



# **QUESTÕES ATUAIS DE DIREITO ELEITORAL (SOBRAS, PROIBIÇÃO DE COLIGAÇÕES ELEITORAIS, DISTRITÃO E OUTRAS): PRINCÍPIO PROPORCIONAL X PRINCÍPIO MAJORITÁRIO**

Marcio Nuno Rabat  
Consultor Legislativo da Área XIX  
Ciência Política, Sociologia Política e História

**ESTUDO**

**MARÇO DE 2021**

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2021 Câmara dos Deputados.

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

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seu autor, não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do consultor.

## **RESUMO EXECUTIVO**

Este estudo articula alguns dos mais discutidos temas relativos à conformação do sistema eleitoral brasileiro (como distribuição das “sobras”, composição das listas de candidaturas, coligações e federações partidárias, substituição do sistema eleitoral proporcional pelo “distritão” etc.) ao redor da tradicional divisão entre sistemas eleitorais guiados pelo princípio proporcional e pelo princípio majoritário – os primeiros particularmente comprometidos com a abertura da esfera política aos diversos grupos sociopolíticos relevantes e os segundos particularmente comprometidos com a formação de maiorias políticas sólidas. O objetivo é realçar a ligação de cada um dos temas tratados com a lógica mais ampla do sistema político-eleitoral, tornando a exposição e a discussão daqueles temas mais consistentes e produtivas. O trabalho mostra como as mudanças das regras eleitorais tenderam a reforçar, ao longo do tempo, a opção do legislador pelo princípio proporcional, com algumas exceções, como a recente criação da “cláusula de barreira individual”. Registra-se, ademais, que as duas propostas de maior impacto tratadas no estudo (proibição de coligações eleitorais, já aprovada, e adoção do sistema eleitoral comumente designado “distritão”, em discussão) apresentam um paradoxo: a primeira proposta reforça a proporcionalidade entre os votos obtidos pelos partidos e os lugares que ocupam nas casas legislativas, mas, ao contrário do que se espera da aplicação do princípio proporcional, tende a fazer diminuir a fragmentação partidária; já a segunda proposta, que busca substituir um sistema eleitoral proporcional por um sistema majoritário, tende a fazer com que aumente a fragmentação partidária nas casas legislativas, ao contrário do que se espera da aplicação do princípio majoritário.

Palavras-chave: sistemas eleitorais proporcionais e majoritários; distribuição das “sobras”; composição das listas de candidaturas; coligações eleitorais; “distritão”.

**SUMÁRIO**

1 -	INTRODUÇÃO .....	5
2 -	A QUESTÃO DAS “SOBRAS” .....	5
3 -	A “CLÁUSULA DE BARREIRA INDIVIDUAL”. .....	8
4 -	COLIGAÇÕES E FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS. ....	10
5 -	NÚMERO DE CANDIDATURAS NAS LISTAS DE CANDIDATOS REGISTRADAS NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS. ....	13
6 -	“DISTRITÃO” .....	15
7 -	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	17

## 1 - INTRODUÇÃO

---

Este estudo organiza informações a respeito de aspectos selecionados da legislação eleitoral brasileira com o objetivo de facilitar o entendimento de sua evolução no tempo e de ajudar a prever possíveis efeitos de mudanças nas regras referentes a, entre outros temas, a distribuição das “sobras” (ou seja, distribuição entre os partidos, nas eleições proporcionais, das vagas remanescentes após a definição dos quocientes partidários); as coligações e federações partidárias; o número de candidaturas que podem constar de cada lista a concorrer em eleições proporcionais; o sistema eleitoral comumente chamado de “distritão”. Os temas guardam relação entre si, como ficará claro à continuação. Eles serão abordados tendo em conta, principalmente, os estímulos (ou os obstáculos) criados pelas diversas regras para o aumento (ou diminuição) do número de partidos nas casas legislativas, ou seja, tendo em conta o que significam em termos de maior ou menor aproximação do sistema eleitoral brasileiro à lógica do princípio proporcional (tendente ao aumento do número de partidos) ou do princípio majoritário (tendente à diminuição do número de partidos).

