



# **O SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO APÓS A REFORMA DE 2013 E A VIABILIDADE DE SUA ADOÇÃO NO BRASIL**

*Roberto Carlos Martins Pontes  
e Leo Oliveira van Holthe*

Consultores Legislativos da Área I  
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal,  
Direito Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário

**ESTUDO**

**ABRIL/2015**



Câmara dos Deputados  
Praça dos Três Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

## **SUMÁRIO**

1. Introdução.....	3
2. Regras para eleições dos deputados da Câmara Baixa alemã (Bundestag).....	4
2.1. Composição do Parlamento .....	5
2.2. Primeiro e segundo votos .....	5
2.3. Primeira distribuição.....	6
2.4. Segunda distribuição.....	9
3. Peso negativo do voto e a decisão do Tribunal Constitucional alemão de 2008 .....	16
4. A lei eleitoral de 2011, a decisão do Tribunal Constitucional de 2012 e a resposta legislativa de 2013: os mandatos adicionais e a prévia alocação das cadeiras em nível estadual .....	18
5. Mandatos excedentes.....	20
6. Cláusula de barreira.....	21
7. Conclusão.....	23
7.1. As possibilidades de adoção do modelo alemão no Brasil (Lei Ordinária ou Emenda à Constituição?).....	24
Referências bibliográficas.....	25

© 2015 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

## **O SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO APÓS A REFORMA DE 2013 E A VIABILIDADE DE SUA ADOÇÃO NO BRASIL**

*Roberto Carlos Martins Pontes  
e Leo Oliveira van Holthe*

### **1. INTRODUÇÃO**

---

O objetivo primordial deste estudo é apresentar as linhas gerais do sistema eleitoral alemão, incluídas as recentes alterações de 2013, e avaliar a possibilidade de sua adoção no Brasil, no contexto de uma Reforma Política.

Para tanto, sem qualquer pretensão de esgotamento do tema ou de explicitação de detalhes menores, a presente análise buscará a explanação das regras básicas de distribuição das cadeiras do Parlamento alemão, segundo a recente reforma eleitoral, datada de 3 de maio de 2013, que representa o último capítulo de um diálogo institucional travado entre o Parlamento e a Corte Constitucional da Alemanha nos últimos anos e que expôs as imperfeições (no tocante à garantia de proporcionalidade) do complexo sistema eleitoral desse País identificadas ao longo do tempo.

Inicialmente, é de se registrar que o sistema alemão, por um lado, é elogiado, diante da combinação:

a) do sistema eleitoral majoritário, que baseia a eleição de deputados em 299 pequenos distritos uninominais – a média atual gira em torno de um distrito para cada 250 mil habitantes –, os quais se propõem a garantir a proximidade dos deputados eleitos em relação à população desses distritos; e

b) do sistema eleitoral proporcional, baseado em listas preordenadas (fechadas) formadas pelos partidos políticos em cada um dos 16 estados-membros alemães (Länder) e cujo objetivo é o de garantir a proporcionalidade da representação de cada partido político no Parlamento alemão em relação à quantidade de votos que cada um deles efetivamente obtiver.

Não obstante, o sistema alemão tem recebido algumas críticas, em razão:

a) de alguns efeitos colaterais resultantes da própria complexidade de um sistema eleitoral misto que propõe a combinação de elementos proporcionais e majoritários, a exemplo do “peso negativo do voto”, fenômeno que foi declarado inconstitucional pelo Tribunal Constitucional alemão, conforme veremos em momento oportuno;

b) da perda de proporcionalidade da representação partidária causada por mecanismos como a “cláusula de barreira” e a técnica dos “mandatos excedentes”.

Esses dois últimos mecanismos merecerão nossa atenção especial, na medida em que, ao buscarem a governabilidade do sistema político (no caso da “cláusula de barreira”) ou o respeito ao caráter híbrido de um sistema que é metade distrital, metade proporcional (no caso dos “mandatos excedentes”), provocam inevitável perda de proporcionalidade, mas cujas críticas devem ser sopesadas com a própria essência de um sistema eleitoral misto e complexo.

Todas essas observações motivaram alterações recentes (em 03/05/2013) no sistema eleitoral alemão, as quais buscaram atenuar as imperfeições acima descritas. A título de exemplo, nas últimas eleições de setembro de 2013, a desproporcionalidade causada pelos “mandatos excedentes” foi corrigida por meio da criação de “mandatos adicionais”, o que será explicitado em momento adequado.

Não obstante, a desproporcionalidade do sistema alemão continua a ocorrer via cláusula de barreira. Nas últimas eleições de 2013, inclusive, uma taxa inédita e surpreendente de 15% dos votos válidos em toda a Alemanha foram simplesmente desconsiderados na distribuição das cadeiras do Parlamento (Bundestag), vez que foram dados a partidos políticos que não lograram alcançar a cláusula de desempenho. Tal situação provocou novos questionamentos quanto à legitimidade desse instituto no quadro eleitoral alemão atual.

Passemos, sem mais delongas, à exposição das características principais desse complexo sistema eleitoral.

## **2. REGRAS PARA ELEIÇÕES DOS DEPUTADOS DA CÂMARA BAIXA ALEMÃ (BUNDESTAG)**

---

No âmbito nacional, o Parlamento alemão é o Bundestag, o qual, entre outras funções, elege o Chanceler Federal, que representa o chefe do Governo da Alemanha. Registre-se ainda, no âmbito do Poder Legislativo nacional, a existência de uma segunda casa legislativa, que vem a ser o Conselho Federal (Bundesrat). Este último possui importância limitada, tendo em vista que apenas se manifesta nos projetos de lei relacionados com os interesses federativos (ex.: competências e finanças dos Länder). Considerando que o Bundesrat é formado por 69 representantes eleitos indiretamente pelos 16 governos estaduais, o presente estudo não se debruçará sobre as regras dessas indicações estaduais. Tampouco serão objeto de estudo as regras eleitorais dos deputados dos parlamentos dos estados-membros (Landtag) ou dos parlamentos municipais.

Com essas observações iniciais, passa-se à exposição das regras para as eleições do Bundestag, doravante referido como Parlamento Federal ou simplesmente Parlamento.

## **2.1. Composição do Parlamento**

Nos termos da Seção 1 da Lei Eleitoral Federal (LEF), o Parlamento alemão é composto, no mínimo, de 598 membros, sendo que este número está sujeito a acréscimos, resultantes da criação de cadeiras ou “mandatos excedentes” e, a partir das alterações eleitorais de 2013, de cadeiras ou “mandatos adicionais”, conforme será exposto em breve.

Dessas 598 cadeiras iniciais, metade (299) é eleita segundo o sistema eleitoral majoritário uninominal, i.e., cada estado-membro alemão é dividido em pequenos distritos (como já dito, com uma população média de 250 mil habitantes). Cada partido político concorre com um único candidato em cada distrito e o mais votado (a partir do princípio da maioria simples) é eleito.

As outras 299 cadeiras do Parlamento são eleitas segundo o sistema eleitoral proporcional em listas fechadas apresentadas por cada partido político em âmbito estadual. Observe-se que a circunscrição eleitoral das 299 cadeiras proporcionais é o estado-membro (e não o distrito), razão pela qual cada partido político apresenta uma única lista partidária em cada estado e a quantidade de cadeiras a que o partido tem direito no estado é calculado com base na quantidade de votos que ele tenha obtido nessa mesma circunscrição eleitoral.

Registre-se, por oportuno, que esses dois sistemas não são tratados de maneira isolada e autônoma, pois o cálculo das cadeiras submetidas ao sistema eleitoral proporcional, conforme veremos em breve, sofre interferência direta das eleições distritais, o que aumenta a complexidade do sistema e provoca a existência dos mandatos excedentes.

