a reestabelecimento do Estado Democrático de Direito <sup>79</sup>.

Impulsionado pela reabertura democrática, o bipartidarismo deixou de ser compatível com o novo momento do país, até que a Lei Federal 6.767/79 reestabeleceu o pluripartidarismo político <sup>80</sup>.

Diversos partidos políticos fossem criados a partir de então, com a ARENA sendo substituída pelo Partido Democrático Social (PDS), enquanto o MDB se tornou o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) <sup>81</sup>.

Em seguida, o Partido Democrata Trabalhista (PDT) foi fundado por Leonel de Moura Brizola, que se notabilizou pela defesa do trabalhismo e críticas ao liberalismo <sup>82</sup>.

Em 1982, Partido dos Trabalhadores (PT) foi fundado por operários e intelectuais progressistas durante os movimentos grevistas do ABC paulista, e contou com o apoio da Igreja Católica, por meio da pastoral da terra e carcerária <sup>83</sup>.

A partir da década de 1980 houve uma crescente insatisfação popular e engajamento voltado a uma nova redemocratização no Brasil, até que em 2 de março de 1983, foi apresentada perante o Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 5, que desencadeou o “ Movimento Diretas Já”<sup>84</sup>.

Como o quórum para a aprovação de uma emenda constitucional era de dois terços dos parlamentares, a proposta não obteve a quantidade de votos necessários e o texto acabou sendo arquivado <sup>85</sup>.

---

<sup>79</sup> KOERNER, Andrei; ASSUMPÇÃO, San Romanelli. A Lei de Anistia e Estado democrático de direito no Brasil. São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 2009. p.1.

<sup>80</sup> LIMA, Eduardo Martins de. **Sistemas multipartidários e eleitorais brasileiros em perspectiva comparada**. São Paulo. Annablume. 2004.p.132

<sup>81</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**, A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos. Juruá. 2018.p. 202.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: OAB, 2006.p.24.

<sup>85</sup> NERY, Vanderlei Elias Nery. **Diretas Já: a busca pela democracia e seus limites**. São Paulo. **Lutas Sociais**. 2010. p.72.

Em 1985, após 21 anos de presidentes militares, foi realizada uma eleição indireta para eleger um presidente civil, até que em 27 de novembro de 1985 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 26 que convocou uma Assembleia Nacional Constituinte com o objetivo era reestabelecer o Estado Democrático de Direito no país<sup>86</sup>.

Em 1989, foi fundado por quadros dissidentes do MDB, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que a partir das eleições presidenciais de 1994 passou a liderar o espectro político da centro-direita<sup>87</sup>.

A corrida eleitoral de 1994 foi determinante para a organização do quadro político brasileiro e fez com que o PSDB se tornasse o partido preferido os liberais e conservadores brasileiros, embora o partido não tivesse uma ampla abrangência nacional<sup>88</sup>.

O PSDB se tornou um partido da direita moderada e venceu duas eleições presidenciais no período democrático, com o presidente Fernando Henrique Cardoso, e se tornou uma sigla hegemônica no Estado de São Paulo, detentor do maior PIB da Federação.

Em seguida, o PT, que desde a redemocratização disputou o segundo turno de todas as eleições presidenciais, elegeu dois presidentes, Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, a qual foi destituída em seu segundo mandato, após sofrer *impeachment*<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**, A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos. Juruá. 2018.p. 156.

<sup>87</sup> Ibidem, p. 204.

<sup>88</sup> CHACON, Vamireh. **História dos partidos políticos brasileiros**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.p. 741.

<sup>89</sup> Ibid.

## 2.4. O PRESIDENCIALISMO NA NOVA REPÚBLICA

O sistema político brasileiro tem vivido ciclos intensos desde a proclamação da República, e já no primeiro momento dessa experiência, na denominada República Velha, estabeleceu as bases do centralismo político que se mantém firme até os dias de hoje<sup>90</sup>.

Este centralismo político está intimamente ligado à opção feita pelo presidencialismo, onde o debate gira em torno de um único indivíduo, que além de exercer a chefia de Estado, precisa governar com o apoio de dezenas de partidos políticos, o que vem provocando repetidamente crises políticas, de modo que dos quatro últimos presidentes, apenas dois conseguiram terminar o mandato sem sofrer *impeachment*.

O período entre o fim do regime militar e o início das tratativas na Assembleia Nacional Constituinte havia sido marcado pela pluralidade de entendimentos políticos, onde diversas correntes ideológicas buscaram defender seus interesses no texto Constitucional.

Alguns setores defendiam o retorno da monarquia, outros parlamentarismo ou o semi-presidencialismo, embora o consenso tenha se formado em torno de uma república presidencialista com descentralização política.

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada pelo então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, o deputado federal Ulysses Guimarães, a Constituição da República Federativa do Brasil, que apresentou um texto marcado pelo avanço do federalismo de cooperação em detrimento do sistema dual vigente até então<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> AVELAR, Lúcia e CINTRA. **Sistema político brasileiro**: uma breve introdução. Editora UNESP. São Paulo, p.62.

<sup>90</sup> ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: o dilema institucional brasileiro. Editora Saraiva, p.8.

<sup>91</sup> DINIZ, Maria Helena. **Norma constitucional e seus efeitos**. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 109.

Em 1989, ocorreu a primeira eleição presidencial pós-ditadura, um evento que se notabilizou por um intenso debate político, com debates acirrados, que acabaram por trazer desdobramentos políticos expressivos para a dinâmica brasileira<sup>92</sup>.

Essa eleição contou com 22 candidatos ao cargo de Presidente da República, oriundos das mais variadas correntes ideológicas, dentre os quais se destacaram Fernando Collor de Melo (PRN), Luis Inácio Lula da Silva (PT), Leonel Brizola (PDT), Mário Covas (PSDB) e Ulisses Guimarães (PMDB).

A disputa se notabilizou pela fragmentação do campo progressista de centro-esquerda, que apresentou três candidatos competitivos, Lula, Brizola e Covas, enquanto o candidato do PRN aglutinou os interesses conservadores e liberais.

Essas eleições foram marcadas por um segundo turno bastante acirrado, que culminou com a vitória de Fernando Collor de Melo. O desenrolar dessa eleição serviu como referencial para o posicionamento das forças políticas brasileiras nos anos seguintes à corrida.

Após o *impeachment* do presidente Fernando Collor, as eleições de 1994 provocaram uma substancial alteração no quadro político, com os agrupamentos ideológicos se reagrupando de maneira bem diversa da disputa anterior.

Luis Inácio Lula da Silva e Leonel de Moura Brizola, por exemplo, compuseram uma chapa única, aglutinando os interesses da esquerda sindical e operária, o que obrigou uma mudança no posicionamento político do PSDB, até então era um partido de centro-esquerda com pautas liberais nos costumes que se antepunham ao polo conservador, que se uniu à centro-direita e sagrou-se hegemônico nas corridas eleitorais seguintes<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> AGRA, Welber de Moura. **Temas Polêmicos do Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.p.56.

<sup>93</sup> SILVA, José Nepomuceno da. **As alianças e coligações partidárias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.56.

Na eleição de 2002, Luís Inácio Lula da Silva foi eleito presidente do Brasil, inaugurando um período de 13 anos de hegemonia do Partido dos Trabalhadores (PT).

De fato, Luís Inácio Lula da Silva foi reeleito em 2006 e ainda fez sua ex-ministra Dilma Rousseff como sucessora, até que em 2016, porém, a presidente Dilma Rousseff, já em seu segundo mandato, sofreu um *impeachment*, sendo substituída pelo seu vice, Michel Temer, do PMDB.

Em 2018, após seguidos escândalos de corrupção, foi eleito Jair Bolsonaro, candidato da extrema-direita filiado ao pequeno Partido Social Liberal (PSL), que havia sido criado em 1998.

### 3. EXPANSÃO E BAIXA REPRESENTATIVIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Como os partidos são indispensáveis para democracia, por refletirem os mais diversos interesses da população, a inconsistência dessas agremiações tem sido uma das principais causas da volatilidade e instabilidade política do país .

A tradição política brasileira não possui partidos longevos com ideologias definidas, sendo muito comum que divergências internas provoquem o surgimento de novas agremiações com a mesma ideologia<sup>94</sup>.

O varejo da política brasileira, por seu turno, tem se caracterizado pela ausência de partidos políticos participativos e verdadeiramente nacionais, sendo a maioria deles pouco representativos no campo político-ideológico, o que enfraquece ainda mais a nossa democracia.

Isto se torna ainda mais preocupante porque o sistema proporcional não consegue promover aquilo que se propõe, isto é, assegurar a representação dos diversos segmentos da sociedade. Na prática o que se vê é o poder político sendo apropriado por uma aristocracia privilegiada<sup>95</sup>.

#### 3.1. CRIAÇÃO DE NOVOS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado que adquirem personalidade em duas etapas distintas: um registro de seu estatuto no cartório de pessoas jurídicas da capital federal e outro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>96</sup>.

Dotadas de autonomia, essas agremiações possuem espaços decisórios próprios, com estrutura interna formada por núcleos, diretórios e comissões destinadas regular os interesses dos seus membros.

---

<sup>94</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos**. Juruá. 2018. p. 237.

<sup>95</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. Niterói. Impetus. 2011. p.238

A criação de um partido político deve obedecer a uma série de requisitos, e o primeiro deles é que a pessoa jurídica seja fundada por, no mínimo, cento e um mil eleitores distribuídos em um terço dos Estados da Federação <sup>97</sup>.

Além disso, o partido deve provar o seu caráter nacional e apresentar uma lista que contenha um número de assinaturas igual a meio por cento dos votos da última eleição para a Câmara dos Deputados, em pelo menos um terço dos Estados e com um mínimo de um por cento dos votos em cada um deles <sup>98</sup>.

À luz do artigo 7º, parágrafo 1º da Lei 9.096 de 1995, o cálculo desse número de assinaturas não pode contabilizar os votos apolíticos (brancos e nulos), e esta lista será examinada, em um prazo de 15 dias, por um escrivão eleitoral para atestar sua veracidade <sup>99</sup>.

O partido deve apresentar ainda programa e estatuto, e nos termos do artigo 9º da Resolução n. 23.571/2018 do TSE, durante o procedimento de sua criação, deve eleger dirigentes nacionais provisórios, que terão a incumbência de requerer o registro do partido no cartório de pessoas jurídicas da capital federal e no TSE <sup>100</sup>.

O §1º do artigo 17 da CF/88 assegura aos partidos autonomia partidária, isto é, o direito a auto-regulamentação, que lhes permitem definir questões *interna corporis* tais como estrutura interna, organização, funcionamento, regras de fidelidade partidária e disciplina partidária <sup>101</sup>.

### 3.2. CONVENÇÃO PARTIDÁRIA E DEMOCRACIA INTERNA

O artigo 14 da CF/88 assegura o exercício democrático mediante sufrágio universal, direto e secreto, com igual valor para todos, embora o sistema representativo do Brasil apresente a forte preponderância de determinados setores da sociedade em detrimento de outros.

---

<sup>97</sup> BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015. p.88.

<sup>98</sup> MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Qualis. 2018. Santa Catarina. p.258.

<sup>99</sup> BRASIL. **Lei 9.096 de 1995. Presidência da República**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em 15 jun 2020.

<sup>100</sup> MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Qualis: Santa Catarina. 2018, p.278.

<sup>101</sup> CUNHA, Sérgio Sérvula da. Reforma Eleitoral-Partidária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.32, p.7.



O artigo 1º da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) estabelece que os partidos políticos se destinam a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e defender os direitos fundamentais presentes na Constituição Federal <sup>102</sup>.

Aspecto relevante da autonomia partidária diz respeito à realização de prévias eleitorais, que consistem em consultas partidárias internas para escolha dos candidatos às disputas eleitorais, um mecanismo democrático que é pouco utilizado na sistemática partidária brasileira.

A convenção partidária é o momento de reunião em que todos os membros do partido deliberam acerca de determinados assuntos, mas como esse instituto é pouco valorizado no direito eleitoral brasileiro, esse espaço de debate democrático é subutilizado no Brasil <sup>103</sup>.

Como os partidos possuem uma estrutura bastante hierarquizada, via de regra, as convenções são utilizadas apenas como mecanismo de aprovação de programas já definidos pelas lideranças partidárias, e acaba que os filiados ficam com pouco ou nenhum poder decisório sobre os destinos dos partidos <sup>104</sup>.

A falta de democracia interna nos partidos tende a alimentar o desinteresse do cidadão pela política, afastando a militância e reduzindo a capacidade de renovação de candidatos.

A Justiça Eleitoral tem decidido que não tem competência para julgar matéria relacionada à estrutura, organização e funcionamento dos partidos, a qual seria uma atribuição exclusiva dos próprios partidos. Assim, as prévias eleitorais, embora constitucionais, a lei não pode excluir ou condicionar o conteúdo das convenções partidárias <sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> CUNHA, Sérgio Sérvula da. Reforma Eleitoral-Partidária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.32, p.7.

<sup>103</sup> ANGELIM, Augusto Sampaio. Convenções partidárias. *DireitoNet*, 9 de maio. de 2004. Disponível em <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1561/Convencoes-partidarias>.

<sup>104</sup> MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Qualis. 2018. Santa Catarina. p.285.

<sup>105</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015.p.136.

Embora o principal instrumento de regulação seja o estatuto do partido, o qual deve conter todas as deliberações sobre os direitos e garantias dos seus membros, a eficácia horizontal das normas constitucionais obriga que as disposições internas dos partidos assegurem o direito fundamental de voto dos seus filiados, pois a autonomia partidária não deve servir de fundamento para que partidos violem direitos fundamentais de seus membros.

### 3.3. CARÁTER NACIONAL E COLIGAÇÕES DE PARTIDOS

Caráter nacional difere da autonomia, que está ligada à impossibilidade de interferência externa dos órgãos governamentais nas atividades internas dos partidos. O caráter nacional visa proibir a criação de partidos regionais, evitando que os interesses nacionais sejam deixados de lado frente às demandas locais <sup>106</sup>.

A vedação da criação de partidos regionais visa impedir que ideias de secessão, estimuladas por ímpetos separatistas, possam comprometer a unidade nacional <sup>107</sup>.

Alguns autores entendem, todavia, que o partidos regionais fortaleceriam o princípio federativo, e poderiam se constituir em um foro apropriado para o debate dos assuntos locais e regionais <sup>108</sup>.

A Lei dos Partidos Políticos (Lei Federal nº 9.096 de 1995) traz consigo diversos elementos relevantes para o direito partidário e eleitoral, não mais existindo leis orgânicas dos partidos políticos, visto que os Estados não possuem mais competência para legislar sobre direito eleitoral. A estruturação das organizações partidárias deve ser conduzida exclusivamente pelos próprios partidos <sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Qualis. 2018. Santa Catarina. p.180.

