

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE DIREITO  
Programa de Pós-Graduação em Direito

Gabriel Amaral Rocha Ferreira

**ENTRE A MANUTENÇÃO E A REFORMA DO SISTEMA DE  
REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL: as expectativas das alterações  
legislativas e seus impactos**

Belo Horizonte  
2025

GABRIEL AMARAL ROCHA FERREIRA

**ENTRE A MANUTENÇÃO E A REFORMA DO SISTEMA DE  
REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL: as expectativas das alterações  
legislativas e seus impactos**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como um dos requisitos para a obtenção do grau de Doutor, sob a orientação do Professor Doutor Adamo Dias Alves.

Linha de Pesquisa: História, Poder e Liberdade

Projeto Coletivo: Direito e Justiça Política

Área de Estudo: Direito Político

Belo Horizonte

2025

Bibliotecário responsável - Gladson Virgílio Campos | CRB6-2962

F383e Ferreira, Gabriel Amaral Rocha  
Entre a manutenção e a reforma do sistema de representação  
proporcional: as expectativas das alterações legislativas e seus  
impactos / Gabriel Amaral Rocha Ferreira. -- Belo Horizonte, 2025.  
79 p.

Orientador: Adamo Dias Alves  
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Direito  
Inclui bibliografia.

1. Sistema eleitoral - Teses. 2. Representação proporcional -  
Brasil. 3. Reforma política - Brasil. I. Universidade Federal de  
Minas Gerais - Faculdade de Direito. II. Título.

CDU: 342.8(81)



## ATA DA DEFESA DE TESE DO ALUNO GABRIEL AMARAL ROCHA FERREIRA

Realizou-se, no dia 16 de maio de 2025, às 14:00 horas, presencialmente no Auditório Orlando Magalhães, na Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada *ENTRE A MANUTENÇÃO E A REFORMA DO SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL: as expectativas das alterações legislativas e seus impactos*, apresentada por GABRIEL AMARAL ROCHA FERREIRA, número de registro 2021657099, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Adamo Dias Alves - Orientador (UFMG), Prof(a). Adriana Campos Silva (UFMG), Prof(a). Francisco de Castilho Prates (UFMG), Prof(a). Christiane Costa Assis (Universidade do Estado de Minas Gerais), Prof(a). Camyla Galeão de Azevedo (Faculdade ESMAC).

A Comissão considerou a tese:

Aprovada, tendo obtido a nota 95,0 (noventa e cinco) pontos

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.  
Belo Horizonte, 16 de maio de 2025.

*Adamo Prates Alves*  
Prof(a). Adamo Dias Alves (Doutor) Nota: 95,0

*Adriana Campos Silva*  
Prof(a). Adriana Campos Silva (Doutor) Nota: 95,0

*Francisco de Castilho Prates*  
Prof(a). Francisco de Castilho Prates (Doutor) Nota: 95,0

*Christiane Costa Assis*  
Prof(a). Christiane Costa Assis (Doutora) Nota: 95,0

*Camyla Galeão de Azevedo*  
Prof(a). Camyla Galeão de Azevedo (Doutora) Nota: 95,0

**À Mariana, principal inspiração,  
destinatária e razão da minha evolução  
como ser humano.**

## AGRADECIMENTOS

Ao longo do caminho recebemos a ajuda de diversas pessoas, mas há duas em especial que tornaram essa tese possível.

A Mariana, resultado da minha boa sorte acumulada que, apesar de não ter escrito uma palavra dessa tese, contribuiu para que cada vírgula estivesse no lugar certo, ao me apoiar, me motivar, me cobrar e me tranquilizar, tudo nos momentos adequados em que nem eu sabia que o precisava ouvir. A experiência de compartilhar a vida com a Mariana me amadureceu, me mudou e continuará a me mudar, sempre, pois há sempre espaço para melhorarmos em cada uma das nossas ocupações...

O Adamo, por acreditar em mim desde o mestrado, foi uma sorte (lá no início de 2019) e uma constante (desde então) na minha pós-graduação e é o principal motivo de eu incentivar amigos e amigas a cursar o Mestrado e o Doutorado, pois, com o orientador certo toda a experiência da pós-graduação torna-se muito positiva e especial. O apoio, a calma, a confiança e as broncas do Adamo foram essenciais e sempre nos momentos adequados, sem os quais não teria chegado até aqui.