## **2.2. Primeiro e segundo votos**

Nos termos da Seção 4 da Lei Eleitoral Federal (LEF), cada eleitor alemão tem direito a um 1º e a um 2º voto, da seguinte forma:

a) O 1º voto do eleitor é concedido diretamente para um candidato de um dos 299 pequenos distritos eleitorais. Neste caso, cada partido político apresenta um único candidato por distrito e aquele que obtiver mais votos nessa circunscrição eleitoral é considerado eleito (exigida apenas a maioria simples). Portanto, podemos concluir que cerca de metade dos deputados do Bundestag é eleita em pequenos distritos uninominais (i.e., cada distrito tem direito a um único representante político), pelo critério majoritário da maioria simples e pelo voto personalizado (voto no candidato).

Registre-se que o número de distritos em cada estado-membro é calculado da seguinte forma: inicialmente, o número total de cadeiras do Parlamento (598) é dividido entre os 16 estados-membros, proporcionalmente às suas populações. Feito esse cálculo, metade das cadeiras é destinada aos distritos e a outra metade, à lista partidária estadual. Calculado quantos distritos cada estado tem direito, é feita agora a divisão intraestadual, de modo que

nenhum distrito varie mais de 15% da média da população dessas pequenas circunscrições eleitorais.

b) O 2º voto do eleitor é concedido, não para um candidato, mas para um partido político, o qual organiza a sua lista fechada no âmbito de cada um dos 16 estados, com os candidatos apresentados ao eleitor na sequência em que deverão ser eleitos.

A quantidade de cadeiras obtidas por cada partido no 1º voto não é difícil de calcular, pois o candidato mais votado de cada distrito tem a sua eleição garantida.

Por sua vez, o cálculo das cadeiras obtidas por cada partido político segundo o sistema eleitoral proporcional submete-se a um complexo sistema de regras, que abrange uma distribuição realizada em duas etapas, a que chamaremos de primeira e segunda distribuição e que, como já adiantado, sofre influência direta das eleições submetidas ao sistema eleitoral distrital do 1º voto. Vejamos como ocorre esse cálculo.

### **2.3. Primeira distribuição**

No âmbito da primeira distribuição, as 598 cadeiras do Bundestag devem ser distribuídas aos estados (Länder) proporcionalmente às suas populações. Dessas cadeiras a que cada estado-membro tem direito, são deduzidos os mandatos distritais eventualmente obtidos por candidatos avulsos ou vinculados a partidos que não alcançaram a cláusula de barreira. As cadeiras remanescentes de cada estado são, então, distribuídas a cada partido político, proporcionalmente aos segundos votos por ele obtidos no âmbito desse mesmo estado.

Para uma melhor compreensão da matéria, cumpre-nos destacar três observações preliminares.

Em primeiro lugar, até as eleições parlamentares de 2009, o cálculo da distribuição de cadeiras do Parlamento era feito de “cima pra baixo”, i.e., do nível nacional para o local. Nesse sentido, a soma dos segundos votos obtidos por determinado partido político em todos os estados-membros eram comparados com a soma dos segundos votos de todos os partidos políticos também em âmbito nacional, para se calcular o quantitativo total de cadeiras a que esse partido faria jus no Parlamento alemão. Feito esse cálculo, ocorria uma subdivisão interna das cadeiras do partido entre as listas estaduais proporcionalmente à quantidade de segundos votos que cada lista recebera, a fim de se determinar o quantitativo de cadeiras que seria entregue à lista partidária de cada estado-membro.

A partir das eleições de 2013, a primeira distribuição ocorre exclusivamente no nível estadual, pois as 598 cadeiras são inicialmente divididas entre os Länder proporcionalmente às suas populações, sendo que as cadeiras a que o estado faz jus são então distribuídas a cada partido político de acordo com os segundos votos que cada um deles obtiver no âmbito do estado-membro, sem nenhuma interferência, nesse momento, do quantitativo nacional dos segundos votos de cada agremiação.

Em segundo lugar, é importante destacar que a proporcionalidade dos segundos votos calcula, em verdade, a distribuição aos partidos políticos de todas as cadeiras parlamentares destinadas a um estado-membro, inclusive as cadeiras submetidas à eleição distrital (as cadeiras distritais), pois os sistemas eleitorais majoritário e proporcional na Alemanha não operam isoladamente, mas de modo interdependente, como ainda teremos oportunidade de compreender melhor.

Por enquanto, entendamos que os segundos votos obtidos por cada partido político no âmbito de um estado-membro são utilizados para calcular a distribuição de todas as cadeiras daquele estado no Bundestag, inclusive as cadeiras submetidas à eleição distrital.

Em terceiro lugar, ainda a título de observação inicial, para participar da distribuição das cadeiras do Bundestag pelo cálculo proporcional, apenas são considerados os partidos que ultrapassam a cláusula de barreira (a saber: um mínimo de 5% dos segundos votos válidos em nível nacional ou a conquista de pelo menos 3 mandatos majoritários em qualquer dos distritos da Alemanha).

Essa regra apresenta profundo impacto na distribuição das cadeiras do Bundestag. Nas eleições de setembro de 2013, dos 34 partidos políticos que participaram do pleito, 29 não alcançaram a cláusula de barreira. Em consequência, apenas 5 partidos (CDU, SPD, CSU, o Partido Verde e “A Esquerda”) participaram da distribuição de cadeiras do Parlamento alemão.

Feitas essas considerações iniciais, a fim de facilitar a compreensão dessa primeira distribuição de cadeiras do Bundestag, trabalharemos com o exemplo das últimas eleições parlamentares, ocorridas em setembro de 2013, em relação ao estado alemão de Brandenburg.

Assim, nas eleições de 2013, em um primeiro momento, foram destinadas para o estado de Brandenburg 19 das 598 cadeiras do Parlamento, considerando-se o tamanho da população desse estado-membro. Dessas 19 cadeiras, 10 destinaram-se às eleições majoritárias em 10 distritos ao longo do estado de Brandenburg (i.e., temos 10 cadeiras distritais e 9 proporcionais). Como apenas devem ser considerados, na distribuição das cadeiras do Parlamento, os segundos votos dados aos 5 partidos políticos que atingiram a cláusula de barreira nas eleições de 2013 (a saber: CDU, SPD, Partido Verde, Partido “A Esquerda” e CSU), o resultado dos segundos votos entre essas 5 agremiações (além do resultado dos primeiros votos dados nas eleições majoritárias) no estado de Brandenburg, pode ser resumido da seguinte forma:

Partido político	Fração dos 2 <sup>os</sup> votos obtidos no âmbito do estado	Cadeiras a que o partido tem direito pelo cálculo proporcional dos 2 <sup>os</sup> votos	Mandatos distritais conquistados pelo 1 <sup>o</sup> voto
CDU	40,8%	8	9
SPD	27,3%	5	1
CSU <sup>1</sup>	0%	0	0
Partido Verde	5,6%	1	0
Partido “A Esquerda”	26,3%	5	0
Total	100%	19	10

Observe-se, na tabela acima, que:

a) os segundos votos considerados são apenas aqueles concedidos no âmbito do estado-membro, sem qualquer interferência, por enquanto, da contagem nacional dos segundos votos de cada partido político;

b) a proporcionalidade dos segundos votos foi utilizada para calcular a distribuição de todas as 19 cadeiras estaduais (e não apenas das 9 cadeiras proporcionais), evidenciando que os sistemas eleitorais majoritário e proporcional, na Alemanha, são considerados de modo interdependente (com prevalência do proporcional), o que será reforçado pela explicação contida no próximo parágrafo.

