



**DEPARTAMENTO DE DIREITO**  
**MESTRADO EM DIREITO**  
**ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA**  
**“LUÍS DE CAMÕES”**

**DIREITO ELEITORAL COMPARADO: PORTUGAL-BRASIL**  
**MODELOS DE SISTEMAS ELEITORAIS**

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Direito

Autor: Clodomir Sebastião Reis

Orientador: Professor Doutor Alex Sander Xavier Pires

Número do candidato: 20151889

**Outubro de 2020**

**Lisboa**

## **DEDICATÓRIA**

Ao amor da minha vida, minha filha Glícia Thallita.

## **EPÍGRAFE**

Foi bonita a festa, pá  
Fiquei contente  
E inda guardo, renitente  
Um velho cravo para mim

Já murcharam tua festa, pá  
Mas certamente  
Esqueceram uma semente  
Nalgum canto do jardim

Sei que há léguas a nos separar  
Tanto mar, tanto mar  
Sei também quanto é preciso, pá  
Navegar, navegar

Canta a primavera, pá  
Cá estou carente  
Manda novamente  
Algum cheirinho de alecrim

Chico Buarque de Holanda

## RESUMO

O objetivo da nossa investigação foi traçar um paralelo entre os atuais sistemas eleitorais português e brasileiro para as eleições que ocorrem em nível nacional, eleições para Presidente da República e eleições para o Parlamento. Nesse desiderato, buscou-se, inicialmente, entender a noção desse fenômeno, fazendo uma decomposição de seus principais elementos, empreendendo um estudo individualizado de cada qual, para depois fazer um cotejo com os componentes engendrados pelos sistemas dos dois países. O desenho institucional dos dois sistemas (português e brasileiro) tem matriz constitucional, cuja configuração é arrematada por diplomas infraconstitucionais. Para eleição de Presidente da República, ambos utilizam a sistema de maioria, com previsão de uma segunda volta; a operacionalização desse mesmo sistema se dá de forma diversa em cada país, gerando peculiaridades como na apresentação de candidaturas, que é através de eleitores em Portugal e intervenção dos partidos no Brasil. No parlamento também, em igual sentido, em ambos os países o princípio de representação é a representação proporcional, posto na Carta Política, e a conclusão da configuração é dada por normas inferiores, que suscitam diferenças, algumas apenas operacionais, a exemplo da proporção magnitude versus eleitores ou população e igualdade do valor do voto, formalmente igual nos dois sistemas, mas funcionando e gerando resultados diversos. Este trabalho teve o propósito de expor a mecânica dos sistemas eleitorais português e brasileiro e o influxo em outros elementos do sistema político. Ao fim descobrimos que, em sede de sistemas eleitorais, o contexto (espaço e tempo) de fato, faz muita diferença. Dois sistemas formalmente iguais, em contextos distintos, produzem resultados diferentes.

**Palavras chaves:** Sistema Eleitoral; Direito Eleitoral Comparado; Sistema Eleitoral Português; Sistema Eleitoral Brasileiro; Sistemas Eleitorais Comparados.

## ABSTRACT

The purpose of our investigation was to draw a parallel between the current Portuguese and Brazilian electoral systems for elections that take place at the national level, elections for President of the Republic and elections for parliament. In this regard, we sought, initially, to understand the notion of this phenomenon by decomposing its main elements and undertaking an individual study of each one and then making a comparison with the components generated by the systems of the two countries. The institutional design of the two systems (Portuguese and Brazilian) has a constitutional matrix, whose configuration is ended by infraconstitutional diplomas. For the election of President of the Republic, both use the majority system, with provision for a second round; the operationalization of this same system occurs in different ways in each country, generating peculiarities such as the presentation of candidacies, which is through voters in Portugal and the intervention of parties in Brazil. In parliament too, in the same sense in both countries the principle of representation is proportional representation, set out in the Political Charter, and the conclusion of the configuration is given by inferior rules, which give rise to differences, some only operational, such as the magnitude versus voters or population and equal voting value, formally equal in both systems, but functioning and generating different results. This work had the purpose of exposing the mechanics of the Portuguese and Brazilian electoral systems and the influence on other elements of the political system. In the end we found that, in terms of electoral systems, the context (space and time), in fact, makes a lot of difference. Two formally equal systems, in different contexts, produce different results.

**Key words:** Electoral System; Comparative Electoral Law; Portuguese Electoral System; Brazilian Electoral System; Compared Electoral Systems.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1-</b> Fórmulas baseadas em séries de divisores.....	32
<b>Quadro 2-</b> Quadro da razão.....	33

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1 SISTEMA ELEITORAL</b> .....	14
<b>1.1 Elementos do Sistema Eleitoral</b> .....	16
1.1.1 Distrito Eleitoral .....	18
1.1.2 Estrutura da Cédula Eleitoral e Estrutura do Voto .....	21
1.1.3 Forma de Candidatura .....	26
1.1.4 Fórmula eleitoral .....	27
1.1.5 Elemento contingente: os recursos financeiros .....	38
<b>1.2 O Sistema Partidário</b> .....	41
1.2.1 Influência circular dos sistemas .....	44
<b>1.3 Classificação dos Sistemas Eleitorais</b> .....	48
1.3.1 Sistema maioritário .....	50
1.3.2 Sistema de representação proporcional .....	60
1.3.3 Combinação de sistemas .....	71
<b>2 SISTEMAS ELEITORAIS PORTUGUES E BRASILEIRO</b> .....	75
<b>2.1 Sistema Eleitoral Português</b> .....	75
2.1.1 Constituição de 1822 .....	75
2.1.2 Constituição de 1826 .....	76
2.1.3 Constituição de 1838 .....	77
2.1.4 Constituição de 1911 .....	77
2.1.5 Constituição 1933 .....	78
2.1.6 Sistema eleitoral para a Presidência da República .....	79
2.1.7 Sistema eleitoral para a Assembleia da República .....	80
2.1.8 Sistema Partidário .....	91
<b>2.2 Sistema Eleitoral Brasileiro</b> .....	94
2.2.1 Constituição de 1824 .....	94
2.2.2 Constituição de 1891 .....	95
2.2.3 Constituição de 1934 .....	95
2.2.4 Constituição de 1937 .....	96
2.2.5 Constituição de 1946 .....	96
2.2.6 Constituição de 1967/69 .....	96
2.2.7 Sistema eleitoral para a Presidência da República .....	96

2.2.8 Sistema eleitoral para o parlamento .....	98
2.2.9 Financiamento eleitoral no Brasil .....	103
2.2.10 Sistema partidário brasileiro.....	104
<b>2.3 Críticas aos Sistemas de Portugal e Brasil .....</b>	<b>108</b>
2.3.1 Presidência da República .....	108
2.3.2 O Parlamento.....	111
2.2.3 Os sistemas partidários.....	114
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>119</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E FONTES DOCUMENTAIS.....</b>	<b>121</b>



## ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

ADI- Ação Direta de Inconstitucionalidade

ARENA- Aliança Renovadora Nacional

B.E- Bloco de Esquerda

CDS- Centro Democrático Social

CE- Código Eleitoral

CF- Constituição Federal

CNE- Comissão Nacional de Eleições

CRP- Constituição da República Portuguesa

IDEA- Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral

LC- Lei Complementar

LEAR- Lei Eleitoral para Assembleia da República

LEPR- Lei Eleitoral para Presidência da República

MDB- Movimento Democrático Brasileiro

PAN- Partido das Pessoal, dos Animais e da Natureza

PCP- Partido Comunista Português

PDS- Partido Democrático Social

PDT- Partido Democrático Trabalhista

PFL- Partido da Frente Liberal

PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN- Partido da Mobilização Nacional

PP- Partido Popular

PPD- Partido Popular Democrático

PRD- Partido Renovador Democrático

PS- Partido Socialista

PSC- Partido Social Cristão

PSD- Partido Social Democrata

PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira

PT- Partido dos Trabalhadores

PTB- Partido Trabalhista Brasileiro

PTR- Partido Trabalhista Renovador

STF- Supremo Tribunal Federal

TSE- Tribunal Superior Eleitoral

VUT- Voto Único Transferível

## INTRODUÇÃO

A democracia, regime político em que o poder se assenta na vontade popular, é um direito universal e fundamental do homem, proclamado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (art. 21, n. 1). É um meio para efetuação dos valores essenciais da convivência humana, e repousa sobre alguns princípios fundamentais, destaco: a soberania, participação popular e pluralismo político.

O estudo dos sistemas eleitorais exerce um papel relevante no âmbito das democracias, máxime após a ampliação do sufrágio ocorrido em diversas partes do planeta. É de sabença corrente que a realização de qualquer eleição, local ou geral, política ou não política, tem que preceder a definição do sistema eleitoral a ser operacionalizado<sup>1</sup>.

Percebe-se, pois, a importância desse instituto para os Estados que optam pela implantação de uma democracia representativa. Traduz-se, portanto, num importante elemento do sistema político estatal. Pode-se dizer que ele é a mais influente instituição política da democracia, até as democracias diretas necessitam de tomar decisões, operada por meio de uma regra, um método que seja adequado a decifrar a vontade do colégio. Ele dá lastro a qualquer sistema político<sup>2</sup>. Portanto, é adequado dizer que “os sistemas eleitorais são vistos actualmente como uma das mais influentes instituições políticas, e de importância crucial para questões mais ampla de governação”<sup>3</sup>. É um instrumento posto à disposição do povo soberano, para escolher os seus representantes numa democracia representativa.

A preocupação com os sistemas eleitorais remonta à França iluminista, quando na época já percebiam que esse mecanismo de transformação de voto em representantes precisava ser melhorado (utilizavam apenas a maioria simples), desse impulso surgiram, posteriormente, os estudos que conduziram à criação do sistema proporcional no final do século XIX<sup>4</sup>.

Numa caçada inicial para posicionar a pesquisa, nos abeberemos no conhecimento de Miranda, que ensina que “se o direito é inerente a experiência humana o direito eleitoral é inerente a experiência democrática”. Sendo o sistema eleitoral central no direito eleitoral e principal mecanismo e instrumento para a realização do princípio representativo, do princípio democrático, do pluralismo político, sem ele não se teria como operar muitos poderes da soberania, a demonstração disso é mostrada pela história da

---

<sup>1</sup> MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional (tomo VIII)**, p. 208.

<sup>2</sup> CRUZ, Manuel Braga da – **O sistema político português**, p. 17.

<sup>3</sup> REYNOLDS, Andrew, *et al.* **Concepção dos Sistemas Eleitorais: uma visão geral do novo guia do International IDEA- Instituto Internacional Para a Democracia e Assistência Eleitoral**, p. 4.

<sup>4</sup> NOHLEN, Dieter - **Os Sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença**, p. 9.

humanidade que experimentou o arbítrio de diversos tiranos que menoscabaram, por séculos, esses valores democráticos e aprisionavam a soberania popular sob a invocação de outros valores.

Sem muitos questionamentos, percebe-se que o estudo dessa matéria insere-se de forma inquestionável no âmbito do Direito Constitucional e é sob essa perspectiva que o trabalho se desenvolverá, considerando que os sistemas eleitorais são “mecanismos responsáveis pela técnica jurídica de transformação dos votos em mandatos eletivos, são imprescindíveis a compreensão da representação política e do sistema partidário e das suas possibilidades de evolução para formas jurídicas que lhes garanta maior legitimidade e maior efetividade dos princípios constitucionais”<sup>5</sup> e que, embora reconhecendo que é um tema multidimensional porquanto multidisciplinar ele (sistema eleitoral) é elemento essencial do normativo que Miranda (2018) chama de “constituição eleitoral”<sup>6</sup>; sob essa ótica é que desenvolveremos este trabalho.

Com essa visão elegemos objeto deste estudo, qual, empreender uma análise, numa perspectiva comparativa, do normativo institucional dos sistemas eleitorais arquitetados pelo arcabouço jurídico-legal de Portugal e Brasil, principalmente sob a ótica do desenho constitucional dessa matéria nos dois países.

Como lastro principiológico nos ancoraremos nos valores do pluralismo político e da soberania popular.

A pesquisa, então, se desenvolverá espiondo, inicialmente, o assento constitucional no Brasil e Portugal, mensurando se essas normas constitucionais se refletem no direito legislado e se as práticas e o operar dessas normas estão dando efetividade aos valores incorporados nas cartas políticas, bem como se refletem o conteúdo material do princípio representativo, do princípio democrático, do princípio republicano.

Se perquirirá se o desenho constitucional do sistema eleitoral influenciou ou influencia os atuais sistemas partidários e se os recursos financeiros no processo de escolha contribuem ou atrapalham a revelação da vontade política do povo brasileiro e português.

Visitaremos, também, noções básicas dos elementos que o compõe, tentando compreender a operatividade desses elementos nas mecânicas do sistema, como distrito eleitoral, magnitude distrital, forma de candidatura, apresentação das candidaturas, estrutura do boletim de urna e as fórmulas matemáticas que o operam.

---

<sup>5</sup> DANTAS, Silvanildo de Araújo - **Sistema Eleitoral Proporcional: uma proposta técnico política para o Brasil**, p. 32.

<sup>6</sup> MIRANDA, Jorge - **Direito eleitoral**, p. 12.

Enfocaremos o sistema para eleições portuguesas em nível nacional, a saber, a eleição para Presidência da República e eleição para Assembleia da República. Antes, porém, faremos uma breve espiada no que as Constituições portuguesas (1822; 1826; 1838; 1911; 1933) destacaram acerca do assunto, sistema eleitoral. Seguindo, examinaremos o modelo desenhado para a eleição de Presidente na Constituição de 1976.

Na trilha, discorreremos, também, sobre o sistema eleitoral para Assembleia da República, nos detendo sobre seu o desenho constitucional e construção doutrinária de alguns elementos mais salientes: o distrito, sua fixação em nível nacional, regional e da emigração, sua vinculação geográfica, sua magnitude e proporcionalidade; a fórmula eleitoral, definição constitucional, sistemática e sua adoção; forma de candidatura e boletim de voto; destacaremos, também, o financiamento eleitoral, em seguida passaremos pela articulação constitucional que foi dispensada aos partidos políticos, sua natureza jurídica, seu direito de liberdade, de oposição e sua obrigação de prestar contas e o quadro partidário atual. Tudo sob a ótica do atendimento dos valores e princípios constitucionais, especialmente do pluralismo, soberania popular, da representação política e princípio democrático e republicado.

Quanto ao sistema brasileiro, realçaremos os sistemas eleitorais formais que constaram nas suas diversas Constituições (1824; 1891; 1934; 1937; 1946; 1967/69), passando, em seguida, a analisar o retrato do seu desenho constitucional, primeiro para eleição do cargo de Presidente da República e, em seguida, o Parlamento, iniciando pelo Senado, com abordagem da forma de candidaturas e estrutura do boletim de voto. Seguiremos para Câmara dos Deputados, enfatizando, alguns componentes doutrinários do sistema eleitoral, forma de candidatura; o distrito, a sua fixação e magnitude; estrutura do voto; fórmula eleitoral e sua sistemática no caso brasileiro. Destacaremos o financiamento eleitoral e, logo depois, o quadro partidário, aqui, também sob os óculos do atendimento aos postulados da Constituição no respeitante aos pluralismos, à soberania, à representação política, ao princípio democrático e republicano.

Em tópico separado faremos uma breve comparação de algumas situações particulares, de cada sistema, da eleição para Presidente da República e Parlamento, Assembleia da República em Portugal e Câmara e Senado no Brasil, veremos a forma de apresentação das candidaturas, a estruturação dos votos; a análise dos distritos, magnitude, proporcionalidade dos cargos; fórmula eleitoral que cada país adota. e por fim, algumas particularidades do sistema partidário, como o multipartidarismo, a força institucional e cláusulas de barreiras, tudo a partir de uma visão do atendimento dos postulados constitucionais.

## 1 SISTEMA ELEITORAL

A democracia, desde tempos imemoriais, esteve ligada à ideia de autogovernar de um povo. A democracia direta, como na Grécia antiga, ante as contingências do momento histórico se mostra desarrazoada (pode ser que as novas tecnologias possam propiciar novamente essa realidade de “democracias diretas”). O autogoverno só se realiza, atualmente, através da representação, o povo delega aos representantes essa nobre função, pois nem todos podem se dedicar ao encargo de governar ou legislar. Esses delegados precisarão de legitimação, que só pode ser dada pelo povo, só a soberania popular pode delegar poder a esses representantes, porém se necessita de mecanismo que propiciem legitimação dos escolhidos. Nessa senda se insere o sistema eleitoral para dotar a soberania de mecanismos conducentes a entregar uma justa representação.

Podemos defini-lo como sendo um conjunto de regras, procedimentos e práticas, utilizadas por diversos países, para escolha de seus representantes, quer nos cargos executivos, quer nos cargos legislativos, instrumentalizado pelo exercício do direito de sufrágio<sup>7</sup>.

Nohlen (2007)<sup>8</sup> nos alumia duas noções desse fenômeno, sentido amplo e sentido restrito. No amplo, considera desde a convocação das eleições, passando por todos os institutos e procedimentos jurídicos relacionados a sua regulação, inclusive o contencioso eleitoral, findando com proclamação dos eleitos. No sentido restrito, é “o procedimento técnico com base no qual se realiza a distribuição das cadeiras legislativas”<sup>9</sup>.

Eles têm como função realizar eleições, entregando, por conseguinte, a representação, quer executiva, quer parlamentar; “não visa apenas a escolha de representante parlamentares, mas também a escolha de governantes”<sup>10</sup>.

Para qualquer eleição geral ou local, para o executivo ou para o parlamento, tem-se que, inicialmente, escolher o sistema eleitoral<sup>11</sup>. Portanto, sua missão passa necessariamente pela ideia de ele servir a democracia representativa, ofertando-lhe instrumentos para a escolha da representação.

Nohlen (2007)<sup>12</sup> apresenta várias funções dos sistemas eleitorais, que se alinham com os critérios que ele entende fundamentais para avaliá-los, e em parte se perfilam

---

<sup>7</sup> MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional (tomo VIII)**, p. 208.

<sup>8</sup> NOHLEN, *op. cit.*, p. 14.

<sup>9</sup> TAVARES, José Antônio Giusti - **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégias**, p.34.

<sup>10</sup> CRUZ, *op. cit.*, p. 18.

<sup>11</sup> MIRANDA, Jorge - **Direito Eleitoral**, p. 149.

<sup>12</sup> NOHLEN, *op. cit.*, p. 98.

com os critérios imaginados por Reynolds (2005)<sup>13</sup>, para concepção dos sistemas eleitorais, que são: representação; concentração e eficácia; participação; simplicidade; legitimidade.

A representação pode se apresentar em várias vertentes, vejamos: geográfica, qualquer que seja o princípio regente do sistema adotado, haverá membros do parlamento que se identificam com espaços geográficos, uma vila, um bairro, uma cidade, um distrito; ideológica, quer através dos partidos, quer através de grupos independente ou de ambas as formas; representados pelos partidos políticos, com ou sem base ideológicas, refletindo todas as tendências e grupos sociais da comunidade política.

Concentração e eficácia, nessa vertente o que se procura avaliar é se o sistema é capaz de concentrar uma determinada “vontade política” tornando eficiente a governança, ou se ele a dispersa. O sistema contribui para gerar estabilidade? Ou o próprio sistema é um fator que cria e alimenta uma instabilidade? Com efeito, nem todo governo estável é eficiente, entretanto é intuitivo pensar que a instabilidade não vai gerar boa governança<sup>14</sup>.

Quanto a participação, Nohlen (2007)<sup>15</sup>, enxerga essa característica do sistema, como a possibilidade de relacionamento eleito/eleitor, principalmente através da personalização do voto.

Simplicidade, nesta função se avalia se o eleitor compreende o funcionamento do sistema, principalmente, inferir se o seu voto vai gerar efeitos práticos. Conta nesta vertente, também, a facilidade de se manusear o boletim de voto.

Na legitimidade, vertente que se aprecia se o sistema eleitoral propicia a aceitação, pela comunidade, do resultado da eleição. Para Nohlen (2007)<sup>16</sup>, um bom critério para saber dessa legitimidade do sistema é verificar se ele serve para unir ou desunir o colégio eleitoral.

O Estado (povo soberano) é que pronuncia quais funções quer do sistema, se deseja uma representação geográfica com grande ou pequena participação; se quer simplicidade na escolha dos representantes ou se essa característica não lhe é importante; se deseja um sistema que produza legitimidade ou lhe basta as formalidades do processo eleitoral, dentre outras. Entretanto, é bom frisar que, quaisquer que sejam as características escolhidas para modelar o sistema, é importante que tenham profunda deferência ao pluralismo político, por conseguinte, amparo nos princípios democráticos e republicanos, que são a postulação superior do povo soberano.

---

<sup>13</sup> REYNOLDS, *op. cit.*, p. 7.

<sup>14</sup> NOHLEN, Dieter - **Os Sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença**, p. 110.

<sup>15</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>16</sup> *Idem, ibidem.*

Destaque-se, também, que em tema de sistema eleitoral não há panaceia, o sistema adotado por qualquer corpo eleitoral, é único de natureza heterogênea, “produto da combinação de diversos elementos”<sup>17</sup>, ou seja, integra-se diversos elementos contextuais, alcançando, inclusive, os ingredientes psicológicos dos componentes do corpo eleitoral, no tempo e no espaço, assim, se constrói um sistema eleitoral adequado à comunidade política. Doutra banda, como concluiu Nohlen (2007)<sup>18</sup>, “não há nenhum sistema eleitoral ideal ou teoricamente superior que possa passar sem teste da comprovação histórico-empírica”.

Então, o Estado (aqui considerado a soberania popular, representado no parlamento) sopesa as variáveis, valora-as (o pluralismo, a democracia e a soberania são os axiomas referência nessa valoração), e compõe um dado sistema, que vai ser aplicado num contexto social, político, histórico, e, só depois dessa aglutinação, é que, de fato, se chega ao sistema eleitoral do colégio, que é contextual e único, mas que jamais será eternamente ideal, dado que o tempo pode modificar os valores sócias, políticos, religiosos e levar a alterações de elementos do sistema. Mas não é só isso, poderá haver modificações na concepção democrática do Estado, *verbi gratia*, sair de uma concepção majoritária para uma concepção proporcional e vice-versa, ou *sponte* sua, diminuir ou aumentar a participação do cidadão nas decisões políticas, alinhando-se com uma democracia mais participativa ou menos participativa, incluindo mais cidadãos ou limitando a participação com exigências descabidas e excludentes afrontosas aos postulados democráticos.

### **1.1 Elementos do Sistema Eleitoral**

A ideia da representação política, segundo Miranda (2018) foi tão importante para a concepção democrática atual, como o desenvolvimento da máquina a vapor representou para o progresso da humanidade<sup>19</sup>.

A concepção dessa ideia, quer em Locke, Burke, Montesquieu, Madison, Sieyès ou Benjamin Constant, é a mesma que transita na formação política atual: um povo soberano consciente da impossibilidade do exercício direto de todo o poder da soberania, concebe a “ideia” de transferir parte desse poder a representantes (instituído em órgão estatal) que o exercerão em nome dele (povo), um poder que é dele (povo). Pois bem, o povo soberano, detentor do poder, quer delegar parte desse poder e podendo fazer (dado que é soberano) o faz a representantes (os Estados atuais utilizam a representação parlamentar), que

---

<sup>17</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 36.

<sup>18</sup> NOHLEN, *op. cit.*, p. 11.

<sup>19</sup> MIRANDA, Jorge - **Direito eleitoral**, p. 32.



na lição de Canotilho (2003) é “a autorização dada pelo povo a um órgão soberano, institucionalmente legitimado pela Constituição (criado pelo poder constituinte e inscrito na lei fundamenta) para agir autonomamente em nome do povo e para o povo”<sup>20</sup>.

Essa delegação de poder vai necessitar de instrumentos operacionais para ser realizada (instrumentos procedimentais eficazes e seguros), aqui estamos tratando de um desses vários instrumentos conducentes a essa delegação de poder, os sistemas eleitorais, e para melhor o compreender precisa-se aprender operar este instrumento - o sistema eleitoral- e para fazê-lo precisamos decompô-lo em elementos.

Então, se o sistema eleitoral serve ao objetivo de legitimação democrática com suas formalidades e procedimentos e são esses mecanismos que respondem ao desafio de conformar o princípio democrático numa democracia representativa, nos afigura que decompor e estudar seus elementos essenciais é útil à compreensão e aplicação do pluralismo político e demais postulados de um Estado que quer se apresentar democrático.

Passemos, então, para a análise dos elementos mínimos que devem compor um sistema eleitoral.

Adotamos, neste trabalho, os elementos doutrinados por Nohlen (2007) e Tavares (1994), que aludem aos mesmos componentes básicos com divergência apenas de nomenclatura. Nohlen (2007)<sup>21</sup> assinala: os distritos; as formas de candidaturas e votação; e fórmula de conversão dos votos cargos políticos. Tavares (2007)<sup>22</sup> destaca: os distritos; a fórmula de conversão; estrutura do boletim de voto e procedimento de votação.

Com efeito, esses elementos aparecem em todos os sistemas eleitorais, conquanto, em alguns sistemas, além desses, se apresentam outros, às vezes contingentes ou permanentes.

Assim, em síntese e nas pegadas de Tavares (1994) e Nohlen (2007), abordaremos os seguintes elementos: os distritos; estrutura do boletim de voto; as formas de candidaturas; a fórmula de conversão de votos em cargos políticos. Focaremos, também, num elemento contingente, a saber, os recursos financeiros.

Com estes e outros elementos técnicos, alguns contingentes, cada país (povo) compõe seu sistema que é contextual e único, não deslembrando que deve ele se alinhar ao pluralismo como valor e ao princípio democrático como fim. É dizer: aglutina-se esses elementos bem como outros que o contexto impuser, num determinado território (espaço) e

---

<sup>20</sup> CANOTILHO, Gomes, José Joaquim – **Direito Constitucional e teoria da constituição**, p. 293.

<sup>21</sup> *Idem, op. cit.*, p.16.

<sup>22</sup> TAVARES, José Antonio Giusti - **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégias**. p.36

numa determinada época (tempo), se forma um sistema eleitoral para a escolha dos representantes políticos do povo, no esforço de realizar a postulação democrática.

### 1.1.1 Distrito Eleitoral

Uma observação que achamos apropriada adotarmos neste trabalho, é quanto à uniformização da expressão que designa a unidade básica eleitoral, o Brasil chama circunscrição, Portugal, círculo, o Canadá *riding*, e *districto* no Estados Unidos. Para tornar essas unidades comparáveis RAE<sup>23</sup>, sugeri o uso do termo distrito, sugestão que acolhemos; assim, trataremos preponderantemente a unidade eleitoral como distrito, usando, eventualmente, variação terminológica apenas para evitar a monotonia textual.

Podemos defini-lo como a unidade na qual se delimita “quais votos serão levados em consideração, no momento de se fazer a atribuição do mandato”<sup>24</sup>. É a zona ou unidade de referência onde os votos são transformados em cargos eletivos. Pode ser uma região geográfica, uma etnia, uma religião ou outras referências.

É importante a observação de Silva (1999)<sup>25</sup>, para que não se associe o distrito com território, mas com unidade ou zona. Pode-se tomar como exemplo, dois distritos para eleição da Assembleia da República em Portugal, (art.12º, 4, LEAR) que abrigam os eleitores portugueses residentes na Europa e no resto mundo (emigração). O legislador, nesse caso, não usou a unidade geográfica, mas o destino dos emigrantes portugueses. O distrito está desassociado de território, (de espaço geográfico). Não se cuida apenas de receber os votos de emigrantes. A essas unidades foram atribuídos cargos para composição da Assembleia da República. Esses casos são excepcionais, na quase totalidade das vezes se associa distrito com espaço territorial, mas frise-se não é necessariamente um espaço geográfico.

No que pertine à classificação a doutrina costuma utilizar dois critérios para fazê-la, magnitude e agregação. Pelo critério da magnitude, denominam-no distritos uninominais (um cargo por distrito) e plurinominais (mais de um cargo por distrito).

No da agregação, podemos dizer que há distritos com base geográfica (v.g. o círculo de Lisboa), e aquele que não dispõe de base geográfica (círculo da emigração).

---

<sup>23</sup>VIEIRA, Fabrícia Almeida – **Sistemas Eleitorais Comparados**, p. 36.

<sup>24</sup>SILVA, Luís Virgílio Afonso da – **Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicada ao caso brasileiro**, p. 42.

<sup>25</sup>*Idem, ibidem.*

Dentro da classe de plurinominais, pode-se ainda fazer uma outra classificação, usando como critério a quantidade de cargos alocados: pequeno, se contém de 2 a 5 cargos, médio de 6 a 10 cargos e grande com mais de 10 cargo<sup>26</sup>.

Observamos que, alguns estudiosos fazem a correlação dos distritos plurinominais com o sistema proporcional e o uninominal com sistema maioritário. Com efeito, o distrito uninominal é incompatível com sistema proporcional, haja vista não se poder tirar proporção válida, de uma unidade, para escolha de representação social, porém o distrito plurinominal, é utilizável tanto no sistema maioritário como no sistema proporcional, com candidaturas por lista ou candidaturas pessoais.

Conforme a espécie da eleição o distrito pode receber um cargo ou vários cargos para nele se processar a votação. Quando o distrito recebe um cargo, denomina-se distrito uninominal; recebendo mais de um cargo nomina-se distrito plurinominal. Esse número de cargos ou representantes que o distrito recebe para processar a eleição é que a doutrina intitula de Magnitude, frise-se, não se trata do número de eleitores ou do tamanho da área geográfica onde se processará a eleição, mas quantos cargos estão em disputa naquela unidade, “denota o número de candidatos que podem ser eleitos nele”<sup>27</sup>.

Na engrenagem dos sistemas eleitorais o manejo deste elemento desfruta de grande importância<sup>28</sup>, nomeadamente sob dois aspectos: primeiro, impacta o sistema maioritário e o sistema proporcional no quesito proporcionalidade, de maneira diametralmente oposta. Explicamos: amplia-se a magnitude em distrito de fórmula maioritária (simples ou absoluta), potencializa-se a desproporcionalidade (quem chegar na frente leva todos os cargos).

Entretanto, se o sistema for proporcional essa atitude, expande o grau de proporcionalidade, pois o acréscimo de cargos baixa o quociente, aumentando a possibilidade de listas pouco aquinhoadas, conseguirem cadeiras no parlamento. O segundo fator importante é a quantidade variável de cargos disponibilizadas nos distritos dos sistemas proporcionais, há países, como Portugal, que usam de 2 a 47 cargos por distrito, ou 8 a 70 cargos, como o Brasil. Quanto mais aumenta a quantidade de cargos, mais facilita o ingresso de pequenos partidos mais se depura o pluralismo da sociedade e mais se realiza a postulação democrática.

Perceba-se que essa variável ajuda a trabalhar a funcionalidade do princípio da igualdade do voto, ou voto de peso igual, no sistema proporcional. Se não houver uma

---

<sup>26</sup>SILVA *op. cit.*, p. 42.

<sup>27</sup>LIJPHART, Arend – **Modelos de Democracia: Desempenho e padrão de governo em 36 países**, p. 175.

<sup>28</sup>LIJPHART, *idem*, p. 176.

perfeita proporção entre e os cargos alocados nos distritos e a sua dimensão eleitoral, arranhará a igualdade do voto, quando considerado o sistema em sua integralidade.

Assim, quer o distrito ganhe mais cargos, quer ganhe menos que a proporção indicar, impactará no peso do voto que o representante eleito recebeu, a maior ou a menor, em ambas as situações desatenderá o princípio, (de índole constitucional), de peso igual para cada voto.

A magnitude é essencial para ajustar o sistema proporcional, através dela se trabalha a eficácia da concepção proporcional do sistema. Explico: Ora, se a representação proporcional foi concebida para colher o pluralismo do tecido social, quanto maior o número de cargos em disputa maior a probabilidade de se chegar a grupos minoritários relevantes na unidade eleitoral. Porquanto, se se quer se aproximar de uma proporcionalidade integral e pluralismo pleno, por certo que terá que aumentar número de cargos à disputados no distrito, o inverso também é assertivo limita-se o pluralismo com a limitação do número de cargos em disputa; é certo que não é único elemento responsável pela realização do pluralismo, mas é o mais relevante; “o número de cadeiras de um distrito é a variável mais importante em sistema eleitoral (Rae, 1967; Nohlen, 1981; Taagepera e Shugart, 1989; Lijphart, 1984 e 2003)”<sup>29</sup>.

É de sabença geral que a atribuição desses mandatos às unidades não é aleatória, há que seguir critérios; baseia-se, por vezes, na população da unidade outras no quantitativo de eleitores inscritos, ou até dimensão geográfica. As regras eleitorais internas de cada país fixam quantitativos máximos e mínimos de cargos por unidade, a regulação desequilibrada dessa variável, por si, é capaz de gerar desigualdade no valor do voto para o sistema, sem contar que o próprio órgão fixador desse quantitativo, pode, intencionalmente, perpetrar essa espécie ou outras, provocando anomalias. É dizer: a manipulação inadvertida ou mesmo intencional dessa variável impactará o valor e igualdade do voto com potencialidade de causar reflexo significativo no resultado das eleições e composição do parlamento<sup>30</sup>, ferindo de morte o pluralismo e outros valores democráticos.

Dentre essas anomalias temos o *Malapportionment*, que, segundo Silva (1999)<sup>31</sup>, apresenta-se na forma da grande diferença de peso entre os distritos.

Nas unidades uninominais, se manifesta quando são desenhados distritos com população ou eleitorado discrepante para cargos no parlamento (v.g. um distrito com

---

<sup>29</sup>MACHADO, Aline – **Alianças eleitorais: casamento com prazo de validade: o caso das coligações brasileiras**, p. 35.

<sup>30</sup>CANOTILHO, Gomes, José Joaquim – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, p. 305.

<sup>31</sup>SILVA, Luís Virgílio Afonso da – **Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicada ao caso brasileiro**, p. 45.

eleitorado de 10 mil, e outro com eleitorado de 50 mil, ambos com um cargo para eleger), no distrito com quantitativo menor de votantes, para se conseguir representação se necessitará de um volume de votos menor do que no de maior número de eleitores; dentre outros fatores impacta o princípio da igualdade do voto ou voto de igual valor.

Na direção inversa, mas com potencial de gerar igualmente anomalia, é o caso de se alocar uma quantidade desproporcional de cargos em distrito plurinominal (em uma unidade de poucos eleitores se coloca muitos cargos, magnitude alta, e, noutro, de quantitativo grande de eleitores se coloca poucos cargos, magnitude baixa) resulta igualmente defeituoso para o pluralismo; o mesmo cargo legislativo, dependendo do distrito, o candidato ou lista necessitará, para granjeá-lo, de uma quantidade díspares de votos, com influxo direto no princípio da igualdade eleitoral.

Essas anomalias os sistemas democráticos podem e devem afastar, basta que se atente, na formulação da engenharia do sistema, para disparidade dessa natureza, superdimensionamento ou subdimensionamento dos distritos pois a depender da sua dimensão poderá falsear a vontade do eleitor e a representação social no parlamento<sup>32</sup> lesionando o pluralismo e arrostando a própria democracia.

### 1.1.2 Estrutura da Cédula Eleitoral e Estrutura do Voto

Canotilho (2003) advoga a relevância de um “procedimento eleitoral justo para garantia da autenticidade do sufrágio”<sup>33</sup>. Na conta da justiça do procedimento eleitoral agregam-se muitos elementos entre os quais as garantias de procedimentos amparados nos princípios da liberdade e igualdade, direito a uma formação da vontade política sem vícios, correta apuração de votos, e, tudo que conduz a uma fidelidade da representação.

A estrutura da cédula eleitoral se insere nessa quadra, como coadjuvante na correta apuração dos votos, sem uma cédula adequadamente desenhada a representação parlamentar poderá ser irremediavelmente comprometida.

A cédula, é, pois, o veículo material que se coloca à disposição do cidadão para instrumentalizar a escolha do seu representante político. É o instrumento de voz numa democracia representativa. Tavares (1994) o define como sendo “o quadro formal no qual se estrutura a decisão do eleitor”<sup>34</sup>. É, portanto, o componente material posto à disposição do cidadão apto a decifrar sua vontade; através dele o eleitor se manifesta e materializa-se o

---

<sup>32</sup> SILVA, *idem*, p. 43.

<sup>33</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 301.

<sup>34</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 39.

princípio da imediatidade (imediatividade), do voto direto, elemento indispensável numa democracia representativa.

É o elemento que tem potencialidade de proporcionar simplicidade ao escrutínio, o qual não se deve descurar dado que a escolha do representante passa necessariamente por ele; se apresenta, pois, como instrumento importante na realização do pluralismo.

Tem um liame com a forma de candidatura engendrada pelo sistema, candidatura por lista, cobra uma estrutura de boletim que abrigue a identificação da lista bem como as suas eventuais manipulações pelo eleitor, a hierarquização, uma modificação da posição na lista; assim como nas candidaturas pessoais se deve criar os mecanismos para propiciar o voto nominal no candidato da escolha do eleitor.