<sup>107</sup> BRAGA, Cláudio Mendonça. O caráter nacional dos partidos políticos na Federação brasileira. **Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. São Paulo. 2009. p.2.

<sup>108</sup> GOMES, Jairo José. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2013, p 97.

<sup>109</sup> MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Qualis. 2018. Santa Catarina. p.285.

A garantia de autonomia dos partidos políticos também diz respeito à sua atuação política, e conforme assegura o s artigo 17 da CF/88, eles devem ser livres para definir suas coligações para as eleições majoritárias, acordos que possuem um termo de duração que se encerra ao fim da corrida eleitoral para o qual foram instituídos <sup>110</sup>.

Outro ponto de grande importância para a dinâmica eleitoral diz respeito a verticalização das coligações partidárias, ou seja, a obrigatoriedade de reprodução dessas coligações em todos os entes da Federação, o que impede que uma coligação firmada em âmbito federal possa ser diferente em nível estadual.

Uniões circunstanciais de agrupamentos distintos tendem a inviabilizar a relação entre representante e representado, ensejando a super-representação de determinadas minorias em detrimento de outras <sup>111</sup>.

Como esses partidos auferem recursos oriundos do fundo partidário e acabam por fazer coligações de pouca afinidade ideológica, com base na troca de tempo de rádio e televisão por cargos na administração, na maioria das vezes essas coligações acabam em escândalos de corrupção <sup>112</sup>.

Embora o artigo 17 da CF/88 não obrigue a observância das mesmas coligações em âmbito municipal, distrital, estadual e federal, em 2002, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu que os partidos têm caráter nacional e devem observar a verticalidade das coligações, nos termos da Lei nº 9.504/97 <sup>113</sup>.

A verticalização interfere diretamente no cenário político e reforça a ideia de unicidade partidária, assegurando a abrangência nacional dos partidos, e em um cenário onde essas organizações não parecem refletir os interesses dos seus representados, a exigência de verticalidade nas coligações nos parece revestida de razoabilidade.

---

<sup>110</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015.p.136.

<sup>111</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos. Juruá. 2018. p. 290.

<sup>112</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**, A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos. Juruá. 2018.p. 228.

<sup>113</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015.p.136.

A Emenda Constitucional 97, promulgada em outubro de 2017, proibiu as coligações partidárias nas eleições proporcionais, norma que entrará em vigor a partir das eleições municipais de 2020, apontando para uma possível superação das distorções causadas pelos acordos formais entre dois ou mais partidos para às eleições não majoritárias <sup>114</sup>.

### 3.4. INFIDELIDADE E DISCIPLINA PARTIDÁRIA

O instituto da infidelidade partidária foi introduzido pela Constituição de 1969, e obriga os representantes a serem leais aos partidos pelos quais foram eleitos, punindo aqueles que abandonarem o partido ou se opuserem às suas diretrizes <sup>115</sup>.

O sistema eleitoral brasileiro permite o voto em legenda, assegurando que os representantes estejam vinculados ao seu partido político, no sistema atual, a perda do mandato eletivo não pode ser aplicada como sanção aos que descumprem as diretrizes do partido.

Nas eleições para a Câmara dos Deputados em 1994, por exemplo, apenas dezesseis dos quinhentos e treze deputados federais eleitos foram eleitos pelo voto nominal, de modo que os demais, isto é, quatrocentos e noventa e sete foram eleitos pelo voto em legenda ou pela transferência de votos típica ao sistema proporcional, demonstrando que a maioria dos representantes brasileiros devem aos partidos a sua eleição <sup>116</sup>.

Estudo realizado por Mainwaring e Liñan durante a Assembleia Nacional Constituinte, entre 1987 e 1988, concluiu que os parlamentares brasileiros, com exceção dos partidos de esquerda, são indisciplinados em relação aos programas partidários <sup>117</sup>.

---

<sup>114</sup> BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2017.

<sup>115</sup> GOMES, Júlio de Souza; Zamarian, Livia Pitelli. **As constituições do Brasil: análise histórica das constituições e de temas relevantes ao constitucionalismo pátrio**. Birigui: Boreal, 2012. p.98.

<sup>116</sup> SOARES, Márcia Miranda. **Influência Majoritária em Eleições Proporcionais: Os Efeitos Presidenciais e Governatoriais sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados Brasileira (1994-2010)**. **DADOS, Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. 2013 p.426.

<sup>116</sup> MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Qualis. 2018. Santa Catarina. p.280.

<sup>117</sup> SOARES, Márcia Miranda. **Influência Majoritária em Eleições Proporcionais: Os Efeitos Presidenciais e Governatoriais sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados Brasileira (1994-2010)**. **DADOS, Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. 2013 p.426.

Os artigos 15 e 55 da CF/88 não mencionam a possibilidade de perda de mandato ao representante infiel, de modo que a perda e a suspensão de direitos políticos somente podem ocorrer nos casos elencados no próprio dispositivo legal<sup>118</sup>.

Para compreender essa questão, é necessário destacar que existem duas teorias que disputam hegemonia: teoria do mandato partidário, que entende que o eleito representa os interesses da organização partidária, e a teoria do mandato representativo, que entende que o mandato é pessoal, intocável e intransferível.

A Emenda Constitucional nº25/85 adotou a teoria do mandato representativo, que entende que o eleito representa os seus eleitores, o que torna ineficaz qualquer prevenção da infidelidade partidária<sup>119</sup>.

A Emenda Constitucional nº 91, editada em 18 de fevereiro de 2018, embora tenha trazido uma nova sistemática constitucional, não impediu a mudança partidária, se limitando a estabelecer um período para a desfiliação dos parlamentares, a denominada “janela partidária”<sup>120</sup>.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em análise do Mandado de Segurança nº 20.927-5, decidiu que o princípio da fidelidade partidária não repercute na perda do mandato eletivo dos parlamentares infiéis, entendimento este que foi ratificado no Acórdão nº11.075<sup>121</sup>.

Assim, considerando que Direito Eleitoral brasileiro adotar a teoria do mandato representativo,<sup>122</sup> a falta de previsão constitucional da perda do mandato eletivo em casos abandono da legenda tem sido um salvo conduto para que os políticos troquem várias vezes de partido durante o mandato, o que enfraquece ainda mais a representatividade democrática dos partidos.

---

<sup>118</sup> MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Qualis. 2018. Santa Catarina. p.287.

<sup>119</sup> VELLOSO, Flávio Marcondes. **Ensaio Jurídico**: temas inéditos. Lorena: Editora Stiliano, 1998. p.32.

<sup>120</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado: 2018.

<sup>121</sup> BRASIL.

<sup>122</sup> MAURANO, Adriana. O Mandato Representativo. *Jornal Jurid*, 2007. Disponível em: <https://www.jornaljurid.com.br/noticias/o-mandato-representativo>. Acesso em: 25. De março. De 2020.

A distinção entre disciplina partidária e coesão partidária é fundamental para uma análise da congruência dos políticos aos programas partidários,<sup>123</sup> pois a coesão pressupõe que, internamente, os membros do partido ajam em consonância com o programa da entidade, enquanto a disciplina consiste na capacidade do partido político em manter a unidade dos seus parlamentares.

Disciplina partidária é a obrigação de todos os filiados respeitarem os princípios, objetivos e programa do partido, mas em casos de indisciplina, a organização partidária somente pode punir seus filiados com as sanções de advertência, suspensão ou expulsão, mas o mandato fica com o político infiel.

A disciplina possui aspecto mais objetivo, ao passo que a coesão importa em uma análise mais ampla e subjetiva, de modo que podemos concluir que a coesão partidária está relacionada ao nível de evasão, e se apresenta com um indicador da fidelidade partidária<sup>124</sup>.

A realidade fática do sistema eleitoral do país é preocupante, e demonstra que este entendimento enfraquece ainda mais o nosso sistema representativo, pois as organizações partidárias no Brasil, em regra, carecem de debate interno e coesão. Como os programas políticos são impostos pelas lideranças partidárias, não se pode falar em infidelidade partidária, mas apenas em indisciplina partidária<sup>125</sup>.

### 3.5. CLAÚSULAS DE DESEMPENHO E ACESSO AO FUNDO PARTIDÁRIO

A crise de representação do Brasil diz respeito à possibilidade da livre criação de partidos políticos de inexpressiva ressonância na sociedade, os denominados “partidos nanicos”, que acabam por favorecer negociações não republicanas no jogo político.

A fim de frear esse inchaço na quantidade de partidos políticos, a minirreforma política de 2015 reintroduziu a chamada cláusula de desempenho, também denominada de cláusula de barreira ou de exclusão, visando evitar que

---

<sup>123</sup> MACHADO, Diego Oliveira. **Relação entre Disciplina e Infidelidade Partidária na Câmara dos Deputados**. Câmara dos Deputados, Brasília, p.12.

<sup>124</sup> MACIEL, Eliana Cruxên. Fidelidade partidária: um panorama institucional. **Consultoria Legislativa do Senado Federal**: Brasília. 2004. p.13.

<sup>125</sup> MAURANO, Adriana. O Mandato Representativo. *Jornal Jurid*, 2007. Disponível em: <https://www.jornaljurid.com.br/noticias/o-mandato-representativo>. Acesso em: 25. De março. De 2020.

partidos de pouca ressonância eleitoral tenham acesso aos recursos do fundo partidário<sup>126</sup>.

A primeira experiência de cláusula de desempenho no Brasil ocorreu em 1946, quando o Decreto-lei n.º 8.835 determinou que os partidos políticos deveriam ter votação superior à quantidade de assinaturas do registro<sup>127</sup>.

O Código Eleitoral de 1950, também estabeleceu, em seu artigo 148, que a organização partidária deveria ter pelo menos um representante no Congresso Nacional ou obter votação mínima de cinquenta mil votos a fim de não ter o seu registro cancelado.

Durante a ditadura militar, a dinâmica eleitoral foi disciplinada pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que adotou o bipartidarismo, exigindo que o partido obtivesse o voto de três por cento do eleitorado, distribuídos em pelo menos onze Estados, e com votação mínima de dois por cento em cada um<sup>128</sup>.

À luz da Constituição Federal de 1967, a Emenda Constitucional I, de 1969, definiu novos parâmetros, e o seu artigo 152, VII, estabeleceu que o partido deveria obter cinco por cento dos votos válidos, em pelo menos sete Estados, e com votação mínima de sete por cento em cada um<sup>129</sup>.

A Emenda Constitucional 25 de 1985 voltou a disciplinar a cláusula de desempenho, reduzindo essa exigência para três por cento do eleitorado, preservando, porém, o mandato dos representantes dos partidos que não tivessem alcançado a votação exigida<sup>130</sup>.

Com a promulgação da CF/88, a cláusula de desempenho foi recepcionada pela nova ordem jurídica e o instituto acabou sendo também disciplinado pela Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096 de 1995), que em seu artigo 13 definiu os seus parâmetros, obrigando os partidos a obterem, pelo menos, cinco por cento dos votos

---

<sup>126</sup> CARVALHO, Kátia. Cláusula de Barreira e Funcionamento Parlamentar, Estudo, Câmara dos Deputados. **Consultoria Legislativa**. 2003, p.2-11.

<sup>127</sup> Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, até março de 2020, o país já possuía 33 (trinta e três) partidos registrados

<sup>128</sup> MELO, Inês Trindade Chaves de. Cláusula de barreira: dos aspectos histórico, constitucional e atual. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**: Rio de Janeiro. 2018. p.25.

<sup>129</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos. Curitiba: Juruá. 2018. p. 263.

<sup>130</sup> MELO, Inês Trindade Chaves de. Cláusula de barreira: dos aspectos histórico, constitucional e atual. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**: Rio de Janeiro. 2018. p.28.

válidos, em um terço dos Estados da Federação e com dois pontos percentuais em cada um<sup>131</sup>.

No ano de 2006, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, o STF julgou as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.1.351-3 e a n.1.354-8, a partir de provocação do Partido Comunista do Brasil (PC do B) e do Partido Socialista Cristão (PSC), julgamento que considerou inconstitucional o artigo 13 da Lei 9.096-95, e, com fundamento na defesa das minorias, excluiu a cláusula de desempenho do sistema eleitoral brasileiro<sup>132</sup>.

O argumento de proteção da representação minoritária no Brasil nos pareceu frágil, uma vez que os interesses suprapartidários e a elevada ingerência econômica no contexto político brasileiro fazem com que, independentemente da cláusula de desempenho, os interesses minoritários sejam praticamente aniquilados<sup>133</sup>.

O atual sistema eleitoral não consegue garantir relevância social às minorias, e os poucos representantes desses segmentos que conseguem se eleger, acabam sendo relegados a uma atuação secundária nas casas legislativas<sup>134</sup>.

A cláusula de desempenho deveria observar a realidade fática do sistema eleitoral em voga, e o percentual a ser alcançado haveria de observar aspectos como o voto obrigatório e os índices de abstenção.

No sistema eleitoral dos Estados Unidos, por exemplo, onde o voto é facultativo e o percentual de abstenções gira em torno de quarenta por cento do eleitorado, uma cláusula de desempenho de três por cento já seria considerada elevada e impeditiva para a manutenção de pequenos partidos<sup>135</sup>.

---

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos**. Juruá. 2018. p. 264.

<sup>133</sup> SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina Rodrigues. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. **Temporalis**, Brasília, ano 12, n. 24, jul./dez. 2012. p. 215-237

<sup>134</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos**. Juruá. 2018. p. 227.

<sup>135</sup> VINHA, Luis Miguel da. A vitória eleitoral de Donald Trump: análise da disfunção institucional. *Revista de Sociologia e Política*. 2017. p. 15.



A partir de 2030, a Emenda Constitucional 97 terá vigência integral, de modo que nas eleições para Câmara dos Deputados, os partidos deverão obter 3% (três por cento) dos votos válidos, em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Além disso, as organizações partidárias deverão obter o percentual mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada unidade eleitoral, e a quantidade mínima de deputados eleitos deverá ser de quinze parlamentares, distribuídos ao menos em um terço das unidades federativas <sup>136</sup>.

As eleições do ano de 2018 registraram um aumento na quantidade de partidos com representação no Congresso Nacional, confirmando que a expansão partidária é uma realidade fática. O número de legendas partidárias com representação, por exemplo, aumentou de vinte e cinco para trinta por cento, em um cenário pouco razoável para uma democracia <sup>137</sup>.

A representação dos interesses de determinados agrupamentos sociais deve estar intimamente ligada a atividade dos partidos políticos, pois etimologicamente “partido” se contrapõe ao vocábulo “inteiro”, e têm como principal finalidade promover o diálogo entre as diferentes visões e concepções políticas.

