



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE
CONCLUSÃO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

**A LEGALIDADE CONSTITUCIONAL DO SISTEMA PROPORCIONAL PARA A
AUSÊNCIA DE REPRESENTATIVIDADE DO VOTO POPULAR:
ANÁLISE DA DESCONEXÃO ENTRE A VONTADE POPULAR E A FORMAÇÃO
PARTIDÁRIA NA ATUALIDADE**

ORIENTANDO – RUBENS RONNITON GONÇALVES DA SILVA
ORIENTADOR – PROF. ME. FERNANDO GOMES RODRIGUES

GOIÂNIA
2026

RUBENS RONNITON GONÇALVES DA SILVA

**A LEGALIDADE CONSTITUCIONAL DO SISTEMA PROPORCIONAL PARA A
AUSÊNCIA DE REPRESENTATIVIDADE DO VOTO POPULAR:
ANÁLISE DA DESCONEXÃO ENTRE A VONTADE POPULAR E A FORMAÇÃO
PARTIDÁRIA NA ATUALIDADE**

Monografia Jurídica apresentada à disciplina Trabalho de Conclusão de Curso II, da Escola de Formação de professores e Humanidades, Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC GOIÁS).

Prof. Orientador – Me. FERNANDO GOMES RODRIGUES.

GOIÂNIA

2026

RUBENS RONNITON GONÇALVES DA SILVA

**A LEGALIDADE CONSTITUCIONAL DO SISTEMA PROPORCIONAL PARA A
AUSÊNCIA DE REPRESENTATIVIDADE DO VOTO POPULAR:
ANÁLISE DA DESCONEXÃO ENTRE A VONTADE POPULAR E A FORMAÇÃO
PARTIDÁRIA NA ATUALIDADE**

Data da Defesa: 27 de maio de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Me. Fernando Gomes Rodrigues

Nota:

Examinador Convidado: Prof. Me. Alexandre Francisco de Azevedo

Nota:

Ao povo brasileiro —

àqueles que ainda acreditam,

que votam com esperança mesmo quando a esperança cansa,

que exigem um país melhor porque sabem que ele é possível.

Este trabalho é uma resposta à sua indignação

e um compromisso com a sua esperança.

AGRADECIMENTOS

Há momentos em que a vida nos coloca diante de perguntas sem resposta fácil. Em meio às adversidades, às tentações, ao cansaço e à vontade de desistir, é em Deus que encontro as respostas. Ele me ensinou e me deu aquilo que de fato sustenta: a graça de levantar todos os dias e lutar pelo bem das pessoas. Os atributos que mais peço a Ele são força e sabedoria, força para resistir, para perseverar, para seguir quando tudo pesa; e sabedoria para tomar as decisões certas nos momentos que importam. Creio, com plena convicção, que estou onde estou graças a Ele. Nada do que construí faria sentido sem essa fundação.

Aos quatorze anos, vivendo a política de perto enquanto minha mãe exercia o mandato de vereadora (Legislatura 2017-2020), algo se acendeu dentro de mim. Ao ver de perto o quanto a política falha, o quanto é capaz de desrespeitar e ferir as pessoas, de ignorar o povo que deposita de forma genuína o voto em alguém, senti o que só posso chamar de uma indignação divina. Naquele momento, tomei a decisão mais importante da minha vida: entraria para a política, mas para fazer a diferença. Não pelas minhas vontades, não pelo prestígio do cargo, não pela sobrevivência eleitoral que tanto critiquei nestas páginas. Para servir. Acima de qualquer interesse pessoal, para servir as pessoas. Junto com essa decisão, veio outra: cursar Direito. Não por status, mas por respeito às pessoas que um dia representaria, para ter o conhecimento técnico necessário para servir com maior eficiência e responsabilidade.

Já imaginou um jovem de vinte anos ser eleito vereador e poder representar o seu povo? E ainda não parar por aí, ir em busca de algo muito maior, maior do que qualquer sonho possa alcançar. Aprendi cedo que às vezes é só preciso coragem para encarar os desafios, não experiência, não perfeição, não o momento ideal. Em meio a tantas críticas e julgamentos, uma coisa tenho plena certeza: a personalidade de uma pessoa muda o seu destino. Suas decisões trilham o seu caminho. E decidi!

Este trabalho é a expressão mais concreta dessa trajetória. Nasceu da experiência de quem viveu as disfunções do sistema que analisa, eleito pelas sobras de uma matemática que o eleitor desconhece, indignado com colegas que votaram o próprio benefício enquanto a população pedia o contrário, testemunha de parlamentares que prosperam na própria conveniência enquanto o país sangra sem um projeto nacional de desenvolvimento, dividido por conflitos e crises porque o poder basilar que é o parlamento não cumpre com sua função de representar genuinamente

o povo que o elegeu. Diante de tudo isso, tenho a convicção de que é possível fazer diferente. Este não é um trabalho apenas acadêmico. É um compromisso com o Brasil que acredito ser possível construir.

Sou profundamente grato à minha família, minha base, meu alicerce, a fonte que recarrega minhas energias quando a jornada pesa. Minha família abraçou a campanha e a conduziu à vitória. Quem caminha sozinho pode até chegar mais rápido, mas aquele que vai acompanhado, com certeza vai mais longe.

Há uma memória que carrego com particular carinho. Quando criança, passei em frente a Área 4, Campus I da PUC Goiás, em Goiânia e perguntei ao meu pai o que era aquilo. Ele me respondeu, de forma simples, que era uma escola. Disse que queria estudar lá. Anos depois, estou entregando meu Trabalho de Conclusão de Curso e na eminência de me formar pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. A educação é peça fundamental na construção de qualquer projeto de vida e de país, e foi ela que fez com que um jovem do interior de Goiás encontrasse as ferramentas intelectuais, jurídicas e humanas para dar os passos necessários rumo à mudança que o Brasil precisa. À PUC Goiás, meu reconhecimento e minha gratidão.

Ao meu orientador, Prof. Me. Fernando Gomes Rodrigues, pela condução rigorosa, pelos diálogos que moldaram este trabalho e pela confiança depositada neste projeto. A cada amigo, colega e professor que, desde o primeiro período, me ajudou a florescer este tema e a construir o pensamento jurídico que estas páginas refletem. O tema desta monografia não nasceu pronto; foi sendo lapidado ao longo de anos de formação, de debates em sala, de questionamentos que só a vida acadêmica é capaz de provocar. A todos que fizeram parte desse processo, minha sincera gratidão. E a cada cidadão de Jandaia e Palmeúna que depositou sua confiança neste jovem vereador, este trabalho também é de vocês. É por vocês. De Jandaia para o mundo!

RESUMO

A presente monografia analisa a tensão entre a validade formal e a efetividade substantiva do sistema proporcional de lista aberta brasileiro, investigando de que modo um modelo constitucionalmente previsto pode comprometer a representatividade política autêntica e a soberania popular consagradas no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988. A questão central questiona como o sistema proporcional, embora formalmente compatível com o ordenamento constitucional, revela fragilidades estruturais que impedem a concretização de representação genuína entre eleitor e eleito. A hipótese sustenta que essas fragilidades decorrem de fatores sistêmicos, opacidade do quociente eleitoral, fragmentação partidária, insulamento financeiro das legendas e ausência de vínculo territorial entre representante e representado. A metodologia é predominantemente jurídico-dogmática, com recurso ao direito comparado e à análise empírica, tendo como referencial teórico Nohlen, Nicolau, Duverger, Manin, Rosanvallon, Castells e Barroso. O trabalho documenta empiricamente as disfunções por meio das eleições municipais de Jandaia (GO) em 2024, onde o autor, eleito vereador pelas sobras do sistema proporcional, vivenciou as patologias aqui analisadas. Propõe-se o sistema distrital misto com lista flexível, em que o partido pré-ordena os candidatos, mas o eleitor pode alterar essa ordem votando nominalmente, como alternativa constitucional viável, acompanhado da reforma do financiamento eleitoral e de estratégia gradual de transição em duas fases. Conclui-se que a reforma é constitucionalmente necessária, pois a legalidade formal do sistema vigente é insuficiente para cumprir o mandamento do art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal.

Palavras-chave: Sistema proporcional; representatividade democrática; voto distrital misto; reforma eleitoral; soberania popular.

ABSTRACT

This monograph analyzes the tension between formal validity and substantive effectiveness of the Brazilian open-list proportional electoral system, investigating how a constitutionally prescribed model may undermine the authentic political representativeness and popular sovereignty enshrined in Article 1, sole paragraph, of the 1988 Federal Constitution. The central question examines how the proportional system, despite its formal constitutional compatibility, reveals structural weaknesses that prevent genuine representation between voters and elected officials. The hypothesis sustains that these weaknesses stem from systemic factors — opacity of the electoral quotient, party fragmentation, financial insulation of political parties from civil society, and the absence of territorial ties between representatives and constituents. The methodology is predominantly legal-dogmatic, drawing on comparative law and empirical analysis, supported by the theoretical framework of Nohlen, Nicolau, Duverger, Manin, Rosanvallon, Castells, and Barroso. The research empirically documents the dysfunctions through the 2024 municipal elections in Jandaia, Goiás, where the author — elected city councilman through the proportional

remainder mechanism — directly experienced the pathologies under analysis. The mixed-member proportional system with a flexible list — in which parties pre-rank candidates, but voters may alter that order through nominal voting — is proposed as a viable constitutional alternative, accompanied by electoral financing reform and a two-phase gradual transition strategy. The study concludes that the proposed reform is constitutionally necessary, as the formal legality of the current system is insufficient to fulfill the mandate of Article 1, sole paragraph, of the Federal Constitution.

Keywords: Proportional system; democratic representativeness; mixed-member proportional system; electoral reform; popular sovereignty.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	5
RESUMO.....	7
INTRODUÇÃO	12
1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL	16
1.1 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	18
1.2 SISTEMAS ELEITORAIS E SUA RELAÇÃO COM A REPRESENTAÇÃO	21
1.2.1. Sistema Majoritário	22
1.2.2. Sistema Proporcional.....	23
1.2.3. Sistema Distrital.....	24
1.2.4. Sistema Distrital Misto	24
2. ESTRUTURA, DISFUNÇÕES E CONSEQUÊNCIAS DO SISTEMA PROPORCIONAL DE VOTAÇÃO	26
2.1 A ENGENHARIA ELEITORAL BRASILEIRA: A TRANSFORMAÇÃO DO VOTO EM CADEIRA.....	27
2.1.1 O Quociente Eleitoral e o Quociente Partidário	27
2.1.2 A Regra das Sobras e a Disputa pelas Cadeiras Restantes	28
2.1.3 O Papel dos Partidos como Intermediários e a Ilusão do Voto Individual	31
2.2 A DISFUNÇÃO DA LISTA ABERTA: ENTRE O PERSONALISMO E A "ANTROPOFAGIA" PARTIDÁRIA.....	32
2.2.1 A Competição Intrapartidária e o Canibalismo Eleitoral.....	32
2.2.2 O Fenômeno dos "Puxadores de Votos" e a Representação sem Legitimidade	33
2.2.3 O Enfraquecimento da Identidade Partidária: Partido como "Veículo de Aluguel"	34
2.3 CONSEQUÊNCIAS SISTÊMICAS: FRAGMENTAÇÃO E O CUSTO DA GOVERNABILIDADE	35
2.3.1 A Multiplicação de Legendas e a Fragmentação do Congresso.....	35
2.3.2 O Presidencialismo de Coalizão e o Custo da Governabilidade.....	36
2.3.3 O Custo das Campanhas e a Oligarquia do Capital Eleitoral	38
2.4 O IMPACTO DAS REFORMAS RECENTES (2017–2021): AVANÇOS E LIMITES	

.....	39
2.4.1 O Fim das Coligações Proporcionais (EC 97/2017)	39
2.4.2 A Cláusula de Desempenho: Barreira para a Fragmentação	40
2.4.3 As Federações Partidárias: Solução ou Perpetuação do Problema?	41
2.5 SÍNTESE: A LEGALIDADE QUE NÃO PRODUZ LEGITIMIDADE.....	42
3. DÉFICIT DE EFETIVIDADE E A CRISE DE LEGITIMIDADE DA	
REPRESENTAÇÃO POPULAR	44
3.1 O DIVÓRCIO ENTRE ELEITOR E ELEITO: A DEMOCRACIA DE PÚBLICO E O	
PARADOXO DAS URNAS	44
3.1.1 O Caso Jandaia (GO): O Paradoxo das Sobras em Escala Municipal	45
3.2 DÉFICIT DE EFETIVIDADE: QUANDO O ELEITO AGE CONTRA O ELEITOR E	
QUANDO NÃO CONSEGUE AGIR POR ELE	48
3.2.1 O Caso do Auxílio-Alimentação em Jandaia: Déficit de Efetividade e Contra	
Democracia em Ação	49
3.3 O INSULAMENTO DAS ELITES: PARTIDOS COMO ESTRUTURAS DE	
SOBREVIVÊNCIA E A MIGRAÇÃO OPORTUNISTA DE LEGENDA	52
3.3.1 A Migração Oportunista de Legenda como Sintoma Sistêmico.....	53
3.4 O CICLO VICIOSO: MUNICIPALISMO SELETIVO, EMENDAS	
PARLAMENTARES E A CORRUPÇÃO COMO CONSEQUÊNCIA SISTÊMICA	54
3.4.1 O Municipalismo Seletivo: A Retórica Territorial a Serviço da Sobrevivência	
Eleitoral	54
3.4.2 O Ciclo das Emendas e a Corrupção como Consequência Estrutural	55
3.5 A ANTIPOLÍTICA COMO DESTINO: DA RUPTURA INSTITUCIONAL À CRISE	
DA DEMOCRACIA	56
3.6 SÍNTESE: A CRISE DE LEGITIMIDADE COMO PRODUTO SISTÊMICO	58
4. O DIREITO COMPARADO E AS ALTERNATIVAS PARA O FORTALECIMENTO	
DO VOTO: ÊNFASE NO VOTO DISTRITAL MISTO.....	59
4.1 O SISTEMA ELEITORAL COMO ENGENHARIA INSTITUCIONAL: PREMISSAS	
METODOLÓGICAS.....	60
4.2 O Sistema Distrital Misto Alemão: Funcionamento Técnico e Resultados	
Empíricos	60
4.2.1 A Arquitetura do Modelo: Dois Votos, Uma Lógica.....	61
4.2.2 Os Três Efeitos Estruturais do Modelo Alemão	62
4.3 A LISTA FLEXÍVEL: O EQUILÍBRIO ENTRE PARTIDO E ELEITOR	63

4.4 O DEBATE BRASILEIRO: DÉCADAS DE PROPOSTA, ZERO DE APROVAÇÃO E R\$ 4,9 BILHÕES PARA MANTER O SISTEMA ATUAL	64
4.5 A CRÍTICA SOBRE MINORIAS: O SISTEMA ATUAL JÁ EXCLUI MAIS	66
4.6 O GERRYMANDERING E A SOLUÇÃO INSTITUCIONAL: A COMISSÃO INDEPENDENTE DE DELIMITAÇÃO	68
4.7 VIABILIDADE CONSTITUCIONAL: A REFORMA É POSSÍVEL SEM VIOLAR CLÁUSULAS PÉTREAS	69
4.8 O MODELO APLICADO: DA URNA ELETRÔNICA AO MANDATO COM RESPONSABILIZAÇÃO	70
4.8.1 Como Funcionaria o Voto na Prática	70
4.8.2 A Permanência Obrigatória no Domicílio Eleitoral do Distrito	71
4.8.3 O Caso Jandaia como Prova de Conceito	71
4.9 A REFORMA DO FINANCIAMENTO: CONDIÇÃO NECESSÁRIA PARA QUALQUER REFORMA ELEITORAL	72
4.9.1 A Restrição das Emendas ao Ente Público Municipal	74
4.9.2 O Financiamento por Doações Individuais com Teto	74
4.10 A ESTRATÉGIA DE TRANSIÇÃO: O CAMINHO GRADUAL COMO CONDIÇÃO DE VIABILIDADE	76
4.10.1 Fase 1 — Construção: A Comissão Eleitoral Independente	76
4.10.2 Fase 2 — Implementação: O Pacote Legislativo ao Congresso Nacional	79
4.11 O SEGUNDO MOVIMENTO: FINANCIAMENTO E EMENDAS APÓS A REFORMA ELEITORAL	81
4.12 OS LIMITES DO MODELO: HONESTIDADE INTELECTUAL COMO ARGUMENTO	82
CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
REFERÊNCIAS	87

INTRODUÇÃO

Como o modelo atual do sistema proporcional brasileiro, embora formalmente compatível com a Constituição, revela fragilidades que impedem a concretização da representatividade política autêntica e da soberania popular? Essa pergunta poderia parecer técnica. Poderia parecer distante. Poderia parecer coisa de acadêmico que nunca saiu da biblioteca. Mas ela não é. Ela é a pergunta que todo brasileiro já fez, com outras palavras, com a voz embargada, com o punho cerrado, na saída de uma urna em que depositou uma esperança e recebeu de volta uma decepção. *O meu voto serviu para alguma coisa?* Essa é a pergunta. E a resposta que o sistema dá, em silêncio, todos os dias, é a que mais dói: às vezes sim, às vezes não, e você nunca saberá ao certo.

O sistema proporcional de lista aberta é legal. Está na Constituição, opera há décadas, e ninguém o derruba porque, formalmente, ele funciona. Mas existe uma diferença brutal entre um sistema que funciona e um sistema que representa. Um relógio parado marca a hora certa duas vezes por dia, isso não o torna confiável. Da mesma forma, um sistema eleitoral que produz parlamentares sem que o eleitor compreenda como, ou por quê, não pode reivindicar para si o título de democrático apenas porque segue os ritos da lei. A legalidade, sozinha, é insuficiente. Sempre foi.

O autor desta monografia chegou ao mandato de vereador em Jandaia (GO), nas eleições de 2024, como o 7º mais votado entre os eleitos, com 186 votos, pela mecânica das sobras do sistema proporcional. O eleitor que votou nele não sabia disso. Votou em uma pessoa, em uma escolha, em uma esperança, e o sistema processou esse voto por uma matemática que nenhum cidadão comum conhece, por critérios que nenhuma escola ensina, por um mecanismo que existe há décadas e que a maioria dos brasileiros jamais entendeu. Isso não é democracia plena. É democracia parcial. É representação com asterisco.

Mas a eleição foi apenas o começo. No exercício do mandato, o sistema revelou sua face mais crua. Cinco vereadores da Câmara Municipal de Jandaia aprovaram, para si mesmos, um aumento de 300% no próprio auxílio-alimentação. Quando o Prefeito vetou, eles tentaram derrubar o veto, com cinco votos, número inferior ao mínimo de seis exigido pela própria Lei Orgânica do município. A decisão foi considerada válida pela Mesa Diretora. A lei, escrita por eles, foi ignorada por eles. E o povo? O povo respondeu nas redes sociais, em enquetes, com indignação. Mas

não nas instituições, porque o sistema não lhes deu instrumento direto para isso. *Jandaia não é uma exceção. Jandaia é um espelho.* Um espelho pequeno o suficiente para caber numa monografia, e grande o suficiente para refletir o Brasil inteiro.

É possível que um sistema seja simultaneamente legal e ilegítimo? É possível que a Constituição autorize um mecanismo que contradiz sua própria promessa mais fundamental, a de que todo o poder emana do povo? É possível que décadas de reforma bloqueada, de Fundo Eleitoral bilionário aprovado sem resistência, de parlamentares que defendem o municipalismo na tribuna e enviam emendas para associações opacas, sejam o produto não de má-fé individual, mas de um design institucional que incentiva exatamente isso? A resposta a essas três perguntas é sim. E demonstrá-la, com rigor jurídico, com evidência empírica e com a honestidade de quem viveu o problema por dentro, é o propósito desta monografia.

A relevância desta pesquisa não é apenas acadêmica. Em um momento em que a desconfiança nas instituições representativas ameaça a estabilidade democrática, em que o vazio de legitimidade é preenchido por discursos de ruptura e por lideranças que prometem dispensar os intermediários institucionais, entender por que o sistema falha e como ele pode ser reformado dentro dos limites constitucionais é uma tarefa que transcende os muros da universidade. Este trabalho é uma contribuição jurídica a um debate que o Brasil precisa ter, e que, por razões que o próprio Capítulo 3 documenta, insiste em não ter.

Para responder à pergunta central com o rigor que ela exige, esta monografia percorre um caminho deliberado, e cada etapa desse caminho é indispensável. Não se pode reformar aquilo que não se compreende. Por isso, antes de qualquer crítica ou proposta, o Capítulo 1 estabelece o terreno: os fundamentos constitucionais que legitimam, e ao mesmo tempo constroem, o sistema representativo brasileiro, e os modelos eleitorais que a ciência política e o direito comparado oferecem como referência. Sem essa fundação, qualquer diagnóstico seria superficial e qualquer proposta seria irresponsável.

Com o terreno estabelecido, o Capítulo 2 desce às entranhas do sistema. É aqui que a engenharia eleitoral é dissecada sem eufemismos: o quociente eleitoral que o eleitor não entende, a lista aberta que transforma o candidato em empresa individual, a fragmentação que inviabiliza governabilidade, o Fundo Eleitoral que sustenta legendas sem base social. Não são opiniões, são mecanismos documentados, com nomes técnicos, com consequências mensuráveis. É o capítulo

que transforma a intuição popular de que *"a política não funciona"* em diagnóstico jurídico preciso: o sistema não funciona porque foi construído de uma forma que torna o mau funcionamento estruturalmente racional.

O Capítulo 3 é onde o argumento ganha carne e sangue. Os mecanismos descritos no capítulo anterior não existem no vácuo, eles produzem consequências reais na vida de pessoas reais. A crise de legitimidade que assola a democracia brasileira, o déficit de efetividade que transforma o mandato parlamentar em instrumento de sobrevivência eleitoral, o ciclo vicioso de emendas e corrupção que financia a perpetuação do sistema que o alimenta. Tudo isso é traduzido em experiência concreta, com dados, com episódios documentados, com a força de quem não apenas estudou o problema, mas o viveu por dentro. É o capítulo que responde à pergunta que nenhum dado estatístico responde sozinho: *o que acontece com o povo quando o sistema falha?*

E porque nenhum diagnóstico honesto pode se encerrar no problema, o Capítulo 4 assume a responsabilidade mais difícil: propor. Com base no direito comparado e na doutrina constitucional, apresenta o sistema distrital misto com lista flexível, fundamentada e constitucional. Enfrenta as objeções, sobre minorias, sobre gerrymandering, sobre a complexidade da transição, não para descartá-las, mas para respondê-las com honestidade. E propõe uma estratégia de implementação gradual, em duas fases, que reconhece os limites políticos e institucionais do Brasil sem abdicar da ambição de superá-los. Porque reformar um sistema que resiste à sua própria reforma exige mais do que uma boa ideia, exige um caminho.

Esta monografia tem por objetivo geral analisar se o sistema proporcional de lista aberta, embora formalmente compatível com a Constituição Federal de 1988, é capaz de garantir a representatividade política autêntica e a concretização da soberania popular. Como objetivos específicos, busca: identificar as disfunções estruturais do sistema que comprometem a efetividade da representação democrática; analisar o impacto do controle partidário sobre a autonomia do mandato parlamentar; empreender análise de direito comparado com ênfase no sistema distrital misto como modelo alternativo; e propor caminhos de reforma política viáveis dentro do ordenamento constitucional brasileiro.

