

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

**<http://bd.camara.gov.br>**

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# ESTUDO SOBRE A PEC 10/1995, QUE INSTITUI O SISTEMA DISTRITAL MISTO

*Luiz Henrique Vogel*

Consultor Legislativo da Área XIX  
Ciência Política, Sociologia Política, História,  
Relações Internacionais

**ESTUDO**

OUTUBRO/2005



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF



## SUMÁRIO

ESTUDO SOBRE A PEC 10/1995, QUE INSTITUI O SISTEMA DISTRITAL MISTO.....	3
O SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO.....	5
CONCLUSÃO.....	8

© 2005 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor 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 autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



## ESTUDO SOBRE A PEC 10/1995, QUE INSTITUI O SISTEMA DISTRITAL MISTO

*Luiz Henrique Vogel*

### **ESTUDO SOBRE A PEC 10/1995, QUE INSTITUI O SISTEMA DISTRITAL MISTO**

O nobre Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP) solicitou a esta Consultoria Legislativa estudo sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 1995, de autoria do Deputado Adhemar de Barros Filho, que modifica o artigo 45 da Constituição Federal, ao introduzir no país o sistema distrital misto, majoritário e proporcional.

Como veremos de forma mais detalhada neste estudo, a proposta em tela não segue, rigorosamente, o sistema eleitoral alemão, por várias razões:

- na Alemanha o voto é facultativo;
- o número de representantes de determinado Estado não é fixo (apenas estão asseguradas as vagas oriundas do sistema majoritário em distritos uninominais); na parte proporcional, o Estado pode perder vagas em função do baixo comparecimento eleitoral do cidadão daquela Unidade Federativa;
- podem ser acrescentadas cadeiras adicionais na Câmara Federal (*Bundestag*); pois se um partido conquistar, nos distritos eleitorais, maior número de mandatos do que lhe cabe de acordo com o resultado da votação proporcional (segundo voto) essas vagas suplementares estão asseguradas;
- os votos conferidos às listas partidárias (segundo voto) em cada Estado “comunicam-se” entre si, isto é, esses contribuem igualmente para o cálculo do coeficiente partidário nacional, ao contrário da eleição brasileira, na qual o coeficiente partidário é calculado no âmbito estritamente estadual (o que gera distorções significativas entre o número de votos nacionais obtidos pelos partidos brasileiros e o total de cadeiras obtidas na Câmara dos Deputados);
- desconsidera-se os votos dos partidos que não receberam, pelo menos, 5% dos segundos votos válidos em nível nacional ou que não conquistaram um mandato em, pelo menos, 3 distritos eleitorais;
- metade das vagas é assegurada aos candidatos eleitos em distritos uninominais.

No modelo proposto pela PEC nº 10, de 1995, assegura-se que, *pelo menos*, metade das vagas serão preenchidas pelo sistema distrital uninominal. Tal prerrogativa abre precedente importante, na medida em que permite que, por exemplo, 90% dos Deputados eleitos por determinado Estado sejam escolhidos pelo sistema distrital uninominal, com conseqüências negativas à proporcionalidade do sistema.

Além disso, a proposta em tela não modifica uma das principais distorções do sistema eleitoral brasileiro, perpetuada em função da garantia constitucional do número mínimo e máximo de representantes em cada Estado: a crescente desproporcionalidade entre o número de eleitores dos maiores Estados e o número de representantes eleitos pelos mesmos. São Paulo, por exemplo, Estado no qual residem 23% dos cidadãos brasileiros, elege apenas 13,65% dos Deputados Federais (deveria contar com 118 representantes se o sistema eleitoral preservasse a proporcionalidade entre a população e o tamanho das bancadas).

Em conseqüência, como destaca o professor Gláucio Soares, o modelo de representação política adotado pelo país não reflete adequadamente a distribuição espacial da população, nem a estrutura de poder e de dominação, nem a estrutura de propriedades dos bens de produção, nem a estrutura de classes<sup>1</sup>.

Ao não enfrentar o problema da desproporcionalidade entre a população dos maiores Estados e o número de representantes eleitos pelos mesmos e, ao mesmo tempo, permitir que, *pelo menos*, metade dos Deputados seja eleita pelo sistema distrital uninominal, a PEC em tela favorece a eleição de candidatos oriundos de distritos com baixa competição eleitoral, escassa população e grande domínio das elites políticas e econômicas.