Agradeço ao meu irmão por toda a confiança e admiração que deposita em mim (que são recíprocas) e que me fazem me preocupar em ser uma pessoa justa, boa e dedicada, para que essa confiança e admiração se sustentem ao longo de toda a nossa vida.

Aos meus pais por botarem mais confiança em mim do que eu mesmo, o que vem desde quando me incentivaram a fazer o cursinho por mais um ano por acreditarem em mim. De certa forma, apesar de os frutos serem colhidos ao longo de toda a trajetória, acredito que este é o maior resultado daquele investimento feito em 2012-2013.

Aos meus amigos de Ribeirão e de BH, sem os quais a vida e as conquistas não seriam tão boas.

Com profunda gratidão às Funções Protetoras do Universo pela proteção obtida, ofereço minhas sinceras orações pelo aumento da eficácia de seus poderes.

## RESUMO

A presente pesquisa buscou investigar em que medida alterações legislativas nas regras eleitorais promovidas ao longo dos últimos anos, impactaram o funcionamento do sistema eleitoral. O enfoque foi a análise do funcionamento do sistema eleitoral brasileiro com ênfase no princípio da representação proporcional e suas características. A análise dos impactos das alterações legislativas foi realizada por meio de análise empírica – coleta de dados – e da interpretação dos dados relativos às eleições de 2014, 2018 e 2022, comparando os dados das eleições relativos às eleições antes e após a implementação das alterações legislativas. A partir da compreensão de democracia constitucional de Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (2016), da compreensão de Dieter Nohlen (2008) sobre sistemas eleitorais e seus contextos e das análises de Eneida Desiree Salgado (2018) a respeito das diversas alterações legislativas promovidas no sistema eleitoral brasileiro e as tentativas de reforma política no Brasil, buscou-se compreender como funciona o sistema eleitoral brasileiro e qual é o contexto histórico e social em que o sistema eleitoral brasileiro se insere, para firmar posicionamento no sentido da defesa do princípio da representação proporcional no Brasil e da importância dos partidos políticos para o sistema eleitoral brasileiro. Apresentadas as premissas sobre as quais a pesquisa se fundamenta, analisaram-se resultados das eleições de 2014, 2018 e 2022 em uma perspectiva comparativa entre eleições realizadas antes e após as diversas alterações na legislação eleitoral promovidas, notadamente, pelas Leis nº 13.165, de 2015, 14.211, de 2021, pelas Emendas Constitucionais nº 97, de 2017 e nº 111 de 2021. A hipótese que se testou e que foi ao final comprovada é a de que *o resultado das pesquisas empíricas permite concluir que as alterações legislativas analisadas frustram as expectativas apresentadas quando da apresentação das respectivas alterações, o que reforça ainda mais um elitismo no poder político, inviabilizando o acesso ao Poder pelos excluídos, em contrariedade aos potenciais emancipatórios estabelecidos pela Constituição da República de 1988.*

**Palavras-chave:** Sistema Eleitoral. Representação Proporcional. Reforma Política.

## ABSTRACT

*This research aimed to investigate the extent to which legislative changes in electoral rules promoted over recent years have impacted the functioning of the electoral system. The focus was on analyzing the functioning of the Brazilian electoral system with an emphasis on the principle of proportional representation and its characteristics. The analysis of the impacts of legislative changes was carried out through empirical analysis – data collection – and interpretation of data relating to the 2014, 2018 and 2022 elections, comparing election data relating to elections before and after the implementation of legislative changes. Based on Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira's (2016) understanding of constitutional democracy, Dieter Nohlen's (2008) understanding of electoral systems and their contexts and Eneida Desiree Salgado's (2018) analysis regarding the various legislative changes promoted in the system Brazilian electoral system and attempts at political reform in Brazil, was sought to understand how the Brazilian electoral system works and what is the historical and social context in which the Brazilian electoral system is inserted, in order to establish a position towards defending the principle of proportional representation in Brazil and the importance of political parties for the Brazilian electoral system. Having presented the premises on which the research is based, the results of the 2014, 2018 and 2022 elections were analyzed in a comparative perspective between elections held before and after the various changes in electoral legislation promoted, notably, by Laws No. 13,165, of 2015, 14,211, of 2021, by Constitutional Amendments No. 97, of 2017 and No. 111 of 2021. The hypothesis that was tested and ultimately proven is that the result of empirical research allows us to conclude that the legislative changes analyzed frustrate the expectations presented when the respective changes were presented, which further reinforces elitism in political power, making access to difficult for the excluded, in a contrary way to the emancipatory potentials established by the Constitution of the Republic of 1988.*