Cabe, ainda, a observação de que o boletim é o “elemento mais perceptível por parte do cidadão em relação ao sistema eleitoral” e o eleitor dirige sua atenção, principalmente, à modalidade do voto, se pessoal ou de lista, único ou múltiplo, nominal ou ordinal<sup>35</sup>, momento crucial da representação democrática, o eleitor ficará em contato direto com instrumento de procuração política onde ele, de fato, estará delegando a representação.

Portanto, é um dos elementos que instrumentaliza a escolha democrática, é insubstituível na realização do pluralismo político e uma representação política autêntica.

No que pertine à estrutura do voto, para o sistema eleitoral pode-se espia-lo sob várias perspectivas, as mais importam ao processo democrático e entrega da representação são: se é direto ou indireto, se é livre, se é igual, se é secreto.

Voto direto, o voto haverá de se manifestar da vontade direta do eleitor, sem necessidade de intermediação. É a imediatidade do ato. “resulta imediatamente da manifestação da vontade do eleitor sem intervenção de grandes eleitores”<sup>36</sup>. Nessa modalidade o “eleitor vota no nome da pessoa, no partido, ou mesmo numa lista”<sup>37</sup>.

Voto indireto, nessa modalidade há uma mediação da escolha. Primeiro se escolhe os delegados (os quais Canotilho (2003) chama de grandes eleitores) e estes, de sua vez, escolhem os representantes. As democracias modernas no respeitante ao parlamento, praticamente aboliram esta espécie. No respeitante a cargos executivos, o sistema presidencialista americano ainda o mantém, para a escolha da presidência da república.

---

<sup>35</sup>COSTA, Bruno Ferreira – **A Influência do Sistema Político e Eleitoral e do contexto Macroeconómico na Participação das Eleições Legislativas em Portugal e Espanha (2004-2011)**: Um contributo para o estudo da Democracia, p. 214.

<sup>36</sup>CANOTILHO, *op. cit.*, p. 302.

<sup>37</sup>VARGAS, Alexis Galiás de Souza - **Princípios constitucionais de direito eleitoral**, p 117.

Voto livre, é garantir ao eleitor a sua manifestação sem coação ou manipulação de qualquer natureza. Isso se assenta na própria soberania popular. “se for permitida a coerção ou manipulação, a decisão popular seria um mero veículo da decisão de outros”<sup>38</sup>.

Voto igual, é a exigência de peso igual para os votos do sistema. O mesmo valor no apuramento, é a garantia que o voto dos eleitores desfrute de peso igual.

Voto secreto. A decisão do voto é personalíssima, mas não só, o eleitor deverá guardar para si essa decisão, pois, “é uma garantia da própria liberdade do voto”<sup>39</sup>, sendo assim é irrenunciável esse segredo, porque é ele que garante a liberdade do eleitor. É, então, um mecanismo “de proteção da liberdade dos eleitores e, conseqüentemente, da legitimação das eleições”<sup>40</sup>.

Na perspectiva do escrutínio ou procedimento de votação podemos também dizer que o voto pode ser espiado como voto único *versus* voto múltiplo; na perspectiva da personalidade, voto pessoal *versus* voto de lista<sup>41</sup>.

No voto único o boletim oportuniza que o eleitor manifeste um único voto com um único ato. Seja em um candidato (pessoal e diretamente) ou em uma lista<sup>42</sup>.

Pode ser adotado com lista bloqueada, em distritos plurinominais, ou voto pessoal, em candidatos, em distritos uninominais e plurinominais. Será sempre em um partido (lista) ou em um candidato. Há o cometimento de um único ato no boletim. Contrasta com o voto múltiplo.

O boletim com possibilidade de voto múltiplo apresenta-se em diversas modalidades: voto limitado; voto preferencial; voto alternativo; voto cumulativo; e *panachage*.

Nessa espécie (voto múltiplo) o eleitor poderá praticar múltiplos atos para concluir sua escolha,

O voto limitado consiste em oportunizar ao eleitor uma quantidade de votos aquém do número de vagas a ser disputada.

No voto preferencial o eleitor além da possibilidade de múltiplos atos ele ainda pode estabelecer pesos para os diversos candidatos.

---

<sup>38</sup> VARGAS, *idem*, p. 123.

<sup>39</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 304.

<sup>40</sup> VARGAS, *op. cit.*, p. 131.

<sup>41</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>42</sup> SILVA, Luís Virgílio Afonso da – **Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicada ao caso brasileiro**, p. 48.

O voto alternativo tem o condão de evitar uma segunda eleição, no sistema de maioria absoluta em distrito uninominal, porquanto ao eleitor é concedida a oportunidade de hierarquizar suas preferências.

No voto cumulativo é dado ao eleitor a oportunidade de direcionar votos em vários candidatos, mas também concentrar esses votos, seja em um ou em poucos candidatos.

No *panachage* o eleitor tem liberdade de escolher vários candidatos de vários partidos ou várias listas. Esclarecendo, essa modalidade não se traduz em voto de lista, como comumente a doutrina o trata (lista aberta), o voto, nesta modalidade, é pessoal, o eleitor pode escolher vários nomes (com efeito há uma lista de escolhas do eleito, lista particular de cada eleitor e não uma lista do sistema para efeito de apuramento), não goza do efeito único que é votar numa pluralidade com um único escrutínio, considerando aquela pluralidade uma chapa, como é próprio do voto de lista.

Doutra banda, sob a perspectiva da pessoalidade (voto de lista *versus* voto pessoal), votar em lista consiste em escolher uma pluralidade de nomes, com um só voto, não importa a quantidade de atos que o eleitor vai cometer para concluir seu voto. Para o apuramento, conta um voto.

O voto dado a uma lista aproveita a todos uniformemente. Se não aproveitar a todos não é voto de lista é voto pessoal.

Esse aproveitamento é para a apuração, para computação do resultado final e distribuição das cadeiras. Ressalte-se, quando o sistema prevê candidatura por lista e, uma vez ela conformada no boletim de voto, o voto atribuído a essa lista aproveita a todos os seus integrantes, quer se trate de voto em bloco, no sistema majoritário, quer se trate de lista flexível no sistema proporcional, para aferição do resultado é um único voto. A lista é uma chapa, uma unidade, composta por um ou vários membros. Para o boletim de urna é um voto (único) e aproveita a todos que nela figurem.

Como serão distribuídos os cargos que a lista conquiste, refoge dessa análise, mas o sistema também prevê, se a hierarquização cabe ao eleitor ou ao partido, ou, se ambos podem tomar tal decisão.

O eleitor vota na lista, querendo eleger candidatos nela relacionados. Nada obstante, seja esse voto em nome de um candidato (ou vários candidatos) componente da lista, como no caso Brasileiro e Finlandês, ele será aproveitado para toda a lista, e essa nominata do eleitor, serve apenas como instrumento de hierarquização da lista.



Observe-se que quando o eleitor pode escolher vários candidatos para vários cargos, de um ou vários partidos ou listas, cuida-se de voto pessoal (*panachage*), não voto de lista.

Como havíamos observado acima, essa espécie não desatende aos cânones constitucionais do voto direto, posição defendida por Canotilho (2013)<sup>43</sup>, a propósito do princípio da imediatividade do voto e o voto de lista. Votar em lista não fere a imediatividade do voto, ele continua sendo direto, só que em uma pluralidade, mesma situação do voto em bloco do sistema majoritário ou voto numa chapa para presidente e vice-presidente no sistema presidencialista, não se pode dizer que se votou direto para presidente e de forma indireta para vice, o voto os contempla enquanto unidade da chapa.

O mesmo se diga do voto em lista, não se pode separar os votos de cada qual, mesmo na sistemática de voto de lista do Brasil, que através de um candidato se alcança a lista, a personalização é para efeito de hierarquia, a soma de todos os votos vai formar o quociente partidário, ou seja, um bloco de votos indivisível.

Na modalidade de voto pessoal ele é direto no candidato e só a ele vai aproveitar (no voto de lista, como visto acima, aproveita a todos da lista), aqui o voto não tem a intermediação da lista, ele é personalizado. É a indicação imediata aposta no boletim, um escrutínio pessoal do candidato, sem qualquer intermediação.

No voto pessoal, não há qualquer dificuldade, o sistema oferta ao eleitor a possibilidade de ungir “diretamente” o candidato ou candidatos, de sorte que haja uma relação eleitor/voto/cargo.

O voto na lista pode ser manifestado de várias formas, através de um ou mais candidatos (caso brasileiro, um candidato), até o limite dos cargos em disputa (lista flexível); pode ser através da legenda partidária ou numa lista fechada (inflexível) quando não se pode fazer qualquer alteração.

A possibilidade de poder hierarquizar a lista oportunizando ao eleitor optar por um ou mais candidatos, acaba ofuscando a sistemática do voto de lista. É o caso brasileiro, que tem o voto de lista através da pessoa de um dos candidatos figurantes da lista, mas que serve apenas para hierquirizá-la. Pode ser dado ao eleitor também produzir-lhe outras modificações, contudo continuará sendo voto “de lista”, isso não o transmuda para voto pessoal. Interessante observar que nessa sistemática se produz uma relação circular peculiar: se utiliza o escrutínio personalizado de um integrante da lista para alcançá-la e se usa a

---

<sup>43</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 302.

modalidade do voto de lista para escolher o candidato, equação por vezes não assimilável pelo eleitor que pensa está praticando um voto pessoal.

Por fim, ressalte-se, quer pessoal ou de lista, ambas as espécies atendem ao princípio constitucional do voto direto.

### 1.1.3 Forma de Candidatura

Alguns estudiosos elencam a forma de candidatura como elemento do sistema eleitoral<sup>44</sup>. Com efeito, todos os sistemas políticos, qualquer que seja sua concepção democrática, pronunciam como querem ver estruturadas as candidaturas para a concorrerem aos cargos eletivos, isso é indissociável do seu desenho, um desdobramento do princípio democrático na sua vertente organizativa<sup>45</sup>.

A forma de se apresentar à disputa não é única. Silva (1999) fala em candidatura pessoal e candidatura por lista. A distinção, como bem lembra esse autor, não se restringe à forma como podem aparecer no boletim, mas no efeito do voto que lhe é atribuído. Voto pessoal no candidato só a ele aproveita. Voto dado na lista aproveita a todos os seus integrantes<sup>46</sup>.

Uma observação, quem estrutura a forma de candidatura e, por conseguinte, a estrutura de voto, não é o partido ou candidato, mas o ordenamento que rege o colégio eleitoral. O sistema pode ser todo estruturado só para o voto pessoal, mesmo em distritos plurinominais com voto único ou plúrimo; mas pode vir estruturado para voto de lista e também para ambas as modalidades (sistema alemão).

Na modalidade de candidatura pessoal, é apresentado no boletim, para o eleitor, os candidatos para serem escrutinados quer voto plúrimo ou voto único. Nessa modalidade de candidatura o voto do eleitor faz o liame “direto” candidato/cargo.

Na candidatura por lista, o escrutínio se dá através de uma lista que tem o condão de “receber” os votos, albergar os cargos legislativos que o quantitativo de votos permitir e depois direcionar esses cargos aos componentes da lista, na conformidade de sua ordenação, quer essa hierarquização seja feita pelo eleitor, quer seja feita pelo partido. Perceba-se que é indissociável a forma de candidatura e espécie de voto. Na candidatura por lista, a espécie de voto só pode ser de lista, o mesmo se diga de candidatura pessoal.

---

<sup>44</sup> SILVA *op. cit.*, p. 45.

<sup>45</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 290.

<sup>46</sup> SILVA, *op. cit.*, p.46.

Impende registrar que a mais relevante da forma de candidatura e por conseguinte da espécie de voto, não é como essa apresentação é feita para efeito de registro burocrático ou na colocação dessa candidatura no boletim de voto, mas na apuração, na forma de contar esses votos.

Frise-se, se o sistema prevê a contagem “individualizada” dos votos para o cargo ou cargos, estaremos diante de candidatura pessoal, se se conta de forma agrupada, com efeito uniforme para grupos de concorrentes, a forma de candidatura é por lista. Repise-se, seu principal efeito vai se manifestar na apuração dos votos.

O sistema político pode até abrir oportunidade para a convivência de apresentação de candidaturas individuais com candidaturas por lista, com voto único, mas como são formas de apuração antitéticas a conformação só poderá se dar pelo sistema de lista, ou seja, na apuração, aquela eventual candidatura individual, vai disputar como se fosse uma lista, e, mesmo que consiga votos para mais de uma quota, só poderá usar uma (não confundir com a sistemática de voto múltiplo, dois votos, voto em um candidato para eleição local, uninominal e voto de lista para eleição regional ou nacional).

Oportuno observar que alguns países flexibilizam a apresentação das candidaturas parlamentares tirando o monopólio dos partidos, nesses casos, a forma de candidatura por lista se mantém hígida, embora possa ser apresentada por entes personalizados (partidos políticos) ou não, como no caso da Colômbia que prevê a possibilidade de candidaturas apresentadas por grupos significativos de cidadãos, ou no caso Boliviano que possibilita “organizações dos povos e nações indígenas campesinas, agrupamento de cidadãos” apresentarem candidaturas, quer seja na forma de lista, quer seja na forma pessoal<sup>47</sup>.

#### 1.1.4 Fórmula eleitoral

Em sede de sistema eleitoral, quando o tema é entregar a representação, através da escolha pelo voto popular e, na busca da realização democrática, temos que lidar com um ingrediente matemático que é a soma desses votos que a mecânica do sistema recolhe. O mais elementar dos sistemas precisa trabalhar com uma operação matemática para traduzir votos em domínio político ou mandatos representativos, numa demonstração operacional do princípio da organização, encontrado nas dobras do princípio democrático. É disso que a

---

<sup>47</sup>SALGADO, Eneida Desiree – **Sistemas Eleitorais: experiências Iberoamericanas e características do modelo brasileiro**, p. 143.

fórmula cuida. De uma operação matemática que traduza os votos colhidos pela mecânica do sistema em mandatos eletivos<sup>48</sup>.

Podemos dizer, então, que a fórmula é o elemento do sistema que orienta o colhimento da vontade política dos eleitores, operacionalizando-as, transformando-as em cargos eletivos. Porquanto, a fórmula é relevantíssima para o processo de escolha e entrega da representação. Tal sua importância, que alguns países a constitucionalizam, como é caso de Portugal. “A fórmula é o que caracteriza, de fato, o sistema eleitoral, ao traduzir a vontade popular em representação política”<sup>49</sup>.

Silva (1999) divide as fórmulas eleitorais em três tipos: fórmulas majoritárias, fórmulas proporcionais e fórmulas mista. Essa é a classificação que a maioria da doutrina adota, é uma divisão baseada nos princípios representativos, majoritário e proporcional, porquanto a chamam de fórmulas de inspiração majoritária e fórmulas de inspiração proporcional. As fórmulas mistas combinam elemento dos dois princípios representativos<sup>50</sup>.

Frise-se: As fórmulas de inspiração majoritária transformam os votos em mandatos com base no maior volume de votos alcançados; as de inspiração proporcional levam em consideração uma quota, uma medida padrão, que vai basear a distribuição dos cargos, todos que alcançarem aquela medida terão direito a um cargo. Vale lembrar que essa quota é a representação mínima de um seguimento social politicamente relevante para ser representado no parlamento (um determinado seguimento, na peleja eleitoral, poderá galgar várias quotas, outro, porém, pode não alcançar o limite mínimo de uma quota).

Oportuna a advertência de Silva para não se confundir sistema eleitoral com fórmula eleitoral. A fórmula é apenas um dos componentes do sistema. Esse equívoco leva-se a tratar as fórmulas mistas, utilizadas por vários sistemas eleitorais, como se fosse um sistema eleitoral misto. Não existe sistema eleitoral misto existe fórmulas mistas adotadas pelos sistemas (majoritário ou proporcional)<sup>51</sup>.

Embora se reconheça a existência “concomitante de elementos majoritários e proporcionais no método de transformação de votos em cadeiras, um sistema eleitoral só pode atender a um princípio representativo, seja majoritário (formação de maioria) seja proporcional (distribuição conforme a força de cada partido)”<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 51.

<sup>49</sup> SALGADO, Eneida **Desirre – Princípios Constitucionais Estruturantes Do Direito Eleitoral**, p. 220.

<sup>50</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>51</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 51.

<sup>52</sup> *Idem, ibidem.*

As fórmulas eleitorais maioritárias têm por escopo materializar o princípio maioritário, que dá suporte ao sistema democrático<sup>53</sup>. Com efeito, não guardaria congruência com a logicidade e justiça, se a mecânica do sistema, num processo de escolha eleitoral, previsse que fossem contemplados os menos sufragados, ou seja, um sistema não pode ser considerado materialmente justo se permitir que aqueles que obtiverem menor adesão eleitoral saíam-se vencedores ante aos agraciados, com maioria de sufrágios<sup>54</sup>. Porquanto a fórmula eleitoral tem que atender à legitimação do processo de escolha dos representantes e, inarredavelmente, ao princípio democrático.

As fórmulas de maioria, podem ser divididas em duas, maioria simples e a maioria absoluta.

Trata-se de uma divisão frugal, o legislador pode engendrar fórmulas maioritárias que não se enquadram nesse figurino básico, mas que não se pode dizer que são fórmulas proporcionais ou mistas. Exemplificando, fórmula instituída para eleição presidencial Argentina é a seguinte, o candidato tendo atingido o percentual de 45%, dos votos válidos, sendo o mais votado, no primeiro turno, é considerado eleito. Não obstante maioritária, não se enquadra no figurino básico de maioria simples (pois não é só chegar à frente dos demais, tem algo mais que precisa satisfazer) mas também não é maioria absoluta, dado que não se cobra ultrapassagem do percentual de 50% dos votos válidos

Na espécie, maioria simples, o sistema eleitoral que a adota deseja que a representação seja escolhida com esteio em um método simples que o inglês chama de *first past the post*, vence quem chegar na frente, quem obtiver maior volume de votos, não se necessita ultrapassar qualquer limite predefinido, desde que tenha mais votos que os outros concorrente<sup>55</sup>.

Fórmula muito empregada em distritos uninominais, mas pode ser aplicada em distritos plurinominais, com voto pessoal único ou múltiplo, bem como, manejada com candidaturas por lista fechada ou bloco.

Ainda é uma fórmula muito popular, “é usada nas eleições presidenciais da Venezuela, Islândia, Costa Rica e na Colômbia (até 1990)”<sup>56</sup>.

Embora simples, que é a sua principal qualidade, no quesito representatividade é a fórmula mais débil em qualquer cenário, quer voto em lista fechada, quer voto pessoal. A

---

<sup>53</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 329.

<sup>54</sup> MORAIS, Carlos Blanco de – **O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa**, p. 90.

<sup>55</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 52.

<sup>56</sup> LIJPHART, Arend – **Modelos de Democracia: Desempenho e padrão de governo em 36 países**, p. 172.

depende das variáveis, como o número elevado de concorrentes em distritos uninominais ou mesmo o voto em bloco em distrito de magnitude alta, descola completamente do princípio democrático.

Quanto à espécie de maioria absoluta, para que o candidato possa ser considerado eleito, terá que ultrapassar alguns limites; não é suficiente, simplesmente, ganhar de todos os concorrentes, tem que ultrapassar o liame das somas de todos eles juntos; por essa razão, com esta espécie de fórmula (exceto no sistema de voto alternativo), é sempre prevista uma segunda eleição caso nenhum dos concorrentes tenha ultrapassado a soma dos demais, na primeira volta. É uma fórmula bastante utilizada em distritos uninominais, mas pode ser, também, operada em distritos plurinominais, em candidaturas obrigatoriamente por lista fechada ou bloco. Enxerga-se na aplicação desta fórmula perfeita deferência ao princípio maioritário.

As fórmulas proporcionais foram criadas para dar efetividade ao princípio da representação proporcional e são desenvolvidas com a finalidade de apresentar aos sistemas políticos alternativas de efetivação deste princípio.

Nesta espécie, os mandatos não são atribuídos com base na regra da maioria, mas baseados numa quota, uma medida padrão; quem alcançá-la terá direito a uma vaga, e, terá tantas vagas quantas vezes atingir essa medida padrão, ou seja, proporcional a sua força política no colégio eleitoral.

Esse critério de quotas conjugado ao sistema de listas(partidos) serve ao objetivo de interpretar as tendências políticas da comunidade, por exemplo, se o partido “X” (que tem uma tendência ideológica definida, e apoia uma determinada bandeira social) tiver grande aprovação na comunidade, certamente vai conseguir quotas na proporção do seu apoio eleitoral, o mesmo se sucederá com os demais partidos do colégio eleitoral. A fórmula (conexionada com a lista) serve para decifrar esse apoio, ao partido, à coligação ou ao grupo organizado, difuso no seio da sociedade.

Essas quotas podem ser fixadas previamente, com base em algum critério dado pelos institutos jurídicos internos do país, nesses casos, quase sempre, o critério leva em conta o número de eleitores inscritos; ou, a partir de uma fórmula matemática, baseada nos votos válidos e cargos em disputa, utilizando uma série de divisores (que produzirá quotas específica de cada lista) ou ainda, calculando um quociente base (quociente eleitoral) para

orientar a divisão, de sorte que as cadeiras sejam distribuídas conforme a lista satisfaça esse quociente, ou seja, “na proporção do número de voto que cada partido obteve”<sup>57</sup>

Silva (1999) divide essa espécie de fórmulas, com base no critério do número de procedimentos, em dois tipos: fórmulas unioperacionais e fórmulas bioperacionais. As primeiras utilizam uma mecânica de quociente (calculados a partir do volume de votos que cada partido obteve na eleição) e não permitem as sobras de cargos para redistribuição, os conhecidos restos. As bioperacionais usam uma engenharia que poderá gerar cargos não preenchidos na primeira volta da operação matemática, e, tolerando a necessidade de outras operações. Em síntese, as primeiras são as fórmulas com base em divisores (unioperacionais), as outras, fórmulas “de quociente” (bioperacionais)<sup>58</sup>.

Na modalidade de divisores, tem a fórmula a seguinte operacionalização: pegase o total de votos obtidos por cada uma das listas (partidos) concorrente no distrito e divide-se por uma série fixa de números (divisores: 1, 2, 3 ou 1, 3, 5, 7 ou 1, 9, 10, 11, 12), i. é, os votos de cada lista são divididos por todos os divisores, até atingir o número de cargos a serem preenchidos, tendo 10 cargos o distrito, serão necessários ao menos 10 divisores fixos. Cada vez que os votos da lista são divididos por divisor fixo, gera um quociente.

Os resultados são quocientes individuais das listas ou partidos, cada lista, então fica com vários quocientes (tanto quanto o número de cargos a ser distribuído no distrito).

Os assentos parlamentares do distrito eleitoral são, pois, atribuídos aos maiores quocientes, até o limite dos cargos a preencher, entregues em ordem decrescente (se tiver quatro cargos no distrito, os quatro primeiros quocientes receberão vagas).

Pode ser que uma determinada lista, galgue todas as cadeiras do distrito se os seus quocientes, até o limite das vagas do distrito, forem maiores que os das listas concorrentes.

Assim, em síntese, “os procedimentos de divisor se caracterizam pela divisão de votos obtidos pelos diferentes partidos entre séries de divisores, o qual produz sequência de quocientes decrescentes para cada um dos partidos. As cadeiras são então preenchidas pelos maiores quociente”<sup>59</sup>. É um mecanismo simples e diferentemente das fórmulas de “quociente” não induzem a necessidade de outras operações para distribuição de todos os assentos, não há produção do fenômeno das sobras e na mesma operação matemática faz-se a repartição completa de todos os cargos colocados à eleição no distrito.

---

<sup>57</sup> LIJPHART, *op. cit.*, p. 173.

<sup>58</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 52.

<sup>59</sup> NOHLEN, Dieter - **Os Sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença**, p. 96.

Por vezes, as listas (partidos) se alternam na atribuição dos cargos, principalmente os grandes partidos, que conseguem os maiores quocientes. Os pequenos partidos, quase sempre, ficam com os últimos cargos atribuídos. Perceba-se que se a fórmula propiciar o encolhimento dos quocientes de sorte que alcance pequenos partidos, o resultado é a extensão da proporcionalidade, portanto, a escolha da fórmula matemática é uma importante decisão política a ser tomada pela organização política instituidora do sistema. Essa decisão é tão significativa que o constituinte português resolveu constitucionalizá-la.

Há muitas fórmulas, baseada em séries de divisores, usadas por diversos países. Sem dúvida a mais empregada é de Victor d’Hondt que utiliza a sequência de números inteiros 1, 2, 3, 4... Temos também a *Imperiali*, a de *Sainte-laguë* (original e a modificada) a de *Huntington* e outras, vide quadro 1 infra:

**Quadro 1-** Fórmulas baseadas em séries de divisores

<b>Fórmula</b>	<b>Série de divisores</b>
Imperiali	2- 3- 4- 5-...
Huntington	1,45- 2,45- 3,46- 4,47-...
d’Hondt	1- 2- 3- 4- 5-...
Sainte-Lague (modificada ou método igualizado)	1,4- 3- 5 -7-...
Sainte-Lague originária	1- 3- 5 -7-...
Dinamarquesa	1- 4- 7- 10- 13-...

**Fonte:** Tavares (1994)<sup>60</sup>

Perceba que cada fórmula utiliza uma série diversa de divisores, são esses divisores que gerarão a diferença no resultado da operação. A distinção está, pois, na construção da série. Parece desimportante a série operada pelas fórmulas, dado que todos os quantitativos de votos, de todos os partidos ou listas, irão se submeter aos mesmos divisores. Contudo, é fato que a sequência de divisores tem o condão de produzir resultados diferentes na entrega da representação. Algumas séries elastecem a representatividade colocando mais listas na distribuição das cadeiras, enquanto outras privilegiam os maiores partidos. Portanto, o emprego de uma ou outra não é só questão aritmética, passa, necessariamente, por valoração política.

Alguns estudiosos sustentaram, inicialmente, que esse fenômeno (elastecimento da proporcionalidade) de oportunizar aos partidos menores alcançarem a representação, era em decorrência do “numero” inicial da sequência, o primeiro divisor. Sustentavam que se esse número fosse “baixo” beneficiariam os grandes partidos e se fosse “alto” beneficiariam os pequenos partidos, afirmavam, pois, que a possibilidade de um

<sup>60</sup> TAVARES, José Antônio Giusti - **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégias**, p. 169.



pequeno partido conseguir vaga era inversamente proporcional ao primeiro divisor, quanto maior esse divisor inicial, mas chances teriam os pequenos partidos.

Esse posicionamento estava incorreto. Percebeu-se depois que o responsável por esse fenômeno não era o primeiro divisor, mas a razão entre eles (divisores), principalmente, entre o primeiro e segundo divisor (a diferença entre eles), quanto maior a razão, mais beneficia os grandes partidos e quanto menor a razão mais favorece os pequenos partidos (entre 1 e 2 a razão é 50%; entre um 1 e 4 a razão é 25%).

A influência da “razão” (diferença) vai se esmaecendo com a sequência. O primeiro divisor, alto ou baixo, não causa influxo, nas chances de partidos pequenos. A diferença entre o primeiro e o segundo divisor, e, seguindo o raciocínio matemático, entre o segundo e terceiro, entre o terceiro e quanto (a depender da quantidade de cargos distribuídos no distrito) é que, de fato, causa a diferença.

Se a diferença entre o primeiro e o segundo divisor for grande, beneficia os pequenos partidos, porque quando a fórmula calcula o segundo quociente das listas, ela dilui os votos do partido (lista) que já recebeu cadeiras, reduzindo substancialmente o seu quociente, propiciando aos menores o alcance da vaga com o seu primeiro quociente, ainda não diluído, e, quanto mais significativa for essa dissolução mais chances terão os pequenos partidos. Esse raciocínio matemático é válido para todos os cargos a serem distribuídos no distrito.

Assim, o que determina, de fato, o elastecimento da proporcionalidade é a relação entre os divisores, especialmente do primeiro para o segundo, e não os seus valores absolutos.

**Quadro 2- Quadro da razão**

<b>Fórmula</b>	<b>Série de divisores</b>	<b>Valor da razão entre os dois primeiros números da série</b>
Imperiali	2- 3- 4- 5-...	0,66
Huntington	1,45- 2,45- 3,46- 4,47-...	0,57
d’Hondt	1- 2- 3- 4- 5-...	0,5
Sainte-Lague (modificada ou método igualizado)	1,4- 3- 5 -7-...	0,46
Sainte-Lague originária	1- 3- 5 -7-...	0,33
Dinamarquesa	1- 4- 7- 10- 13-...	0,25

**Fonte:** Tavares (1994)<sup>61</sup>

<sup>61</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 169.

Nessa pegada, verifica-se que a série de *Hondt*, com uma razão muito alta entre os divisores, diminui as chances dos pequenos partidos; e, das fórmulas apresentadas a que mais beneficia as pequenas agremiações é a Dinamarquesa.

Observe-se que se houver um exagero nessa diferença pode comprometer a proporcionalidade de forma inversa, prejudicando as listas mais votadas, distribuindo cargos para lista com número de votos irrelevantes.

Todas essas fórmulas atendem seu desiderato, servir de instrumento para o princípio proporcional de entregar a representação política da comunidade, formando um parlamento com as forças políticas que a compõe. Ressaltamos que a utilização de uma ou outra é uma decisão que deve ser valorada, pois cada qual tem suas peculiaridades na seleção dos eleitos, umas dilatam a proporcionalidade outras a restringem.

Nas fórmulas de Quociente Eleitoral (bioperacionais) a operação matemática tem outra mecânica, toma-se como elementos da operação o número de votantes da eleição e o número de cadeiras do distrito, o número de votantes vai aparecer sempre como dividendo da operação e o número de cadeiras como base para manipulação do divisor, em uma delas o número de cadeiras corresponde ao divisor (quociente *Hare*), nas outras esse divisor é alterado, mas toma como referência o número de cadeiras a serem distribuídas. Dessa operação se extrai o quociente, que vai balizar a divisão das vagas entre as listas (partidos) concorrentes.

Essas modalidades são chamadas de bioperacionais porque concluída a primeira operação de extração do quociente e entrega das cadeiras com base em quota, por vezes, remanescem cadeiras, não distribuídas, o que obriga o sistema a criar nova metodologia para realizar a distribuição das cadeiras sobejantes. Perceba-se que com utilização dessas espécies de fórmulas, poderá haver a necessidade de outras operações para entrega de todas as cadeiras.

Importante observar que como a maneira de calcular o quociente não é única, poderá levar a uma maior ou menor quantidade de cadeiras remanescente, depois da primeira operação distributiva, à vista disso foram idealizadas várias fórmulas, algumas delas com o propósito de minorar ou eliminar a possibilidade de cadeiras remanescentes. As mais conhecidas, são: quociente *Hare*; quociente *Hagenbach-Bischoff*; Quociente *Droop* Quociente *Imperiali*.

A fórmula de quociente *Hare* criada por Hare e Andrea<sup>62</sup>, apodera-se de um método simples, divide-se o número de todos os votos válidos, pelo número de cargos atribuído ao distrito, resulta daí, pois, o quociente; observe-se que se trata de uma operação elementar, número de votos válidos divididos pelo número de cadeiras (votos válidos/cadeiras). É esse o quociente *Hare*.

A Quociente de *Hagenbach-Bischoff*, foi criada por Eduard Hagenbach-Bischoff em 1884, em verdade é uma derivação do método quociente *Droop*, criada em 1868 por Henry R. Droop<sup>63</sup>.

Neste quociente, tomando como base a fórmula anterior ( quociente *Hare* ) acresce-se, no divisor, que é a quantidade de cargos, uma unidade (1). É como se fosse distribuir um cargo a mais do que os disponíveis; isso é, se o distrito dispuser de 10 cargos acresce 1, alcançando 11, essa passa ser o divisor. Impende observar que a alteração aritmética provoca um leve desgaste no quociente, ele fica levemente encolhido, gerando a consequência de se distribuir mais cargos na primeira operação. Tal aritmética é realizada para que haja uma quantidade menor de sobras. E de fato, isso ocorre, há uma distribuição maior de cargos na primeira operação, sobrando menos para a outra operação<sup>64</sup>.

Na fórmula de Quociente *Droop* (criada por Henry R. Droop) se diferencia da anterior pelo acréscimo de uma unidade no resultado da operação, ou seja, divide o número de votos válidos pelo número de cargos do distrito, mais um (1) (é como se o distrito tivesse um cargo a mais), ao final desse resultado acresce uma unidade. Como esta foi criada primeiro, pode-se até dizer que aquela fórmula (quociente *Hagenbach-Bischoff*) é uma derivação desta<sup>65</sup>.

Na modalidade de Quociente *Imperiali*, também tem como base o método primitivo de *Hare* e a mesma estrutura do quociente de *Hagenbach-Bischoff*, porém ao invés de se acrescentar uma unidade no divisor, se acresce duas (2) unidades, ou seja, se acresce ao invés de um cargo, dois cargos, para se proceder a divisão pelo número de votos válidos. Objetiva-se, com esse procedimento, como antes mencionado, que mais cadeiras sejam divididas na primeira operação, conseqüentemente, com menos sobras.

O legislador pode criar também um Quociente Fixo; uma sistemática de quociente fixo, sem necessidade de apropriação de uma fórmula matemática para tal finalidade. Essa espécie de quociente pode ser elaborada mesmo antes do início do processo

---

<sup>62</sup> TAVARES *op. cit.*, p. 131.

<sup>63</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 57.

<sup>64</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>65</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 131.

eleitoral; pode ganhar um desenho como o que segue: lista que atingir determinado número de votos, consegue uma vaga e, assim, a lista conseguirá tantas vagas quantos forem as vezes que alcançar o quociente fixo.

Conhecido como método de *Baden*, foi usado na Alemanha a partir de 1920 (República de Weimar), quociente fixado, na época, em 60.000, o partido ou lista que obtivesse esse quantitativo de votos conseguiria a representação e teria tantas vagas quantos fossem os seus múltiplos alcançados<sup>66</sup>.

Como explicado, as fórmulas de quociente podem dar ensejo a uma outra operação matemática, segunda volta de distribuição de cargos, se acaso remanescerem cargos não distribuídos com a aplicação do método de quociente usada pelo sistema eleitoral.

Tomando como referência o Quociente *Hare*, as modificações engendradas pelos estudiosos da temática, criando outras fórmulas de quocientes, parece ter objetivo de fazer restar a menor quantidade de cargos para a segunda rodada.

Com efeito, as modificações foram eficazes nesse desiderato, de fato, elas produzem efeito de desgastar o quociente fazendo-o ficar menor, possibilitando o preenchimento de mais vagas, na volta inicial; portanto, na fórmula *Hare* a possibilidade de sobrar cargos para operações ulteriores é maior que nas demais fórmulas, nomeadamente na de quociente *Imperiali* dado que nesta o quociente é menor do que nas demais.

Assim, nessas espécies de fórmulas, como já ressaltado, terminada a primeira operação, poderá remanescer cadeiras não distribuídas. Deflagra-se, então, uma nova etapa, utilizando outros métodos que não o do quociente. Pode-se utilizar fórmula com série de divisores; fórmulas das maiores médias; fórmulas dos maiores restos; e, até dos menores resto.

Quanto as maiores médias, para explicitar esse fenômeno, tem-se que ter a noção primária de quociente de lista ou quociente partidário, que se traduz no seguinte: uma vez extraído o quociente eleitoral da eleição, toma-se ele como divisor dos votos obtidos pela lista ou partido, dessa divisão simples temos então o consciente partidário, que é a quantidade de cargos obtido pela lista com a primeira rodada de distribuição.

Pois bem, a sistemática de maiores médias, usa duas fórmulas:

A primeira, divide-se o número total dos votos da lista (partido) pelo quociente partidário, ou seja, quantidade de cargos que já recebeu. A utilização dessa fórmula exclui os partidos que não receberam cadeiras até então, pois quando se divide seu quantitativo de

---

<sup>66</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 39.

votos recebidos na eleição, por zero (número de cargos recebidos, dado que não atingiu o quociente eleitoral não recebeu cargos na primeira operação), a operação, porquanto, vai somar zero.

A cadeira remanescente fica com a maior média. A operação se repete a cada cadeira sobejante a distribuir.

O segundo método é parecido, mas o resultado é diverso. Se conserva a mesma estrutura da fórmula anterior, porém se acresce uma unidade (1) ao quociente partidário (divisor); soma-se essa unidade ao divisor, os divisores dos partidos que ainda não receberam cadeira passam a ser um (1), possibilitando uma operação matemática válida, incluindo, portanto, todos os partidos que não haviam recebido cadeiras.

Em princípio, parece não haver diferença, pois o acréscimo ou não de uma nova unidade, embora resulte valores finais menores, não deixa de ser uma operação matemática que calcula a média aritmética.

A diferença significativa, é que, nessa segunda modalidade tem-se espaço para inclusão dos partidos que não foram contemplados com assentos na primeira operação, enquanto que na versão primeira, não há essa possibilidade, porque a divisão só pode ser realizada com as lista que receberam, ao menos uma cadeira, dado que não se pode fazer divisão com o número zero e os partidos que não receberam cadeiras na primeira divisão entram nessa segunda volta com zero de cadeiras, ou seja, sem possibilidade de entrar na disputa.