## 2 - A QUESTÃO DAS “SOBRAS”

---

A Constituição Federal de 1988 determina que os deputados federais, os deputados estaduais e distritais e os vereadores sejam eleitos pelo sistema eleitoral proporcional<sup>1</sup>. O respeito à proporcionalidade entre as votações obtidas pelos *partidos políticos* e as vagas que ocupam nas casas legislativas constitui, portanto, um princípio constitucional. Trata-se, contudo, de um princípio amplo, que admite, dentro de certos limites, concretizações legais distintas<sup>2</sup>. A recapitulação do que mudou na maneira como a legislação eleitoral brasileira tem tratado as “sobras” (lugares não preenchidos, em cada circunscrição, pelo cálculo dos quocientes partidários) ilustra bem como aquela

---

<sup>1</sup> Art. 45, caput, da Constituição Federal, referente à eleição de deputados federais, mas extensivo aos demais casos: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”. Observe-se que o sistema proporcional vem sendo adotado, em termos semelhantes aos atuais, pelo menos desde as eleições de 1945 para a Câmara dos Deputados.

<sup>2</sup> Assim, por exemplo, até recentemente, como se verá adiante, a proporcionalidade entre votações obtidas e vagas ocupadas não se media tendo por referências apenas as votações dos partidos, mas também, quando eles disputavam as eleições coligados, as votações das coligações partidárias, o que, embora fosse uma opção legal legítima, tendia a afastar, em cada circunscrição, a proporcionalidade estrita entre as votações dos partidos e os lugares que ocupavam.

concretização legal pode mudar. As três experiências brasileiras com a matéria (levemente distintas) serão apontadas a seguir (inclusive como subsídio para a reflexão sobre eventuais novas propostas relativas ao que fazer com as sobras). Antes, porém, cabe esclarecer bem o que significa o termo “sobras” em nosso processo eleitoral

A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), nos arts. 106 a 112, regula concretamente, na linha que vem desde 1945, como se distribuem as vagas nas casas legislativas entre os partidos políticos (respeitando, claro, o princípio constitucional da proporcionalidade entre votações obtidas e lugares ocupados). Interessa-nos separar os procedimentos seguidos até a determinação dos quocientes partidários (arts. 106 a 108) dos procedimentos posteriormente seguidos para distribuir as vagas sobranes.

O primeiro passo é determinar quanto “vale” em votos uma vaga na casa legislativa. Trata-se de um cálculo simples de proporcionalidade. Assim, por exemplo, se estão em disputa 8 vagas e o conjunto dos eleitores deu 80 votos válidos, cada vaga “vale” 10 votos (80 votos dividido por 8 vagas é igual a 10 votos por vaga). Esse “valor” das vagas, como se sabe, é chamado pela Lei de quociente eleitoral. Se três partidos disputam as 8 vagas, obtendo 40, 30 e 10 votos cada, o primeiro ocupará 4 vagas (10 votos por vaga), o segundo, 3 vagas e o terceiro, uma vaga. No caso proposto, esse procedimento bastaria para ocupar as oito vagas em disputa (4 mais 3 mais 1 é igual a 8). Não haveria “sobras”.

Acontece, no entanto, que dificilmente (ou nunca) se dará a coincidência de cada partido alcançar um número de votos que corresponda exatamente a uma, três e quatro vagas. Muito mais provável é que a distribuição seja menos precisa. No caso proposto, os três partidos poderiam ter obtido, por exemplo, 36, 28 e 16 votos (num total de 80 votos válidos, o que, com oito vagas em disputa, corresponderia, mais uma vez, a um quociente eleitoral de 10), cabendo, assim, 3,6 vagas ao primeiro, 2,8 ao segundo e 1,6 ao terceiro. Como não se pode ocupar uma fração de vaga, o que temos até esse ponto é que o primeiro partido ocupará 3 vagas, o segundo, 2, e o terceiro, 1. Esses números correspondem, na Lei, aos quocientes partidários<sup>3</sup>. Pode-se resumir dizendo que, pelo

---

<sup>3</sup> Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), art. 107: “Determina-se para cada partido ... o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ..., desprezada a fração”. No caso proposto como exemplo, temos que: 36 (votação dada sob a legenda do partido mais votado) dividido por 10 (quociente eleitoral) é igual a 3,6. Desprezada a fração, o quociente partidário é 3. O mesmo cálculo, feito para os dois outros partidos, resulta nos quocientes partidários de 2 e 1.

cálculo do quociente partidário, se distribuíram 6 vagas (3 mais 2 mais 1) das 8 a preencher. Sobram, pois, dois lugares por preencher, justamente as “sobras”.