Os partidos políticos se apresentam como veículos da democracia, já que asseguram a pluralidade de pensamentos da sociedade e através deles que os governos promovem a estabilidade política do país <sup>138</sup>.

Muitos afirmam que a cláusula de desempenho pode acarretar a dispensa de partidos históricos e sustentados em aspectos ideológicos, como o caso do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e a Rede Sustentabilidade, que apesar legenda jovem, representam uma parcela bem definida da sociedade e podem vir a ser extintos pela cláusula de desempenho <sup>139</sup>.

Os críticos da cláusula de desempenho argumentam que o texto da Emenda Constitucional nº 97 vai de encontro aos princípios da liberdade, pluralidade política, igualdade e pluripartidarismo, e que com o cumprimento integral da norma, em 2030,

---

<sup>136</sup> FLEISCHER, David. **Reforma Política no Brasil**: os partidos políticos em questão. Brasília: Universidade de Brasília. 2008. p. 164.

<sup>137</sup> TAVARES, André Ramos. **Constituição do Brasil integrada**. São Paulo: Saraiva. 2011.p.118.

<sup>138</sup> SANTOS, Alexandre Magno Borges Pereira. Democracia e partidos políticos. Jus. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23084/democracia-e-partidos-politicos>. Acesso em 15 maio 2020.

<sup>139</sup> MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2003.p.14.

resultará que apenas as grandes legendas terão acesso aos recursos do fundo partidário <sup>140</sup>.

Não obstante, a cláusula de desempenho é um instrumento de aperfeiçoamento da democracia, uma vez que o princípio da representação está fortemente ligado com a noção de partidos políticos, que devem representar uma parcela razoável da população e não de grupos específicos <sup>141</sup>.

Segundo Canotilho, a liberdade partidária é um conceito inseparável da garantia de igualdade de oportunidade, e para isso o financiamento público seria essencial para assegurar que as entidades públicas promovam um tratamento neutro e tolerante em relação aos partidos políticos <sup>142</sup>.

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos foi estabelecido pela Lei nº 740/1965, e atualmente encontra respaldo na Emenda Constitucional nº 97 e na Lei nº 13.487/2017, que garante recursos públicos para o funcionamento e divulgação dos programas das organizações partidárias <sup>143</sup>.

Trata-se de um instrumento que pretende trazer transparência no uso de recursos públicos e assegurar a autonomia financeira dos partidos, pois acredita-se que a presença desses recursos evita que os candidatos recebam financiamento de pessoas físicas <sup>144</sup>.

O fundo partidário é um mecanismo que garante a difusão de ideias e o debate democrático, e de acordo com o artigo 7º, §2º da Lei 9.096/1995, <sup>145</sup> o seu acesso exige que o partido tenha funcionamento parlamentar, e o parâmetro para essa análise é a Câmara Federal. Além disso, devem ter um mínimo de cinco por cento dos votos válidos em um terço das unidades da Federação, com dois por centos dos votos

---

<sup>140</sup> FLEISCHER, David. **Reforma Política no Brasil**: os partidos políticos em questão. Brasília. Universidade de Brasília. 2008. p. 164.

<sup>141</sup> AGRA, Walber de Moura. A Cláusula de Barreira como Instrumento de Aperfeiçoamento da Democracia. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Santa Catarina, 2013. p.5.

<sup>142</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2002. p.1522.

<sup>144</sup> MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Qualis. 2018. Santa Catarina. p.280.

<sup>145</sup> BARREIROS NETO. Jaime. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015. p.111.

em cada unidade <sup>146</sup>. Por fim, deve ter o seu estatuto registrado no TSE, comprovando assim o seu caráter nacional<sup>147</sup>.

Atualmente, para provar o caráter nacional e ter acesso a esse fundo, o partido deve ter o apoio de eleitores não filiados na proporção de 0,5% dos votos válidos, em um período de dois anos, e esses apoiadores devem estar espalhados em, no mínimo, um terço das unidades da Federação e o mínimo de 0,1% dos eleitores de cada unidade <sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Qualis. 2018. Santa Catarina. p.293.

<sup>147</sup> CARVALHO, Valter Rodrigues de Carvalho. O Caráter Nacional Dos Partidos Políticos No Direito Eleitoral Brasileiro. **Cadernos de Pesquisa em Ciência Política**. Teresina. Disponível em <https://revistas.ufpi.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/3195/1814>. Acesso em: 25. De maio. De 2020.

<sup>148</sup> BRASIL. Lei nº 13.165 de 2015.

#### 4. O ATUAL SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

O Direito Eleitoral é um ramo do direito público,<sup>149</sup> e dentre suas diversas funções está a tutela do direito fundamental ao sufrágio, pois nos termos do artigo 14 da CF/88, a soberania popular é exercida através do sufrágio universal e do voto direto e secreto, com valor igual para todos<sup>150</sup>.

Enquanto instrumento de validação da ocupação de cargos políticos, o Direito Eleitoral tem por finalidade conferir autenticidade às eleições, uma vez que a representação política, e a conseqüente pacificação do exercício do poder político, são premissas do Estado Democrático de Direito<sup>151</sup>.

O princípio da representação é uma das premissas basilares do Estado contemporâneo, e deve haver uma relação de proximidade entre representantes e representados. Uma vez que o eleitor delega uma parte da sua soberania ao eleito, ele precisa se sentir participante das atividades e decisões do seu representante.

O alicerce do sistema eleitoral brasileiro, em seu aspecto formal, está na Constituição Federal, mas também no Código Eleitoral (Lei 4.737/65), na Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95), na Lei das Eleições (Lei 9.504/97) e na Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar 64/90)<sup>152</sup>.

O Brasil adotou como fundamento elementar do poder político a norma contida no parágrafo único, do artigo 1º da CF/88, que estabelece que todo poder emana do povo e por ele pode ser exercido diretamente ou através de representantes eleitos<sup>153</sup>.

---

<sup>149</sup> BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015. p.22.

<sup>150</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

<sup>151</sup> JÚNIOR, Dirley da Cunha. Curso de Direito Constitucional. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p. 721.

<sup>152</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos**. Juruá. 2018. p.189.

<sup>153</sup> CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **O que é o voto distrital**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.p.15.

A representação por eleição é denominada de representação indireta, tendo como premissa a separação dos poderes, pois a sobreposição dos poderes ou sua desarmonia podem ocasionar distorções na representação política e afetar a soberania nacional.

Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, a representação política tem como alicerce a soberania nacional, que se expressa através de candidatos eleitos para manifestar os interesses da nação, proibida qualquer forma de exercício de mandato que represente interesses particulares ou de um grupo social específico<sup>154</sup>.

A representação política no Brasil é monopólio de uma elite dirigente, e vem sendo exercida exclusivamente por membros dos partidos políticos, os quais têm por incumbência a formação de consenso.

Pode-se utilizar como exemplo de consenso no terreno da representação política, políticas públicas em um país onde os níveis de pobreza são elevados e as desigualdades sociais provocam o esgarçamento do tecido social<sup>155</sup>.

O Consenso de Washington foi um movimento de ajuda ao desenvolvimento das democracias tardias da América Latina, visando reduzir o alto grau de desigualdade social da região e ampliar o acesso da população aos direitos civis<sup>156</sup>.

Os partidos políticos não podem se vincular a interesses particulares ou a círculos específicos de eleitores, mesmo porque, nem todo consenso é democrático<sup>157</sup>. O consenso decorrente da democracia populista de massa plebiscitária, por exemplo, não traduz o princípio democrático, não passando de assembleísmo que busca a validação de atos de governo mediante a arregimentação e organização de entusiastas<sup>158</sup>.

---

<sup>154</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2002. p.1522.

<sup>155</sup> Balbachevsky, Elizabeth. **O novo consenso da sociedade brasileira: democracia e igualdade**. São Paulo: Opinião Pública. 2011 p. 11.

<sup>156</sup> BALBACHEVSKY, Elizabeth. **O novo consenso da sociedade brasileira: democracia e igualdade**. São Paulo: **Opinião Pública**. 2011. p. 495.

<sup>157</sup> MONTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira: a crise de representação e os instrumentos para o controle dos mandatos eletivos**. Porto. Juruá. 2018.p.290.

<sup>158</sup> LEIS, Héctor Ricardo. **Populismo e democracia liberal na América do Sul**. Porto Alegre: **Revista Debates**, 2008. p.30.

A formação do consenso deve encontrar respaldo na capacidade de mediar e arbitrar as disputas sociais, mas a baixa vinculação entre os partidos políticos e seus eleitores leva ao descrédito do aparato estatal <sup>159</sup>.

Uma legítima atuação política centrípeta deve ser voltada para a construção de consensos e harmonização social a partir de atores políticos legítimos, uma vez que o hiato na representação política fortalece o debate político centrífugo promovido por setores do campo político extremista <sup>160</sup>.

#### 4.1. O SISTEMA MAJORITÁRIO E O PRINCÍPIO DA INDIVISIBILIDADE DA ELEIÇÃO

Para fins de representação indireta, a CF/88 adotou o sistema eleitoral majoritário para os cargos de presidente, senadores, governadores e prefeitos, e o sistema proporcional para os cargos de deputado federal, deputado estadual e vereador <sup>161</sup>.

Pelo sistema majoritário são eleitos os candidatos que obtiverem a maior quantidade de votos para os cargos de senador e os cargos de chefe do poder executivo em todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), à exceção dos municípios do Distrito federal <sup>162</sup>.

O sistema majoritário opera mediante a eleição de apenas um candidato dentro de uma determinada circunscrição eleitoral, sendo eleito aquele que obtiver quantidade de votos superior à metade dos votos válidos na circunscrição eleitoral.

Face ao princípio da indivisibilidade de chapa, a eleição do presidente implica na efetivação do mandato do vice-presidente que compuser o núcleo da chapa eleitoral, mesmo princípio que impera nas eleições para governador e prefeito <sup>163</sup>.

---

<sup>159</sup> SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 39.

<sup>160</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013. p.131.

<sup>161</sup> MONTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**: a crise de representação e os instrumentos para o controle dos mandatos eletivos. Porto. Juruá. 2018.p.367.

<sup>162</sup> NETO. Jaime Barreiros. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015. p.64.

<sup>163</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. Niterói. Impetus. 2011. p.146.

O princípio da indivisibilidade permite também que cada senador indique dois suplentes para os casos de vacância, conforme previsto no artigo 2º, § 4º da Lei nº 9.504 de 1997 <sup>164</sup>.

Embora os senadores sejam eleitos através do sistema majoritário simples, as eleições para os cargos de presidente, governador e prefeitos com colégio eleitoral superior a duzentos mil eleitores devem obedecer ao sistema de maioria absoluta <sup>165</sup>.

Nas disputas eleitorais para o cargo de prefeito de municípios com menos de duzentos mil eleitores, porém, não pode haver segundo turno, e nesses casos prevalece a regra da maioria simples <sup>166</sup>.

No sistema majoritário adotado no Brasil, se entre o primeiro e o segundo turno ocorrer o falecimento do candidato cabeça de chapa, a regra eleitoral determina que seja convocado o candidato remanescente de maior votação, uma vez que o vice do falecido não permanece na corrida <sup>167</sup>. Nos casos em que for constatada causa de inelegibilidade do candidato a vice, todavia, a chapa não será contaminada e o candidato principal seguirá na disputa <sup>168</sup>.

Para um candidato atingir a maioria absoluta prevista no artigo 77, § 2º da CF/88, a contagem dos votos válidos das eleições majoritárias deve desconsiderar os votos nulos e os votos em branco <sup>169</sup>.

Se houver apenas um candidato para os cargos majoritários, não há necessidade de segundo turno e, uma vez que os votos nulos e brancos não são considerados válidos, o candidato será considerado eleito com cem por cento dos votos <sup>170</sup>.

---

<sup>164</sup> BRASIL. Lei n. 9. 987, de 30 de setembro de 1997. Altera a legislação eleitoral federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em; <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)>. Acesso em: 27 de maio. de 2020.

<sup>165</sup> BARREIROS NETO. Jaime. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015. p.65.

<sup>166</sup> BARREIROS NETO. Jaime. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015. p.65.

<sup>167</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

<sup>168</sup> FURTADO COELHO, Marcus Vinícius. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral**. Rio de Janeiro. Renovar.2010. p.197.

<sup>169</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

<sup>170</sup> BARREIROS NETO. Jaime. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015. p.67.

Digno de nota é o sistema majoritário adotado na Austrália para as eleições da Câmara dos Representantes, pois o Direito Eleitoral desse país utiliza a transferência de votos para assegurar a maioria em um único turno eleitoral.

Utilizando um sistema se caracteriza pela economicidade da disputa, o eleitor australiano, além do voto principal, dá o seu voto a um segundo candidato, voto que será computado no segundo turno para assegurar a maioria absoluta do candidato vencedor<sup>171</sup>.

#### 4.2. O SISTEMA PROPORCIONAL E A REPRESENTAÇÃO DAS MINORIAS

O princípio eleitoral da proporcionalidade é uma ideia atribuída ao Duque de Richmond, que, no ano de 1780, utilizou pela primeira vez a expressão “quociente proporcional”.

Esse sistema, todavia, somente adquiriu destaque no plano internacional a partir do Tratado de Versalhes, que foi um acordo celebrado em 1919 pelas grandes potências após a primeira guerra mundial<sup>172</sup>.

Esse sistema foi adotado pela primeira vez no Brasil pelo Código Eleitoral de 32 (Decreto nº 21.076 de 24 de fevereiro de 1932), o qual foi recepcionado pela Constituição de 1934, adquirindo o “status” de norma constitucional<sup>173</sup>.

No Brasil, os votos brancos sempre foram considerados válidos para fins de cálculo do quociente eleitoral, mas desde o ano de 1997, os votos apolíticos passaram a ser desconsiderados do cálculo eleitoral<sup>174</sup>.

A principal função do sistema proporcional é disciplinar às eleições para os cargos de vereador, deputado estadual e deputado federal, assegurando que os eleitores votem em uma lista aberta, elegendo os candidatos mais votados dentro das chapas eleitorais, desde que eles atinjam o quociente eleitoral<sup>175</sup>.

---

<sup>171</sup> CORDEIRO, Rodrigo Aiache. Sistemas partidários e sistemas eleitorais. Âmbito jurídico. São Paulo. Disponível em <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-65/sistemas-partidarios-e-sistemas-eleitorais/>. Acesso em 20 de abril. De 2020.

<sup>172</sup> SERVA PINTO, Mário. **Problemas da Constituinte**. São Paulo. A Capital. 1933.p. 57.