A hipótese central é que o sistema proporcional brasileiro apresenta falhas estruturais, na fragmentação partidária, na ausência de vínculo territorial entre representante e eleitor, no insulamento financeiro das legendas e na opacidade do

mecanismo de conversão de votos em mandatos, que comprometem a efetividade da representatividade. A hipótese complementar é que a adoção do sistema distrital misto com lista flexível, acompanhada da reforma do financiamento eleitoral e implementada por estratégia gradual de transição, representa solução viável, constitucional e empiricamente fundamentada.

A metodologia adotada é predominantemente jurídico-dogmática, com recurso ao direito comparado e à análise empírica de dados eleitorais e institucionais. O referencial teórico apoia-se em obras de Dieter Nohlen, Jairo Nicolau, Norberto Bobbio, Maurice Duverger, Bernard Manin, Pierre Rosanvallon e Manuel Castells, além da doutrina constitucional de Luís Roberto Barroso. São utilizados dados eleitorais das eleições municipais de 2024 em Jandaia (GO) e decisões do Supremo Tribunal Federal, especialmente as proferidas pelo Ministro Flávio Dino no âmbito das ações sobre emendas parlamentares.

O que se encontra nas páginas seguintes não é uma defesa do pessimismo. Não é a conclusão de que o Brasil está condenado, de que a política é irremediável ou de que o voto não vale nada. É exatamente o oposto. É a demonstração de que o problema tem nome, tem causa e tem solução. De que a Constituição que consagrou o sistema também oferece os instrumentos para reformá-lo. De que é possível, e necessário, construir um sistema em que o eleitor saiba quem elegeu, o eleito saiba a quem deve satisfação e o mandato seja, de fato, a expressão da vontade de quem votou. *Esse Brasil existe. Ele só ainda não foi construído.* Este trabalho é um passo nessa direção.

1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

A discussão sobre representação política é um dos pilares para compreender a democracia contemporânea e, sobretudo, para entender os desafios estruturais enfrentados pelo Brasil. Antes de avançarmos para a análise técnica dos dispositivos constitucionais, dos sistemas eleitorais e dos princípios que orientam o direito eleitoral, é indispensável refletir sobre o próprio significado de representação e sobre as tensões que historicamente a acompanham. Essa reflexão não é meramente teórica: ela ilumina as razões pelas quais, *a contrario sensu*, muitos cidadãos sentem que suas escolhas eleitorais não se traduzem, de maneira efetiva, em poder político real.

Um ponto de partida incontornável é a crítica formulada por Jean-Jacques Rousseau em *O Contrato Social*. Para o filósofo, a soberania popular "não pode ser representada", pois a vontade do povo é indivisível e intransferível. Em uma passagem célebre, ele afirma que o povo inglês "acredita ser livre, mas se engana; só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; logo que estes são eleitos, o povo volta a ser escravo, não é mais nada" (ROUSSEAU, 1978, v. 3, cap.15). Essa crítica, embora dirigida ao contexto inglês do século XVIII, ecoa com intensidade no Brasil do século XXI, onde muitos eleitores percebem que seu poder político se limita ao momento do voto, sem continuidade ou influência real sobre as decisões posteriores.

É claro que Rousseau reconhecia a inviabilidade prática da democracia direta em sociedades extensas e complexas, como as modernas. Ainda assim, a crítica rousseauiana revela uma tensão permanente: a distância entre o que o povo deseja e o que os representantes fazem em seu nome. Essa distância pode ser saudável e necessária quando permite que o representante aja com responsabilidade e discernimento, avaliando o interesse público de maneira mais ampla. No entanto, pode também aprofundar frustrações quando suas decisões se afastam das expectativas que justificaram sua eleição. Trata-se de uma tensão estrutural das democracias representativas, sempre sujeitas ao desafio de equilibrar participação popular e autonomia política.

Norberto Bobbio, em seu ensaio "Democracia Representativa e Democracia Direta", publicado em *O Futuro da Democracia*, amplia essa reflexão ao estabelecer uma distinção conceitual fundamental: democracia representativa não é sinônimo de

Estado parlamentar. Como afirma Bobbio, "o primeiro equívoco do qual devemos nos liberar é o de que 'democracia representativa' signifique a mesma coisa que 'Estado parlamentar'" (BOBBIO, 1986, p. 43). O Estado parlamentar é apenas uma "aplicação particular" do princípio representativo, não podendo ser confundido com a totalidade do fenômeno. Para Bobbio, a democracia representativa "significa genericamente que as deliberações coletivas [...] são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade" (BOBBIO, 1986, p. 44). Um estado representativo, portanto, é todo aquele em que as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, o que abrange tanto repúblicas parlamentaristas quanto presidencialistas como o Brasil, independentemente de sua arquitetura institucional específica.

Bobbio identifica dois dilemas centrais na teoria da representação, que ele sintetiza nas perguntas: "Como o representa?" e "Que coisa representa?" (BOBBIO, 1986, p. 46). O primeiro diz respeito aos poderes do representante: ele age como *delegado*, estritamente fiel às instruções dos eleitores, com mandato revogável, ou como *fiduciário*, com autonomia para interpretar os interesses gerais, agindo em nome e por conta dos representados com discernimento próprio? Nas democracias modernas, inclusive a brasileira, prevalece o modelo fiduciário: o mandato é livre e o representante não está juridicamente vinculado a ordens específicas dos eleitores, operando sem mandato imperativo (BOBBIO, 1986, p. 46).

O segundo dilema envolve o conteúdo da representação. Bobbio demonstra que o representante pode ser chamado a expressar os *interesses gerais* de toda a coletividade, modelo típico das democracias liberais modernas, ou os *interesses particulares* de categorias específicas, modelo característico das propostas de representação orgânica ou funcional (BOBBIO, 1986, p. 46-47). A tradição constitucional brasileira, influenciada pelo constitucionalismo liberal, opta pela primeira resposta: parlamentares representam o povo como um todo, não segmentos específicos. Entretanto, na prática política real, interesses corporativos, setoriais e regionais frequentemente moldam decisões e articulações, demonstrando como a teoria e a realidade podem divergir de forma estrutural e persistente.

Essas análises ajudam a compreender por que, no Brasil, o sistema proporcional de lista aberta, adotado para a escolha de vereadores, deputados estaduais e deputados federais, enfrenta críticas tão persistentes. Como observa o Tribunal Superior Eleitoral, "no sistema proporcional, o voto dado a um candidato é

primeiro considerado para o partido ao qual ele é filiado. O total de votos de um partido é que define quantas cadeiras ele terá. Definidas as cadeiras, os candidatos mais votados do partido são chamados a ocupá-las",¹ o que cria uma dissociação entre a percepção do eleitor e o funcionamento real do sistema. Esse modelo, ao privilegiar disputas internas dentro dos partidos e campanhas fortemente personalistas, tende a enfraquecer o vínculo entre eleitor e eleito, contrariando, na prática, a lógica fiduciária de representação de interesses gerais que Bobbio identifica como característica das democracias representativas modernas.

Com esse panorama teórico e histórico, torna-se possível avançar para os próximos tópicos deste capítulo, nos quais serão examinados os fundamentos constitucionais da representação política, os princípios estruturantes do direito eleitoral e os principais sistemas eleitorais. Essa base permitirá compreender de maneira mais profunda as fragilidades, contradições e potenciais reformas do modelo proporcional brasileiro, tema central deste estudo.

1.1 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A compreensão da representação política na Constituição Federal de 1988 exige uma análise cuidadosa do desenvolvimento institucional brasileiro e das marcas históricas deixadas por sucessivas rupturas constitucionais. Em pouco mais de dois séculos, o Brasil promulgou sete Constituições: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988, revelando um padrão de instabilidade estrutural que compromete a consolidação de um projeto institucional contínuo. Cada ruptura respondeu a crises políticas, golpes de Estado ou reconfigurações de poder, produzindo uma cultura jurídica marcada por reinícios frequentes. Como observa Barroso, esse histórico evidencia que "o Brasil nunca foi capaz de sustentar por longo tempo um arranjo constitucional estável", condição que impacta diretamente a qualidade da representação democrática.²

¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Mudanças nas Eleições 2020: fim das coligações para os pleitos proporcionais.** Brasília: TSE, 19 out. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Outubro/mudancas-nas-eleicoes-2020-fim-das-coligacoes-para-os-pleitos-proporcionais>. Acesso em: abr. 2026.

² BARROSO, Luís Roberto. Reforma política no Brasil: os consensos possíveis e o caminho do meio. In: **Jurisdição constitucional e política**. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 3-34.

Essa instabilidade também se manifesta no campo econômico. Desde o Império até o fim do século XX, o país adotou nove unidades monetárias oficiais, Réis (até 1942), Cruzeiro (1942), Cruzeiro Novo (1967), Cruzeiro (1970), Cruzado (1986), Cruzado Novo (1989), Cruzeiro (1990), Cruzeiro Real (1993) e Real (1994). Essa sucessão de moedas refletiu um longo período de tentativas de contenção inflacionária e redefinições institucionais, indicando fragilidade na capacidade estatal de assegurar estabilidade econômica. Transformações monetárias recorrentes, somadas a reformas políticas e administrativas, contribuíram para um ambiente de descontinuidade institucional que influencia, de modo direto, a confiança social no Estado e a qualidade da representação política.

No plano constitucional vigente, o artigo 1º da Constituição de 1988³ estabelece os fundamentos da República Federativa do Brasil. Especial relevância assume o inciso V, que dispõe literalmente: "o pluralismo político" como um dos fundamentos republicanos. Em tese, tal princípio deveria promover a diversidade ideológica e fortalecer o debate democrático. Contudo, o processo pós-redemocratização assistiu a uma expansão numérica significativa de partidos políticos: atualmente são 30⁴ com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral, muitos deles destituídos de identidade programática ou coerência ideológica. Em vez de expressarem correntes autênticas de pensamento político, diversas legendas operam como estruturas oligárquicas sustentadas por recursos públicos. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 5.081, reconheceu que as características do sistema proporcional, "com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas" (STF, ADI 5.081, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 27.05.2015)⁵. A

³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: abr. 2026.

⁴ Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Agir (AGIR), Mobilização Nacional (MOBILIZA), Cidadania (CIDADANIA), Partido Verde (PV), Avante (AVANTE), Progressistas (PP), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Democracia Cristã (DC), Partido Da Causa Operária (PCO), Podemos (PODE), Republicanos (REPUBLICANOS), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Liberal (PL), Partido Social Democrático (PSD), Solidariedade (SOLIDARIEDADE), Partido Novo (NOVO), Rede Sustentabilidade (REDE), Democrata (DEMOCRATA), Unidade Popular (UP), União Brasil (UNIÃO), Partido Renovação Democrática (PRD), Partido Missão (MISSÃO).

⁵ STF, **ADI 5.081/DF**, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 27 maio 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9175293>. Acesso em: abr. 2026.

distância entre esse ideal e a prática da migração partidária e do insulamento ideológico das legendas é uma das expressões mais visíveis da crise de representatividade.

A transição do regime militar para a democracia alimentou expectativas profundas de representatividade. Com a promulgação da Constituição de 1988, intitulada "Constituição Cidadã", o artigo 5º incorporou um amplo catálogo de direitos e garantias fundamentais, consagrando: "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade" (BRASIL, CF/88, art. 5º, *caput*), reforçando a centralidade da dignidade humana, das liberdades civis e da participação democrática.

Apesar de seu caráter garantista, a Constituição também instituiu mecanismos que, na prática, fortaleceram elites partidárias e ampliaram a distância entre eleitores e representantes. O artigo 45, *caput*, regula a composição da Câmara dos Deputados, dispondo que: "A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal" (BRASIL, CF/88, art. 45, *caput*). Nesse modelo, o voto é direcionado ao candidato, mas o mandato pertence ao partido, pois a distribuição de cadeiras depende do cálculo do quociente eleitoral e partidário. Como resultado, votos destinados a candidatos de grande expressão podem eleger postulantes com votação reduzida, favorecendo arranjos internos e a influência dos chamados caciques partidários.

O artigo 17 da Constituição reforça esse cenário ao dispor, em seu *caput*: "É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana" (BRASIL, CF/88, art. 17, *caput*). Além disso, o §3º do mesmo artigo assegura que "os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei", o que institucionaliza a dependência das legendas em relação ao financiamento público e incentiva sua multiplicação estratégica.

Embora a Constituição de 1988 tenha ampliado liberdades e fortalecido a cidadania, não eliminou distorções históricas no modelo representativo. O problema não reside exclusivamente no texto constitucional, mas nos incentivos estruturais que

determinados dispositivos criam e que, ao longo das décadas, foram explorados por partidos políticos para consolidar posições de poder dissociadas da vontade popular.

A dinâmica do sistema proporcional de lista aberta, combinada à fragmentação partidária e ao personalismo das campanhas eleitorais, criou um ambiente em que o voto individual raramente se converte em representação substantiva. A governabilidade passou a depender de amplas coalizões, muitas vezes construídas com base em interesses pragmáticos ou barganhas parlamentares, e não em afinidades programáticas. Isso compromete a coerência das políticas públicas e amplifica a distância entre representantes e representados.

Além disso, a fragilidade do sistema de fidelidade partidária intensifica esse distanciamento. Ainda que o Supremo Tribunal Federal tenha disciplinado hipóteses de perda de mandato por infidelidade, a prática política nacional é marcada por migrações partidárias, negociações informais e alianças circunstanciais, frequentemente guiadas por benefícios parlamentares. Esse fenômeno reforça a percepção de que os partidos carecem de identidade estável e de projetos consistentes de país.

O resultado desse cenário é uma crise de representatividade que abala a legitimidade democrática. O artigo 1º, parágrafo único, prevê expressamente: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (BRASIL, CF/88, art. 1º, parágrafo único). Contudo, a conjugação entre fragmentação partidária, distorções do sistema proporcional e baixa responsividade legislativa conduz à materialização apenas parcial desse princípio. O eleitor participa do processo democrático, mas dificilmente vê sua vontade refletida no Parlamento. Essa desconexão entre voto e representação impacta a formulação de políticas públicas, o controle democrático e a confiança social nas instituições — e é precisamente ela o objeto central desta monografia.

1.2 SISTEMAS ELEITORAIS E SUA RELAÇÃO COM A REPRESENTAÇÃO

A compreensão dos sistemas eleitorais é essencial para entender como diferentes democracias estruturam a representação política. De modo geral, esses sistemas organizam-se em quatro modelos amplamente reconhecidos na literatura: o sistema majoritário, o sistema proporcional, o sistema distrital e o sistema distrital

misto. Cada um deles adota uma lógica própria para transformar votos em mandatos, influenciando a forma como partidos competem, como o eleitor se orienta e como se estrutura a representação política. Como observa Jairo Nicolau, "o sistema eleitoral é o conjunto de regras que define como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos" (NICOLAU, 2004, p. 11).

Esses modelos não são apenas categorias abstratas, mas diferentes maneiras de organizar a competição política e distribuir o poder institucional. Cada sistema cria incentivos específicos que moldam o comportamento de partidos, candidatos e eleitores, influenciando diretamente os níveis de pluralidade, governabilidade e fidelidade representativa observados em cada democracia. A escolha entre eles envolve ponderar valores democráticos como pluralidade, estabilidade governamental, proximidade entre representantes e eleitores e proporcionalidade na conversão de votos em cadeiras.

1.2.1. Sistema Majoritário

O sistema majoritário é um dos modelos mais antigos e difundidos de escolha de representantes. Caracteriza-se por eleger o candidato mais votado em cada distrito eleitoral, independentemente do percentual de votos obtido. Jairo Nicolau descreve seu funcionamento: o sistema de maioria simples "tem o propósito de assegurar apenas a representação do(s) candidato(s) mais votado(s) em uma eleição" e, no distrito uninominal, "o candidato mais votado do distrito é eleito" (NICOLAU, 2004, p. 17-18).

Essa aparente clareza, entretanto, esconde efeitos significativos sobre a representação. O sistema tende a produzir maiorias artificiais: partidos com votação dispersa pelo território são sistematicamente sub-representados, enquanto legendas com forte enraizamento territorial conquistam cadeiras com facilidade. Nicolau documenta esse fenômeno com o Partido Liberal do Reino Unido, que com 12,4% dos votos nacionais obteve apenas 1,9% das cadeiras (NICOLAU, 2004, p. 20-21). A literatura clássica da ciência política reforça esse efeito: Maurice Duverger demonstrou que o sistema majoritário de um turno tende ao bipartidarismo e ao

chamado "voto útil", fenômeno pelo qual eleitores abandonam suas preferências reais para evitar o desperdício do voto em candidatos sem chance de vitória.

Apesar disso, o sistema majoritário apresenta vantagens em termos de responsabilização: como cada distrito elege apenas um candidato, os eleitores sabem exatamente quem é o responsável pela defesa de seus interesses. Nicolau observa que "a eleição de um único nome por área geográfica (distrito eleitoral) permite que os eleitores tenham mais facilidade para identificar seu representante no Legislativo, acompanhar o desempenho de seu mandato e entrar em contato com seu deputado" (NICOLAU, 2004, p. 17). Essa clareza, contudo, não elimina o déficit representativo estrutural do modelo.

1.2.2. Sistema Proporcional

O sistema proporcional foi concebido como alternativa às limitações do modelo majoritário, buscando assegurar que a composição do Parlamento reflita, de maneira mais fiel, a diversidade social e política do eleitorado. Nicolau descreve seu princípio fundamental: "a fórmula proporcional tem duas preocupações fundamentais: assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no legislativo e garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação" (NICOLAU, 2004, p. 37).

A inspiração histórica desse modelo remonta ao líder político francês Mirabeau, que, durante a Constituinte de Provença em 1789, defendeu que a função do Parlamento era refletir o mais fielmente possível as feições do eleitorado — tal como, em suas palavras, um mapa reproduz em miniatura os diferentes traços geográficos de um território (NICOLAU, 2004, p. 37). Em outras palavras, a proporcionalidade busca garantir que todas as correntes políticas relevantes, inclusive minorias, tenham voz institucional.

No Brasil, contudo, a adoção da lista aberta introduziu distorções significativas. Como observa Nicolau, ao comparar a lista aberta com o voto único transferível, "na lista aberta um voto pode ajudar a eleger um candidato para o qual não se tem simpatia" (NICOLAU, 2004, p. 41). A competição deixa de ocorrer apenas entre partidos e passa a se intensificar dentro das próprias legendas, transformando a disputa eleitoral em uma competição individualizada, na qual candidatos buscam

maximizar sua visibilidade muitas vezes à revelia do programa partidário. Tal dinâmica favorece campanhas personalistas, o uso de celebridades como puxadores de voto e a fragilização das identidades partidárias.

1.2.3. Sistema Distrital

O sistema distrital organiza o território em unidades geográficas menores, os distritos, cada qual responsável pela eleição de um único representante. Trata-se de um arranjo institucional que fortalece a relação direta entre o eleito e sua base territorial. Nicolau destaca que, nos distritos uninominais, os eleitores "têm mais facilidade para identificar seu representante no Legislativo, acompanhar o desempenho de seu mandato e entrar em contato com seu deputado" (NICOLAU, 2004, p. 21). O representante tem, assim, incentivos claros para atender às demandas locais, pois sua reeleição depende da capacidade de manter o apoio dentro do distrito.

Entretanto, esse modelo não está livre de críticas. A principal diz respeito à exclusão de minorias políticas dispersas territorialmente. Nicolau explica que o sistema tende a excluir minorias políticas dispersas geograficamente, "já que apenas o candidato mais votado no distrito obtém a cadeira" (NICOLAU, 2004, p. 21). Além disso, o desenho dos distritos — processo conhecido como *gerrymandering* — pode ser manipulado para favorecer determinados grupos políticos. Nicolau documenta a origem do termo: o governador de Massachusetts Eldridge Gerry criou, em 1812, um distrito eleitoral com formato de salamandra para favorecê-lo, dando origem à prática que até hoje representa risco estrutural nos sistemas distritais (NICOLAU, 2004, p. 14-15).

1.2.4. Sistema Distrital Misto

O sistema distrital misto surge como tentativa de conciliar as virtudes dos sistemas majoritário e proporcional, ao mesmo tempo em que busca mitigar os defeitos de ambos. Nicolau identifica duas modalidades principais: o sistema de superposição e o sistema de correção (NICOLAU, 2004, p. 65-66). Sistemas mistos são aqueles "que utilizam simultaneamente aspectos dos dois modelos de

representação (proporcional e majoritário) em eleições para o mesmo cargo" (NICOLAU, 2004, p. 65).

No modelo de superposição, utilizado em países como Japão, Lituânia e Ucrânia, os eleitores elegem paralelamente dois conjuntos de representantes, um pelo método proporcional e outro pelo método majoritário, sem que a parte proporcional corrija os desequilíbrios produzidos na parte majoritária (NICOLAU, 2004, p. 65-66).

O sistema de correção, adotado em países como Alemanha e Nova Zelândia, é mais sofisticado e busca garantir elevada proporcionalidade. Nesse caso, a parte proporcional funciona como mecanismo de ajuste: "a solução foi criar um sistema que distribui as cadeiras proporcionalmente, mas garante que um contingente de parlamentares seja eleito por maioria simples em distritos uninominais" (NICOLAU, 2004, p. 68). O exemplo alemão é considerado paradigmático. Nele, cada eleitor dispõe de dois votos, um para o candidato do distrito uninominal e outro para o partido, e "é o segundo voto que decide quantas cadeiras cada partido terá no Bundestag" (NICOLAU, 2004, p. 69). "A Câmara dos Deputados alemã distribui as cadeiras proporcionalmente, mas garante que um contingente de parlamentares seja eleito por maioria simples em distritos uninominais" (NICOLAU, 2004, p. 68).

Essa combinação permite manter a proximidade entre eleitores e representantes, ao mesmo tempo em que assegura a proporcionalidade do resultado eleitoral. O sistema é frequentemente citado em debates sobre reforma política no Brasil. O próprio TSE, por meio da Comissão de Estudos para a Reforma da Legislação Eleitoral de 1995, chegou a propor modelo semelhante para o Brasil, com dois votos, um para o distrito uninominal e outro para a lista partidária estadual, evidenciando que a ideia não é nova no debate institucional brasileiro, ainda que sistematicamente bloqueada (NICOLAU, 2004, p. 76). Assim, o modelo distrital misto aparece como alternativa institucional capaz de reduzir a fragmentação partidária, fortalecer a coerência das legendas, aprimorar a representatividade e melhorar os vínculos entre eleitores e representantes, sem sacrificar a diversidade política.

2. ESTRUTURA, DISFUNÇÕES E CONSEQUÊNCIAS DO SISTEMA PROPORCIONAL DE VOTAÇÃO

Compreender o sistema eleitoral brasileiro exige ir além de sua descrição formal. É necessário desvendar os mecanismos concretos pelos quais os votos se transformam em cadeiras, identificar os incentivos perversos que essa engrenagem produz e avaliar as consequências estruturais que daí decorrem para a democracia representativa. Como advertia Maurice Duverger, "em 1850, nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos) conhecia partidos políticos no sentido moderno do termo", e foi precisamente a extensão do sufrágio popular que tornou necessário enquadrar os eleitores por meio de estruturas capazes de canalizar os sufrágios em direção organizada (DUVERGER, 1987, p. 20). O Brasil, ao adotar o sistema proporcional de lista aberta desde as eleições de 1945, institucionalizou um modelo que, nas décadas seguintes, revelou profundas contradições entre sua promessa teórica e seus efeitos práticos.