Desde 1945, a legislação brasileira adotou três maneiras de distribuir as sobras, tendo sido as três consideradas, cada uma em seu momento, compatíveis com o princípio constitucional da proporcionalidade (entre, recorde-se, as votações obtidas pelos partidos e as vagas por eles ocupadas). A tendência, contudo, foi, como se verá, no sentido do reforço da proporcionalidade ao longo do tempo.

Nas eleições de 1945 para a Câmara dos Deputados, as sobras, de acordo com a legislação então vigente, eram (todas) distribuídas aos partidos (ou coligações) mais bem votados em cada circunscrição. A proporcionalidade dominava apenas até a definição dos quocientes partidários, com cada partido ocupando vagas na proporção de sua votação, dado o objetivo, próprio do sistema proporcional, de abrir as casas legislativas à participação das várias correntes políticas com algum peso social. Daí em diante (ou seja, na distribuição das sobras), se privilegiava o partido mais bem votado na circunscrição, buscando formar maiorias sólidas nas casas legislativas (um objetivo primordial dos sistemas eleitorais em que domina o princípio majoritário). Esse partido ficava com todas as vagas sobrantes depois da definição dos quocientes partidários<sup>4</sup>.

A partir das eleições de 1950, a regra de distribuição das sobras mudou. Elas passaram a ser distribuídas também proporcionalmente às votações dos diversos partidos (ou coligações). No entanto, nem todos os partidos participavam dessa distribuição. Os partidos que obtinham votações em número inferior ao do quociente eleitoral eram excluídos da casa legislativa. Nesse sentido, a nova norma também preservava um elemento majoritário, embora muito menos relevante que no caso anterior, pois excluía da distribuição os partidos (ou coligações) menos votados – ainda que, por um cálculo de proporcionalidade mais rigoroso, eles devessem obter alguma vaga. Essas vagas eram distribuídas entre os partidos (ou coligações) mais votados, proporcionalmente às respectivas votações.

Finalmente, a Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017, tornou a distribuição de vagas acessível a todos os partidos (ou coligações) que participem do pleito, desde, é claro, que obtenham votos suficientes para ocupá-las pela regra geral da

---

<sup>4</sup> No caso proposto, em que os três partidos tinham obtido, pela definição do quociente partidário, 3, 2 e 1 vagas, restando duas por distribuir, essas duas vagas sobrantes iriam para o partido mais bem votado, tendo por resultado final a distribuição de 5, 2 e 1 vagas pelos três partidos.

proporcionalidade<sup>5</sup>. É importante destacar, contudo, que essa ampliação das possibilidades de acesso de partidos menos votados às casas legislativas foi aprovada em um momento em que outras normas, que não têm a ver diretamente com as sobras, modificaram as regras de distribuição de vagas, de tal modo que o formato geral do sistema mudou, devendo todas as mudanças ser observadas conjuntamente. Essas normas são i) a “cláusula de barreira individual” e ii) a proibição de coligações partidárias em eleições proporcionais<sup>6</sup>. Trataremos, a seguir, de cada um dos dois casos.

### **3 - A “CLÁUSULA DE BARREIRA INDIVIDUAL”**

---

A Lei nº 13.165, de 2015, introduziu uma modificação no Código Eleitoral que, embora não faça referência direta à distribuição das sobras, interessa à descrição até aqui empreendida por ir na direção contrária das mudanças que vimos no tópico anterior, restringindo o âmbito de aplicação do princípio constitucional da proporcionalidade (proporcionalidade, recorde-se, entre as votações obtidas pelos *partidos* e as vagas por eles ocupadas nas casas legislativas). Trata-se, ademais, de inovação que remete diretamente, como se verá adiante, a outro tema deste trabalho, qual seja, o efeito da adoção do sistema eleitoral comumente designado de “distritão”.

A modificação legal a que nos referimos pode ser designada de “cláusula de barreira individual”, pois ela estabelece um patamar mínimo de votos (barreira) que um candidato precisa alcançar individualmente para ser eleito, mesmo que pelas demais regras eleitorais lhe caiba uma vaga na casa legislativa a que concorre. A Lei refere-se expressamente a uma “votação nominal mínima” (Código Eleitoral, art. 108, parágrafo único). Essa votação corresponde a dez por cento do quociente eleitoral. Naturalmente, ao impedir que determinados candidatos sejam eleitos, a norma atinge também os partidos que os lançaram, pois eles ocuparão, assim, menos lugares na casa legislativa do que lhes caberia pela distribuição proporcional; inversamente, os partidos que vierem a ocupar esses lugares terão bancadas maiores do que lhes caberia, proporcionalmente a seus votos.