<sup>173</sup> GOMES, Júlio de Souza; Zamarian, Livia Pitelli. **As constituições do Brasil: análise histórica das constituições e de temas relevantes ao constitucionalismo pátrio**. Birigui: Boreal, 2012. p.51.

<sup>174</sup> BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015. p.71.

<sup>175</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. Niterói. Impetus. 2011. p.145.



Quociente eleitoral é uma equação mediante a qual se extrai o número de votos válidos necessários para que a chapa partidária ocupe uma cadeira na casa legislativa, número que é obtido através da divisão dos votos válidos pelo número de cadeiras da casa legislativa. No cálculo do quociente eleitoral devem ser desconsideradas as frações e aproximados os números de votos obtidos pelo partido.<sup>176</sup>

Como vimos, o quociente eleitoral define o número mínimo de votos que um partido ou coligação partidária deve obter para preencher uma vaga no Poder Legislativo, é preciso levar em conta a quantidade de cadeiras de cada casa legislativa,<sup>177</sup> de modo que, toda vez que o partido ou coligação preenche o número de votos do quociente eleitoral, ele ocupa uma vaga<sup>178</sup>.

À luz da teoria política clássica, enquanto o sistema majoritário tem como fundamento a prevalência da vontade majoritária, o sistema proporcional busca balizar as disputas eleitorais entre os grupos políticos e assegurar que a pluralidade de ideias seja preservada.

Quando esse sistema é confrontado com a realidade política brasileira, todavia, ele se revela ineficaz, como demonstra uma pesquisa realizada pela Confederação Nacional das Indústrias, que demonstrou que 53% dos brasileiros não têm simpatia por nenhum partido político<sup>179</sup>.

É que o sistema proporcional no Brasil não tem conseguido proporcionar uma efetiva representação das minorias, uma vez que os representantes eleitos pelos grupos sociais vulneráveis acabam por integrar o chamado “baixo clero” das casas representativas, a quais são dominadas por bancadas suprapartidárias conservadoras que sobrepujam os interesses dessas minorias<sup>180</sup>.

---

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> Ibid.

<sup>178</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora Getúlio Vargas, 1999. p.15.

<sup>179</sup> PT é o partido preferido por 19% dos brasileiros, diz CNI/Ibope, UOL, Brasília, 13 de maio. de 2018. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/03/13/pt-e-o-partido-preferido-dos-brasileiros-seguido-por-mdb-e-psdb-diz-ibope.htm>. Acesso em: 24 de maio. De 2020.

<sup>180</sup> FLEISCHER, David. **Reforma Política no Brasil**: os partidos políticos em questão. Brasília. Universidade de Brasília. 2008. p. 164.

Outras situações dissonantes com a vontade popular ocorrem nesse sistema, como nos casos em que candidatos com grande quantidade de votos não conseguem se eleger, enquanto postulantes com votações irrisórias acabam ocupando uma vaga no Poder Legislativo.

Este fenômeno ocorre porque o sistema proporcional favorece a figura do “puxador de voto”, um candidato que obtendo uma expressiva votação consegue catapultar a eleição de parlamentares sem representatividade.

Quando isso ocorre, o princípio proporcional é deturpado, e o personalismo se sobrepõe às ideologias partidárias. Durante a corrida eleitoral de 2002, por exemplo, o Deputado Federal Enéas Carneiro foi eleito pelo Partido de Reedificação da Ordem Nacional (PRONA), obtendo 1,57 milhão de votos, e esta significativa quantidade de votos acabou ajudando a eleger mais seis deputados de baixa representatividade.

Talvez por isso a maioria dos países que adotam o sistema proporcional optam pela lista fechada, e apenas o Brasil e a Finlândia adotam o sistema proporcional de lista aberta, um sistema muito criticado por revestir as disputas eleitorais de características pessoais, diminuindo o protagonismo dos partidos políticos <sup>181</sup>.

Além disso, o sistema proporcional de lista aberta apresenta elevado grau de complexidade para o eleitor médio, produzindo inconsistências quanto aos candidatos eleitos, aumentando ainda mais a crise de representação no Brasil.

---

<sup>181</sup>ListaAberta. **Senado** **Notícias.** Brasília. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/lista-aberta>. Acesso em 12 de maio. De 2020.

#### 4.3. PARTIDOS POLÍTICOS E O DEFICIT DE REPRESENTATIVIDADE

A volta do regime democrático e a promulgação da denominada Constituição Cidadã, trouxe para os eleitores brasileiros uma grande esperança de que a cidadania ganhasse novos contornos<sup>182</sup>.

O sistema eleitoral brasileiro possui papel central no estabelecimento das diretrizes republicanas, mas essa premissa não é observada em sua plenitude, visto que o sistema vigente se afasta do ideal de representação popular, de modo que a quantidade de abstenções, votos nulos ou em branco é cada vez maior.

Nas eleições de 2018, por exemplo, oito milhões e seiscentos mil eleitores optaram pelo voto nulo, número que corresponde a 7,4% do eleitorado brasileiro. Os votos em branco representaram 2,1% do eleitorado e um total de 31,3 milhões de eleitores não compareceram às urnas, representando a proporção de 21,3% do total de abstenções<sup>183</sup>.

Considerando os números desta eleição conclui-se que a crise de representação não é circunstancial, uma vez que 42,1 milhões de eleitores simplesmente não escolheram qualquer dos candidatos<sup>184</sup>.

Em dez capitais, as abstenções, votos nulos e brancos foram superiores às votações do primeiro colocado: Porto Alegre (RS), Curitiba (PR), Porto Velho (RO), Campo Grande (Mato Grosso), São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (MG), Cuiabá (MS), Aracaju (SE) e Belém (PA)<sup>185</sup>.

Considerando as eleições para o cargo de Deputado Federal realizadas na Bahia em 2018, os números são ainda maiores, uma vez que ocorreram 379.434 (4,61%) votos em branco, 883.586 (10,73%) votos nulos e 2.154.937 (20,74%) de abstenções, ou seja, 36,08% dos eleitores baianos não escolheram nenhum candidato para a Assembleia Legislativa do Estado da Bahia<sup>186</sup>.

---

<sup>182</sup> SILVESTRE KIEREEZ- Marlon- A Crise Da Democracia Representativa no Brasil- 2016- <file:///C:/Users/Heron/Downloads/61967-291879-3-PB.pdf>- Acesso em 01. Abr. 2018.

<sup>183</sup> MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Qualis. 2018. Santa Catarina. p.236.

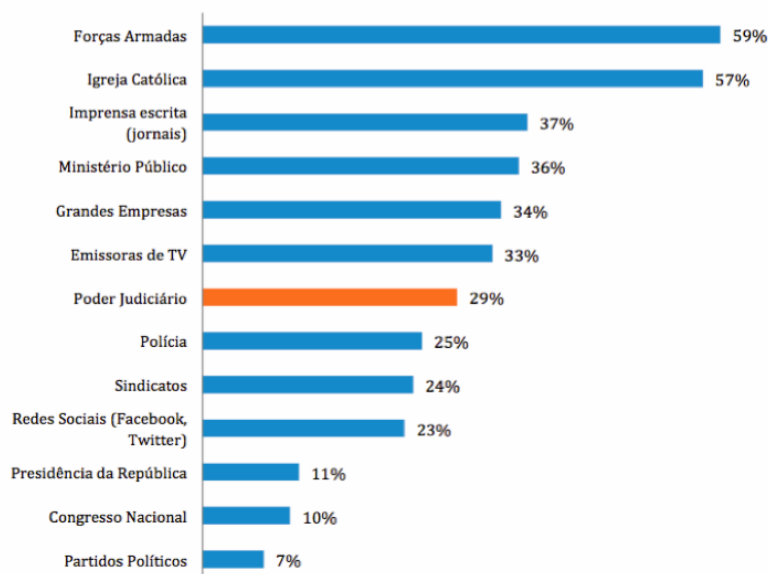
<sup>184</sup>Apuração Eleições 2018. UOL. São Paulo. Disponível em <https://placar.eleicoes.uol.com.br/2018/1turno/ba/apuracao-no-estado/>. Acesso em 24 de maio. De 2020.

<sup>185</sup> Ibid.

O elevado índice de votos nulos, em branco e abstenções demonstra que o atual sistema representativo político brasileiro não dialoga com a população, e o desinteresse também se observa na participação política e no lançamento de novas candidaturas, de modo que a atividade política vem sendo entendida como uma atividade oligárquica de pouca inserção social.

Decorridos pouco mais de 30 anos da elaboração do texto constitucional, é possível constatar que crise de representação política continua a crescer, como mostra o Relatório ICJBrasil da FGV, Escola de Direito de São Paulo, no 1º Semestre/2016, que mediu os índices de confiança das instituições brasileiras.<sup>187</sup>

#### CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES



Fonte: FGV - ICJ Brasil 1º semestre/2016

A pesquisa demonstra que a presidência da República, o Congresso Nacional e os partidos políticos são as instituições com menos legitimidade entre a população, o que exige uma profunda reflexão da classe política.

<sup>187</sup> Relatório ICJBrasil da FGV, Escola de Direito de São Paulo, no 1º Semestre/2016

O Congresso Nacional, por exemplo, é dominado por bancadas suprapartidárias que atendem aos interesses de círculos eleitorais específicos, a exemplo das bancadas do agronegócio, evangélica, da segurança pública, da saúde e sindical <sup>188</sup>.

Em razão disso, vem crescendo o debate para a superação do sistema proporcional para a eleição dos representantes das casas legislativas, uma vez que esse sistema não consegue refletir os anseios democráticos da população, o que tem levado ao perigoso descrédito da classe política brasileira <sup>189</sup>.

#### 4.4. MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2017: UMA MUDANÇA PARA DEIXAR TUDO COMO ESTÁ

A Lei nº 13.488/2017, embora seja conhecida como uma minirreforma eleitoral, não promoveu uma mudança significativa no Direito Eleitoral brasileiro, que continua a promover o mesmo sistema proporcional de lista aberta para as eleições parlamentares.

Não obstante, ocorreram alguns avanços dignos de nota, como a exigência de que, a partir da legislatura de 2022, na eleição de deputado federal, os partidos deverão obter o percentual de 1.5% (um e meio por cento) em pelo menos um terço das unidades federativas, com pelo menos, 1% (um por cento) dos votos válidos em cada. Além disso o partido deve eleger pelo menos nove deputados federais em um terço das unidades da federação <sup>190</sup>.

Para a legislatura sequente, os parâmetros serão ainda maiores, e os partidos deverão obter o percentual de no mínimo, 2% (dois por cento) nas eleições para deputado federal, espalhados em um terço das unidades da Federação e com 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas. O partido somente ultrapassará a

---

<sup>188</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos**. Juruá. 2018. p. 237.

<sup>189</sup> BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo. Ática. 2003. p.24.

<sup>190</sup> BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE. 2020. Cláusula de barreira será aplicada a partir do dia 1º de fevereiro de 2019. Disponível em <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 27 de abril. De 2020.

cláusula de desempenho se eleger pelo menos onze deputados federais em um terço das unidades da Federação <sup>191</sup>.

Para a legislatura de 2026, os partidos deverão observar cláusula de 2,5% (dois e meio por cento) para as eleições à Câmara dos Deputados, distribuídos em um terço das unidades da Federação, com obtenção mínima de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos ou a eleição de treze parlamentares em um terço das unidades da Federação <sup>192</sup>.

Outra inovação dessa minirreforma política foi a introdução da regra dos dez por cento do quociente eleitoral, que visa diminuir a influência dos “puxadores de votos” nas eleições proporcionais, a partir da redução a preponderância do desempenho eleitoral de um único candidato <sup>193</sup>.

Importante destacar que até então o sistema eleitoral permitia a eleição de candidatos com votação inexpressiva, como ocorreu na disputa para deputado federal de 2002, quando o candidato Vanderlei Assis de Souza foi eleito com apenas 275 votos <sup>194</sup>.

A minirreforma política estabeleceu, nos artigos 4º e 108 da Lei 13.165/15, que o candidato só poderá ocupar uma vaga por meio da transferência de votos se obtiver uma votação mínima de dez por cento do quociente eleitoral <sup>195</sup>.

Este quociente é obtido dividindo-se os votos válidos de cada eleição proporcional pelo número de vagas em disputa, modificando a regra anterior que exigia apenas que o partido conseguisse o número de votos que atingisse o quociente. A partir de agora, o cálculo deixa de ser feito pela sigla e passa a ser individual.

---

<sup>191</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos. Juruá. 2018. p. 278.

<sup>192</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos. Juruá. 2018. p. 278

<sup>193</sup> VITAL, Danilo. Supremo mantém regra que exige 10% do quociente eleitoral para eleição. **Conjur**, Brasília, 4 de março. de 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-mar-04/supremo-mantem-regra-suprime-puxadores-votos>. Acesso em: 19 de março. de 2020.

<sup>194</sup> LINHARES, Carolina. Eleição proporcional levou deputado à Câmara com 275 votos em 2002, São Paulo, 20 de jun. de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/10/veja-diferencas-entre-voto-nulo-voto-em-branco-e-voto-na-legenda.html>>. Acesso em: 11 de junho. De 2020.

<sup>195</sup> VITAL, Danilo. Supremo mantém regra que exige 10% do quociente eleitoral para eleição. **Conjur**, 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-mar-04/supremo-mantem-regra-suprime-puxadores-votos>. Acesso em: 20. De abril, de 2020.

Esta regra foi desafiada em sede de controle concentrado no STF por provocação do Partido Ecológico Nacional (PEN), que alegou que esta norma prejudicava a representação das minorias, tendo o STF decidido pela constitucionalidade desta norma, que continua válida em nosso ordenamento jurídico<sup>196</sup>.

Existem soluções para que o direito de representação de minorias políticas não seja afastado do sistema eleitoral, já que a Emenda Constitucional nº 97 garantiu que o mandato eletivo dos atuais parlamentares seja preservado, mesmo nos casos em que o partido não tenha superado os percentuais mínimos. Nessas situações, o parlamentar pode optar por uma nova sigla a fim de exercer às suas funções<sup>197</sup>.

Outra opção considerada por parte da doutrina eleitoral consiste na permissão de um percentual mínimo de candidaturas avulsas, instituto admitido na maioria dos países democráticos e que existiu no Brasil por quatro séculos<sup>198</sup>.

É importante destacar que a obrigatoriedade de filiação partidária como condição de elegibilidade somente foi instituída no Brasil em 1945, em pleno período autoritário, através da Lei Agamenon<sup>199</sup>.

Os precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), no entanto, entendem que negar o direito as candidaturas avulsas viola o direito fundamental ao voto<sup>200</sup>.