Seguindo com as regras da primeira distribuição, o número de cadeiras a que o partido faz jus no âmbito do estado, a partir da proporcionalidade dos seus segundos votos (vide a terceira coluna da tabela), é comparado com o número de mandatos diretos por ele obtidos nos distritos do mesmo estado, no âmbito do 1o voto (vide a quarta coluna da tabela). Se um partido político tiver conquistado um número maior de mandatos distritais em relação à quantidade de cadeiras a que faria jus a partir do cálculo proporcional dos seus segundos votos no âmbito do estado, ele tem direito a reter o número de cadeiras equivalente a essa diferença (considerando-se que os candidatos eleitos nos distritos têm automaticamente a garantia de uma cadeira no Bundestag), na forma de mandatos excedentes, que, por sua vez, provocam o aumento do número inicial de 598 membros do Parlamento.

<sup>1</sup> Conforme veremos adiante, a CSU é um partido que apenas concorre no estado-membro da Bavária, daí não ter recebido qualquer voto no estado de Brandenburg.



No exemplo acima, a CDU conquistou 9 distritos em Brandenburg, mas, pelo cálculo da proporcionalidade, teria direito a apenas 8, das 19 cadeiras estaduais. Nesse caso, a CDU conquistou um mandato excedente e tem direito, portanto, a 9 cadeiras parlamentares por esse estado-membro.

Em conclusão, na primeira distribuição, são determinadas quantas cadeiras cada partido tem direito a preencher por estado-membro. Para tanto, fixadas quantas cadeiras o partido faz jus naquele estado pelo cálculo proporcional dos segundos votos por ele obtidos nessa circunscrição eleitoral e o número de mandatos distritais conquistados nesse território, o maior desses dois números reflete a representação a que o partido tem direito em dado estado-membro. Conforme dito, se o número de mandatos distritais superar o quantitativo de cadeiras a que o Partido teria direito no mesmo estado pelo cálculo proporcional dos segundos votos, são criados mandatos excedentes, os quais provocam o aumento do número inicial de 598 cadeiras no Parlamento alemão.

Somados os quantitativos de cadeiras que cada partido conquista em cada um dos 16 Länder, inclusive o total de mandatos excedentes criados, chega-se ao número de cadeiras obtidas por cada partido político em âmbito nacional.

Dando sequência ao exemplo utilizado neste estudo (a partir de agora, não mais focado no estado de Brandenburg), na primeira distribuição das eleições alemãs de 2013, totalizando os cálculos dos 16 estados-membros:

- A CDU conquistou 4 mandatos excedentes e passou de 238 para 242 cadeiras no Parlamento;
- O SPD não ganhou mandatos excedentes e ficou com 183 representantes;
- A CSU, “A Esquerda” e o Partido Verde igualmente não conquistaram mandatos excedentes e totalizaram, respectivamente, 56, 60 e 61 cadeiras parlamentares.

Os 4 mandatos excedentes da CDU aumentaram o número de membros do Bundestag para 602 (598 + 4).

#### **2.4. Segunda distribuição**

Para que ocorra a segunda distribuição, em primeiro lugar, ocorre um novo redimensionamento do número total de membros do Bundestag, pois, posteriormente à definição das cadeiras excedentes, são criadas “cadeiras adicionais de balanceamento ou de ajustamento”, com o objetivo de que cada partido político, depois de todos os cálculos, tenha um número de cadeiras no Bundestag exatamente proporcional à quantidade de segundos votos obtidos nacionalmente, i.e., em toda a Alemanha.

As cadeiras adicionais representam, portanto, o mecanismo introduzido nas eleições de setembro de 2013 (a partir da alteração da LEF ocorrida em maio de 2013) que busca compensar a quebra da proporcionalidade causada:

a) pelos mandatos excedentes, tendo em vista que, a fim de preservar os mandatos distritais conquistados no âmbito do estado-membro, os mandatos excedentes criam uma sobre-representação, ao aumentarem o número de cadeiras parlamentares a que o partido faz jus com base exclusivamente na proporcionalidade dos seus segundos votos obtidos nesse mesmo estado;

b) pela distorção que a proporcionalidade dos segundos votos calculada exclusivamente no âmbito dos estados-membros pode trazer (inclusive lembrando que o voto na Alemanha é facultativo, resultando em variações de comparecimento eleitoral entre os estados-membros), quando levada para o âmbito nacional.

Quanto a este segundo aspecto, destaque-se que a segunda distribuição leva em conta os segundos votos conquistados pelos partidos, não mais em âmbito estadual, mas nacional. Assim, os mandatos adicionais representam um mecanismo compensatório, tanto em relação aos mandatos excedentes, quanto em relação às distorções causadas pelo caráter estadual da primeira distribuição, que objetiva garantir que, ao final, cada partido político possua o número de cadeiras no Bundestag exatamente proporcional à quantidade de segundos votos obtidos nacionalmente .

Antes de darmos sequência ao exemplo das eleições de 2013, cabe aqui uma observação. A CSU (União Social-Cristã) é um partido autônomo, mas historicamente irmanado à CDU (União Democrata-Cristã), que atua em um único estado-membro alemão: a Bavária . Tanto é assim que a CDU concorre nas eleições parlamentares em todos os estados-membros da Alemanha com a exceção da Bavária, a fim de respeitar o reduto da CSU.

Pois bem, nas eleições de 2013, das 92 cadeiras destinadas à Bavária, a partir do tamanho de sua população, a CSU conquistou 56 cadeiras, equivalentes a 60,5% de todos os segundos votos concedidos no âmbito daquele estado-membro. Relembrando que a primeira distribuição tinha fixado o número de 602 cadeiras no Bundestag (598 iniciais + 4 mandatos excedentes da CDU), 56 mandatos equivalem a 9,3% das 602 cadeiras.

Por outro lado, jogando os segundos votos obtidos pela CSU no estado da Bavária (a saber: 3.243.569) para o plano nacional (que computou o total de 36.867.417 segundos votos, já ignorados aqueles atribuídos a partidos que não alcançaram a cláusula de barreira), os segundos votos da CSU nacionalmente equivalem a apenas 8,8% do total dos segundos votos contra uma representação de 9,3% do Parlamento (i.e., 56 das 602 cadeiras).

A consequência prática desses números é que, nas eleições de 2013, os quatro mandatos excedentes da CDU sequer influenciaram a criação dos 29 mandatos adicionais que foram necessários para garantir que cada partido político obtivesse o número de cadeiras parlamentares exatamente proporcional à quantidade de segundos votos obtidos nacionalmente. A sobre-representação da CSU representou a causa exclusiva desses mandatos adicionais. Isso evidencia que, se a intenção do legislador alemão da reforma de maio de 2013, ao criar os mandatos adicionais, era compensar a quebra de proporcionalidade causada pelos mandatos excedentes (repita-se: em resposta a uma decisão do Tribunal Constitucional alemão de 2012), a criação de uma primeira distribuição das cadeiras em âmbito estadual com base nas populações dos estados-membros associada à exigência, em uma segunda distribuição, de proporcionalidade das cadeiras parlamentares com os segundos votos dos partidos políticos em âmbito nacional, revelaram um efeito indesejado da reforma eleitoral alemã de 2013, consistente em um possível aumento exacerbado do número de cadeiras iniciais do Bundestag.

Voltemos ao exemplo utilizado nesse estudo, em relação às eleições alemãs de 2013. Após o redimensionamento do Bundestag pela via dos mandatos adicionais, o Parlamento ficou com 631 membros (598 + 4 mandatos excedentes + 29 mandatos adicionais), 33 a mais do que as iniciais 598 cadeiras, distribuídos da seguinte forma:

- CDU: 255 cadeiras (238 + 4 mandatos excedentes + 13 mandatos adicionais);
- SPD: 193 cadeiras (183 + 10 mandatos adicionais);
- “A Esquerda”: 64 cadeiras (60 + 4 mandatos adicionais);
- Partido Verde: 63 cadeiras (61 + 2 mandatos adicionais);
- CSU: 56 cadeiras (nenhum mandato excedente ou adicional).