Diferentemente do que acontece se se incluir uma série de divisores começando pelo número 1, já que os partidos que não obtiveram cadeiras na primeira rodada têm agora o divisor para formar sua média. A título de observação essa sistemática é idêntica a aplicação da série de divisores de *Hondt*.

Quanto aos maiores restos, a sistemática é de simples compreensão. Aquele que se aproximou mais de completar o quociente para receber mais uma cadeira, fica com a vaga, essa operação será repetida até terminar as cadeiras remanescentes.

Uma observação quanto às fórmulas de quociente especialmente a fórmula *Imperiali* que produz um consciente mais achatado que o método de *Hare*, esse formato que distribui maior número de cargos na primeira operação, mas ao reverso de beneficiar os partidos menores acaba por prejudicá-los porque “quanto mais cadeiras são distribuídas na primeira operação, maior é a concentração de votos em torno dos maiores partidos”<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> SILVA *op. cit.*, p. 59.

A causa da ocorrência do fenômeno é porque o achatamento do quociente, que advém da aplicação das modificações na fórmula de *Hare*, não é suficiente para alcançar as listas (partidos) menores, haja vista ter ele um teto de queda, considerando que não se pode aumentar o divisor indiscriminadamente; ou seja, tem-se um limite, e, se se tentar baixar para além do suportável (criando outras fórmulas aumentando os divisores) corre-se o risco de ultrapassar o número de vaga do distrito. E mesmo baixando no limite suportável, não alcançará os pequenos partidos.

Perceba-se que, na adoção da fórmula, se revela o princípio representativo adotado com sua concepção democrática, e, é possível relacionar nelas alguns valores e prioridades desejadas pela organização política do sistema<sup>68</sup>, por exemplo: quer-se o sistema maioritário e simplicidade na escolha do representante, a fórmula será maioria simples; quer-se proximidade eleitor/candidato e legitimidade maioritária, a fórmula poderá ser a maioria absoluta. Doutra banda, quer-se uma representação proporcional máxima, de todas as forças políticas sociais relevantes (leva-se em conta também a magnitude), a fórmula mais indicada será a fórmula de divisores dinamarquesa; quer-se uma proporcionalidade média, a fórmula de *Hondt* satisfaz.

É certo que todas essas fórmulas têm potencial para entregar a representação política do povo (soberano), reverenciando a concepção democrática escolhida e atendendo o anseio da comunidade política.

#### 1.1.5 Elemento contingente: os recursos financeiros

Nas democracias representativas, o direito ao voto se apresenta como de importância fundamental para sua prática. Não há democracia sem direito a voto; ele é elemento essencial nesse processo. “o voto é um dos mais importantes instrumentos democráticos, pois enseja o exercício da soberania popular e do sufrágio”<sup>69</sup>.

Pois bem, todo o sistema representativo gira ao redor desse núcleo: captação do voto, e transformá-lo em mandatos eletivos, isso é, em domínio, em poder político. Esse processo de captar e transformar votos em mandatos necessita de recursos financeiros, tema caro às democracias modernas. Por mais perfeito que seja o sistema eleitoral, não será bastante à realização democrática, se o processo eleitoral for conspurcado pelo poder econômico (recurso públicos ou privados) ou manipulado pela desigual distribuição ou arrecadação de recursos pelas agremiações partidárias. Situação expressamente prevista pela

---

<sup>68</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 307.

<sup>69</sup> GOMES, Jairo José - Direito **Eleitoral**, p. 50.

Carta Constitucional Portuguesa (art. 113,1, d). Avulta, pois, importante a análise desse tema, em sede de sistemas eleitorais porque, a depender do grau da sua influência, poderá alterar o resultado de uma eleição, alijando a própria função do sistema eleitoral e fazendo menoscabo todo o processo democrático.

O financiamento eleitoral ao redor do mundo usa indistintamente recursos públicos e recursos privados, por vezes, de forma exclusiva outras combinadas

No financiamento exclusivamente público o Estado assume a responsabilidade de custear todos os gastos com as campanhas, com os partidos e com os candidatos no curso de todo o processo eleitoral. Nele inclui subsídios, reembolso, bônus, prestação de serviço, acesso a espaço na TV e Rádio, benefícios fiscais, concessão de espaços públicos e outros. Esse modelo, segundo Araújo (2012)<sup>70</sup>, foi inaugurado pelo Uruguai em 1928, depois percorreu outras democracias ao redor do mundo, como a Suécia, Argentina e Finlândia. Canotilho entende que essa espécie de financiamento provoca uma inversão da essência do princípio democrático pois” a formação da vontade parte do povo para os órgãos do Estado e não destes para o povo”<sup>71</sup>.

Quando o financiamento é exclusivamente privado, os partidos e candidatos têm liberdade de arrecadação para fazer face as despesas de campanhas eleitorais e manutenção das máquinas partidárias, se valem de recursos provenientes de várias fontes como, doações de filiados, pessoas naturais, pessoas coletivas. Nessa espécie é que Canotilho (2003) assevera residir “sérios problemas de igualdade”<sup>72</sup>. Igualdade de oportunidade entre candidatos e igualdade de oportunidade entre os partidos.

Há também as formas híbridas, que associam elementos dos dois sistemas, donativos provenientes do meio privado e de recursos públicos.

O Estado democrático exige a autenticidade eleitoral como elemento na formação dos parlamentos e na escolha dos chefes dos executivos. Todos os procedimentos devem respeito às garantias da igualdade e liberdade sob pena de ilegitimar o sistema representativo<sup>73</sup>.

O recurso é necessário para mover o processo eleitoral, mas em baixo do manto da legalidade, especialmente no atendimento aos princípios da igualdade, publicidade, liberdade.

---

<sup>70</sup>ARAÚJO, Sergei Medeiros - O Financiamento Público nas Eleições Brasileiras. **Temas de Direito Eleitoral no Século XXI**, p. 316.

<sup>71</sup>CANOTILHO, Gomes, José Joaquim – **Direito Constitucional e teoria da constituição** p. 321.

<sup>72</sup>CANOTILHO, *idem*, p. 322.

<sup>73</sup>SALGADO, *op. cit.*, p. 108.

Não é desinfluyente ao resultado do pleito se não se garante aos candidatos igualdade de chances no quesito financeiro. “A este respeito, a metáfora criada pelo professor da King’s College London, Keith D. Edwing, citada por Marcin Walecki, ilustra bem como deve ser compreendida a competição eleitoral em um cenário de penetração irrestrita do poder econômico no processo eleitoral: seria o mesmo que convidar duas pessoas para participar de uma corrida de automóveis, em que uma delas disputará a competição com uma bicicleta e a outra com um carro esportivo”<sup>74</sup>.

De efeito, trata-se de uma alegoria, mas serve para mostrar como é importante a neutralização dessa variável no processo de escolha em uma democracia representativa; e com é essencial colocar os concorrentes no mesmo plano, propiciando-lhes chances iguais de acesso aos recursos financeiros, deixando emergir a representação das clivagens sociais, na linha do ensinamento de Canotilho (2003)<sup>75</sup>, igualdade na candidatura, mas também igualdade na concorrência.

Recursos financeiros e processo eleitoral são indissociáveis. Entretanto, os recursos que abastecem as campanhas eleitorais necessitam ser controlados para que seus deletérios efeitos sejam neutralizados.

FUX, em voto na ADI 4650/DF, assevera: “os candidatos que despendem maiores recursos em suas campanhas possuem maiores chances de êxito nas eleições”<sup>76</sup>.

Nessa senda já havia concluído David Samuels: “a competitividade dos candidatos na disputa eleitoral (isso é o sucesso ou fracasso) é diretamente proporcional aos gastos feitos nas campanhas”<sup>77</sup>.

Na mesma conclusão chegou Silva (1999): “o problema passa a ser grave, e esse tem sido o caso do Brasil, quando nas eleições legislativas, a possibilidade de sucesso eleitoral passa a ser uma consequência direta da disponibilidade de recursos”<sup>78</sup>.

Na linha do que assevera Salgado (2010) que os recurso econômicos dos competidores, “não pode fazer a diferença, devendo sua influência ser controlada para garantir a autenticidade eleitoral. Assim, impõe-se a coibição dos abusos na disputa”<sup>79</sup>.

Ressalte-se, o dinheiro é essencial ao processo eleitoral e a realização do processo democrático, mas necessita ser monitorado e neutralizado seus efeitos deletérios,

---

<sup>74</sup> FUX, Luiz - **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.4650/DF-Distrito Federal**, p. 7.

<sup>75</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 305.

<sup>76</sup> SAMUELS, David Pork *apud* FUX, Luiz. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.4650/DF-Distrito Federal**, p. 49.

<sup>77</sup> SAMUELS, *op. cit.*, p. 52.

<sup>78</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 165.

<sup>79</sup> SALGADO, *op. cit.*, p. 109.



para que não tome o lugar do eleitor, e, esvazie a ideologia partidária emergente do seio da sociedade. Em qualquer região do planeta o abuso do poder econômico nas eleições de representantes políticos desequilibra o pleito, arrosta os princípios da liberdade, igualdade e publicidade e pode neutralizar as regras do sistema eleitoral.

## 1.2 O Sistema Partidário

Uma das principais características do regime democrático é o abrigo de uma pluralidade de tendências políticas, vinculadas a alternativas de domínio do poder, ofertadas aos eleitores, através de associações políticas conducentes ao pleito de escolha dos representantes<sup>80</sup>.

Essas associações, que chamamos de partidos políticos, tem lugar de destaque nas democracias. Dizendo de outra forma, são mesmo indispensáveis ao processo democrático e à organização do poder político, por que são responsáveis por canalizar o conflito de interesses dos grupos e corporações sociais por entre os institutos da sociedade.

O partido político (aqui incorporada à ideia de pluripartidarismo) está tão vinculada às democracias atuais que passou a constituir um elemento do princípio democrático e do ordenamento constitucional, em diversos Estados<sup>81</sup>, o que representa instrumento insubstituível na formação da vontade coletiva, embora não seja o único, é hoje indispensável na expressão dessa vontade popular. “De facto ou de direito é patente a centralidade dos partidos, a ponto de se falar em Estado de partidos”<sup>82</sup>.

Nas democracias modernas os sistemas eleitorais tem uma relação circular com os sistemas partidários. Dependendo do contexto eles se condicionam, se influenciam, se permeiam. Portanto, em tema de sistema eleitoral faz-se imperiosa uma focagem, mesmo que rasa, sobre os sistemas partidários e as suas múltiplas inter-relações.

Etimologicamente partido vem do latim *partire*, que tem o significado de dividir em partes. Até o século XVII, essa expressão não fazia parte do vocabulário político<sup>83</sup>. O termo que mais se assemelhava, na arena política, era a expressão “seita”, que se afastou da política quando o “partido” ingressou<sup>84</sup>. Facção, sempre teve associado a uma ação perturbadora e danosa, e não se consolidou nesse terreno para representar o pluralismo de ideias políticas, situação que atualmente o partido desfruta.

---

<sup>80</sup> MORAIS, Carlos Blanco de – **O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa**, p. 268.

<sup>81</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 313.

<sup>82</sup> MIRANDA, Jorge - **Direito eleitoral**, p.48.

<sup>83</sup> SARTORI, Giovanni – **Partidos e Sistemas Políticos: pensamento político**, p. 24.

<sup>84</sup> *Idem, ibidem.*

No meio do século XIX, é que essa expressão ganha os contornos do seu significado hodierno, e só no fim do século, com a extensão do sufrágio e surgimento das agremiações de massa, foi quando se despertou para um estudo sistematizado do fenômeno<sup>85</sup>. No princípio organizado nas hostes parlamentares e depois se expandindo para além das câmaras de representante, abrigando, associações e sindicatos<sup>86</sup>.

Além da função de servir de veículo para os setores sociais organizados, apropriaram-se dos cargos públicos eletivos nas democracias, assumindo, também, a formulação de programas de políticas públicas e persuadir a sociedade que sua adoção a engrandecerá, bem como a aceitar “certos objetivos coletivos de gestão”<sup>87</sup>.

Nessa senda, sucintamente, podemos dizer que partido político é “uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo”<sup>88</sup>

Trazemos aqui uma classificação do sistema partidário com o objetivo de acolitar a análise do influxo do sistema eleitoral no sistema partidário.

Diversos doutrinadores classificam os partidos políticos sob a ótica do critério numérico e fazem afirmando que os sistemas partidários se organizam na forma de partido único ou monopartidarismo, o bipartidarismo e multipartidarismo. Este critério é útil para nossa pesquisa.

No monopartidarismo há um só partido, geralmente de índole ideológica, não havendo espaço para criação de outra organização partidária. o exemplo mais característico é o sistema Chinês. Fica evidente que essa espécie de sistema partidário não se enquadra em qualquer concepção democrática.

No sistema bipartidário, funciona dentro de algumas condições: apenas dois partidos estão em condição de eleger a maioria dos representantes; um deles conquista a maioria suficiente para governar, quer no regime presidencialista quer no regime parlamentarista; é mantida uma expectativa de alternância, sendo periodicamente satisfeita. Ainda remanesce grandes discussões doutrinárias sobre o desenvolvimento e manutenção desse sistema nas democracias, se por influência e constrangimento do sistema eleitoral ou por questões culturais. Porém, é certo que onde ele se encontra funcionando é por que funciona o princípio democrático.

---

<sup>85</sup>BRAGA, Sergio, ROEDER, Karolina Mattos – **Partidos Políticos e Sistemas Partidários**, p. 25.

<sup>86</sup>BRAGA, *idem*, p. 34.

<sup>87</sup>BRAGA, *op. cit.*, p. 41.

<sup>88</sup>SILVA, Virgílio Afonso da – Partidos e Reforma Política. **Revista Brasileira de Direito Público**, n.p.

O multipartidarismo conhece muitas divisões, temos o sistema multipartidário limitado, funciona com três a cinco partidos relevantes para a formação do governo, e quase sempre convergem para o centro do espectro, possibilitam alternância de poder, com todos os partidos tendo real possibilidade de ascender à governança<sup>89</sup>.

Temos, também, o sistema multipartidário extremo (que é o mesmo pluralismo polarizado de Sartori) há uma tendência de se migrar para as extremidades do espectro político da concorrência; os partidos das extremidades crescem esvaziando o centro. Nestes casos, segundo Pasquino (2010)<sup>90</sup>, as oposições nem sempre são responsáveis, formulam programas impossível de execução, bem como governos praticam “política da empurra”, atribuindo os seus fracassos governativos à oposição, nada obstante, há espaço para a discussões democráticas.

Temos ainda, o sistema pulverizado, é o multipartidarismo multipolar de elevada dispersão<sup>91</sup>; são sistemas fluidos em que nenhum partido conquista número de lugares no parlamento de forma estável com uma tendência de crescimento e consolidação. O desenvolvimento dessa espécie de sistema partidário cobra também um Estado democrático.

Encontramos, também, o sistema de partido predominante, a agremiação elege muitos representantes, mas nem sempre essa maioria é suficiente para governar sozinho. Vai sempre precisar coligar. Essa formação Morais (2017)<sup>92</sup>, chama de multipartidarismo multipolar mitigado. Nos Estados com o desenvolvimento desse sistema partidário enxerga-se espaço para a democracia.

É multipartidário, também, o sistema de partido hegemônico, “um partido se conserva duradouramente no poder”<sup>93</sup>, há presença de outros partidos, mas apenas simbólicas, pois sabem que não podem vencer as eleições; aqui há menoscabo ao princípio democrático.

É intuitivo que alguns sistemas partidários relatados não cabem nas concepções democráticas conhecidas. Pode-se dizer, de pronto, que não se comprazem com qualquer modelo democrático dos tempos modernos. Percebe-se isso, principalmente, nos sistemas monopartidários e sistemas de partidos hegemônicos, onde não se abre espaço verdadeiro para o pluripartidarismo que se incompatibiliza com os sistemas eleitorais que conduzem a uma representação parlamentar de partido único, governamental e partido hegemônico.

---

<sup>89</sup> PASQUINO, Gianfranco – **Curso de ciência política**, p. 200.

<sup>90</sup> PASQUINO, *idem*, p. 201.

<sup>91</sup> MORAIS, Carlos Blanco de – **O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa**, p. 275.

<sup>92</sup> MORAIS, *idem*, p. 276.

<sup>93</sup> MORAIS, *idem*, p. 274.

O princípio democrático cobra garantia ao direito de oposição (respeito às minorias, a maioria e manifestação políticas relevantes) completamente alijado no sistema monopartidário e desprezado no de partido hegemônico. Os Estados que os adotam se percebem um espaço democrático amplamente reduzido, quando não inexistente.

Os demais tipos parecem caber em algumas das concepções democráticas: maioritária ou proporcional.

### 1.2.1 Influência circular dos sistemas

Muito já se disse sobre a inter-relação entre os sistemas eleitorais e sistemas partidários, a forma como um deles se estrutura pode influir na forma de estruturação do outro. Alguns estudiosos se debruçaram e se debruçam nessa análise.

Com efeito, algumas alterações no sistema eleitoral, tomado no seu sentido amplo, causam importantes alterações no sistema partidário, entretanto não se poderá deslembrar que o contexto, social, institucional, econômico, legal, tem também indiscutível participação nesse reflexo, podendo potencializar, minorar, neutralizar, bem como anular essa influência.

É referência, nessa temática, os estudos realizados por Duverger, divulgado no meio do século passado, elaborado em uma realidade social, em todos os seus aspectos, diferente da atual, mas ainda é objeto de análise pelos estudiosos da atualidade.

Alguns tratam como “leis sociológicas de Duverger”, outros como fórmulas, como o próprio Duverger as nominou. Ele mesmo alardeou que suas formulações não tinham caráter categórico, e que o sistema eleitoral unicamente, não tinha forças por si só de determinar a organização partidária, depende, nomeadamente, do contexto que o empregue, ou seja, “interferem com os fatores nacionais e sociais”<sup>94</sup>.

Espiemos, então, essa correlação, através de 3 dos enunciados clássicos que Duverger formulou em suas obras.

Enunciado do sistema maioritário de uma volta. Refere-se ao sistema eleitoral maioritário de turno único<sup>95</sup>, reza o enunciado, “o escrutínio majoritário em turno único tende a um sistema dualista, com alternância de grandes partidos independentes”

Por sua índole maioritária, esse sistema diminui a inclusão de minorias no parlamento, e, pela sua mecânica há um natural compressão do pluralismo e a classe política

---

<sup>94</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 239.

<sup>95</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 110.

se percebe na contingência de ter que formar uma maioria por questões de sobrevivência política.

Nesse modelo eleitoral não há espaço para representação das clivagens sociais, não há espaço para representação da pluralidade de ideias que emerge da comunidade.

É um sistema, na perspectiva democrática, débil. Com inteira razão Duverger quando afirma que “os países dualistas são majoritários e os países majoritários são dualistas”<sup>96</sup>.e mais “O regime eleitoral empurra ao bipartidarismo: não conduz a ele necessária e absolutamente”<sup>97</sup>, mas, acelera a decadência dos partidos e serve de barreira a criação de novos partidos, freia o multipartidarismo<sup>98</sup>. É dizer: a mecânica desse sistema freia a representação das clivagens, das minorias assentadas no seio da comunidade política, é intuitivo que ele leve ao bipartidarismo.

Quanto a esta formulação Duverger admite que análise é verdadeira “pelo menos no interior de cada circunscrição eleitoral, mas os adversários podem ser diferentes nas diferentes regiões do país”<sup>99</sup>.

Nessa espécie de escrutínio, Duverger identifica o fenômeno que ele trata como fator mecânico e fator psicológico do voto.

Dado um sistema de maioria simples, com dois partidos fortes (distrito uninominal), outros partidos que ingressarem nessa disputa, por certo que conseguem votos, mas em números insuficientes para eleger o seu candidato, fato propenso a se repetir na eleição seguinte, e vai se repetindo a cada eleição. Chama a isso de fator mecânico; disso decorre outro fator, qual seja, o psicológico. O eleitor percebendo que um terceiro partido, que em eleições anteriores, não conseguiu apoio eleitoral para se aproximar da disputa pelo cargo, se afasta dessa agremiação e passa a apoiar uma das agremiações que entenda em condições reais de disputar o cargo. A psicologia do voto útil. Fator psicológico.

Esses efeitos congelam os pequenos partidos ou os aniquilam, mas mais devastador é o fato de anular eleitoralmente as clivagens, conduzindo a disputa da representação apenas a dois ou mesmo um grupo social relevante. Nessa senda, o próprio Duverger anota: “esse sistema (majoritário em turno único) pressiona incontestavelmente na direção do dualismo de partidos, pelo menos no interior de cada circunscrição”<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup> DUVERGER, Maurice – **Os Partidos Políticos**, p. 113.

<sup>97</sup> TAVARES, José Antônio Giusti - **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégias**, p. 253.

<sup>98</sup> TAVARES, *idem*, p. 245.

<sup>99</sup> SILVA, *idem*, p. 111.

<sup>100</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 111.

A condução ao bipartidarismo nacional decorre de múltiplos fatores, para Sartori dentre eles a estruturação nacional das agremiações partidárias, nesse sentido assevera, o sistema “Somente possuem influência além da circunscrição, quando há sistema partidário estruturado nacionalmente”<sup>101</sup>; ou, se o sistema partidário de fato já estiver estruturado com dois partidos; e, esses dois partidos, sendo “os contendores relevantes em todos os distritos”<sup>102</sup>.

Quanto ao sistema eleitoral de maioria absoluta, Duverger, citado por Silva (1999), formulou o seguinte enunciado:

“O escrutínio majoritário de dois turnos tende a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis, dependentes e relativamente estáveis”<sup>103</sup>.

Nessa modalidade o sistema também tem uma concepção maioritária, com uma fórmula de maioria absoluta e mesmo considerando que há diminuição dos espaços das minorias, não tem ele a capacidade de constringer o sistema ao bipartidarismo e ao revés até gera um multipartidarismo.

Numa eleição em duas voltas, o eleitor, em princípio, não se sente pressionado a fazer uma escolha útil no primeiro turno, ele procura então a agremiação que representa o seu grupo social, sua clivagem, suas ideias, de sorte que acaba votando em partido de sua preferência, sem a preocupação de emprestar utilidade ao seu voto nesse primeiro escrutínio; abre-se, pois, ao sistema partidário as oportunidades de criação de partidos representativos de minorias, gerando como consequência um multipartidarismo. Por isso que, numa análise empírica se verifica que quase todos os países com segundo turno têm sistema multipartidário<sup>104</sup>.

Quanto ao sistema de representação proporcional, Duverger concebeu a proposição que segue:

“A representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos, independentes e estáveis (salvo movimentos passionais)”<sup>105</sup>.

O multipartidarismo parece uma decorrência quase natural do sistema proporcional por que neste sistema eleitoral há uma abertura para os grupos minoritários se associarem e se reunirem em torno das agremiações partidárias na defesa de suas ideias e interesses, buscando eleger representantes que os represente junto ao parlamento.

---

<sup>101</sup> SILVA, *idem ibidem*.

<sup>102</sup> TAVARES, *idem ibidem*.

<sup>103</sup> SILVA, *idem*, p. 109.

<sup>104</sup> SILVA, Bruno Rangel Avelino da – **Sistemas Eleitorais e Partidários**: Duverger, Sartori e Nohlen.

<sup>105</sup> TAVARES, José Antônio Giusti – **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégias**, p. 242.

É fato que os países que adotam a representação proporcional “coincide sempre com o multipartidarismo”<sup>106</sup> e, “em nenhum país do mundo a representação proporcional engendrou ou manteve o sistema bipartidário”<sup>107</sup>. Isso porque a sociedade é plural e dificilmente consegue ser congregada e representada em apenas dois grupos políticos, e, quando o Estado engendra um sistema eleitoral que possibilita a criação de agremiações representativas das suas clivagens é natural que isso se reflita na criação de novos partidos políticos.

O sistema proporcional, de fato, tem como efeito preservar a multiplicidade partidária onde ela existe, a cisão, quando dar-se, é um efeito posterior. A multiplicidade é produzida mais pela criação de novos partidos do que pela divisão dos partidos existentes<sup>108</sup>.

Outro efeito que parece evidente, é que a representação proporcional freia ou retarda o enfraquecimento dos partidos consolidados. “O primeiro efeito da representação proporcional consiste, portanto, em conter toda evolução ao bipartidarismo”<sup>109</sup>.

Tavares (1994) assinala, ainda, que a representação proporcional, estruturada em candidatura por listas bloqueadas, fortalece a identidade partidária, exigindo contorno nítidos e rigorosos entre os partidos<sup>110</sup>.

Por fim, com base neste enunciado, o sistema eleitoral proporcional influi o sistema partidário favorecendo, a manutenção do multipartidarismo (onde ele existente); a cisão dos partidos e criação de novos partidos.

Os sistemas eleitorais que utilizam os dois princípios, maioritário e proporcional, produzem esses mesmos constrangimentos nos sistemas partidários?

Morais (2017)<sup>111</sup> sustenta que, em termos gerais, verificam-se os seguintes fenômenos: nos sistemas com pendor proporcional gera-se um multipartidarismo limitado; nos sistemas com pendor maioritário cria-se um multipartidarismo limitado com partido dominante.

Os efeitos estão vinculados ao contexto e pendor do sistema “certo é que a manipulação genética da proporcionalidade pela engenharia constitucional, gera, por vezes,

---

<sup>106</sup> SILVA, Virgílio Afonso da – Partidos e Reforma Política. *Revista Brasileira de Direito Público*, p. 113.

<sup>107</sup> TAVARES, *idem*, p. 242.

<sup>108</sup> TAVARES, *idem*, p. 245.

<sup>109</sup> TAVARES, *idem*, p. 246.

<sup>110</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 251.

<sup>111</sup> MORAIS, Carlos Blanco de – **O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa**, p. 287.

sistema de durabilidade limitada ou mesmo precária, que dificultam a respectiva configuração como modelo”<sup>112</sup>.

Na Alemanha, gerou um quadro multipartidário limitado, que dificulta uma formação de maioria parlamentar coerente, derivando coligações governamentais atípicas<sup>113</sup>.

Na Hungria, Rússia e Japão, em função do seu pendor maioritário, criou-se um quadro partidário com um partido hegemônico<sup>114</sup>.

Por fim, Tavares (1994) diz que é indiscutível a correlação que permeiam os sistemas eleitorais e os sistemas partidários. É fato que são “duas realidades indissociavelmente ligadas” e “considerados como elementos de um complexo, raramente isoláveis um do outro”<sup>115</sup>, ainda assim influenciáveis por múltiplos fatores e que só a situação concreta vai dimensionar a abrangência dessa inter-relação. É dizer: essa análise só tem validade se incluir “os fatores e variáveis contextuais” relacionados com o espaço e tempo, uma influência que dependerá das circunstâncias<sup>116</sup>.

### 1.3 Classificação dos Sistemas Eleitorais

No Estado democrático representativo de natureza partidária o sistema eleitoral torna-se pedra angular do sistema político, por meio dele se recrutará os ocupantes dos cargos mais importantes do domínio político e da administração estatal que possuem aptidão de condicionar o destino de uma nação. Dada essa importância e possibilidade de influenciar o destino de um povo, é significativo saber como esses sistemas podem se apresentar às democracias e como operam no processo político do Estado.

Em razão das múltiplas focagens e dos múltiplos critérios, a doutrina não chegou a um consenso sobre a classificação dos sistemas eleitorais. Alguns doutrinadores utilizam o critério da proporcionalidade/desproporcionalidade (*continuum* de Tavares) outros das fórmulas matemáticas<sup>117</sup>, outros, ainda, os princípios da representação<sup>118</sup>.

---

<sup>112</sup> *Idem*, p. 286.

<sup>113</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>114</sup> *Idem*, p. 287.

<sup>115</sup> TAVARES, José Antônio Giusti - **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégias**, p. 258.

<sup>116</sup> NOHLEN, *op. cit.*, p. 55.

<sup>117</sup> LIJPHART, Arend – **Modelos de Democracia: Desempenho e padrão de governo em 36 países**.

<sup>118</sup> SILVA, Luís Virgílio Afonso da – **Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicada ao caso brasileiro**, n.p.



Não se pode sustentar que haja um critério mais “correto” que outro, o que deve ser evitado é a utilização simultânea de critérios<sup>119</sup>. Silva (1998) vê no princípio representativo o critério mais adequado para classificação dos sistemas eleitorais.

Com esteio no princípio representativo podemos dizer que os sistemas eleitorais são sistemas inspirados no princípio maioritário e sistema inspirado no princípio proporcional, em que a escolha de um ou outro revela a concepção democrática do Estado<sup>120</sup>.. “É possível, então, se identificar e classificar os sistemas eleitorais em duas categorias, associadas a princípios: como sistema proporcional, por um lado e como sistema majoritário, por outro”<sup>121</sup>.

Os sistemas eleitorais maioritários procuram engendrar a formação de uma maioria pois indispensável para formação do governo, como sustenta Silva (1998) “pretendem construir uma maioria partidária [...] se busca formação de maiorias parlamentares” isso é, formar governos de maioria ou suscitar um consenso que permita um governo estável.<sup>122</sup>

Doutro lado, os sistemas eleitorais proporcionais visam levar ao parlamento o espelho das diferentes sensibilidades da sociedade ou amostra das diferentes tendências que ela comporta, todas as suas forças sócias e grupos políticos, todas as suas correntes de opiniões.

Dessa forma, os sistemas eleitorais só possuem duas classes ou duas famílias: sistemas eleitorais maioritários e sistemas eleitorais proporcionais. Não há sistemas mistos<sup>123</sup>, o que há são fórmulas de conversão usadas no mesmo espaço (vertical ou horizontalmente), mas isso não os transmuda para sistema misto; pois que os princípios que informam as duas classes de sistemas eleitorais são inconciliáveis, portanto, não podem se unir e formar um princípio “misto”. “São dois princípios antitéticos de representação política”<sup>124</sup>. Sendo logicamente impossível misturar os dois princípios, já que seria teratológico pensar em formação de maiorias e ao mesmo tempo refletir todas as correntes de pensamentos em uma determinada sociedade”<sup>125</sup>.

---

<sup>119</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>120</sup> CANOTILHO, J. J. G. – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, p. 307.

<sup>121</sup> CARVALHO, Nelson Rojas de – **Representação política, sistemas eleitorais e partidários doutrina e prática**. In: LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de - **Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática**, p. 42.

<sup>122</sup> SILVA NETO, Mizael Borges da – **Adoção do sistema eleitoral misto alemão nas eleições dos deputados federais brasileiros: a questão da fragmentação do sistema partidário**, n.p.

<sup>123</sup> SILVA, *op. cit.*, n.p.

<sup>124</sup> TAVARES, José Antônio Giusti - **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégias**, p. 55.

<sup>125</sup> SILVA, Virgílio Afonso da – **A inexistência de um sistema eleitoral misto e suas consequências na adoção do sistema alemão no Brasil**, n. p.

Com inteira razão Silva (1998) para escolha de representantes políticos só dispomos dessas duas espécies, que não se coadunam. Entretanto, as fórmulas de conversão de votos podem muito bem conviver num mesmo espaço, seja verticalmente, sobreposto (como no sistema Alemão) ou horizontalmente dividido, paralelo (sistema Japonês), quiçá outras modalidades de combinações. Mas isso não representa uma outra espécie de sistema, não se gera outra natureza de sistema para essas formas combinadas, ou seja, entrega-se a representação usando os princípios clássicos de maioria ou proporcionalidade

Cabe, nessa quadra, firmar que não interessa o sistema adotado, maioritário ou proporcional, para a confiança e consolidação democrática, importa o bom funcionamento do sistema eleitoral, na medida em que os eleitores possam confiar que o seu voto é determinante para o processo democrático, não importa se elegem bons ou maus mandatários, vale mais saber que o seu voto pode mudar o destino político da comunidade<sup>126</sup>.

Para esta pesquisa, classificamos os sistemas eleitorais, à luz do critério clássico do princípio representativo em sistema maioritária e sistema proporcional. Sem deslembrar, que muitos países empregam os dois sistemas, combinando-os nos mais diversos arranjos e engenharia; nominados aqui como sistemas combinados.

### 1.3.1 Sistema maioritário

Quando se fala em sistema eleitoral maioritário, se está a falar no sistema eleitoral que usa o princípio maioritário e como regra de decisão o volume de votos para deliberar sobre a representação política, quer para cargos executivos quer para os cargos parlamentares. Com efeito, o princípio maioritário concebe um critério para tomada de decisão coletiva e também um critério para aferição de representação em eleições políticas<sup>127</sup>. Na seara política, conforme assentado, o princípio orienta a formação de maioria, construção de governo maioritário no parlamento, seleção inequívoca de um vencedor, não importando a proporção de votos que foram amealhados pela agremiação vencedora, pretende-se, mesmo, escolher um vencedor e uma oposição<sup>128</sup>.

Hermens, citado por Nelson Carvalho (1991) compreendia que o sistema maioritário era o mais adequado para a função de governo que o parlamento passou assumir nas democracias parlamentaristas, “isso significa que já havia passado o tempo em que

---

<sup>126</sup> MORAIS, Carlos Blanco de – **O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa**, p. 239.

<sup>127</sup> CINTRA, Antônio Octávio – **Sistema Eleitoral**. In **Reforma Política no Brasil**, p. 129.

<sup>128</sup> MORAIS, Carlos Blanco de – **O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa**, p. 244.

bastava a mera representação das partes. Fazia-se necessário, agora, alcançar unidade suficiente no parlamento para formar e dar suporte ao governo”.

Otero (2010) adverte que a maioria não é “critério de verdade ou justiça, nem ilumina a validade do conteúdo decisório”<sup>129</sup> e que o princípio maioritário é apenas um mecanismo com vocação a obter a formação do sentido decisório e que ele não está nos alicerces axiológicos do Estado de Direito Democrático serve, tão somente, à organização e funcionamento do poder político, é apenas uma concepção formal ou processual da democracia não o identifica com o princípio democrático.

Para Otero (2010), o princípio maioritário é um mero critério de decisão e, porquanto, é axiologicamente neutro: “a maioria serve a qualquer senhor e regime”<sup>130</sup>. Para esse autor se um Estado o identificar com a Democracia aceitando como válido tudo quanto a maioria quiser e transforma em corpo legal essa vontade, admitirá que “todo e qualquer conteúdo pode ser direito”<sup>131</sup>. O Estado, então, não seria democrático, mas de Direito Formal dado que a maioria é uma realidade procedimental, um critério decisório baseado numa ficção de um prévio acordo sobre a aceitação de que a vontade do maior número (voto ou opinião) será obedecido por todos.

Canotilho (2003) de sua parte, entende que o princípio maioritário atende os cânones do princípio democrático, pois reconduzem às raízes do princípio da igualdade democrática, da liberdade e da autodeterminação. “Se a liberdade de participação democrática é igual e vale para todos os cidadãos, então o estabelecimento de uma determinada ordenação jurídica pressupõe, pelo menos a concordância da maioria”<sup>132</sup>. Para esse autor esse método fornece, ao menos, uma “legitimidade quantitativa maioritária”.

Os autores que tratam do tema (sistema eleitorais) costumam se reportar a vantagens e desvantagem na adoção de determinados sistemas. Reynolds (2005)<sup>133</sup>, tratando dessas questões, sustenta que vantajoso ou desvantajoso deverá ser analisado sob a ótica do contexto, uma característica que se mostrou positiva, na adoção do mesmo sistema, com alteração de variáveis contextuais, pode transmudar em negativa, o inverso também é assertivo. Assim, com razão Reynolds (2005), as características em si, não são positivas ou negativas, o contexto as fará vantajosa ou desvantajosa.

---

<sup>129</sup> OTERO, Paulo – **Direito Constitucional Português: Organização do poder político**, p. 41.

<sup>130</sup> OTERO, *idem*, p. 42.

<sup>131</sup> OTERO, *idem*, p. 42.

<sup>132</sup> CANOTILHO, Gomes, José Joaquim – **Direito Constitucional e teoria da constituição**, p. 329.

<sup>133</sup> REYNOLDS, Andrew, *et al.* **Concepção dos Sistemas Eleitorais: uma visão geral do novo guia do International IDEA- Instituto Internacional Para a Democracia e Assistência Eleitoral.**

É de fácil compreensão o funcionamento do sistema maioritário em todas as suas modalidades se mostra intuitivo, quer os de fórmulas de maioria absoluta quer o de maioria simples, mesmo na sistemática de voto alternativo, o apuramento se mostra transparente. É a simplificação da vida política do país, na lição de Miranda (2018)<sup>134</sup>.

As características mais proeminentes do sistema são forte representação geográfica e a proximidade do representante com os seus eleitores (quando utilizado em distritos com poucos cargos e voto pessoal). Embora o mandato não seja imperativo, isso acaba gerando a responsabilidade do representante para com as propostas que defendeu por ocasião da campanha eleitoral; oferta ao eleitor mais segurança de que se o eleito não cumprir com aquilo que prometeu não será mais beneficiado com a delegação da representação.