A promessa original do sistema proporcional era clara. Jairo Nicolau sintetiza o ideal fundante da representação proporcional ao recordar que o líder político francês Mirabeau, durante a Constituinte de Provença em 1789, "defendeu que a função do Parlamento era refletir o mais fielmente possível as feições do eleitorado, tal como um mapa reproduz em miniatura os diferentes traços geográficos de um território" (NICOLAU, 2004, p. 37). A promessa era de um Legislativo que espelhasse a pluralidade social, dando voz a todas as correntes de pensamento relevantes. O que se consolidou no Brasil, entretanto, foi algo distinto: um modelo que simultaneamente fragmenta a representação, personaliza a disputa, enfraquece os partidos como instituições programáticas e impõe custos crescentes à governabilidade democrática.

Este capítulo percorre quatro dimensões desse diagnóstico. A primeira analisa a engenharia eleitoral do sistema proporcional brasileiro, explicando como o quociente eleitoral, o quociente partidário e a regra das sobras convertem votos em mandatos. A segunda examina as disfunções estruturais da lista aberta, com ênfase no personalismo, na competição intrapartidária e no enfraquecimento das identidades partidárias. A terceira mapeia as consequências sistêmicas, a fragmentação excessiva do Congresso, o presidencialismo de coalizão e os custos de campanha. A

quarta, por fim, avalia as reformas recentes promovidas entre 2017 e 2021 e seus limites como resposta às patologias identificadas.

2.1 A ENGENHARIA ELEITORAL BRASILEIRA: A TRANSFORMAÇÃO DO VOTO EM CADEIRA

O sistema proporcional de lista aberta adotado no Brasil para as eleições da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores obedece a uma lógica matemática específica que, frequentemente, permanece opaca para a maioria dos eleitores. Compreender essa mecânica é condição para avaliar as distorções que ela produz. Nicolau observa que "são poucos os cidadãos brasileiros que sabem o que é e como se calcula o quociente eleitoral a ser utilizado para estabelecer quantas cadeiras caberão a cada partido no Legislativo" (NICOLAU, 2004, p. 10), o que evidencia um déficit de transparência que compromete, por si só, a qualidade da representação democrática.

2.1.1 O Quociente Eleitoral e o Quociente Partidário

O primeiro passo do sistema proporcional brasileiro é o cálculo do Quociente Eleitoral (QE), que determina o patamar mínimo de votos que um partido precisa atingir para ter direito à distribuição de cadeiras em um determinado Estado. A fórmula é simples: divide-se o total de votos válidos do distrito eleitoral pelo número de cadeiras em disputa naquele distrito. Todo partido que não alcançar esse quociente está excluído da distribuição inicial de mandatos, independentemente do volume absoluto de votos que tenha recebido. Nicolau esclarece que o Brasil, ao adotar o quociente eleitoral como cláusula de exclusão, opera uma filtragem que "varia de 1,4% em São Paulo a 12,5% em Roraima e em outros pequenos Estados" (NICOLAU, 2004, p. 51), revelando uma desproporcionalidade regional significativa: o mesmo partido pode ser excluído da representação em um Estado e amplamente representado em outro, conforme a magnitude do distrito.

Uma vez definido o Quociente Eleitoral, calcula-se o Quociente Partidário (QP) de cada legenda que tenha superado o limiar mínimo. O Quociente Partidário é obtido dividindo-se o total de votos válidos recebidos pelo partido pelo Quociente Eleitoral. O

resultado determina quantas cadeiras o partido recebe na distribuição inicial. Por exemplo, se o Quociente Eleitoral é de 100.000 votos e um partido obteve 350.000 votos, seu Quociente Partidário é 3, garantindo-lhe três cadeiras inicialmente. Esse mecanismo constitui a base da proporcionalidade que o sistema promete: quanto mais votos o partido recebe, mais cadeiras ocupa. Entretanto, é na etapa seguinte — a distribuição das sobras — que surgem algumas das distorções mais relevantes do modelo.

2.1.2 A Regra das Sobras e a Disputa pelas Cadeiras Restantes

Após a distribuição inicial pelo Quociente Partidário, invariavelmente restam cadeiras não preenchidas, as chamadas "sobras". A distribuição dessas cadeiras remanescentes segue regras específicas que, historicamente, geraram controvérsias jurídicas significativas no Brasil. A fórmula adotada pela legislação eleitoral brasileira a partir de 1950, conforme descreve Nicolau, opera como a fórmula D'Hondt de maiores médias (NICOLAU, 2004, p. 46): os votos de cada partido são divididos pelo número de cadeiras já conquistadas acrescido de uma unidade, e as cadeiras remanescentes são atribuídas aos partidos que obtêm as maiores médias resultantes.

Para ilustrar o funcionamento da fórmula das maiores médias, considere uma eleição hipotética na qual foram disputadas cinco cadeiras, já distribuídas três pelo Quociente Partidário, restando, portanto, duas cadeiras a serem alocadas pelas sobras. Os três partidos em disputa obtiveram as seguintes votações:

Tabela 1 — Votação e cadeiras obtidas pelo Quociente Partidário

Partido	Votos totais	Cadeiras pelo QP
A	3.000	2
B	1.800	1
C	1.200	0

Fonte: elaboração do autor, com base no art. 109 do Código Eleitoral (Lei 4.737/1965) e na fórmula D'Hondt descrita por Nicolau (2004, p. 46).

Para distribuir as cadeiras restantes, divide-se o total de votos de cada partido pelo número de cadeiras já conquistadas acrescido de uma unidade. O partido que obtiver a maior média recebe a cadeira remanescente. O processo se repete até que todas as cadeiras sejam distribuídas:

Tabela 2 — Cálculo das médias para a 1ª cadeira remanescente

Partido	Votos	Cadeiras + 1	Média	Resultado
A	3.000	$2 + 1 = 3$	$3.000 \div 3 = 1.000$	—
B	1.800	$1 + 1 = 2$	$1.800 \div 2 = 900$	—
C	1.200	$0 + 1 = 1$	$1.200 \div 1 = 1.200$	✓ Maior média

Fonte: elaboração do autor, com base no art. 109 do Código Eleitoral (Lei 4.737/1965) e na fórmula D'Hondt descrita por Nicolau (2004, p. 46).

O Partido C conquista a primeira cadeira remanescente por apresentar a maior média 1.200, superior às médias dos Partidos A (1.000) e B (900). Para a segunda cadeira remanescente, o cálculo se repete, agora com o Partido C contabilizando uma cadeira conquistada:

Tabela 3 — Cálculo das médias para a 2ª cadeira remanescente

Partido	Votos	Cadeiras + 1	Média	Resultado
A	3.000	$2 + 1 = 3$	$3.000 \div 3 = 1.000$	✓ Maior média
B	1.800	$1 + 1 = 2$	$1.800 \div 2 = 900$	—
C	1.200	$1 + 1 = 2$	$1.200 \div 2 = 600$	—

Fonte: elaboração do autor, com base no art. 109 do Código Eleitoral (Lei 4.737/1965) e na fórmula D'Hondt descrita por Nicolau (2004, p. 46).

A segunda cadeira remanescente é atribuída ao Partido A, com média de 1.000. O resultado final da eleição é, portanto: Partido A com 3 cadeiras, Partido B com 1 cadeira e Partido C com 1 cadeira, sendo que o Partido C, o menos votado dos três, conquistou uma cadeira antes do Partido B, que obteve 600 votos a mais. Esse resultado ilustra com precisão o fenômeno central desta monografia: a lógica das

sobras pode inverter completamente a intuição do eleitor sobre quem "merece" a cadeira, elegendo candidatos por razões matemáticas que o cidadão comum desconhece e que nenhuma escola ensina. É exatamente esse mecanismo, opaco, contraintuitivo e juridicamente legítimo, que elegeu o próprio autor desta monografia como vereador em Jandaia (GO) nas eleições de 2024, conforme documentado no Capítulo 3.

A questão das sobras ganhou nova dimensão no cenário recente com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Em decisão de grande impacto sobre a composição do Congresso Nacional, o STF enfrentou diretamente a controvérsia nas ADIs 7.228, 7.263 e 7.325. A disputa tinha origem na Lei 14.211/2021, a chamada minirreforma eleitoral, que havia restringido o acesso às sobras eleitorais: apenas partidos que atingissem ao menos 80% do Quociente Eleitoral e candidatos com votação igual ou superior a 20% desse quociente poderiam participar da fase final de distribuição das cadeiras remanescentes.

Em fevereiro de 2024, o Plenário do STF, por sete votos a quatro, declarou a inconstitucionalidade dessa restrição, entendendo que a aplicação da cláusula inviabilizava a representação de partidos menores e de candidatos com votação expressiva, distorcendo a proporcionalidade que o sistema deveria garantir. A decisão, no entanto, foi inicialmente modulada para valer apenas a partir das eleições de 2024, sem retroagir ao pleito de 2022, modulação que não atingiu o quórum qualificado de dois terços exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/1999.

Em março de 2025, ao julgar os embargos de declaração opostos pela Rede Sustentabilidade e pelo PSB, o STF reverteu esse entendimento. O Ministro Alexandre de Moraes, redator do acórdão dos embargos, sintetizou o fundamento da reversão: "permitir a consolidação fática de resultados eleitorais distorcidos pela aplicação de regra inconstitucional é, por si só, elemento perturbador e deformador da normalidade das eleições, além de desequilibrar as condições de disputa entre partidos e candidatos" (STF, ADI 7.228 ED/ADI 7.263 ED, Red. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, mar. 2025). Por seis votos a cinco, o Tribunal determinou a aplicação retroativa da decisão às eleições de 2022, o que resultou na perda de mandato de sete deputados federais eleitos sob a regra declarada inconstitucional, com os segundos colocados dos partidos excluídos assumindo as cadeiras.

O episódio é emblemático por revelar duas dimensões do problema central desta monografia. A primeira é técnica: a matemática das sobras é suficientemente

complexa e opaca para que uma alteração legislativa aparentemente pequena, a exigência de 80% do quociente, produza efeitos concretos sobre a composição do parlamento, sem que o eleitor que votou nos candidatos afetados tivesse qualquer percepção de que isso ocorreria. A segunda é institucional: a tensão entre a legalidade formal das regras eleitorais e sua conformidade constitucional material não é um problema teórico, é uma disputa jurídica real que pode, como demonstrado, alterar retroativamente a composição do Congresso Nacional e privar de mandato deputados já empossados. O tema das sobras é, portanto, um campo de permanente tensão entre a matemática eleitoral e a representatividade política, evidenciando que os efeitos do sistema proporcional não se esgotam na fórmula, mas se estendem às disputas jurídicas que ela engendra.

2.1.3 O Papel dos Partidos como Intermediários e a Ilusão do Voto Individual

Um dos aspectos mais contraintuitivos do sistema proporcional brasileiro é a dissociação entre a percepção do eleitor e o funcionamento real do sistema. O eleitor frequentemente crê votar "na pessoa", quando, na verdade, o sistema opera de modo a que seu voto seja primariamente contabilizado para o partido. Como esclarece o Tribunal Superior Eleitoral, "no sistema proporcional, o voto dado a um candidato é primeiro considerado para o partido ao qual ele é filiado. O total de votos de um partido é que define quantas cadeiras ele terá. Definidas as cadeiras, os candidatos mais votados do partido são chamados a ocupá-las" (TSE, 2020)⁶.

Nicolau reforça essa lógica ao descrever as singularidades da lista aberta no Brasil: o eleitor brasileiro tem a opção de votar exclusivamente em um partido, o chamado voto de legenda, e "nesse caso, o voto é contabilizado para a distribuição das cadeiras, mas não afeta a disputa entre os candidatos da lista" (NICOLAU, 2004, p. 57). Isso significa que o partido funciona como um intermediário obrigatório e determinante na cadeia de representação: o mandato pertence à legenda, não ao indivíduo. Essa característica estrutural tem consequências profundas para a

⁶ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Mudanças nas Eleições 2020: fim das coligações para os pleitos proporcionais.** Brasília: TSE, 19 out. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Outubro/mudancas-nas-eleicoes-2020-fim-das-coligacoes-para-os-pleitos-proporcionais>. Acesso em: abr. 2026.

fidelidade partidária, para a accountability parlamentar e para a própria noção de representação direta que o eleitor imagina exercer ao depositar seu voto.

É precisamente nesse ponto que Maurice Duverger identificou a gênese do poder partidário: à medida que o sufrágio se amplia, torna-se necessário "enquadrar os eleitores por comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e de canalizar os sufrágios em sua direção" (DUVERGER, 1987, p. 20). No Brasil, esse enquadramento assume a forma do sistema proporcional de lista aberta, que institui o partido como porta de entrada indispensável ao exercício do mandato, mas, paradoxalmente, enfraquece sua coerência programática ao estimular a competição interna entre os próprios filiados.

2.2 A DISFUNÇÃO DA LISTA ABERTA: ENTRE O PERSONALISMO E A "ANTROPOFAGIA" PARTIDÁRIA

O Brasil integra um grupo restrito de democracias que adotam a lista aberta em sua forma pura, sem qualquer mecanismo de ordenação prévia dos candidatos pelos partidos. Conforme registra Nicolau, o sistema de lista aberta é utilizado em um número reduzido de países Brasil, Finlândia, Polônia e Chile, e apresenta uma lógica comum: "cada partido apresenta uma lista de candidatos não-ordenada e o eleitor vota em um dos nomes; os votos recebidos pelos candidatos da lista são somados e utilizados para definir o número de cadeiras conquistadas pelo partido; estas serão ocupadas pelos candidatos mais votados" (NICOLAU, 2004, p. 56). Essa mecânica, aparentemente simples, gera consequências estruturais que comprometem a coerência dos partidos como organizações programáticas.

2.2.1 A Competição Intrapartidária e o Canibalismo Eleitoral

A consequência mais imediata da lista aberta é transformar o processo eleitoral em uma guerra de dois fronts simultâneos: candidatos competem tanto contra os adversários de outros partidos quanto contra os colegas de legenda pela mesma base eleitoral. Essa dinâmica foi estudada com profundidade pelo cientista político Barry Ames, que demonstrou como o sistema eleitoral brasileiro produz "conexões eleitorais" altamente personalizadas, nas quais os candidatos desenvolvem bases

geográficas de votação mutuamente excludentes dentro de um mesmo partido, disputando os mesmos votos em um mesmo território (AMES, 2001). O resultado é o que se pode denominar "canibalismo eleitoral": candidatos da mesma legenda se enfraquecem mutuamente na disputa por votos que poderiam fortalecer o partido como um todo.

Nicolau confirma essa análise ao apontar que "por essa razão, a lista aberta tende a 'personalizar' a escolha eleitoral mais do que nos modelos de lista fechada e flexível" (NICOLAU, 2004, p. 56). A personalização não é um efeito colateral ocasional, é um produto estrutural e inevitável da lista aberta. O candidato é levado a construir uma marca individual, muitas vezes dissociada do programa do partido, porque sua eleição depende exclusivamente do volume de votos nominais que conseguir reunir. O partido, por sua vez, perde capacidade de coordenar a estratégia eleitoral e de garantir a eleição de lideranças programáticas que não disponham de forte apelo eleitoral individual.

2.2.2 O Fenômeno dos "Puxadores de Votos" e a Representação sem Legitimidade

Uma das distorções mais visíveis e debatidas do sistema proporcional de lista aberta é o fenômeno dos "puxadores de votos": candidatos com altíssima votação⁷ individual que carregam, pela mecânica do quociente partidário, a eleição de colegas de partido com votações inexpressivas. O caso mais emblemático na história recente foi a eleição do humorista Tiririca, em 2010, com mais de 1,3 milhão de votos em São Paulo, o que contribuiu para que vários candidatos do mesmo partido fossem eleitos com votações muito abaixo do esperado para uma cadeira federal. O mesmo fenômeno havia ocorrido décadas antes com Enéas Carneiro, médico e político que concentrou massas de votos e arrastou consigo colegas de legenda.

Nicolau descreve com precisão o mecanismo que torna isso possível: "na lista aberta os partidos têm fortes incentivos para atrair nomes de lideranças e personalidades com 'alta popularidade'. Como a bancada final de um partido depende do somatório dos votos que cada candidato conquista individualmente, quanto mais

⁷ TV CÂMARA. **Deputados campeões em votação ajudam a eleger outros candidatos do mesmo partido ou coligação.** Câmara Hoje, 06 out. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/tv/442495-deputados-campeoes-em-votacao-ajudam-a-eleger-outros-candidatos-do-mesmo-partido-ou-coligacao/>. Acesso em: 11/04/2026.

nomes expressivos o partido tiver, maiores as chances de eleger uma bancada significativa" (NICOLAU, 2004, p. 56). Paradoxalmente, o mesmo sistema que elege o candidato ultra-votado também elege aqueles que chegam ao parlamento sem qualquer base eleitoral própria, legitimidade conquistada diretamente com o eleitor ou compromisso programático verificável. O resultado é um Legislativo cujos membros chegam ao mandato por razões as mais diversas, sem que o eleitor tenha, muitas vezes, consciência de a quem seu voto beneficiou ao final.

Esse fenômeno tem uma consequência adicional: o eleitor perde o controle sobre quem efetivamente elege. Nicolau é preciso ao comparar o sistema brasileiro com o voto único transferível irlandês, apontando que "na lista aberta um voto pode ajudar a eleger um candidato para o qual não se tem simpatia" (NICOLAU, 2004, p. 41). Essa desconexão entre intenção do voto e resultado eleitoral é, em si mesma, um déficit de representatividade: o eleitor vota em A e, inadvertidamente, contribui para a eleição de B, candidato que pode ter posições diametralmente opostas às suas.

2.2.3 O Enfraquecimento da Identidade Partidária: Partido como "Veículo de Aluguel"

A análise de Scott Mainwaring sobre o sistema partidário brasileiro tornou-se referência incontornável para compreender os efeitos da lista aberta sobre a identidade das legendas. Em sua obra seminal, Mainwaring argumenta que o modelo brasileiro combina um sistema proporcional de lista aberta com o presidencialismo, produzindo partidos "*fracamente institucionalizados*" nos quais a lealdade pessoal sobrepõe-se à disciplina programática (MAINWARING, 1999, p. 136-175). O candidato transforma-se em uma estrutura autônoma de competição eleitoral: constrói seus próprios recursos de visibilidade, desenvolve sua própria base geográfica dispersa, financia suas campanhas majoritariamente com recursos próprios ou de apoiadores diretos e, eleito, mantém com o partido uma relação instrumental e frequentemente volátil. O partido, por sua vez, reduz-se a um intermediário de conveniência: oferece o número eleitoral, o acesso ao Fundo Eleitoral e ao tempo de rádio e televisão, em troca de apoio às lideranças internas, sem exigir fidelidade programática substantiva (MAINWARING, 1999, p. 140-158).

Duverger havia antecipado esse fenômeno ao constatar que a heterogeneidade estrutural dos partidos é uma característica constitutiva, e não um desvio: "A estrutura

dos partidos caracteriza-se pela sua heterogeneidade. Sob o mesmo nome, designam-se três ou quatro tipos sociológicos diferentes pelos seus elementos de base, pelo seu arcabouço geral, pelos laços de atributos comuns que ali se unem, pelas instituições dirigentes" (DUVERGER, 1987, p. 35). No contexto brasileiro, essa heterogeneidade estrutural é amplificada pelo sistema de lista aberta, que retira do partido qualquer capacidade de selecionar ou ordenar seus candidatos conforme critérios programáticos, entregando essa prerrogativa exclusivamente ao mercado eleitoral.

O Ministro Gilmar Mendes, em fundamentação complementar proferida no julgamento da ADI 1.351,⁸ sintetizou com precisão esse efeito: o modelo de listas abertas "tem consequência sobre a disciplina interna das legendas, que se tornam, quase inevitavelmente, reféns dos personalismos dos candidatos que as integram", o que "acentua a dependência do partido e determina a sua fragilidade programática" (STF, ADI 1.351, voto Min. Gilmar Mendes). A consequência é a perpetuação de um sistema em que os partidos carecem de identidade estável, os representantes carecem de vínculos programáticos com suas legendas e os eleitores carecem de instrumentos efetivos para responsabilizar aqueles que elegem.

2.3 CONSEQUÊNCIAS SISTÊMICAS: FRAGMENTAÇÃO E O CUSTO DA GOVERNABILIDADE

As disfunções micropolíticas descritas na seção anterior, personalismo, competição intrapartidária, enfraquecimento partidário, não esgotam seus efeitos no nível das campanhas eleitorais. Elas se acumulam e se amplificam no nível do sistema político, produzindo consequências macroinstitucionais que afetam diretamente a qualidade da governabilidade e a legitimidade da representação parlamentar.

2.3.1 A Multiplicação de Legendas e a Fragmentação do Congresso

⁸ STF, **ADI 1.351/DF**, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, Julgado em 07 de dezembro de 2006. Voto complementar do Ministro Gilmar Mendes, p. 13-14. Íntegra disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=68591>. Acesso em: abr. 2026.

O efeito mais visível e mensurável do sistema proporcional de lista aberta sobre o sistema político brasileiro é a fragmentação partidária. As "leis de Duverger", formuladas na obra clássica de 1951 e retomadas por Nicolau, estabelecem que "o sistema majoritário de um turno tende ao dualismo de partidos; o sistema majoritário de dois turnos e a representação proporcional tendem ao multipartidarismo" (NICOLAU, 2004, p. 80). No caso brasileiro, esse multipartidarismo adquiriu proporções que superam em muita qualquer expectativa teórica.

Os dados empíricos mapeados por Nicolau para a Câmara dos Deputados são elucidativos: o Número Efetivo de Partidos (N), índice que mede a concentração/dispersão do poder partidário, era de apenas 2,39 em 1982 e de 2,83 em 1986, ainda sob a vigência do sistema bipartidário imposto pelo regime militar. Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, que consagrou o pluripartidarismo irrestrito, o índice saltou para 8,69 em 1990 e manteve-se sistematicamente acima de 7 nas eleições subsequentes, atingindo 8,49 em 2002 (NICOLAU, 2004, p. 106). Décadas depois, esse número continuou crescendo: a Câmara dos Deputados eleita em 2022 contou com representantes de 19⁹ entes políticos (partidos e federações), configurando um dos legislativos mais fragmentados do mundo democrático.

Como advertia Duverger, a própria evolução dos partidos políticos pode produzir estruturas que os afastem de sua função original de mediadores entre o povo e o Estado: "o advento do sufrágio universal e da democracia parlamentar provocou o nascimento dos partidos políticos; mas a própria evolução dos partidos proporcionou a alguns deles uma estrutura que os afasta das eleições e do Parlamento" (DUVERGER, 1987, p. 71). No Brasil, esse afastamento se materializa em legendas que operam como estruturas burocráticas de distribuição de recursos públicos, mais do que como organizações representativas de correntes de pensamento político.