**Key-words:** Electoral system. Proportional representation. Political reform.

## LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

<b>Imagem 1.....</b>	<b>63</b>
<b>Imagem 2.....</b>	<b>64</b>
<b>Imagem 3.....</b>	<b>66</b>
<b>Gráfico 1.....</b>	<b>76</b>
<b>Gráfico 2.....</b>	<b>76</b>
<b>Gráfico 3.....</b>	<b>78</b>
<b>Gráfico 4.....</b>	<b>78</b>
<b>Gráfico 5.....</b>	<b>78</b>
<b>Gráfico 6.....</b>	<b>79</b>
<b>Gráfico 7.....</b>	<b>85</b>
<b>Gráfico 8.....</b>	<b>86</b>
<b>Gráfico 9.....</b>	<b>87</b>
<b>Gráfico 10.....</b>	<b>92</b>
<b>Gráfico 11.....</b>	<b>93</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Ação de Inconstitucionalidade Por Omissão	ADO
Ação Direta de Inconstitucionalidade	ADI
Agir	AGIR
Agravo em Recurso Extraordinário	ARE
Arguição de Descumprimento De Preceito Fundamental	ADPF
Ato Institucional	AI
Avante	AVANTE
Cidadania	CIDADANIA
Convenção Americana Sobre Direitos Humanos	CADH
Democracia Cristã	DC
Democratas	DEM
Emenda à Constituição	EC
Emendas de Plenário	EMP
Espírito Santo	ES
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	IBGE
Lei Complementar	LC
Mato Grosso	MT
Minas Gerais	MG
Ministério da Igualdade Racial	MIR
Mobilização Nacional	MOBILIZA
Movimento Democrático Brasileiro	MDB
Pará	PA
Partido Comunista Brasileiro	PCB
Partido Comunista do Brasil	PCdoB
Partido Comunista Do Brasil	PCdoB
Partido da Causa Operária	PCO
Partido da Mobilização Nacional	PMN
Partido da Mulher Brasileira	PMB
Partido da República	PR
Partido da Social Democracia Brasileira	PSDB

Partido Democrático Trabalhista	PDT
Partido dos Trabalhadores	PT
Partido Ecológico Nacional	PEN
Partido Humanista da Solidariedade	PHS
Partido Liberal	PL
Partido Novo	NOVO
Partido Renovação Democrática	PRD
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	PRTB
Partido Republicano da Ordem Social	PROS
Partido Republicano Progressista	PRP
Partido Social Democrata Cristão	PSDC
Partido Social Democrático	PSD
Partido Socialismo e Liberdade	PSOL
Partido Socialista Brasileiro	PSB
Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	PSTU
Partido Trabalhista Cristão	PTC
Partido Trabalhista do Brasil	PTdoB
Partido Trabalhista Nacional	PTN
Partido Verde	PV
Piauí	PI
Podemos	PODE
Progressistas	PP
Projeto de Lei	PL
Projeto de Lei do Senado	PLS
Proposta de Emenda à Constituição	PEC
Rede Sustentabilidade	REDE
Republicanos	REPUBLICANOS
São Paulo	SP
Solidariedade	SOLIDARIEDADE
Supremo Tribunal Federal	STF
Tribunal Regional Eleitoral	TRE
Tribunal Superior Eleitoral	TSE
União Brasil	UNIÃO