Dando sequência à segunda distribuição, feito o redimensionamento pela via dos mandatos adicionais e fixado o número definitivo de cadeiras a que cada partido faz jus nacionalmente no Bundestag, dentro de cada agremiação, o número de cadeiras a ser entregue ao partido no âmbito de cada estado-membro é calculado pela proporção dos seus segundos votos conquistados em cada circunscrição estadual em relação à soma dos segundos votos que o partido conquistou em toda a Alemanha, respeitado apenas o número mínimo de distritos conquistados em cada estado.

Nesse ponto, observe-se que:

a) na primeira distribuição, o cálculo das cadeiras a serem entregues a um partido no âmbito de um estado-membro levava em conta, primeiro, a população desse estado e, depois, a proporção dos segundos votos obtidos pelo partido no estado em relação aos segundos votos concedidos aos demais partidos no âmbito desse mesmo estado-membro (sempre

respeitado o número mínimo de mandatos distritais conquistados pelo partido na circunscrição estadual);

b) na segunda distribuição, após os redimensionamentos do número de membros do Bundestag e a fixação do número definitivo de mandatos a que cada partido político faz jus nacionalmente, o cálculo das cadeiras a serem entregues a um partido no âmbito de um estado-membro leva em conta a proporção dos segundos votos conquistados pelo partido no âmbito do estado em relação à soma dos segundos votos que o partido conquistou em toda a Alemanha (respeitado igualmente o número mínimo de distritos conquistados pelo partido na circunscrição estadual).

Na prática, essa segunda distribuição funciona da seguinte forma: feito o supracitado cálculo proporcional intrapartidário entre os segundos votos obtidos pelo partido no âmbito do estado em relação à soma dos segundos votos que o partido conquistou em toda a Alemanha e, constatado que, em algum(ns) estado(s), os mandatos distritais superam o número de cadeiras a ser entregue pelo cálculo proporcional, os mandatos distritais são respeitados (considerando-se que os candidatos eleitos nas eleições distritais estão sempre e automaticamente garantidos no Bundestag), o que gera a necessidade de compensação com a perda do número de cadeiras a ser entregue ao mesmo partido nos demais estados-membros em que essa situação não ocorre.

Note-se que o número total de mandatos do partido em âmbito nacional, nessa segunda distribuição, já foi fixado de modo definitivo e não admite novas alterações, razão pela qual o eventual excesso de mandatos distritais de um partido num estado em relação ao número de cadeiras a lhe ser entregue pelo cálculo proporcional não gerará novos acréscimos do número de membros do Bundestag, mas a compensação desses mandatos distritais excedentes com a perda do número de cadeiras a ser entregue ao mesmo partido nos demais estados-membros em que essa situação não ocorre.

Vejam, pela última vez, o exemplo das eleições alemãs de 2013. Após o redimensionamento do Bundestag pela via das cadeiras adicionais, a CDU teve direito a 255 cadeiras parlamentares. Fazendo a distribuição desses mandatos, a partir da proporcionalidade dos segundos votos conquistados pela CDU no âmbito de cada estado-membro em relação à soma dos segundos votos que a CDU obteve em toda a Alemanha, teríamos a seguinte distribuição, sendo que, na terceira coluna, foram registrados os mandatos distritais que a CDU conquistou em cada um dos 16 Länder:

Estado-membro	Número de mandatos que a CDU tem direito pelo cálculo proporcional	Número de mandatos distritais que a CDU conquistou no estado
1. Baden-Württemberg	44	38
2. Bavaria	0	0
3. Berlin	9	5
4. Brandenburg	8	9
5. Bremen	2	0
6. Hamburg	5	1
7. Hesse	21	17
8. Lower Saxony	31	17
9. Mecklenburg-Vorpommern	6	6
10. North Rhine-Westphalia	65	37
11. Rhineland-Palatinate	16	14
12. Saarland	4	14
13. Saxony	17	16
14. Saxony-Anhalt	8	9
15. Schleswig-Holstein	11	9
16. Thuringia	8	9
Total	255	191

Observe-se que, nos estados de Brandenburg, Saxony-Anhalt e Thuringia, apesar de a CDU, a partir do cálculo da proporcionalidade, somente ter direito a 8 cadeiras, esse partido conquistou 9 mandatos distritais em cada uma dessas circunscrições eleitorais.

Diante dessa realidade e considerando-se o incondicional respeito aos mandatos distritais conquistados, a CDU teve direito a 9 (e não 8) cadeiras em cada um dos referidos Länder, o que provocou a necessidade de compensar esses 3 mandatos a mais com a perda de 3 cadeiras em outros estados. Como consequência, em um cálculo final de proporcionalidade, em Baden-Württemberg, a CDU perdeu uma cadeira e passou de 44 para 43, e, em North Rhine-Westphalia, a CDU perdeu dois mandatos, passando de 65 para 63.

Reitere-se, portanto, que, após o redimensionamento do Bundestag pela via dos mandatos adicionais, o número de mandatos de um partido em âmbito nacional não admite novas alterações, razão pela qual o eventual excesso de mandatos distritais de um partido num estado em relação ao número de cadeiras a lhe ser entregue pelo cálculo proporcional não gera novos acréscimos do número de membros do Parlamento, mas a compensação desses mandatos distritais excedentes com a perda do número de cadeiras a ser entregue ao mesmo partido nos demais estados-membros em que essa situação não ocorre.

Realizados esses cálculos no âmbito de todos os partidos políticos, tem-se a distribuição definitiva das cadeiras do Bundestag entre as agremiações partidárias e, dentro de cada uma delas, a distribuição das cadeiras partidárias ao longo dos estados-membros alemães.

Acreditamos ter apresentado as linhas gerais da distribuição de cadeiras do Parlamento alemão. Observe-se que não adentramos em detalhes ou pormenores desses cálculos (a exemplo da utilização do método Sainte-Laguë/Schepers para a efetivação dessa distribuição, inclusive para o cálculo das sobras), por se considerar que esse nível de detalhamento ultrapassa o objeto primordial de interesse do presente estudo.

Por fim, seguem algumas considerações acerca dos efeitos práticos desse complexo sistema eleitoral alemão:

a) O número total de deputados do parlamento (e, conseqüentemente, o número de deputados por estado-membro) não é fixo, em razão:

a.1) da criação de mandatos excedentes e de mandatos adicionais;

a.2) da segunda distribuição, que, ao refazer o cálculo da divisão das cadeiras entre os partidos políticos e, dentro de cada partido, entre as suas listas estaduais, provoca variações (para mais ou para menos) do número inicial de mandatos por estado-membro, calculado, na primeira distribuição, a partir do tamanho de sua população.

A título de exemplo, nas eleições de 2013, o Estado da Bavária possuía inicialmente 92 representantes no Bundestag, considerando-se o tamanho de sua população, porém, ao final da segunda distribuição, ficou com 91 deputados. O Estado de North Rhine-Westphalia, por outro lado, iniciou a primeira distribuição com 128 representantes e contou, ao final, com 138 deputados no Parlamento.

Essa variação do número total de deputados do Parlamento alemão, conforme já demonstrado neste estudo, decorre diretamente da opção pelo tratamento interdependente dos sistemas eleitorais majoritário e proporcional, na medida em que os mandatos excedentes são criados exatamente para garantir os mandatos distritais conquistados, quando a proporcionalidade dos segundos votos não é suficiente para lhes assegurar a eleição, enquanto os mandatos adicionais existem, em alguma medida, para compensar a sobre-representação criada por aqueles.

É verdade que o tratamento interdependente entre os sistemas proporcional e majoritário não necessariamente acarreta variações no número de membros do parlamento, se houver a adoção de um sistema de compensação, à semelhança do que ocorre ao final da segunda distribuição do sistema alemão, em que os mandatos distritais garantidos em determinados estados são compensados com a perda de representação nas listas proporcionais dos demais estados-membros.