2.3.2 O Presidencialismo de Coalizão e o Custo da Governabilidade

⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL desponta como maior bancada da Câmara, seguido pela federação liderada pelo PT**. Brasília: Agência Câmara Notícias, 3 out. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911504-pl-desponta-como-maior-bancada-da-camara-seguido-pela-federacao-liderada-pelo-pt/>. Acesso em: abr. 2026.

A fragmentação partidária extrema impõe ao sistema político brasileiro uma consequência de segunda ordem que Sérgio Abranches denominou, em artigo seminal de 1988, de "presidencialismo de coalizão": a necessidade estrutural de o Poder Executivo construir maiorias parlamentares por meio de alianças com dezenas de partidos diferentes, muitas vezes sem qualquer afinidade programática entre si (ABRANCHES, 1988, p. 5-34).¹⁰ Em um cenário em que nenhum partido isolado detém sequer 20% das cadeiras da Câmara dos Deputados, o presidente da República é obrigado a negociar com uma pluralidade de legendas para aprovar sua agenda legislativa, distribuindo ministérios, cargos em estatais e outras benesses em troca de apoio parlamentar.

Nicolau é preciso ao identificar o mecanismo que alimenta esse ciclo: "a fórmula proporcional tende a punir menos os pequenos partidos e a produzir maior fragmentação parlamentar. Nesse cenário, dificilmente um único partido consegue maioria absoluta das cadeiras, e precisa fazer alianças pós-eleitorais com outros partidos para governar. Além de produzir governos menos estáveis, essas coalizões muitas vezes afastam o governo formado das preferências definidas pelos eleitores nas urnas" (NICOLAU, 2004, p. 60). Esse último ponto é especialmente relevante para o argumento desta monografia: o afastamento entre o governo formado e as preferências eleitorais é uma consequência direta da fragmentação, e não uma disfunção ocasional ou circunstancial do sistema.

A teoria do Partido Cartel, desenvolvida por Richard Katz e Peter Mair, oferece uma perspectiva complementar a esse diagnóstico. Para esses autores, os partidos que compõem as coalizões de governo no presidencialismo brasileiro progressivamente deixam de atuar como mediadores entre a sociedade e o Estado para se tornarem parte do próprio aparato estatal. A "estatização dos partidos", fenômeno pelo qual as legendas passam a depender prioritariamente de recursos públicos (Fundo Partidário, Fundo Eleitoral, tempo de rádio e TV) para sua sobrevivência, é tanto uma causa quanto uma consequência do presidencialismo de coalizão: partidos sem identidade programática dependem dos recursos estatais para existir, e dependem de participar das coalizões governamentais para acessar esses recursos (KATZ; MAIR, 1995, p. 16).

¹⁰ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: <https://dados.iesp.uerj.br/en/artigos/?id=348>. Acesso em: abr. 2026.

2.3.3 O Custo das Campanhas e a Oligarquia do Capital Eleitoral

Uma consequência frequentemente subestimada da lista aberta é o custo financeiro que ela impõe às campanhas eleitorais. No sistema de lista fechada, os recursos de campanha podem ser concentrados na comunicação da plataforma partidária; no sistema de lista aberta, cada candidato precisa construir e financiar sua própria campanha individual, tornando as eleições proporcionais brasileiras entre as mais onerosas do mundo em termos de gasto por candidato. Os dados são inequívocos: o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) — Fundo Eleitoral — saltou de R\$ 1,7 bilhão nas eleições gerais de 2018 para R\$ 4,9 bilhões em 2022, incremento de quase 190% em quatro anos. Nas eleições de 2022, cada candidato a deputado federal pôde gastar até R\$ 3,177 milhões em campanha individual.¹¹ Os candidatos a deputado federal já declararam ao TSE receitas de R\$ 2 bilhões nas eleições de 2022, crescimento de quase 48% em relação à eleição anterior, sendo que 77,6% desses valores provinham do Fundo Eleitoral.¹²

O resultado é que o acesso ao mandato legislativo torna-se crescentemente dependente da capacidade de arrecadação individual, favorecendo candidatos com vínculos estreitos com setores econômicos que financiam campanhas em troca de influência sobre as decisões parlamentares. Como observa Barroso, essa "necessidade de financiar campanhas milionárias e a ausência de disciplina legal adequada das relações entre empresas doadoras e agentes públicos eleitos estão por trás dos sucessivos casos de corrupção que têm abalado a política brasileira" (BARROSO, 2015, p. 4). A lista aberta, portanto, não é apenas um mecanismo de distribuição de cadeiras, é uma estrutura que define quem pode competir e, por consequência, quem governa.

Esse fenômeno cria uma barreira estrutural à representação de setores sociais sem poder econômico: trabalhadores, movimentos sociais, minorias étnicas e mulheres, que historicamente dispõem de menos acesso ao financiamento de

¹¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2022: TSE divulga limites de gastos nas campanhas.** Brasília: TSE, 19 jul. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/eleicoes-2022-tse-divulga-limites-de-gastos-nas-campanhas>. Acesso em: abr. 2026.

¹² CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Campanha para deputados federais movimentou R\$ 2 bilhões e já supera eleição passada.** Brasília: Agência Câmara Notícias, 16 set. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/909149-campanha-para-deputados-federais-movimentou-r-2-bilhoes-e-ja-supera-eleicao-passada>. Acesso em: abr. 2026.

campanha, encontram no custo da lista aberta um obstáculo adicional à sua representação (NICOLAU, 2004, p. 83-84). O resultado é um Legislativo que, mesmo eleito pelo sufrágio universal, direito assegurado a todos os cidadãos pelo art. 14, *caput*, da Constituição Federal de 1988 tende a reproduzir assimetrias econômicas na composição de suas bancadas, aprofundando a desconexão entre a diversidade social do eleitorado e a composição do Congresso, precisamente o oposto do ideal proporcional de Mirabeau.

2.4 O IMPACTO DAS REFORMAS RECENTES (2017–2021): AVANÇOS E LIMITES

Diante do diagnóstico amplamente compartilhado sobre as disfunções do sistema eleitoral brasileiro, o Congresso Nacional empreendeu, entre 2017 e 2021, um conjunto de reformas destinadas a corrigir as distorções mais evidentes do modelo. Essas reformas, embora representem avanços pontuais importantes, revelam os limites de uma agenda que evitou tocar no cerne do problema — o próprio sistema de lista aberta — e produziu efeitos ambíguos sobre a fragmentação e a representatividade.

2.4.1 O Fim das Coligações Proporcionais (EC 97/2017)

A mais significativa das reformas do período foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 97, em 4 de outubro de 2017,¹³ que vedou a formação de coligações nas eleições proporcionais para os cargos de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador, com vigência a partir das eleições municipais de 2020. Até então, partidos podiam se unir em coligações para disputar conjuntamente o quociente eleitoral, o que permitia que legendas com pouquíssima votação individual elegessem representantes ao "carregar" nos votos de partidos maiores.

O mecanismo distorcivo era o seguinte: em um distrito com quociente eleitoral de 10.000 votos, um partido com apenas 3.000 votos próprios jamais elegeria

¹³ BRASIL. Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. **Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais**, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2017/emendaconstitucional-97-4-outubro-2017-785543-norma-pl.html>. Acesso em: abr. 2026.

representante isoladamente. Coligado a outros dois partidos, porém, a soma dos votos da coligação poderia superar o quociente e eleger um representante da legenda menor, mesmo que essa legenda, sozinha, não tivesse qualquer expressão eleitoral real. O eleitor que votava num candidato do partido maior financiava, sem saber, a eleição de um representante de uma legenda completamente distinta.

O problema das coligações proporcionais era grave: ao votar num candidato de um partido coligado, o eleitor poderia, sem saber, contribuir para a eleição de candidatos de partidos com posições ideologicamente opostas às suas. O Tribunal Superior Eleitoral descreveu com precisão essa distorção: "uma vez que a formação das alianças nem sempre reflete um alinhamento ideológico, o eleitor podia, sem saber, contribuir para a eleição de candidatos de partidos com os quais não tivesse nenhuma afinidade" (TSE, 2020).¹⁴ O mesmo fenômeno, em escala intrapartidária, persiste no sistema de lista aberta: ao votar em um candidato, o eleitor pode, sem saber, contribuir para a eleição de outros candidatos da mesma legenda cujas posições não refletem suas preferências, problema que a extinção das coligações não eliminou, por ser estrutural ao próprio modelo de lista aberta. A extinção das coligações proporcionais impôs a cada partido a responsabilidade de alcançar o quociente eleitoral por seus próprios méritos, com o objetivo de fortalecer a identidade partidária e combater as chamadas "legendas de aluguel".

Os efeitos da reforma sobre a fragmentação foram, contudo, ambíguos. Se, por um lado, a extinção das coligações dificultou a sobrevivência de partidos nanicos sem base real, por outro lado a criação posterior das federações partidárias (tratada a seguir) restaurou, em parte, a lógica das antigas coligações proporcionais, ainda que com maior exigência de comprometimento entre as legendas associadas.

2.4.2 A Cláusula de Desempenho: Barreira para a Fragmentação

Concomitantemente ao fim das coligações proporcionais, a EC 97/2017 estabeleceu uma cláusula de desempenho progressiva, também denominada cláusula de barreira, condicionando o acesso dos partidos ao Fundo Partidário e ao tempo de

¹⁴ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Mudanças nas Eleições 2020: fim das coligações para os pleitos proporcionais.** Brasília: TSE, 19 out. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Outubro/mudancas-nas-eleicoes-2020-fim-das-coligacoes-para-os-pleitos-proporcionais>. Acesso em: abr. 2026.

propaganda gratuita no rádio e na televisão ao cumprimento de patamares mínimos de votação nacional. A partir do resultado das eleições de 2018, apenas os partidos que obtivessem ao menos 1,5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 9 Estados com no mínimo 1% em cada um deles, ou que elessem ao menos 9 deputados federais em pelo menos 9 Estados, teriam acesso pleno ao Fundo Partidário e ao horário eleitoral gratuito. Essas exigências tornam-se progressivamente mais rígidas até 2030, quando o patamar exigido chegará a 3% dos votos válidos ou 15 deputados eleitos (BRASIL, EC 97/2017).

A cláusula de desempenho representa uma tentativa de racionalizar o sistema partidário brasileiro, incentivando fusões e incorporações entre legendas e inibindo a proliferação de partidos sem base representativa real. Contudo, seu alcance é limitado por uma razão estrutural: ela regula o acesso a recursos e propaganda, mas não impede que um partido sem base ideológica ou programática exista, lance candidatos e eleja representantes. Partidos que não atingem a barreira podem continuar funcionando, apenas com acesso reduzido ao financiamento público.

Mais ainda, esses partidos continuam detendo os mandatos de seus parlamentares eleitos, com pleno acesso às emendas parlamentares, às negociações de cargos na administração pública e ao poder de voto em matérias legislativas relevantes. A barreira regula o financiamento, não a representação, o que limita substancialmente seu efeito sobre a fragmentação real do Congresso. Além disso, a criação das federações partidárias permitiu que legendas menores contornassem a barreira ao se associar com outras, diluindo parte do efeito disciplinador pretendido pela reforma.

2.4.3 As Federações Partidárias: Solução ou Perpetuação do Problema?

Introduzidas pela Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021, que alterou a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) e a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), as federações partidárias permitem que dois ou mais partidos com "afinidade ideológica ou programática" se reúnam e, após registro no TSE, atuem como uma única agremiação nas eleições e no funcionamento parlamentar. A principal inovação em relação às extintas coligações proporcionais é a exigência de permanência mínima: os partidos integrantes de uma federação devem permanecer a ela vinculados por no

mínimo quatro anos, correspondentes à totalidade da legislatura, sujeitando-se a sanções em caso de saída antecipada.

O STF, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.021, validou a constitucionalidade das federações partidárias por maioria de votos, fixando que o prazo para seu registro junto à Justiça Eleitoral deve ser o mesmo aplicável aos partidos políticos. Na decisão, o Ministro Luís Roberto Barroso diferenciou federações de coligações, pontuando que, enquanto as coligações consistiam na reunião puramente circunstancial de partidos, sem qualquer compromisso de alinhamento programático e com grave risco de fraude à vontade do eleitor, a federação partidária assegura maior estabilidade e identidade entre as agremiações associadas, na medida em que exige comprometimento programático mínimo e permanência por toda a legislatura (STF, ADI 7.021, voto Min. Barroso, 2022)¹⁵.

Do ponto de vista do diagnóstico apresentado ao longo deste capítulo, as federações representam um avanço em relação à irresponsabilidade das antigas coligações, mas não atacam o problema estrutural central: a fragmentação e o enfraquecimento partidário têm raízes na lista aberta, e nenhuma das reformas recentes ousou propor sua substituição. A cláusula de desempenho e as federações atuam na periferia do problema, ajustando os incentivos de sobrevivência das legendas sem alterar a mecânica fundamental que produz o personalismo, a competição intrapartidária e a dissociação entre voto e representação.

2.5 SÍNTESE: A LEGALIDADE QUE NÃO PRODUZ LEGITIMIDADE

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo permite consolidar o argumento central desta monografia. O sistema proporcional de lista aberta brasileiro é formalmente compatível com a Constituição Federal de 1988, a Câmara dos Deputados é eleita pelo sistema proporcional em cada Estado, conforme o art. 45, caput, e o pluripartidarismo é assegurado como fundamento republicano pelo art. 1º, inciso V. Não há, portanto, inconstitucionalidade formal no modelo. Contudo, a constitucionalidade formal não garante a legitimidade substantiva da representação.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.021/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Medida cautelar referendada em 9 fev. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6293255>. Acesso em: abr. 2026.

O sistema engendra uma cadeia de disfunções verificáveis: a mecânica do quociente eleitoral e das sobras produz desproporcionalidades regionais; a lista aberta estimula o personalismo e a competição intrapartidária; o fenômeno dos puxadores de votos dissoca a vontade do eleitor do resultado eleitoral; o enfraquecimento das identidades partidárias transforma legendas em veículos de acesso ao mandato; a fragmentação decorrente inviabiliza a formação de maiorias coesas; e o presidencialismo de coalizão substitui o programa eleitoral pela barganha parlamentar como princípio organizador do governo. Nas palavras de Duverger, o sistema proporcionou "a alguns deles uma estrutura que os afasta das eleições e do Parlamento" (DUVERGER, 1987, p. 71), e por extensão, afasta os representantes dos representados.

As reformas de 2017 e 2021 representam tentativas de correção que, embora bem-intencionadas, não endereçam as causas estruturais do problema. A questão que este trabalho coloca, e que o capítulo seguinte desenvolverá, é: quais alternativas institucionais seriam capazes de, mantendo o pluralismo político garantido constitucionalmente, restaurar a conexão entre o voto do cidadão e a formação de uma representação parlamentar efetivamente responsiva à vontade popular?

3. DÉFICIT DE EFETIVIDADE E A CRISE DE LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO POPULAR

Este terceiro capítulo desce do plano das abstrações institucionais para o plano da experiência concreta: ele demonstra como as disfunções descritas se materializam na vida política real, tanto no cenário nacional quanto em um caso municipal documentado e verificável, e como esse processo alimenta uma crise de legitimidade que ameaça os fundamentos da democracia representativa.

A análise parte da teoria de Bernard Manin sobre as metamorfoses do governo representativo, especialmente sua noção de "Democracia de Público", e percorre os conceitos de Pierre Rosanvallon sobre a contra-democracia e a tentação populista, além da diagnose de Manuel Castells sobre a ruptura entre cidadãos e governos. Esses autores formam o arcabouço teórico que ilumina um fenômeno empírico específico: o que aconteceu nas eleições municipais de Jandaia (GO) em 2024 e nas sessões da Câmara Municipal que se seguiram. Longe de ser uma curiosidade local, o caso de Jandaia é um espelho reduzido e documentado das patologias que afligem o sistema representativo brasileiro em todos os seus níveis.

3.1 O DIVÓRCIO ENTRE ELEITOR E ELEITO: A DEMOCRACIA DE PÚBLICO E O PARADOXO DAS URNAS

Em sua obra seminal "As Metamorfoses do Governo Representativo", Bernard Manin identifica três formas históricas do governo representativo: o modelo parlamentar, a democracia de partido e, por fim, aquela que caracteriza as democracias contemporâneas, a "Democracia de Público". Nesta última forma, o eleitor não vota mais primariamente em programas partidários ou em plataformas ideológicas coletivas. Vota em personalidades, em imagens, em comunicadores que conseguem transmitir confiança e identificação emocional. Como resume o texto que analisa a obra de Manin, "os melhores 'comunicadores' são aqueles que maiores chances têm de ganhar o pleito, por tentarem se aproximar mais de uma assimilação com os eleitores" (MANIN, 1995, p. 29).

Essa transformação do comportamento eleitoral, do voto programático para o voto personalizado, colide frontalmente com a lógica do sistema proporcional de lista aberta brasileiro. O eleitor age como se votasse em uma pessoa; o sistema, porém, opera primariamente em favor do partido. O voto nominal dado a um candidato é contabilizado para a legenda, e é o desempenho coletivo do partido que determina quantas cadeiras ele recebe. O candidato, individualmente, só entra se sua votação pessoal o posicionar entre os mais votados da legenda ou, nos casos em que a legenda recebeu mais votos do que cadeiras pelo Quociente Partidário, pelas sobras da distribuição. Nessa mecânica, o eleitor que votou em alguém pela identidade pessoal pode inadvertidamente contribuir para eleger um desconhecido, ou ver seu candidato de preferência excluído por uma matemática que ele desconhece.

Manin é preciso ao identificar essa opacidade como corrosiva para a democracia: "para que os governados possam formar opinião sobre assuntos políticos, é necessário que tenham acesso à informação política, o que supõe tornar públicas as decisões governamentais. Quando os políticos tomam suas decisões em segredo, os governados dispõem de meios muito frágeis para elaborar opiniões em matéria de política" (MANIN, 1995, p. 7). O princípio se aplica, com igual força, ao próprio mecanismo eleitoral: quando o processo pelo qual os votos se convertem em mandatos é opaco ao eleitor comum, o vínculo entre a vontade do cidadão e o resultado da eleição torna-se frágil e, por vezes, ilusório.

3.1.1 O Caso Jandaia (GO): O Paradoxo das Sobras em Escala Municipal

As eleições municipais de outubro de 2024 em Jandaia, município de Goiás, oferecem um caso empírico singular para ilustrar esse paradoxo. Com uma população de aproximadamente 6.500 habitantes, Jandaia disputou 9 cadeiras na Câmara Municipal em um pleito com total de 5.304 votos, dos quais 5.208 válidos. Os dados completos de apuração, registrados no sistema do G1/Globo e reproduzidos abaixo, permitem uma análise concreta da mecânica que o capítulo anterior descreveu em termos abstratos.

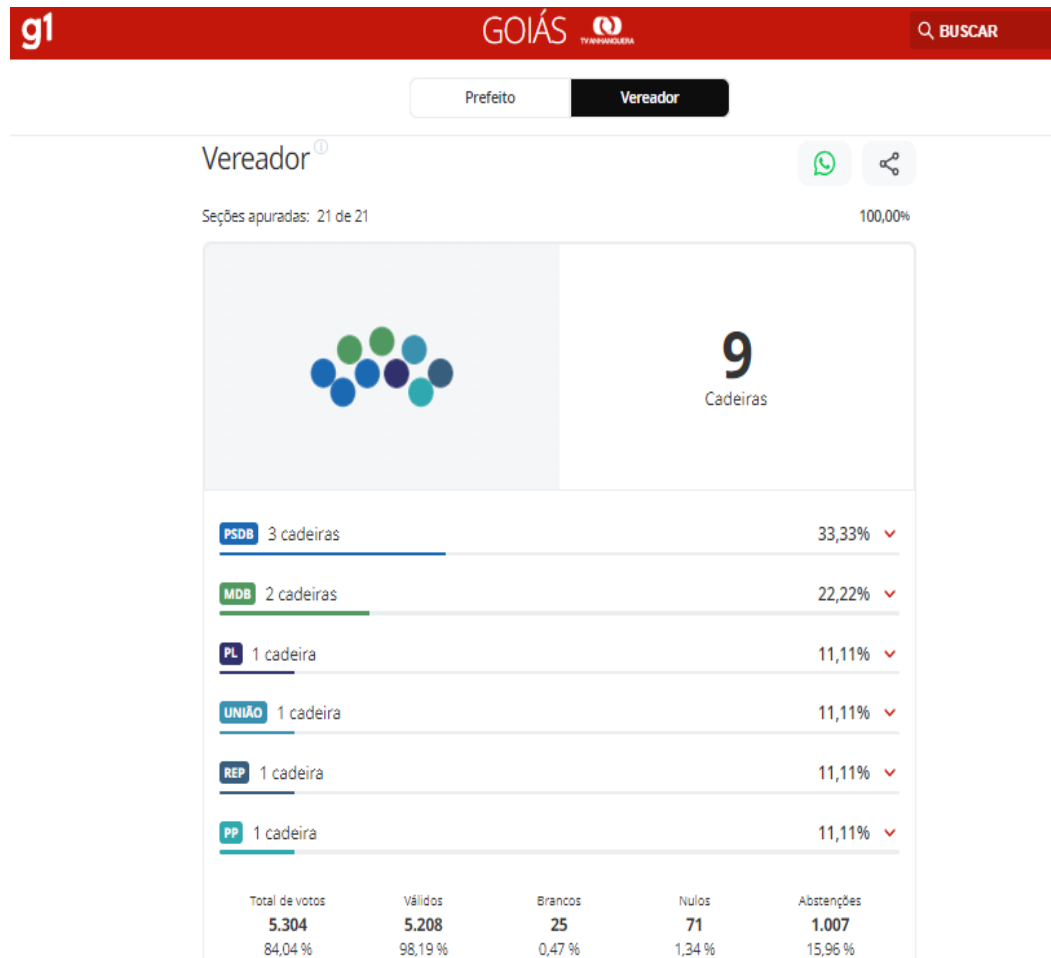


Figura 1 – Resultado geral das eleições para vereador em Jandaia (GO), eleições 2024. Fonte: G1/Globo.