---

<sup>5</sup> Código Eleitoral, art. 109, § 2º (redação de 2017): “Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito”.

<sup>6</sup> A proibição de coligações partidárias em eleições proporcionais é particularmente importante aqui porque, como logo se verá, ela elimina os ganhos obtidos pelos partidos menos votados com a abertura da distribuição das sobras a todos os partidos.



A relativização do princípio proporcional é mais intensa aqui que nos casos vistos no tópico anterior (quando se tratou da distribuição das sobras). Afinal, a proporcionalidade se mede, em princípio, apenas em relação às votações partidárias (entendida a votação do partido como a soma dos votos dados a todos os seus candidatos e à legenda partidária). São elas (as votações partidárias) que determinam o número de vagas que cabe a cada partido, sem levar em consideração as votações nominais individuais (que só terão relevância para determinar os candidatos que ocuparão os lugares já definitivamente atribuídos ao partido). Com a barreira individual, os votos dados a determinados candidatos podem ter influência direta sobre a distribuição de lugares, nas casas legislativas, entre os partidos.

Se o partido, pela regra da proporcionalidade, adquire nas eleições o direito de ocupar 4 lugares na casa legislativa, mas apenas 3 de seus candidatos obtêm, individualmente, votação correspondente a, no mínimo, dez por cento do quociente partidário, esse partido ocupará os 3 lugares, mas a quarta vaga será redistribuída entre as demais agremiações partidárias. O princípio da proporcionalidade entre as votações obtidas e as vagas ocupadas pelos partidos fica, assim, irremediavelmente comprometido.

Deve-se registrar, contudo, que, na prática, a “cláusula de barreira individual” tem sido relativamente pouco intrusiva sobre os resultados eleitorais. O mais comum é que a norma não tenha efeito significativo nas eleições da Câmara dos Deputados e de outras casas legislativas, pois foi pensada para casos extremos, como a eleição, em 2002, por conta da excepcional votação obtida pelo candidato a deputado Enéas Carneiro, de uma bancada de seis parlamentares do Prona (Partido de Reedificação da Ordem Nacional) em São Paulo, a maioria deles com menos de mil votos nominais. Ou seja, ela só interfere nos casos em que a concentração de votos nos candidatos mais votados em determinada lista (ou na legenda partidária) é realmente muito grande, enquanto os menos votados apresentam votação muito reduzida, o que é raro<sup>7</sup>.

Nas eleições de 2018, a barreira individual produziu efeito relevante na circunscrição de São Paulo e, como teria acontecido no caso do Prona, também em detrimento de partido cuja inserção eleitoral era, até pouco tempo antes, pouco significativa. O PSL (Partido Social Liberal), na esteira da onda de votos que levou seu candidato a ser eleito presidente da República, obteve excepcional votação. Como não

---

<sup>7</sup> A grande votação do candidato a deputado Tiririca, em 2010, por exemplo, não beneficiou nenhum candidato com votação pouco significativa, ao contrário do que normalmente se supõe.

dispunha de candidatos com inserção eleitoral compatível com a votação total do partido (ela ficou muito concentrada nos mais votados, principalmente nos candidatos à Câmara dos Deputados Eduardo Bolsonaro e Joice Hasselmann), nada menos que sete dos candidatos a deputado federal do partido, que se elegeriam pela regra proporcional vigente, não puderam assumir por conta da cláusula de barreira individual.

Potencialmente capaz de produzir efeitos mais relevantes sobre os resultados eleitorais é a proibição das coligações partidárias em eleições proporcionais, a seguir analisada.

#### **4 - COLIGAÇÕES E FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS**

---

A Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, modificou o art. 17, § 1º, da Constituição Federal de 1988, vedando, a partir das eleições municipais de 2020, a celebração de coligações entre partidos nas eleições proporcionais<sup>8</sup>. A permissão, válida desde as eleições federais e estaduais de 2018, para que os partidos que não alcancem votação igual ou superior ao quociente eleitoral participem da distribuição de lugares na casa legislativa (já analisada) foi, desde o início, pensada como a contraface da proibição das coligações. Vale a pena observar com mais cuidado a relação entre as duas normas.