Carvalho (1991) forte em Bogdanor, sustenta que este sistema se desenvolveu como instrumento de representação territorial. O território é a unidade de representação e não a população, partidos ou organizações sociais<sup>135</sup>.

Carvalho (1991) aponta, ainda, que os defensores desse sistema aludem a argumentos de que ele produzirá a redução do número de partidos produzindo, por isso, um padrão de competição, passando a ser isso entendido como “estabilidade de governo”<sup>136</sup>, privilegiando a formação de governos funcionais<sup>137</sup>, na linha sustentada por Miranda (2018) de que o contato direto com os eleitores e a simplificação da vida política implicam vantagem na estabilidade governamental<sup>138</sup>.

Uma vez construída a maioria parlamentar sólida, a governabilidade é uma decorrência lógica. O que não é pacífico nem decorre logicamente do sistema maioritário, como sustenta Silva (1999), é que dele decorra inderrogavelmente essa maioria, exceto no caso do bipartidarismo estrito, no mais, dependerá de uma série de fatores estranho que podem ou não levar a conquista, por um partido, dessa vantagem<sup>139</sup>.

A doutrina divide o sistema maioritário, sob o critério da fórmula, em dois sistemas básicos, o sistema de maioria simples, e de maioria absoluta. Cada um desses tipos, também, ganha divisões. O sistema de maioria simples granjeia a seguinte divisão: sistema de

---

<sup>134</sup> MIRANDA, Jorge - **Direito eleitoral**, p. 153.

<sup>135</sup> CARVALHO, Nelson Rojas de – **Representação política, sistemas eleitorais e partidários doutrina e prática**. In: LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de - **Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática**, p. 43.

<sup>136</sup> CARVALHO, *idem*, p.55.

<sup>137</sup> SALGADO, Eneida Desirre – **Sistemas eleitorais: Experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro**, p. 149.

<sup>138</sup> MIRANDA, Jorge - **Direito eleitoral**, p. 153.

<sup>139</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 130.

maioria simples em distrito uninominal (turno único) e sistema de maioria simples em distrito plurinominal.

Na modalidade de maioria simples em distrito uninominal, se disputa apenas um cargo por distrito<sup>140</sup>, quer executivo quer parlamentar. A disputa poderá se desenvolver entre dois candidatos ou vários candidatos. De fácil assimilação quando a disputa se dá entre dois candidatos, quem obtiver mais voto é o vencedor, que por certo, alcançará mais de 50% dos votos validos (não considerando os votos brancos e nulos).

Se se apresentar mais de dois candidatos também será vencedor o que obtiver maior volumes de sufrágios, independente de percentual de votos obtidos.

Segundo Nicolau (2012)<sup>141</sup> esse sistema foi estabelecido pela vez primeira em um estatuto inglês do ano de 1430, que fazia referência “ao maior número” de eleitores. A contar de então, essa regra passou a ser utilizada em eleições britânicas.

Quiçá essa a razão porque, até hoje, é largamente utilizado em países de língua inglesa (não estando restrito a eles,) funciona preponderantemente nos países que integram a comunidade cultural anglo-saxônica. Essa fórmula só se consumou nos Estados Unidos em 1842, através de uma lei federal, que universalizou definitivamente suas regras eleitorais de escolha de representantes para todos os estados<sup>142</sup>.

Esta modalidade é utilizada, indistintamente, para cargos executivos e legislativos. Para o legislativo o sistema cobra a adoção de uma espécie de divisão territorial (distrito), alocando um cargo parlamentar em cada localidade. “Sua mecânica consiste na divisão do país em distritos eleitorais e na escolha, por maioria relativa, de um único representante em cada distrito”<sup>143</sup>.

O questionamento que se impõe é se esta fórmula atende ao princípio democrático, dado que não necessariamente se alcançará a maioria na escolha do representante, e o eleito, em algumas engenharias, fica fora das linhas da “legitimidade quantitativa maioritária”<sup>144</sup> que suporta a legitimidade do sistema maioritário; por tal razão Jorge Fernando Ruiz afirma que essa modalidade produz uma “débil representatividade”<sup>145</sup>.

Com efeito, mesmo na escolha de cargos executivos, quando se apresentam mais de 02 candidatos, esse sistema se mostra débil em termos democráticos, pois poderá, escolher “governo” desprovido do seu principal suporte moral: a maioria. No pertinente ao

---

<sup>140</sup> CANOTILHO, Gomes, José Joaquim – **Direito Constitucional e teoria da constituição**, p. 310.

<sup>141</sup> NICOLAU, Jairo – **Sistemas Eleitorais**, p. 33.

<sup>142</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 74.

<sup>143</sup> CARVALHO, *op. cit.*, p. 43.

<sup>144</sup> CANOTILHO, Gomes, José Joaquim – **Direito Constitucional e teoria da constituição**, p. 329.

<sup>145</sup> SALGADO, *op. cit.*, p. 150.

parlamento, considerando que o objeto da representação política é o a população e não o território, esse sistema poderá, a depender do seu desenho, não se capacitar para representar a maioria da população, menos ainda grupos sociais ou corrente de opinião minoritárias. Em cada localidade representará apenas uma dessas correntes e com sério risco de ser apenas ela uma “maior minoria”, desfalcando o parlamento da necessária pluralidade.

Outra modalidade é o sistema de maioria simples em distrito plurinominal, a fórmula pressupõe distritos plurinominais e o eleitor vota apenas em um candidato. Embora, o partido possa apresentar candidatos até alcançar o número de cargos em disputa, o eleitor só dispõe de um voto e os candidatos que alcançarem o maior número de votos serão os eleitos.

Observe-se que o voto é personalizado no candidato, nada obstante ser ele apresentado, no mais das vezes, por partido político. Ou seja, o voto é único e pessoal. Sagram-se vencedores os nomes mais votados, haja vista tratar-se de distrito plurinominal.

Note que não se soma os votos dos candidatos do mesmo partido, o sistema é maioritário e ganha o candidato que obtiver mais votos.

Tavares (1994) entende que se trata de uma subdivisão do voto plural limitado (limitação ao máximo), onde o eleitor dispõe de um único voto<sup>146</sup>. Parte da doutrina a nomina de voto único intransferível. No Brasil o chamam de “distritão”<sup>147</sup>. Observe-se que é a fórmula de maioria simples com a variável da magnitude dilatada (magnitude alta) e essa alteração poderá propiciar a inclusão de minorias no parlamento, deixando-o mais plural. Essa fórmula se aproxima muito das fórmulas do sistema proporcional, máxime quando se eleva a magnitude do distrito. Atende, pois, o princípio democrático, se adequadamente desenhada.

No sistema de voto plural limitado, outro subsistema de maioria simples, pressupõe um distrito plurinominal, com no mínimo três cargos em disputa. O eleitor dispõe de voto múltiplo, pode dar mais de um voto, desde que não alcance o número de cadeiras em disputa. Essa limitação tem por objetivo que outros partidos também alcancem a representação. Observe-se que o voto é plural, mas não de lista.

É na lição de Tavares (1994), uma fórmula de maioria, mas resguarda representação de uma minoria<sup>148</sup>, essa peculiaridade não a introduz ao sistema proporcional, o que o norteia o sistema é o princípio da maioria, mas “se as circunscrições plurinominais são grandes e se os eleitores dispõem de um número de votos muito aquém do número de

---

<sup>146</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 89.

<sup>147</sup> CARVALHO, *op. cit.*, p. 44.

<sup>148</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 86.

representantes a eleger na circunscrição, o mecanismo do voto plural limitado produz um efeito que se aproxima, ainda que à distância, da proporcionalidade”<sup>149</sup>. Com esse desenho ele se aproxima muito do “distritão”, porquanto atende, também, as postulações do princípio democrático.

A outra espécie classificatória do sistema maioritário é o sistema de maioria absoluta e visa, de fato, legitimar o representante da comunidade, emprestando mais elementos no diapasão do atendimento do princípio democrático. Nessa sistemática busca-se “a maioria numérica” do corpo de eleitores, dotando o eleito com a “legitimidade quantitativa maioritária”<sup>150</sup>. Esse sistema abriga variedades de fórmulas, algumas delas aproximam-se das modalidades de maioria simples, diferenciando apenas no quesito da segunda volta (turno).

A característica que marca essa modalidade é a possibilidade de duas eleições ou, como afirma Nicolau (2012)<sup>151</sup>, eleição em dois momentos.

A França se posta como a principal nação na utilização dessa espécie. Já em 1789, nas eleições para membros do Terceiro Estado, foi ela utilizada, em turnos sucessivos, na ocasião três turnos, e até metade do século XIX o modelo de três turnos foi predominante, mesmo para o parlamento. Só a contar de 1848 é que o modelo de dois turnos veio a prevalecer<sup>152</sup>.

Tavares (1994)<sup>153</sup>, alude a um modelo utilizado na Terceira República Francesa, com a seguinte versão: podem participar da segunda volta todos os que participaram da primeira e mais outros que assim o desejarem, porém nessa segunda volta, sagra-se vencedor o que obtiver maioria relativa. Como visto a nota de destaque é que na primeira volta a modalidade é maioria absoluta e na segunda maioria simples. Tavares também aponta essa modalidade em versão alterada, na qual não se pode acrescentar candidatos novos no segundo turno, só podem participar os que concorreram na primeira volta.

Outra fórmula utilizada, também, de origem francesa, permite que participem de uma segunda volta, caso nenhum candidato tenha alcançado o percentual de 50%, aqueles que atinjam um determinado percentual mínimo de votos (por vezes o critério é dos eleitores inscritos no colégio eleitoral, outras, dos eleitores votantes na primeira volta); a fórmula usada atualmente na França esse percentual é de 12,5 % dos eleitores inscritos na circunscrição

---

<sup>149</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 87.

<sup>150</sup> CANOTILHO, Gomes, José Joaquim – **Direito Constitucional e teoria da constituição**, p. 329.

<sup>151</sup> NICOLAU, Jairo – **Sistemas Eleitorais**, p. 40.

<sup>152</sup> NICOLAU, *idem*, p. 41.

<sup>153</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 77.

(cerca de 20% dos comparecimentos, em média)<sup>154</sup>. A segunda volta, quando mais de dois candidatos a disputam, é na modalidade de maioria simples.

Temos ainda uma outra fórmula, a mais utilizada ao redor do mundo e que tem fácil percepção, sendo a mais simples, a que só permite participar da segunda volta (turno) os dois primeiros colocados no primeiro turno. Sagrando-se vencedor quem obtiver a maioria.

E temos também a fórmula do segundo turno congressional<sup>155</sup>; se nenhum dos candidatos obtiver a maioria absoluta no primeiro turno, a eleição é procedida pelo parlamento (esse sistema foi previsto para o Brasil na Constituição de 1891, embora não tenha sido utilizada empiricamente). O Chile a utilizou de 1925 a 1989. Nessa modalidade, nada obstante o comparem com o sistema Americano, de eleição por uma assembleia. É muito dessemelhante. No sistema americano, em que pese o desafio ao princípio democrático a votação em bloco por maioria relativa, os “grandes eleitores” estão vinculados ao resultado do colégio que os elegeu. Nessa modalidade, os “grandes eleitores” estão livres para tomar sua decisão em qual candidato escolher sem necessidade de prestar qualquer deferência aos seus eleitores. Ao nosso ver essa modalidade afronta o princípio da universalidade do voto e também do voto direto, o voto nessa modalidade se mostra perfeitamente indireto afrontando aos postulados do princípio democrático.

Mais uma fórmula merece apontamento é a utilizada na eleição Presidencial Argentina, com previsão de duas voltas, se na primeira volta, nenhum candidato obtiver 45%, ou mais de 40%, contanto que o segundo colocado fique a uma distância de mais de 10% atrás, porém se dois candidatos obtiverem mais de 45% no primeiro turno, vence quem obtiver mais votos (maioria simples), porém, se isso não ocorrer, tem previsão de segunda volta (maioria absoluta). Só se sabe se a modalidade é de maioria simples ou absoluta com o apuramento. É uma engenharia que buscar dar legitimidade ao eleito, que mesmo sem uma maioria absoluta, mas com um percentual de votos que não seja contestado. Embora não seja a maioria legitimante podemos falar então em um “percentual legitimante”.

Podemos colocar, também, no sistema de voto por maioria absoluta, a sistemática do voto alternativo. O objetivo nessa modalidade é garantir que o eleito obtenha mais de 50% dos votos<sup>156</sup>. Nessa espécie, se possibilita que o eleitor, além de votar em que ele quer eleger preferencialmente com alternativa primeira, poderá, também, indicar outras preferências, sequencialmente, como sua segunda, terceira, quarta e, assim, sucessivamente,

---

<sup>154</sup> NICOLAU, *op. cit.*, p. 42.

<sup>155</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 82.

<sup>156</sup> NICOLAU, *op. cit.*, p. 45.



até esgotar todos os candidatos. Pode ser que a engenharia não obrigue o eleitor a selecionar todos os candidatos, mas um quantitativo mínimo.

Se nenhum dos candidatos atingir a maioria absoluta na primeira contagem, passa-se à segunda, sacrificando os votos dos candidatos menos votados, aproveitando a segunda opção do eleitor, refazendo a contagem de toda a lista de candidatos remanescente. Esse processo se estende até se conseguir que um candidato atinja a maioria absoluta<sup>157</sup>. Essa modalidade atende ao desejo de dotar o eleito com a legitimidade maioritária, homenageando os princípios maioritário e democrático.

Nessa modalidade de sistemas maioritários (simples ou absoluta) temos ainda as candidaturas por lista. Essa espécie não é instituto exclusivo do sistema proporcional, a modalidade de candidatura e votação por lista, também, é adotada no sistema maioritário. Chamam-no de *block vote*<sup>158</sup>. O critério de abordagem neste tópico é a utilização de listas ou bloco pelas fórmulas maioritárias, nas modalidades de maioria relativa ou absoluta.

O Voto em bloco em distrito plurinominal é uma modalidade de candidatura e voto por lista, só que no sistema maioritário. A lista aqui não tem o objetivo de captar o difuso pluralismo da sociedade, mas formar uma maioria governamental, posto que estamos em sede de sistema maioritário, o que vale é o volume de voto, quem tiver mais voto acessa a representação. A distinção é que quem chegar à frente galga todos os cargos em disputa, pois eles são disputados em bloco (chapa ou lista). Essa lista será sempre inflexível (desprovida de coerência se produzir nela qualquer alteração, pois, ou se ganha todos os cargos ou se perde todos). É semelhante a eleição em um distrito uninominal por maioria; atentar que *in casu* o distrito é plurinominal ou se perde tudo ou se ganha tudo, mesmo que o percentual de votos seja baixo.

Não confundir esta modalidade com a fórmula de voto único intransferível. Ambas se processam em distrito plurinominal de voto único, porém naquela o voto é pessoal, no voto em bloco, a natureza é voto de lista ou bloco.

Poderá ser associado à fórmula de maioria relativa ou à fórmula de maioria absoluta. Na modalidade da fórmula de maioria relativa, segundo Tavares (1994) é o sistema mais perverso, chegando, mesmo, a abordar a destruição do pluralismo político, quando associado a grandes distritos ou distrito único no país; para ele, esse sistema absolutiza o princípio distributivo, e consagra o sistema de “maior minoria”, despertando contra si o clamor democrático. São adotados, em sua grande maioria em sistemas políticos autoritários,

---

<sup>157</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 84.

<sup>158</sup> LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de - **Sistema eleitoral brasileiro**: teoria e prática, p. 40.

correlacionado a existência de partido hegemônicos, porque tem potencial de assegurar o monopólio da representação, sob a ilusão de eleições democráticas e competitivas<sup>159</sup>. Portugal adotou um sistema correlato de 1945 até o advento da revolução dos cravos.

Essa modalidade, para o parlamento, em distritos com magnitude pequena, poderá ou não cumprir o princípio democrático. Entretanto associado a distritos de grande magnitude e várias listas em disputa, rompe as linhas dos postulados democráticos. Não satisfaz ao princípio da maioria, pois o vencedor, por certo será uma minoria, mas também não atende ao princípio proporcional pois uma única “minoria” é contemplada e alçada para governar e elaborar as leis que submeterão toda a comunidade política. Assim, não podemos abrigá-lo dentro de um regime democrático.

Pode-se incluir nessa modalidade, de voto de lista pelo sistema maioritária, porém, sem questionamento do atendimento do princípio democrático, pois entendemos que esses casos os reverenciam, os seguintes desenhos: Cargo executivo em eleição conjunta do vice; Eleição de Senador e suplentes (no Brasil); eleição do colégio que elege o Presidente dos Estados Unidos.

Em alguns países, dentre eles o Brasil, Argentina (cujo sistema político é o presidencialismo ou semipresidencialismo) criaram a figura do “vice”, que é um cargo diverso do cargo de titular (presidente, governador, prefeito), mas a ele associado. Pode-se proceder com eleições diversas, para titular e vice (a Constituição do Brasil de 1946 não vinculava essas eleições, e as que foram realizadas antes de 1964, o foram de forma desvinculadas), nada obstante no mesmo boletim.

O sistema trazido à colação é de eleição conjunta, vinculando-se o cargo do titular ao cargo do vice; na modalidade tratada, com um voto se elege o titular e o vice, forma-se uma lista ou “chapa”, com dois cargos agarrados, lista inflexível. Quem tiver maior volume de votos leva os dois cargos (maioria simples ou absoluta). Essa espécie não causa abalo ao sistema democrático, ao contrário, objetiva estabilidade governativa, pois em caso de afastamento do titular (eventual ou definitivo) será substituído dentro da chapa que a comunidade escolheu, portanto com afinidade programática governamental.

Quanto a eleição de senador no Brasil. O sistema parlamentar brasileiro é composto por duas câmaras, uma que representa os estados federados, o Senado da República, e outra representa o povo, a Câmara dos Deputados. A eleição para o Senado é realizada pelo sistema maioritário; o legislador brasileiro criou a cargo de suplente de senador, com previsão

---

<sup>159</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 92.

de eleição vinculada ou do titular (art. 46, § 3º CF), são dois suplentes, cargo diverso do cargo de Senador, com eleição vinculada. Portanto, são três cargos posto a escrutínio: titular, primeiro suplente e segundo suplente; forma-se uma lista ou bloco, hierarquizada e bloqueada. O voto é único. Não se tem a alternativa de votar separadamente para um desses cargos; com um voto se escrutina os três. Aqui, também, tem o objetivo de dotar o parlamento de coerência decisória, para os afastamentos eventuais ou definitivos do titular; o escolhido será substituído dentro da chapa eleita, guardando coerência e respeito aos eleitores que votaram naquele bloco. Nessa senda há respeito e deferência ao princípio democrático.

Nos Estados unidos, a eleição para Presidente da República é realizada através de um colégio eleitoral de delegados, eleitos nos Estados Federados, (os distritos onde são colhidos os votos). O colégio é composto por 538 delegados, escolhidos nos Estados componentes da federação (50 Estados) e na capital Washington. Os partidos apresentam para a eleição uma lista de delegados, lista bloqueada. O voto é de lista. A lista que vencer em cada Estado, emplaca todos os delegados. É a modalidade mais perversa do sistema maioritário, voto em bloco, pelo sistema de maioria simples. Mesmo no sistema americano onde o bipartidarismo assenta-se incontestável, tem produzido distorções, nem sempre o candidato com maior volume de voto em termos nacionais, sagra-se vencedor. Porém, o sistema lá não é contestado em termos democrático. Para o sistema americano é fundamental que os Estados sejam representados em bloco, isso é próprio do seu federalismo<sup>160</sup>. O surgimento, no futuro, de uma terceira força partidária na política Americana poderá, para eleição presidencial, balançar as vigas democrática da eleição desse cargo.

Como derradeira observação, esta família de sistemas (maioritário) tem, no volume de votos, a regra decisional, nada obstante alguns modelos apresentem graus variados de proporcionalidade na entrega do resultado da representação parlamentar (como exemplo, os modelos que utilizam a votação pessoal em distrito plurinominal), contudo isso não é lançado como fundamento legitimante, o que o legitima mesmo é o maior volume de apoio. Nessa toada leciona Canotilho (2003) que o princípio maioritário que sustenta e dá guarida aos sistemas eleitorais maioritários, conduzem inflexivelmente ao princípio da igualdade democrática, da liberdade e autodeterminação, pois, sendo a liberdade de participação igual e válida para todas as decisões políticas, ao menos tem que ser por maioria, pressupondo, ainda,

---

<sup>160</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 95.

a igualdade dos votos, defluindo a legitimidade do número maior alcançado, ou seja, “uma legitimidade quantitativa maioritária”<sup>161</sup>.

### 1.3.2 Sistema de representação proporcional

O princípio proporcional consubstanciado nos sistemas eleitorais proporcionais, tem a sua razão, também, na realização do princípio democrático, assim como o faz o princípio maioritário, só que sob ótica e processo diverso, mas também busca a realização democrática, se instrumentalizando de outras ferramentas.

Nicolau (2012), faz um panorama do surgimento deste sistema, sua origem está vinculada à proposta elaborada por estudiosos europeus, a partir do meio do século XVIII, quando as eleições parlamentares começaram a ganhar corpo e periodicidade; à época o método mais utilizado era o distrito uninominal de maioria. Dentre os estudiosos destacaram-se Thomas Hare (Inglaterra); Carls Andrae (Dinamarca); Victor Hondt (Bélgica), entre outros<sup>162</sup>.

Hare, escreveu uma obra que discorreu sobre o tema Tratado sobre a eleição de representantes, parlamentares e municipal, atingindo grande influência no debate político da época, e, encontrou em John Stuart Mill defesa e ressonância na seara política e jurídica. Mill (2006), em sua obra, o Governo Representativo, propugna pelo sistema alumiado por Hare<sup>163</sup>, defendia ele enfaticamente que o sistema representativo devia ser moldado de forma a evitar que “interesses parciais torna-se tão poderoso que chegue a prevalecer contra a verdade e a justiça e contra os outros interesses parciais”<sup>164</sup>.

De sua vez, 1882 Victor D’Hondt publicou o escrito, Sistema racional e prática de representação proporcional, na linha do método de Hare, em defesa de um sistema proporcional na distribuição das cadeiras do parlamento<sup>165</sup>.

O que se propugnou com a criação dessa nova sistemática de recrutamento de representantes que se diferenciasse das regras de maioria? O que moveu os estudiosos foi a percepção de que o sistema de maioria em distritos uninominais captava uma representação apenas geográfica ou localmente, em última *ratio*, a representação parlamentar estava restrita à localidade, e que, opiniões políticas, sociais, difusa da sociedade, estavam alijadas do

---

<sup>161</sup> CANOTILHO, J. J. G. – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, p. 329.

<sup>162</sup> NICOLAU, Jairo – **Sistemas Eleitorais**. p. 63.

<sup>163</sup> NICOLAU, *idem*, p. 65.

<sup>164</sup> MILL, Stuart – **O governo representativo**, p. 87.

<sup>165</sup> NICOLAU, *op. cit.*, p. 66.

processo político. Pretendia-se, pois, representar no parlamento, esses interesses sociais que transcendiam os interesses exclusivamente locais.

Então, necessitava-se de um sistema que captasse do seio da sociedade representações, de seus espectros políticos, que estavam desassistidas no que tange a representação parlamentar; para tal fim se misturou geometria com política e se engendrou variadas fórmulas matemáticas, na esteira da fundação de um novo sistema eleitoral com capacidade de implementação dessas fórmulas matemáticas, cujo objetivo explícito era o de captar do seio social a pluralidade política, religiosa, étnica e formar um parlamento com essas forças, criando grupos parlamentares que as representasse na medida da sua dimensão social, pois “a única representação verdadeira é a que leva em consideração toda parcialidade política, para que essa se faça ouvir e influencie a tomada de decisão ou se conheçam seus defeitos”<sup>166</sup>.

Canotilho (2003) vê o sistema proporcional como princípio constitutivo da identidade constitucional<sup>167</sup>.

Salgado (2010), citando Burdeau, afirma que a “representação proporcional impõe-se por argumento de justiça, pois é único sistema que assegura a igualdade do voto”<sup>168</sup>.

Esse sistema não desfruta da unanimidade, Manin, afirma que esse sistema leva necessariamente a um governo de coalizão impedindo o controle da atuação dos representantes<sup>169</sup>.

Para Malberg, citado por Salgado (2010) a adoção do sistema proporcional afronta o governa representativo, dado que o papel da assembleia é “querer pela nação, como uma unidade e não representar as diversa opiniões ou interesses da sociedade”<sup>170</sup>.

A função de um sistema eleitoral (focagem restrita) em última *ratio* é transformar voto em representação parlamentar (sob a égide do sistema majoritário formar maioria governamental), com a criação desse novo sistema, se incluiu outra finalidade, fazer essa transformação (voto em representação parlamentar), tendo em consideração as tendências sócias e políticas da comunidade, ou seja, fazer representar, no parlamento, todas as forças sociais e grupos políticos pulsantes na sociedade, na medida do seu apoio eleitoral;<sup>171</sup> isso é,

---

<sup>166</sup> SALGADO, Eneida Desirre – **Princípios Constitucionais Estruturantes Do Direito Eleitoral**, p. 224.

<sup>167</sup> CANOTILHO, Gomes, José Joaquim – **Direito Constitucional e teoria da Constituição**, p. 305.

<sup>168</sup> SALGADO *op. cit.*, p. 224.

<sup>169</sup> SALGADO, *op. cit.*, p. 225.

<sup>170</sup> SALGADO, *op. cit.*, p. 225.

<sup>171</sup> CINTRA, Antônio Octávio – **Sistema Eleitoral. In Reforma Política no Brasil**, p. 130.

construir um parlamento à expressão de cada força política presente no colégio eleitoral<sup>172</sup>. Dizendo de outra forma: “Os sistemas de representação proporcional são conscientemente concebidos para converter a proporção correspondente dos votos do partido em uma proporção correspondentes de assentos na legislatura”<sup>173</sup>. Ou, construção de uma assembleia à imagem do eleitorado, assentando todas as tendências relevantes do país<sup>174</sup>.

Este sistema dispõe de algumas características particulares, não podem ser marcadas, *a priori*, como vantajosa ou desvantajosa, as circunstâncias e o contexto as qualificarão como tal.

Contrariamente, o que acontece no sistema maioritário, perceptível principalmente em distritos uninominal, quando metade ou mais dos votos são inutilizados, neste sistema os votos são quase todos aproveitados, exceto quando há cláusula de barreira, que impede assunção à representação, salvo essa exceção, todos os votos são contados, pois vão compor o quociente da lista (partido) que o eleitor votou<sup>175</sup>.

Essa eficiência arremata outra característica do sistema, constitui uma assembleia à imagem do eleitorado, na qual tomam assentos todas as tendências políticas significativas da sociedade<sup>176</sup>, se compatibilizando, também, com o princípio da igualdade material do voto, uma vez que a proporcionalidade corresponde à exigência do voto igual<sup>177</sup>.

Silva (1999) chama de sinceridade do resultado da eleição, pois as tendências sociais são consideradas em proporção de sua força eleitoral, oferecendo, portanto, “um resultado justo, na acepção distributiva do termo”<sup>178</sup>, e gera outro efeito, pois garante a correspondência percentual entre os votos obtidos pelo partido ou coligação (lista) e os mandatos que lhe são atribuídos<sup>179,180</sup>. “Dessa forma o sistema eleitoral proporcional pode ser considerado como sistema promotor da representação de todas as opiniões e interesses de acordo com a força se sua importância na sociedade”<sup>181</sup>.

---

<sup>172</sup> DANTAS, Silvanildo de Araújo - **Sistema Eleitoral Proporcional: uma proposta técnico política para o Brasil**, p. 117.

<sup>173</sup> REYNOLDS, Andrew, *et al.* **Concepção dos Sistemas Eleitorais: uma visão geral do novo guia do International IDEA- Instituto Internacional Para a Democracia e Assistência Eleitoral**, p. 12.

<sup>174</sup> MIRANDA, Jorge - **Direito eleitoral**, p. 153.

<sup>175</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 137.

<sup>176</sup> MIRANDA, Jorge – **Direito Eleitoral**, p. 153.

<sup>177</sup> CANOTILHO, J. J. G. – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, p. 307.

<sup>178</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 138.

<sup>179</sup> PASQUINO, Gianfranco – **Curso de ciência política**, p. 163.

<sup>180</sup> CINTRA, *op. cit.*, p. 130.

<sup>181</sup> DANTAS, Silvanildo de Araújo - **Sistema Eleitoral Proporcional: uma proposta técnico política para o Brasil**, p. 119.

Uma característica destacada do sistema proporcional é a representação das minorias<sup>182,183</sup>.

Silva (1999)<sup>184</sup> diz que o sistema maioritário também propicia a representação das minorias, mas o fazem de forma artificiais, através de cotas, uma “representação falsa”. Entretanto a representação das minorias no sistema proporcional é mais autêntica pois não se baseia “em reserva de representação”. Aqui as minorias são representadas conforme a força que emerge do seio social. É a justiça na representação das minorias<sup>185</sup>. É a satisfação do princípio da inclusão social das minorias nas decisões do Estado, fator que dá estabilidade às sociedades divididas beneficiando a tomada de decisão democráticas<sup>186</sup>.

Salgado (2010) invocando Gargarella, afirma que as decisões políticas que dizem respeito às minorias devem ser tomadas com a “presença efetiva” dessas minorias. “Trata-se de uma exigência epistêmica para alcançar uma decisão imparcial quanto aos interesses dos afetados e para que argumentos não compartilhados por todos sejam trazidos para o debate”<sup>187</sup>

Segundo Pasquino (2010)<sup>188</sup> O sistema proporcional enseja a criação de partidos ideológicos, dando origem a um multipartidarismo mais representativo das opiniões políticas e formação de governo multipartidário.

Seguindo igual trilha Silva (1999) entende que há o fortalecimento dos partidos políticos e de suas ideologias, em tese, fortalece o voto por razões ideológicas, e, a longo prazo, os verdadeiros partidos, fundados em questões programáticas e ideológicas<sup>189</sup>. Favorecendo um “escrutínio de ideias” e não “escrutínio de homens”<sup>190</sup>.

É característica destacada deste sistema a possibilidade que enseja a fraca representação geográfica, bem como, o distanciamento que ele poderá proporcionar entre eleito e eleitores<sup>191</sup>.

---

<sup>182</sup> PASQUINO, *op. cit.*, p. 174.

<sup>183</sup> REYNOLDS, *op. cit.*, p. 14.

<sup>184</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 137.

<sup>185</sup> MORAIS, Carlos Blanco de – **O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa**, p. 263.

<sup>186</sup> DANTAS, Silvanildo de Araújo - **Sistema Eleitoral Proporcional: uma proposta técnico política para o Brasil**, p. 120.

<sup>187</sup> SALGADO, Eneida Desirre – **Princípios Constitucionais Estruturantes Do Direito Eleitoral**, p. 218.

<sup>188</sup> PASQUINO, *op. cit.*, p. 163.

<sup>189</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 138.

<sup>190</sup> MORAIS, *op. cit.*, p. 264.

<sup>191</sup> DANTAS, Silvanildo de Araújo - **Sistema Eleitoral Proporcional: uma proposta técnico política para o Brasil**, p. 120.

O sistema maioritário em distrito uninominal, desfruta de característica inversa, propicia a forte representação geográfica e também a proximidade do eleito com eleitor, muito em razão da personificação do voto.

É indubitável que este sistema possibilita a inclusão, na representação parlamentar, de partidos de ideologias extremadas, desde que tenha força para superar o limiar da representação<sup>192</sup>.

Silva (1990)<sup>193</sup> aborda a polêmica posição de Ferdinand Hermens que culpou o sistema proporcional que, segundo ele, possibilitou, na Alemanha, a ascensão do Nazismo ao poder. Com efeito, esse entendimento é desarrazoado, o nazismo chegou ao poder, porém longe de se creditar esse fato ao sistema eleitoral adotado pela Alemanha à época.

Entretanto, como ponderado por todos os estudiosos da matéria, é mais fácil no sistema de representação proporcional do que no de maioria, em distrito uninominal, que partidos extremados galguem cadeiras nos parlamentos, fato incontroverso; a questão que se descortina é como proibir, numa sociedade plural, que a abriga o pluralismo como fundamento da democracia, a representação de certas ideologias; demais, uma clivagem só conseguem eleger representantes se aglomerarem parcela de eleitores suficiente a ultrapassarem o limiar da representação, e se o conseguem é porque a sociedade abriga essa ideologia, seja ela radical ou não<sup>194</sup>. Nada obstante, evita mudanças políticas abruptas extremadas “como resultado das distorções institucionais que não refletem as mudanças reais”<sup>195</sup>.

Miranda (2018)<sup>196</sup> entende que este sistema é um fator da multiplicação e fragmentação partidária. Pasquino (2010) entende que, não obstante ele não gere o fracionamento dos partidos, a consequência é que ele não a desencoraja<sup>197</sup>. “Nenhum sistema eleitoral causa multiplicação do número de partidos, já que, se isso ocorresse, o número de partidos, nos países onde são adotados sistemas proporcionais, *cresceriam ad eternum*”<sup>198</sup>.

Com efeito, o sistema por si só, não possui o condão de gerar um aumento indiscriminado de partidos, para que isso ocorra precisará estar associado a outros fatores e

---

<sup>192</sup> REYNOLDS, *op. cit.*, p. 14.

<sup>193</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 140.

<sup>194</sup> SILVA *op. cit.*, p. 141.

<sup>195</sup> DANTAS, Silvanildo de Araújo - **Sistema Eleitoral Proporcional: uma proposta técnico política para o Brasil**, p. 120.

<sup>196</sup> MIRANDA, *op. cit.*, p. 154.

<sup>197</sup> PASQUINO, *op. cit.*, p. 174.

<sup>198</sup> SILVA *op. cit.*, p. 143.



elementos sociais próprios de cada sociedade, ou seja, precisa estar num contexto social propício.

Para Salgado (2010) a existência de muitos partidos há de ser defendida e não tratada como um problema, demais é decorrência do pluralismo político, que deve ser fomentado nas sociedades democráticas, “impõe-se, no entanto que os partidos sejam efetivamente identificados por sua ideologia”<sup>199</sup>.

É próprio do sistema funcionar com mais de dois partidos e isso gera uma característica destacada, induz a coligação governamental. Para Pasquino (2010), sempre instável essa coalizão<sup>200</sup>. Nessa linha Miranda (2018)<sup>201</sup>, fala em dificuldade de formação de governo duradouro ou que não sejam de coligações, para ele, os governos nunca são puros e por conseguinte duram pouco, gerando, por conseguinte, ingovernabilidade.

Fabio Reis (2004)<sup>202</sup> sustenta que governabilidade é atributo da comunidade política e não do aparelho do estado, sua concepção vem relacionada a eficácia, “na democracia, no entanto, parte-se da multiplicidade e da problematização dos fins, de amplo espectro de atores e interesses, que devem ser conciliados a partir de uma discussão democrática”, assim a governabilidade, segundo Salgado (2010), é a possibilidade que a “sociedade reconheça no Estado seu agente autêntico”<sup>203</sup>.

Não remanesce dúvida que há um entendimento quase uniforme que este sistema propicia, como característica, a formação de um governo de coalizão, não se cabe neste tópico valorar o efeito na governança se positiva ou negativa. Também não se está a afirmar que sistemas majoritários não enseje governo de coalizão. Mas que é uma característica que emerge do sistema proporcional.

Esse sistema é operado sob duas modalidades, voto único transferível e sistema proporcional por lista.

O voto único transferível VUT, foi a primeira fórmula utilizada pelo sistema de representação proporcional. Cabe uma observação inicial, a análise aqui procedida é do voto transferível no sistema proporcional, adotado em distrito plurinominal. A adoção de sistemática similar em distrito uninominal, versa-o em sistema majoritário, a modalidade de voto alternativo.

---

<sup>199</sup> SALGADO, Eneida Desirre – **Princípios Constitucionais Estruturantes Do Direito Eleitoral**, p. 229.

<sup>200</sup> PASQUINO, *op. cit.*, p. 175.

<sup>201</sup> MIRANDA *op. cit.*, p. 154.

<sup>202</sup> REIS, Fábio Wanderley – Dilema da democracia no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio – **Sistema político brasileiro: uma introdução**, p. 301.

<sup>203</sup> SALGADO, *op. cit.*, p. 228.

Neste caso, cuida-se de voto único, em turno único e transferível. “os eleitores votam nos candidatos em uma ordem preferencial”<sup>204</sup>. Observe-se que nada obstante possa o eleitor elaborar uma ordem de preferência, só será contada, para cada eleitor, uma das preferências, sendo elas opcionais, podendo alcançar o número de cargos em disputa. Como o distrito deve ser plurinominal, tem-se que louvar-se de uma sistemática de quotas para a seleção da vaga, pois sem ela (quota) se transmuda em sistema majoritário.

É essencial para adoção desta modalidade a existência pluralidade de cargos no distrito e a criação da quota, bem como a possibilidade de sequenciar a preferência de votos do eleitor.