O resultado distribuiu as 9 cadeiras entre seis partidos: PSDB (3 cadeiras, 33,33%), MDB (2 cadeiras, 22,22%), PL, União, REP e PP (1 cadeira cada, 11,11%). A lista completa de eleitos, com suas votações individuais, evidencia o fenômeno das sobras em sua dimensão mais concreta:

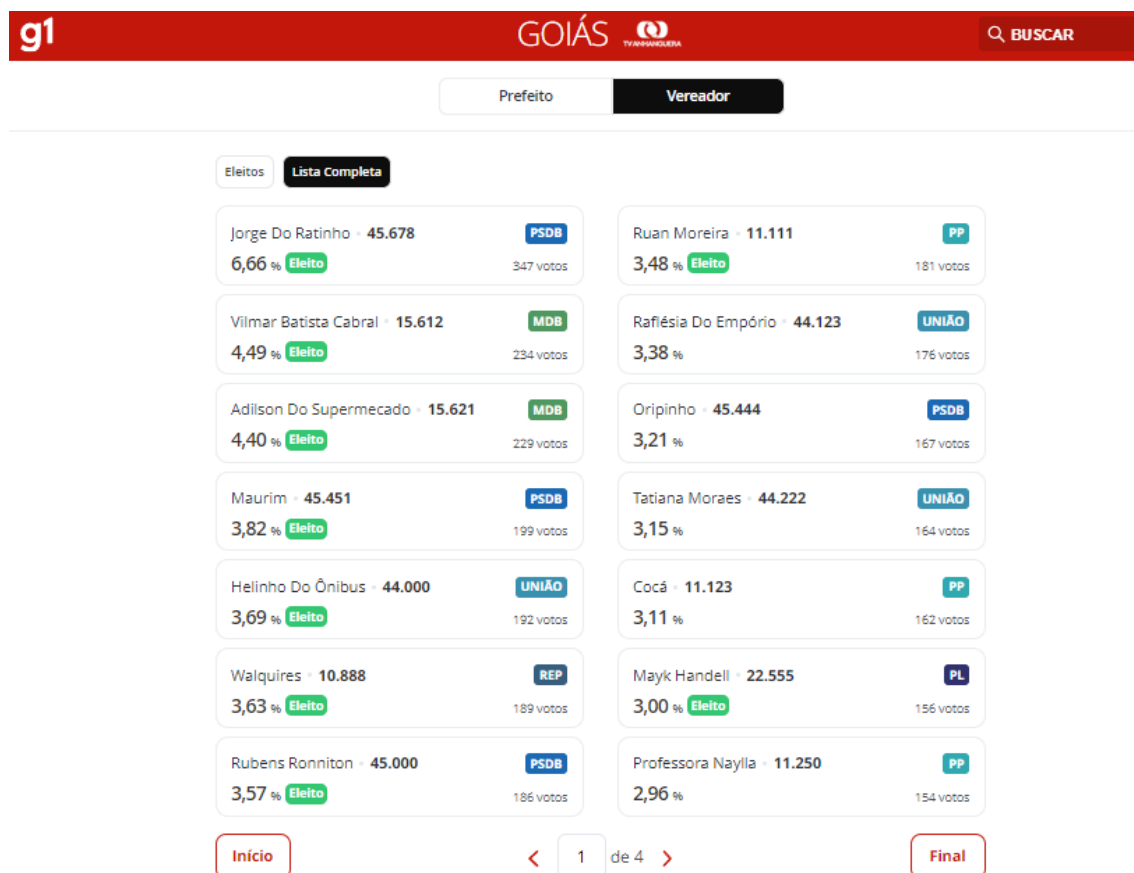


Figura 2 – Lista de vereadores eleitos em Jandaia (GO), eleições 2024, com votações individuais.

Fonte: G1/Globo.

O autor desta monografia, Rubens Ronniton (número 45.000, PSDB), obteve 186 votos nas eleições de 2024 em Jandaia, sendo o 7º mais votado entre todos os candidatos eleitos. Apesar disso, sua eleição não se deu pelo Quociente Partidário, a distribuição inicial de cadeiras com base nos votos totais do partido. Foi eleito pelas sobras, o mecanismo de distribuição das cadeiras remanescentes pela regra das médias. Em outras palavras: o eleitor que depositou seu voto neste candidato o elegeu, mas por um caminho que desconhecia e que não escolheu. O mandato é real; o processo que o gerou é opaco.

Esse não é um caso isolado. É a regra estrutural do sistema proporcional de lista aberta: uma fração significativa dos eleitos em qualquer eleição proporcional brasileira chega ao mandato pelas sobras, não pela votação direta que o eleitor imagina ser o critério determinante. O cidadão de Jandaia que votou em Rubens Ronniton não sabe que seu voto quase não foi suficiente para elegê-lo pelo critério principal. Não sabe o que é o Quociente Eleitoral, o Quociente Partidário ou a regra

das médias. Ele votou em uma pessoa, e o sistema, silenciosamente, processou esse voto de uma forma completamente diferente daquela que ele imaginou.

Isso é o que Manin chama de divórcio entre representantes e representados: não uma traição deliberada, mas uma distância estrutural construída pela opacidade do sistema. "O governo representativo nunca foi um sistema em que os eleitos têm a obrigação de realizar a vontade dos eleitores" (MANIN, 1995, p. 5), e o sistema brasileiro vai além: nem o mecanismo pelo qual o eleito chega ao mandato é compreensível para o eleitor. A representação começa opaca, e assim continua.

3.2 DÉFICIT DE EFETIVIDADE: QUANDO O ELEITO AGE CONTRA O ELEITOR E QUANDO NÃO CONSEGUE AGIR POR ELE

Eleito pelo sistema, pela mecânica do quociente e das sobras que o eleitor desconhece, o representante enfrenta, já no exercício do mandato, um segundo obstáculo estrutural: o sistema que o elegeu não cria incentivos robustos para que ele responda às preferências de quem o elegeu. Ao contrário, os incentivos mais imediatos apontam para a sobrevivência eleitoral futura: manter boas relações com as lideranças do partido que lhe garantiu o número eleitoral, com os financiadores que bancaram sua campanha e com os colegas de câmara cujas alianças serão necessárias na próxima eleição.

Pierre Rosanvallon, em "Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust", distingue com precisão dois atributos que a teoria democrática frequentemente confunde: legitimidade e confiança. A legitimidade é um atributo jurídico-procedimental, é o produto incontestável do voto, a credencial formal do mandato. A confiança é algo mais complexo: é a expectativa substantiva de que o eleito agirá em favor do bem comum, com integridade e responsividade. Rosanvallon argumenta que "a história das democracias reais sempre envolveu tensão e conflito" entre essas duas dimensões, e que o hiato entre legitimidade e confiança é a regra, não a exceção, nos regimes representativos (ROSANVALLON, 2008, p. 3, *tradução nossa*).

Quando esse hiato se torna insuportavelmente largo, quando os eleitos agem de forma sistematicamente contrária às preferências dos eleitores, o povo não espera passivamente a próxima eleição. Mobiliza-se por formas alternativas de controle que Rosanvallon denomina coletivamente de "contra-democracia": vigilância, denúncia

pública, julgamento político e prevenção. Essas práticas não substituem a democracia eleitoral, a complementam e a pressionam, exercendo sobre os representantes um controle que o ciclo eleitoral, por si só, não é capaz de garantir.

3.2.1 O Caso do Auxílio-Alimentação em Jandaia: Déficit de Efetividade e Contra Democracia em Ação

O episódio que se desdobrou na Câmara Municipal de Jandaia no início de 2025 oferece um caso documentado e verificável de déficit de efetividade parlamentar em sua forma mais crua, e de contra-democracia como resposta imediata da sociedade civil.

Em sessão ordinária, cinco vereadores da Câmara Municipal aprovaram dois projetos: o aumento de 300% no próprio auxílio-alimentação, elevando-o de R\$ 300,00 para R\$ 1.200,00, e a criação de um cargo comissionado em momento de reconhecida necessidade de concurso público, conforme verificado nas Leis nº 950 e 951 (JANDAIA, 2026). O Prefeito Municipal vetou ambos os projetos, atendendo à pressão popular que se manifestou imediatamente após a aprovação. Diante do veto, a Mesa Diretora da Câmara pautou a votação para derrubá-lo.



Figura 3 – Publicação do Portal Jandaia GO sobre a enquete referente ao veto dos projetos aprovados pela Câmara Municipal. Fonte: Instagram @portal_jandaiago, fevereiro de 2025.

A reação popular foi imediata e expressiva. Uma enquete publicada pelo Portal Jandaia GO, em atendimento à solicitação de um cidadão, registrou 233 participações, com resultado de 92% favoráveis ao veto dos projetos e apenas 8% favoráveis à sanção. A postagem alcançou 13.575 visualizações, número significativo para um município de cerca de 6.500 habitantes. Esse dado quantitativo revela o que Rosanvallon descreveria como a democracia de supervisão em ação: "os poderes de supervisão ou 'vigilância', formas de prevenção e o teste dos julgamentos" populares sobre os atos dos representantes (ROSANVALLON, 2008, p. 8, *tradução nossa*).

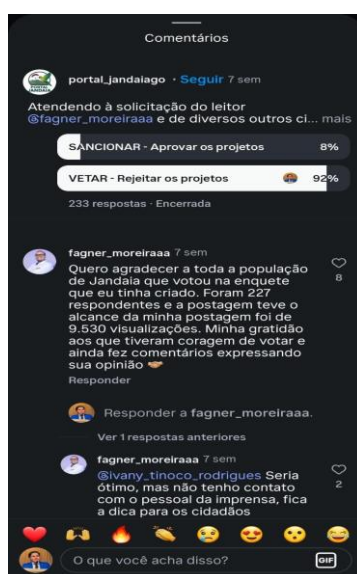


Figura 4 – Resultado da enquete sobre o veto aos projetos aprovados pela Câmara de Jandaia: 92% pelo veto, 8% pela sanção. Fonte: Instagram @portal_jandaiago, fevereiro de 2025.

O episódio, porém, foi além da mobilização popular. Na sessão de votação para derrubada do veto, apenas cinco dos nove vereadores votaram pela derrubada, número inferior ao mínimo de seis votos exigido pela Lei Orgânica do município de Jandaia para que um veto executivo seja derrubado. Não obstante, a Mesa Diretora considerou a votação válida e permitiu o avanço da matéria no processo legislativo, em flagrante contrariedade ao texto da própria norma que regula o funcionamento da Câmara.



Figura 5 – Publicação sobre o episódio da votação irregular na Câmara Municipal de Jandaia: "5 vereadores ignoram a lei para garantir benefício próprio". Fonte: Instagram @pls.uai, março de 2025.

Esse episódio documenta o déficit de efetividade em suas duas dimensões mais graves. Na primeira dimensão, a do representante que age contra o eleitor, cinco vereadores votaram por um aumento de 300% em benefício próprio, contrariando não apenas a vontade popular expressamente manifestada (92% pelo veto), mas também a legalidade estabelecida pela própria Lei Orgânica. Na segunda dimensão, a da ilegalidade cometida pelos próprios guardiões da legalidade, a Mesa Diretora validou uma votação que não atingiu o quórum legalmente exigido, subvertendo o fundamento do Estado de Direito: a vinculação dos poderes à norma que eles próprios criaram.

O autor desta monografia, Vereador Rubens Ronniton, integra a câmara como líder de governo e votou contra o projeto de aumento e contra a derrubada do veto, representando a minoria responsiva dentro de um colegiado majoritariamente orientado pela sobrevivência eleitoral e pelos interesses imediatos. Esse contraponto interno é relevante para o argumento: o problema não é o caráter individual dos parlamentares, mas a ausência de incentivos sistêmicos para que a maioria aja de forma responsiva. O sistema que os elegeu, pela lógica do quociente e das sobras, com financiamento dependente do partido e mandato dissociado da base, não criou os mecanismos que tornariam o comportamento responsivo a norma, e não a exceção.

Rosanvallon é preciso ao identificar o risco que emerge desse padrão: quando a contra-democracia (a enquête, a mobilização, a denúncia pública) não consegue

corrigir as disfunções do sistema representativo, abre-se espaço para o que ele denomina "a tentação populista", a busca por um líder que encarne diretamente a vontade popular, dispensando os intermediários institucionais que se revelaram indignos de confiança (ROSANVALLON, 2008, p. 265, *tradução nossa*). Essa tentação não é irracional: é a resposta emocionalmente lógica de um eleitorado que percebeu, pela experiência repetida, que as instituições representativas funcionam para quem as ocupa, não para quem as elegeu.

3.3 O INSULAMENTO DAS ELITES: PARTIDOS COMO ESTRUTURAS DE SOBREVIVÊNCIA E A MIGRAÇÃO OPORTUNISTA DE LEGENDA

As patologias descritas nas seções anteriores, a opacidade do mecanismo eleitoral, o divórcio entre eleitor e eleito, o déficit de efetividade, não são acidentes nem desvios de caráter individuais. São produtos previsíveis de um sistema que estrutura os incentivos do representante de forma que sua sobrevivência política depende muito mais de sua relação com a maquinaria partidária e com o financiamento de campanha do que de sua responsividade efetiva à base eleitoral.

Manuel Castells, em "Ruptura: a crise da democracia liberal", identifica com precisão esse processo: "os atores políticos fundamentais, ou seja, os partidos, podem diferir em políticas, mas concordam em manter o monopólio do poder dentro de um quadro de possibilidades preestabelecidas por eles mesmos. A política se profissionaliza, e os políticos se tornam um grupo social que defende seus interesses comuns acima dos interesses daqueles que eles dizem representar: forma-se uma classe política, que, com honrosas exceções, transcende ideologias e cuida de seu oligopólio" (CASTELLS, 2018, p. 15).

No Brasil, esse processo de insulamento tem uma dimensão financeira determinante. Com a criação do Fundo Eleitoral, que chegou a R\$ 4,96 bilhões em 2022 e foi fixado em R\$ 4,9 bilhões para as eleições municipais de 2024, os partidos brasileiros tornaram-se financeiramente independentes da sociedade civil. Não precisam convencer cidadãos a se filiar por convicção ideológica, a contribuir voluntariamente ou a participar ativamente das estruturas partidárias. O Estado garante sua sobrevivência financeira independentemente de sua representatividade real, independentemente de seu desempenho programático e independentemente da

satisfação de seus eleitores. Isso é o que Katz e Mair denominaram "cartelização dos partidos": a transformação das legendas de mediadores entre sociedade e Estado em agências de distribuição de recursos públicos, sustentadas pelo próprio aparato estatal que deveriam fiscalizar.

Esse insulamento estrutural tem uma consequência prática direta sobre o comportamento do parlamentar individual: ao perceber que sua sobrevivência eleitoral não depende da satisfação de sua base, mas da relação com as lideranças partidárias que controlam o acesso ao Fundo Eleitoral, ao horário de rádio e TV e às emendas parlamentares, o representante migra, racional e previsivelmente, de um comportamento responsivo para um comportamento orientado pela sobrevivência.

3.3.1 A Migração Oportunista de Legenda como Sintoma Sistêmico

Um dos fenômenos mais reveladores do insulamento das elites políticas brasileiras é a migração partidária estratégica, a troca de legenda motivada não por convergência ideológica, mas por cálculo eleitoral. O parlamentar que percebe que seu partido não terá desempenho suficiente para garantir sua reeleição busca uma saída dupla: pode migrar para um partido menor, no qual injeta recursos financeiros e se coloca em posição privilegiada dentro de uma legenda com menos concorrência interna; ou pode migrar para um partido maior, apostando que o desempenho coletivo da legenda lhe garantirá uma cadeira pelas sobras, independentemente de sua votação individual.

Em nenhuma dessas estratégias o eleitor é consultado. Em nenhuma delas a escolha do eleitor que votou no candidato pela identidade programática do partido é respeitada. O mandato, que deveria ser o instrumento de expressão da vontade popular, torna-se, na prática, propriedade do parlamentar individual, que o utiliza como ativo negociável no mercado eleitoral. O partido, por sua vez, torna-se o que a linguagem popular denominou com precisão: um "veículo de aluguel", uma estrutura formal que oferece número eleitoral, acesso ao Fundo Eleitoral e tempo de TV em troca de votos que engrossem a soma partidária, sem exigir fidelidade programática ou identificação genuína com qualquer projeto político.

Esse fenômeno não é novo, é estrutural. Castells observa que "a busca do sucesso pessoal através da política relaciona-se com a acumulação pessoal de capital

aproveitando o período em que o indivíduo detém posições de poder. Com o tempo, o cinismo da política como manipulação deriva em um sistema de recompensas que se alinha com o mundo do ganho empresarial na medida em que se concebe a política como uma empresa" (CASTELLS, 2018, p. 27). O parlamentar que muda de partido por cálculo eleitoral está, do ponto de vista da racionalidade individual, agindo de forma perfeitamente coerente com os incentivos que o sistema lhe oferece. O problema não é o parlamentar, é o sistema que torna esse comportamento racional.

3.4 O CICLO VICIOSO: MUNICIPALISMO SELETIVO, EMENDAS PARLAMENTARES E A CORRUPÇÃO COMO CONSEQUÊNCIA SISTÊMICA

As disfunções descritas nas seções anteriores, opacidade eleitoral, déficit de efetividade, insulamento das elites, migração oportunista, não operam de forma isolada. Elas se retroalimentam em um ciclo vicioso que aprofunda continuamente a crise de legitimidade e consolida as condições para a proliferação da corrupção como fenômeno sistêmico, não como desvio individual.

3.4.1 O Municipalismo Seletivo: A Retórica Territorial a Serviço da Sobrevivência Eleitoral

Um dos elementos mais reveladores da dissociação entre discurso e prática dos parlamentares brasileiros é o que se pode denominar "municipalismo seletivo": a utilização retórica do argumento territorial, "o povo não mora na União, mora na cidade", como instrumento de aproximação com o eleitorado, combinada com uma atuação prática que, em muitos casos, coloca os recursos públicos a serviço do financiamento da própria campanha.

O parlamentar federal que defende com vigor a descentralização fiscal e a autonomia municipal na tribuna frequentemente direciona suas emendas parlamentares — instrumento poderoso de alocação de recursos públicos — não necessariamente ao município com maior necessidade objetiva, mas ao município com maior rentabilidade eleitoral para sua próxima campanha. E dentro de cada município, as emendas frequentemente vão para associações comunitárias e

entidades do terceiro setor de fiscalização frágil, estruturas que, além de beneficiarem a população com maior dificuldade de verificação, podem funcionar como intermediários no circuito de financiamento eleitoral informal.

Essa dinâmica gera uma dependência estrutural dos entes subnacionais em relação aos parlamentares federais. Quando o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), principal fonte de receita dos pequenos municípios brasileiros, sofre queda em função de variações na arrecadação federal, os prefeitos e vereadores municipais recorrem justamente àqueles parlamentares que praticam o municipalismo seletivo.

A fragilidade dessa dependência ficou evidenciada com o debate em torno da ampliação da faixa de isenção do Imposto de Renda proposta pelo PL 1.087/2025: segundo levantamento da Confederação Nacional de Municípios (CNM), a medida pode retirar ao menos R\$ 9,5 bilhões anuais dos cofres municipais, R\$ 5 bilhões de arrecadação própria e R\$ 4,5 bilhões de repasse via FPM, com impacto mais agudo nos municípios com menos de 50 mil habitantes, que dependem do Fundo para cobrir mais de 80% de suas despesas correntes.¹⁶

A relação de dependência que se estabelece é o oposto do federalismo cooperativo que a Constituição de 1988 preconizou: é um federalismo clientelista, no qual o acesso a recursos que deveriam fluir automaticamente pela arrecadação compartilhada passa a depender de relações políticas que o próprio sistema de emendas parlamentares constrói e reproduz.

3.4.2 O Ciclo das Emendas e a Corrupção como Consequência Estrutural

O ciclo que se estabelece a partir dessa dinâmica tem uma lógica perversa e autossustentável. Volumes crescentes de emendas parlamentares aumentam o poder dos parlamentares sobre o Executivo e sobre os entes subnacionais, ampliando sua capacidade de negociar apoio político e de financiar campanhas eleitorais. A reeleição garantida por esse financiamento amplia a bancada e, consequentemente, o volume de emendas na legislatura seguinte. O ciclo se fecha e se aprofunda, transformando

¹⁶ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICIPIOS. **Impactos da ampliação da isenção do Imposto de Renda nos municípios.** Brasília: CNM, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1170780-mudanca-no-imposto-de-renda-pode-provocar-perda-bilionaria-para-municipios-alerta-entidade/>. Acesso em: abr. 2026.

as emendas parlamentares de instrumento de políticas públicas, sua função constitucional, em moeda de troca eleitoral.

Castells identifica a raiz mais profunda desse fenômeno: "Não há correspondência entre o financiamento legal dos partidos e o custo da política profissional [...] É o peixe que morde a própria cauda: não se deve pagar mais aos corruptos, portanto, os políticos têm que se tornar corruptos para pagar sua atividade e, em alguns casos, obter um pecúlio por intermédio desta" (CASTELLS, 2018, p. 27). No contexto brasileiro, essa lógica é agravada pelo custo estruturalmente elevado das campanhas no sistema de lista aberta: como cada candidato precisa financiar sua própria campanha individual, sem a possibilidade de concentrar recursos no nível partidário, como ocorre em sistemas de lista fechada, a necessidade de recursos é permanente, crescente e, em muitos casos, superior ao que as fontes legais de financiamento podem suprir.

A corrupção, nesse contexto, não é o produto de uma cultura política atrasada ou da má índole de indivíduos isolados. É, como Castells argumenta, "uma característica sistêmica da política atual" (CASTELLS, 2018, p. 27), uma resposta racional de atores que operam dentro de um sistema cujos incentivos apontam, de forma consistente, para a busca de recursos além dos limites legais como condição de sobrevivência eleitoral. O resultado é um escalonamento progressivo: casos de corrupção aumentando, valores de emendas parlamentares crescendo, casos de desvio de recursos públicos se multiplicando para financiar campanhas que garantam a permanência no poder que permite o acesso às emendas que financiam as campanhas. O círculo fecha-se sobre si mesmo, à custa do interesse público.

3.5 A ANTIPOLÍTICA COMO DESTINO: DA RUPTURA INSTITUCIONAL À CRISE DA DEMOCRACIA

O acúmulo de disfunções descrito ao longo deste capítulo, o divórcio entre eleitor e eleito, o déficit de efetividade, o insulamento das elites, o ciclo vicioso de emendas e corrupção, produz um resultado previsível e documentado: a erosão progressiva da confiança dos cidadãos nas instituições representativas e, em sua forma mais grave, a rejeição da própria política como esfera legítima de resolução dos conflitos coletivos.

Os dados para o Brasil são inequívocos. Levantamento da Universidade Federal Fluminense (UFF)¹⁷, publicado em abril de 2025, aponta que 79% dos entrevistados ainda professam crença na democracia como regime ideal — mas 71% declaram insatisfação com a democracia brasileira tal como ela funciona. Pesquisa da Atlas Intelligence¹⁸, divulgada em fevereiro de 2025, registra que 82% dos entrevistados não confiam no Congresso Nacional. Esses números não revelam uma rejeição à democracia: revelam, como Castells argumenta, "não uma rejeição à democracia, mas à democracia liberal tal como existe em cada país, em nome da 'democracia real'" (CASTELLS, 2018, p.10).

Castells denomina esse fenômeno de "ruptura": "a ruptura da relação entre governantes e governados. A desconfiança nas instituições, em quase todo o mundo, deslegitima a representação política e, portanto, nos deixa órfãos de um abrigo que nos proteja em nome do interesse comum. Não é uma questão de opções políticas, de direita ou esquerda. A ruptura é mais profunda, tanto em nível emocional quanto cognitivo. Trata-se do colapso gradual de um modelo político de representação e governança" (CASTELLS, 2018, p. 9-10). No Brasil, esse colapso gradual manifesta-se no crescimento do voto em outsiders sem trajetória institucional, na abstenção crescente, na multiplicação dos votos nulos e brancos como formas de protesto ativo, e na ascensão de candidatos cujo principal capital eleitoral é precisamente a não-identificação com o sistema político estabelecido.