Nelson Rojas de Carvalho, em estudo sobre a geografia do voto no Brasil, constatou que nos Estados mais pobres, já privilegiados com número desproporcional de representantes em relação a população destes, verifica-se a menor taxa de votos desperdiçados. No Rio Grande do Norte, o percentual médio de votos conferidos a candidatos eleitos chega a 79%; na Bahia, 89% dos votos foram conferidos a candidatos eleitos. Assim, segundo Rojas de Carvalho, os mercados com maior aproveitamento de votos e competição eleitoral mais restrita são característicos de populações mais pobres e menos urbanizadas.<sup>2</sup>

Na análise sobre os diferentes perfis da competição eleitoral nas 5 regiões do país, o autor também constatou que, quanto maior a população sem instrução ou com renda inferior a um salário mínimo, menor o número de candidatos efetivos do município, isto é, mais restrita a competição eleitoral. Inversamente, quanto mais urbanizado o município, quanto maior

---

<sup>1</sup> SOARES, Gláucio – *A democracia interrompida*. Rio de Janeiro, FGV, 2001, pág. 294.

<sup>2</sup> CARVALHO, Nelson Rojas – *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003, pág. 85.

a população com instrução média ou renda superior a oito salários mínimos, maior o número de candidatos efetivos e mais competitivo o mercado político<sup>3</sup>.

No sistema alemão, como ressalta Manfred Unglaub, ex-presidente da Autoridade Eleitoral da Renânia-Palatinado, além da preocupação com a igualdade do número de habitantes em todos os 328 distritos eleitorais, a legislação também estabeleceu um coeficiente partidário nacional. Isto é, o espaço geográfico no qual a população com direito a voto elege os 328 Deputados referentes à parte proporcional (segundo voto), chamado área eleitoral, corresponde a todo o território da República Federal Alemã, composto de 16 Estados<sup>4</sup>.

Na prática, como o voto é facultativo, tal regra significa que as únicas vagas no *Bundestag* que estão asseguradas aos Estados são aquelas correspondentes ao número de distritos eleitorais com votação uninominal. Por exemplo, o menor Estado, Bremen, possui 3 distritos eleitorais. No caso do segundo voto, como cada partido elabora uma lista ordenada de candidatos no Estado, o baixo comparecimento do eleitor pode acarretar que nenhum nome daquela lista seja eleito para as vagas proporcionais.

Na medida em que a proposta em estudo inspira-se, de forma evidente, no sistema eleitoral alemão, cabe analisarmos sucintamente os principais mecanismos que regulam seu funcionamento e detalhar as principais diferenças em relação a PEC nº 10, de 1995.

## **O SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO**

---

A Alemanha adota o sistema distrital misto, no qual metade dos 656 membros da Câmara Federal (*Bundestag*) é eleita em distritos uninominais e a outra metade por intermédio da lista partidária fechada elaborada nos 16 estados. Entretanto, as duas formas de votação estão vinculadas, pois é a votação proporcional nacional de cada agremiação a responsável por determinar o espaço que será ocupado pelos partidos na Câmara Baixa.

Na metade distrital, realiza-se eleição de caráter majoritário na qual cada partido somente pode apresentar um candidato por distrito. O país é dividido em 328 distritos de um representante (com 184 mil eleitores, em média) e a eleição decide-se por maioria simples<sup>5</sup>. Na metade proporcional, o eleitor vota em lista partidária fechada organizada em nível estadual. O voto é facultativo.

---

<sup>3</sup> Idem, op. cit., pág. 82.

<sup>4</sup> UNGLAUB, Manfred – “Eleições e sistema político: experiências com voto distrital misto na Alemanha”. In: PINHEIRO FILHO, Israel – *Reforma eleitoral e o voto distrital misto: a solução que o Brasil quer conhecer*. CEDI, Brasília, 1998, pág. 98.

<sup>5</sup> NICOLAU, Jairo – *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, pág. 63.

Contudo, é o peso da votação nacional obtida por determinado partido que será o fator determinante no processo de distribuição proporcional das cadeiras a serem ocupadas pelo mesmo.

As 656 vagas disponíveis são distribuídas segundo a seguinte fórmula (método de cálculo do quociente partidário): primeiro, multiplica-se 656 pelo número de segundos votos recebidos pelo partido. Esse resultado é dividido pelo total de votos válidos em nível nacional, isto é, os segundos votos dos partidos a serem contemplados na distribuição dos mandatos<sup>6</sup>.

São desconsiderados os votos dos partidos que não receberam, pelo menos, 5% dos votos nas eleições proporcionais ou que não conquistaram mandatos em, no mínimo, 3 distritos. Além disso, do número de mandatos calculado pela fórmula acima são subtraídos as cadeiras obtidas pelo partido nos distritos eleitorais, de tal forma que os mandatos restantes são preenchidos a partir da lista estadual (de acordo com a hierarquização dos candidatos na lista).