A PEC 350/2017, apresentada pelo então deputado federal João Derly (REDE-RS), visa a reintrodução das candidaturas avulsas no Direito Eleitoral brasileiro, preconizando um percentual mínimo dessas candidaturas na circunscrição eleitoral. Essa proposta, todavia, foi rejeitada pelo Congresso Nacional, pois muitos entendem que as candidaturas avulsas provocariam um problema de governabilidade, por enfraquecer os partidos políticos, que são o núcleo essencial da democracia representativa.

---

<sup>196</sup> TAVARES, André Ramos, **Constituição do Brasil integrada**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 118.

<sup>197</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos**. Juruá. 2018. p. 263.

<sup>198</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.238.853. Disponível em:

<sup>199</sup> FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. Candidaturas avulsas e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Consultor Jurídico, 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-12/marcelo-peregrino-candidaturas-avulsas-sistema-interamericano-direitos-humanos>>. Acesso em: 7 de junho. de 2020.

<sup>200</sup> Ibid.

## 5. OS FUNDAMENTOS DO SISTEMA DISTRITAL MISTO

Na antiguidade, as primeiras democracias foram diretas, como em Atenas e outras cidades gregas, onde o povo se reunia nas praças para a tomada de decisão política.

Nessas democracias diretas apenas as pessoas com título de cidadão tinham direito de votar e ser votado, uma vez que mulheres, escravos e mestiços eram proibidos de participar da vida pública<sup>201</sup>.

Com o advento do Estado de Direito, a democracia passou a ser representativa - a titularidade do poder político passa a ser exercida por um corpo especializado - e o conceito de legitimidade tornou-se nuclear para o debate democrático.

Para aferir se esta legitimidade está sendo respeitada ou não, entender o seu conceito é imprescindível. Weber e Kelsen, por exemplo, entendem que a coerção é o elemento central da legitimidade, enquanto Luhmann rechaça a ideia de coerção em favor da ideia de consenso<sup>202</sup>.

Para Habermas, a legitimidade consiste na aceitação racional dos atos praticados pelo Estado,<sup>203</sup> ao passo que Paulo Bonavides entende a legitimidade como manifestação de consentimento e obediência das prescrições estatais<sup>204</sup>.

O vocábulo legitimação não expressa o mesmo significado de legitimidade, e refere-se ao cumprimento do Direito, de modo que é possível inferir que a baixa representatividade dos partidos políticos pode ensejar o déficit de legitimação do Estado<sup>205</sup>.

---

<sup>201</sup> MULLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 63.

<sup>202</sup> GORENDER, Jacob. Coerção e consenso na política. São Paulo: **Scielo**. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141988000300004](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141988000300004)>. Acesso em: 25 de junho. de 2020.

<sup>203</sup> BARRETO, Lucas Hayne Dantas, Legitimidade do ordenamento jurídico: entre Kelsen e Habermas. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22283/legitimidade-do-ordenamento-juridico-entre-kelsen-e-habermas>>. Acesso em: 25 de junho. de 2020.

<sup>204</sup> BONAVIDES, Paulo. **Jurisdição constitucional e legitimidade** (algumas observações sobre o Brasil). São Paulo. 2004. Disponível em [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000200007](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200007). Acesso em: 25. De maio. De 2020.

<sup>205</sup> BARREIROS NETO, Jaime.. Democracia Deliberativa e Reforma Política no Brasil: Tendências e Possibilidades. **Brasil Jurídico**, 2015 Acesso em: 15 de abril. De 2020. Disponível em



A fragilidade na representação partidária é evidente em nosso sistema, visto que o eleitor brasileiro atribui muita importância ao personalismo nas disputas eleitorais.

A fragilidade das representações partidárias ainda é uma das maiores lacunas a ser superada pelo nosso Direito Eleitoral, já que no atual sistema uma figura política carismática pode ingressar, de um dia para o outro, em uma organização partidária pouco expressiva, e transformá-la em uma grande bancada do Congresso Nacional.

Além disso, no atual sistema proporcional de lista aberta existe uma escassez de informações sobre as propostas dos candidatos, e essa ausência de diálogo entre os partidos políticos e o eleitorado aumenta ainda mais a crise de representação, favorecendo ao crescimento de propostas radicais antidemocráticas<sup>206</sup>.

No sistema proporcional, a apresentação dos candidatos pelos partidos políticos em lista aberta tem se mostrado ilegítimo, de modo que muitos advogam por uma mudança constitucional para o sistema distrital misto de lista fechada<sup>207</sup>.

Várias propostas de reforma política estão atualmente em discussão no Congresso Nacional e elencam pelo menos três modelos de sistema eleitoral, que embora tenham nomenclaturas que possam sugerir proximidade, possuem diferenças substanciais.

### 5.1. O SISTEMAS DISTRITÃO E O SISTEMA DISTRITAL PURO

No sistema eleitoral conhecido como distritão ou sistema de voto único intransferível, cada município ou Estado é considerado uma única circunscrição eleitoral, e nelas vão se eleger apenas os candidatos mais votados, até completar o número de cadeiras da casa legislativa<sup>208</sup>. Este sistema impede os “puxadores de

---

<https://brasiljuridico.com.br/artigos/democracia-deliberativa-e-reforma-politica-no-brasil--tendencias-e-possibilidades.-por-jaime-barreiros>.

<sup>206</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas. p.21.

<sup>207</sup> FURTADO COÊLHO, Marcus Vinícius. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral**. Rio de Janeiro. Renovar.2010. p.201.

<sup>208</sup> BOSCO, Gian Paolo. O sistema eleitoral e a proposta de modificação do modelo eleitoral brasileiro. **Âmbito Jurídico**. Disponível em: < <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-166/o-sistema-eleitoral-e-a-proposta-de-modificacao-do-modelo-eleitoral-brasileiro/>>. Acesso em: 25 de junho. de 2020.

votos”, que no sistema atual acabam contribuindo com a eleição de candidatos com votação inexpressiva<sup>209</sup>.

A luz do artigo 86 do Código Eleitoral, o princípio majoritário é aplicado também nas eleições de deputado federal e estadual, de modo que o distrito eleitoral passa a coincidir com o território dos Estados, enquanto nas eleições para o legislativo municipal, o distrito eleitoral coincide como o território do respectivo município<sup>210</sup>.

No sistema distrital puro, a circunscrição eleitoral é dividida em vários distritos menores e os candidatos mais votados em cada distrito são eleitos por maioria simples, ou seja, todas as eleições são majoritárias e os vencedores ocupam as cadeiras que lhes são destinadas na respectiva casa legislativa<sup>211</sup>.

A crítica feita à adoção do sistema eleitoral distrital puro é que ele pode impor uma ditadura da maioria, uma vez que a eleição majoritária, sendo uma eleição de consenso, a conformação dessa maioria se dá a partir dos valores médios da sociedade.

Essa é a principal desvantagem do sistema distrital puro, já que uma eleição exclusivamente majoritária para deputados federais, distritais, estaduais e vereadores poderia afastar a pluralidade nas representações<sup>212</sup>.

Existe ainda o risco do denominado *gerrymandering*, fenômeno político que ocorre em países que adotam esse sistema eleitoral, como os Estados Unidos, onde os distritos eleitorais podem ser definidos para favorecer ou prejudicar um determinado grupo étnico, linguístico, religioso, social ou político-partidário.<sup>213</sup>

Os argumentos favoráveis ao voto distrital nos parecem consistentes, pois pelo critério distrital, os partidos políticos podem ampliar a sua atuação para todo o

---

<sup>209</sup> SIQUEIRA DE AZEVEDO, Ana Carolina. Os Sistemas Eleitorais Brasileiros, a Crise do modelo Proporcional e as Atuais Propostas em Voga: uma Análise à Luz do Conceito de Democracia. Rio de Janeiro. Universidade Federal Fluminense. p.39.

<sup>210</sup> TAVARES, André Ramos. **Constitucionalismo**: os desafios do terceiro milênio. Belo Horizonte: Fórum, 2008.p.33.

<sup>211</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**: A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos. Juruá. 2018. p. 371.

<sup>212</sup> SOBREIRA NETO, Armando Antônio. **Direito eleitoral**: teoria e prática. Curitiba: Juruá, 2008.p.41.

<sup>213</sup> SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**: tipos, efeitos jurídicos-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 44.

território nacional,<sup>214</sup> permitindo que debate político integre um eixo de maior razoabilidade e se concentre mais as disputas entre a esquerda moderada e a direita liberal<sup>215</sup>.

O principal entrave para a adoção do sistema distrital puro no Brasil é o pluralismo político e o pluralismo partidário previstos na CF/88, princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, que visam a proteção das diferentes ideologias existentes em nossa sociedade<sup>216</sup>.

O artigo 17 da CF/88 prevê o pluralismo partidário, que visa garantir que as diversas ideologias políticas estejam representadas nas casas legislativas, pois a pluralidade de partidos políticos é o melhor meio para assegurar a representação das mais diversas convicções ideológicas contidas na sociedade<sup>217</sup>.

A proliferação de partidos, por outro lado, dificulta a formação de uma maioria parlamentar que permita a execução de programas de governo, já que esta proliferação faz com que nenhum partido consiga obter uma maioria que ofereça estabilidade ao governo.

A completa exclusão da proporcionalidade possivelmente pode reverberar na ausência de representatividade das minorias ideológicas nas esferas de poder,<sup>218</sup> já que a adoção do sistema distrital puro no Brasil significaria a imposição pura e simples da vontade majoritária em detrimento dos interesses minoritários<sup>219</sup>.

Não obstante, a coexistência de partidos políticos, ainda que deva ser equilibrada, a fim de resguardar os interesses minoritários, ela não pode servir de estuário para ideologias antidemocráticas ou sem representatividade, porque isso provocaria o esvaziamento do Estado Democrático de Direito<sup>220</sup>.

---

<sup>214</sup> RABAT, Márcio Nuno. **Sistema Eleitoral Majoritário** (Voto Distrital). Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. p.4.

<sup>215</sup> BARROSO, Luis Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 3, jul./set.2006.p.314.

<sup>216</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**, A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos. Juruá. 2018.p. 362.

<sup>217</sup> VIEIRA, Alberto de Lima. Partidos políticos e os sistemas eleitorais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Org.). **Direito constitucional: Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 866.

<sup>218</sup> KNEIPP, Bruno Burgarelli Albergaria. **A pluralidade de partidos políticos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 25.

<sup>219</sup> BARREIROS NETO. Jaime. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015. p.79.

<sup>220</sup> JÚNIOR. Dirley da Cunha. Curso de Direito Constitucional. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p. 721.

## 5.2. O SISTEMA DISTRITAL MISTO E O VOTO NA LEGENDA

Existem dois modelos de sistema distrital misto: o modelo alemão, caracterizado pela valorização da proporcionalidade, e o sistema mexicano, que valoriza o voto majoritário <sup>221</sup>.

Em 1949, a Alemanha foi o primeiro país a adotar o sistema distrital misto, e este modelo ainda é a maior referência, ao passo que o México adotou esse sistema em 1963. Durante a década de 1990, países como a Itália, Hungria, Nova Zelândia, Venezuela, Bolívia e Filipinas também passaram a adotar o sistema distrital misto <sup>222</sup>.

Evidenciadas as lacunas e virtudes dos sistemas majoritário e proporcional, a doutrina admite a possibilidade de um sistema híbrido,<sup>223</sup> onde a subdivisão em distritos caminhará passo a passo com o sistema proporcional de lista fechada, levando em conta a proporcionalidade da circunscrição eleitoral.

O sistema distrital misto adotado pela Alemanha admite dois votos: no primeiro voto (*Ertstimme*), o eleitor vota nominalmente no candidato de sua preferência, a partir de uma lista fechada de candidatos escolhidos pelo partido, sendo eleito o candidato mais votado no distrito <sup>224</sup>.

O eleitor, porém, tem direito a um segundo voto (*Zweitstimme*), onde poderá escolher a legenda da sua preferência, de modo que a quantidade dos votos recebidos pela legenda, isto é, pelo partido ou coalizão, determinará o número de cadeiras a ser preenchidas na casa legislativa <sup>225</sup>.

O parlamento alemão é composto pelo número de, pelo menos, 598 deputados, metade eleita por voto nominativo e metade pelo sistema proporcional, de modo que pelo menos 299 deputados são eleitos de forma majoritária dentro dos distritos, enquanto os demais são eleitos mediante uma lista de candidatos pré-estabelecida pelo partido <sup>226</sup>.

---

<sup>221</sup> BARREIROS NETO. Jaime. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015. p.80.

<sup>222</sup> VOGEL, Luiz Henrique. **O sistema proporcional de lista preordenada**. Câmara dos Deputados. Brasília. 2011. p.9.

<sup>223</sup> SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídicos-políticos e aplicação ao caso brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999. p.41.

<sup>224</sup> BARREIROS NETO. Jaime. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015. p.80.

<sup>225</sup> CINTRA, Antônio Octávio. O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro. Brasília: **Consultoria Legislativa**, 2000. p.7.

<sup>226</sup> BARREIROS NETO. Jaime. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015. p.80.

O modelo alemão é um exemplo de sucesso do sistema distrital misto, pois assegura que metade das vagas parlamentares sejam ocupadas por parlamentares específicos, isto é, aqueles que foram eleitos de forma nominal, enquanto a outra metade será ocupada por parlamentares gerais, isto é, por aqueles que foram indicados pelo partido<sup>227</sup>.

Nesse sistema, os parlamentares específicos são eleitos pelo voto majoritário no distrito, enquanto os parlamentares gerais ocupam as cadeiras mediante lista fechada através do sistema proporcional<sup>228</sup>.

O voto na legenda pode se constituir em um mecanismo de fortalecimento dos partidos políticos e balizar do debate político em torno das ideologias e dos programas partidários, ensejando maior responsabilidade dos eleitos, já que a proximidade dos eleitores permite um maior controle das atividades dos parlamentares.

Os defensores do sistema distrital puro, todavia, argumentam que a adoção do voto distrital misto resolverá apenas parte do problema, podendo acarretar três consequências negativas: a manutenção do “status quo”, a diminuição da representação dos partidores menores e o estreitamento do quadro político<sup>229</sup>.

Hans Kelsen, no entanto, era um entusiasta do voto proporcional no sistema distrital misto, por entender que ele cumpre melhor o ideal democrático, e dentre os seus aspectos positivos, está a possibilidade de representação das minorias e a consagração da pluralidade nas casas parlamentares<sup>230</sup>.

O sistema distrital misto é a combinação do sistema majoritário com o sistema proporcional, assegurando ao eleitor o direito a dois votos, um para cada modelo eleitoral, fazendo com que as vagas sejam preenchidas por ambos sistemas.