Rosanvallon, por sua vez, alerta que quando a contra-democracia, as formas organizadas de desconfiança que complementam e pressionam a democracia eleitoral, não conseguem corrigir as disfunções do sistema representativo, abre-se o espaço mais perigoso da política contemporânea: a tentação populista. Rosanvallon define o populismo como uma "patologia da democracia eleitoral-representativa" que "pretende resolver o problema da representação conjurando uma imagem de um povo unificado e homogêneo", rejeitando radicalmente "tudo que pressupõe ser contrário a essa unidade e homogeneidade: estrangeiros, inimigos, oligarquia, elites"

¹⁷ **PESQUISA** da UFF revela que 79% dos brasileiros acreditam na democracia; 71% estão insatisfeitos com o exercício no país. Universidade Federal Fluminense. Niterói: UFF, 29 abr. 2025. Disponível em: <https://www.uff.br/29-04-2025/pesquisa-da-uff-revela-que-79-dos-brasileiros-acreditam-na-democracia/>. Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁸ JUNQUEIRA, Caio. **Atlas: 82% não confiam no Congresso, 50%, no governo federal e 47%, no STF.** *CNN Brasil*, São Paulo, 15 fev. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/caio-junqueira/politica/atlas-82-nao-confiam-no-congresso-50-no-governo-federal-e-47-no-stf/>. Acesso em: 20 out. 2025.

(ROSANVALLON, 2008, p. 265-266). A tentação populista não é irracional, é a resposta politicamente lógica de uma sociedade que percebeu, pela experiência acumulada, que os mecanismos formais de representação não produzem responsividade e que os mecanismos informais de pressão (enquetes, manifestações, denúncias públicas) tampouco corrigem as distorções de forma consistente.

A antipolítica, portanto, não é a causa da crise democrática brasileira, é sua consequência. E não é um desvio patológico da racionalidade coletiva, é uma resposta racional de cidadãos que aprenderam, pela experiência repetida, que o sistema que deveria representá-los opera, prioritariamente, para perpetuar aqueles que o ocupam. Como sintetiza Castells: "a recorrente frustração dessas esperanças vai erodindo a legitimidade, ao mesmo tempo que a resignação vai sendo substituída pela indignação quando surge o insuportável" (CASTELLS, 2018, p. 15).

3.6 SÍNTESE: A CRISE DE LEGITIMIDADE COMO PRODUTO SISTÊMICO

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo permite uma conclusão precisa e fundamentada: a crise de legitimidade da representação popular brasileira não é um acidente histórico, uma percepção equivocada do eleitorado ou o produto da má-fé de indivíduos isolados. É o resultado previsível, documentável e, em larga medida, inevitável das disfunções estruturais do sistema proporcional de lista aberta, que o Capítulo 2 descreveu em termos mecânicos e que este capítulo traduziu em termos de experiência concreta.

O círculo é completo: a opacidade do mecanismo eleitoral (MANIN) gera um divórcio inicial entre eleitor e eleito; o déficit de efetividade e a violação da legalidade pelos próprios representantes (caso Jandaia) aprofundam esse divórcio; o insulamento das elites e a migração oportunista de legenda consolidam partidos como estruturas de sobrevivência desconectadas da sociedade civil; o ciclo de emendas e corrupção sistêmica converte o mandato parlamentar em instrumento de perpetuação do poder; e a acumulação de todas essas frustrações alimenta a antipolítica — a desconfiança radical nas instituições representativas — que Castells identificou como o traço mais característico das democracias do século XXI em crise.

4. O DIREITO COMPARADO E AS ALTERNATIVAS PARA O FORTALECIMENTO DO VOTO: ÊNFASE NO VOTO DISTRITAL MISTO

Os três capítulos anteriores construíram um diagnóstico progressivo e fundamentado. O Capítulo 1 estabeleceu os fundamentos constitucionais da representação política e apresentou os principais modelos eleitorais existentes. O Capítulo 2 dissecou as disfunções mecânicas do sistema proporcional de lista aberta brasileiro, a opacidade do quociente eleitoral, o personalismo estrutural, a fragmentação partidária e o insulamento das elites. O Capítulo 3 traduziu esse diagnóstico em experiência concreta, documentando o divórcio entre eleitor e eleito, o déficit de efetividade e o ciclo vicioso de emendas e corrupção que alimenta a crise de legitimidade da representação popular. Este quarto e último capítulo assume a tarefa propositiva: apresentar, com base no direito comparado e na doutrina constitucional, um modelo alternativo que endereça de forma estruturalmente superior as patologias identificadas, e um caminho realista e gradual para implementá-lo.

A escolha do direito comparado como método não é arbitrária. Como ensina Dieter Nohlen, um dos maiores especialistas mundiais em sistemas eleitorais, "não existe nenhum sistema eleitoral ideal, tanto os efeitos como a desejabilidade de um sistema dependem de distintos fatores e variantes" (NOHLEN, 2007, p. 112). O objetivo, portanto, não é apresentar uma solução perfeita, que não existe, mas demonstrar, com base em evidência empírica e teórica, que o modelo aqui proposto é estruturalmente superior ao atual. A questão não é comparar o sistema distrital misto com um ideal inexistente. É compará-lo com o sistema que o Brasil efetivamente tem, e que, como os capítulos anteriores documentaram, produz resultados sistematicamente insatisfatórios para a representação democrática.

O modelo proposto é o sistema distrital misto com lista flexível, o mesmo que Luís Roberto Barroso, ex-Ministro e ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal, defendeu publicamente antes de integrar a Corte: "se coubesse a mim a escolha, eu continuaria fiel à minha proposta de dez anos atrás: sistema distrital misto, com voto em lista preordenada/flexível na parte proporcional" (BARROSO, 2015, p. 10). Nesse modelo, o partido pré-ordena seus candidatos para o 2º voto proporcional, mas o eleitor tem a faculdade de votar apenas na legenda, aceitando a ordem definida pelo partido, ou de votar nominalmente no candidato de sua preferência, alterando a

hierarquia prévia. A ordem final de entrada é determinada pela combinação entre a pré-ordenação partidária e os votos nominais acumulados.

4.1 O SISTEMA ELEITORAL COMO ENGENHARIA INSTITUCIONAL: PREMISSAS METODOLÓGICAS

Antes de examinar o modelo alternativo, é necessário estabelecer as premissas metodológicas que orientam a avaliação de sistemas eleitorais. Nohlen identifica três exigências centrais que qualquer sistema deve ser capaz de atender, em maior ou menor grau: a representação justa das preferências do eleitorado, a efetividade quanto ao funcionamento do sistema político, especialmente a capacidade de produzir governos estáveis e maiorias funcionais, e a responsabilidade na relação entre eleito e votante, ou seja, a *accountability* (NOHLEN, 2007, p. 112-113).

O problema é que nenhum sistema consegue maximizar todas essas exigências simultaneamente. O sistema majoritário puro maximiza a *accountability* territorial e a estabilidade governamental, mas sacrifica a representação proporcional das minorias. O sistema proporcional puro maximiza a representação da diversidade, mas tende a fragmentar o parlamento e dificultar a formação de maiorias estáveis. O sistema distrital misto busca um equilíbrio entre essas exigências, e é precisamente nesse equilíbrio que reside sua superioridade em relação aos extremos.

Para o Brasil, as três exigências de Nohlen têm peso específico à luz do diagnóstico construído nos capítulos anteriores. A representação justa está comprometida pelo sistema de sobras e pela opacidade do quociente eleitoral. A efetividade está comprometida pela fragmentação extrema e pelo presidencialismo de coalizão que ela engendra. A *accountability* está comprometida pela ausência de vínculo territorial direto entre representante e eleitor. Um sistema que endereça os três problemas simultaneamente, ainda que de forma imperfeita, é por definição, superior ao atual.

4.2 O Sistema Distrital Misto Alemão: Funcionamento Técnico e Resultados Empíricos

O sistema eleitoral da República Federal da Alemanha, instituído pela Lei Fundamental de 1949 e em vigor há mais de 75 anos, é universalmente reconhecido

como o modelo de referência do sistema distrital misto de correção, a variante mais sofisticada da família dos sistemas mistos. Sua longevidade e os resultados que produziu em termos de estabilidade governamental, representação plural e responsividade democrática fazem dele o parâmetro mais sólido disponível para o debate sobre reforma eleitoral no Brasil.

4.2.1 A Arquitetura do Modelo: Dois Votos, Uma Lógica

O Bundestag — parlamento federal alemão — é composto atualmente por 630 membros, número fixado pela reforma eleitoral aprovada em março de 2023 e confirmada pelo Tribunal Constitucional Federal em julho de 2024. Das 630 cadeiras, metade é distribuída pelo critério majoritário em 299 distritos uninominais e a outra metade pelo critério proporcional por meio de listas estaduais partidárias. O eleitor dispõe de dois votos distintos, que podem ser dados a candidatos ou partidos diferentes, fenômeno conhecido como *split voting*, verificado em aproximadamente 20 a 25% dos eleitores alemães.

O primeiro voto é dado ao candidato do distrito uninominal. O território alemão é dividido em 299 circunscrições de tamanho populacional aproximadamente igual, cada uma elegendo um único representante pelo critério de maioria simples, vence quem obtiver mais votos, independentemente de percentual mínimo. O candidato vencedor do distrito tem prioridade para ingressar no parlamento, desde que o partido tenha cadeiras proporcionais suficientes para acomodá-lo.

O segundo voto é dado ao partido, não a um candidato específico. É esse voto que, conforme documenta Nohlen, "determina o número total de deputados de cada partido no Bundestag. Os resultados nas circunscrições uninominais apenas determinam quais candidatos, dentro do total proporcional devido ao partido, efetivamente ingressam no parlamento. O candidato que venceu a circunscrição tem prioridade sobre o candidato de lista" (NOHLEN, 2007, p. 100-101). Em outras palavras: o 2º voto decide quantas cadeiras cada partido terá; o 1º voto decide quais candidatos ocuparão essas cadeiras, priorizando os vencedores de distrito sobre os candidatos de lista.

Com a reforma de 2023, o 2º voto proporcional passou a ser soberano: quando um partido vence mais distritos do que o proporcional lhe garante, candidatos distritais

com menor votação podem não ingressar no parlamento para que o teto de 630 seja respeitado. O sistema é autocorrigível, a própria Alemanha identificou a distorção do crescimento ilimitado causado pelos antigos mandatos excedentes e a corrigiu por via legislativa.

4.2.2 Os Três Efeitos Estruturais do Modelo Alemão

Nohlen identifica três efeitos estruturais do sistema alemão que o distinguem fundamentalmente tanto do proporcional puro quanto do majoritário puro (NOHLEN, 2007, p. 102-103).

Primeiro efeito, a barreira legal de 5%: apenas partidos que obtêm ao menos 5% dos votos nacionais no 2º voto, ou que vencem em pelo menos 3 distritos uninominais, têm acesso à distribuição proporcional de cadeiras. Esse mecanismo limita a fragmentação parlamentar sem eliminar o pluralismo político. É importante notar, como observa Nohlen, que "esse efeito decorre da barreira, não da eleição direta nas circunscrições uninominais, como se supõe erroneamente" (NOHLEN, 2007, p. 102), ou seja, é um mecanismo independente e complementar ao sistema distrital.

Segundo efeito, proporcionalidade preservada: diferentemente do sistema majoritário puro, o modelo alemão não fabrica maiorias artificiais. O partido mais votado no 2º voto recebe cadeiras proporcionais à sua votação real, não um bônus desproporcional por dominar os distritos. "Os partidos grandes não são favorecidos nem os pequenos prejudicados", registra Nohlen, "eliminando as maiorias fabricadas" que caracterizam o sistema majoritário britânico, por exemplo (NOHLEN, 2007, p. 102).

Terceiro efeito, o voto personalizado: "situa-se no plano psicológico", como observa Nohlen: "o eleitor escolhe candidatos que conhece pelo trabalho político local, que chegaram à candidatura pelos grêmios eleitorais partidários da circunscrição" (NOHLEN, 2007, p. 102-103). Esse efeito é precisamente o que está ausente no sistema brasileiro atual: o eleitor não conhece o candidato pelo trabalho local porque o candidato não tem território definido, disputa em todo o estado, investe em visibilidade midiática e não precisa responder a uma comunidade específica.

4.3 A LISTA FLEXÍVEL: O EQUILÍBRIO ENTRE PARTIDO E ELEITOR

A questão da lista — fechada, aberta ou flexível — é um dos pontos mais sensíveis do debate sobre reforma eleitoral, porque envolve diretamente o equilíbrio de poder entre o partido como organização programática e o eleitor como soberano democrático. O sistema brasileiro atual adota a lista aberta em sua forma mais radical: o partido não controla absolutamente a ordem de seus candidatos, e o eleitor vota em indivíduos sem ter clareza sobre o funcionamento do sistema. O resultado, como documentou este trabalho, é o pior dos dois mundos: partidos fracos sem identidade programática e eleitores sem informação real sobre quem estão elegendo.

A lista fechada resolve a fragilidade partidária, mas sacrifica a autonomia do eleitor: o partido define previamente e de forma irrevogável quem entra e em que ordem. O eleitor vota na legenda e aceita integralmente as escolhas internas do partido, escolhas que, em contextos de oligarquia partidária, tendem a refletir mais as relações de poder internas do que a representatividade dos candidatos perante a base.

A lista flexível, também denominada lista preordenada com voto preferencial, é o modelo que concilia as virtudes dos dois extremos e elimina seus defeitos principais. O mecanismo funciona da seguinte forma: o partido define previamente uma ordem de candidatos na lista, que é tornada pública antes da eleição. O eleitor, ao votar no 2º voto, pode escolher entre duas opções:

Opção A, voto apenas na legenda: o eleitor digita apenas os dois primeiros dígitos do partido (ex: XX). Seu voto é computado para a distribuição proporcional de cadeiras, e a ordem de entrada dos candidatos segue a lista definida pelo partido. A ordem pré-estabelecida pelo partido prevalece para esse voto.

Opção B, voto na legenda com indicação nominal: o eleitor digita o número completo do candidato que prefere dentro da lista do partido (ex: XX.YYY). Seu voto é computado para o partido na distribuição proporcional, e registra adicionalmente sua preferência pelo candidato indicado. Candidatos que acumulam muitas indicações nominais sobem na ordem da lista, podendo entrar antes de candidatos que o partido havia posicionado à frente.

Esse mecanismo tem dois efeitos estruturais importantes. Primeiro, reduz o poder oligárquico das direções partidárias sobre a composição das bancadas: a lista do partido é um ponto de partida, não uma sentença definitiva. Segundo, devolve ao

eleitor a consciência de sua escolha: ao digitar o número completo do candidato, ele sabe exatamente quem está indicando e por que, não é arrastado por puxadores invisíveis nem enganado por sobras que desconhece.

O Deputado Federal Henrique Fontana já havia proposto exatamente esse modelo no Congresso brasileiro, descrito por Barroso nos seguintes termos: "a lista partidária é preordenada e prevalecerá se o eleitor votar na legenda; porém, o eleitor tem a faculdade de votar no candidato de sua preferência" (BARROSO, 2015, p. 7). A proposta não foi aprovada, não por inadequação técnica, mas pelo bloqueio institucional que o Capítulo 3 descreveu: quem deveria aprovar a reforma é quem mais se beneficia do sistema atual.

4.4 O DEBATE BRASILEIRO: DÉCADAS DE PROPOSTA, ZERO DE APROVAÇÃO E R\$ 4,9 BILHÕES PARA MANTER O SISTEMA ATUAL

A reforma eleitoral não é um tema novo no Brasil. É um tema velho, tratado como urgente há décadas, discutido em centenas de propostas, referenciado em incontáveis discursos parlamentares, e sistematicamente bloqueado pela mesma classe política que o diagnostica como necessário. Barroso documentou essa contradição com precisão cirúrgica: "a despeito do consenso de que o Brasil precisa de uma urgente reforma política, o fato é que há muito pouco debate substantivo sobre o tema" (BARROSO, 2015, p. 1). E acrescenta um dado revelador: quando esteve no Congresso Nacional por ocasião de sua sabatina para o STF, em 2013, esse diagnóstico era compartilhado por quase todos os parlamentares com os quais esteve. O problema, portanto, não é falta de diagnóstico. É falta de vontade política de quem seria reformado.

O histórico de tentativas frustradas é extenso e revelador. Em 1999, o Senado Federal aprovou proposta de Reforma Política que incluía sistema eleitoral misto e proibição de coligações partidárias em eleições proporcionais. A matéria foi enviada à Câmara dos Deputados, e arquivada. Em 2009¹⁹, o Governo Lula encaminhou ao

¹⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de reforma política acaba com coligações proporcionais.** Portal da Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/126064-projeto-de-reforma-politica-acaba-com-coligacoes-proporcionais/>. Acesso em: abr. 2026. Ver também: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Governo monta estratégia para votar reforma política em 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/123626-governo-monta-estrategia-para-votar-reforma-politica-em-2009/>. Acesso em: abr. 2026.

Congresso proposta que incluía lista partidária fechada, proibição de coligações proporcionais, cláusula de barreira e financiamento público de campanha. Não foi aprovada. Em 2013²⁰, o Grupo de Trabalho da Reforma Política da Câmara dos Deputados propôs sistema eleitoral misto, voto em lista fechada ou preordenada, fim das coligações proporcionais e limite para doações. Não foi aprovado. O Deputado Henrique Fontana propôs a lista flexível com financiamento exclusivamente público. Não foi aprovado (BARROSO, 2015, p. 5).

O resultado de décadas de bloqueio foi a aprovação, em 2017, do mínimo dos consensos: a Emenda Constitucional 97²¹, que proibiu coligações proporcionais e estabeleceu a cláusula de desempenho progressiva. Medidas importantes, como o Capítulo 2 reconheceu, mas que não tocaram no núcleo do problema. O sistema de lista aberta permanece intacto. A fragmentação continua. A opacidade do quociente eleitoral persiste.

O resultado de décadas de bloqueio foi a aprovação, em 2017, do mínimo dos consensos: a Emenda Constitucional 97, que proibiu coligações proporcionais e estabeleceu a cláusula de desempenho progressiva. Medidas importantes, como o Capítulo 2 reconheceu, mas que não tocaram no núcleo do problema. O sistema de lista aberta permanece intacto. A fragmentação continua. A opacidade do quociente eleitoral persiste.

E enquanto a reforma estrutural é bloqueada, o financiamento do sistema vigente cresce sem resistência. A mesma classe política que não aprova a reforma eleitoral aprovou o Fundo Eleitoral em R\$ 4,9 bilhões para as eleições municipais de 2024.²² Recursos públicos destinados a financiar campanhas em um sistema que,

²⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC da reforma política acaba com a reeleição e muda coligações**. Portal da Câmara dos Deputados, 26 nov. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/421907-pec-da-reforma-politica-acaba-com-a-reeleicao-e-muda-coligacoes/>. Acesso em: abr. 2026.

²¹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. **Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais**, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Diário Oficial da União, 5 out. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2017/emendaconstitucional-97-4-outubro-2017-785543-publicacaooriginal-153897-pl.html>. Acesso em: abr. 2026.

²² BRASIL. Congresso Nacional. **Aprovado Orçamento, campanhas eleitorais terão R\$ 4,9 bilhões em 2024**. Senado Notícias, 22 dez. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/22/aprovado-orcamento-campanhas-eleitorais-terao-r-4-9-bilhoes-em-2024>. Acesso em: abr. 2026. Ver também: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2024: confira 6 pontos essenciais sobre o Fundo Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/eleicoes-2024-confira-6-pontos-essenciais-sobre-o-fundo-eleitoral>. Acesso em: abr. 2026.

como Barroso documenta, favorece candidatos com capital econômico em detrimento de candidatos com representatividade social: "candidatos sem recursos financeiros relevantes têm poucas chances de se elegerem, o que contribui para um ambiente político plutocrático" (BARROSO, 2015, p. 4). O paradoxo é completo: o sistema que exclui os menos capitalizados é financiado com o dinheiro de todos os contribuintes, incluindo os próprios excluídos.

Castells havia identificado a lógica subjacente a esse paradoxo: os partidos "concordam em manter o monopólio do poder dentro de um quadro de possibilidades preestabelecidas por eles mesmos" (CASTELLS, 2018, p. 15). O Fundo Eleitoral de R\$ 4,9 bilhões é a expressão financeira mais concreta desse monopólio: ele garante a sobrevivência das legendas existentes independentemente de sua representatividade real, e cria uma barreira de entrada financeira que protege os ocupantes do sistema contra novos competidores.

A identificação precisa da fundamentação constitucional adotada pela Corte mostra-se essencial, pois delimita o alcance da intervenção judicial e responde à objeção de que o STF estaria invadindo competência legislativa. O Tribunal ancorou suas determinações no art. 165, §§ 9º e 10 da CF/88, que impõem transparência na execução orçamentária, combinado com o art. 37, caput, que eleva a publicidade e a eficiência à condição de princípios constitucionais da administração pública.

O STF não proibiu as emendas parlamentares, não poderia, pois têm assento constitucional. Determinou que sua execução obedeça a critérios mínimos de rastreabilidade: identificação do parlamentar autor, identificação do beneficiário final com seus dados cadastrais, objeto contratado e índice de execução de emendas anteriores do mesmo parlamentar, tudo disponível em plataforma de acesso público em tempo real. A decisão não é uma intervenção do Judiciário no Legislativo, é a exigência de que o Legislativo cumpra a própria Constituição que aprovou. O ciclo vicioso documentado neste capítulo não é combatido pela proibição das emendas, mas pela sua visibilidade: quando o eleitor sabe exatamente para onde foi o recurso e quem o destinou, o instrumento de clientelismo perde sua eficácia política.

4.5 A CRÍTICA SOBRE MINORIAS: O SISTEMA ATUAL JÁ EXCLUI MAIS

Uma das objeções mais recorrentes ao sistema distrital misto, e uma das mais legítimas, é o risco de redução da representação de minorias políticas, étnicas, de gênero e de classe social. O argumento é que distritos territoriais tendem a eleger o candidato com maior base local, e minorias dispersas geograficamente podem não ter concentração suficiente em nenhum distrito para eleger representantes. A crítica merece resposta honesta, não descarte retórico.

A resposta em três movimentos. O primeiro movimento é reconhecer que a crítica tem fundamento parcial: em um sistema distrital puro, minorias geograficamente dispersas enfrentam desvantagem estrutural. Esse é um limite real do modelo majoritário uninominal, e é precisamente por isso que o modelo aqui proposto não é distrital puro, mas distrital misto com componente proporcional. A parte proporcional do sistema — o 2º voto — preserva o canal de representação para minorias que não têm concentração territorial suficiente para vencer em distritos específicos.

O segundo movimento é demonstrar que o sistema atual já exclui as minorias, de forma mais grave e menos visível. Nohlen documenta que a lista aberta normalmente leva candidatos a construir "uma rede de apoio dentro do partido de natureza econômico-financeira, não político-ideológica, o clientelismo desenvolve-se como modelo de relação entre candidato e eleitores" (NOHLEN, 2007, p. 106). Barroso é ainda mais direto: o sistema atual é "plutocrático", favorece quem tem dinheiro, não quem tem representatividade (BARROSO, 2015, p. 4). Mulheres, trabalhadores, lideranças de movimentos sociais e representantes de minorias étnicas já enfrentam, no sistema vigente, uma barreira de entrada financeira que o Fundo Eleitoral de R\$ 4,9 bilhões não resolve, porque esse fundo é distribuído proporcionalmente ao desempenho eleitoral anterior, beneficiando quem já está dentro do sistema.