Segundo Tavares (1994), o próprio idealizador deste sistema, Carl Andrae, o nominou como “escrutínio em lista com voto transferível”. De fato, ao hierarquizar sua preferência, o eleitor acaba por fazer sua própria lista, a partir das alternativas dos nomes dos candidatos, entretanto, não se confunde com sistema de candidatura e voto por “lista”, via partido político, em uso em várias democracias; no escrutínio por lista, com seu voto único o eleitor beneficia a todos da lista, uniformemente.

No VUT, o eleitor faz uma relação e vai alternativamente beneficiando algum candidato (não é voto de lista, tem a mesma natureza do voto pessoal). Porquanto, o voto é “único e transferível em candidaturas individuais alternativas, hierarquizadas segundo a ordem de preferência do eleitor”<sup>205</sup>.

Embora para o apuramento só se conte um voto, o eleitor detém a prerrogativa de ordenar suas preferências, pode escrutinar tantas vezes quantos são os cargos em disputa. O eleitor faz sua própria lista preferencial.

Fixada a quota (consoante fórmula adotada), no processo de apuração, o candidato que atingir a quota, orientado pela primeira opção do colégio eleitoral, é declarado eleito.

Em remanescendo cargos vagos, se processam outras operações, incluindo as demais opções, até que algum candidato alcance a quota, essas operações serão repetidas tantas vezes quantas forem necessárias; alternando-se a busca da segunda opção, ora dos menos votados, ora dos já eleitos, até que se complete todos os cargos<sup>206</sup>.

Pontua-se que é um sistema de funcionamento complexo; no caso de votação e apuração manual, cria um paradoxo, se se diminui muito o número de cargos no distrito, abala

---

<sup>204</sup> DANTAS, Silvanildo de Araújo - **Sistema Eleitoral Proporcional: uma proposta técnico política para o Brasil**, p. 125.

<sup>205</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 126.

<sup>206</sup> NICOLAU, Jairo – **Sistemas Eleitorais**, p. 104.

a proporcionalidade, se se aumentar muito, o sistema fica muito complexo quase inoperável, manualmente. Perceba-se que, a propósito da sistemática do voto em lista, o desperdício de voto é pequeno por que mesmo que não seja aproveitado pela primeira opção será contado nas outras, dada a sistemática de quotas. Atende, pois, ao princípio da eficiência do voto<sup>207</sup> autenticidade eleitoral do voto e participação das minorias<sup>208</sup>.

No Sistema proporcional por lista, as candidaturas são apresentadas por listas. Diferente do sistema maioritário a lista aqui tem outra funcionalidade. A abordagem aqui é essa utilização nos sistemas proporcionais com uma quota como métrica, para medida das tendências sociais, representadas no processo de votação e uma lista de candidatos.

Neste trabalho, no tópico forma de candidatura, já foi abordada a diferença do voto pessoal para o voto por lista. Cabe apenas observar que o voto por lista se trata de um voto com feição de voto uniforme e unitário (uma unidade), para o exclusivo efeito de apuração. Os integrantes da lista são uniformemente beneficiados pelos votos que são atribuídos à lista, sendo essa a característica diferenciadora do voto pessoal, quando eleitor vota diretamente na pessoa do candidato, sem intermediação. “No escrutínio uninominal há apenas um mandato a preencher; no escrutínio plurinominal disputam-se vários lugares (e daí a existência de uma lista)”<sup>209</sup>.

É regra elementar de funcionamento a instituição de distritos plurinominais, porque incompatível com o distrito uninominal. A concorrência se processa através das candidaturas por listas apresentadas pelos partidos ou coligações (a engenharia do sistema pode prever candidaturas avulsas, ou listas avulsas). As distribuições das cadeiras se dão na proporção dos votos amealhados por cada lista, em conformidade com a fórmula matemática adotada pelo país.

O sistema proporcional, em todos os países que o adotam, funciona quase que exclusivamente através do sistema de candidaturas por lista. As exceções são nos países que utilizam o sistema de voto único transferível.

Para Tavares (1994) “rigorosamente, o sistema de concorrência entre listas partidárias é o único consistente e coerente com a representação proporcional”<sup>210</sup>. Nessa linha é a posição de Canotilho (2003)<sup>211</sup> “em geral, ambas as modalidades de escrutínio (plurinominal e uninominal) são dotados de operatividade prática nos sistemas maioritários,

---

<sup>207</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 137.

<sup>208</sup> SALGADO, Eneida Desirre – **Princípios Constitucionais Estruturantes Do Direito Eleitoral**, p. 234.

<sup>209</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 45.

<sup>210</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 125.

<sup>211</sup> CANOTILHO, J.J.G. – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, p. 310.

ao passo que no sistema proporcional só funciona o escrutínio por lista”. Na mesma trilha passa Duverger, de que a representação proporcional só funcional num quadro de voto “de lista”<sup>212</sup>. A lista é, pois, figura integrante de todos os desenhos dos sistemas proporcionais ao redor do mundo. Esse sistema não tem operacionalidade sem a lista, ela que empresta ao sistema essa concepção de democracia pluralista e inclusiva pois capta do seio social o difuso pensamento de minorias ou majorias. Ela é o instrumento de justiça e igualdade que se abriga no sistema proporcional. É a lista que proporciona a eficiência e igualdade ao voto.

Para além da previsão da adoção dos sistemas eleitorais, os países fazem a estruturação legal com um desenho da sua conveniência política, em todos eles os partidos políticos merecem papel de destaque, sobretudo quando adotam o sistema proporcional. Tanto que motiva expressão da monta da lição de Nicolau (2012) “no sistema proporcional de lista a unidade fundamental é o partido político”<sup>213</sup>.

Ninguém nega o protagonismo dos partidos nos pleitos eleitorais da atualidade, principalmente quando se adota a candidatura por lista, embora se possa adotá-la sem a necessidade dos partidos, entretanto nas democracias modernas é quase sempre viabilizada através de agremiações partidárias.

Nos colégios eleitorais definidos pelo país, cada partido apresenta sua lista de candidatos, ou seja, as candidaturas são apresentadas pelos partidos mediante uma lista. O eleitor vota por lista partidária (coligações), conforme for disciplinado na estruturação do sistema.

As cadeiras do parlamento são distribuídas às listas, na proporção dos votos amealhados por elas, conforme fórmula matemática adotada ou criada pelo sistema.

A delimitação do distrito é elemento indispensável para a adoção do sistema proporcional.

Pode se adotar um distrito único para o país, ou dividi-los em vários, ou mesmo, engendrar uma fórmula com sobreposição de distritos, mas sempre o colocando como referência na distribuição dos cargos parlamentares.

A maioria dos países recorta o seu território em vários distritos e neles distribui os cargos. Aproveita-se, por vezes, de divisões administrativas, outras vezes de formas geográficas, étnicas, ou mesmo de destino do eleitor (há distritos em Portugal de eleitores

---

<sup>212</sup> TAVARES, *op. cit.*, p. 126.

<sup>213</sup> NICOLAU, *op. cit.*, p. 68.

residente fora do país); levando em consideração os valores da proporcionalidade e igualdade do voto<sup>214</sup>.

A instalação de distritos, por variadas razões, nem sempre atende plenamente esses dois princípios (igualdade do voto e proporcionalidade dos cargos), porém, cabe ao sistema político valorar qual deles deve ser priorizado.

Na sistemática do voto de lista, as candidaturas são apresentadas por lista, o escrutínio do eleitor se traduz em um voto de lista (contrastando com voto pessoal); categoricamente ele escrutina uma das listas apresentada pelos partidos políticos ao pleito. Os votos contabilizados à lista, formam uma unidade, que será medida por uma quota (calculada com base na fórmula eleitoral de quociente) ou decotado em quotas com base numa série matemática (fórmula eleitoral de série de divisores), extraindo-se qual a quantidade de cargos cabe a cada uma delas. Assim, a lista é instrumental e necessária no sistema proporcional.

O modelo de lista utilizado tem evidente influência no resultado da representação que é entregue pelo sistema. Se o modelo de lista utilizado em Portugal fosse, por exemplo, igual ou semelhante à lista utilizado no Brasil, por certo que a composição partidária, os integrantes do parlamento seriam diversos, e, por consequência, todas as decisões políticas seriam outras, afetando toda concepção democrática. Daí se percebe que o modelo de lista tem influência na qualidade da democracia, e deve ser considerado como importante elemento no desenho do sistema, não por acaso que as últimas reformas propostas no sistema proporcional no Brasil e em Portugal incluem o modelo de lista entre as alterações

Diversos doutrinadores apresentam uma nomenclatura de classificação das listas, Sampaio (2009)<sup>215</sup>, leciona que as listas podem ser classificadas como, lista fechada; lista fechada e não bloqueada e lista aberta. Mainwaring (1997)<sup>216</sup>, aduz: “lista partidária fechada e estrita”; lista com uma “ordem inalterável”; lista na qual” o partido tem meios formais de interferir na ordem dos candidatos, mas que inclui uma opção de voto preferencial”: lista na qual “os votos preferenciais determinam completamente a ordem dos candidatos”<sup>217</sup>.

Nicolau (2012)<sup>218</sup> nomina três tipos de lista, lista fechada, lista aberta, lista flexível. Esta classificação parece enlaçar todas as espécies de lista, por isso a adotamos neste trabalho.

---

<sup>214</sup> CANOTILHO, Gomes, José Joaquim – **Direito Constitucional e teoria da Constituição**, p. 305.

<sup>215</sup> SAMPAIO, Nuno – **O sistema eleitoral português: crônica de uma reforma adiada**, p. 43.

<sup>216</sup> MAINWARING, Scott – **Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa**, p. 340.

<sup>217</sup> NICOLAU, *op. cit.*, p. 90.

<sup>218</sup> NICOLAU, *idem*, p. 100.

Na espécie de lista fechada os partidos, antes das eleições, mas já dentro do processo eleitoral, no prazo de convocação do pleito, definem a relação dos integrantes da lista e a ordem dos nomes ou hierarquização deles; nessa sistemática, no ato do escrutínio, o eleitor não escolhe um candidato particularizado e sim vota numa lista apresentado pelo partido ou coligação; como se dá essa escolha dentro do partido, é questão afeta ao ordenamento jurídico (se cabe a direção do partido, se ele é obrigado a consultar os filiados, se vai deixar ao seu alvedrio-autonomia). A ordem não pode ser alterada, não se poderá incluir nenhum outro nome nem os mudar de posição, é uma relação inflexível. Diz-se, pois, lista fechada.

Sampaio (2009)<sup>219</sup> inclui nessa classificação os casos em que há possibilidade de se alterar a ordem ou o eleitor dispor de algum grau de escolha; E chama de lista “fechada não bloqueada” espécie que Nicolau (2012)<sup>220</sup> coloca como lista flexível.

Ao fim, contados os votos atribuídos a cada lista, se distribui as cadeiras proporcionalmente à quantidade de votos amealhados por cada uma delas; as cadeiras serão atribuídas na diretriz da hierarquização, na ordem dos nomes nela colocados até os limites das cadeiras alcançadas<sup>221</sup>. É o modelo mais utilizado nos sistemas proporcionais ao redor do mundo.

Na lista aberta, para Nicolau (2012)<sup>222</sup>, “são os eleitores que definem quais candidatos serão eleitos”. O partido apresenta uma lista e o eleitor escolhe um de seus integrantes. Os partidos definem os candidatos que a comporão, mas não é fixada uma hierarquia, ela vem como relação aleatória e o eleitor é quem a hierarquiza através de voto personalizado. Assim, os eleitores, nessa espécie, têm papel preponderante na hierarquização da lista.

O voto é de lista. Esse “voto personalizado” tem o propósito de a hierarquizar; ao fim, se contabilizam todos os votos dos seus integrantes (partido ou coligação), para definir quantas cadeiras cada uma delas amealhou e só depois se verifica os mais sufragados dentro de cada lista.

Nicolau (2012)<sup>223</sup> leciona que no modelo de lista flexível, os partidos apresentam a lista ordenada, mas poderá ser modificada a sua ordem, pelo eleitor.

---

<sup>219</sup> SAMPAIO, Nuno – **O sistema eleitoral português: crônica de uma reforma adiada**, p. 47.

<sup>220</sup> NICOLAU, *op. cit.*, p. 100.

<sup>221</sup> NICOLAU, *idem*, p. 96.

<sup>222</sup> NICOLAU, *idem*, p. 97.

<sup>223</sup> NICOLAU, *op. cit.*, p. 100.

A diferença deste modelo para o de lista fechada é que nesta o eleitor pode modificar a hierarquização apresentada pelo partido<sup>224</sup>. Sampaio<sup>225</sup> a denomina de lista fechada não bloqueada.

Suécia, Noruega, Holanda utilizam esse modelo, porém cada qual estabeleceu e criou seus próprios critérios<sup>226</sup>, o marco legal de cada país estipula como o eleitor se expressará.

Destacamos, por fim, as lições de Canotilho(2003)<sup>227</sup>, acerca da administração dos sistemas eleitorais, que assentando com o pensamento de Liphart, catequiza a completa indiferença ou relativização da concepção, quer proporcional, quer maioritário, para o Estado realizar sua democracia, basta gerenciar o sistema de forma eficaz, que qualquer que seja a modalidade perfilhada, vai responder com a realização democrática concebida pelo Estado; contrário *sensu*, qualquer que seja a concepção e o sistema eleitoral, uma vez mal gerenciado não produzirá como resultado um processo democrático. Contudo, entendemos que o sistema proporcional está melhor aparelhado para, na composição dos parlamentos, canalizar uma democracia partidária, realizar um escrutínio de ideias e espelhar com fidedignidade uma sociedade plural.

### 1.3.3 Combinação de sistemas

Segundo Nicolau (2012)<sup>228</sup>, até o final do século XX, a doutrina não considerava a existência do sistema misto, se posicionando sempre pelas modalidades clássicas de sistema maioritário (relativo ou absoluto) e proporcional. A contar de então ganhou densidade o entendimento de que o sistema misto tem critérios próprios diverso dos sistemas que lhe emprestavam componentes; é certo que hoje, a maioria da doutrina o reconhece como categoria que se afasta dos dois sistemas que lhe emprestam elementos e fórmulas.

Doutro lado, ainda temos outros que não deixaram o barco da dicotomia clássica, que se funda no princípio representativo, maioritário e proporcional. Dentre esses destaca-se Silva (1999), que advoga a inexistência do sistema misto<sup>229</sup>.

Alinhamo-nos com aqueles que ainda não mudaram de posição, e que tem no princípio representativo a referência classificatória, como lidimamente nos ensina Silva

---

<sup>224</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>225</sup> SAMPAIO, Nuno – **O sistema eleitoral português: crônica de uma reforma adiada**, p. 47.

<sup>226</sup> NICOLAU, *op. cit.*, p. 100.

<sup>227</sup> CANOTILHO, J. J. G. – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, p. 308.

<sup>228</sup> NICOLAU, Jairo – **Sistemas Eleitorais**, p. 114.

<sup>229</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 78.

(1999)<sup>230</sup> “ou se busca a formação de maiorias parlamentares (princípio majoritário) ou se objetiva um poder legislativo que reflita de maneira mais ou menos fiel as diversas correntes de pensamento existente na sociedade (princípio proporcional)”.

Na atualidade vários países combinam fórmulas para formação de seus parlamentos e utilizam simultaneamente fórmulas lastreadas no princípio proporcional e no princípio majoritário. O sistema alemão é uma referência nessa temática. Segundo Nicolau (2012)<sup>231</sup>, a criação da fórmula composta Alemã, se deu por uma razão histórica, entre 1871 a 1914, a Alemanha adotou o sistema majoritário, entre 1919 e 1933 o sistema proporcional.

No pós guerra, e no embate legislativo para a reconstrução do corpo normativo que basearia o sistema eleitoral, gerou-se o impasse, porque os dois grandes partidos Alemão, da ocasião, se posicionaram opostamente, cada qual por um sistema representativo, majoritário e proporcional. Para desarticular o impasse a solução foi engendrar uma fórmula que abrigasse as duas correntes, porquanto os dois princípios representativos<sup>232</sup>. Mas “em rigor, e como iremos ver, não se trata de um sistema misto (majoritário-proporcional), mas de um sistema proporcional”.<sup>233</sup>, ele se ajusta perfeitamente ao princípio representativo proporcional pois o resultado do sistema é a distribuição dos mandatos conforme a força das agremiações partidárias<sup>234</sup> posição reforçada pela decisão da corte Constitucional alemã de 2012, que assentou que a mecânica do sistema não poderia perturbar o princípio proporcional.

De forma superficial lançaremos em seguida as linhas gerais, a mecânica do sistema alemão, servindo a dois propósitos: apresentar o sistema combinado matriz que deu origem a diversos sistemas ao redor mundo e “porque é aquele que está subjacente (mas sem com ele se identificar) a nova definição de círculos eleitorais feita pela LC 1|97(art.149º)” da Constituição Portuguesa<sup>235</sup>.

Em linhas superficiais está assim concebida a fórmula mista alemã, o país foi decotado em distritos uninominais, distritos plurinominais e distrito nacional. Nos dois primeiros são distribuídos cargos e convertidos os mandatos, ficando o distrito nacional para correção da proporcionalidade dos votos atribuídos às listas. De forma didática podemos dizer que há duas linhas de distribuição dos mandatos.

Na primeira distribuição: as cadeiras do parlamento são distribuídas pelos estados na proporcionalidade das respectivas populações; para formação da Assembleia alemã

---

<sup>230</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 78.

<sup>231</sup> NICOLAU, Jairo – **Sistemas Eleitorais**, p. 113.

<sup>232</sup> NICOLAU, *idem*, p. 114.

<sup>233</sup> CANOTILHO, J. J. G. – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, p. 311.

<sup>234</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 81.

<sup>235</sup> *Idem, ibidem*.



de 598 integrantes, o eleitor dispõe de dois votos, independentes, podendo votar em partidos diversos. O denominado primeiro voto, vai para a eleição no distrito uninominal, princípio maioritário (relativa), em turno único, voto pessoal. O segundo voto vai para eleição sob o sistema proporcional, voto por lista inflexível (fechada), cuja competição se processa em nível regional, distrito plurinominal; metade do parlamento é eleita por distritos uninominais. A outra metade, por distritos plurinominais, princípio proporcional, em lista fechada (inflexível); para distribuição das cadeiras somam-se todos os votos colhidos no sistema proporcional (segundo voto) em nível regional (conta-se, também, as cadeiras distribuídas pelo sistema uninominal); e, aplica-se a cláusula de barreira 5% ou 3 mandatos majoritários (nível nacional) E exclui os votos dos partidos que não alcançaram esse limite; Aplica-se a fórmula proporcional de conversão de votos em mandatos (Saintelague/Schepers)<sup>236</sup>;

Chega-se ao número de assento que cabe a cada partido, primeiramente são contemplados aqueles que o partido conquistou no distrito; as vagas que remanescerem caberá à lista do partido. A distribuição regional, é dada pela proporção dos segundos votos amealhados e contados nesse nível. Ressalte-se, o número de vagas em cada estado, para os partidos, é calculado com base no segundo voto (voto proporcional) mas primeiro são distribuídos aos representantes eleitos pelo partido, nos distritos<sup>237</sup>

Essa primeira distribuição é feita no nível estadual, sem interferência da quantidade de votos que o partido obteve a nível nacional.

Caso o número de mandatos distritais supere o número de cadeiras que o partido tenha direito pela contagem dos votos proporcionais, aciona-se o dispositivo das cadeiras excedentes.

Somam-se, de todos os estados, as cadeiras que cada partido conquistou, inclusive as cadeiras excedentes, e chega-se ao número de cadeiras para a contagem da proporção de cadeiras em nível nacional.

Deflagra-se, então, a segunda distribuição: “ocorre um novo redimensionamento do número total de membros do Bundestag”. Observa-se que nessa ocasião assembleia já está com o número dos mandatos incluídos os excedentes, se faz então um ajustamento, criando-se cadeiras adicionais de “balanceamento ou ajustamento”, com a

---

<sup>236</sup> PONTES, Roberto Carlos Martins; HOLTHER, Leo Oliveira Van - **O sistema eleitoral alemão após a reforma de 2013 e a viabilidade de sua adoção no Brasil**, p. 15.

<sup>237</sup> PONTES, *idem*, p.7.

finalidade de que cada partido, obtenha no parlamento, a quantidade de cadeiras proporcional ao segundo voto galgado, agora contado em nível nacional<sup>238</sup>.

As cadeiras adicionais visam compensar a eventual desproporcionalidade ensejada pelos mandatos excedentes e as distribuições das cadeiras em nível estadual;

Em nível nacional não se cria novos mandatos excedentes (se o partido obteve em um estado mais mandatos distritais do que os votos proporcionais lhe outorga), compensa-se com as cadeiras conquistadas em outros estados, do mesmo partido. De sorte que em nível nacional ele fique com a quantitativo de cadeiras proporcional aos seus “segundos” votos.

O desenho do sistema Alemão engendrou um mecanismo de conexão entre as fórmulas adotadas de sorte a propiciar uma correção ou ajustamento à proporcionalidade entre votos amealhados pelo partido e o número de representantes eleitos.

Há uma compensação e se dá à mecânica proporcional, vê-se quantos votos as listas (os partidos) obtiveram na eleição pelo sistema proporcional e se ajusta aos cargos também conseguidos na eleição pelo sistema majoritário. É dizer: as cadeiras ou cargos são obtidos pelas duas fórmulas, mas contado, para efeito da distribuição final, exclusivamente pelo sistema proporcional.

Sem discussão que o método prioriza a proporcionalidade e foi nessa direção a decisão da Suprema Corte Alemã, de 2012, que gerou a necessidade de o Parlamento corrigir o sistema eleitoral para garantir essa proporcionalidade<sup>239</sup>.

“Colhem os alemães as vantagens do voto em candidatos, não em partidos, em pequenos distritos, sem perder, contudo, as virtudes do voto partidário, programático, que o sistema de lista permite praticar”<sup>240</sup>.

---

<sup>238</sup> PONTES, *idem*, p.10.

<sup>239</sup> PONTES, *op. cit.*, p.11.

<sup>240</sup> CINTRA, Antônio Octávio\_ **O sistema eleitoral Alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**, p. 7.

## 2 SISTEMAS ELEITORAIS PORTUGUES E BRASILEIRO

### 2.1 Sistema Eleitoral Português

É conhecimento assente na doutrina especializada do direito eleitoral que a concepção do sistema eleitoral funciona como alicerce de todo o sistema político. Em Portugal os princípios gerais e fundamentais sobre sistemas eleitorais, nas precisas lições de Canotilho (2003)<sup>241</sup>, não estão ao alvedrio do legislador ordinário, “são direitos constitucionais formais”. A Constituição definiu os sistemas a serem adotados, mas não só, definiu, também, que a relação entre os sistemas eleitorais e o princípio democrático está inteiramente reservada à Constituição.

Inicialmente passaremos pelas diversas Constituições portuguesas, espiando a moldura dos sistemas eleitorais trabalhados ao longo da história do constitucionalismo português.

#### 2.1.1 Constituição de 1822

O mundo das eleições em 1822 ainda não conhecia o sistema proporcional para a escolha de representantes ao parlamento, os primeiros trabalhos doutrinários que abordavam este sistema só viriam a aparecer no final do século XIX. A modalidade prevista por essa Constituição Portuguesa foi o sistema maioritário de maioria simples, conclusão que se extrai da dicção do artigo 42º daquela Carta Política.

Na disciplina do voto, os eleitores tinham direito a tantos votos quantos fossem os cargos disputados na divisão, voto plúrimo, ou seja, se a divisão tivesse 3 vagas ele poderia escrutinar em três nomes, se mais, mais votos ele poderia atribuir (art. 42º).

O distrito era a divisão eleitoral com limites territoriais demarcados e lhe eram atribuídos os cargos na conformidade do número de habitantes residentes (art. 37º, Constituição); entre 3 a 6 cargos.

O local da votação era a paróquia, onde se reuniam em assembleia, convocadas tantas quantas necessárias para abrigar as freguesias que tivessem voto na eleição. A assembleia poderia abrigar várias freguesias ou numa freguesia poderiam ser realizada várias assembleias, desde que correspondesse a pelo menos dois mil ou no máximo 6 mil habitantes. (art. 44 da Constituição).

---

<sup>241</sup> CANOTILHO, J. J. G. – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, p. 309.

Os eleitores eram inscritos em um livro de matrícula, cuja inscrição era encargos do pároco, que o fazia por ordem alfabética, e eram publicadas 2 meses antes da eleição.

As assembleias se reuniam na igreja, e caso existisse mais de uma no âmbito da divisão, o local seria designado pela Câmara. Eram públicas as reuniões e a abertura eram anunciadas pelo toque de sinos e precedida de uma missa, Missa do Espírito Santo (art. 53º).

A Carta previa um mandato de apenas dois anos, conforme art. 41º da Constituição.

Em síntese pode-se destacar: a proporcionalidade entre o número de eleitores e a quantidade de representantes (art. 37), princípio da igualdade do voto. Sufrágio restrito, censitário (art. 34), e independência intelectual, (art. 33 e art. 237). Eleições por divisões eleitorais, sendo que cada divisão com cerca de 30 mil habitantes livres (art. 37 e art. 38), elegeriam um deputado, subindo proporcionalmente até ao máximo de seis deputados. Para a eleição reuniam-se em assembleia na sede da paróquia, e após a celebração da missa (art. 53), era realizada a eleição, por escrutínio secreto, e, sistema de maioria simples (art. 42)<sup>242</sup>.

### 2.1.2 Constituição de 1826

A Constituição de 1826 não manteve o sufrágio direto para escolha de deputados que passaram a ser escolhidos em eleição indireta, através dos Eleitores de Província que eram escolhidos em assembleias paroquiais, à forma da eleição sob a carta anterior, cuja finalidade era tão somente de escolher os eleitores que elegeriam os deputados. O sistema de escolha dos eleitores das províncias (delegados que elegeriam os deputados) continuou sendo o de maioria simples.

O voto direto só retorna com ato adicional de 1852, instituto que também previu a diminuição da idade para obtenção da capacidade eleitoral, para 21 anos<sup>243</sup>

Restringiu substancialmente o sufrágio. Idade de 25 anos. Exclui os filhos que viviam com os pais, os serviçais, os religiosos, e os que não tivessem renda líquida de cem mil réis por ano, para eleitor da Paróquia. Para ser candidato a eleitor da província precisava de renda de duzentos mil réis. E para ser eleito deputado, teria que ter renda de quatrocentos mil réis por ano.

Em resumo: criou o sufrágio indireto e bem mais restrito que a carta anterior “as nomeações dos Deputados para as cortes Gerais serão feitas por eleições indiretas” (art.

---

<sup>242</sup> MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional (tomo VIII)**, p. 65.

<sup>243</sup> *Idem, ibidem.*

63). o eleitor teria que ter renda de no mínimo 100 mil réis (art. 65, § 5). O candidato, renda anual de 400 mil réis (art. 68º e 51º)'.

### 2.1.3 Constituição de 1838

A Constituição de 1838 volta a prever eleição direta para o parlamento, em duas câmaras, câmara do senado e câmara dos deputados (art.71º).

O voto continuava a ser censitário, o eleitor teria que perceber anualmente ao menos oitenta mil réis. A idade continuou sendo de 25 anos, conforme as Carta anteriores.

O candidato a deputado teria que ter renda de, ao menos 400 mil réis, e 25 anos de idade. Os candidatos a senadores teriam que ter 35 anos de idade e lucros anuais em suas atividades de, no mínimo quatro contos de réis, ou pertencer a algumas categorias listadas pela carta como os arcebispos e bispos, conselheiros do supremo tribunal de justiça, marechais do exército, almirantes.

A Constituição sacramenta o círculo eleitoral que substitui o termo divisão eleitoral. O sistema eleitoral, embora não expressamente previsto, mas como só se conhecia o sistema maioritário, era o utilizado; sempre em círculos plurinominais.

Para a eleição dos constituintes de 1911, nos círculos de Lisboa e Porto, foi o utilizada a fórmulas de *Hondt*, segundo Miranda (2007)<sup>244</sup>.

Destaca-se, ainda, nessa carta acerca do sistema eleitoral, a Continuação dá previsão do voto direto (art. 71) e censitário (art. 72º) para o eleitor e candidato (art. 74).

### 2.1.4 Constituição de 1911

O parlamento, na previsão constitucional, continuou em duas câmaras, deputados e senadores.

O artigo 8º da Constituição, previa o voto direto para eleição dos congressistas, mas remeteu a corpo legislativo infraconstitucional a sua regulamentação.

A Constituição previu o a duração do mandato do deputado de 3 anos, e de senador de 6 anos. As eleições eram simultâneas, entretanto só metade da câmara de senadores era renovada, para coincidir com a eleição de deputados.

A Constituição não utilizou o termo círculo eleitoral, mas colégio eleitoral.

---

<sup>244</sup>MIRANDA, *op. cit.*, p. 67.

O artigo 38º da Carta, previa a eleição indireta para Presidente da República, realizada pelo Parlamento. Em primeiro escrutínio, regra de maioria de dois terço. Em terceira volta, entre os dois mais votados, por maioria absoluta (art. 38º).

O Decreto 3997 de 30 de março (1918) produziu nesse tema, alterações substanciais, dentre as quais a previsão de eleição direta para presidente da República (art. 116º).

A eleição para senadores passou a ser indireta, através das câmaras municipais (para os representantes das províncias). Criou a figura dos senadores representantes da indústria, comércio, advogados, profissionais liberais e outras profissões, eleitos pelos órgãos que o representavam (art. 124º).

O sufrágio abrangia apenas o sexo masculino. Só em 1931, foi instituído o voto feminino, mas ainda limitado às mulheres que tivessem nível de ensino médio ou nível superior.

#### 2.1.5 Constituição 1933

Eleições diretas para Presidente da República e Assembleia Nacional, sufrágio direto, restrito, de natureza censitária e capacitária: “na prática, as eleições (sempre realizadas nas datas prevista) não eram eleições em sentido material”<sup>245</sup>.

O sistema previsto para a eleição presidencial foi o de maioria simples consoante previsão do artigo 72º da Constituição.

Em 1959 as eleições para Presidente da República passaram a ser indireta, através dos membros da Assembleia Nacional e Câmara corporativa<sup>246</sup>.

Quanto as eleições para o parlamento, Miranda (2018)<sup>247</sup> leciona, inicialmente para a Assembleia Nacional, foi usado o círculo nacional único, no sistema maioritário. O candidato, para ser considerado eleito, teria que conseguir, ao menos, um décimo, dos votos atribuídos à lista partidária. E a partir de 1945, adotou-se um sistema perverso: sistema maioritário, distritos plurinominais, candidatura por lista inflexível. “A consequência foi a Câmara monocolor que sempre se formou”.

Até 1968 o voto feminino era restrito, a eleitora tinha de satisfazer alguns requisitos, como diploma e outros que limitavam muito a sua liberdade de votar. Só a partir da

---

<sup>245</sup> MIRANDA, *op. cit.*, p. 68.

<sup>246</sup> *Idem*, p. 70.

<sup>247</sup> *Idem ibidem*, p. 68.

Lei 2137 de 23 de dezembro de 1968, é que se estabeleceu a igualdade do direito de votar entre os sexos<sup>248</sup>.

#### 2.1.6 Sistema eleitoral para a Presidência da República

O sistema de eleições presidenciais inaugurado com a volta da democracia em Portugal, foi de eleições diretas, sob o sistema maioritário, com fórmula de maioria absoluta e possibilidade de duas voltas, sendo que na segunda, quando necessária, só podem concorrer os dois candidatos mais votados da primeira volta; esclareça-se, a segunda volta só ocorrerá se nenhum dos candidatos ultrapassar a barreira dos 50% dos votos válidos (art. 126º, n 1 e nº 2, CRP).

Na dicção do artigo 126º da Constituição (CRP) os votos em branco são expurgados da contagem. Não quero trazer aqui o simbolismo do voto em branco; indiscutivelmente uma forma de manifestação, no caso o eleitor participa do processo de votação, mas diz não aos nomes em disputas, rejeita todas as ofertas postas como opção no boletim de voto; lídima manifestação do princípio da liberdade de expressão.

Ofertar uma legitimidade, mesmo que aparente (a exclusão do voto em branco), parece conformar o sistema que mostra que as alternativas postas não satisfazem. O objetivo parece residir na sua compreensibilidade, pois como essa espécie se apresentam como uma terceira alternativa (na segunda volta), a contagem da maioria absoluta ficaria deveras comprometida se o levassem em conta. Não se desconhece que vozes importantes se levantam contra esse desprezo que a Constituição Portuguesa dispensa aos votos brancos. Para Miranda (2007)<sup>249</sup>, os votos brancos são válidos; simplesmente não contam para formação da maioria absoluta.

De fato, essa sistemática de exclusão dos votos brancos, em razão do efeito psicológico, produz legitimidade ao resultado e ao representante escolhido. Entretanto, a exclusão comumente não tem por objetivo esse efeito psicológico, mas sim emprestar simplicidade e transparência ao sistema.

No que pertine ao distrito onde se processará a eleição presidencial, da expressão do texto constitucional se pode inferir que será realizada em Unidade Eleitoral única, a par disso, a LEPR, foi expressa, em seu artigo 7º e 8º, círculo eleitoral único em colégio eleitoral, também único.

---

<sup>248</sup> MIRANDA, *op. cit.*, p. 71.

<sup>249</sup> MIRANDA, *op. cit.*, p. 219.

A Constituição alijou do processo de apresentação da candidatura à Presidência da República os partidos políticos, e previu que a apresentação de candidato à presidência seja realizada, exclusivamente, por eleitores, “As candidaturas para Presidente da República são propostas por um mínimo de 7.500 e um máximo de 15000 cidadãos eleitores” (art. 124º. CRP e art.13º, n 1, LEPR).

Nessa pegada, desvinculou a eleição presidencial das eleições parlamentares (art. 125º, 1, 2, CRP).

Essas medidas incorporadas ao sistema eleitoral português, segundo Miranda (2007)<sup>250</sup>, têm o propósito de eleger um presidente equidistante dos partidos e do parlamento, dado que lhe é confiado o Poder Moderador do Estado, de obrigatória neutralidade, na linha da teorização de Benjamin Constant.

Quanto ao não alinhamento a um partido político, objetiva dar-lhe liberdade ante as agremiações, para o pleno exercício de suas funções<sup>251</sup>. Quer-se, pois, com isso propiciar ao Presidente da República as condições para agir com independência e autonomia perante os partidos políticos e o Parlamento.

#### 2.1.7 Sistema eleitoral para a Assembleia da República

As linhas gerais da moldura do sistema eleitoral para Assembleia da República assentam-se na Constituição Portuguesa, inicia-se com o princípio insculpido no art. 113º, nº 5 e prossegue com nos art. 148º a 152º; além dos princípios estruturantes do regime democrático, alicerçados na Carta Política, como o princípio democrático, da vontade popular, do pluralismo, da liberdade de expressão, da igualdade.

Outras disposições constam na Lei Eleitoral para Assembleia da República (LEAR).

Antes de adentrarmos na análise dos elementos do sistema eleitoral português para a Assembleia da República, cabe uma observação asseverada por Canotilho (2003)<sup>252</sup>, acerca da relevância do princípio da igualdade eleitoral para estruturação do sistema. É princípio constitucional estruturante do sistema eleitoral, “o princípio da igualdade, juntamente com outros princípios constitucionais, possui um caráter constitutivo para a definição e a conformação de todo o sistema eleitoral”. Não está ao alvedrio do legislador, ao contrário, ele deve estrita obediência a esse princípio na regulação do sistema.

---

<sup>250</sup> Miranda, *op. cit.*, p. 218.

<sup>251</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>252</sup> CANOTILHO, J.J.G. – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, p. 309.



A Constituição Portuguesa alçou o sistema eleitoral proporcional à cláusula pétrea, ao colocar como um dos limites matérias de revisão (art. 288º/h). Canotilho (2003), por isso, o considera um elemento básico do sistema democrático português, sendo, ao seu entender, inconstitucional qualquer engenharia que perverta, na prática, o princípio da proporcionalidade<sup>253</sup>.

Nos termos do art. 151º, nº 1 (CRP) é monopólio dos partidos políticos apresentarem as candidaturas, ou seja, só os partidos, ou coligações de partidos, podem apresentar as listas de candidatos, eles dominam a apresentação das candidaturas, instituindo uma “ditadura no acesso” da comunidade ao parlamento, não pode haver representação política na assembleia sem intermediação partidária<sup>254</sup>.

Não há obrigação de que os candidatos sejam filados aos respectivos partidos que os apresenta. Mas é obrigado: ser eleitor; ser maior de idade e estar recenseado (art. 150º CRP); concorrer por apenas uma lista (art. 151º, nº. 2, CRP); e não pode ser candidato em mais de um círculo eleitoral (art. 151º, nº. 2, CRP).

O legislador constituinte de 1976 consagrou o princípio da proporcionalidade para a eleição do parlamento português, reduzido a uma casa legislativa, com o nome de Assembleia da República. Recorde-se que os demais corpos constitucionais anteriores previam duas casas legislativas, exceto a primeira Constituição monárquica. Mas esta Constituição achou bem criar apenas uma casa. E com o propósito de nela espelhar a sociedade portuguesa previu que o princípio reitor do sistema eleitoral para a escolha dos representantes do povo português seja o princípio proporcional, mas não só, o elevou a categoria de cláusula pétrea (art. 288º/h, CRP), de sorte que esse princípio só poderá ser modificado por *quorum* qualificado.