O sistema majoritário pode adotar o modelo de distritos uninominais, onde apenas o candidato mais votado é eleito, e o modelo de distritos plurinominais, onde são eleitos mais de um candidato por distrito.

---

<sup>227</sup> CINTRA, Antônio Octávio. O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro. Brasília: **Consultoria Legislativa**, 2000. p.7.

<sup>228</sup> BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015. p.80.

<sup>229</sup> BARROSO, Luis Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n.3,jul./set.2006.p.314.

<sup>230</sup> KELSEN, Hans. Teoria geral do direito e do estado. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990. p. 287.

### 5.3. SISTEMAS DISTRITAIS MISTOS DEPENDENTES E INDEPENDENTES

O sistema distrital misto pretende absorver o melhor dos dois sistemas, embora existam níveis e fórmulas distintos, como os que dividem esse sistemas em dependentes e independentes <sup>231</sup>.

No sistema distrital misto independente, a eleição majoritária e a proporcional são realizadas de forma paralela, um modelo em que predomina a superposição, onde não existe qualquer influência no resultado de uma eleição sobre a outra <sup>232</sup>.

No sistema distrital misto dependente existe um vínculo de correspondência entre as duas eleições, um modelo em que predomina a correção, onde existe uma interdependência entre as eleições majoritária e proporcional, já que esta pode ser utilizadas para corrigir eventuais distorções do sistema majoritário.

O sistema eleitoral alemão, todavia, adota um mecanismo *sui generis* para garantir a proporcionalidade do pleito, permitindo inclusive que o número de cadeiras do Parlamento (*Bundestag*) possa ser aumentado a fim de assegurar a proporcionalidade do sistema <sup>233</sup>.

Nesse modelo de correção, sempre que um partido político elege mais representantes nos distritos do que a proporção assegurada pelas listas, ocorre um aumento automático do número de cadeiras, a exemplo do que ocorreu nas eleições de 2013, em que a quantidade de parlamentares superou o número oficial de 598 cadeiras e totalizou 630 deputados <sup>234</sup>.

---

<sup>231</sup> SETTE, Lara Azevedo. A reforma de 1993 do Sistema Político Italiano: uma reflexão para o caso brasileiro. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. p.8.

<sup>232</sup> BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015. p.79.

<sup>233</sup> CINTRA, Antônio Octávio. O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro. Brasília: **Consultoria Legislativa**, 2000. p.3.

<sup>234</sup> CINTRA, Antônio Octávio. **O Sistema Eleitoral Alemão Como Modelo Para a Reforma do Sistema Eleitoral Brasileiro**. Brasília. Câmara dos Deputados. p.8.

A regra visa assegurar que a proporcionalidade continue a ser observada sem que ocorra uma redução de cadeiras, embora se acredite que a adoção desse sistema de correção no Brasil, face a sua complexidade, pode não ser devidamente compreendido pelo eleitorado<sup>235</sup>.

O sistema com superposição é o mais comum entre os sistemas independentes, onde o eleitor escolhe os dois candidatos de maneira independente, não havendo qualquer vínculo entre o sistema majoritário e o sistema proporcional.

#### 5.4. A DIVISÃO DOS DISTRITOS E O ESTREITAMENTO DA RELAÇÃO DO PARLAMENTAR COM OS SEUS ELEITORES

Em linhas gerais, o voto distrital misto busca compatibilizar os sistemas majoritário e o proporcional, permitindo que eles sejam utilizados para a composição das casas legislativas, o que confere maior poder de decisão ao eleitor<sup>236</sup>.

Embora nenhum sistema seja isento de deturpações, o Brasil é um país que possui um poderoso instrumento contra fraudes eleitorais, que é o voto eletrônico, que permite a Justiça Eleitoral apurar os resultados das eleições em tempo recorde, a partir da identificação biométrica dos eleitores.

Caso o Brasil adote o sistema distrital misto, a Justiça Eleitoral deve ter a competência para a determinar os distritos eleitorais, reduzindo os riscos de distorções como o *gerrymandering*.

Luís Roberto Barroso defende a adoção de distritos eleitorais para fins de obtenção de uma maioria capaz de neutralizar propostas políticas mais radicais, pois este é um ponto ao qual deve-se reservar grande atenção e ressalvas, pois assistimos no plano político internacional um crescimento exponencial do espectro político da extrema-direita nacionalista.<sup>237</sup>

---

<sup>235</sup> ROMÃO, Maurício. O sistema distrital misto. Maurício Romão, 2011. Disponível em: <<http://mauricioromao.blog.br/o-sistema-distrital-misto/>>. Acesso em: 9 de junho. de 2020.

<sup>236</sup> BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015. p.80.

<sup>237</sup> BARROSO, Luis Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 3, jul./set.2006.p.314.

A divisão eleitoral por distritos pode fomentar a expressão dos partidos políticos, reduzindo o isolamento destes em determinadas localidades da Federação, evitando que ações isoladas dos seus diretórios acabem prevalecendo contra a vontade dos eleitores.

Ao vincular os eleitores aos candidatos, o sistema distrital misto fortalece a inserção dos partidos políticos em todo o território nacional, sem afastar o direito de representação das minorias.

Além disso, a divisão em distritos eleitorais possibilita uma maior representatividade dos deputados e vereadores,<sup>238</sup> já que a eleição de apenas um representante por distrito permite o estreitamento da relação entre o representante e o eleitor, que poderá fiscalizar mais de perto o mandato parlamentar.

Essa fiscalização seria posta em prática porque os eleitores teriam mais ferramentas de controle, uma vez que o representante eleito no distrito guarda um vínculo programático com a maioria eleitoral<sup>239</sup>.

O sistema distrital misto fortalece os principais partidos políticos, pois a eleição de candidatos nominativos aliada ao voto em lista fechada fará com que legendas pouco representativas não tenham fôlego para protagonizar relevantes papéis nas consultas eleitorais. Além disso, a consagração dos distritos como centro de influência pode favorecer ao surgimento de novas lideranças locais<sup>240</sup>.

Outra característica positiva do sistema distrital misto são os custos reduzidos de campanha, algo que é muito importante em um momento de crise econômica como esse, em que os índices de desemprego atingem números preocupantes.

O argumento de representação das minorias pode soar de modo frágil para a manutenção do atual sistema proporcional, que imerso em distorções e inconsistências, não assegura qualquer unidade ideológica entre os partidos políticos. No sistema distrital misto, a eleição é majoritária, mas o candidato é distrital, e que por isso precisa apresentar com clareza as suas propostas<sup>241</sup>.

---

<sup>238</sup> SILVA, Icléa Hauer. **O voto distrital**. Rio de Janeiro:UFRJ, Faculdade de Direito, 1985.p.59.

<sup>239</sup> CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **O voto distrital no Brasil**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1975.p.342.

<sup>240</sup> CORREIA, Oscar Dias. **Voto distrital**. In: Cavalcanti, Themioscles Brandão (Org.). **O voto distrital no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.p.342.

<sup>241</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Reforma Política no Brasil: Os consensos possíveis e o caminho do meio**. Brasília. 2012. p.10.



## 5.5. LISTA FECHADA E O FORTALECIMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Embora a ideologia seja o substrato concreto da construção partidária, a pulverização das organizações políticas no Brasil faz com que o aspecto ideológico acabe sendo deixado de lado em favor de interesses fisiológicos.

Muitos advogam pela substituição do sistema proporcional em lista aberta pelo sistema distrital misto com lista fechada como solução para esse problema da pulverização,<sup>242</sup> uma vez que o voto em lista fechada permite que o debate político seja embasado em aspectos ideológicos e programáticos, o que fortalece os partidos políticos<sup>243</sup>.

A maioria das pesquisas que analisam a dimensão interpartidária das disputas eleitorais, demonstram que o enfoque intrapartidário diz respeito ao modo como o partido apresenta os seus candidatos ao eleitor: em lista preordenada fechada, em lista preordenada flexível ou em lista aberta.

África do Sul, Argentina, Bulgária, Costa Rica, El Salvador, Espanha, Honduras, Israel, Moçambique, Nicarágua, Portugal, República Dominicana, Romênia, Turquia e Uruguai são países que adotam lista preordenada fechada,<sup>244</sup> ao passo que países como Alemanha, Bolívia, Coreia, Geórgia, Japão, Hungria, Rússia e Nova Zelândia adotam parcialmente o sistema de lista fechada<sup>245</sup>.

Em contraposição aos interesses particularistas presentes nos sistemas distritais majoritários e proporcionais de lista aberta, o estabelecimento de lista

---

<sup>242</sup> BARROSO, Luis Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. Disponível em: [http://institutoideias.org.br/pt/projeto/sistema\\_partidario.pdf](http://institutoideias.org.br/pt/projeto/sistema_partidario.pdf). Acesso em 11.set.2020. Material da 2ª aula da Disciplina Temas Atuais e Princípio de Direito Eleitoral, ministrada no Curso de Pós-Graduação TeleVirtual em Direito Eleitoral – Anhaguera-Uniderp/ REDE LFG – IDP, p. 12.

<sup>243</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Reforma Política no Brasil: Os consensos possíveis e o caminho do meio.** Brasília. 2012. p.9.

<sup>244</sup> Por que tantos políticos agora defendem voto em lista fechada – e o que isso tem a ver com a Lava Jato?. **BBC Brasil.** Brasília. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39323432>. Acesso em 12 de maio. De 2020.

<sup>245</sup> CINTRA, Antônio Octávio. **O Sistema Eleitoral Alemão Como Modelo Para a Reforma do Sistema Eleitoral Brasileiro.** Brasília. Câmara dos Deputados. p.3.

preordenada motiva que o candidato represente interesses de cunho universal, voltados para reivindicações coletivas.

A maioria dos deputados eleitos pelo sistema eleitoral brasileiro sequer atingem o quociente eleitoral nominal, embora o personalismo seja determinante no contexto eleitoral brasileiro, que valoriza muito pouco conteúdo partidário nas campanhas.

Outro fator relevante acerca do sistema distrital misto de lista fechada expressa-se na redução dos custos de campanha, uma vez que o sistema de lista aberta favorece o acirramento da disputa entre os candidatos do mesmo partido, com o conseqüentemente aumento dos custos de campanha.

Segundo dados do TSE, nas eleições para a Câmara dos Deputados de 2002, foram gastos R\$ 189,6 milhões pelos partidos políticos<sup>246</sup>. Nas eleições ocorridas em 2010, os números aumentaram em 479% e atingiram o valor R\$ 908,2 milhões. Nas eleições de 2010, 369 dos 513 deputados eleitos estavam entre os que mais gastaram em seus estados<sup>247</sup>.

Nas eleições de 2018, os deputados federais eleitos declaram gastos de R\$ 583,3 milhões, números que são sensivelmente menores do que nas duas eleições anteriores<sup>248</sup>.

É possível considerar a decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/2015 como fator decisivo para a redução desses custos, pois nesta ADI, o controle concentrado de constitucionalidade foi aplicado para declarar a inconstitucionalidade do financiamento das campanhas eleitorais por pessoas jurídicas de direito privado<sup>249</sup>.

---

<sup>246</sup> BRASIL. Contas de campanha eleitoral - eleições 2002. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/prestacao-de-contas/contas-de-campanha-eleitoral-eleicoes-2002>. Acesso em: 12 maio 2020.

<sup>247</sup> Ibid.

<sup>248</sup> BRASIL. **Contas de campanha eleitoral - eleições 2018**. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2018/prestacao-de-contas/contas-de-campanha-eleitoral-eleicoes-2018>. Acesso em: 12 de maio. De 2020

<sup>249</sup> BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Processo Eleitoral. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Financiamento de campanha. ADI nº 4.650/2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>. Acesso em: 9 de junho. de 2020.

A maioria dos ministros do STF entendeu que a medida seria capaz de diminuir a influência do poder econômico nas eleições e reforçar a soberania popular, embora o custo eleitoral no Brasil continue extremamente elevado.

No sistema distrital misto de lista fechada, a Justiça Eleitoral deve analisar apenas as contas dos partidos políticos no lugar de milhares de contas individuais, racionalizando os custos e a fiscalização da campanha, e reduzindo a relevância dos recursos financeiros na busca do êxito eleitoral.

É muito comum observar partidos políticos que optam por conferir maior tempo no horário de propaganda eleitoral gratuita aos candidatos de maior relevância e possibilidade de sucesso eleitoral, o que desequilibra a disputa.

Como não existe um sistema eleitoral perfeito, o sistema distrital poderá acarretar que em regiões de menor densidade demográfica, os distritos possam ficar muito grandes, aumentando os custos de campanha.

Os críticos do método da lista fechada afirmam que no Brasil os eleitores não filiados aos partidos políticos teriam pouco poder de decisão neste sistema, diferentemente da Argentina, que adota a fórmula da lista fechada, mas em 1999 contabilizava 8.137.809 pessoas filiadas a partidos políticos<sup>250</sup>.

Como solução para a baixa participação dos eleitores não filiados na escolha da lista, alguns defendem um sistema distrital misto de lista flexível, que concentra características tanto da lista aberta quanto da lista preordenada.

Nele os partidos políticos apresentam uma lista preordenada, mas os eleitores podem optar por subverter esta disposição, e no caso de o eleitor exercer o voto nominal, a lista será alterada, de modo que o modelo se aproxime da lista aberta. Caso o eleitor vote na legenda ele será computado na lista fechada.

A ausência de partidos políticos com programas contundentes pode levar ao cenário de crise política, e a admissão do voto em lista partidária fechada nos parece o mecanismo mais adequado para a superação do *déficit* de representatividade dos partidos políticos no Brasil, uma vez que o sistema proporcional de lista fechada obriga

---

<sup>250</sup> VOGEL, Luiz Henrique. **O sistema proporcional de lista preordenada**. Câmara dos Deputados. Brasília. 2011. p.9.

os partidos a fortalecerem o seu posicionamento junto a sociedade civil, reduzindo os votos por motivos não republicanos.

O sistema distrital misto de lista preordenada, ao estabelecer o voto na legenda, faz com que a sociedade amadureça o debate político, demandando a efetiva representação nacional para as organizações partidárias. Além disso, ela tem a vantagem de assegurar a fidelidade partidária tão importante para a estabilidade política do país.

Outros afirmam que esse sistema é pouco versátil e pode fomentar o casuísmo político, impedindo que eleitor tenha relevância no processo decisório. Além disso, esse sistema impede a renovação política, ao permitir que a casta dirigente dos partidos ocupe as primeiras vagas das listas.

O problema da ausência do eleitor na definição da lista fechada de candidatos, pode ser solucionado por meio do fortalecimento da democracia interna dos partidos, obrigando-os à realização de prévias partidárias.