Unidade Popular

UP

Universidade Estadual de Campinas

UNICAMP

Universidade Federal de Minas Gerais

UFMG

Universidade Federal de Pernambuco

UFPE

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>2 SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO.....</b>	<b>19</b>
2.1 SISTEMA ELEITORAL E O CONTEXTO BRASILEIRO: RAZÕES DE SER DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL NO BRASIL .....	19
2.2 A IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO CONTEXTO BRASILEIRO .....	31
<b>3 REFORMA POLÍTICA .....</b>	<b>42</b>
3.1 REFORMA POLÍTICA NO CONTEXTO BRASILEIRO .....	42
3.2 REFORMA POLÍTICA E A NECESSIDADE DE INCLUSÃO DOS EXCLUÍDOS – REPRESENTATIVIDADE SOB AS PERSPECTIVAS DE GÊNERO, RAÇA E CLASSE.....	55
3.2.1 <i>As tentativas de inclusão de excluídos no processo político brasileiro e a realidade</i> .....	55
3.2.2 <i>Atuação do Poder Legislativo face às violações às normas eleitorais</i> .....	67
3.2.3 <i>Interseccionalidade, raça, gênero e classe</i> .....	70
<b>4 REFORMAS POLÍTICAS OU SIMPLES ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS: ANÁLISES A PARTIR DA COMPARAÇÃO DOS DADOS ANTES E APÓS AS MUDANÇAS NAS REGRAS ELEITORAIS ..</b>	<b>73</b>
4.1 ANÁLISE E COMPARAÇÃO DE RESULTADOS DAS ELEIÇÕES DE 2014, 2018 E 2022 COM BASE NAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N.º 13.165, DE 2015, NO CÓDIGO ELEITORAL .....	73
4.2 ANÁLISE E COMPARAÇÃO DE RESULTADOS DAS ELEIÇÕES DE 2014, 2018 E 2022, COM BASE NAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N.º 14.211, DE 2021, NO CÓDIGO ELEITORAL .....	82
4.2.1 <i>Fim das Coligações</i> .....	82
4.2.2 <i>Alteração na forma de distribuição das sobras</i> .....	88
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>95</b>
<b>6 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>97</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa se inicia a partir da indagação da capacidade de modificação relevante no sistema eleitoral brasileiro, considerando a existência de diversas alterações legislativas promovidas ao longo dos últimos anos que buscam atender às expectativas de aperfeiçoar ou eliminar distorções (via de regra esperadas) do sistema eleitoral, principalmente no que se refere ao princípio da representação proporcional no Brasil, que é alvo de diversas críticas.

Nesse aspecto, com Gustin, Dias e Nicácio (2020), a pesquisa científica tem origem em uma indagação que não tem solução imediata, cuja resposta será encontrada pela utilização de metodologia sistemática de investigação, verificável por meio de procedimentos racionais e críticos, com adequada fundamentação teórica.

Assim, o tema-problema da pesquisa pode ser sintetizado como *“as sucessivas alterações legislativas no sistema de representação proporcional brasileiro e os impactos de tais mudanças no sistema político brasileiro”*.

Do tema-problemas, surgem as situações-problema específicas que a pesquisa se propõe a se debruçar, que são (a) *o grande número de alterações legislativas promovidas ao longo dos últimos anos afeta a não só a segurança jurídica do sistema político, mas também tem se mostrado ineficiente no que se refere à aprimoramento do sistema relativamente à legitimidade e à representatividade do sistema proporcional* e (b) *a inexistência de um impacto significativo nos resultados das eleições causados pelas alterações legislativas, o que será verificado a partir da análise dos dados das eleições proporcionais após a implementação de referidas alterações, com ênfase nas divulgadas como “reforma política” ou que trariam mudanças substanciais, e da comparação com os dados de eleições anteriores às mudanças, a partir de análise de dados empíricos*.

Dessa forma, o que a presente pesquisa buscará (como objetivo geral da tese) é demonstrar que as alterações legislativas promovidas no sistema eleitoral ao longo dos últimos anos não contribuíram para alterações e mudanças significativas, no que se refere ao impacto que causam nas eleições para cargos de representação proporcional.