É sabido, e já estudado neste trabalho, que o princípio proporcional conduz a duas situações principais: que as forças políticas obtenham número de representantes na proporção dos votos obtidos; que a força política que ultrapassar um limite (quota) obterá representação no parlamento e terá tantas quantas forem as quotas obtidas.

Assim, com adoção deste princípio, o parlamento português deve refletir e espelhar o universo do pluralismo espreado na sociedade.

A Constituição também consagrou a igualdade do voto ao prever que o a magnitude do distrito eleitoral deve ser proporcional ao número de eleitores nele inscritos (149º, nº 2, CRP). Medida essencial para evitar fraude na distribuição de cargos nos

---

<sup>253</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>254</sup> OTERO, Paulo. – **Direito constitucional português: Identidade Constitucional**, p. 275.

respectivos distritos, evita que a lei aloque cargos desproporcionalmente aos eleitores recenseados no círculo (a maior ou a menor).

A Constituição Portuguesa nada obstante tenha manifestado que os círculos devem ser geograficamente definidos não fixou os seus limites, remeteu tal encargo à lei ordinária. É importante lembrar que o legislador ordinário não é soberano nessa atividade, terá que, como amarras constitucionais, atender aos princípios da igualdade do voto e proporcionalidade da magnitude.

Para fixação dos limites o legislador se apropriou da divisão administrativa, e neles implantou os distritos, ou seja, a lei reguladora (LEAR) delimitou os distritos eleitorais, fazendo-os corresponder aos distritos administrativos, no continente e às regiões autónomas nas ilhas. Engendrou, também, dois distritos da emigração, para os eleitores residentes na Europa e outro para os eleitores residentes no resto do mundo.

A Constituição, originalmente, só previu a repartição do território em círculos plurinominais, entretanto, a revisão de 1989, autoriza a criação de círculo, para a Assembleia da República, de nível nacional. Leciona Canotilho (2013)<sup>255</sup> que essa autorização não se encontra, ainda, esclarecida como se processará, se o círculo nacional poderá substituir os círculos plurinominais ou se deve sobrepor àqueles; ele mesmo declara que a interpretação mais consentânea é que o tal círculo sobreponha os distritos plúrimos.

Outras questões que atormentam esse tema: uma, é saber como seria estruturado o voto com a sua adoção, se se manteria o voto único ou se adotaria o voto plural, se voto de lista ou pessoal; outra, se tal distrito serviria apenas para ajustar a proporcionalidade.

Na versão original construída na Assembleia Constituinte de 1976, previa o sistema proporcional, aplicado exclusivamente em distritos plurinominais; com a revisão de 1989 se inseriu a possibilidade do distrito nacional, e, com a revisão de 1997, viabilizou-se a adoção de distritos uninominais<sup>256</sup>.

O diploma legal que dá contornos ao desenho constitucional do sistema, prevê atualmente, apenas os distritos plurinominais (LEAR, artigo 12º, 1), cuja configuração aproveita a divisão administrativa; poderia e poderá fazê-lo com uma engenharia diversa, com outra configuração, não necessariamente coincidindo com essa divisão; o que não poderá deixar de estabelecer é a segmentação em unidades plurinominais, pois comando constitucional (art. 149º, 1, CRP).

---

<sup>255</sup> CANOTILHO, *op., cit.*, p. 241.

<sup>256</sup> MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional (tomo VIII)**, p. 221.

Pela redação atual da Constituição Portuguesa (149º, 1) o legislador poderá instituir ou dividir o território em círculos plurinominais ou uninominais. Não deve, entretanto, desconsiderar que o sistema é obrigatoriamente proporcional<sup>257</sup>. Isso representa afirmar que o desenho infraconstitucional não poderá contrariar este princípio.

Porquanto, a lei não tem autorização para instituir círculos unicamente uninominais (maioria), porque se assim o fizer afrontará o princípio da proporcionalidade<sup>258</sup>.

Há autorização constitucional, para através de lei, se criar círculos uninominais de forma complementar aos círculos plurinominais, sem deslembrar que o sistema é proporcional e a inclusão de tais círculos não poderá afrontá-lo.

Não se pode, também, criar um regime paralelo de círculos uninominais convivendo de forma dissociada dos círculos plurinominais<sup>259</sup>.

Com efeito, a criação unicamente de círculos uninominais (sem conexão com os círculos plurinominais) se incompatibiliza com o sistema proporcional. O mesmo não se pode dizer do círculo único nacional, entretanto, pela atual configuração constitucional portuguesa isso, também, não é possível, ou seja, a lei infraconstitucional não pode adotar exclusivamente círculo único nacional posto que a Constituição dita a divisão geográfica do território “por círculos” (art. 149º, 1).

É admissível a existência de um círculo nacional, mas não necessário<sup>260</sup>. Entretanto, com a configuração constitucional atual, ele não pode ser adotado com exclusividade.

A lei eleitoral que regulará a mudança constitucional rebocada pela reforma de 1997, ainda não foi instituída, nada obstante os vários projetos de reforma que transitaram e transitam no parlamento nesses mais de 20 anos. Diz Canotilho, (2013)<sup>261</sup>, que o modelo que subjaz à mudança constitucional, é o modelo alemão de voto duplo, sendo um deles personalizado (em um candidato), em distrito uninominal, e o outro de candidatura e voto de lista, em distrito plurinomial. Com uma engenharia interna que assegure ao fim, um resultado proporcional.

Quanto a convivência dos círculos uninominais e fórmula de *Hondt*, já dizia Canotilho e Moreira (2010)<sup>262</sup>: “uma coisa é assegurar o sistema proporcional e outra coisa é

---

<sup>257</sup> CANOTILHO, *op., cit.*, p. 310.

<sup>258</sup> MIRANDA, Jorge – **Direito Eleitoral**, p. 162.

<sup>259</sup> MIRANDA, *op., cit.*, p. 162.

<sup>260</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>261</sup> CANOTILHO, J.J.G. – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, p. 311.

<sup>262</sup> CANOTILHO, Gomes J. J.; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada**, p. 244.

consagrar um dos métodos matemático”. Com efeito, temos que divisar os princípios que informam os sistemas representativos das fórmulas matemáticas que lhes dão efetividade.

A fórmula de *Hondt* é uma fórmula matemática como várias outras, utilizadas na conversão de votos em mandatos, que se apropria, de uma sistemática de quotas. Ela serve, exclusivamente, ao sistema proporcional, não se pode aplicá-la ao sistema maioritário, ainda que seja o maioritário de lista; só para recordar, o critério do sistema maioritário é volume de votos e não quotas.

Pois bem, o comando constitucional é solar, o método de conversão que o sistema eleitoral português deve adotar é o método de *Hondt*, acontece que esta fórmula não se presta ao sistema maioritário, e no distrito uninominal não comporta o sistema proporcional, e, por conseguinte, a fórmula de *Hondt*.

É-se então obrigado operar uma fórmula de maioria, para se atribuir os mandatos nos distritos uninominais, acontece que a Constituição, pela redação expressada, não está abrindo exceção a outra fórmula senão à de *Hondt* (“por forma a assegurar o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de *Hondt* na conversão dos votos em número de mandatos”). Ou o legislador ordinário vai ter que encontrar uma maneira de, nos distritos uninominais, utilizar o método de conversão de *Hondt*, a nosso ver inconcebível, ou terá que dar uma interpretação conforme, restringindo abrangência do comando aos distritos plurinominais, abstraindo o fato que nos distritos uninominais se atribui cargos por outro método.

Nem se alegue que o resultado se orienta pelo princípio proporcional. Uma coisa é o sistema proporcional outra coisa é a fórmula matemática de conversão de votos em mandatos. E no sistema português ambos estão constitucionalizados.

Quanto a territorialidade do distrito, não é compulsório o distrito ter uma base territorial, pode-se defini-lo com apoio em outros critérios, tais como, idioma, uma etnia, uma religião, uma profissão, ou outros que o legislador conceber.

A Constituição Portuguesa não se limitou definir os distritos eleitorais, mas o fez de forma a vincular sua criação a uma circunscrição territorial (os deputados são eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos, art. 149,1, CRP). Essa vinculação geográfica dos distritos incrustada em dispositivo constitucional nos parece incompatibilizar-se com a criação dos distritos da emigração. Sem contestação do abrigo constitucional do direito de sufrágio para o parlamento, do cidadão português que reside fora do território

nacional, como leciona Miranda (2007)<sup>263</sup>: “a Constituição prevê (e desde 1997 até por coerência com o art. 121º n.º 2, e o art. 115º n.º 12) a participação de cidadãos residentes no estrangeiro na eleição do parlamento”. Nada obstante, não se enxerga o atendimento do comando Constitucional quanto à definição espacial desses distritos. Sem dúvida que a lei engendrou um território para abrigar tais círculos “um abrangendo todo o território dos países europeus e outro, dos mais países e o território de Macau” (art. 12º LEAR).

De fato, a lei pode definir o desenho geográfico que lhe aprouver, no caso o fez para além dos domínios nacionais. Não nos parece ter aplicado a interpretação mais consentânea do dispositivo constitucional alumiado.

A lei se apropriou de um posicionamento geográfico, para além do domínio nacional. Enquanto a Constituição faz alusão ‘geográfico’ como território de seu domínio (art. 5º CRP). O distrito, numa intelecção sistemática do artigo 5º e 149º da Constituição Portuguesa, tem que ter um posicionamento geográfico dentro do território de domínio português. Não se quer aqui negar a possibilidade de o Estado português adotar medidas criando um distrito que abrigue eleitores, devidamente recenseados, mas que residem fora de Portugal, o que não se pode é criar distrito sem base geográfica, com base ficta, uma base de destino não de recenseamento, ante o atual regramento constitucional. Isso é, tem que se retirar da Constituição a vinculação “geográfica” de círculo ou eliminar os círculos da emigração.

É oportuno observar que esses círculos, diferente dos demais com base territorial fincada em domínios português, não têm o constrangimento de seguir a proporcionalidade do número eleitores e as cadeiras disponíveis para disputa (art. 149º, n.º, a *contrario sensu*) em razão disso estará sempre suscetível de padecer da desproporcionalidade pois a lei já fixa o número de cargos, dois (cargos), mas não objetiva o número de eleitores (máximo ou mínimo). Assim, a um só tempo, vulnera-se o princípio da proporcionalidade e o princípio da igualdade do voto (art. 10º n.º 1 CRP), dado que poderão ter uma quantidade de eleitores muito pequena ou muito grande, em ambas as situações desatende aos dois princípios.

Na engrenagem dos sistemas eleitorais o manejo da magnitude ganha importância e relevo, quer para o sistema maioritário (em círculos plurinominal), quer para o sistema proporcional<sup>264</sup>, por meio dele se calibra a proporcionalidade do sistema, bem como,

---

<sup>263</sup> MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional (tomo VIII)**, p. 224.

<sup>264</sup> LIJPHART, Arend – **Modelos de Democracia: Desempenho e padrão de governo em 36 países**, p. 176.

se abre a porta da manipulação da igualdade do voto, colocando cargos no distrito de maneira desproporcional (ou a maior ou a menor) ao número de eleitores.

O número de deputados em cada distrito é uma variável crucial para a operacionalização do sistema, nomeadamente no respeitante à sua proporcionalidade<sup>265</sup>. Vejamos como ficaram trabalhados no sistema português:

A Constituição Portuguesa, para eleição do Parlamento, apresenta os contornos para ser seguido no desenho do sistema (art. 113º; art. 148º ao art. 152º da CRP) e concluído por diplomas infraconstitucionais: parametra o número de cargos de deputados que formarão a Assembleia; institui o sistema proporcional para a eleição dos membros do parlamento; determina a criação de círculos (distritos) eleitorais;

O desenho é concluído pela lei LEAR (Lei Eleitoral para Assembleia da República) e CNE (Comissão Nacional de Eleições); A LEAR: definiu o tamanho da Assembleia, 230 deputados, (art. 13º); definiu, também, os círculos como os distritos administrativas.

CNE, Define a magnitude de cada círculo (distrito), dentro dos parâmetros, constitucionais e legais.

A magnitude dos círculos da emigração consta definido na LEAR (art. 13º n. 3).

Em suma, esse é o caminho: a Constituição prevê a criação de distritos plurinominais (ou uninominais ou nacional); a LEAR define a sua localização geográfica; e com base nos parâmetros, constitucional e legal, o CNE, fixa o número exato de cargos por círculos.

Há uma disparidade na quantidade de cargos distribuídos pelos diversos círculos, variando de 02 a 48 para esta legislatura. As razões dessa ocorrência são: disciplina constitucional fixa o número máximo de cargos da Assembleia da República, (art. 148º); adoção do princípio da igualdade dos votos, cada distrito deve ser proporcional ao número de eleitores (art. 13º, n. 2 LEAR); conjugada à definição da área geográfica dos distritos Administrativos (art. 12, n.1, LEAR).

Ora, não se pode passar de 230 cargos, teto constitucional, distribuídos em 22 unidades (duas já foram fixadas em lei, os distritos da emigração, cada qual com dois cargos), restaram 226 cargos para serem distribuídos em 20 unidades, proporcional ao número de eleitores de cada unidade.

---

<sup>265</sup> SAMPAIO, Nuno – **O sistema eleitoral português: crônica de uma reforma adiada**, p. 29.

O instituidor do sistema, o Parlamento Português, valorou uma engenharia que lhe pareceu adequada, aproveitou a divisão administrativa (distritos administrativos) para fixar os círculos.

Poderia ter utilizado outro desenho geográfico para essa fixação, decidiu por esse. Então, tendo que seguir o princípio da igualdade do voto (proporcionalidade cargos versus eleitores) e não podendo aumentar o número de cargo na Assembleia, 230, a distribuição terá que padecer dessa disparidade.

É assente na doutrina que distrito de pequena magnitude impacta a proporcionalidade do sistema. “quanto maior é a dimensão da circunscção, mais elevada será a proporcionalidade do sistema e vice-versa”<sup>266</sup>.

Nessa linha Tavares (1994) induz que a magnitude média considerável para se colher uma razoável proporcionalidade é seis (M-6)<sup>267</sup>.

De fato, magnitude mínima (02) de um distrito plurinominal no sistema proporcional, compromete severamente a proporcionalidade, nem se necessita trazer argumento técnicos avançados para demonstração dessa assertiva; na melhor das hipóteses, essa magnitude distrital só tem condição de abrigar duas ideologias, duas tendências sociais, comprometendo desmedidamente o pluralismo,<sup>268</sup> fundamento da democracia portuguesa (art. 2º, CRP).

Nessa pegada, a ocorrência de distritos de magnitude baixa, compromete a proporcionalidade do sistema. Nem se alegue que os distritos de magnitudes altas, tem poder compensatório. A proporcionalidade é analisada e espiada em cada distrito, a menos que haja um distrito de nível superior, compensatório.

Ora, para se ter proporcionalidade razoável, os círculos deveriam iniciar com seis cargos<sup>269</sup>, considerando que em Portugal a fixação dos círculos aproveita a divisão administrativa, se assim o proceder, colocando o distrito com magnitude mínima seis (06) comprometeria a igualdade do voto (nos distritos de grande quantidade de eleitores, teriam que diminuir a quantidade de cargos, considerando que o número total não pode passar de 230). Então, para não comprometer a igualdade do voto (art. 149º, n. 2, CRP) e atender a uma proporcionalidade razoável, a alternativa era aumentar o número de cargos da Assembleia, mas essa também tem parâmetro constitucional (art. 148º), máximo de 230 cargos.

---

<sup>266</sup> PASQUINO, Gianfranco – **Curso de ciência política**, p. 163.

<sup>267</sup> TAVARES, José Antônio Giusti - **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégias**, p. 39.

<sup>268</sup> OTERO, Paulo. – **Direito constitucional português: Identidade Constitucional**, p. 68.

<sup>269</sup> TAVARES, *op., cit.*, p. 39.

Restou, pois, ao legislador infraconstitucional optar entre os dois princípios (igualdade do voto e proporcionalidade da representação) privilegiou o princípio da igualdade do voto.

Por fim, perceba que o critério de fixação da divisão administrativa como distrito (aliado princípio da igualdade do voto), aparece como fator preponderante para amesquinhar a proporcionalidade nos distritos de magnitude inferior a 06 (seis).

O constituinte de 1976 ao prevê o sistema proporcional definiu também a fórmula que deve ser utilizada para a eleição da Assembleia da República (art. 149º, 1, CRP).

Deliberou-se pela fórmula do belga Hondt, cuja sistemática, possibilita captar no seio do colégio, tendências sociais e políticas relevantes, de sorte a distribuir proporcionalmente as cadeiras, propiciando a contemplação de minorias.

O ordenamento legal dos Estados, não costumam constitucionalizar a fórmula eleitoral para os sistemas que adotam o princípio proporcional, Portugal constitucionalizou, mas, mesmo declinando o nome do autor da fórmula matemática não a explicitou, missão que coube à LEAR (art. 16º). Vozes importantes, ainda, se levantam contra essa decisão de elevar à norma constitucional uma fórmula matemática eleitoral de transformação de votos em cargos<sup>270</sup>.

Estudos mostram que essa fórmula não elastece a proporcionalidade em sua plenitude<sup>271</sup>, resultando por beneficiar os maiores partidos; Miranda (2018)<sup>272</sup>, leciona que a intenção do legislador ao optar por essa fórmula divisou esse resultado, “pensando na eficácia e na governabilidade”.

De fato, essa fórmula produz o que a doutrina chama de media mais forte, ou seja, gera um quociente médio elevado, difícil de ser alcançados pelos pequenos partidos.

É uma fórmula de série de divisores, que tem, dentre outras virtudes, a de fazer a distribuição das cadeiras, na apuração, sem deixar os conhecidos restos ou sobras, como acontece nas fórmulas de “quocientes”.

Então, na sistemática do artigo 16º LEAR: “a- apura-se em separado o número de votos recebidos por cada lista no círculo eleitoral respectivo; b- O número de votos apurados por cada lista é dividido, sucessivamente, por 1, 2, 3, 4, sendo os quocientes alinhados pela ordem decrescente da sua grandeza numa série de tantos termos quantos os

---

<sup>270</sup> CRUZ, Manuel Braga da – **O sistema político português**, p. 23.

<sup>271</sup> SILVA, Luís Virgílio Afonso da – **Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicada ao caso brasileiro**, p. 55.

<sup>272</sup> MIRANDA, Jorge – **Direito Eleitoral**, p. 160.



mandatos atribuídos ao círculo eleitoral respectivo;” c) os cargos são atribuídos aos maiores quocientes.

Assim como o sistema eleitoral, o método matemático aplicado para conversão dos votos em mandatos é uma decisão política; existem várias fórmulas proporcionais utilizadas pelos diversos países. Umas, como já assentado, elastecem, outras comprimem a proporcionalidade; a de Victor Hondt, das séries de divisores é a que mais reprime o elastecimento, devido à razão entre seus divisores especialmente os iniciais (1, 2, 3...).

O legislador português, então, optou por essa fórmula, nomeadamente para não elastecer muito a proporcionalidade, quis com isso favorecer as forças políticas preponderante dentro do quadro eleitoral; demais, já estava a proibir cláusulas de barreiras, outra variável que ajuda na compressão da proporcionalidade.

Constitucionalizar o método matemático de transformação de voto em mandato foi uma decisão política do parlamento português.

Enquanto previstos na Constituição apenas círculos plurinominais, o único questionamento acerca dessa decisão era se o legislador tinha ou não consciência da decisão política de barrar a elasticidade da proporcionalidade; com a previsão constitucional de adoção de distritos uninominais, fica, pois, questionável mantê-la, na Constituição, como única fórmula de conversão de votos em mandatos. Ela não serve ao sistema maioritário, em círculo uninominal; por conseguinte, as alternativas vislumbradas são: ou se coloca uma fórmula maioritária na Constituição para servir aos círculos uninominais ou se retira da Constituição, como único método de conversão, a fórmula matemática de *Hondt*.

Para a Assembleia da República, diversamente do que ocorre para o Presidência da República que tem forma de candidatura pessoal, a forma de candidatura é por lista (art. 15º e 21º, LEAR), apresentada exclusivamente por partidos políticos (art. 21º, LEAR). Não há possibilidade de candidaturas avulsas ou listas avulsas. É necessária a intermediação partidária para esse *desideratum*.

Embora a candidatura seja obrigatoriamente apresentada por Partido Político, não é obrigatória a filiação partidária (art.21º, n.1, LEAR), situação que abriria a possibilidade de candidatos figurarem em mais de uma lista; articulou-se, pois, a regra inscrita no n. 2 do artigo supra, que impinge de inelegibilidade, eventual figurante em mais de um distrito ou mais de uma lista no mesmo distrito. Importante salientar que não se privilegia a inclusão na lista mais recente, em detrimento de listas anteriores, é de imediato aplicado uma penalidade, por questões éticas, e retirado o nome do candidato de todas as listas.

O Constituinte Português não quis se imiscuir na seara de estruturação do boletim de voto, contentou-se apenas em estruturar as garantias conducentes a um sufrágio universal, ao voto secreto, e também direto (art. 10º CRP), garantias para levar o eleitor, de forma segura, até a cabine eleitoral.

Pois bem, a estruturação do boletim consta do artigo 14º e 15º da LEAR: apresentação da candidatura é por lista; o voto é, pois, de lista (em lista partidária); voto único (singular).

Com efeito, em havendo alteração legislativa que preveja voto em distrito uninominal, convivendo com voto em distrito plurinominal regional ou nacional, na conformidade da autorização constitucional (art. 142º. n. 1, CRP), por certo que esse comando legislativo de voto único deverá ser alterado.

Da dicção do art. 15º, LEAR, a lista é ordenada pelo partido que a apresenta, sem possibilidade de o eleitor produzir-lhe qualquer modificação. A doutrina chama-a de lista fechada

A composição da lista não pode ser inferior ao número de cargos em disputa no distrito; e mais, tem que compor-se com, no mínimo, dois suplentes (art.15º, n.1 LEAR).

Quanto ao financiamento eleitoral em Portugal, o sistema é misto. Aporta-se recurso públicos e recursos privados. Quanto ao financiamento privado, são proibidas as doações de pessoas coletivas. Prática vedada em Portugal desde o advento da Lei 23/2000, de 23 de agosto.

Regulam o financiamento dos partidos e campanhas eleitorais a Lei Orgânica 19/2003 de 20 de junho, com alterações introduzidas pelo Decreto-lei 287/2003 de 12 de novembro e a Lei 64-A/2008 de 31 de dezembro.

As fontes financeiras dos partidos, são: contribuições de filiados; contribuições de representantes eleitos pelos partidos; fundo de atividades do partido; rendimentos do património e aplicação financeira; produto de herança ou legado; e doações de pessoas físicas.

O aporte estatal, consiste numa subvenção anual, concedida aos partidos que tenham sido sufragados por mais de 50.000 eleitores ou tenha obtido representação parlamentar.

As campanhas eleitorais deverão submeter ao Tribunal Constitucional os orçamentos de campanhas. Cujos limites são previstos no artigo 20 da Lei Orgânica<sup>273</sup>.

---

<sup>273</sup> MARQUES, Fernando Pereira – **Introdução ao Estudo dos Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais**, p. 138.

### 2.1.8 Sistema Partidário

As normas constitucionais que tratam dos partidos políticos, emergentes da Constituição de 1976, os categoriza como “uma realidade constitucional e direito constitucional formal”<sup>274</sup>, *ex vi* dos dispositivos art. 10º/2º; art. 40º; art. 114º; art. 180º; art. 288º/i. A democracia, como já dito, assenta-se no pluralismo social e político” Consequentemente, a democracia só podia ser democracia com partidos e o Estado constitucional só podia caracterizar-se como um Estado constitucional de partidos”<sup>275</sup>.

A constitucionalização dos partidos sinaliza que deixaram de ser uma realidade apenas político-sociológica para ser uma “entidade jurídico constitucional relevante”<sup>276</sup>. Entretanto, isso não transmuda sua natureza para ente estatal. A Carta Política reconhece, a sua liberdade de formação como um direito fundamental (artigo 51º CRP) e privilégios, quanto ao direito geral de associação.

Em Portugal, os partidos tem quase o monopólio da representação política, escapa-lhe, apenas o cargo de Presidente da República. Aglutinam os interesses de toda classe social e política na direção da formação da vontade popular.

Nada obstante a sua função política atribuída pela Constituição, trata-se de uma associação de direito privado.

Os partidos políticos em Portugal estão constitucionalmente obrigados a tornar públicas as suas contas (art. 51º, CRP). Para Canotilho (2003)<sup>277</sup>, tem tal exigência o objetivo de dar publicidade aos membros e associados dos partidos as fontes de financiamento bem como publicizar os influenciadores dos programas partidários. O Tribunal Constitucional tem a missão de apreciar as contas partidárias. Observe-se que todos os partidos estão obrigados a prestarem contas, não só aqueles com representação parlamentar.

O pluripartidarismo é elemento do regime democrático e em Portugal assume tanta importância que constitui limite material de revisão constitucional (art. 288º/i). Para Canotilho (2003), a Constituição consagrou o sistema proporcional e nessa esteira aponta para inadmissibilidade de exclusão do sistema político de qualquer força política, tendo sido erigido a “princípio constitutivo de identidade constitucional”<sup>278</sup>.

Em Portugal a apresentação das candidaturas tem disciplina constitucional, ora para dizer que não faz necessário a intervenção partidária (Presidência da República) ora para

---

<sup>274</sup> CANOTILHO, J.J.G. – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, p. 315.

<sup>275</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>276</sup> *Idem*, p. 316

<sup>277</sup> CANOTILHO *op., cit.*, p. 324.

<sup>278</sup> CANOTILHO, *op., cit.*, p. 314.

reafirmar a necessária intervenção dos partidos políticos (art. 151º). Isso concede aos partidos um imensurável poder, nenhum candidato poderá se apresentar para disputar eleições parlamentares sem a intervenção dos partidos políticos, nesse ramo, é um verdadeiro monopólio.

Embora não se faça necessário a filiação partidária, inclusive pode o partido apresentar candidato sem filiação ou filiado a outro partido, certo é que só o partido pode fazê-la.

O direito de oposição consagrado no artigo 114º, CRP, não abriga apenas a oposição parlamentar, agasalha também a oposição extraparlamentar desde que manejado na conformidade dos cânones constitucionais e legais. “A ideia de oposição extraparlamentar conexas-se, de resto, com outros direitos fundamentais como, por ex., os direitos de reunião e manifestação (art.45º, CRP), e com o próprio princípio democrático”<sup>279</sup>.

Canotilho (2003)<sup>280</sup> fala em liberdade externa e liberdade interna. A liberdade externa se relaciona com a criação ou fundação dos partidos políticos e liberdade de atuação em agremiação partidária. Nessa senda será tido como não amparado pela ordem constitucional qualquer imposição de licença ou autorização para o seu estabelecimento. A liberdade de filiar-se a um partido é um direito subjetivo, entretanto ninguém é obrigado a filiar-se ou permanecer em qualquer agremiação (art. 46º/3).

A liberdade interna se relaciona ao não controle ideológico e programático bem como sua organização interna. Lembra Canotilho (2003)<sup>281</sup> que a organização interna das agremiações, não obstante a sua liberdade de organização, não pode ferir os cânones democráticos. Os partidos têm que assegurar o direito de liberdade ao associado, a liberdade de expressão, o princípio da igualdade, direito de oposição, enfim, todos os princípios conducentes ao princípio democrático.

Quanto ao quadro partidário em Portugal, é sabido que o Estado Novo acorrentou a atividade partidária em Portugal, máxime a contar de 1945 quando adotou o sistema eleitoral maioritário simples, por lista partidária (bloco), a partir de então só teve vez o partido do governo.

Com a Revolução dos Cravos e fim do período de exceção, é que se veio a permitir a legalização de partidos clandestinos e criação de outras organizações partidárias.

---

<sup>279</sup> CANOTILHO, *op., cit.*, p. 327.

<sup>280</sup> CANOTILHO, *op., cit.*, p. 317.

<sup>281</sup> *Idem, ibidem.*

Surgiram muitos partidos, e com eles uma instabilidade na estrutura partidária ao menos até o ano 1987<sup>282</sup>.

Por algum tempo o sistema português conviveu com quatro partidos relevantes dois ao centro, PS e PSD, e dois nas extremidades do espectro, PCP e CDS. Em 1985 surge o PRD, reforçando o multipartidarismo, restando, naquele momento, a tendência a bipolarização do sistema.

As eleições de 1987 propiciou uma reacomodação do quadro, o PSD obteve uma maioria parlamentar, suficiente a governação, e o PS se firmou como grande partido da oposição. As eleições de 1991, o PSD repete sua performance eleitoral e o PS mantém-se como o grande opositor. Essa tendência a bipolarização se manteve até o ano 2000, quando começou a involuir até o ano de 2009<sup>283</sup>.

Na lição de Carvalho, Portugal no tema sistema de partidos é “multipartidário, polarizado em torno de quatro partidos políticos eleitoralmente mais relevantes (PS, PPD\PSD, PCP e CDs), em 2005 se vai juntar um quinto, o BE, com destaque para a bipolarização entre o PS e o PSD”<sup>284</sup>.

Essa tendência ao multipartidarismo “quase bipolarizado”, se manteve nos dois últimos pleitos, em 2015 o PSD obteve maioria, em 2019 o PS. destaque-se que a inclusão de mais 3 partidos no parlamento na eleição de 2019, com assunção de poucas cadeiras, não alterou em nada a força dos dois partidos principais.

No tema das barreiras a representação, a Constituição Portuguesa engendra normativo expreso (art.152, n. 1) a “lei não poderá estabelecer limites à conversão dos votos em mandatos por exigência de uma percentagem de votos nacionais mínima”.

Ante a esse cânone constitucional, lei ordinária não poderá criar as nominadas cláusulas de barreiras, para Assembleia da República, qualquer que seja a engenharia utilizada.

Alerta a doutrina que, mesmo sem uma expressa barreira à representação, a baixa magnitude do distrito impede a assunção de cargos, no âmbito do distrito, a pequenos partidos, (minorias ideológicas), contrariando a lógica do sistema proporcional, cogitado exatamente com essa finalidade, de dar voz, no parlamento, às minorias<sup>285</sup>.

---

<sup>282</sup> FRAQUEIRO, Jorge Manuel Afonso – **Sistema Político Português: Renovação ou estagnação dos seus principais actores no período da democracia 1974 – 2012**, p. 226.

<sup>283</sup> CRUZ, Manuel Braga da – **O sistema político português**, p. 44.

<sup>284</sup> FRAQUEIRO, *op., cit.*, p. 127.

<sup>285</sup> CINTRA, António Octávio – **Sistema Eleitoral. In Reforma Política no Brasil**, p. 130.

Uma quantidade pequena de distritos com essa característica, magnitude pequena, considerando o tamanho da assembleia (230 membros, no caso Português) parece desinflante, entretanto, quando se aumenta os distritos com esse padrão (magnitude pequena), o influxo, a nível nacional, parece importar. Nada obstante não afronte diretamente o texto constitucional, o faz transversalmente, pois pode ocorrer de um substancial parcela do eleitorado, que votam nesses distritos, fique sem representação. Adverte Sampaio (2009)<sup>286</sup>: “a baixa magnitude tem as mesmas consequências do que as cláusulas de barreiras elevadas”.

Miranda (2007)<sup>287</sup> sustenta que na prática o sistema português ao criar diversos distritos de magnitude baixa, acaba por levantar uma barreira aos pequenos partidos, sugerindo, pois, a inconstitucionalidade dos pequenos círculos “uma espécie de inconstitucionalidade deslizando”.

## 2.2 Sistema Eleitoral Brasileiro

No Brasil, a definição sobre sistema eleitoral, também coube à Constituição, para além disso, a interpelação com o princípio democrático e outros princípios constitucionais, como princípio republicano, princípio da igualdade, princípio da liberdade, sempre foi função regulada pelas Carta Políticas. Ao ensejo, faremos uma leve focagem nas Constituições brasileiras, nos pontos que trataram deste tema.

### 2.2.1 Constituição de 1824

A Constituição Brasileira de 1824 (artigo 90), previa eleições indiretas para o parlamento. Esse texto foi regulamentado pelo Decreto de 26 março (1824), previu eleições em dois graus. Primeiro os eleitores chamados de votantes, se reuniam nas paróquias (assembleia paroquial), para escolher os eleitores das províncias, que por sua vez escolhiam os representantes da nação<sup>288</sup>.

Posteriormente a legislação infraconstitucional foi alterada pela Lei 387 de 1846, mas manteve o sistema de votação em dois graus. Mudanças mais significativas foram trazidas pelo Decreto 842 (lei dos círculos), com previsão de eleições em círculos uninominais, previa também segundo e terceiro turno, com os quatro mais votados (segundo turno) e depois os dois mais votados (terceiro turno).

---

<sup>286</sup> SAMPAIO, Nuno – **O sistema eleitoral português: crônica de uma reforma adiada**, p. 32.

<sup>287</sup> MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional (tomo VIII)**, p. 225.

<sup>288</sup> SILVA, Luís Virgílio Afonso da – **Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicada ao caso brasileiro**, p. 100.

Em 1875, adveio o Decreto 2675 que previa o voto limitado (a 2/3 do total dos deputados para a circunscrição), ficou conhecida como lei do terço. Em 1881 surgiu a Lei Saraiva (Decreto 3029) que instituiu eleições diretas para deputados em distritos uninominais<sup>289</sup>.

### 2.2.2 Constituição de 1891

O artigo 28 da Constituição de 1891, previa a eleição para deputados realizadas pelo sistema majoritário, em cada estado, e previu, também, a representação de minorias: “a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito federal, mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria”

Para regular a representação das minorias prevista no texto constitucional, foi editada a Lei 35 de 1892, adotando eleições em distritos plurinominais com voto limitado. A Lei 1269 de 1904, criou os círculos plúrimos de cinco cargos, mas com voto cumulativo ao invés de voto limitado.

Ainda, sob a égide da Constituição de 1891, foi promulgado o Código eleitoral brasileiro de 1932, que trouxe várias inovações, inclusive a representação proporcional, incorporada nas constituições posteriores<sup>290</sup>.

### 2.2.3 Constituição de 1934

A Constituição de 1934, incorporou várias inovações instituídas pelo Código Eleitoral de 1932, dentre elas o sistema proporcional, voto secreto, voto feminino, sufrágio universal (art. 23).

Na lição de Dantas (2006)<sup>291</sup>, deu *status* constitucional a uma gama de institutos já normatizados por leis ordinárias, dentre eles o sistema de representação proporcional. O delineamento desse sistema já fazia parte do corpo normativo; o Código Eleitoral de 1932, já havia instituído a fórmula de quociente (Hare) e o método para sobras ou restos, remanescentes à aplicação do quociente, era dos candidatos mais votados, ainda não contemplados com cargo parlamentares<sup>292</sup>.

---

<sup>289</sup> SILVA, *idem*, p. 101.

<sup>290</sup> DALLARI, A.A. *et al.* – **Direito Eleitoral**, p. 79.

<sup>291</sup> DANTAS, Silvanildo de Araújo - **Sistema Eleitoral Proporcional: uma proposta técnico política para o Brasil**, p. 154.

<sup>292</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 103.

#### 2.2.4 Constituição de 1937

A Constituição de 1937, outorgado pelo regime de exceção, previa eleições “mediante sufrágio indireto” para Câmara dos Deputados (art. 46). Nenhuma eleição foi realizada sob esse sistema.

Após promulgação da Lei Constitucional n. 9, de 28 de fevereiro, de 1945, é que se realizaram as primeiras eleições após o golpe; foram as eleições para a Assembleia Constituinte, que se processaram pelo sistema proporcional, quociente eleitoral de *Hare* e com atribuição das sobras aos partidos mais votado na circunscrição, conforme inscrito no Decreto-Lei n. 7586/45.

#### 2.2.5 Constituição de 1946

O sistema de representação proporcional da Constituição de 1934, foi preservado na Constituição de 1946, sob sua égide foi editado um novo Código Eleitoral, Lei 1.164, de 24 de julho de 1950, que teve como principal inovação, no que pertine ao sistema eleitoral, a distribuição de sobras pela fórmula de maiores médias, método de *Hondt*; manteve o método bioperacional, quociente *Hare* no primeiro procedimento e fórmula de *Hondt* para a segunda operação.

#### 2.2.6 Constituição de 1967/69

Outro regime de exceção e outra vez é alterado o sistema eleitoral. A Emenda Constitucional de 1969, em seu artigo 148, vazava a seguinte redação: “o sufrágio é universal e o voto é direto e secreto, salvo nos casos previsto nesta Constituição; os partidos políticos terão representação proporcional, total ou parcial, na forma que a lei estabelecer”

Percebe-se, nessa redação, uma inovação, no mínimo controversa, “representação proporcional, total ou parcial”. Dispositivo que não chegou a ser regulado. Sobreveio a Emenda Constitucional 22/82, mudando a redação para “sistema eleitoral misto”. A Emenda 25/85, restabeleceu o sistema proporcional<sup>293</sup>.