A Itália, por exemplo, adota o sistema proporcional de lista fechada com voto facultativo, fazendo com que a governabilidade e a estabilidade sejam garantidas na representação popular.

O sistema eleitoral de lista fechada é concebido pelo voto em legenda, onde o eleitor não escolhe um candidato, mas um partido político que definem anteriormente uma lista de candidatos e apresenta aos eleitores. A lista, em regra, é definida durante as convenções partidárias ou na forma definida pelo estatuto da agremiação.

Outrossim, no sistema eleitoral de lista fechada, é possível assegurar que as campanhas eleitorais sejam mais baratas,<sup>251</sup> pois a disputa interna se dará nas prévias partidárias.

Considerando que os eleitores não votam em um candidato específico, deduz-se que o sistema confere mais poder aos sufragistas, diminuindo o caráter pessoal das eleições e reforçando o aspecto programático da disputa.

---

<sup>251</sup> VOGEL, Luiz Henrique. **O sistema proporcional de lista preordenada**. Câmara dos Deputados. Brasília. 2011. p.7.

Para superar a crítica de que o eleitor perde o poder de decisão acerca do candidato de sua preferência, surgiram variações do sistema, com a lista flexível, que visa conferir ao eleitor o poder de escolher o candidato de sua predileção.

Neste caso, o partido político apresenta uma lista de candidatos inicialmente fechada, entretanto, o eleitor pode alterá-la por meio do voto direto e pessoal, proposta que valoriza o personalismo político tão nefasto em nosso sistema político.

Os partidos políticos são veículos do regime político democrático e, conseqüentemente, essenciais para a organização da vida em sociedade,<sup>252</sup> de modo que o fortalecimento da democracia interna dessas agremiações pode motivar o maior interesse dos cidadãos pela filiação partidária onde possam participar de suas decisões *interna corporis*<sup>253</sup>.

Alguns críticos ressaltam o risco de que a adoção do critério distrital possa promover uma forte ingerência do poder econômico nas eleições majoritárias, facilitando práticas de corrupção e desvio eleitoral.

Não se deve esquecer que no sistema distrital misto metade das cadeiras são ocupadas por parlamentares eleitos pelo voto nominal, permitindo o surgimento de novas lideranças políticas.

## 5.6. SISTEMA DISTRITAL MISTO E MUDANÇA CONSTITUCIONAL

A adoção do sistema distrital misto exige que a sua implementação seja através de uma emenda constitucional que altere o artigo 45 da Constituição Federal, substituindo a expressão “voto proporcional” por “voto distrital misto”<sup>254</sup>.

O Projeto de Lei n. 9212/17, de relatoria do Deputado Federal Betinho Gomes (PSDB), tem por finalidade promover uma reforma política no sistema eleitoral brasileiro, a partir de uma modificação efetiva no Código Eleitoral (Lei 4.737/65) e na Lei das Eleições (Lei 9.504/97)<sup>255</sup>.

---

<sup>252</sup> MEZZAROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Qualis. 2018. Santa Catarina. p.91.

<sup>253</sup> *Ibidem*, p.280.

<sup>254</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

<sup>255</sup> MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**, A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos. Juruá. 2018.p. 188.

No ano de 2017, o Deputado Vicente Cândido (PT) foi o relator da reforma política apresentada à Câmara dos Deputados, e demonstrou que o sistema eleitoral em lista fechada é o mais transparente em relação aos candidatos, já que no sistema proporcional de lista aberta o cenário é altamente imprevisível<sup>256</sup>.

O sistema eleitoral distrital misto está previsto em dois projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados. O primeiro deles é o Projeto de Lei 9212/2017, de autoria do Senador José Serra (PSDB-SP), busca alterar a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais.

O artigo 1º do Projeto de Lei 9212/2017 pretende alterar os artigos 10 e 59 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), para dividir as unidades da Federação em distritos, onde cada partido poderia registrar um candidato e um suplente. O projeto prevê que as unidades da Federação sejam divididas em distritos eleitorais equivalentes à metade do número de cadeiras.

A divisão dos distritos deveria ser feita pela Justiça Eleitoral a partir de critérios técnicos e administrativos. Por exemplo, como o Estado da Bahia possui trinta e nove deputados federais, a circunscrição do Estado seria dividida em dezoito distritos<sup>257</sup>.

Os distritos seriam organizados pela quantidade de eleitores e, segundo o artigo 1º, § 4º, inciso I do Projeto de Lei 9212/2017, onde o número de habitantes do distrito será equivalente ao número de habitantes da circunscrição eleitoral dividido pelo número de distritos existentes, admitindo-se uma diferença de até cinco por cento, para mais ou para menos<sup>258</sup>.

Excepcionalmente, essa diferença poderá ser expandida ou reduzida em até dez por cento em um distrito apenas ou em até dez por cento do total de distritos da circunscrição, o que for maior, observando-se a parte inteira do segundo percentual<sup>259</sup>.

---

<sup>256</sup> BRASIL.PL9212/2017.Art.1º.Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1626744&filename=PL+9212/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1626744&filename=PL+9212/2017). Acesso em: 9 de junho. de 2020.

<sup>257</sup> BARREIROS NETO. Jaime. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015. p.80.

<sup>258</sup> BRASIL.PL9212/2017.Art.1º.Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1626744&filename=PL+9212/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1626744&filename=PL+9212/2017). Acesso em: 9 de junho. de 2020.

<sup>259</sup> Ibid.

Depreende-se do supramencionado projeto de lei que no caso de registro de candidato em distrito da unidade administrativa, a organização partidária também concorreria nas eleições proporcionais.

Por fim, o artigo 1º do 9212/2017 apresenta a dinâmica do voto distrital misto, mediante o qual o eleitor tem direito a dois votos, um no candidato distrital de sua preferência e outro no partido de sua preferência.

A iniciativa do Senador José Serra também visa alterar o Código Eleitoral (Lei 4737/65), estabelecendo o sistema distrital misto e a utilização do método da lista fechada para as vagas destinadas ao cálculo proporcional.

Este projeto pretende estabelecer um sistema misto dependente, com possibilidade de correção, da mesma forma que o sistema alemão, de modo que no caso em que partido obtenha um maior número de cadeiras pelo sistema distrital do que pelo voto em lista, ser-lhe-ão distribuídas cadeiras excepcionais.

O referido projeto de lei pretende a revogação dos artigos 106, 107, 108, 109 e 111 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e os incisos I e II do caput do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

A proposição de autoria do Senador Federal José Serra (PSDB-SP) encontra-se apensada ao Projeto de Lei 3190/2019, de autoria do Deputado Federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL-SP), que visa a adoção do sistema distrital majoritário para as eleições de vereadores.

Infelizmente, a exigência de procedimentos democráticos nos partidos não conste em nenhuma das principais propostas de reforma política que tramitam no Congresso Nacional.<sup>260</sup>

---

<sup>260</sup> VIEIRA, José Ribas, COSTA, Davi Oliveira, ANDRADE, Mário Cesar da Silva. Democracia Interna no Estatuto do Movimento Democrático Brasileiro. **Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFBA** v.28 n.1. 2018, p.81. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rppgd/article/view/33532>. Acesso em 15 jun 2020.

## 6. CONCLUSÃO

Em síntese, o sistema eleitoral distrital misto apresenta vantagens pois permite a maior aproximação entre eleitor e candidato, proporcionando inclusive o voto ideológico ou voltado para questões minoritárias.

No atual sistema proporcional de lista aberta adotado no Brasil, o vínculo entre o representante e o eleitor é extremamente frágil, quando não inexistente, levando em consideração que o candidato pode ser votado em diversos lugares, o que contribui para o voto personalizado resulte na eleição de um parlamentar que não seja majoritário em nenhuma localidade, além de permitir que candidatos com votações expressivas sejam preteridos por candidatos com baixa representatividade.

A adoção do voto distrital misto pode ser um mecanismo catalizador da redução significativa dos custos corridas eleitorais, uma vez que ele limita a realização de eleições aos distritos, e o fato do eleitor possuir dois votos, resulta em seu empoderamento.

Este sistema, que impõe uma maior responsabilidade política ao eleitor, assegura a representação tanto dos interesses regionais como da população em geral, o que fortalece os partidos políticos e reduz o personalismo nas disputas eleitorais.

Acresce que a adoção da lista fechada impede a disputa entre candidatos do mesmo partido, reduzindo ainda mais os custos da campanha, o que acaba por revestir de centralidade os programas e a identidade partidária.

O critério distrital misto pressupõe que o representante distrital seja um líder comunitário e com fortes raízes com a sua base eleitoral, de modo que o vínculo eleitoral pode ser fortalecido e a possibilidade de cobrança por parte do eleitor assegurada.

O sistema misto de lista preordenada se mostra capaz de solucionar as distorções eleitorais causadas pelo quociente eleitoral nas eleições de lista aberta, possibilitando uma maior coesão, unidade e disciplina partidária.

Ademais, a previsão constitucional de caráter nacional dos partidos políticos seria amplamente assegurada por intermédio da indispensável difusão das convicções políticas para o sucesso eleitoral.



A formação do consenso é uma premissa pertinente ao critério misto, e assim sendo, depreende-se a redução do sucesso eleitoral alicerçado em extremismos políticos, mantendo o debate entre os partidos de centro esquerda e a direita moderada.

Por fim, cumpre mencionar que a alteração do sistema eleitoral brasileiro não é um remédio absoluto para todas as questões da sociedade, e o critério de representação distrital misto possui vantagens e desvantagens assim como os demais modelos.

Entretanto, sendo o sistema eleitoral mais utilizado nas grandes democracias mundiais, pode contribuir significativamente como a estabilidade política e aumentar a representatividade dos partidos políticos no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Editora Saraiva.
- AGRA, Walber de Moura. **A Cláusula de Barreira como Instrumento de Aperfeiçoamento da Democracia**. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Santa Catarina, 2013.
- AGRA, Welber de Moura. **Temas Polêmicos do Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- ALEIXO, José Carlos Brandi; KRAMER, Paulo. **Os analfabetos e o voto: da conquista da alistabilidade ao desafio da elegibilidade**. Brasília: Senatus, 2010.
- AMARAL, Roberto. O constitucionalismo da Era Vargas. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 2004.
- ANDRADA, Bonifácio de. **Ciência política: ciência e poder**. São Paulo: LTr, 1998.
- ANGELIM, Augusto Sampaio. Convenções partidárias. DireitoNet, 9 de maio. de 2004. Disponível em <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1561/Convencoes-partidarias>.
- AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma breve introdução**. Editora UNESP. São Paulo. 2015.
- BALBACHEVSKY, Elizabeth. **O novo consenso da sociedade brasileira: democracia e igualdade**. São Paulo: Opinião Pública. 2011
- BARREIROS NETO, Jaime . Democracia Deliberativa e Reforma Política no Brasil: Tendências e Possibilidades. **Brasil Jurídico**, 2015. Acesso em: 15 de abril. De 2020. Disponível em <https://brasiljuridico.com.br/artigos/democracia-deliberativa-e-reforma-politica-no-brasil--tendencias-e-possibilidades.-por-jaime-barreiros>.
- BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015.
- BARREIROS NETO, Jaime.. Democracia Deliberativa e Reforma Política no Brasil: Tendências e Possibilidades. **Brasil Jurídico**, 2015 Acesso em: 15 de abril. De 2020. Disponível em <https://brasiljuridico.com.br/artigos/democracia-deliberativa-e-reforma-politica-no-brasil--tendencias-e-possibilidades.-por-jaime-barreiros>.
- BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. A Justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral. Pelotas. Paraná Eleitoral. **Revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**. 2015. BARRETO, Lucas Hayne Dantas, Legitimidade do ordenamento jurídico: entre Kelsen e Habermas. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/22283/legitimidade-do-ordenamento-juridico-entre-kelsen-e-habermas>>. Acesso em: 25 jun 2020.

BARROSO, Luis Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 3, jul./set.2006. Disponível em: [http://institutoideias.org.br/pt/projeto/sistema\\_partidario.pdf](http://institutoideias.org.br/pt/projeto/sistema_partidario.pdf). Acesso em 11.set.2020.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. Limites e possibilidades da Constituição brasileira. 9ª ed. rev. Atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Reforma Política no Brasil**: Os consensos possíveis e o caminho do meio. Brasília. 2012.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo. Ática. 2003.

BLUME, Bruno André. **Sistemas de governo**: história do parlamentarismo no Brasil. Politize, Santa Catarina, 27 de março de 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/parlamentarismo-no-brasil-sistemas-de-governo/>. Acesso em 10 jun 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: OAB, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Jurisdição constitucional e legitimidade** (algumas observações sobre o Brasil). São Paulo. 2004. Disponível em [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000200007](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200007). Acesso em: 25 maio 2020.

BOSCO, Gian Paolo. O sistema eleitoral e a proposta de modificação do modelo eleitoral brasileiro. **Âmbito Jurídico**. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-166/o-sistema-eleitoral-e-a-proposta-de-modificacao-do-modelo-eleitoral-brasileiro/>>. Acesso em: 25 jun 2020.

BRAGA, Cláudio Mendonça. **O caráter nacional dos partidos políticos na Federação brasileira**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2009.

BRASIL. **Lei n. 9. 987**, de 30 de setembro de 1997. Altera a legislação eleitoral federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em; <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)>. Acesso em: 27 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.165** de 2015. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm)

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Processo Eleitoral. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/2015**. Financiamento de campanha. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>>. Acesso em: 9 jun 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. 2020. **Cláusula de barreira será aplicada a partir do dia 1º de fevereiro de 2019.** Disponível em <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 27 abril 2020.

BRASIL Tribunal Superior Eleitoral Brasília, 02 de outubro de 2016. **Anos 60 e 70.** Disponível em [http://apps.tresc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado\\_turno\\_1/relatorios\\_totalizacao\\_municipio/TOT2016\\_ORLEANS.pdf](http://apps.tresc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado_turno_1/relatorios_totalizacao_municipio/TOT2016_ORLEANS.pdf)

BRASIL Tribunal Superior Eleitoral. 2020. **Cláusula de barreira será aplicada a partir do dia 1º de fevereiro de 2019.** Disponível em <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 27 abril 2020.

BRASIL Tribunal Superior Eleitoral. [tse.jus.br](http://www.tse.jus.br), 2020. **Partidos Político Registrados no TSE.** Disponível em <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 27 abril 2020.

BRASIL. **Apuração Eleições 2018.** UOL. São Paulo. Disponível em <https://placar.eleicoes.uol.com.br/2018/1turno/ba/apuracao-no-estado/>. Acesso em 24 maio 2020.