De qualquer modo, destacamos a necessidade de os parlamentares brasileiros refletirem sobre a importação da opção alemã por um tratamento interdependente entre os sistemas majoritário e proporcional, bem como por um parlamento com representação (total e por estado-membro) variável e as possíveis confusões que isso pode gerar no eleitorado nacional.

b) O candidato que conquista o mandato por um distrito uninominal é considerado imediato e automaticamente eleito, sendo que os candidatos da lista partidária estadual apenas o são residualmente. Mais uma vez, como o cálculo da proporcionalidade dos segundos votos quantifica o total de cadeiras a que o partido faz jus no estado-membro e, desse total, são deduzidos os mandatos distritais conquistados na mesma circunscrição, se um partido conquista mais mandatos distritais do que lhe garante a proporção dos segundos votos por ele obtidos no âmbito do estado, nenhum candidato estritamente da lista partidária é eleito. Por outro lado, se o inverso ocorre, os mandatos distritais continuam garantidos e apenas as vagas remanescentes são preenchidas pelos nomes constantes da lista partidária .

Sobre esse ponto, alertamos os nobres parlamentares brasileiros que, se opção semelhante for adotada no Brasil, os partidos políticos maiores, que certamente concentrarão as cadeiras conquistadas pelas eleições majoritárias, terão poucos representantes oriundos das listas partidárias e mais políticos eleitos pelos distritos. Já os partidos políticos menores, com poucos mandatos distritais, terão suas cadeiras ocupadas, em sua grande maioria, pelos candidatos proporcionais.

c) Finalmente, em termos de comportamento do voto do eleitor na Alemanha, José Antônio Giusti Tavares , defende que, em razão do sistema eleitoral adotado nesse País:

c.1) evitando desperdiçar os seus primeiros votos, os eleitores dos pequenos partidos tendem a dar o seu voto distrital ao candidato de um dentre os dois maiores partidos políticos da Alemanha (a saber: CDU e SPD), aquele com maior afinidade programática ou ideológica com o seu próprio partido;

c.2) inversamente, antecipando a estratégia de coalizão parlamentar, os eleitores dos dois maiores partidos tendem a atribuir os seus segundos votos aos partidos menores mais afins (principalmente se o eleitor considerar que o seu partido conquistará muitas cadeiras distritais no âmbito do estado-membro, dispensando uma grande proporção de segundos votos). Nesses casos, o eleitor dos dois maiores partidos decide o seu segundo voto, proporcional, de acordo com a lógica bipartidária do primeiro voto, sendo que o segundo voto acaba representando uma segunda preferência;

c.3) como resultado das duas tendências anteriores, as cadeiras distritais concentram-se em grande medida nos dois maiores partidos (CDU e SPD) e a eleição das demais agremiações passa a depender dos segundos votos.

A partir dessa realidade, os dois principais partidos da Alemanha levam a grande maioria dos mandatos distritais e, por conseguinte, quase todos os mandatos excedentes. Os partidos menores que conseguem ultrapassar a cláusula de barreira sobrevivem, na prática, da proporção dos seus segundos votos e, posteriormente, da concessão de mandatos adicionais.

c.4) os candidatos eleitos pelas listas proporcionais tendem a comportar-se, no Bundestag, como se tivessem sido eleitos pelos distritos cujos primeiros votos desejam conquistar na próxima eleição;

c.5) ao eleger os seus candidatos ao Bundestag, muitos eleitores na realidade votam num ou noutro dentre dois candidatos a Chanceler Federal: o que significa que, no parlamentarismo Alemão, a constituição do governo é tão plebiscitária quanto em um presidencialismo.

### **3. PESO NEGATIVO DO VOTO E A DECISÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ALEMÃO DE 2008**

---

Em 03.07.2008, o Tribunal Constitucional alemão declarou a inconstitucionalidade de um efeito colateral provocado pela forma como, à época, se calculava a distribuição das cadeiras do Bundestag denominado “peso negativo do voto”. Por esse efeito, paradoxalmente o aumento do número de segundos votos obtidos por um partido poderia resultar na perda de mandatos políticos, ao passo que a redução desse mesmo número poderia resultar em eventual acréscimo de representação.

Expliquemos como ocorria o peso negativo do voto. À época, a soma dos segundos votos obtidos por um partido político em todos os estados-membros eram comparados com a soma total dos segundos votos de todos os partidos políticos em âmbito nacional, para se calcular o quantitativo de cadeiras a que o partido faria jus no Parlamento alemão. Feito esse cálculo nacional, ocorria uma subdivisão interna das cadeiras do partido entre as listas partidárias estaduais proporcionalmente à quantidade de segundos votos que cada lista recebeu. Chegando-se ao quantitativo de cadeiras a ser entregue à lista partidária de cada estado-membro, esse número era comparado com os mandatos distritais conquistados pelo partido nos respectivos estados, sendo que, havendo a conquista de mais mandatos distritais em relação à quantidade de cadeiras a que o partido faria jus segundo a proporção dos segundos votos, eram criados mandatos excedentes.



O peso negativo do voto ocorria quando um partido conquistava mandatos excedentes no âmbito de um estado-membro, pois, ao conquistar um número elevado de mandatos distritais em dado estado, poderia ser vantajoso ao partido receber menos segundos votos nessa mesma circunscrição, se isso não diminuísse o número de mandatos a que o partido faria jus nacionalmente e, ao mesmo tempo, permitisse que listas partidárias de outros estados-membros ganhassem mandatos na subdivisão interna das cadeiras partidárias (principalmente em situações nas quais a proporção dos segundos votos de um mesmo partido entre dois estados fosse muito próxima e pequenas variações provocassem a migração de um mandato entre um ou outro estado). Portanto, se o partido já havia garantido o número de cadeiras igual ao de eleições distritais vencidas em dado estado-membro (pela via dos mandatos excedentes), seria mais vantajoso para esse mesmo partido ter proporcionalmente mais segundos votos em outros estados em que ele não tivesse tantas cadeiras distritais e conseqüentemente mandatos excedentes garantidos, desde que, obviamente, o número total de segundos votos do partido em todo o País não diminuísse tanto a ponto de reduzir o número total de cadeiras a que ele faria jus. Como resultado, mais segundos votos para um partido em um estado com muitos mandatos distritais poderia resultar em menos cadeiras desse mesmo partido no Bundestag, por impedir que esses segundos votos fossem convertidos em cadeiras partidárias em outros estados-membros que não contavam com a garantia dos mandatos excedentes. Em sentido contrário, menos segundos votos garantiriam mais cadeiras ao partido no Parlamento, no final das contas.

Registre-se que, se o efeito do peso negativo do voto não poderia ser antecipado com tanta precisão no dia das eleições regulares para o Parlamento alemão, o mesmo não pode ser dito em relação às eleições suplementares. Com razão, em eleições suplementares ocorridas no distrito de Dresden (no estado da Saxônia) em 2005, o partido da União Demócrata-Cristã (CDU), consciente de todos os resultados da eleição regular, solicitou aos seus eleitores que, naquela eleição suplementar, não destinassem segundos votos ao partido, pois dessa forma, ganhariam mais uma cadeira no Bundestag no âmbito de outro estado-membro.

Ao que tudo indica, esse caso grotesco motivou a decisão da Corte Constitucional alemã que, em 2008, considerou o efeito do “peso negativo do voto” inconstitucional por violação do princípio da igualdade eleitoral, na medida em que criava votos de eleitores com pesos distintos e possibilitava que o voto de aprovação em determinado partido político culminasse em sua paradoxal punição com a perda de mandatos representativos. Entendeu a Corte Constitucional que o peso negativo do voto não seria um efeito automático do sistema eleitoral misto alemão (parte distrital, parte proporcional), mas um defeito desse sistema ao conduzir a resultados arbitrários em que o eleitor não fica sabendo se, com seu voto, está ajudando ou prejudicando a eleição dos candidatos do partido político de sua preferência. Nesse julgamento, o Tribunal indicou a data de 30/06/2011 como prazo final para que a lei eleitoral fosse alterada e o problema, resolvido.