#### 2.2.7 Sistema eleitoral para a Presidência da República

Para a eleição do Presidente da República a Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu que o sistema a ser operado é o maioritário, na modalidade de maioria absoluta

---

<sup>293</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 103.



(art. 77, § 2º), previsão de uma segunda volta (turno), se não alcançada a maioria na primeira volta (art. 77, § 3º).

O sistema político brasileiro adotou o presidencialismo clássico, o presidente da república reúne as funções de chefe de Estado e também chefe do governo. A eleição desse cargo assume grande importância para a estabilidade política, tem a vantagem de propiciar ganho em governabilidade e dar força ao governo alçado ao poder através do voto popular.

O candidato a Presidente da República no sistema brasileiro é obrigatoriamente apresentado por partido político (art. 77, § 2º, CF). No plano formal trata-se apenas de uma exigência legal, a Constituição obriga o postulante ao cargo filiar-se a alguma agremiação partidária legalmente constituída (art. 14 § 3º, V); na prática, se converte em medida essencial para a governabilidade, máxime porque as eleições para o parlamento são simultâneas, (primeiro turno), e filiação a um partido, sinaliza as políticas ou ideias políticas em consonância com a ideologia partidária, orientando o eleitorado na direção que deve seguir para uma estável governança<sup>294</sup>.

No Brasil a Presidência da República é disputada por chapa. A candidatura só é validada se apresentar, também, um candidato a vice-presidente (art. 77, § 1º CF) numa conjugação de dois cargos, Presidente e o de Vice-presidente. A chapa tem natureza unitária. Sua constituição e desconstituição segue a lógica da unicidade.

Embora cargos diversos, a eleição se processa no mesmo ato. Não é exigência legal que ambos sejam da mesma agremiação partidária, dada a possibilidade de coligação para cargos executivos.

O que não é possível é a separação de votos, votar para o cargo de presidente de uma lista e para o cargo de vice-presidente de outra lista. O voto que se oferta ao presidente serve a escrutinar o vice-presidente (art. 77, *caput*, CF).

A unicidade não é só do voto, que serve para eleger os dois postulantes, essa característica é hábil a gerar outras consequências, principalmente no respeitante a inelegibilidade de um dos componentes (um deles inelegível), compromete a lista, atingindo-a inteira, dado que não se pode cindir a chapa; questões que albergam um dos componentes atingirá reflexamente o outro integrante.

No curso do procedimento eleitoral, o candidato, alvejado, pode ser substituído, entretanto, decorridos os prazo fixados pelo processo eleitoral, alguma pecha que atinja alguns dos candidatos contamina a chapa (princípio da indivisibilidade da chapa -art.

---

<sup>294</sup> CANOTILHO, J.J.G *et al.* – **Comentários à Constituição do Brasil**. p. 1280.

91,CE), reflexamente atinge a outra candidatura, salvo se em tempo , for substituído o candidato alvejado, e uma vez não realizada a substituição, eventuais votos computados àquela lista, serão considerados nulos, não aproveitando ao outro integrante que estava ileso. Incide igual situação quando a inelegibilidade, alcança a um dos componentes, e só é declarada após o processo eleitoral, macula a chapa, reverberando também, no outro integrante da lista.

Na linha da forma de candidatura vem a estrutura do boletim de voto. Candidatura por lista, suscita voto de lista. O efeito primeiro é que esse voto não pode ser desmembrado (Presidente/Vice- presidente), eleição simultânea e vinculada (art. 77, *caput*, e § 1º, CF). O voto é único, categórico. Gera efeito uniforme para a lista. Beneficia os dois componentes de forma igual.

#### 2.2.8 Sistema eleitoral para o parlamento

O parlamento brasileiro, diferentemente do parlamento português, é bicameral, e composto pela Câmara dos Deputados (art. 45 CF) e Senado da República (art. 46. CF), formando o congresso nacional, (art. 44, CF), corporificando o parlamento brasileiro.

A Câmara é a “representação do povo” (art. 45) e o Senado é a” representação dos estados”. (art. 46), por esta razão, tem o número fixo de representantes em cada estado, não importa a dimensão populacional ou número de eleitores.

Para a eleição dessas duas casas legislativas, a Constituição Brasileira adotou sistemas eleitorais diversos. Enquanto para a Câmara foi previsto o sistema proporcional, para o senado o sistema foi o majoritário, na modalidade de maioria simples.

O número de cargos por cada estado e Distrito Federal são 3 Senadores, cujo mandato dura 8 anos, porém, a eleição para esses cargos se realiza a cada quatro anos, renovando a casa legislativa, com um terço ou dois terço, alternadamente.

Na dicção do artigo 46, § 3º da Constituição: “cada senador será eleito com dois suplentes”. Suplente é, com toda obviedade, cargo diverso do cargo de Senador. Trata-se do cargo de Suplente de Senador. Do comando supra se extrai, também, que a eleição é conjunta, indissociável da eleição do titular, forma-se, pois, uma lista, composta pelo titular e dois suplentes; destarte a forma é candidatura por lista, com natureza de unidade, inclusive, as inelegibilidades de um dos componentes reflexamente atinge toda a lista (princípio da indivisibilidade da chapa).

Candidatura por lista, pede voto de lista. É uma lista inflexível (fechada), o eleitor não pode fazer alteração, não pode mudar a ordem do primeiro suplente para segundo suplente, bem como não pode alterar a posição do titular colocando-o numa das suplências.

O senado é renovado a cada legislatura, em um terço ou dois terços. Como são três senadores por estado (art. 46, § 1º, CF), alterna-se o preenchimento de uma ou duas vagas. Nota de destaque é a estrutura do boletim de voto, quando da eleição para renovação de dois terços dos cargos, o eleitor terá dois votos (voto múltiplo), podendo escrutinar duas listas, não pode cumular os votos em uma só lista.

O sistema é de maioria, na modalidade de maioria simples (art. 46, *caput*, CF), quem obtiver mais volume de votos sagra-se eleito, não há previsão de uma segunda volta.

Frise-se que o sistema é bicameral no nível federal, composto da Câmara dos Deputados e Senado Federal. a Câmara “compõe-se de representantes do povo” e o Senado “compõe-se de representantes dos Estados e Distrito Federal”.

As duas casas formam o Congresso Nacional, ora operam como órgãos autônomos (art. 51 e 52 da CF), ora como colegiado único (art.49, CF).

Divergem, primeiramente, no número de componentes, a Câmara tem 513 cargos, e o Senado 81 cargos, e também, no sistema eleitoral para eleição dos componentes, tema que nos importa neste tópico.

O sistema eleitoral previsto pela Constituição para a Câmara Federal foi o sistema proporcional (art. 45, *caput*, CF). Veja, então, como se encontra desenhado pelo ordenamento brasileiro.

Na seara da eleição federal para a Câmara dos Deputados o Constituinte se aproveitou da divisão Federativa para criar os distritos do Estado Federado (art. 45, § 1º, CF). “Cada estado” para eleição dos Deputados Federais corresponde a um distrito, conforme previsão expressada, também, no artigo 86 do Código Eleitoral.

A Constituição não fixa o número de deputados para composição do parlamento federal, apenas determina o quantitativo mínimo (08) e máximo (70) dos cargos alocados nos distritos, que correspondem as unidades federadas (art. 45 § 1º); assenta, também, nesse dispositivo, princípio alusivo à igualdade do voto, quando determina que a distribuição de cargos pelos distritos deve levar em consideração a população de cada unidade, e, delega à corpo normativo inferior a fixação do número total de cargos da assembleia, hodiernamente fixado em 513( LC 78 de 1993).

O sistema constitucional brasileiro não prevê expressamente a possibilidade de criação de distritos uninominais, porém, não cria entravo para eventual adoção dessa

sistemática, através de leis ordinárias. A previsão constitucional é de um sistema proporcional como resultado. Nessa senda, a lei pode criar distritos uninominais, com método compensatório, cujo alinhamento final se dê com o sistema proporcional; a compensação servirá para manter a natureza do sistema, dado que “proporcional” ou “maioritário” são dimensões principiológicas<sup>295</sup>, e, se o resultado atender a esses princípios, não tem relevância a engenharia interna apresentada.

Ressalte-se, só se pode adotar distritos uninominais no Brasil para eleição da Câmara dos Deputados, sem alteração constitucional, se esses distritos conviverem com distritos plurinominais e método compensatório para o sistema proporcional, visto que a Constituição determina a adoção do princípio proporcional (art. 45, CF).

O artigo 14, *caput*, da Constituição além de instituir o sufrágio universal e voto direto e secreto, comandou ainda a igualdade do valor do voto para todos os cidadãos, de sorte que ele será representado no parlamento pelo voto igualitário cuja instrumentalização o sistema terá que prover; a distribuição de cargos nos respectivos distritos terá que obedecer a este dispositivo.

Entretanto, o parágrafo 1º do artigo 45 da Constituição, impõe os limites máximos e mínimos da magnitude distrital (08 e 70), medida que teve o condão de mitigar o princípio da igualdade do voto, dado que os distritos foram fixados com base na divisão administrativa (estados federados). Vários estados não possuem volume populacional, para suportar uma magnitude de 08 cargos.

Demais, limitar também a magnitude máxima, desatende o princípio pela outra vertente, o volume populacional poderá ser proporcionalmente superior à magnitude do distrito. Exemplo contundente dessa situação, são os estados de Roraima (população de 400 mil habitantes) e São Paulo (44 milhões de habitantes). Levado em consideração a correta proporção, Roraima seria contemplada com um cargo de deputado e São Paulo com cerca de 110 cargos, porém o constrangimento do artigo 45, CF, limita a magnitude de São Paulo a 70 cargos ao tempo que dilata a magnitude de Roraima para 08 cargos. O voto em Roraima ficou com maior peso que o voto em São Paulo.

Definida a unidade distrital, no caso os Estados Federados (art. 86, CE), sendo ele plurinomial, veja os parâmetros que se extrai das legislações regentes:

---

<sup>295</sup> CINTRA, Antônio Octávio – **Sistema Eleitoral. In Reforma Política no Brasil**, p. 129.

A Câmara dos Deputados tem a quantidade fixa de 513 deputados (art. 1º, Lei Complementar 78); distribuídos em 08 e 70 Deputados, nas unidades da federação (art. 45, § 1º, CF); proporcional ao número de habitantes da unidade da federação (art. 45, § 1º, CF).

Em tema de proporcionalidade a doutrina converge que a magnitude do distrito é um dos principais elementos ajustadores, “é elemento central na definição da proporcionalidade de um sistema”<sup>296</sup>.

Tavares (1994) de sua vez, infere que um distrito com magnitude igual ou superior a (06) seis, propicia a captação da proporcionalidade<sup>297</sup>.

Baseados nesses parâmetros doutrinários, o sistema proporcional brasileiro, no quesito da magnitude, ficou bem desenhado. O menor distrito com 08 cadeiras, o maior com 70, sendo a média 19<sup>298</sup>. Com esses números e na linha das posições doutrinárias, o sistema brasileiro tem possibilidade de garantir, sob a perspectiva da magnitude, uma proporcionalidade razoável.

Para a Câmara dos Deputados a candidatura é obrigatoriamente formulada por lista, apresentada exclusivamente por Partido Político hábil a participar do pleito (CE. art. 87; Lei das Eleições, artigo 10). Observe-se que a Emenda Constitucional 97 de 2017, incorporou normativo ao §. 1º do artigo 17 da Constituição, proibindo coligações para cargos legislativos, portanto, a lista não poderá ser mais apresentada por coligações partidárias.

O partido pode apresentar lista, até 200% do número de cargos em disputa, quando a magnitude do distrito for até 12 cargos, e de 150% quando o distrito disputar 13 cargos em diante. Veja que a legislação prevê apenas o número máximo de candidatos por lista, não indica o quantitativo mínimo que essa lista poderá conter, por tal inteligência a lista poderia ser uninominal. Entretanto, o disposto no § 3º do artigo 10, Lei 9504/94 determina que a lista seja composta com a contemplação mínima de 30% de cada sexo. Nessa senda a lista não pode ser uninominal, e não pode ter apenas dois integrantes, se for do mesmo sexo.

Quanto a terminologia da lista, Silva (1999)<sup>299</sup> sustenta que o sistema de lista brasileiro contrariamente ao que muitos estudiosos do tema têm afirmado, não é um sistema de “lista aberta”, mas “lista fechada”, dado que “não é permitido ao eleitor estabelecer preferência entre candidatos de diferentes listas, possibilidade que caracteriza as listas abertas” conclui qualificando-a de lista fechada não hierarquizada.

---

<sup>296</sup> SILVA, *op., cit.*, p. 154.

<sup>297</sup> TAVARES, José Antônio Giusti - **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégias**, p. 39.

<sup>298</sup> SILVA *op., cit.*, p. 154.

<sup>299</sup> SILVA, *op., cit.*, p. 155.

Assiste parcial razão à Silva (1999) quando afasta a terminologia usada pelos doutrinadores para classificar o sistema como de lista aberta. Se não se pode incluir nomes, essa lista já se encontra fechada, o que é possível, mesmo, é hierarquizá-la, porque é apresentada de forma aleatória.

No pertinente a estrutura do voto importa ressaltar inicialmente que a conversão de votos para formação da Câmara dos Deputados é realizada mediante o sistema proporcional (art. 45 CF), os candidatos são apresentados por lista, por intermédio dos partidos (art. 87 CE). Candidatura apresentada por lista, cobra, pois, voto de lista. É voto único.

O Brasil ostenta uma peculiaridade, como a lista é apresentada de forma aleatória (aberta), o voto pode ser aplicado à lista, através do escrutínio em qualquer dos candidatos relacionados. Isso não o transforma em voto pessoal, o voto continua sendo de lista (beneficia-a como uma unidade). O raciocínio mais consentâneo é que essa indicação da *persona* do candidato serve para hierarquizar a lista, que é apresentada em relação de forma aleatória.

O voto, também, pode ser aplicado à legenda partidária (no partido), quando se mostra evidente sua característica de voto de lista. Em ambas as formas (na legenda ou candidato) o voto é único, escolha categórica<sup>300</sup>.

Em suma, o voto, através de um dos integrantes da lista, tem a finalidade de hierarquizá-la; esse voto, mesmo “personalizado”, serve à lista porque unidade. É caracterizado como voto de lista, embora ele possa ser por intermédio da pessoa de um candidato, beneficia a lista, desfruta de dupla função, ao tempo que serve à lista para compor o quociente, também, a hierarquiza.

Silva (1999) observa que o fato de o eleitor poder expressar o voto diretamente no candidato não caracteriza esse voto como preferencial<sup>301</sup>, continua sendo voto único de lista.

A fórmula eleitoral que o Brasil adota é a do Quociente *Hare* (art. 106 CE), que na sua operacionalização pode gerar a necessidade de uma segunda operação; para tal é aplicada a fórmula de divisores, maiores médias (*Hondt*), cuja sistemática encontra-se incrustada no artigo 109 do CE.

---

<sup>300</sup> MACHADO, Aline – **Alianças eleitorais: casamento com prazo de validade: o caso das coligações brasileiras**, p. 31.

<sup>301</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 156.

O Quociente Eleitoral, na dicção do artigo 106 CE, se consegue “dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição”.

Concluído o procedimento supra, verifica-se, então, a quantidade de cadeiras que caberá a cada partido, dividindo-se o número de votos conquistados pela lista partidária, pelo quociente eleitoral (art. 107 CE).

Como esta fórmula só alberga os números inteiros, as frações das listas podem gerar a sobra de cargos não distribuídos nessa operação inicial, deflagra-se, pois, os procedimentos do artigo 109 do CE.

Na segunda operação, tem-se a aplicação de outra fórmula: acresce uma unidade (1) ao número de cadeiras recebidas pelas listas partidárias; refaz-se a divisão- votos recebidos divididos pelo número de cadeiras acrescido de uma unidade e obtém-se, agora, a maior média por lista.

Fica com a primeira cadeira que sobrou, a lista (partido) de média maior- atendido o artigo 108 CE (o candidato deverá obter, no mínimo, 10% do quociente eleitoral); “Repete-se essa operação para cada um dos lugares a preencher” (art. 109, II CE).

Lista que não recebeu cadeiras com aplicação do quociente eleitoral, divide-se sua média por um (1), mas para concorrer à vaga deve atender o art. 108 CE (ter candidato que tenha alcançado 10% do quociente eleitoral).

Embora com maior média, se a lista partidária, não atender o artigo 108 do CE, perde a vaga, que vai para a lista seguinte, com maior média, mas que tenha candidato que satisfaça o comando do artigo 108 do CE.

### 2.2.9 Financiamento eleitoral no Brasil

No Brasil, os recursos que alimentam os partidos políticos são de fontes privadas e públicas.

Quanto ao financiamento privado, decisão do Supremo Tribunal Federal, em sede de ADI (4650), extirpou do ordenamento legal a possibilidade de donativos eleitorais por pessoas jurídicas, a Lei 13165/2015, que reintroduzia essa figura ao sistema normativo foi vetada pela Presidência da República, o veto foi mantido. Assim, está proscrita essa espécie de financiamento.

Desta forma, o financiamento dos partidos políticos no Brasil tem como fontes: recursos do fundo partidário e fundo eleitoral; doações de pessoas físicas; recursos de locação ou alienação de bens próprios, comercialização de bens ou produtos; empréstimos.

O fundo partidário é composto de multas e penalidades pecuniárias aplicadas pela legislação eleitoral e dotação orçamentária. O Fundo Eleitoral, provem do orçamento, se destina exclusivamente às despesas das campanhas eleitorais e só é devido em ano de eleição.

#### 2.2.10 Sistema partidário brasileiro

Na dicção do artigo 17, § 2º da Constituição, não remanesce mais dúvida que os partidos no Brasil têm personalidade jurídica de direito privado “os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral”

Não há mais debate doutrinário sobre essa questão “O Brasil adotou o modelo português dos partidos políticos de associações privadas e não de órgãos dos Estados”<sup>302</sup>.

Um dos fundamentos da República brasileira é o pluralismo político (art. 1º, V CF), que guarda relação direta com o princípio encerrado no art. 17, *caput*, CF o pluripartidarismo.

O pluralismo se opõe a todo tipo de monopolismo, seja social, educacional, político, econômico. O pluripartidarismo, lançado do alto da Constituição obriga o legislador a criar um sistema político que oportunize a criação de diversos partidos, que, de sua vez, abrigue as diversas correntes de pensamentos existentes na sociedade, mas não só, que todos tenham igualdade de oportunidades para galgar os cargos eletivos. Qualquer artifício que venha limitar a expressão política através dos partidos choca-se com esse princípio (inclusive as cláusulas de barreiras)<sup>303</sup>.

Uma garantia essencial a assegurar o pluripartidarismo é o princípio da liberdade partidária, colocado no umbral do artigo 17, é fato que deve obediência a outros parâmetros, como soberania nacional, o regime democrático, direitos fundamentais da pessoa humano, bem como o próprio pluripartidarismo.

O comando constitucional não deixou dúvida do direito a autorregulação partidária, assim os partidos políticos no Brasil têm autonomia para regulamentar as questões *internas corporis*: forma de estruturação, organização e funcionamento; retira, pois, do executivo, do legislativo e do judiciário qualquer competência para gerir ou deliberar sobre organização e funcionamento dos partidos políticos. Não se pode esquecer é que essa

---

<sup>302</sup> BRAGA, Claudio Mendonça – **Partidos Políticos e Federação**, p. 27.

<sup>303</sup> BRAGA, *op. cit.*, p. 29.



regulação dever ser realizada dentro da lei, obedecendo todos os princípios jurídicos pertinentes, inclusive, ressalte-se, o princípio democrático<sup>304</sup>.

O artigo 14 §, 3º da Constituição, prevê a obrigatoriedade da filiação partidária, isso lhe outorga um papel de destaque na administração da política brasileira, essa compulsoriedade da filiação conduz ao monopólio das candidaturas, extirpando completamente a possibilidade de candidaturas avulsas. Foi com base neste dispositivo que a Corte Superior concluiu que o mandato parlamentar pertence ao partido e sua desfiliação partidária pode gerar direito do partido o reivindicar.

O Brasil é um Estado Federado, porquanto a Constituição, com intuito de manter uma unidade nacional, comandou que os partidos políticos se desvinculassem das exclusivas amarras regionais, remetendo à lei a criação de requisitos mínimos para o cumprimento dessa exigência. As leis 9096/95, regulou a questão, cuja redação atual foi dada pela Lei 13165/2015, assenta os requisitos para ser considerado partido de caráter nacional<sup>305</sup>.

A Constituição, não obstante previsão de ampla autonomia partidária, determinou que eles prestassem contas à justiça eleitoral, cujo objetivo primordial é evitar o abuso do poder econômico nas disputas eleitorais.

Vedação a recebimento de recursos e vinculação a entidades estrangeiras. O fundamento dessa proibição constitucional está no fato de que os partidos devem contribuir para formação da vontade nacional. Não se encontra dentro dessa proibição a aproximação, por afinidade ideológica, de partidos brasileiros com outros de outras nações, com lastros em princípios políticos e ideológicos.

A Constituição veda expressamente a adoção, por partidos políticos, de formarem corpos paramilitares, fardados, com insígnias que se denote patente de comando, mas também que a organização não pode se caracterizar órgãos de caráter militar<sup>306</sup>.

Quanto ao quadro partidário, tomando como marco o período ditatorial, os militares mantiveram eleições regulares, não obstante a impossibilidade de superar o bipartidarismo (MDB e ARENA) imposto pelo regime, mesmo assim o congresso foi fechado duas vezes, nesse período, em 1968 e 1977.

No ano de 1979 deflagrou-se uma abertura do regime que permitiu o surgimento de outros partidos políticos, sob nova nomenclatura, P(MDB), PDS (arena), PTB, PDT, PT e o PP.

---

<sup>304</sup> CANOTILHO, J.J.G., *et al.* – **Comentários à Constituição do Brasil**, p. 696.

<sup>305</sup> BRAGA, *op., cit.*, p. 40.

<sup>306</sup> CANOTILHO, *op., cit.*, p. 695.

O PFL, foi fundado na transição do regime.

Em 1985, o Brasil tinha um sistema multipartidário consolidado com 3 partidos dominantes: PDS, PMDB e PFL.

Em 1986, o PFL e o PMDB, dominaram o sistema partidário nacional, e tiveram ampla influência na Constituição de 1988. A partir de então surgiram outras agremiações fortes, no nível nacional.

Em 1988, o PSDB surge a partir de dissidência do PMDB. Criou-se também nesse período, o PSC, o PTR, o PMN.

Em 1989, o Brasil já contava com 17 partidos. Surgiram 5 nesse ano. Em 1990, 19 partidos conquistaram cadeiras para o parlamento nacional (2 grandes, 6 médios, e 11 pequenos).

Em 1994 e 1998, 18 partidos conseguiram representação no congresso. Em 2002, 19 partidos; em 2006, 21 partidos; em 2010, 22 partidos; em 2014, 28 partidos, e em 2018, 24 partidos.

Nessa contagem estão inseridos todos os partidos que conseguiram, ao menos uma representação. “Se calcularmos o número de partido efetivo, com base em Laakso e Taagepera (1979), veremos que há atualmente, cerca de 13 partidos efetivos no Brasil, o que o torna o país mais fragmentado do mundo (Gallagher, 2016)”<sup>307</sup>.

Quanto às barreiras, a representação de início é curial fazer-se uma observação, parte da doutrina, usa de forma sinônima as expressões barreira, desempenho, exclusão, porém outros doutrinadores as definem de forma dissímil. Kim (2016) assevera, “não há que se confundir cláusula de barreira ou cláusula de exclusão, que é impeditiva da própria existência do partido político que não venha a tingir um percentual mínimo de votos, com a cláusula de desempenho”, que foca no funcionamento parlamentar, retirando do partido algumas prerrogativas e acesso a recursos e outras benesses<sup>308</sup>. Compartilha desse entendimento, também, Monica Mata<sup>309</sup>, Marisa Amaro dos Reis citada por Kalache (2016)<sup>310</sup>; este trabalho leva em consideração essa divergência conceitual, optando por acolhê-la.

---

<sup>307</sup> BRAGA, Sergio, ROEDER, Karolina Mattos – **Partidos Políticos e Sistemas Partidários**, p. 217.

<sup>308</sup> KIM, Richard Pae; NORONHA, João Otávio de – **Sistema Político E Sistema Eleitoral Brasileiro – Estudos em homenagem ao Ministro Dias Tofoli**, p. 651.

<sup>309</sup> AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima – **Reforma Política no Brasil**, p. 188.

<sup>310</sup> KALACHE, Kaliana Puppi - **Cláusula de desempenho para partidos políticos: avaliação de impacto legislativo da proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2016**, p.17.

Assim, entendemos que a cláusula de desempenho não obsta diretamente a assunção à representação política, ela cria dificuldade ao pleno funcionamento parlamentar do partido, bem como produz-lhe uma asfixia financeira.

A cláusula de exclusão, de sua vez, impede a assunção à vaga parlamentar pelo partido que não atingiu o limite de seu preceito.

É importante mencionar que o cuidado que o sistema deve observar ao adotar cláusulas dessa natureza é não esvaziar o pluralismo latente na sociedade, e essa espécie, só terá sentido se a pluralidade partidária comprometer severamente a governabilidade criando insegurança social-político-jurídica. Se isso não se verificar, não se faz sentido adotá-las.

É verdade que multipartidarismo em si não significa a efetividade do pluralismo político, doutra parte o multipartidarismo por si só não significa ingovernabilidade, esta pode ser gerada por inabilidade dos atores políticos em lidar com o pluralismo.

Esse fenômeno (pluripartidarismo), só deve ser combatido se estiver ferindo gravemente o sistema. O multipartidarismo não é um mal em si, mesmo que não represente a pluralidade social. É evidente que a governabilidade, a estabilidade política e a paz social são valores que devem ser buscados, entretanto, não podemos ser constrangidos a adoção de medidas drásticas, nesse campo, pela simples conjectura de que a estabilidade ou ingovernabilidade possam aparecer. Não é a dificuldade, eventual, para se formar uma maioria governamental ou coalizão que, de pronto, se deduza a inviabilidade do sistema.

O Brasil, desde a instituição do Código de 1932, conviveu com uma cláusula de barreira, a qual aparecia estampada até a Reforma de 2015, nos artigos 107 e 108 do Código Eleitoral, erigida através do quociente eleitoral; o partido que não ultrapassasse esse quociente, não lhe era permitida representação parlamentar.

Em um passo adiante, em 1985, a Emenda Constitucional nº 25, Constituição de 1969, estabelecia o percentual de 3% do eleitorado nacional, para assunção de vagas na câmara dos deputados.

Essa regra não chegou a ter efetividade pois que a Constituição de 1988 regulou a situação de forma diversa.

Sobreveio a Lei 9096 de 1995, que criou uma cláusula limitativa de 5%, distribuídos em um terço dos estados e entraria em vigor a contar de 2007. Porém, o STF, entendeu, que da forma como colocada aquela barreira, esvaziava o pluralismo político, e inviabilizava o funcionamento partidário, além de afrontar o princípio de igualdade de chances na disputa eleitoral.

Pois bem, em 2017 foi promulgada Emenda Constitucional (Emenda 97) que reproduziu uma cláusula limitativa ao sistema, com início em 2019, parcelada até 2031.

Art. 17. [...]

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017).

I - Obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - Tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Observe-se que a espécie de limitação trazida pela Emenda 97/2017, não afeta a eleição do parlamentar por qualquer partido, afeta sim o funcionamento parlamentar do partido, limitando-o, asfixiando financeiramente a agremiação. Trata-se, pois, de uma cláusula de desempenho.

Importante evidenciar a barreira rebocada pelo Código Eleitoral, art. 107 e art. 108, cuidava-se de cláusula de exclusão, pois impedia o acesso do partido à vaga, caso não alcançasse a cota mínima, o quociente eleitoral.

Com a inclusão do parágrafo 2º ao artigo 109 CE, essa barreira foi mitigada, e já não constitui mais cláusula excludente, visto que, os pequenos partidos podem participar das “sobras”, e contemplados com cadeiras remanescentes, desde que alcancem a média (maior média) e tenham candidato que satisfaça o requisito do art. 108 (10% da votação do Quociente Eleitoral).

## 2.3 Críticas aos Sistemas de Portugal e Brasil

Dentre os temas tratados na análise do sistema eleitoral português e brasileiro, elegemos alguns que merecem uma acareação mais detida, quer porque foi regulado legalmente de forma diversa, quer porque o resultado, em razão do contexto, também é diverso.

### 2.3.1 Presidência da República

Inauguramos essa breve análise comparativa dos sistemas eleitorais Português e Brasileiro, com o sistema adotado para a eleição de Presidente da República.

O sistema eleitoral para Presidência da República nos dois países, na sua estrutura formal, assentada nas suas respectivas Constituições, é semelhante: sistema

maioritário, com previsão de duas voltas (turnos), mas há também dessemelhanças significativas.

Em Portugal a candidatura ao cargo de Presidente da República só é viabilizada através de uma relação entre 7500 a 15000 eleitores. No Brasil a candidatura só pode ser efetivada por intervenção de um partido político.

O constituinte português deliberou por separar as eleições presidenciais das eleições parlamentares, mas não só separou, também, criou entraves para a não aproximação. Não quer contaminar uma eleição de candidaturas partidárias (parlamento) com uma eleição de candidaturas não partidárias (presidência da república)<sup>311</sup>. O intervalo que deve intermediar é no mínimo 90 dias (art. 125º, n. 2, CRP).

Contrariamente, no Brasil, as candidaturas são todas partidárias, os candidatos ao cargo de presidente da República e os candidatos ao parlamento deverão ser, obrigatoriamente, apresentados por partidos políticos. E mais, as eleições são simultâneas (art. 1º, § 1º lei 9504 de 1997).

No que pertine ao sistema de governo, em breves palavras, apenas para encetar comentários acerca do tema, o parlamentarismo, se caracteriza, principalmente, pela bipartição do poder executivo, entre o chefe do Estado e o chefe de governo, um governo de “gabinete”.

O chefe do Estado é destituído de qualquer função gerencial ou administrativa que fica a cargo de um gabinete ministerial, formado a partir do parlamento. Ao chefe do Estado cabe a representação diplomática do país, daí por que deve estar afastado de questões partidárias e ideológicas<sup>312</sup>.

Desfruta ainda o parlamentarismo dos seguintes “traços estruturante”: responsabilidade do gabinete perante o parlamento, o chefe do governo, nomeado pelo chefe de Estado (presidente ou rei), mas com confiança do parlamento; “dissolução do parlamento pelo chefe de Estado, sob proposta do gabinete”<sup>313</sup>; o chefe de Estado não possui função política de direção, e mesmo que eleito pelo parlamento não tem responsabilidade perante a este.

Doutra banda, O presidencialismo tem como característica elementar a eleição direta do chefe de estado que é também chefe do governo, há uma nítida separação: funções do poder executivo e funções do poder legislativo.

---

<sup>311</sup> CANOTILHO, Gomes J. J.; MOREIRA, Vital - **Constituição da República Portuguesa Anotada**, p. 157.

<sup>312</sup> CANOTILHO, J.J.G., *et al.* – **Comentários à Constituição do Brasil**, p. 1273.

<sup>313</sup> CANOTILHO, J.J.G., *et al.* – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, p. 583.

O governo não tem responsabilidade perante o parlamento e este não pode ser dissolvido pelo chefe de Estado. Verifica-se a concentração num órgão, presidência da república, as funções de chefe de Estado e chefe do governo, com ampla liberdade para nomeação e exoneração dos ministros, (que são auxiliares técnicos administrativos) exercendo a superior administração pública do poder executivo.

O semipresidencialismo ou semiparlamentarismo se apresenta em vários formatos, com competências diversificadas entre o Presidente e o Chefe do gabinete governamental, inclusive com um papel de poder moderador para o presidente da República.

Portugal, se apresenta com um sistema de governo de base parlamentar, mas com elementos do presidencialismo, o que a doutrina passou a denominar de semipresidencialismo. Canotilho (2003) denomina de sistema parlamentar presidencial<sup>314</sup>.

O Presidente é dotado de meios de intervenção política, constituindo, pois, um polo de poder ao lado da Assembleia da República; o governo é autônomo, em relação ao Presidente da República; entretanto, a responsabilidade do governo perante o a Assembleia da República e, também, ao presidente da República, que o nomeia, (ambos podem o demitir).

Não se enquadra, pois, nem no modelo presidencialista nem no modelo parlamentarista. O presidente não exerce função governativa, mas é um polo de poder, que pode dissolver a Assembleia, sendo autônomo como no presidencialismo. Doutro lado, O governo depende da Assembleia, ela é independente do presidente da República, mas este pode dissolvê-la.

No Brasil, o regime político é o presidencialismo clássico, semelhante ao original norte-americano, no qual o chefe do executivo exerce as funções de chefe de Estado e também de chefe de Governo e a direção superior da administração pública.

Dessarte, encontra-se no sistema de governo as diferenças apuradas na eleição para o cargo de Presidente da República.

Em Portugal, o presidente, na qualidade de chefe de Estado, deve se afastar das questões puramente ideológicas e partidárias, além de exercer o poder moderador do Estado, razão pela qual ele não é apresentado por partido político, mas por eleitores, bem como, não lhe exigido a filiação a qualquer agremiação partidária (não é proibida a filiação partidária). Nessa linha a desvinculação das eleições da Assembleia da República e Presidencial tem, também, essa motivação.

---

<sup>314</sup> CANOTILHO, *idem*, p. 591.

No Brasil, o presidente, por ter função governamental, terá que formar maioria para uma estabilidade governativa, sua filiação partidária e a apresentação da candidatura por uma agremiação se faz necessária; nessa senda a simultaneidade das eleições do Parlamento e do Presidente andam na mesma direção, dar sustentação a governabilidade, assim, as eleições podem e devem ter influências recíprocas.

### 2.3.2 O Parlamento

No respeitante ao parlamento, inicialmente destaque-se que o sistema português é unicameral (Assembleia da República) e o sistema brasileiro é bicameral (Câmara dos Deputados e Senado da República). No Brasil o Senado representa os estados federados, a Câmara, o povo.

Portugal, embora tenha convivido muito tempo com sistema bicameral, na versão constitucional pós revolução dos cravos, adotou uma só câmara, a Assembleia da República.

O sistema eleitoral adotado nas atuais Cartas Políticas de Brasil e de Portugal, é a representação proporcional. Ambas as Cartas, assentam o princípio representativo a adotar na escolha dos representantes, o princípio proporcional. Os dois Estados almejam que o parlamento seja um espelho da pluralidade social.

O desenho desses sistemas, “elaborado” pelos respectivos países, resultam em diversas particularidades, alimentando a assertiva de os sistemas eleitorais terem caráter compósito, cada país constrói o seu. O contexto faz a diferença<sup>315</sup>.

Nos dois países as candidaturas são apresentadas por listas partidárias. Em Portugal essas listas podem ser apresentadas por partido políticos ou coligações; no Brasil a partir da reforma de 2017, as listas só poderão ser apresentadas por partidos políticos, haja vista estar proscrita a coligação para cargos legislativos.

No que pertine às características da lista, em Portugal, o sistema exige que a lista seja hierarquizada pelo partido, ou seja, no momento de se atribuir o cargo à lista, levar-se-á em consideração a ordem da relação apresentada. No Brasil, essa hierarquização é feita pelo eleitor ao conferir voto personalizado no candidato, os mais agraciados de votos ficam com as cadeiras atribuídas à lista.

Nos dois países o sistema está assentado em voto de lista, com uma particularidade, no caso brasileiro, o voto de lista, serve também para hierarquizá-la, mediante

---

<sup>315</sup> NOHLEN, Dieter - **Os Sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença**, p. 39.

o dispositivo do voto personalizado em um dos integrantes da lista. Em Portugal a lista inflexível já vai hierarquizada, pelo partido, ao boletim de voto.

Quanto aos distritos, de início, ambos os países optaram por criar distritos plurinominais, hodiernamente Portugal dispõe em seu ordenamento constitucional (artigo 149º, n 1) a possibilidade de instituição de círculos uninominais, ainda não o criou, mantendo, por enquanto, unicamente os distritos plurinominais.

Destaque-se, neste quesito, que ambos os países se apropriaram de uma divisão administrativa, já existente, para fixação dos distritos (Portugal, os distritos administrativos; Brasil, os estados federados). Portugal o nomina de círculos e o Brasil de circunscrição.

O parlamento português é composto por 230 Deputados. Distribuiu, na proporcionalidade dos eleitores de cada unidade eleitoral, consistindo a menor com 02 (dois) assentos parlamentares e maior com 48 assentos, para esta legislatura, podendo haver modificação na conformidade do recenseamento das unidades eleitorais. No Brasil, a Câmara é composta por 513 lugares, distribuídos na proporcionalidade da população de cada unidade federada, compondo a menor com 08 cargos e a maior com 70 cargos.