BRASIL. **Ato Institucional nº 1**, de 9 de abril de 1964. Rio de Janeiro, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2**, de 27 outubro de 1965. Brasília, DF, 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara.leg, Brasília, 30 de abril. de 2014. Anos 60 e 70: ditadura e bipartidarismo. **Agência Câmara de Notícias.** Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/143270-anos-60-e-70-ditadura-e-bipartidarismo/>. Acesso em: 20 abril 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Contas de campanha eleitoral - eleições 2002. **Tribunal Superior Eleitoral.** Brasília. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/prestacao-de-contas/contas-de-campanha-eleitoral-eleicoes-2002>. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. **Contas de campanha eleitoral - eleições 2002.** Tribunal Superior Eleitoral. Brasília. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/prestacao-de-contas/contas-de-campanha-eleitoral-eleicoes-2002>. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. Contas de campanha eleitoral - eleições 2010. **Tribunal Superior Eleitoral**. Brasília. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/prestacao-de-contas/contas-de-campanha-eleitoral-eleicoes-2010>. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. **Contas de campanha eleitoral - eleições 2010**. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/prestacao-de-contas/contas-de-campanha-eleitoral-eleicoes-2010>. Acesso em: 12 de maio. De 2020.

BRASIL. **Contas de campanha eleitoral - eleições 2018**. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2018/prestacao-de-contas/contas-de-campanha-eleitoral-eleicoes-2018>. Acesso em: 12 maio 2020

BRASIL. **Decreto nº 21.076/1932**. Câmara de Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. **Lei 9.096 de 1995. Presidência da República**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em 15 jun 2020.

BRASIL. **Lista Aberta**. Senado Notícias. Brasília. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/lista-aberta>. Acesso em 12 de maio. De 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.238.853**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1238853audienciapublicacronograma.pdf>

BRASIL. **PL9212/2017**. Art. 1º. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163674>

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. São Paulo: Edipro, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, Kátia. Cláusula de Barreira e Funcionamento Parlamentar, Estudo, Câmara dos Deputados. **Consultoria Legislativa**. 2003.

CARVALHO, Valter Rodrigues de Carvalho. O Caráter Nacional Dos Partidos Políticos No Direito Eleitoral Brasileiro. **Cadernos de Pesquisa em Ciência Política**. Teresina. Disponível em <https://revistas.ufpi.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/3195/1814>. Acesso em: 25 maio 2020.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **O voto distrital no Brasil**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1975.

CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiros**: discursos e práxis dos seus programas. Brasília. Universidade de Brasília, 1998.

CHACON, Vamireh. **História dos partidos políticos brasileiros**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981

CINTRA, Antônio Octávio. O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro. Brasília: **Consultoria Legislativa**, 2000.

CORDEIRO, Rodrigo Aiache. Sistemas partidários e sistemas eleitorais. **Âmbito jurídico**. São Paulo. Disponível em <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-65/sistemas-partidarios-e-sistemas-eleitorais/>. Acesso em 20 abril 2020.

CORREIA, Oscar Dias. **Voto distrital**. In: Cavalcanti, Themioscles Brandão (Org.). O voto distrital no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Reforma Eleitoral-Partidária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.32 n.125.1995.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **O que é o voto distrital**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

**Dados estatísticos : eleições federais e estaduais, realizadas no Brasil em 1950.** Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13043>. Acesso em: 10 de jun. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado federal**. São Paulo: Ática, 1986.

DINIZ, Maria Helena. **Norma constitucional e seus efeitos**. São Paulo: Saraiva, 1998.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª edição. Porto Alegre: Globo.2001.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. Candidaturas avulsas e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Consultor Jurídico**, 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-12/marcelo-peregrino-candidaturas-avulsas-sistema-interamericano-direitos-humanos>>. Acesso em: 7 de junho. de 2020.

FILHO, Luiz Gonzaga Pereira de Melo. O direito eleitoral e sua evolução histórica. **Conteúdo jurídico**. João Pessoa. 15 de outubro de 2013. Disponível em: <https://tecnoblog.net/247956/referencia-site-abnt-artigos/>. Acesso em: 10de junho. De 2020.

FLEISCHER, David. **Reforma Política no Brasil: os partidos políticos em questão**. Brasília. Universidade de Brasília. 2008.

FURTADO COÊLHO, Marcus Vinícius. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral**. Rio de Janeiro. Renovar.2010.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas. 2000.

GOMES, Júlio de Souza; Zamarian, Lívia Pitelli. **As constituições do Brasil: análise histórica das constituições e de temas relevantes ao constitucionalismo pátrio**. Birigui: Boreal, 2012.

GORENDER, Jacob. Coerção e consenso na política. São Paulo: **SciELO**. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141988000300004](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141988000300004)>. Acesso em: 25 de jun 2020.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRINOVER Ada Pellegrini; PIMENTEL, Darci Fernandes. Proposta de administração descentralizada intergovernamental. São Paulo. **Revista dos Tribunais**, 2011.

IGLÉSIAS, Francisco. **Constituintes e constituições**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

JÚNIOR. Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

JURUCÊ, Rodrigo. **O partido político para Gramsci: o papel histórico dos intelectuais e dos aparelhos de hegemonia**. Curitiba. Disponível em: <https://pcb.org.br/portal/precongresso/juruce.pdf>

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990.

KNEIPP, Bruno Burgarelli Albergaria. **A pluralidade de partidos políticos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

KOERNER, Andrei; ASSUMPTÃO, San Romanelli. A Lei de Anistia e Estado democrático de direito no Brasil. São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 2009.

KOERNER, Andrei. **Um Supremo coadjuvante: a reforma judiciária da distensão do Pacote de Abril de 1977**. São Paulo. CEBRASP. 2018.

LEIS, Héctor Ricardo. Populismo e democracia liberal na América do Sul. Porto Alegre: **Revista Debates**, 2008.

LIMA, Eduardo Martins de. **Sistemas multipartidários e eleitorais brasileiros em perspectiva comparada**. São Paulo. Annablume. 2004.

LINHARES, Carolina. **Eleição proporcional levou deputado à Câmara com 275 votos em 2002**, São Paulo, 20 de jun. de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/10/veja-diferencas-entre-voto-nulo-voto-em-branco-e-voto-na-legenda.html>>. Acesso em: 11 de jun 2020.

ListaAberta. **Senado Notícias**. Brasília. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/lista-aberta>. Acesso em 12 de maio 2020.

MACEDO, Fausto. **Cidadania aprisionada: o direito eleitoral na ditadura**. Estadão, São Paulo. 22 de abril. De 2014. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/cidadania-aprisionada-o-direito-eleitoral-na-ditadura/>. Acesso em 28 de abril. de 2020.

- MACHADO, Diego Oliveira. **Relação entre Disciplina e Infidelidade Partidária na Câmara dos Deputados**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2012. Disponível em: [file:///Users/herongordilho/Downloads/relacao\\_disciplina\\_machado.pdf](file:///Users/herongordilho/Downloads/relacao_disciplina_machado.pdf)
- MACIEL, Eliana Cruxên. Fidelidade partidária: um panorama institucional. **Consultoria Legislativa do Senado Federal**: Brasília. 2004.
- MAURANO, Adriana. O Mandato Representativo. **Jornal Jurid**, 2007. Disponível em: <https://www.jornaljurid.com.br/noticias/o-mandato-representativo>. Acesso em: 25. De março. De 2020.
- MEIRELLES, Juliana Gesuelli. **A família real no Brasil**: política e cotidiano (1808-1821). São Bernardo do Campo: UFABC, 2012.
- MELO, Inês Trindade Chaves de. Cláusula de barreira: dos aspectos histórico, constitucional e atual. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**: Rio de Janeiro. 2018.
- MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2003.
- MEZZAROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Santa Catarina: Qualis. 2018.
- MONSTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira**, A Crise de Representação e os Instrumentos para o Controle dos Mandatos Eletivos. Curitiba: Juruá. 2018.
- MONTEIRO, José Carlos Brandão; OLIVEIRA, Carlos Alberto Pereira de. **Os partidos políticos**. São Paulo: Global, 1989.
- MOREIRA, Ricardo. **Sistema eleitoral brasileiro**: evolução histórica: a lei Saraiva, Jus Navegandi, n. 803, set. 2005. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/3468>. Acesso em 2 jun. 2020.
- MOTA, Carlos Guilherme; LOPEZ, Adriana. **História do Brasil**: uma interpretação. São Paulo: Editora 34, 2015.
- MULLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- NERY, Vanderlei Elias Nery. Diretas Já: a busca pela democracia e seus limites. São Paulo. **Lutas Sociais**. 2010.
- NETO. Jaime Barreiros. **Direito Eleitoral**. Saraiva. 2015.
- NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora Getúlio Vargas, 1999.
- OLIVEIRA, Nilo Dias de. O governo de Juscelino Kubitschek e o mito da democracia representativa: a vigilância do Serviço Secreto do DOPS-SP nas agremiações democráticas 1956-1960. Londrina. **Antíteses**. 2011.



PAIVA, Denise. Eleitorado e partidos políticos no Brasil. **SciELO**. Campinas. 2007. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762007000200007](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762007000200007). Acesso em 12 de abril. 2020.

Por que tantos políticos agora defendem voto em lista fechada – e o que isso tem a ver com a Lava Jato?. **BBC Brasil**. Brasília. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39323432>. Acesso em 12 de maio 2020.

PT é o partido preferido por 19% dos brasileiros, diz CNI/Ibope, **UOL**, Brasília, 13 de maio. de 2018. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/03/13/pt-e-o-partido-preferido-dos-brasileiros-seguido-por-mdb-e-psdb-diz-ibope.htm>. Acesso em: 24 de maio. De 2020.

RABAT, Márcio Nuno. **Sistema Eleitoral Majoritário** ( Voto Distrital). Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. Niterói. Impetus. 2011.

ROCHA, *Julio Cesar de Sá da e Misi, Márcia Costa Misi*. A Faculdade de Direito da Universidade da Bahia e juristas baianos no Parlamento e no governo Jânio Quadros. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA**, e-issn 2358-4777, v. 29, n. 02. 2019. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rppgd/article/download/34865/20175>. Acesso em 15 jun 2020.

ROMÃO, Maurício. O sistema distrital misto. Maurício Romão, 2011. Disponível em: <<http://mauricioromao.blog.br/o-sistema-distrital-misto/>>. Acesso em: 9 de junho. de 2020.

SALES, Jean Rodrigues. História do Partido Comunista do Brasil ( PCdoB): um balanço bibliográfico. **Revista Tempo e Argumentos**, Florianópolis.

SALLES, Iraci Galvão. **A ordem como condição da civilização**: o Partido Republicano Paulista (1870-1899). Universidade Federal de Uberlândia, 1985.

SANTOS, Alexandre Magno Borges Pereira. Democracia e partidos políticos. **Jus**. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23084/democracia-e-partidos-politicos>. Acesso em 15 maio 2020.

SEGA, Rafael Augusto. **Getúlio Vargas e o Partido Republicano Rio-Grandense**. Dourados: UFGD, 2008.

SERVA PINTO, Mário. **Problemas da Constituinte**. São Paulo. A Capital. 1933.

SETTE, Lara Azevedo. **A reforma de 1993 do Sistema Político Italiano**: uma reflexão para o caso brasileiro. Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

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

SILVA, Aline de Vasconcelos. João Goulart e as reformas de base. **Textos e Debates**. São Paulo. 2019.

SILVA, Icléa Hauer. **O voto distrital**. Rio de Janeiro:UFRJ, Faculdade de Direito, 1985.

SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro**: evolução institucional. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Nepomuceno da. **As alianças e coligações partidárias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SILVESTRE KIEREEZ- Marlon- A Crise Da Democracia Representativa no Brasil- 2016- <file:///C:/Users/Heron/Downloads/61967-291879-3-PB.pdf> Acesso em 01. Abr. 2018.

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina Rodrigues. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. **Temporalis**, Brasília, ano 12, n. 24, jul./dez. 2012.

SIQUEIRA DE AZEVEDO, Ana Carolina. **Os Sistemas Eleitorais Brasileiros, a Crise do modelo Proporcional e as Atuais Propostas em Voga**: uma Análise à Luz do Conceito de Democracia. Rio de Janeiro. Universidade Federal Fluminense.2017. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/8095/1/ANA%20CAROLINA%20SIQUEIRA%20DE%20AZEVEDO.pdf>

SOARES, Alexandro; TAUIL, Rafael. O bipartidarismo no Brasil e a trajetória do MDB. São Paulo. **SINAIS**. 2016.

SOARES, Márcia Miranda. Influência Majoritária em Eleições Proporcionais: Os Efeitos Presidenciais e Governatoriais sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados Brasileira (1994-2010). **DADOS, Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. 2013.

SOBREIRA NETO, Armando Antônio. **Direito eleitoral**: teoria e prática. Curitiba: Juruá, 2008.

SUL, Assembleia Legislativa do Rio Grande do. Colônia e Império: o início do processo eleitoral no Brasil. Jusbrasil. Porto Alegre, 12 de julho de 2010. Disponível em: <<https://al-rs.jusbrasil.com.br/noticias/2365692/colonia-e-imperio-o-inicio-do-processo-eleitoral-no-brasil>>. Acesso em: 8 de jun 2020.

TAVARES, André Ramos, **Constituição do Brasil integrada**. São Paulo: Saraiva, 2011.

TAVARES, André Ramos. **Constitucionalismo**: os desafios do terceiro milênio. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

UOL. **Apuração Eleições 2018**. São Paulo. Disponível em <https://placar.eleicoes.uol.com.br/2018/1turno/ba/apuracao-no-estado/>. Acesso em 24 de maio. De 2020.

VELLOSO, Flávio Marcondes. **Ensaio Jurídico**: temas inéditos. Lorena: Editora Stiliano, 1998.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015

VIEIRA, Alberto de Lima. Partidos políticos e os sistemas eleitorais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Org.). Direito constitucional: Teoria Geral do Estado. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2011.

VIEIRA, José Ribas, COSTA, Davi Oliveira, ANDRADE, Mário Cesar da Silva. Democracia Interna no Estatuto do Movimento Democrático Brasileiro. **Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFBA** v.28 n.1. 2018, p.81. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rppgd/article/view/33532>. Acesso em 15 jun 2020.

VINHA, Luis Miguel da. A vitória eleitoral de Donald Trump: análise da disfunção institucional. **Revista de Sociologia e Política**. 2017.

VITAL, Danilo. **Conjur**, 2020. Supremo mantém regra que exige 10% do quociente eleitoral para eleição. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-mar-04/supremo-mantem-regra-suprime-puxadores-votos>. Acesso em: 20. De abril, de 2020.

VOGEL, Luiz Henrique. **O sistema proporcional de lista preordenada**. Câmara dos Deputados. Brasília. 2011.