A vedação, aos partidos que não alcançassem o quociente eleitoral, de participar da distribuição das vagas nas eleições proporcionais (vigente até 2017) sempre teve efeito pequeno sobre os resultados eleitorais no Brasil. Isso não se deve apenas ao fato de ser a vedação, em si mesma, uma cláusula pouco intrusiva, mas também ao fato de que ela se conjugava com a permissão de coligações eleitorais. Como os partidos optavam sistematicamente por participar das eleições coligados, a soma dos votos dos partidos que compunham cada coligação muito frequentemente superava o quociente eleitoral, fazendo com que todas as coligações minimamente relevantes participassem da distribuição dos lugares.

---

<sup>8</sup> CF, art. 17, § 1º: “É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária” (os grifos não são do original).

É de se esperar, portanto, que a proibição das coligações torne mais relevante a regra vigente, desde 2018, para as sobras (qual seja, a de que todos os partidos participam de sua distribuição), beneficiando um número maior (mas nem por isso grande) de partidos pouco votados do que aconteceria em caso de sobrevivência das coligações. No entanto, é praticamente certo que isso não compensará a perda que esses partidos terão com a própria proibição das coligações. Na verdade, a proibição das coligações partidárias em eleições proporcionais tende a ser a modificação mais importante na legislação eleitoral em muitos anos, tendendo a diminuir a presença dos partidos menos votados nas casas legislativas e, com isso, a reduzir a fragmentação partidária.

Como se sabe, a regra até há pouco vigente tratava, para efeito de cálculo do resultado eleitoral, cada coligação como se fosse um partido. As candidaturas que fizessem parte da lista apresentada aos eleitores por uma coligação tinham o mesmo tratamento, independentemente do partido a que os candidatos estivessem filiados. Com isso, o candidato bem votado de um partido pouco votado, desde que fizesse parte de uma coligação bem votada, tinha muita possibilidade de se eleger. A regra da proporcionalidade entre votações obtidas e cadeiras ocupadas vigia, mas ela se aplicava às coligações. Isso resultava, com alguma frequência, em desproporcionalidade entre os lugares ocupados pelos partidos e as votações que eles obtinham. Um exemplo extremo: se uma coligação de dois partidos obtivesse uma vaga na circunscrição, ela poderia ir para o candidato mais bem votado do partido menos votado, mesmo que a votação desse partido correspondesse a menos de 15% dos votos da coligação (e o partido com 85% dos votos da coligação não elegeeria ninguém).

Com o fim das coligações, os resultados das eleições passarão a ser mais proporcionais às votações dos próprios partidos. Isso significa que partidos pouco votados, que poderiam se beneficiar do fato de participarem das eleições coligados com outros partidos, tenderão a ver suas bancadas diminuir nos próximos pleitos. Ao que tudo indica, a possibilidade de que participem da distribuição das sobras nem de longe compensará essa perda.

A experiência nacional e internacional mostra que o efeito da mudança na regra eleitoral tende a ser ainda maior do que se imaginaria à primeira vista. Afinal, os atores políticos adaptam-se às regras sob as quais disputam eleições. Até 2018, o candidato não apenas não tinha perda por candidatar-se por um partido pouco votado (desde que

coligado com outros que garantissem à lista de candidaturas, em conjunto, uma boa votação), como podia ter vantagem, monopolizando os votos de seu partido. Com o fim das coligações, o risco de não se eleger, nessas condições, aumenta exponencialmente. Logo, os próprios candidatos tendem a transferir a filiação para partidos com maior inserção eleitoral. E os partidos tendem a se fundir para aumentar suas chances nos pleitos, diminuindo, assim, a fragmentação partidária. Mesmo que não seja um efeito imediato da proibição de coligações, é um efeito previsível.

Como o sistema partidário brasileiro se fragmentou extraordinariamente na última década, não é possível afirmar peremptoriamente que partidos se beneficiarão, no médio e longo prazos, da concentração partidária que deve resultar da proibição das coligações. Isso dependerá de fatores propriamente políticos. Parece, contudo, que os partidos que resultaram das primeiras fraturas que dividiram as agremiações que compunham, até o fim da década de 1970, o sistema bipartidário imposto ao país, já comprovaram, com altos e baixos ao longo desses quarenta anos, inserção social suficiente para resistirem a – e se beneficiarem da – extinção das coligações. São eles o MDB, o PSDB, o DEM e o PP. A eles se soma o PT, que, desde as eleições de 1982, tem comprovado capacidade de se enraizar social e politicamente. Mas essas são apenas elucubrações a partir de uma perspectiva histórica. Outros partidos, inclusive alguns daqueles que surgiram na última onda de criação de agremiações, sejam eles hoje médios ou mesmo pequenos, podem se mostrar altamente capazes de se adaptar às novas condições. É mesmo previsível que alguns o façam.