O terceiro movimento é mostrar como o modelo proposto endereça especificamente esse problema. No sistema distrital misto com lista flexível, uma candidata de movimento social, uma liderança sindical ou um representante de minoria étnica tem dois caminhos de acesso ao mandato: vencer em um distrito onde sua base está territorialmente concentrada, o que exige organização local, não capital financeiro, ou acumular indicações nominais no 2º voto de eleitores de todo o Estado que reconhecem sua representatividade. Em ambos os casos, o critério determinante

é o reconhecimento pelo eleitor, não o volume de recursos de campanha. A barreira que o modelo reduz é precisamente a barreira financeira que o sistema atual impõe.

Adicionalmente, o modelo é inteiramente compatível com mecanismos de ação afirmativa na composição das listas partidárias, cotas de gênero, diversidade étnica, representação regional, que podem ser estabelecidos em lei complementar sem necessidade de emenda constitucional. A lista flexível, ao contrário da lista aberta pura, tem uma lista como ponto de partida: e essa lista pode ser regulada para garantir diversidade mínima, com o eleitor tendo ainda a liberdade de reordenar por voto nominal.

4.6 O GERRYMANDERING E A SOLUÇÃO INSTITUCIONAL: A COMISSÃO INDEPENDENTE DE DELIMITAÇÃO

Outra objeção recorrente ao sistema distrital é o risco de gerrymandering, a manipulação das fronteiras dos distritos para favorecer determinados partidos ou candidatos. O nome vem do governador americano Elbridge Gerry, que em 1812 redesenhou um distrito de Massachusetts com formato de salamandra para favorecer seu partido. O fenômeno é real, documentado e politicamente relevante em sistemas distritais sem mecanismos de controle adequados.

A solução, como documenta Nohlen, não é teórica, é institucional e já foi implementada com sucesso em democracias consolidadas: "para colocar em prática o princípio de igualdade na representação, requerem-se comissões independentes dos partidos políticos, encarregadas de observar a relação entre população e cadeiras e de propor as reformas pertinentes. Na Grã-Bretanha, a primeira comissão delimitadora formou-se em 1917. Desde 1944 existem quatro comissões permanentes para Inglaterra, Escócia, Gales e Irlanda do Norte" (NOHLEN, 2007, p. 62). O critério de decisão dessas comissões é técnico e objetivo: o número de pessoas habilitadas para votar em cada circunscrição, atualizado a cada censo demográfico.

Para o Brasil, o modelo institucional adequado seria uma comissão eleitoral vinculada ao Tribunal Superior Eleitoral, com membros de mandato fixo e vedação expressa de filiação partidária, responsável pela delimitação e revisão periódica dos distritos com base nos dados do IBGE. A independência não é garantida pela boa-fé dos membros, é estruturada pelo design institucional que impede a interferência

partidária no processo de delimitação. Esse mecanismo já existe em democracias consolidadas e pode ser replicado no Brasil sem inovação institucional radical.

É importante contextualizar o risco do gerrymandering em relação à desigualdade que já existe no sistema atual. A Constituição Federal de 1988 determina, em seu art. 45, §1º, que o número de deputados federais por estado seja estabelecido proporcionalmente à população, garantindo entre 8 e 70 deputados por unidade federativa. Isso significa que o voto de um eleitor de Roraima, com 8 deputados para uma população de aproximadamente 700 mil habitantes, vale matematicamente cerca de 10 vezes mais que o voto de um eleitor de São Paulo, com 70 deputados para 46 milhões de habitantes. Essa desigualdade constitucional, que Nicolau documentou em seus estudos sobre o sistema proporcional brasileiro, já produz distorções representativas muito mais graves do que qualquer risco de *gerrymandering* que uma comissão independente bem estruturada poderia gerar.

4.7 VIABILIDADE CONSTITUCIONAL: A REFORMA É POSSÍVEL SEM VIOLAR CLÁUSULAS PÉTREAS

Uma das questões mais relevantes para o argumento jurídico desta monografia é a viabilidade constitucional do modelo proposto. O sistema proporcional está previsto no art. 45, caput, da Constituição Federal, que dispõe: "A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal." A adoção do sistema distrital misto exigiria, portanto, emenda constitucional para alterar esse dispositivo.

A questão central é se essa emenda encontraria obstáculo nas cláusulas pétreas do art. 60, §4º, da Constituição, que protege de abolição o voto direto, secreto, universal e periódico. A resposta é inequivocamente negativa: o sistema distrital misto não viola nenhum desses atributos. O voto continua direto, o eleitor vota diretamente em candidatos e partidos, sem intermediários. Continua secreto, a urna eletrônica preserva o sigilo. Continua universal, todos os cidadãos habilitados votam. E continua periódico, as eleições ocorrem nos mesmos intervalos constitucionalmente previstos.

O que o art. 60, §4º, não protege é o sistema proporcional de lista aberta como técnica específica. A cláusula pétrea protege atributos do voto, não o mecanismo pelo qual os votos são convertidos em mandatos. Como esclarece a doutrina constitucional

majoritária, o constituinte originário quis assegurar que o povo continuasse votando direta, secreta, universal e periodicamente, não que votasse por um sistema específico de quocientes e listas. A emenda que adotasse o distrital misto seria, portanto, uma emenda constitucional ordinária, aprovável por maioria de três quintos dos membros de cada casa do Congresso em dois turnos de votação, nos termos do próprio art. 60, §2º, da Constituição.

Barroso sintetiza o argumento com autoridade: o sistema distrital misto "por permitir a combinação do sistema proporcional e do majoritário, pode ser um bom caminho conciliatório" (BARROSO, 2015, p. 9). A parte proporcional, o 2º voto, preserva o valor constitucional da representação proporcional que o art. 45 consagra. A parte distrital acrescenta o vínculo territorial e a *accountability* que o sistema atual não oferece. O resultado é um sistema que não apenas é constitucionalmente possível, é constitucionalmente superior ao atual, por servir de forma mais efetiva ao mandamento do art. 1º, parágrafo único: "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos."

4.8 O MODELO APLICADO: DA URNA ELETRÔNICA AO MANDATO COM RESPONSABILIZAÇÃO

A transição para o sistema distrital misto com lista flexível não exigiria redesenho tecnológico da urna eletrônica brasileira, uma das mais avançadas do mundo. A lógica de dois primeiros dígitos como identificação do partido já está incorporada ao comportamento do eleitor brasileiro. O que muda é o significado e a função de cada voto, não a interface pela qual ele é dado.

4.8.1 Como Funcionaria o Voto na Prática

O eleitor brasileiro, no modelo proposto, realizaria duas escolhas sequenciais na urna. No primeiro voto, distrital: digitaria o número completo do candidato do seu distrito uninominal. A tela mostraria a foto, o nome, o partido e o distrito ao qual o candidato pertence, determinado pelo seu domicílio eleitoral, exatamente como ocorre hoje com a circunscrição estadual. O candidato do distrito de Jandaia não apareceria

na urna de Goiânia; o candidato de Goiânia não apareceria na urna de Jandaia. O vínculo territorial é geográfico e verificável.

No segundo voto, proporcional com lista flexível: o eleitor teria duas opções. Poderia digitar apenas os dois primeiros dígitos — o número do partido — e confirmar. Nesse caso, seu voto é computado para a distribuição proporcional de cadeiras e a ordem pré-estabelecida pelo partido prevalece. Alternativamente, poderia digitar o número completo de um candidato específico da lista do partido, indicando nominalmente sua preferência dentro da legenda. Esse candidato acumula votos nominais que, dependendo do volume, o reposicionam na lista e antecipam sua entrada em relação à ordem partidária original.

O candidato pode participar das duas etapas simultaneamente: disputa o distrito no 1º voto e está na lista do partido para o 2º voto. Se vencer o distrito, entra diretamente, independentemente de sua posição na lista. Se perder o distrito, mas acumular indicações nominais expressivas no 2º voto, pode entrar pelas cadeiras proporcionais. Se perder em ambos, não entra, o mandato reflete genuinamente a escolha do eleitor, não a matemática de sobras que ele desconhecia.

4.8.2 A Permanência Obrigatória no Domicílio Eleitoral do Distrito

Um elemento fundamental para garantir a responsabilização territorial, e que pode ser estabelecido por lei ordinária como condição de registro de candidatura, é a obrigatoriedade de permanência do candidato no domicílio eleitoral do distrito durante todo o mandato e na eleição subsequente. Se o eleitor elegeu um candidato por um território específico, esse candidato deve responder àquele território na próxima eleição. A responsabilização territorial só funciona se o território for permanente enquanto durar o mandato.

Essa condição tem precedente na jurisprudência do TSE, que já reconhece o domicílio eleitoral como condição de elegibilidade verificável e exigível no registro de candidatura. A extensão dessa exigência ao período do mandato pode ser feita por lei ordinária alterando o Código Eleitoral, sem necessidade de emenda constitucional.

4.8.3 O Caso Jandaia como Prova de Conceito

O caso da Câmara Municipal de Jandaia (GO), documentado nos capítulos anteriores, oferece uma prova de conceito concreta e verificável para o modelo proposto. Com 9 cadeiras municipais e aproximadamente 6.500 habitantes, Jandaia poderia ser dividida em 5 distritos municipais de tamanho populacional aproximado, cada um elegendo 1 vereador pelo critério majoritário no 1º voto. As 4 cadeiras restantes seriam distribuídas proporcionalmente pelo 2º voto, com lista flexível municipal, o eleitor de qualquer bairro poderia indicar nominalmente qualquer candidato da lista do seu partido no município.

No sistema atual, o autor desta monografia — Vereador Rubens Ronniton — chegou ao mandato pelas sobras do sistema proporcional: 7º mais votado entre os eleitos, com 186 votos, eleito por um mecanismo que o eleitor não entende e não controlou conscientemente. No modelo proposto, ele disputaria o distrito correspondente à sua base territorial em Jandaia. O eleitor que quis votar nele teria duas formas explícitas e conscientes de fazê-lo: digitando seu número no 1º voto, "quero Rubens representando meu bairro", ou digitando seu número no 2º voto, "quero Rubens na Câmara pelo projeto do partido". Em nenhum dos casos o eleitor seria enganado por quocientes invisíveis ou arrastado por puxadores que não escolheu.

O episódio do auxílio-alimentação, no qual cinco vereadores votaram um aumento de 300% em benefício próprio e, posteriormente, tentaram derrubar o veto executivo com votos abaixo do quórum mínimo exigido pela Lei Orgânica, ilustra com precisão o que muda com a responsabilização territorial. No sistema atual, esses cinco vereadores não têm território definido: sua reeleição depende da soma de votos dispersos por todo o município, de alianças partidárias e de acesso ao Fundo Eleitoral, não do julgamento de uma comunidade específica que os conhece e acompanha seu mandato. No sistema distrital misto, cada um representaria um distrito geográfico identificável. O eleitor do distrito saberia exatamente quem cobrar, por que, e teria na urna um instrumento direto e compreensível para exercer essa cobrança, sem precisar de enquete no Instagram para manifestar sua discordância.

4.9 A REFORMA DO FINANCIAMENTO: CONDIÇÃO NECESSÁRIA PARA QUALQUER REFORMA ELEITORAL

O debate sobre a reforma do financiamento eleitoral no Brasil é genuinamente urgente e está diretamente conectado às patologias que este trabalho documentou. O Fundo Eleitoral, que distribuiu R\$ 4,9 bilhões nas eleições municipais de 2024, garante a sobrevivência financeira de legendas sem representatividade real independentemente de qualquer avaliação popular; o custo estruturalmente elevado das campanhas no sistema de lista aberta impõe uma barreira de entrada que favorece quem tem capital em detrimento de quem tem representatividade; e o ciclo de emendas parlamentares documentado no Capítulo 3 demonstra que dinheiro público e mandato parlamentar formam, no modelo atual, um circuito de retroalimentação que perpetua o sistema. Nada disso é contestável.

A questão que este tópico endereça não é se a reforma do financiamento é necessária, é evidente que é. A questão é sobre a ordem correta de fazer as coisas. E aqui a experiência comparada e a lógica estrutural do argumento convergem para uma conclusão que pode parecer contraintuitiva à primeira leitura: reformar o financiamento antes de estabelecer o vínculo territorial entre representante e eleitor é consertar o cano sem fechar o registro. A pressão volta.

A razão é estrutural. O financiamento eleitoral é, em última instância, um sistema de incentivos: define quem pode competir, quem tem razão para responsabilizar os eleitos e quem tem poder real de punição na urna. No sistema proporcional de lista aberta, o eleitor não sabe quem elegeu, e por isso não pode cobrar. O parlamentar não tem território definido, e por isso a emenda vai para onde rende eleitoralmente, não para onde é necessária. Reforma o financiamento nesse contexto e o parlamentar simplesmente adapta o comportamento: distribui recursos por outros canais, constrói redes por outros meios. O problema não é o canal, é a ausência de território. E a ausência de território é o que o distrital misto resolve.

Como observa Barroso, "a necessidade de financiar campanhas milionárias e a ausência de disciplina legal adequada das relações entre empresas doadoras e agentes públicos eleitos estão por trás dos sucessivos casos de corrupção que têm abalado a política brasileira" (BARROSO, 2015, p. 4). O diagnóstico é preciso. Mas a sequência importa: o distrital misto cria o vínculo territorial que transforma o eleitor de espectador em agente real de responsabilização. É sobre essa base — inexistente no sistema proporcional — que as reformas do financiamento se tornam não apenas desejáveis, mas estruturalmente eficazes. Sem ela, são remendos.

4.9.1 A Restrição das Emendas ao Ente Público Municipal

Dentro do marco atual, uma medida de reforma do financiamento que não depende de emenda constitucional e que pode ser adotada mesmo antes da reforma eleitoral é a restrição da destinação de emendas parlamentares exclusivamente a entes públicos municipais, estaduais e federais, vedando expressamente o repasse direto a entidades privadas sem fins lucrativos como destinatárias finais. O STF já sinalizou nessa direção nas decisões do Ministro Flávio Dino nas ações sobre emendas parlamentares (ADPF 854 e conexas), reconhecendo a exigência constitucional de transparência e rastreabilidade como condição de validade das emendas.

No entanto, seu efeito pleno depende do contexto em que opera. Combinada com o vínculo territorial do sistema distrital, essa medida fecha o ciclo de responsabilização: o parlamentar entrega para o seu território, através do ente público, com execução verificável. O cidadão sabe quem destinou o recurso, para onde foi e se foi executado. No sistema proporcional sem território definido, a mesma medida impõe maior transparência — o que é positivo — mas não resolve o problema central: o eleitor ainda não sabe de quem cobrar, porque o parlamentar não tem território de responsabilização.

4.9.2 O Financiamento por Doações Individuais com Teto

A alternativa estruturalmente mais coerente com os princípios democráticos para substituir o Fundo Eleitoral é o financiamento por doações individuais de pessoas físicas com teto máximo por doador. Barroso defendeu esse modelo antes de integrar o STF: "minha preferência é pela admissão de financiamento privado, mas somente por pessoas físicas. As eleições devem ser uma mobilização da cidadania, não do grande capital" (BARROSO, 2015, p. 8).

O princípio é estruturalmente poderoso: os partidos passam a depender da aprovação ativa de cidadãos reais para receber recursos. Um partido sem base social, sem pessoas dispostas a contribuir voluntariamente, não recebe financiamento. Um partido com identidade programática clara e representatividade genuína consegue captar recursos de sua base. Isso cria incentivo permanente para responsividade,

exatamente o que o Fundo Eleitoral destrói ao garantir sobrevivência financeira independentemente de qualquer avaliação popular. A fixação do valor máximo por doador e do teto total por campanha exige estudo técnico aprofundado que considere o contexto econômico brasileiro, a realidade regional e os custos efetivos das campanhas em cada nível, não podendo ser arbitrada sem embasamento empírico adequado.

Uma objeção relevante precisa ser endereçada com honestidade: no Brasil, a capacidade de doação de pessoas físicas ainda guarda correlação com o poder econômico regional. Elites locais poderiam, em tese, capturar o mandato distrital por meio de doações individuais numerosas e concentradas, mesmo dentro de um teto formal. A resposta a essa objeção é estrutural, não apenas normativa. Primeiro, o teto deve ser calibrado para exigir volume, não concentração, o objetivo é que nenhum doador individual represente mais do que uma fração modesta do total arrecadado, forçando o candidato a construir uma base ampla de apoiadores em vez de depender de poucos financiadores expressivos.

Segundo, e mais importante, o território distrital cria um antídoto que o sistema proporcional estadual nunca teve: o eleitor que mora no mesmo distrito conhece o candidato, acompanha seu mandato de perto e dispõe de instrumento direto de punição na urna seguinte. A captura por elite local em sistema distrital é muito mais arriscada do que no sistema proporcional estadual, precisamente porque a responsabilização é visível, territorial e periódica. O financiamento privado com teto não resolve sozinho o problema da influência econômica, nenhum modelo resolve. Mas combinado com o vínculo territorial e com a publicidade obrigatória das doações em tempo real, ele é estruturalmente mais resistente à captura do que o Fundo Eleitoral atual, que distribui bilhões de reais públicos sem qualquer relação com o apoio popular real dos partidos beneficiários. O mecanismo de financiamento e o mecanismo de representação precisam ser coerentes entre si, e essa coerência só se completa com a reforma eleitoral.

A proposta concreta dos patamares, dos critérios de implementação e dos mecanismos de fiscalização dessas reformas extrapola o escopo desta monografia e merece desenvolvimento específico. O que se afirma aqui é mais fundamental: que as reformas do financiamento e das emendas, embora urgentes e necessárias, alcançam seu potencial transformador pleno apenas sobre o terreno que o sistema distrital misto prepara. São o segundo movimento natural de uma reforma que este

trabalho propõe como primeiro passo. A sequência não é arbitrária, é a condição de que o passo seguinte funcione.

4.10 A ESTRATÉGIA DE TRANSIÇÃO: O CAMINHO GRADUAL COMO CONDIÇÃO DE VIABILIDADE

Uma proposta de reforma eleitoral que ignore as condições políticas e institucionais de sua implementação não passa de exercício acadêmico. O Brasil não dispõe hoje das condições que tornariam o distrital misto imediatamente funcional: os distritos eleitorais sequer existem como divisão jurídica; não há critérios técnicos consolidados para desenhá-los; e a cultura institucional do sistema eleitoral brasileiro foi construída inteiramente sobre a lógica proporcional. Esses obstáculos não invalidam a proposta, exigem que ela seja acompanhada de uma estratégia realista de construção.

A analogia mais precisa disponível na história econômica brasileira é o Plano Real de 1994. O Plano Real não substituiu o cruzeiro pelo real de uma vez — um choque que o sistema não teria absorvido. Criou uma moeda de transição, a URV, que estabilizou os preços e construiu as condições para que a reforma definitiva funcionasse quando chegasse. A lógica era clara: não se muda tudo de uma vez porque o sistema não suporta o choque. Constroem-se primeiro as condições institucionais para que a mudança funcione.

Aplicada à reforma eleitoral, essa lógica impõe uma transição em duas fases com finalidades distintas. A Fase 1 é a fase da construção: seu objetivo não é mudar o sistema de votação, mas criar a infraestrutura técnica, jurídica e institucional sem a qual a reforma definitiva não pode funcionar. A Fase 2 é a fase da implementação: com o terreno preparado, o pacote legislativo estruturado pela Fase 1 é levado ao Congresso Nacional para o processo legislativo correspondente. A distinção entre as duas fases não é apenas de cronologia, é de natureza. Uma constrói; a outra implementa.

4.10.1 Fase 1 — Construção: A Comissão Eleitoral Independente

O coração da Fase 1 é a criação de uma Comissão Eleitoral Independente vinculada ao Tribunal Superior Eleitoral, com autonomia técnica e blindagem política. Sua função é realizar todo o trabalho preparatório que tornará a Fase 2 viável: mapear os distritos eleitorais, definir os critérios de delimitação, produzir simulações dos efeitos do novo sistema sobre a representação em cada Estado, e entregar ao Congresso Nacional um projeto de emenda constitucional e um conjunto de propostas legislativas complementares já tecnicamente estruturados e empiricamente fundamentados.

A vinculação ao TSE é condição de viabilidade: o Tribunal já dispõe da infraestrutura de dados eleitorais, dos registros de domicílio eleitoral e da expertise jurídica necessária para sustentar o trabalho da Comissão. Mais importante, o TSE pode criar a Comissão por resolução interna, sem depender de aprovação do Congresso para que a Fase 1 comece. Isso é politicamente relevante: a construção da proposta não fica refém das mesmas forças políticas que têm interesse em bloqueá-la.

A blindagem política da Comissão repousa inteiramente em sua composição. Nenhum membro pode ter filiação partidária ativa. A composição proposta reúne: ministros indicados pelo próprio TSE; técnicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, responsáveis pelo mapeamento das divisões regionais e pelo equilíbrio populacional dos distritos; especialistas em direito eleitoral e ciência política indicados por universidades públicas federais; e representantes do Ministério Público e do Poder Judiciário. Essa composição, integralmente técnica, sem representação partidária direta, é o argumento mais sólido contra qualquer acusação de viés político no desenho dos distritos.

4.10.1.1 O trabalho técnico da Comissão

O produto central da Fase 1 é o desenho dos distritos eleitorais para cada nível de representação. Para os deputados federais, a divisão segue as mesorregiões do IBGE, unidades geográficas que já expressam identidades econômicas, culturais e sociais consolidadas, reconhecidas pela população e utilizadas em planejamento público. A título ilustrativo, Goiás possui 17 deputados federais e 10 mesorregiões: 10 cadeiras seriam preenchidas pelo voto distrital, uma por mesorregião, e as 7 restantes

pelo segundo voto da lista estadual do partido. O mesmo princípio se aplica a todos os Estados, com os números ajustados à sua representação constitucional.

Para os deputados estaduais, a divisão segue as microrregiões do IBGE, subdivisões mais granulares, que capturam realidades municipais específicas dentro de cada Estado. Goiás possui 41 deputados estaduais e 18 microrregiões: 18 cadeiras seriam preenchidas pelo voto distrital e as 23 restantes pelo segundo voto da lista estadual. A Comissão realizará estudos específicos sobre regiões de alta densidade populacional, como a Grande Goiânia, onde a concentração de eleitores pode justificar dois ou três distritos uninominais para garantir o equilíbrio representativo, problema que o segundo voto de qualquer forma atenua ao corrigir a proporcionalidade do resultado final.

Para os vereadores, o modelo distrital misto se aplica aos municípios com mais de 50 mil habitantes, patamar já utilizado como referência na legislação eleitoral ordinária para distinção de regras entre municípios. Cada município acima desse limite será dividido em distritos proporcionais à sua Câmara Municipal, seguindo a mesma lógica de dois votos.

Nos municípios abaixo de 50 mil habitantes, como Jandaia (GO), com aproximadamente 6.500 habitantes, adota-se o sistema majoritário simples: os candidatos mais votados são eleitos, independentemente do quociente eleitoral. Nessa escala, a proximidade entre eleitor e candidato já existe organicamente; o problema que o distrital misto resolve, a distância e a opacidade da representação, é estruturalmente menos agudo. O sistema majoritário simples entrega ao eleitor pequeno-municipal o que o sistema proporcional jamais entregou: saber exatamente quem elegeu e por quê.