No segundo capítulo, firma-se o que se entende e o que se espera do sistema eleitoral no contexto brasileiro, a partir da defesa do princípio da representação proporcional e sua compatibilidade com o contexto brasileiro e da importância dos partidos políticos no contexto

brasileiro, no sentido não só da inconstitucionalidade da apresentação de candidaturas avulsas (sem a devida filiação partidária) mas também da sua inadequação ao contexto brasileiro.

Isso porque o Brasil apresenta características político-sociais específicas que exigem a junção do princípio da representação proporcional com a existência e fortalecimento de partidos políticos para que seja possível que a relação de representação que se estabelece entre os representantes e os representados seja legítima e que haja representatividade nessa relação, a qual também deve ser legítima.

Esses tópicos são característicos da vertente *teórico-metodológica da pesquisa social aplicada e jurídica* compreendida como *jurídico-sociológica*, a qual, de acordo com a concepção de Gustin, Dias e Nicácio (2020), propõe-se a compreender o fenômeno do direito no ambiente social mais amplo.

É nesse sentido que se insere a análise que a presente a pesquisa fará do contexto de introdução das alterações legislativas, chamadas de “reformas políticas”, bem como os impactos das alterações no sistema brasileiro e realizará a comparação entre as expectativas apresentadas quando da implementação da mudança e os impactos causados pela alteração das regras. Portanto, considerando-se a relação entre o direito e a política, analisa-se a presença de pontos da Ciência Política e até mesmo de uma Sociologia Política.

Firmadas as posições a partir das quais a pesquisa será fundamentada, passa-se a analisar, no terceiro capítulo, o que se entende por reforma política, com recorte específico para o contexto brasileiro, na medida em que não se pode pensar em qualquer alteração da legislação política-eleitoral, em qualquer magnitude de mudança, sem que se respeite o contexto político-social-econômico brasileiro e a relação entre Direito e Democracia no contexto do Estado Democrático de Direito que é o Brasil.

Nesse sentido, o procedimento de investigação da presente pesquisa será a do tipo jurídico-compreensivo, pois busca a decomposição de um problema, em suas relações e níveis, e não somente sua descrição, atribuindo-lhe maior complexidade (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020, p. 86).

A partir das premissas apresentadas, serão analisados, no quarto capítulo, dados e resultados de eleições gerais, com ênfase para os cargos de representação proporcional (deputado federal e deputado estadual) – não se exclui a possibilidade de análise de eleições municipais, com ênfase nas eleições para vereador.

Com isso, o raciocínio a ser utilizado, apesar de não se limitar ao método indutivo, utilizará de premissas ligadas a tipo de raciocínio indutivo.

Para Gustin, Dias e Nicácio (2020, p. 71), o raciocínio indutivo “é um processo mental que parte de dados particulares e localizados e se dirige a constatações gerais”. Dessa forma, “as conclusões do processo indutivo de raciocínio são sempre mais amplas do que os dados ou premissas dos quais derivaram”, cujas fases do processo são “a observação dos fatos ou fenômenos; a procura da relação entre eles e o processo de generalização dos achados nas duas primeiras fases”.

A pesquisa empírica em Direito ou até mesmo “estudos empíricos em Direito”, segundo Gustin, Dias e Nicácio (2020, p. 78-80), busca abordar o fenômeno jurídico por meio de investigação que possibilita encontrar respostas sobre os impactos das normas no meio social, o que deve ser estimulado no âmbito do Direito.

Com isso, serão incorporados à pesquisa, para fins de torná-la mais adequada ao contexto social, dados obtidos pelo sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (site oficial) e dos Tribunais Regionais Eleitorais dos Estados, por meio dos relatórios emitidos relativos às eleições, que servirão de base para análise dos impactos das mudanças que se pretendem analisar.

Após a investigação sobre os impactos de alterações no funcionamento do sistema de representação proporcional brasileiro, um questionamento que decorre dessa análise das alterações legislativas implementadas nos últimos anos é se (em alguns casos) e em que medida (em outros casos) as diversas alterações nas regras eleitorais, difundidas como “reforma política” ou como mudanças substanciais no sistema político, impactaram ou alteraram substancialmente a estrutura ou o funcionamento do sistema eleitoral.