A participação de cada estado na lista nacional está vinculada à votação da lista estadual em relação ao total nacional de votos do partido. Em termos mais precisos, para saber quantos representantes o partido elegeu em cada estado, multiplica-se o número total de cadeiras conquistadas pelo partido no país pelo total de votos obtido pelo partido no estado e o produto da operação é dividido pelo total nacional de votos do partido.

Vale lembrar que *o número de representantes por Estado não é fixo*, tal como no sistema eleitoral brasileiro. As únicas vagas que cada Estado sabe que poderá contar são aquelas oriundas da votação majoritária em distritos uninominais.

Como o voto é facultativo, as vagas oriundas da votação proporcional (segundo voto) dependem do comparecimento do eleitor, pois cada partido distribuirá as vagas que lhe cabem de acordo com o coeficiente partidário nacional na proporção da votação obtida em cada um dos 16 estados. Não há, portanto, garantia de que, na parte proporcional (segundo), cada Estado terá assegurado um número fixo de Deputados.

Desta maneira, determinado Estado pode ter menos representantes no *Bundestag* do que na eleição anterior, em função do baixo comparecimento dos eleitores. Ao adotar esta regra, *a legislação busca premiar os eleitores dos Estados mais engajados no processo eleitoral*.

Um exemplo ajuda a entender a sistemática da distribuição de cadeiras entre os partidos. Numa determinada eleição, o Partido Social Democrata Alemão (SPD) obteve 16.089.960 votos, ou 35,4% de um total de 45.406.408 votos válidos. Segundo a fórmula já apresentada:

---

<sup>6</sup> UNGLAUB, Manfred – Idem, op. cit., pág. 87.

$(656 \times 16.089.960) : 45.406.408 = 232$  cadeiras

O número total de cadeiras ocupadas pelos partidos é, assim, definido pelo coeficiente eleitoral nacional, de forma diferente do sistema brasileiro, cuja eleição para Deputado Federal é definida exclusivamente dentro de cada Unidade Federativa. A medida torna o sistema alemão *um dos mais proporcionais do mundo* pois, com exceção das regras instituídas pela cláusula de barreira de 5%, não há votos “perdidos”, como no modelo brasileiro.

Desse total de cadeiras, são subtraídas aquelas que o partido conquistou na eleição para os distritos uninominais, sendo as restantes preenchidas pelos candidatos eleitos pela lista partidária fechada.

Contudo, apesar do número de cadeiras a serem ocupadas pelos partidos ser decidido em nível nacional, toda a sistemática de preenchimento das vagas se realiza no âmbito estadual. Após saber quantas vagas determinado partido conquistou no estado, as cadeiras são preenchidas da seguinte forma: a) primeiro com os nomes dos candidatos vencedores nos distritos situados no estado; b) depois completa-se as vagas restantes com os nomes da lista estadual, na ordem em que foram registrados pelo partido.

No Brasil, se um partido elegeu um Deputado em determinado Estado e esteve próximo de obter os votos necessários para alcançar uma segunda vaga, esses votos não são computados para o total de votos do partido em nível nacional, pois a eleição é decidida dentro de cada circunscrição eleitoral, no caso, o Estado.

Aparentemente inócua, a medida causa distorções importantes na representação que cabe a cada partido na Câmara dos Deputados, pois não há coeficiente eleitoral nacional a indicar que o número de vagas ocupadas por determinado partido seja proporcional a sua votação nacional. Combinada com as grandes distorções entre as representações que cabem a cada partido na Câmara dos Deputados, em função dos números mínimo e máximo de representantes por Estado, *essa regra causa sérias distorções na proporcionalidade do sistema eleitoral vigente no país.*

Estudo do Professor David Fleischer, da Universidade de Brasília, apontou que, nas eleições de 1994, “apesar de o PSDB ter recebido 477.571 votos a mais do que o PFL em nível nacional, os tucanos elegeram apenas 62 Deputados Federais *versus* 89 para o PFL; ou seja, 17 vagas a menos<sup>7</sup>”.

O mesmo trabalho apontou que, no caso do PT, a distorção foi ainda maior: embora tenha conquistado apenas 14.023 votos a menos do que o PFL em nível nacional, o Partido dos Trabalhadores elegeu 49 Deputados contra 89 do PFL. Isto significa que uma

<sup>7</sup> FLEISCHER, David – “Os partidos políticos”. In: CINTRA, Antônio Octávio e AVELAR, Lúcia (Org.) - *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2004, pág. 268.



diferença de 0,0024% no total de votos nacionais de ambas agremiações (5.873.370 do PFL contra 5.859.347 do PT) representou diferença de 55% na representação que coube a cada partido (89 contra 49).