Perceba-se que a Constituição Portuguesa simplesmente estabeleceu o critério de distribuição dos cargos de deputados nos distritos, não definiu valores mínimos ou máximo de cargos (magnitude). A Constituição Brasileira, a par de usar um critério para essa fixação, também estabelece um quantitativo mínimo e máximo de cargos em cada distrito.

O critério para fixação do número de cargos nos distritos em Portugal é o número de eleitores recenseados em cada distrito. No Brasil, o critério é o quantitativo populacional dos distritos.

Nos dois países, as Cartas firmam o critério da proporcionalidade (eleitores/cargos; população/cargos) para definição do número de deputados, deixando aos instrumentos infraconstitucionais, fixação de outros critérios para determinação da magnitude dos distritos.

Nada obstante, constitucionalmente, sob os mesmos princípios: princípio da proporcionalidade da representação; proporcionalidade da quantidade de cargos conforme (critério), população ou eleitores; igualdade do voto.

A decisão política de cada país, no manuseio desses elementos, levou a resultado diverso.

Portugal priorizou a princípio igualdade do voto, alocando em cada distrito, quantidade de cargos proporcionalmente ao número de eleitores lá recenseados, não se



impressionando com a magnitude adequada de cada distrito no diapasão de gerar uma proporcionalidade razoável.

O Brasil, de forma diversa, priorizou urdir a proporcionalidade da representação arranhando o princípio da igualdade do voto, estipulou em 08 (oito) o número mínimo de cargos por distritos e limitou a 70 (setenta) o número máximo. Esse dispositivo, tomado nacionalmente, vulnera a igualdade do voto, porque, por mais populoso que seja o distrito, não poderá ultrapassar 70 cargos, e por menor que seja a população de outros, não poderão dispor de menos de 08 assentos. É exemplo evidente, os distritos correspondentes aos estados federados, São Paulo e Roraima, o primeiro com uma população de 44 milhões de habitantes, e o segundo com uma população de cerca de 400 mil habitantes. Sem as amarras do limite mínimo e máximo de cargos por distrito, São Paulo albergaria cerca de 110 cadeiras, enquanto Roraima disporia apenas de um assento.

Como muitas vezes repetido, os dois países adotam o sistema proporcional, porém divergem na utilização da equação matemática para conversão dos votos em mandatos; Portugal manuseia o método de *Hondt*, que tem a funcionalidade de distribuir os cargos em uma única operação sem remanescer as sobras; o Brasil se utiliza de um método que gera duas operações conducente a entrega da representação, uma fórmula de quociente (*Hare*), e em caso de sobra de cadeiras, uma operação semelhante à fórmula de *Hondt*.

O sistema de representação proporcional por lista (lista bloqueada) adotado em Portugal, é menos vulnerável ao apelo financeiro que o sistema adotado no Brasil (lista aberta).

Não há sistema inviolável<sup>316</sup>. O sistema por lista bloqueada praticado em Portugal, não está imune a um ataque abusivo através do ingresso desproporcional de recursos para contribuir na campanha de uma determinada lista (partido). É certo que o sistema brasileiro, com lista aleatória (aberta) e voto “personalizado”, afigura-se mais vulnerável em razão do formato de captação dos votos para a lista, através da figura dos candidatos.

No Brasil, projeta-se o candidato, isoladamente, no mercado de votos para captá-los e com isso levar seu nome para o topo da lista.

Na trilha do modelo português, o sistema brasileiro, vetou em 2015, as contribuições de pessoas jurídicas, que inundavam as campanhas políticas, contudo, isso por

---

<sup>316</sup> KANAAN, Alice - Financiamento Público, Privado e Misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: **Temas de Direito Eleitoral no Século XXI**, p. 274.

si só não é garantia da invulnerabilidade<sup>317</sup>. Essas doações podem ingressar nas campanhas de forma oculta, ou dissimuladas, através de donativos dos sócios de pessoas jurídicas, dirigentes de grupos econômicos, ou outras formas de recursos não contabilizados.

Com inteira razão Kanaan (2012) não há uma fórmula jurídica mágica, com capacidade de coibir os abusos na captação e aplicação dos recursos financeiros no processo de escolha dos representantes em democracias representativas<sup>318</sup>.

### 2.2.3 Os sistemas partidários

O sistema partidário de Portugal e Brasil, assenta no fundamento constitucional do pluralismo partidário, elemento do princípio democrático nesses Estados. Porém, o processo democrático, pelas mais diversas razões, gerou sistemas partidários muito diferentes.

O Brasil tem um dos sistemas partidários mais fragmentados do mundo<sup>319</sup>. Atualmente conta com 24 partidos na Câmara dos Deputados, lembrando que da eleição de 2018 saíram 30 partidos com representação parlamentar.

Afigura-se o típico caso multipartidarismo extremo<sup>320</sup>. Nessa contagem estão inseridos todos os partidos que conseguiram, ao menos uma representação. “Se calcularmos o número de partido efetivo, com base em Laakso e Taagepera (1979), veremos que há atualmente, cerca de 13 partidos efetivos no Brasil, o que o torna o país mais fragmentado do mundo, segundo Gallagher (2016)”<sup>321</sup>.

Não é consensual entre os estudiosos do tema a real causa do problema, são citados inúmeros fatores. Silva Neto (2015), divide em três grupos.

Fatores políticos, fruto de uma sucessão de divisões das agremiações partidárias.

Fatores sociais, alta clivagem social.

Questões institucionais, o peculiar sistema proporcional de lista adotado pelo Brasil; possibilidade de migração de representantes para outros partidos e as coligações eleitorais para o parlamento, hodiernamente proscrita<sup>322</sup>.

As clivagens sociais, são espelho de uma sociedade plural, marcada por uma fragmentação cultural e heterogênea; o multipartidarismo brasileiro seria, então, uma

---

<sup>317</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *In. Direito Eleitoral Comparado - Apresentação Do Direito Eleitoral Brasileiro – Financiamento da Campanha, Cláusula de Barreira, Fidelidade Partidária e Reeleição*, p. 69.

<sup>318</sup> KANAAN, *op. cit.*, p. 274.

<sup>319</sup> BRAGA, Sergio, ROEDER, Karolina Mattos – *Partidos Políticos e Sistemas Partidários* p. 105.

<sup>320</sup> SILVA NETO, Mizael Borges da – *Adoção do sistema eleitoral misto alemão nas eleições dos deputados federais brasileiros: a questão da fragmentação do sistema partidário*, p. 114.

<sup>321</sup> BRAGA, *op. cit.*, p. 217.

<sup>322</sup> SILVA NETO, *op. cit.*, p. 114.

decorrência natural dessa realidade, e as agremiações surgiram para representar o parcelamento social que se faz presente no parlamento<sup>323</sup>.

Esse posicionamento é desacolhido pela maioria dos estudiosos, como revela Silva Neto (2015)<sup>324</sup>, ao argumento de que os partidos no Brasil não têm penetração social e não “parece estar estruturado a partir de um eleitorado cativo, cristalizado que é condição própria de um sistema partidário embasado em clivagens sociais”<sup>325</sup>.

Quanto às dissensões partidárias, que é, também, listada como causa da inflação partidária, não representa no Brasil, o afastamento de uma ideologia e assimilação de outra ideologia, mas fruto de estratégias políticas de um ou alguns integrantes da antiga legenda.

Os fatores institucionais, como fundo partidário, recursos públicos que alimentam os partidos; também, “norma regimentais que propiciam uma série de recursos materiais e de pessoal para o funcionamento parlamentar”<sup>326</sup>; o formato do sistema de lista (lista aleatória), com hierarquização mediante o escrutínio na pessoa do candidato, aliada a distritos de alta magnitude, e a possibilidade de coligações eleitorais, atualmente vedada para as eleições futuras.

A modalidade de escrutínio de lista, no Brasil, que impele à personalização do voto, por si só, não é o gerador da proliferação, pode ensejar a divisão partidária, pois remete ao jogo da política companheiros partidários, fato que colabora para as dissensões internas; Alie-se, também, os grandes distritos brasileiros; é sabido que distritos de grande magnitude pode abarcar mais tendências e ideologia sociais; junte-se, ainda, as coligações para eleições legislativas, que possibilitava os pequenos partidos vencer as barreiras dos quocientes eleitorais.

Dessarte, são múltiplos os fatores que levaram ao multipartidarismo brasileiro. Contrariamente ao que acontece no sistema brasileiro, o sistema partidário português não é fragmentado, ao contrário, um sistema concentrado em dois grandes partidos<sup>327</sup>, com formato de bipartidarismo, mais próximo dos sistemas de maiorias do que dos sistemas de democracias consensuais; e mais, a proporcionalidade é mais baixa em Portugal do que a dos países europeus<sup>328</sup>.

---

<sup>323</sup> SILVA NETO, *op. cit.*, p. 118.

<sup>324</sup> SILVA NETO, *op. cit.*, p. 118.

<sup>325</sup> REBELLO, 2012, p. 5 *apud* SILVA NETO, *op. cit.*, p. 119.

<sup>326</sup> SILVA NETO, *op. cit.*, p. 126.

<sup>327</sup> FREIRE, André - **Sistemas eleitorais e reformas políticas: Portugal em perspectiva comparada**, p. 4.

<sup>328</sup> FREIRE, *idem*, p. 7.

O ingresso de mais 3 partidos parlamentares na Assembleia da República decorrente da eleição de 2019, não muda em nada essa análise, os partidos novatos não trazem mais que 01(um) representante à casa, enquanto os dois maiores partidos PS e PSD somam mais de 80% dos representantes.

Após a transição constitucional do regime de exceção para a democracia, os partidos políticos de Portugal se saíram fortalecidos. Esse poder partidário se evidencia na influência que geram em várias instituições políticas do Estado. Dentre outros, podemos destacar os seguintes fatores: detém o monopólio da representação parlamentar controlando seu acesso através do sistema de lista inflexível; os partidos, através de seus representantes parlamentares, indicam membros do Conselho de Estado (art. 142º h, CRP), membros do Tribunal Constitucional (art. 222º, 1º ou I, CRP), membros do conselho superior da Magistratura (art. 218º, CRP);

Afirma Cruz (2017)<sup>329</sup> que, muitas vezes essas decisões são objeto das negociações das direções partidárias, o que exhibe, ainda mais, a força dos partidos.

Doutro lato, os deputados, em razão do sistema de listas hierarquizada pelo partido, se preocupam em agradar primeiro a direção da agremiação, só em segundo plano os eleitores, afastando-se destes, levando a uma quase completa anulação do papel do parlamentar que se vê manietado pela direção do partido<sup>330</sup>.

Para Cruz (2017) os partidos em Portugal, se fecham, tornando o ingresso em seus quadros assaz difíceis, pois depende da anuência da oligarquia que manda no partido, e muitas vezes esse ingresso se faz por via clientelista, por motivo de oportunismo e carreirismo pessoal, às vezes por favores políticos ou mesmo oportunidade de negócios<sup>331</sup>.

Em decorrência dessas portas fechadas, há uma propensão a criação de novas agremiações, embora não se tem logrado muito êxito nessa empreitada, o único que conseguiu sair-se bem foi bloco de esquerda que redundou, por se firmar como força partidária<sup>332</sup>.

No Brasil, como instituição da democracia representativa, os partidos detêm uma relativa força, as candidaturas a cargos eletivos só poderão ser viabilizadas por intermédio deles; além da obrigatoriedade da filiação partidária para se postular qualquer mandato eletivo (art. 14, § 3º, V. CF), os fundos públicos que irrigam as campanhas eleitorais, passam necessariamente pela administração dos partidos que deliberam como os recursos serão distribuídos.

---

<sup>329</sup> CRUZ, Manuel Braga da – **O sistema político português**, p. 49.

<sup>330</sup> FREIRE, *op. cit.*, p. 9.

<sup>331</sup> CRUZ, Manuel Braga da – **O sistema político português**, p. 49.

<sup>332</sup> *Idem, ibidem*.

Formam também verdadeiras oligarquias, o poder de mando no âmbito das agremiações, também, é centralizado.

Porém, quantos aos representantes eleitos, diferentemente do que acontece em Portugal, as agremiações tem pouco controle, embora debaixo de uma disciplina partidária, especialmente a fidelidade partidária incrustada na Constituição (art. 17, §1º, CF); só alguns partidos têm controle dessa influência sobre as decisões dos deputados, e, embora a mudança de partido não esteja ao alvedrio exclusivo do deputado, o sistema criou janelas em períodos pré-eleitorais que permitem sponte sua, a mudança de agremiação sem risco de perda do mandato.

Outro fator que acaba minando a coerção do partido sobre o representante eleito, tem a ver com a sistemática de voto de lista adotado (personalização em um nome da lista) é que, para conquista de mais votos, alguns partidos atraem para suas hostes, figuras públicas, que pela sua visibilidade social, acabam atraindo apoiadores para o partido e, assim, ajudando a eleger outros representantes partidários (puxador de votos), essas figuras, segundo Mendes (2018)<sup>333</sup>, possuem total independência em relação ao partido, e este não exerce qualquer poder de coerção sobre eles.

Para Cruz (2017)<sup>334</sup>, os partidos políticos em Portugal se afastaram da sociedade, deixando de traduzir clivagens sociais e ideológicas, mas não só houve uma diminuição do número de militante e simpatizantes, bem como decresceu o número de filiados. Há um evidente distanciamento do partido com a comunidade, na linha dos estudos da teoria do distanciamento desenvolvida por diversos autores como Manin, Katz, Dalton e outros, que evidencia a perda de capacidade dos partidos de motivar a população, em um incontestável esfacelamento da sua função representativa<sup>335</sup>.

No Brasil, os partidos experimentam igual fenômeno vivenciado pelos partidos portugueses, um crescente descrédito social, diminuição de filiados, militantes e simpatizantes. Acresça-se, ainda, o método do voto de lista adotado no Brasil, lista aleatória, que foca na pessoa do candidato para atrair voto para a agremiação, fomenta, assim, o protagonismo e personalismo do candidato.

“As pessoas votam de modo diferente, de uma eleição para outra, dependendo da personalidade dos candidatos. Cada vez mais os eleitores tendem a votar em uma pessoa, e

---

<sup>333</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *In. Direito Eleitoral Comparado - Apresentação Do Direito Eleitoral Brasileiro – Financiamento da Campanha, Cláusula de Barreira, Fidelidade Partidária e Reeleição*, p. 17.

<sup>334</sup> CRUZ, *op. cit.*, p. 50.

<sup>335</sup> GALVÃO, Débora Gomes - *Crise de representação dos partidos políticos no Brasil (2000 a 2015): uma perspectiva comparada*, p. 79.

não em um partido. Esse fenômeno assinala um afastamento do que se considerava como comportamento normal dos eleitores em uma democracia representativa, sugerindo uma crise de representação política”<sup>336</sup>.

Débora (2017) nos adverte que estudos contemporâneos indicam que os eleitores estão escolhendo seus candidatos na conformidade da necessidade momentânea e pela simpatia do momento, e mudam de preferência sem se importar com ideologias ou partidos<sup>337</sup>.

Isso é efeito de uma série de causas, entre elas está a aproximação e dependência dos partidos ao financiamento estatal, o que causa um enfraquecimento organizacional e defluxo na identidade partidária, diminuindo os laços do partido com os eleitores; surgimento de grupos de interesses (que substituem os partidos no poder de organização social) que atuam nas mídias eletrônicas, bem como, o refinamento e disponibilidade das informações das mídias instantâneas<sup>338</sup>.

Quanto as barreiras, em Portugal, o artigo 152º é expresso em vetar qualquer espécie de barreira à assunção de cargos Parlamentares.” É um corolário rigoroso do princípio da representação parlamentar”<sup>339</sup>.

Miranda (2007) adverte que em razão do número de “pequenos círculos” a eleger uma grande quantidade de deputados, acaba por constituir uma barreira à representação, chegando mesmo às vias da inconstitucionalidade (inconstitucionalidade deslizante)<sup>340</sup>.

Com efeito, distrito de magnitude pequena dificulta a assunção de vagas pelos pequenos partidos, afrontando o princípio constitucional da representação proporcional desenvolvido com esta finalidade.

O Brasil conviveu por muitos anos com uma cláusula de barreira construída pela sistemática da fórmula eleitoral adotada. Quociente de *Hare*; usava, pois, o quociente eleitoral, para barrar o ingresso de partidos que não o atingissem. A barreira, através dessa estratégia, foi suprimida pela Reforma Eleitoral de 2015. Entretanto, em 2017, a Emenda Constitucional 97/2017, levantou outra barreira, não excludente de representação, mas limitativa do funcionamento parlamentar e asfíxiante financeiro do partido que não suplante seus limites.

---

<sup>336</sup> GALVÃO, *op. cit.*, p. 76.

<sup>337</sup> GALVÃO, *op. cit.*, p. 77.

<sup>338</sup> GALVÃO, *op. cit.*, p. 82.

<sup>339</sup> MIRANDA, Jorge - **Manual de Direito Constitucional (tomo VIII)**, p. 225.

<sup>340</sup> *Idem.*

## CONCLUSÃO

O sistema eleitoral é um elemento do sistema político e desempenha uma missão relevante no estudo dos regimes democráticos, a escolha do princípio representativo e o seu desenho institucional, sem dúvida, se constituem numa das mais importantes decisões políticas do Estado, nada obstante, reconhecendo que o contexto se impõe como relevante, o traçado institucional é marco importante e indispensável para compreendê-lo.

Portugal e Brasil desfrutam, neste momento histórico, de uma democracia representativa regradada por constituições republicanas e democráticas no contexto de um estado de direito, que, por ser de direito é democrático. Democracias que estiveram sob estados de exceção faz poucas décadas, mas, embora sob regimes excepcionais, continuaram fazendo eleições, cuja legitimidade é amplamente contestada, porém, após a recuperação da soberania popular convocou-se o poder constituinte lá e cá, que ofertou ao povo de cá e lá, uma carta democrática, 1976 Portugal e 1988 Brasil. Os sistemas eleitorais assentados nestas cartas que o cotejamos para realização deste trabalho.

Concluimos que para a presidência da república, ambos os países fizeram assentar nas suas constituições o sistema eleitoral maioritário, na modalidade de maioria absoluta, para a escolha dessa representação, porém cada qual desfruta de peculiaridades. Portugal quis uma um processo de escolha apartidário para o cargo, afastou dos partidos políticos a apresentação de candidaturas e separou sua eleição das eleições parlamentares. O Brasil desenhou um modelo clássico, apresentação da candidatura monopolizada pelos partidos e eleição conjunta com o parlamento.

O desenho constitucional e a regulação infraconstitucional de ambos os países, atendem ao comando emergente dos princípios representativo e democrático, o processo é legitimador do representante escolhido. Por ser maioria absoluta, para sagrar-se vencedor o candidato terá que galgar mais da metade do colégio eleitoral presente, o resultado produz uma “legitimidade quantitativa maioritária”.

No parlamento, Assembleia da República em Portugal e Câmara dos Deputados, no Brasil, o sistema esculpido pelos constituintes para a eleição dos representantes para compor essas casas legislativas, foi o sistema proporcional, que pede que a representação seja direcionada para espelhar o pluralismo da sociedade. Embora, sob a mesma nomenclatura, os desenhos constitucionais e infraconstitucionais, guardam peculiaridades; a primeira que merece ser anotada é a fórmula matemática que opera a sistemática de entrega da

representação. Portugal constitucionalizou a fórmula de Victor Hondt, o Brasil não constitucionalizou fórmula e utiliza a de quociente *Hare*, cuja mecânica cobra duas operações.

No pertinente ao princípio da igualdade do voto, Portugal privilegiou o voto igual em detrimento da proporcionalidade, o Brasil rumou de forma diferente, mas essas diferenças não desnaturam o sistema nem fere o princípio democrático, nem lá, nem cá. Os sistemas proporcionais desenhados e operados é perfeitamente adequado ao princípio da participação das minorias no debate público, possibilitando a formação de parlamentos plurais.

Nos dois países os partidos políticos têm monopólio na operação das candidaturas por lista, na moldura infraconstitucional dessas listas, Portugal optou por uma lista inflexível, modalidade que o eleitor não pode modificar. O Brasil usa uma lista aleatória, cuja nota peculiar é a possibilidade do voto personalizada em um dos integrantes da lista.

Cláusulas de barreiras é expressamente proibida na Constituição Portuguesa. O Brasil engendrou, numa reforma constitucional de 2017, uma cláusula de desempenho.

Em Portugal o sistema partidário desfruta de estabilidade, enquanto o Brasil sofre de uma fragmentação.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E FONTES DOCUMENTAIS

### 5.1 FONTES DOCUMENTAIS

#### 5.1.1 Geral

##### a) Livro

CONSTITUIÇÃO da República Portuguesa: **Lei Constitucional nº 01/2005, de 12 de agosto**. 2ª ed. Reimp. Lisboa: Quid Juris sociedade editora, 2012. ISBN 978-972-724-586-4

##### b) *Internet*

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA de 1824 – **Constituição Política do Império do Brasil. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824**. [Em linha]. [Consult. 10 Out. 2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA de 1934 – **Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade [...]** [Em linha]. [Consult. 10 Set. 2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA de 1937.– **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 De Novembro De 1937: Leis Constitucionais**. [Em linha]. [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA de 1946 - **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 18 de setembro de 1946**. [Em linha]. [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA de 1967 – [Em linha]. [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA de 1988 – [Em linha]. [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA de 1891 – [Em linha]. [Consult. 18 Out. 2020]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>

CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA 1911 – [Em linha]. [Consult. 10 Out. 2020]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1911.pdf>

CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA de 1822 – [Em linha]. [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1822.pdf>

CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA de 1826 – [Em linha]. [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: <https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1533.pdf>

CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA de 1933 – [Em linha]. [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: [http://cadeiras.iscte-iul.pt/SDir/SDir\\_lk\\_Doc\\_ConstP\\_1933.pdf](http://cadeiras.iscte-iul.pt/SDir/SDir_lk_Doc_ConstP_1933.pdf)

CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA de 1838 – [Em linha]. [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: <https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1058.pdf>

CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA de 1976 (CRP) [Em linha]. [Consult. 10 Out. 2020]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

### **5.1.2 Específica**

DECLARAÇÃO Universal dos direitos Humanos – **Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948.** [Em linha].

[Consult. 10 Out. 2020]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

DECRETO n° 3997, de 30 de março de 1918. Portugal – [Em linha] [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: <http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2007/04/decreto-3997-1918.pdf>

DECRETO LEI 287/2008 [Em linha] – [Consult. 18 Out. 2020]. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?artigo\\_id=474A0019&nid=474&tabela=lei\\_velhas&pagina=1&ficha=1&so\\_miolo=&nversao=1](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=474A0019&nid=474&tabela=lei_velhas&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=1)

DECRETO LEI 7586/45 – **Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945.** [Em linha] [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm)

EMENDA CONSTITUCIONAL 22/82 – **Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal.** [Em linha]. [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc22-82.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc22-82.htm)

EMENDA CONSTITUCIONAL 25/85 – **Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório.** [Em linha]. [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc25-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc25-85.htm)

EMENDA CONSTITUCIONAL 97/ 2017 – **Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário [...]** [Em linha]. [Consult. 10 Set. 2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm)

LEI ELEITORAL PARA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (LEAR) – [Em linha]. [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: <http://www.cne.pt/content/lei-eleitoral-da-assembleia-da-republica>

LEI ELEITORAL DO PRESIDENTE DA REPUBLICA (LEPR) - Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de maio [Em linha]. [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: <http://www.cne.pt/content/lei-eleitoral-do-presidente-da-republica>

LEI 2137 de 46 de dezembro de 1968 – [Em linha]. [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: [https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/  
/asearch/256472/details/normal?serie=I&search=Pesquisar&ano=1968&perPage=100&ty pes=DR&\\_advancedPublicSearch\\_WAR\\_drefrontofficeportlet\\_dreId=69191](https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/?search=256472/details/normal?serie=I&search=Pesquisar&ano=1968&perPage=100&ty pes=DR&_advancedPublicSearch_WAR_drefrontofficeportlet_dreId=69191)

LEI 19/2003 – Financiamento de Partidos Políticos [Em linha]. [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=747&tabela=leis&ficha=1&pagina=1#:~:text=A%20presente%20lei%20regula%20o,pol%C3%ADticos%20e%20das%20campanhas%20eleitorais.&text=As%20fontes%20de%20financiamento%20da,privado%20e%20de%20subven%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%ABlicas.](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=747&tabela=leis&ficha=1&pagina=1#:~:text=A%20presente%20lei%20regula%20o,pol%C3%ADticos%20e%20das%20campanhas%20eleitorais.&text=As%20fontes%20de%20financiamento%20da,privado%20e%20de%20subven%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%ABlicas.)

LEI 64-O/2008 31 de dezembro – [Em linha]. [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/243747/details/normal?l=1>

LEI 1.164/1950 [Em linha] – [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm)

LEI COMPLEMENTAR 78/93 – **Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal** [Em linha]. [Consult. 05 Jul. 2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp78.htm)

LEI 13.165|2015 [Em linha] – **Altera as Leis n º 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais [...]**. [Consult. 10 Set. 2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm)

LEI 9504/97 [Em linha] – **Estabelece normas para as eleições.** [Consult. 10 Set. 2020].  
Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)

## 5.2 BIBLIOGRAFIA

### 5.2.1 Geral

#### a) Livro

ARAÚJO, Sergei Medeiros – **O Financiamento Público nas Eleições Brasileiras. Temas de Direito Eleitoral no Século XXI.** Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União-ESMU. 2012.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima – **Reforma Política no Brasil.** 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. ISBN 85-7041-536-2.

BRAGA, Sergio; ROEDER, Karolina Mattos – **Partidos Políticos e Sistemas Partidários.** Curitiba: InterSaberes, 2017. ISBN 978-85+5972-530-8

BRAGA, Claudio Mendonça – **Partidos Políticos e Federação.** São Paulo: Verbatim, 2012. ISBN 978-85-61996-69-7.

CINTRA, Antônio Octávio – **Sistema Eleitoral.** In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima – **Reforma Política no Brasil.** Belo Horizonte: Editora, UFMG, 2007. ISBN 85-7041-536-2.

DUVERGER, Maurice – **Os Partidos Políticos.** Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

DALLARI, A.A.; Et al – **Direito Eleitoral.** Belo Horizonte: Del Rey, 1996. ISBN 85-7308.

GOMES, Jairo José – **Direito Eleitoral.** 9ª ed. São Paulo: Altas, 2013. ISBN 978-85-224-7761-6.

MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional (tomo VIII)**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

MIRANDA, Jorge – **Direito Eleitoral**. Coimbra: Almerinda, 2018. ISBN 978-972-40-7568-6.

MARQUES, Fernando Pereira – **Introdução ao Estudo dos Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais**. 1ª ed. Lisboa: Âncora, 2016. ISBN 978-972-780-571-6

NICOLAU, Jairo – **Sistemas Eleitorais**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. ISBN 978-85-225-0986-7.

NOHLEN, Dieter – **Os Sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença**. Lisboa: Livros Horizonte, 2007. ISBN978-972-24.1506-4

OTERO, Paulo. – **Direito constitucional português: Identidade Constitucional**. Coimbra: Almedina, 2010. 167 p. ISBN 978-972-40-4149-0

PASQUINO, Gianfranco – **Curso de ciência política**. 2ª ed. Portugal: Pincípia, 2010. ISBN 978-989-8131-64-5

RAE, LIJPHART, *apud* SAMPAIO, Nuno – **O Sistema Eleitoral Português**. Lisboa: Alêtheia Editores, 2009. ISBN: 978-989-622-168

SARTORI, Giovanni – **Partidos e Sistemas Políticos: pensamento político**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

TAVARES, José Antônio Giusti – **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teorias, instituições, estratégias**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. ISBN 85-7316-005-5

b) *Internet*

SILVA, Virgílio Afonso da – **Partidos e Reforma Política**. Revista Brasileira de Direito Público. [Em linha]. Nº 11 (2005), p. 9-19. [Em linha]. [Consult. Ago. 2020]. Disponível em: [https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2005-RBDP11-Partidos\\_e\\_reforma.pdf](https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2005-RBDP11-Partidos_e_reforma.pdf)

### 5.2.2 Específica

a) Livro

CANOTILHO, J.J.G., *et al.* – **Comentários à Constituição do Brasil**. 1ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2013. ISBN 978-85-02-212-62-6.

CANOTILHO, J.J.G. *et al.* – **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. ISBN 978-85-53172-64-1.

CANOTILHO, J. J. G. – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, Gomes J. J.; MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**. Vol. II. 4. ed. Portugal: Editora Coimbra, 2010. ISBN 978-972-32-1839-8.

CRUZ, Manuel Braga da – **O sistema político português**. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2017.

GALVÃO, Débora Gomes – **Crise de representação dos partidos políticos no Brasil (2000 a 2015): uma perspectiva comparada**. Jundiaí/SP: Pacco Editorial, 2017. ISBN 978-85-8148-557-7.

KANAAN, Alice - **Financiamento Público, Privado e Misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo**. *In: Temas de Direito Eleitoral no Século XXI*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União-ESMU.2012

KIM, Richard Pae; NORONHA, João Otávio de – **Sistema Político E Sistema Eleitoral Brasileiro – Estudos em homenagem ao Ministro Dias Tofoli**. São Paulo: Atlas, 2016, ISBN 9788597008852

LJPHART, Arend – **Modelos de Democracia: Desempenho e padrão de governo em 36 países**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. ISBN 978-85-200-0570-5.

CARVALHO, Nelson Rojas de – **Representação política, sistemas eleitorais e partidários doutrina e prática**. In: LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de - **Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Rio Fund. Editora, IUPERJ, 1991. ISBN 85-85297-47-7.

MACHADO, Aline – **Alianças eleitorais: casamento com prazo de validade: o caso das coligações brasileiras**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018. ISBN 976-85-508-0262-6

MELLO, Marco Aurélio Mendes de Faria – **A inconstitucionalidade do Financiamento das Campanhas Eleitorais por Pessoas Jurídicas** In: **Direito Eleitoral Comparado**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. In. **Direito Eleitoral Comparado – Apresentação Do Direito Eleitoral Brasileiro – Financiamento da Campanha, Cláusula de Barreira, Fidelidade Partidária e Reeleição**. Belo Horizonte, Fórum, 2010.

MORAIS, Carlos Blanco de – **O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra, Edições Almedina, 2017.

MIRANDA, Jorge - **Direito eleitoral**. Coimbra: Grupo Almedina, 2018. ISBN – 978-972-40-7568-6.

MILL, Stuart – **O governo representativo**. São Paulo: Editora Escala, 2006.

OHMAN, Magnus – **Entendimento do Sistema de Financiamento Político. Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. 1.ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.



OTERO, Paulo – **Direito Constitucional Português: Organização do poder político**. Volume II. Edições Almedina, S/A, 2010. ISBN 978-972-40-4185-8.

REIS, Fábio Wanderley – Dilema da democracia no Brasil. *In*: AVELAR, lúcia; CINTRA, Antônio Octávio – **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.

SALGADO, Eneida Desiree – **Sistemas Eleitorais: experiências Iberoamericanas e características do modelo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 192 f. ISBN 978-85-7700-7.

SAMPAIO, Nuno – **O sistema eleitoral português: crônica de uma reforma adiada**. Lisboa: Alêtheia, 2009. ISBN 978-989-622-168-3.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da – **Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicada ao caso brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999. ISBN 85-7420-131-6

VARGAS, Alexis Galiás de Souza - **Princípios constitucionais de direito eleitoral**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

VIEIRA, Fabrícia Almeida – **Sistemas Eleitorais Comparados**. Curitiba: Inter Saberes 2018. ISBN 978-85-5972-688-2.

b) *Internet*

CINTRA, Antônio Octávio – **O sistema eleitoral Alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. [Em linha]. [Acesso em 30 de jan. de 2017]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/pdf/007234.pdf>

COSTA, Bruno Ferreira – **A Influência do Sistema Político e Eleitoral e do contexto Macroeconómico na Participação das Eleições Legislativas em Portugal e Espanha (2004-2011): Um contributo para o estudo da Democracia.** Lisboa: Universidade de Lisboa, 2014. XX f. Tese de Doutoramento em Ciências [Em linha]. [Acesso em 30 de jan. de 2017]. Disponível em: Sociais. [https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/8541/2/BRUNO%20COSTA%20\\_\\_TeseDefinitiva\\_doc.pdf](https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/8541/2/BRUNO%20COSTA%20__TeseDefinitiva_doc.pdf)

DANTAS, Silvanildo de Araújo – **Sistema Eleitoral Proporcional: uma proposta técnico política para o Brasil.** Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006. [Em linha]. [Acesso em 30 de jan. de 2017]. Disponível em: <ftp://ftp.ufrn.br/pub/biblioteca/ext/bdtd/SivanildoAD.pdf>

FRAQUEIRO, Jorge Manuel Afonso – **Sistema Político Português: Renovação ou estagnação dos seus principais actores no período da democracia 1974 – 2012.** Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia, 2014. Tese de Doutoramento em Ciências Políticas. [Em linha]. [Acesso em 30 de jan. de 2017]. Disponível em: <https://recil.grupolusofona.pt/handle/10437/6134>

FREIRE, André – **Sistemas eleitorais e reformas políticas: Portugal em perspectiva comparada.** [Em linha]. e-Pública, Lisboa, v. 2, n. 1, p. 01-28, jan. 2015. ISSN 2183-184x [Em linha]. [Consult em 10 mar 2020]. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2183-184X2015000100001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2015000100001&lng=pt&nrm=iso)

FUX, Luiz - **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.4650/DF-Distrito Federal.** [Em Linha]. BRASIL: Supremo Tribunal Federal Relator: Ministro Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 17 nov 2019. [Em linha]. [Consult em 10 mar 2020]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>

KALACHE, Kaliana Puppi – **Cláusula de desempenho para partidos políticos: avaliação de impacto legislativo da proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2016.** Brasília, 2016. [Em linha]. [Consult. 10 Set. 2020]. Disponível em:

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533917/TCC\\_Kaliana%20Puppi.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533917/TCC_Kaliana%20Puppi.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

MAINWARING, Scott – **Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa**. Estudos Eleitorais. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Nº 2 (Maio/Agosto 1997). Em linha]. [Consult. 10 Set. 2020]. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1119>

PONTES, Roberto Carlos Martins; HOLTHER, Leo Oliveira Van – **O sistema eleitoral alemão após a reforma de 2013 e a viabilidade de sua adoção no Brasil. 2015** Brasília: Câmara dos Deputados. [Em linha]. [Consult.09. Set. 2020]. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2015\\_1531-sistema-eleitoral-alemao-leo-van-holthe-e-roberto-pontes](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2015_1531-sistema-eleitoral-alemao-leo-van-holthe-e-roberto-pontes)

REYNOLDS, Andrew, et al. –**Concepção dos Sistemas Eleitorais: uma visão geral do novo guia do International IDEA- Instituto Internacional Para a Democracia e Assistência Eleitoral**. 2005 ISBN 91-85391-59X [Em linha]. [Consult. em 10 mar 2020]. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/electoral-system-design/concepcao-de-sistemas-eleitorais-uma-visao-geral-do-novo-guia-do-international-idea.pdf>

SALGADO, Eneida Desirre – **Princípios Constitucionais Estruturantes Do Direito Eleitoral**. Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito, Curso de Doutorado em Direito do Estado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. [Em linha]. [Consult. em 10 mar 2020]. Disponível em: [https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/22321/Tese\\_Eneida\\_Desiree\\_Salgado.pdf;jses](https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/22321/Tese_Eneida_Desiree_Salgado.pdf;jses)

SAMUELS, David Pork *apud* FUX, Luiz. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal – **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.4650/DF-Distrito Federal**. Relator: Ministro Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 17 nov 2019. [Em linha]. [Consult. em 10 mar 2020]. Disponível em: <

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf> >. Acesso em: 10 mar 2020.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira – **O Financiamento Público nas Eleições Brasileiras. Temas de Direito Eleitoral no Século XXI.** Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União- ESMU. 2012. [Em linha]. [Consult em 10 mar 2020]. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaBibliografia/anexo/Financiamento\\_campanha\\_eleitoral.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaBibliografia/anexo/Financiamento_campanha_eleitoral.pdf)

SILVA, Bruno Rangel Avelino da – **Sistemas Eleitorais e Partidários: Duverger, Sartori e Nohlen.** Revista *Ballot*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. v. 2, nº 1, 2016. (janeiro/abril 106) f. 136-157. [Em linha]. [Consult. Ago. 2020]. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2692>

SILVA, Virgílio Afonso da – **A inexistência de um sistema eleitoral misto e suas consequências na adoção do sistema alemão no Brasil.** *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* 23 (1998): 238-243. [Em linha]. [Consult. Ago. 2020]. Disponível em: [https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/1998-CDC23-Sistema\\_misto.pdf](https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/1998-CDC23-Sistema_misto.pdf)

SILVA NETO, Mizaél Borges da – **Adoção do sistema eleitoral misto alemão nas eleições dos deputados federais brasileiros: a questão da fragmentação do sistema partidário.** Dissertação de mestrado. Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.244 f. [Em linha]. [Consult. Ago. 2020]. Disponível em: [http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/27240/adocao\\_sistema\\_pdf](http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/27240/adocao_sistema_pdf).