4.10.1.2 O fortalecimento da cláusula de desempenho como medida paralela

Paralelamente ao trabalho da Comissão, a Fase 1 contempla o fortalecimento da cláusula de desempenho partidário já prevista na Emenda Constitucional 97/2017. Os patamares progressivos fixados pela emenda para acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de rádio e televisão não foram suficientes para eliminar as chamadas legendas de aluguel, partidos sem identidade programática que existem como veículos eleitorais para candidatos avulsos. A antecipação dos patamares finais da

cláusula, por lei ordinária alterando a Lei 9.096/1995, reduz o número efetivo de partidos com representação parlamentar e força fusões entre legendas com bases programáticas compatíveis.

A medida é condição para que a lista flexível da Fase 2 funcione como instrumento de representação programática genuína. Uma lista flexível num sistema com 30 partidos é apenas uma lista aberta com outro nome. Uma lista flexível num sistema com 8 ou 10 partidos com identidade real é um mecanismo efetivo de conexão entre eleitor, candidato e projeto político. O fortalecimento da cláusula não é reforma eleitoral, é saneamento do campo onde a reforma eleitoral vai operar.

4.10.2 Fase 2 — Implementação: O Pacote Legislativo ao Congresso Nacional

Com o trabalho técnico da Comissão concluído, a Fase 2 leva ao Congresso Nacional um pacote legislativo estruturado, empiricamente fundamentado e juridicamente hierarquizado. Não é uma ideia, é uma proposta pronta para tramitar. Essa distinção importa: reformas eleitorais que chegam ao Congresso como conceitos abstratos são capturadas pelo processo legislativo e desfiguradas. Reformas que chegam como projetos técnicos completos têm muito mais dificuldade de ser esvaziadas sem que o esvaziamento seja visível para o público.

O pacote da Fase 2 tem dois componentes com hierarquias normativas distintas, e essa distinção precisa ser preservada para que a reforma seja juridicamente sólida.

4.10.2.1 A Proposta de Emenda Constitucional

A alteração do sistema eleitoral exige, necessariamente, emenda à Constituição. O art. 45, caput, da CF/88 estabelece que a Câmara dos Deputados se compõe de representantes eleitos pelo sistema proporcional, e não há atalho por lei ordinária que contorne esse dispositivo sem violar a hierarquia normativa que a própria proposta pretende respeitar. A PEC é o instrumento correto, e reconhecê-lo não é fraqueza da proposta: é honestidade jurídica.

O processo é rigoroso, aprovação em dois turnos na Câmara com três quintos dos votos (308 deputados) em cada votação, e dois turnos no Senado com o mesmo

quórum, mas não é impossível. A EC 97/2017, que proibiu as coligações proporcionais e criou a cláusula de desempenho, demonstrou que reformas eleitorais estruturais são aprovadas quando as condições políticas estão maduras. A Fase 1 tem, entre seus objetivos, o de criar essas condições: uma Comissão com credibilidade técnica que apresenta ao país uma proposta concreta, com distritos desenhados, simulações de resultado e comparações internacionais, é muito mais difícil de bloquear do que uma ideia abstrata debatida em comissões parlamentares.

A PEC altera o art. 45 da CF/88 para instituir o sistema distrital misto com lista flexível, nos seguintes termos essenciais: cada eleitor dispõe de dois votos; o primeiro voto é destinado ao candidato do distrito uninominal correspondente ao seu domicílio eleitoral, escolhido entre os candidatos registrados naquele distrito; o segundo voto é destinado ao partido de sua preferência, por meio de lista flexível, podendo o eleitor votar apenas na legenda ou indicar nominalmente o candidato de sua preferência dentro da lista estadual. A proporção entre cadeiras distritais e cadeiras de lista é definida pelos números de mesorregiões e microrregiões de cada Estado em relação à sua bancada constitucional, conforme mapeado pela Comissão na Fase 1. A PEC constitucionaliza ainda a Comissão Nacional de Delimitação de Distritos como órgão permanente vinculado ao TSE, com mandatos fixos, vedação de filiação partidária e critérios vinculantes de delimitação, contiguidade territorial, equilíbrio populacional com tolerância máxima de 10% entre distritos do mesmo Estado, e respeito às divisões municipais.

4.10.2.2 As propostas legislativas complementares

Além da PEC, o pacote inclui propostas em legislação infraconstitucional que não dependem de emenda para vigorar, mas que integram a reforma como um todo coerente. A primeira é a alteração da Lei Complementar 64/1990 para criar, como causa de inelegibilidade superveniente, instrumento que, por força do art. 14, §9º da CF/88, exige lei complementar e não lei ordinária, a transferência do domicílio eleitoral para fora da circunscrição de eleição durante o mandato. O parlamentar que abandonar territorialmente sua base eleitoral fica inelegível para o mesmo cargo na eleição subsequente naquela circunscrição.

A medida não cria distritos por si mesma, mas cria custo para o comportamento que o distrital misto quer eliminar, mesmo antes de os distritos existirem formalmente. A segunda é a regulamentação do sistema de dois votos no Código Eleitoral, incluindo os critérios de funcionamento da lista flexível, a forma de cédula ou interface de votação eletrônica, e as regras de distribuição das cadeiras de lista após o cômputo dos votos distritais.

A analogia com o Plano Real, como toda analogia, tem seus limites. Mas a lógica que ela captura é precisa: não existe reforma definitiva sem a prévia construção das condições que a tornam possível. A Fase 1 não é um substituto para a Fase 2, é sua condição de viabilidade. E a Fase 2 não é um ideal distante, é o destino para o qual a Fase 1 aponta desde o primeiro passo.

4.11 O SEGUNDO MOVIMENTO: FINANCIAMENTO E EMENDAS APÓS A REFORMA ELEITORAL

A implementação do sistema distrital misto não encerra a agenda de reforma democrática, abre-a. Com o novo sistema em funcionamento, o Brasil terá construído algo que hoje não possui: um eleitorado com vínculo territorial direto e identificável com seu representante. Esse eleitor sabe quem elegeu, sabe para onde vai a emenda parlamentar do seu distrito, e tem na urna um instrumento concreto de punição na eleição seguinte. É sobre essa base — inexistente no sistema proporcional — que a reforma do financiamento e das emendas parlamentares se torna não apenas desejável, mas politicamente exequível.

O argumento é estrutural. Reformar o financiamento eleitoral antes de estabelecer o vínculo territorial é consertar o cano sem fechar o registro: a pressão volta. O ciclo que Castells (2018) identificou como ruptura e que o Capítulo 3 documentou nos casos concretos de Jandaia, emendas que financiam o clientelismo que sustenta o sistema que as produz, não se rompe apenas com regras de transparência. Rompe-se quando o eleitor tem poder real de responsabilização. E esse poder real é exatamente o que o distrital misto entrega.

O Fundo Eleitoral, que em 2024 distribuiu R\$ 4,9 bilhões em recursos públicos a partidos proporcionalmente ao seu desempenho eleitoral anterior, é o mecanismo que garante a sobrevivência de legendas sem representatividade real

independentemente da aprovação cidadã. Como observa Barroso, "a necessidade de financiar campanhas milionárias e a ausência de disciplina legal adequada das relações entre empresas doadoras e agentes públicos eleitos estão por trás dos sucessivos casos de corrupção que têm abalado a política brasileira" (BARROSO, 2015, p. 4). A alternativa estruturalmente coerente com os princípios democráticos é o financiamento por doações de pessoas físicas com teto por doador, modelo que transforma o partido numa organização que precisa conquistar o apoio ativo de cidadãos reais para sobreviver financeiramente, não apenas o desempenho histórico numa eleição anterior.

Na mesma direção, a restrição das emendas parlamentares a entes públicos com obrigação de licitação e prestação de contas, vedando o repasse direto a entidades privadas sem fins lucrativos sem habilitação prévia, fecha o ciclo de responsabilização que o distrital misto abre. O parlamentar distrital que destina sua emenda ao seu território, através do ente público municipal, com execução verificável em tempo real, está fazendo exatamente o que o mandato representativo exige. O parlamentar que usa a emenda para construir redes clientelistas opacas em territórios que não são os seus está fazendo o que o sistema atual permite e incentiva. A reforma do financiamento e das emendas não é um capítulo separado da reforma eleitoral, é seu segundo movimento natural.

A proposta concreta dessas reformas, os patamares do teto de doações, os critérios de habilitação para entidades privadas, os mecanismos de rastreabilidade em tempo real, exige estudo técnico aprofundado que extrapola o escopo desta monografia e merece desenvolvimento específico. O que se afirma aqui é mais fundamental: que o capital político gerado pela implementação bem-sucedida do sistema distrital misto — a pressão social de um eleitorado que experimentou a diferença entre saber quem elegeu e não saber — é o insumo político mais poderoso para avançar nessa segunda agenda. Reformas que chegam no momento certo, sobre o terreno certo, têm muito mais chance de acontecer do que reformas que chegam cedo demais, antes de as condições que as tornam inevitáveis estarem criadas.

4.12 OS LIMITES DO MODELO: HONESTIDADE INTELECTUAL COMO ARGUMENTO

Um trabalho acadêmico sério não pode concluir uma proposta de reforma sem reconhecer seus limites. Nohlen é categórico: "os sistemas eleitorais não podem satisfazer as diferentes exigências ao mesmo tempo e de maneira absoluta — nenhum sistema eleitoral pode alcançar um ótimo em todos os aspectos imagináveis" (NOHLEN, 2007, p. 112-113). O sistema distrital misto com lista flexível não é exceção a essa regra.

O primeiro limite é a complexidade da delimitação distrital no Brasil. O país tem dimensões continentais, disparidades regionais brutais, municípios com realidades completamente diferentes, de Jandaia com 6.500 habitantes a São Paulo com 12 milhões. Desenhar distritos equitativos nessa escala exige uma comissão independente competente, com critérios técnicos claros e proteção institucional contra interferência partidária. É uma condição necessária que não se cria da noite para o dia.

O segundo limite é a transição cultural. O eleitor brasileiro está acostumado a votar em candidatos individuais em todo o Estado, não em candidatos territoriais. A educação cívica para o novo modelo exigiria tempo, recursos e vontade política que ainda não existem. Sistemas eleitorais mudam comportamentos gradualmente, não imediatamente.

O terceiro limite, e o mais honesto de todos, é político: quem precisa aprovar a reforma são os beneficiários do sistema atual. Como a Nova Zelândia demonstrou em 1993, reformas eleitorais profundas tendem a acontecer após crises de legitimidade que tornam o custo político do bloqueio maior que o custo da mudança. O Brasil ainda não chegou a esse ponto, mas os dados de desconfiança de 82% no Congresso e 71% de insatisfação com a democracia sugerem que pode estar se aproximando.

Reconhecer esses limites não enfraquece o argumento, o fortalece. A proposta não é ingênua: sabe que enfrenta resistências reais, que a implementação é complexa e que os resultados não serão imediatos. O argumento é mais preciso e mais defensável: diante de um sistema que produz resultados documentadamente ruins, existe uma alternativa que, apesar de seus próprios limites, produz resultados estruturalmente melhores, como 75 anos de experiência alemã demonstram.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão central que orientou esta pesquisa indagou: *"como o modelo atual do sistema proporcional brasileiro, embora formalmente compatível com a Constituição, revela fragilidades que impedem a concretização da representatividade política autêntica e da soberania popular?"* A investigação desenvolvida ao longo dos quatro capítulos permite respondê-la de forma afirmativa e fundamentada: o sistema proporcional de lista aberta é constitucionalmente válido, não viola as cláusulas pétreas do art. 60, §4º, nem contraria formalmente o art. 45 da Constituição Federal. Mas essa validade formal coexiste com uma falha substantiva estrutural: o sistema separa o voto da responsabilização, tornando a representação uma ficção aceitável em vez de uma realidade experimentada pelo cidadão. Essa incompatibilidade não é apenas prática, é constitucionalmente relevante, porque contradiz o mandamento do art. 1º, parágrafo único da CF/88: "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos." Um sistema que o eleitor não entende, que elege por mecanismos opacos e que não responsabiliza o eleito perante quem o elegeu não cumpre esse mandamento. Ainda que o respeite formalmente.

O Capítulo 1 demonstrou que a Constituição Federal de 1988 não apenas autorizou o sistema proporcional, ela o inscreveu em um projeto de democracia que pressupõe soberania popular real, cidadania ativa e representação responsiva. O art. 1º, parágrafo único não é uma frase decorativa. É um mandamento que o sistema eleitoral deve ser capaz de cumprir na prática, não apenas no texto da lei.

O Capítulo 2 demonstrou que o sistema proporcional de lista aberta falha nesse mandamento por razões estruturais, não acidentais: a opacidade do quociente eleitoral, o personalismo sem accountability, a fragmentação que inviabiliza a governabilidade e o insulamento de partidos que operam como agências de distribuição de recursos públicos em vez de organizações representativas de correntes de pensamento político. As hipóteses levantadas no projeto de pesquisa foram confirmadas: o sistema favorece o personalismo político e o controle cartorial das legendas; a ausência de mecanismos eficazes de responsabilização permitiu a proliferação de legendas pouco representativas; e o déficit de democracia intrapartidária perpetua estruturas elitistas e autorreferentes.

O Capítulo 3 traduziu esse diagnóstico em experiência concreta e documentada. O paradoxo das sobras que levou o autor desta monografia ao mandato por um caminho que o eleitor desconheceu. O episódio do auxílio-alimentação em Jandaia (GO), no qual cinco vereadores votaram aumento de 300% em benefício próprio e tentaram derrubar o veto executivo com votos abaixo do quórum mínimo exigido pela Lei Orgânica, enquanto 92% da população, em enquete com 13.575 visualizações, se manifestava pelo veto. O ciclo vicioso de emendas, clientelismo e corrupção sistêmica que Castells identificou não como desvio individual, mas como produto estrutural de um sistema que não cria incentivos para a responsabilização.

O Capítulo 4 demonstrou que existe alternativa constitucional, tecnicamente viável e empiricamente fundamentada, confirmando a quarta hipótese do projeto: a adoção de um sistema de natureza mista representa solução viável para mitigar as disfunções do modelo proporcional. O sistema distrital misto com lista flexível, acompanhado da reforma do financiamento e implementado por estratégia gradual de transição em duas fases inspirada na lógica do Plano Real de 1994, reequilibra a representação proporcional com a proximidade territorial e a responsabilização direta do representante, sem violar as cláusulas pétreas da Constituição.

O modelo proposto preserva a proporcionalidade exigida pelo art. 45 da Constituição, respeita os atributos do voto protegidos pelo art. 60, §4º, e endereça as três exigências que Nohlen identifica como centrais para a avaliação de sistemas eleitorais: representação justa, efetividade governamental e accountability entre eleito e eleitor. Não é um modelo perfeito, Nohlen nos lembra que nenhum é. É um modelo estruturalmente superior ao atual, como 75 anos de experiência alemã e a experiência comparada de múltiplas democracias demonstram.

A distinção mais importante que este trabalho procurou estabelecer é a que existe entre legalidade formal e efetividade substantiva da representação. O sistema proporcional de lista aberta é legalmente válido. Mas produz resultados que contradizem o projeto democrático que a Constituição consagra: o eleitor não sabe quem elegeu, o eleito não sabe a quem deve satisfação, e o mandato, que deveria ser o instrumento de expressão da vontade popular, transforma-se em ativo negociável no mercado eleitoral.

No modelo proposto, o eleitor que digita o número do candidato do seu distrito sabe quem está elegendo e a quem pode cobrar. O eleitor que indica nominalmente um candidato no 2º voto sabe quem está apoiando dentro do partido. O parlamentar

eleito sabe exatamente a quem deve satisfação, porque aquela comunidade territorial específica tem na urna um instrumento direto, compreensível e irrecusável para julgá-lo no momento da reeleição. A responsabilização deixa de ser uma aspiração e passa a ser uma consequência estrutural do sistema.

Há uma dimensão pessoal neste trabalho que não pode ser omitida, porque é precisamente ela que confere ao argumento sua dimensão mais concreta. O autor desta monografia foi eleito vereador em Jandaia (GO) nas eleições de 2024 com 186 votos, o 7º mais votado entre os eleitos, por um mecanismo que o eleitor que o votou desconhecia: as sobras do sistema proporcional. O mandato é real e legítimo. Mas o caminho que o produziu foi opaco para o cidadão que o tornou possível. É essa opacidade, vivida por dentro, não apenas estudada nos livros, que fundamenta a convicção de que a reforma não é apenas academicamente defensável. É politicamente necessária.

A crise de legitimidade que Castells chamou de "ruptura", que Rosanvallon analisou como "tentação populista" e que Manin identificou como o colapso da "Democracia de Público" não é inevitável. É o produto de escolhas institucionais que podem ser refeitas. O sistema que elegeu pelas sobras um vereador comprometido com os interesses populares é o mesmo sistema que permitiu a cinco de seus colegas violar a Lei Orgânica para votar o próprio aumento. Não é uma coincidência, é uma coerência perversa: um sistema que não responsabiliza não distingue entre quem cumpre e quem descumpe o mandato.

Barroso sintetizou com precisão o que está em jogo: "a única coisa que não é boa em uma democracia é não jogar o jogo, deixando-o parado contra a vontade da cidadania" (BARROSO, 2015, p. 10-11)). O sistema proporcional de lista aberta tem, por décadas, deixado o jogo parado, não pela vontade da cidadania, mas contra ela. A reforma proposta neste trabalho não é o caminho de uma legislatura. É o caminho de uma geração. Mas é um caminho, fundamentado, constitucional, comparado e, acima de tudo, necessário para que a promessa inscrita no art. 1º, parágrafo único da Constituição da República Federativa Brasil de 1988 deixe de ser um ideal distante e se torne uma realidade experimentada por cada cidadão brasileiro a cada vez que deposita seu voto na urna.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. DADOS — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: <https://dados.iesp.uerj.br/en/artigos/?id=348>. Acesso em: abr. 2026.

AMES, Barry. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. Reforma política no Brasil: os consensos possíveis e o caminho do meio. In: BARROSO, Luís Roberto. **Jurisdição constitucional e política**. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 3-34. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/re/reforma-politica-harvard-ministro-luis.pdf>. Acesso em: abr. 2026.

BOBBIO, Norberto. Democracia representativa e democracia direta. In: _____. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 43-47.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Tradução de Joana Angélica d'Avila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 3. ed. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Brasília: Editora UnB; Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

JANDAIA (GO). **Lei nº 950**, de 19 de março de 2026. Dispõe sobre a concessão de auxílio-alimentação no âmbito da Câmara Municipal de Jandaia-GO. Jandaia: Câmara Municipal, 2026.

JANDAIA (GO). **Lei nº 951**, de 19 de março de 2026. Dispõe sobre a criação de cargo comissionado no âmbito da Câmara Municipal de Jandaia-GO. Jandaia: Câmara Municipal, 2026.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. **Party Politics**, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

MAINWARING, Scott. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, out. 1995.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas eleitorais e reforma eleitoral: uma introdução**. Tradução de Mario Ferreira Lins. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2007.

ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: politics in an age of distrust**. Tradução de Arthur Goldhammer. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: abr. 2026.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. **Institui o Código Eleitoral**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 1965.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Dispõe sobre partidos políticos**, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1995.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 out. 1997.

BRASIL. Lei n. 14.208, de 28 de setembro de 2021. **Institui as federações de partidos políticos**; altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 set. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017. **Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais**, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2017/emendaconstitucional-97-4-outubro-2017-785543-publicacaooriginal-153897-pl.html>. Acesso em: abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.351/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, julgamento em 7 dez. 2006. Voto complementar do Min. Gilmar Mendes (obiter dictum, seção III — "A conformação legislativa do sistema eleitoral proporcional", p. 13-14). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=68591>. Acesso em: abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.081/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgamento em 27 maio 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9175293>. Acesso em: abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.021/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Medida cautelar referendada em 9 fev. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6293255>. Acesso em: abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 7.228 ED e 7.263 ED/DF**. Relator original: Min. Ricardo Lewandowski (aposentado).

Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Plenário, julgamento em mar. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 7.228, 7.263 e 7.325/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno, julgamento em 28 fev. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: abr. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Campanha para deputados federais movimentou R\$ 2 bilhões e já supera eleição passada**. Agência Câmara Notícias, Brasília, 16 set. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/909149-campanha-para-deputados-federais-movimentou-r-2-bilhoes-e-ja-supera-eleicao-passada>. Acesso em: abr. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Governo monta estratégia para votar reforma política em 2009**. Portal da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/123626-governo-monta-estrategia-para-votar-reforma-politica-em-2009/>. Acesso em: abr. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC da reforma política acaba com a reeleição e muda coligações**. Portal da Câmara dos Deputados, Brasília, 26 nov. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/421907-pec-da-reforma-politica-acaba-com-a-reeleicao-e-muda-coligacoes/>. Acesso em: abr. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL desponta como maior bancada da Câmara, seguido pela federação liderada pelo PT**. Agência Câmara Notícias, Brasília, 3 out. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911504-pl-desponta-como-maior-bancada-da-camara-seguido-pela-federacao-liderada-pelo-pt/>. Acesso em: abr. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de reforma política acaba com coligações proporcionais**. Portal da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/126064-projeto-de-reforma-politica-acaba-com-coligacoes-proporcionais/>. Acesso em: abr. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. TV CÂMARA. **Deputados campeões em votação ajudam a eleger outros candidatos do mesmo partido ou coligação**. Câmara Hoje, Brasília, 6 out. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/tv/442495-deputados-campeoes-em-votacao-ajudam-a-eleger-outros-candidatos-do-mesmo-partido-ou-coligacao/>. Acesso em: 11 abr. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Aprovado Orçamento, campanhas eleitorais terão R\$ 4,9 bilhões em 2024**. Senado Notícias, Brasília, 22 dez. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/22/aprovado-orcamento-campanhas-eleitorais-terao-r-4-9-bilhoes-em-2024>. Acesso em: abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2022: TSE divulga limites de gastos nas campanhas**. Brasília: TSE, 19 jul. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/eleicoes-2022-tse-divulga-limites-de-gastos-nas-campanhas>. Acesso em: abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2024: confira 6 pontos essenciais sobre o Fundo Eleitoral**. Brasília: TSE, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/eleicoes-2024-confira-6-pontos-essenciais-sobre-o-fundo-eleitoral>. Acesso em: abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Mudanças nas Eleições 2020: fim das coligações para os pleitos proporcionais**. Brasília: TSE, 19 out. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Outubro/mudancas-nas-eleicoes-2020-fim-das-coligacoes-para-os-pleitos-proporcionais>. Acesso em: abr. 2026.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Impactos da ampliação da isenção do Imposto de Renda nos municípios**. Brasília: CNM, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1170780-mudanca-no-imposto-de-renda-pode-provocar-perda-bilionaria-para-municipios-alerta-entidade/>. Acesso em: abr. 2026.

JUNQUEIRA, Caio. **Atlas: 82% não confiam no Congresso, 50% no governo federal e 47% no STF**. CNN Brasil, São Paulo, 15 fev. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/caio-junqueira/politica/atlas-82-nao-confiam-no-congresso-50-no-governo-federal-e-47-no-stf/>. Acesso em: 20 out. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. **Pesquisa da UFF revela que 79% dos brasileiros acreditam na democracia; 71% estão insatisfeitos com o exercício no país**. Niterói: UFF, 29 abr. 2025. Disponível em: <https://www.uff.br/29-04-2025/pesquisa-da-uff-revela-que-79-dos-brasileiros-acreditam-na-democracia/>. Acesso em: 20 out. 2025.