O prejuízo do fim das coligações para os partidos com menor inserção eleitoral sempre foi tão evidente que a mudança legal muitas vezes foi pensada em conjugação com outra inovação normativa, a que se deu o nome de federação partidária. No fundo, as federações partidárias cumpririam, nas eleições, o mesmo papel das coligações, qual seja, o de facilitar a eleição de candidatos de partidos menos votados. Mas elas também teriam algumas particularidades, que as diferenciariam das coligações. O núcleo da diferença estaria no fato de que a existência das federações não se resumiria ao momento eleitoral.

Como se sabe, as coligações, pela legislação até há pouco vigente, se formavam para a disputa de pleitos eleitorais específicos e se esgotavam logo após cada pleito, não implicando necessariamente em nenhum outro tipo de vínculo entre os partidos

que se coligavam. A ideia é que as federações sigam uma lógica distinta. Embora não se possa saber como elas efetivamente serão – antes de que venham a ser (eventualmente) criadas pelo Congresso Nacional –, algumas características parecem ser comuns às diversas propostas que já circularam no debate parlamentar. As federações seriam uniões de médio e longo prazo entre os partidos, que, pelo período de sua vigência, atuariam em várias frentes como se fossem uma só agremiação.

Assim, não poderia haver, por exemplo, federações diferentes para diferentes pleitos. Nas eleições municipais, os partidos que disputassem federados o pleito em um município teriam que disputar federados os pleitos em todos os municípios. O mesmo aconteceria nas eleições estaduais e federais. Terminados os pleitos, os partidos que, ao disputá-los, compusessem uma federação deveriam atuar conjugadamente no interior das casas legislativas. Por fim, a legislação estabeleceria sanções para os partidos que abandonassem uma federação em prazo inferior àquele estabelecido como o prazo mínimo para seu funcionamento.

É preciso ter em conta, no entanto, que a proposta de criação das federações se apresentava, muitas vezes, como uma maneira de obter apoio de partidos com menor inserção eleitoral para a aprovação do fim das coligações. Agora que as coligações em eleições proporcionais já estão proibidas, é menos provável que os partidos com maior densidade eleitoral aceitem trazer para a mesa uma proposta que provavelmente diminuirá sua força nas casas legislativas, em benefício de partidos menos votados, mas que disputem as eleições federados.

## **5 - NÚMERO DE CANDIDATURAS NAS LISTAS DE CANDIDATOS REGISTRADAS NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS**

---

O art. 10, *caput*, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), estipula que cada partido pode “registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmara Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher”. O artigo se refere, ainda, a dois casos em que número de lugares registrados pode chegar a 200% do número de lugares a preencher na casa legislativa.

Algumas observações devem ser feitas a respeito desse dispositivo. A primeira observação é que o número de candidatos por lista só muito indiretamente tem alguma influência no resultado eleitoral. O que interessa à legislação é o número de votos obtido pela própria lista (soma dos votos dados aos vários candidatos que a compõem e à legenda partidária) – por determinante do número de vagas que cabe a cada partido – e o número de votos obtidos pelos candidatos individualmente mais votados – por determinante daqueles que ocuparão os lugares que caibam a seu partido. Em princípio, um número maior de candidatos pode aumentar o número de votos obtidos pela lista e favorecer o partido que a apresenta; a experiência mostra, contudo, que se trata de uma possibilidade abstrata, pois os votos, em geral, concentram-se nos candidatos mais votados de cada lista.

A segunda observação é que os partidos não são obrigados a lançar tantos candidatos quantos a legislação lhes permite lançar. A Lei estabelece apenas um número máximo, que, no entanto, não deve, em princípio, ser muito pequeno. Afinal, o resultado eleitoral pode ser tal que um partido ocupe todos os lugares em disputa (o que já torna razoável permitir que ele lance tantos candidatos quantos sejam os lugares a preencher). Nesse caso, ademais, lhe caberá preencher, com suplentes, os lugares que se abram durante a legislatura (o que torna razoável que ele lance mais candidatos que o número de lugares a preencher). Mas essa é uma hipótese remota. E a própria Lei, ao admitir que os partidos não lancem tantas candidaturas quanto lhes é permitido lançar, já admite, indiretamente, que pode se dar o caso de faltarem candidatos para ocupar todas as vagas que venham a caber-lhes.