#### **4. A LEI ELEITORAL DE 2011, A DECISÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 2012 E A RESPOSTA LEGISLATIVA DE 2013: OS MANDATOS ADICIONAIS E A PRÉVIA ALOCAÇÃO DAS CADEIRAS EM NÍVEL ESTADUAL**

---

Constatado o problema do “peso negativo do voto” pelo Tribunal Constitucional alemão em 2008 e fixada a data de 30/06/2011 como prazo para que o problema fosse resolvido, as penúltimas eleições parlamentares para o Bundestag ocorreram em 2009 ainda sob a vigência da lei eleitoral antiga e sem que o seu resultado fosse impugnado judicialmente.

Em 2011, os debates parlamentares se intensificaram em torno do tema e os partidos de oposição ao governo de Angela Merkel (a saber: SPD, Partido Verde e “A Esquerda”) propuseram uma solução do problema por meio da compensação dos mandatos excedentes de cada partido mediante a perda de mandatos proporcionais do mesmo partido em outros estados, mantendo-se o número fixo de 598 deputados no Parlamento .

Já os partidos governistas (CDU, CSU e FDP) propunham uma solução para o “peso negativo do voto” que não modificasse o mecanismo dos mandatos excedentes , tendo em vista que este último mecanismo não foi o motivo da declaração de inconstitucionalidade pelo Tribunal Constitucional alemão, mas sim um efeito colateral ocasionado pela forma de calcular a distribuição das cadeiras parlamentares.

Em dezembro de 2011, sem acordo entre os partidos, a base governista aprovou uma nova lei eleitoral que manteve o instituto dos mandatos excedentes e atacou o problema do “peso negativo do voto” por meio da determinação de que as cadeiras do Bundestag seriam distribuídas, em um primeiro momento, entre os estados-membros, a partir do comparecimento eleitoral de cada um deles, e só depois entre os partidos políticos, a partir da proporção dos segundos votos que cada um recebeu no âmbito do estado. Essa nova forma de cálculo evitaria que os mandatos migrassem de um estado-membro para o outro, a partir da proporção dos segundos votos que um partido tenha recebido em cada um deles, considerando que os mandatos já haviam sido previamente distribuídos entre os Länder. Com isso, os mandatos excedentes continuariam a provocar o acréscimo de cadeiras do Bundestag, mas pretensamente não mais o efeito do peso negativo do voto.

Os partidos opositoristas, então, pediram a inconstitucionalidade da lei eleitoral de 2011, tendo o Tribunal Constitucional, em 25/07/2012, declarado a nulidade da nova legislação, por entender que a lei de 2011 ainda não impedia o peso negativo do voto, além de não ter lidado com o problema dos mandatos excedentes da maneira adequada . Nesse julgado, o Tribunal afirmou que os mandatos excedentes, apesar de não serem a princípio inconstitucionais, mostraram-se mais problemáticos do que inicialmente pensados e que a futura legislação eleitoral deveria limitá-los a um máximo de 15 mandatos, além de prever algum mecanismo de compensação em razão da sobre-representação criada por esses mandatos excedentes.

A resposta do Parlamento à decisão do Tribunal de 2012 foi a recente lei eleitoral, aprovada em 03/05/2013, fruto de um acordo interpartidário (com a exceção do partido “A Esquerda”), pela qual a sobre-representação provocada pelos mandatos excedentes é compensada com a criação de mandatos adicionais, destinados aos demais partidos não contemplados com mandatos excedentes, até que cada agremiação esteja representada no Bundestag na exata proporção dos seus segundos votos obtidos em âmbito nacional. Com os mandatos adicionais, o Parlamento resolveu a crítica do Tribunal Constitucional de que o sistema alemão provocava quebra de proporcionalidade das eleições por meio dos mandatos excedentes.

Ainda, segundo a lei de 2013, as cadeiras parlamentares são inicialmente distribuídas aos estados-membros (não mais a partir do comparecimento eleitoral, como proposto em 2011, mas considerando-se a população de cada um dos Länder), de modo que a proporcionalidade dos segundos votos obtidos por cada partido é, em um primeiro momento, computada no âmbito de cada estado, o que obstaculiza o efeito do peso negativo do voto, que só efetivamente ocorre quando são comparados os segundos votos conquistados por um partido em mais de um estado.

Contudo, se a lei eleitoral de 2013 resolveu os problemas da sobre-representação criada pelos mandatos excedentes (por meio das “cadeiras adicionais de ajustamento”) e do peso negativo do voto (por intermédio da primeira distribuição em nível estadual), essa legislação não está imune a críticas.

Com razão, a criação de uma primeira distribuição das cadeiras em âmbito estadual com base nas populações dos estados-membros e de uma segunda distribuição das cadeiras baseada na proporcionalidade dos segundos votos partidários em âmbito nacional revelou um efeito indesejado da reforma eleitoral alemã de 2013, consistente em um possível aumento exacerbado do número de cadeiras iniciais do Bundestag.

Inclusive, conforme visto anteriormente, nas eleições de 2013, os quatro mandatos excedentes conquistados pela CDU sequer influenciaram a criação dos 29 mandatos adicionais que, juntos, resultaram nas 631 cadeiras do atual Bundestag. Em verdade, os ajustes que se fizeram necessários para retificar a sobre-representação da CSU (causada pela desarmonia entre a primeira distribuição de âmbito estadual e a segunda distribuição de caráter nacional) foram a causa exclusiva dos 29 mandatos adicionais.

Na precisa lição de Joachim Behnke, a lei de 2013 peca pela ineficiência, ao criar a necessidade de grandes aumentos do número de membros do Parlamento de modo desnecessário e injustificado, seja porque não relacionados diretamente com os mandatos excedentes, seja porque não restou comprovado que essa solução era mesmo necessária para fazer frente às imperfeições até então detectadas (a saber: peso negativo do voto e desproporcionalidade do sistema).

## **5. MANDATOS EXCEDENTES**

---

Os mandatos excedentes, conforme já demonstrado nesse estudo, decorrem do tratamento interdependente dos sistemas eleitoral majoritário e proporcional na Alemanha, pois o cálculo da proporcionalidade dos segundos votos leva em consideração todas as cadeiras (distritais e proporcionais) e os mandatos excedentes buscam exatamente garantir a eleição de todos os candidatos que foram direta e pessoalmente eleitos nos distritos de um estado, ainda que a proporção dos segundos votos do partido não alcancem esse número no âmbito da circunscrição estadual.

Registre-se que, de 1949 a 1990, apenas 17 cadeiras excedentes haviam sido criadas. Porém, nas eleições pós-reunificação da Alemanha, esse instituto vem ocorrendo com mais frequência. A título de exemplo, nas eleições de 1990, a CDU conquistou todos os 6 mandatos excedentes que surgiram naquele momento; nas eleições de 1994, a CDU ficou com 12 mandatos excedentes e o SPD, com 4; nas eleições de 1998, o SPD conquistou todos os 13 mandatos excedentes, ao passo que, nas eleições de 2009, a CDU/CSU amealhou todos os 24 mandatos excedentes criados. De qualquer modo, observe-se que sempre são os dois maiores partidos da Alemanha (CDU e SPD) que monopolizam os mandatos excedentes, exatamente por conquistarem quase todas as eleições distritais.