No modelo alemão, na hipótese do partido eleger mais representantes nos distritos do que o percentual assegurado pelo quociente partidário obtido no Estado, as vagas excedentes são somadas ao total de 656 membros do parlamento alemão (pois, do contrário, os resultados da eleição distrital poderiam prejudicar a proporcionalidade calculada pelo percentual de 2º votos). Portanto, outra diferença em relação ao sistema eleitoral brasileiro é que o número de representantes no Câmara Federal alemã não é fixo, pois as vagas distritais excedentes são adicionadas ao total de membros do parlamento.

No Senado, o sistema alemão assegura o número mínimo de 3 representantes por estado, mas as Unidades Federativas mais populosas possuem vagas adicionais. O número de representantes de cada estado (*Land*) no Senado é disciplinado pela seguinte regra: a) é assegurado o número mínimo de 3 representantes para todos os estados; b) estados com mais de 2 milhões de habitantes possuem 4 representantes; c) estados que contam com mais de 6 milhões de habitantes elegem 5 senadores; d) estados com mais de 7 milhões possuem 6 representantes (art. 51 da Constituição Alemã).

O art. 50 da Constituição Alemã determina que o *Bundesrat* (Senado) é responsável pela legislação e a administração das questões federativas e pelos assuntos referentes à União Européia.

O Presidente da República é eleito, por maioria simples, pela “Assembléia Federal” (composta por membros da Câmara Federal e representantes dos estados, proporcionalmente à população). O Presidente alemão, contudo, exerce a função de representante da Nação, pois suas decisões, para ganharem validade, devem ganhar a aprovação do Chanceler federal (ou primeiro-ministro, eleito pela Câmara Federal) ou pelo Ministro federal competente.

## CONCLUSÃO

---

Como foi exposto, a PEC nº 10, de 1995, limita-se a instituir o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, e assegurar que, pelo menos, metade da representação dos Estados será oriunda da votação em distritos uninominais.

Assim, a PEC não entra em maiores detalhes no que se refere a mecanismos importantes preservados pelo sistema eleitoral alemão: voto facultativo, cláusula de barreira, preocupação com a proporcionalidade entre votos e cadeiras e número máximo de candidatos oriundos dos distritos, tal como foi detalhado neste estudo.

Preserva-se, assim, a grande desproporcionalidade do sistema eleitoral brasileiro – bastante diferente do alemão, um dos mais proporcionais do mundo – e, ao mesmo tempo, abre-se brecha legal para que percentual expressivo de Deputados eleitos por determinado Estado sejam oriundos de distritos uninominais com eleição majoritária.

Pois este é o sentido da proposta de redação do § 3º do art. 45: *“Para fins deste artigo, cada Estado, cada Território e o Distrito Federal será dividido em distritos, correspondentes a, pelo menos, metade da representação da respectiva unidade da Federação, na Câmara dos Deputados”*. Nada impede, portanto, que o legislador infraconstitucional assegure que, por força da redação proposta para o § 4º do art. 45, 90% das vagas de determinado Estado sejam preenchidas por candidatos escolhidos em distritos uninominais, com grande prejuízo à proporcionalidade dos votos.

Tal sistemática pode gerar grande desproporção entre votos e cadeiras, pois, pelas regras da eleição majoritária, um partido com 40% de votos no estado pode não eleger nenhum candidato na parte majoritária (pois foi incapaz de vencer em um único distrito). A parcela proporcional, se muito reduzida, não expressaria adequadamente, em número de cadeiras, a votação recebida por determinada agremiação.

Nada impede que o país confira maior força à eleição de candidatos em distritos uninominais com votação majoritária, tal como no sistema eleitoral inglês. Contudo, na medida em que o país adota o sistema presidencialista de governo, no qual a eleição do Presidente, ainda que em 2 turnos, acarreta a perda de todos os votos “não vencedores”<sup>8</sup>, seria prudente fortalecer o método proporcional de escolha de representantes para a Câmara dos Deputados.

Cabe ainda lembrar que a proposta de redação do § 4º do art. 45 da referida precisa ser corrigida, de forma a preservar o sentido da frase: “Os demais Deputados serão eleitos pelo sistema proporcional, na forma da Lei”.

---

<sup>8</sup> Em determinada eleição presidencial, em 2º turno, na qual um candidato vence o pleito com 60% dos votos, o índice de desproporcionalidade é bastante elevado: 40% (equivalente ao total de votos “não vencedores”).