Seja como for, a possibilidade de que falem candidatos para preencher os lugares obtidos por um partido que tenha lançado setenta ou oitenta por cento do número de lugares a preencher é remota. Há espaço, pois, para algum cálculo político nessa área, seja de parte do próprio partido, que pode considerar inconveniente lançar um número muito grande de candidatos (por exemplo, para concentrar recursos nas campanhas dos candidatos potencialmente mais fortes), seja de parte do legislador, que pode considerar inconveniente a existência de um número muito grande de candidatos sem força eleitoral em um pleito (por exemplo, para não dispersar excessivamente a atenção dos eleitores).

Registre-se, por fim, que a mudança do sistema eleitoral proporcional atualmente usado no Brasil para o “distritão” estimularia o lançamento de menos candidatos pelos partidos. Como se elegeriam apenas os candidatos individualmente mais votados, seria negativo para os partidos a dispersão de seus votos entre várias candidaturas, correndo o risco de prejudicar todas<sup>9</sup>.

## 6 - DISTRITÃO

---

No começo do século XXI, começou a circular uma nova proposta de sistema eleitoral para o Brasil, logo denominada de “distritão”. Como se trata de uma proposta em discussão, seus contornos não estão plenamente definidos. Mas ela parece girar em torno de alguns traços fundamentais: i) as eleições se dariam em distritos (circunscrições) com vários lugares em disputa (distritos plurinominais), sendo essas circunscrições, em princípio, as mesmas em que se dão, atualmente, as eleições proporcionais (estados e municípios); ii) os partidos apresentariam um número variável de candidatos em cada circunscrição (como já fazem hoje); iii) cada eleitor disporia de um voto, a ser dado a qualquer dos candidatos registrados (como, também, já acontece hoje)<sup>10</sup>; iv) os candidatos individualmente mais bem votados (até o número de lugares a preencher) estariam eleitos, independentemente de qualquer ponderação partidária das votações (aqui estaria a grande novidade).

A aprovação do “distritão” produziria, muito provavelmente, um efeito algo paradoxal, quase simetricamente oposto ao provocado pela proibição das coligações<sup>11</sup>. O distritão não é um sistema eleitoral proporcional, pois não há relação de proporcionalidade direta entre as votações obtidas pelos partidos e as vagas que ocupam nas casas legislativas. Simplesmente são eleitos os candidatos individualmente mais bem votados, o que o coloca no campo dos sistemas eleitorais majoritários. No entanto, ele

---

<sup>9</sup> Um dos pontos fortes do sistema eleitoral proporcional adotado no Brasil é que, em princípio, nenhum voto de eleitor se perde. Se seu candidato não se eleger, o voto pode, pelo menos, ajudar a eleger outro candidato da mesma lista. Esse efeito se torna ainda mais valioso desde que, com o fim das coligações, esse outro candidato será necessariamente do mesmo partido que o do candidato que recebeu o voto.

<sup>10</sup> A hipótese do voto de legenda, contudo, provavelmente seria excluída do campo de possibilidades dadas ao eleitor.

<sup>11</sup> A proibição das coligações tende a tornar os resultados eleitorais mais proporcionais às votações dos diversos partidos em cada circunscrição e, simultaneamente, a reduzir o número de partidos que conseguem eleger candidatos, ou seja, o aumento da proporcionalidade produz um resultado distinto do que dela se espera, pois diminui, em princípio, o número de partidos nas casas legislativas (ou a fragmentação partidária).

tende a favorecer a fragmentação partidária (ou o aumento do número de partidos), pois qualquer partido que tenha um candidato bem votado tem boa probabilidade de o eleger. Ademais, tal sistema não estimularia (ou estimularia menos) o esforço dos possíveis candidatos (antes e depois das eleições) por construir ou filiar-se a partidos bem implantados eleitoralmente. Ora, favorecer a fragmentação partidária é o contrário do que se espera do princípio majoritário; é o que se espera, na verdade, do princípio proporcional.