Até a reforma eleitoral de 2013, os mandatos excedentes provocavam uma sobre-representação dos partidos que os conquistavam na medida em que eles resultavam no acréscimo do número de cadeiras a que o partido faria jus com base exclusivamente na proporcionalidade dos seus segundos votos. Exatamente essa característica levou o Tribunal Constitucional alemão a criticar esse instituto pela quebra do princípio da igualdade eleitoral e da proporcionalidade das eleições alemãs.

Em 1997, o Tribunal, em uma decisão que contou com quatro votos favoráveis e quatro contrários, decidiu pela constitucionalidade dos mandatos excedentes, mas indicou diversas circunstâncias em que esse mecanismo poderia se tornar problemático, a exemplo de alterações no número de membros do Parlamento maiores do que 5% ou de acréscimos exponenciais de mandatos excedentes a cada eleição.

Posteriormente, em 2012, o Tribunal voltou a criticar o instituto dos mandatos excedentes, solicitando ao Parlamento que limitasse o seu número máximo e instituisse um mecanismo de compensação da sobre-representação por eles criada. A lei eleitoral de 2013, como visto, neutraliza essa crítica com a criação dos mandatos adicionais de ajustamento.

Importa destacar que as críticas formuladas pelo Tribunal Constitucional, segundo parte da doutrina, não devem prosperar. Na lição de Christian Tomuschat, ao contrário do que foi aduzido nas decisões da Corte Constitucional de 2008 e de 2012, o sistema alemão não propõe a proporcionalidade das eleições em sua forma pura e absoluta, exatamente por buscar a combinação dos sistemas proporcional e majoritário e os benefícios que cada um deles oferece.

Tanto é assim que a cláusula de barreira provoca tanta ou mais desproporcionalidade do sistema quanto os mandatos excedentes. Com razão, o mesmo efeito de estabilização do sistema político que o mandato excedente provoca “na parte de cima da tabela”, conferindo mandatos extras aos partidos mais bem votados, a cláusula de barreira causa “na parte de baixo”, ao desconsiderar os votos dados a partidos que não atingem o coeficiente mínimo de desempenho eleitoral.

No presente estudo, concorda-se com o citado entendimento doutrinário pelo qual os mandatos excedentes não são em si incompatíveis com os princípios da igualdade eleitoral e da proporcionalidade das eleições, ao contrário do que alega o Tribunal Constitucional em suas decisões de inconstitucionalidade das leis eleitorais alemãs.

Como consequência, considera-se que a decisão de adotar esse instituto germânico no âmbito da Reforma Política brasileira deve passar mais por uma análise política e discricionária de conveniência e oportunidade da incorporação desse mecanismo de estabilização e de governabilidade do sistema político, em benefício dos partidos políticos hegemônicos, do que por um juízo jurídico de incompatibilidade desse instituto com os princípios constitucionais da igualdade e da proporcionalidade das eleições, que também vigoram na Carta Política de 1988.

## **6. CLÁUSULA DE BARREIRA**

---

Outro instituto alemão que merece nossa atenção especial é a cláusula de barreira (de desempenho ou de exclusão). A inserção de uma cláusula de barreira no Código Eleitoral alemão de 1949 buscou evitar novas situações de grande fragmentação partidária, a exemplo da ocorrida nos anos 1920 (em que até 17 partidos chegaram a estar representados no Parlamento, inviabilizando a formação de maiorias governamentais estáveis) e que, entre outros fatores, motivaram a derrocada da República de Weimar e a ascensão do nazismo.

Para evitar tais situações, bem como impedir o acesso de partidos extremistas (ex.: neonazistas) ao Parlamento e favorecer a governabilidade e a estabilidade do sistema político, o sistema eleitoral alemão previu que apenas os partidos que ultrapassem a cláusula de barreira (consistente no desempenho mínimo de 5% dos segundos votos válidos em nível nacional ou a conquista de pelo menos 3 mandatos majoritários em qualquer dos distritos da Alemanha) participam da distribuição das cadeiras do Parlamento.

Para a maioria da doutrina, a grande causa da concentração do sistema partidário alemão em um pequeno número de agremiações foi a aplicação da cláusula de barreira. A partir dos resultados das eleições recentes, pode-se concluir que o sistema alemão já se estabilizou em torno de 6 grandes partidos (CDU, CSU, SPD, Partido Verde, “A Esquerda” e Partido Liberal – FDP).

Nas eleições parlamentares realizadas desde a reunificação alemã de 1990, a média histórica de desconsideração de votos dados a partidos políticos pequenos pela cláusula de barreira gira em torno de 5%. Contudo, nas eleições de 2013, uma taxa inédita e surpreendente de 15% dos segundos votos válidos em toda a Alemanha (dados por mais de 7 milhões de eleitores) foram simplesmente desconsiderados na distribuição das cadeiras do Bundestag, vez que foram dados a partidos políticos que não lograram alcançar a cláusula de desempenho.

Na prática, dos 34 partidos políticos que participaram do pleito de 2013, 29 não alcançaram a cláusula de barreira. Em consequência, apenas 5 partidos (CDU, CSU, SPD, o Partido Verde e A Esquerda) participaram da distribuição de cadeiras do Parlamento alemão.

Entre os partidos que ficaram de fora, destacam-se:

a) o tradicional partido liberal alemão (Freie Demokratische Partei – FDP), que obteve 4,8% dos segundos votos válidos;

b) os recentes partidos “Alternativa para a Alemanha” (Alternative für Deutschland – AfD), com 4,7%; e “Partido Pirata” (Piratenpartei Detschland), com 2,2%.

Tanto o ineditismo do patamar de 15% de votos desconsiderados, como o fato de o tradicional partido liberal alemão (FDP) ter ficado de fora do Bundestag, provocaram questionamentos quanto à legitimidade desse instituto, baseados nos argumentos de que o sistema eleitoral alemão já estaria estabilizado e a cláusula de 5% se mostraria excessiva para os dias atuais

Em relação ao entendimento da Corte Constitucional alemã sobre o tema, em decisão datada de 23 de janeiro de 1957, esse Tribunal considerou a cláusula de barreira compatível com a Constituição, tendo em vista que a traumática experiência histórica alemã vivida na época da República de Weimar indicava que a estabilidade do sistema político e a formação de governos estáveis seriam valores maiores em relação à exata proporcionalidade da vontade política dos eleitores. Rejeitou-se, à época, a alegação de que a cláusula de barreira violaria o direito das minorias de participarem do Parlamento.

Por outro lado, em decisão proferida em fevereiro de 2014, o Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade da cláusula de barreira de 3% dos segundos votos válidos aplicável à eleição dos 96 membros alemães do Parlamento Europeu (“eurodeputados”). Neste caso, considerou o Tribunal que o Parlamento Europeu não forma um governo (à semelhança do Bundestag), daí que a justificativa da governabilidade não se aplica à eleição desse parlamento, razão pela qual a cláusula de barreira de 3% para a eleição dos eurodeputados fere o princípio da igualdade de oportunidades dos partidos políticos.

O momento atual alemão, portanto, traz o prenúncio de que o Tribunal Constitucional pode, a médio-longo prazo, alterar o seu entendimento acerca da legitimidade democrática da cláusula de barreira alemã.

Para efeito de adoção da cláusula de barreira no âmbito da Reforma Política brasileira, não se vislumbra qualquer óbice por parte da Constituição Federal de 1988 para que haja a inserção desse instituto no Direito pátrio, tendo inclusive os Ministros do Supremo Tribunal Federal, ao julgarem a Ação Direta de Inconstitucionalidade no 1.351, afirmado que seria constitucionalmente adequada a previsão de uma cláusula de barreira no Brasil. Uma das razões principais da declaração de invalidade da “cláusula de barreira à brasileira”, naquela oportunidade, foi a previsão de que os partidos políticos que não alcançassem o desempenho eleitoral mínimo estipulado estariam privados do direito ao funcionamento parlamentar.

No caso brasileiro, normalmente não se cogita de impedir o acesso ao Parlamento de um candidato considerado eleito por um partido que não tenha alcançado o percentual mínimo. A cláusula impediria o acesso de tais agremiações aos recursos do Fundo Partidário (recursos públicos atualmente garantidos a todos os partidos, inclusive aos que não possuem representação congressional) e à propaganda partidária e eleitoral gratuita no rádio de televisão.

Recomendável seria, para fins de transição, se adotar percentuais intermediários até que o quadro partidário se acomodasse às novas regras.

## **7. CONCLUSÃO**

---

O sistema eleitoral alemão, ao combinar os elementos dos sistemas majoritário e proporcional, a fim de se beneficiar das vantagens que cada um deles oferece, apresenta alto grau de complexidade, tendo necessitado de alguns ajustes ao longo dos anos para corrigir suas imperfeições (principalmente aquelas relativas à garantia do mais elevado nível de proporcionalidade).

Ocorre que o diálogo institucional travado nos últimos tempos entre o Bundestag e o Tribunal Constitucional alemão possivelmente produzirá novos capítulos, seja pelo principal defeito da lei eleitoral de 2013 até agora identificado (em relação ao aumento exacerbado de cadeiras parlamentares que a novel legislação pode causar), seja pela cláusula de barreira, que, nas últimas eleições parlamentares, provocou a desconsideração de mais de 15% dos votos válidos, gerando novas discussões acerca de um novo dimensionamento ou da própria legitimidade democrática desse instituto no atual quadro partidário alemão.

De tudo que foi exposto, o presente estudo conclui que o elevado grau de complexidade do sistema eleitoral alemão não deixa de constituir um malefício em si, considerando-se os efeitos colaterais causados e a dificuldade de sua compreensão pelo eleitor médio, inclusive em questões como o número variável de parlamentares (total e por estado-membro) .

Por outro lado, o sistema eleitoral alemão cumpre satisfatoriamente os seus propósitos de aliar o modelo majoritário, que garante a proximidade entre eleitor e eleito nos pequenos distritos uninominais, além de assegurar a governabilidade e a funcionalidade do parlamento em torno de governos estáveis; com o modelo proporcional, que foge da lógica do “tudo ou nada” do sistema majoritário (pelo qual um partido leva toda a representação, apesar de ter conquistado apenas a maioria relativa dos votos) e apresenta alto grau de representatividade, ao assegurar, a partir da reforma eleitoral de 2013, a exata proporção do número de cadeiras no Bundestag para os partidos que atinjam a cláusula de barreira, em relação à quantidade de segundos votos obtidos nacionalmente.

### **7.1. As possibilidades de adoção do modelo alemão no Brasil (Lei Ordinária ou Emenda à Constituição?).**

Uma vez que o sistema eleitoral alemão garante a proporcionalidade das cadeiras aos votos obtidos pelos partidos, seria possível se cogitar de sua adoção no Brasil pela via da legislação ordinária, restando atendido o princípio da proporcionalidade previsto no art. 45 da Constituição de 1988.

Há que se examinar, contudo, outros aspectos de nossa Carta Política para uma conclusão segura. Vamos a eles:

a) a proporcionalidade do sistema alemão é assegurada mediante duas fases de distribuição, a primeira levando-se em consideração as populações dos Estados, e a segunda levando em conta a quantidade de votos obtidos nacionalmente (em todo o território alemão). Assim, ainda que o sistema alemão seja proporcional (no todo), essa proporcionalidade leva em conta os votos nacionais. No Brasil, a proporcionalidade, nos termos do art. 45, deve ser assegurada no Estado. Para superar esse aspecto, seria indispensável fazer uso de Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

b) A quantidade de cadeiras do Parlamento alemão é variável, em nível nacional e estadual, sem que haja fixação de número mínimo ou máximo, por estado. A princípio, institutos como os mandatos excedentes, os mandatos adicionais de ajustamento e a cláusula de barreira não violam, a primeira vista, qualquer princípio de nossa Constituição, desde que mantida a proporcionalidade. Novamente, há que se aprofundar a análise.

No Brasil, a Constituição de 1988 não estabeleceu quantidade fixa de cadeiras no Parlamento, mas o fez quanto ao mínimo e máximo de cada Estado (o mínimo de 8 e o máximo de 70. CF/88; art. 45, § 1º). Nesses termos, para assegurar a proporcionalidade, nos termos do sistema alemão, seria indispensável abandonar a ideia de máximo e mínimo de cadeiras em cada Estado. Tal medida exige alteração constitucional.



O caso brasileiro ainda apresenta a dificuldade adicional da heterogeneidade populacional nos Estados. Enquanto São Paulo tem mais de 41 milhões de habitantes, o Estado de Roraima possui cerca de 500 mil habitantes. Parece-nos inviável a homogeneização dos distritos (com pequena variação populacional), em nível nacional.

c) Ainda que escolhido o caminho de uma Proposta de Emenda à Constituição para adotar o sistema alemão no Brasil, seria necessário lidar com um modelo de alta complexidade, que dificilmente seria compreendido pela população, que já dá sinais de insatisfação com o atual modelo brasileiro – de complexidade diminuta em relação ao modelo alemão.

d) Por fim, seria razoável se cogitar de um sistema misto – apenas inspirado no modelo alemão -, em que as metades majoritárias e proporcionais (de listas preordenadas) seriam fixas, e sem interdependência (dito “paralelo”, ou “sem correção”). É certo que tal alteração demandaria Emenda à Constituição, mas restaria presente a combinação das vantagens dos modelos proporcional e majoritário, sem a garantia da absoluta proporcionalidade. Seria o preço a pagar pela razoável simplicidade do modelo.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

---

- Artigos acadêmicos:

BEHNKE, Joachim. The New Electoral Law – or: Good Things Don’t Always Come to Those Who Wait. *German Politics*, Vol.23, No.4, 2014, pp.268–283.

CINTRA, Antônio Octávio. O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/pdf/007234.pdf>. Acesso em: 04.03.2015.

TAVARES, José Antônio Giusti. Sistema eleitoral e federação na Alemanha: lições para o Brasil. Disponível em: [biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/anpocs00/gt06/00gt0623.doc](http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/anpocs00/gt06/00gt0623.doc). Acesso em 10.03.2015.

TOMUSCHAT, Christian. Germany’s Mixed-Member Electoral System: A Victim of its Sophistication? Disponível em: [https://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol14-No1/PDF\\_Vol\\_14\\_No\\_1\\_213-238\\_Developments\\_Tomuschat.pdf](https://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol14-No1/PDF_Vol_14_No_1_213-238_Developments_Tomuschat.pdf). Acesso em: 15.03.2015.

- Notícias acessadas na internet:

[http://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/](http://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/)

<http://in.reuters.com/article/2012/07/25/germany-election-court-idINDEE86O0B020120725>

<http://www.dw.de/sistema-eleitoral-alem%C3%A3o-sofreu-poucas-mudan%C3%A7as-em-60-anos/a-17028116>



<http://www.dw.de/brasil-ainda-n%C3%A3o-est%C3%A1-pronto-para-voto-facultativo-dizem-especialistas/a-17863915>

<http://www.dw.de/ap%C3%B3s-15-dos-votos-irem-para-o-lixo-alem%C3%A3es-questionam-sistema-eleitoral/a-17116577>. Acesso em: 04.03.2015.

<http://www.ft.com/cms/s/0/aaeeb1ee-d652-11e1-b547-00144feabdc0.html#axzz3UmSR08Vh>

[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/09/130918\\_alemanha\\_qa\\_dg](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/09/130918_alemanha_qa_dg)

[http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content\\_id=3407136&seccao=Europa&page=-1](http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=3407136&seccao=Europa&page=-1)