De qualquer modo, apesar de se tratar de uma proposta bastante radical, pois muda o sistema eleitoral brasileiro de proporcional para majoritário, a adoção do “distritão” tende a ter menos impacto sobre os resultados das eleições do que seria, talvez, de esperar. É que, atualmente, o sistema proporcional brasileiro já permite ao eleitor votar em candidaturas individuais – e a experiência mostra que, na grande maioria dos casos, os candidatos individualmente mais bem votados são os eleitos. Ademais, desde a aprovação da “cláusula de barreira individual”, de que se tratou acima, eliminaram-se alguns dos casos em que, pela legislação eleitoral anterior, um candidato especialmente pouco votado (votação inferior a dez por cento do quociente eleitoral) poderia se eleger. Sua vaga, agora, seria quase certamente ocupada por um candidato individualmente bem votado (embora de outro partido).

Por outro lado, embora os efeitos imediatos sobre os resultados eleitorais possam ser menores do que pareceria à primeira vista, a eventual aprovação do “distritão” implicará em uma mudança conceitual muito relevante na história da legislação eleitoral e partidária brasileira. A adoção do sistema eleitoral proporcional sempre esteve ligada, entre nós, ao projeto de construção de um sistema político em que a articulação dos cidadãos em partidos desempenharia papel de relevo. Uma das críticas mais recorrentes a nosso sistema político era justamente – e talvez ainda seja - a da falta de amadurecimento dos partidos e do sistema partidário. Essa crítica, no entanto, se fazia na expectativa de que esse amadurecimento viesse a ocorrer. Mesmo quem propunha a adoção do sistema majoritário, com as eleições sendo feitas em distritos uninominais (ou seja, em circunscrições em que se elege apenas um parlamentar), o fazia, frequentemente, em nome da consistência dos partidos que daí adviria. A aprovação do “distritão” não deixaria de representar, em boa medida, um abandono daquele projeto, consagrando a ideia de que os indivíduos – e não os grupos (partidos) – são os principais atores na cena política.



## 7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Este estudo tratou de alguns temas relevantes da legislação eleitoral brasileira, tais como o da distribuição entre os partidos das vagas *sobrantes* após a definição dos quocientes partidários nas eleições proporcionais; o das coligações e federações partidárias; o da “cláusula de barreira individual”; o do número de candidaturas que pode constar de cada lista concorrente em eleições proporcionais; o do sistema eleitoral comumente chamado de “distritão”.

O tratamento do tema das “sobras” revelou que as sucessivas mudanças das regras para sua distribuição tenderam a reforçar, ao longo do tempo, o princípio da proporcionalidade entre as votações obtidas pelos partidos políticos (ou coligações) e a quantidade de lugares por eles ocupados nas casas legislativas, com a consequente facilitação da entrada de um maior número de partidos nelas, em conformidade com o que se esperaria da aplicação daquele princípio. Curiosamente, contudo, a mudança (recente) que mais veementemente pode tornar os lugares ocupados pelos partidos proporcionais às votações por eles obtidas (qual seja, a proibição de coligações partidárias em eleições proporcionais) deve reduzir a fragmentação partidária nas casas legislativas, pois as coligações têm sido o principal recurso dos partidos menos votados para nelas conseguir ocupar cadeiras.

O tratamento do tema da “cláusula de barreira individual”, por sua vez, flagrou um momento em que a mudança da legislação se deu em detrimento da proporcionalidade entre as votações obtidas pelos partidos políticos e a quantidade de lugares por eles ocupados nas casas legislativas. No caso, passaram a primeiro plano as votações obtidas individualmente pelos candidatos, que, se muito reduzidas, podem fazer com que seus partidos percam lugares a eles em princípio destinados em um sistema eleitoral proporcional. Constatou-se que se tratava de um passo em direção ao sistema eleitoral comumente designado de “distritão”, em que as votações obtidas pelos partidos se tornam irrelevantes para a distribuição de vagas nas casas legislativas, valendo apenas as votações individuais. Com sua adoção, portanto, nosso sistema eleitoral deixaria de ser proporcional. Curiosamente, contudo, uma mudança desse tipo tenderia a aumentar a fragmentação partidária, levando-a, talvez, a nível insuportável, dado o altíssimo grau de fragmentação já existente.

2021-758

---

Marcio Rabat

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seu autor.

Saiba mais sobre a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados e conheça outros estudos em: [www.camara.leg.br/conle](http://www.camara.leg.br/conle)