Esse questionamento origina-se da comparação entre as expectativas das alterações legislativas (assim como das justificativas para as alterações nas regras constitucionais e/ou legais sobre o sistema de representação proporcional brasileiro) e os efeitos realmente causados pelas mudanças, isto é, quais foram os impactos das alterações.

A partir dos pressupostos teóricos apresentados e da análise dos dados coletados (e a serem coletados), apesar de terem ocorrido diversas alterações legislativas no âmbito do sistema político e do sistema eleitoral brasileiro, os impactos das mudanças não permitem chamá-las de reformas, na medida em que não apresentam modificações nas estruturas e no funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.

Apesar de o tema da reforma política ser debatido quase à exaustão, a presente pesquisa busca contribuir para o referido debate a partir de pressupostos teóricos e metodologias recortadas para o contexto brasileiro.

Para que haja, de fato, uma reforma política no sistema eleitoral brasileiro, a partir dos pressupostos utilizados ao longo da pesquisa, são necessárias alterações nas formas de acesso ao Poder, não simplesmente das regras eleitorais, de modo a permitir que “todos os excluídos” dos processos político-participativos ao longo da história sejam legitimamente representados, isso porque qualquer reforma política que se faça, deve se comprometer com uma “representação política consensual pluralidade dos projetos de vida e não uma representação majoritária e um sistema de governo em que as manifestações do poder sejam concentradas, limitadas, fechadas à participação ampla da sociedade e à defesa dos interesses do povo” (CATTONI DE OLIVEIRA; ALVES, 2011, p. 21).

Portanto, a hipótese que se pretendeu testar e que conclui a presente pesquisa é a de que *o resultado das pesquisas empíricas permite concluir que as alterações legislativas analisadas frustram as expectativas apresentadas quando da apresentação das respectivas alterações, o que reforça ainda mais um elitismo no poder político, inviabilizando o acesso ao Poder pelos excluídos, em contrariedade aos potenciais emancipatórios estabelecidos pela Constituição da República de 1988.*

Conforme será demonstrado e a partir das premissas estabelecidas no presente trabalho, a hipótese foi confirmada.

## **2 SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO**

### **2.1 SISTEMA ELEITORAL E O CONTEXTO BRASILEIRO: RAZÕES DE SER DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL NO BRASIL**

No Brasil, desde o Segundo Reinado (1840 a 1889), passando-se pela Primeira República (1889 a 1930), pelas Constituintes de 1933 e de 1946, e de 1950 até hoje, foram utilizados 11 métodos de distribuição de cadeiras parlamentares (NICOLAU *in* LIMA JÚNIOR, 1991, p. 100).

O sistema proporcional na maneira utilizada pelo Brasil atualmente foi introduzido em nosso sistema político de maneira gradual. Em 1932, o Código Eleitoral introduziu elementos de representação proporcional, mas manteve mecanismos de representação majoritária anteriormente vigente (NICOLAU *in* LIMA JÚNIOR, 1991, p. 106), mas é apenas a partir de 1950, pela Lei n.º 1.164 de 1950 que o sistema vigente atualmente passou a ser utilizado no Brasil.

Percebe-se que as sucessivas alterações no sistema de representação proporcional brasileiro, pontuais ou estruturais, são realizadas desde a introdução dos sistemas de votação

no Brasil, tendo em vista que ao longo de pouco mais 130 (cento e trinta) anos foram utilizados 11 métodos de distribuição das cadeiras parlamentares.

O Código Eleitoral (BRASIL, 1965), buscou dar segurança às eleições e ao sistema eleitoral por meio da codificação das normas aplicáveis às eleições e das regras a serem observadas no âmbito eleitoral. Contudo, o sistema eleitoral brasileiro do contexto de publicação do Código Eleitoral sofreu impactos sucessivos em razão da publicação de Atos Institucionais ao longo do regime militar, que determinavam regras de conduta não só para a população, mas também para o sistema político.

Nesse sentido, a título de exemplo, o Ato Institucional (AI) n.º 2, publicado em 27 de outubro de 1965, mantendo a linha de raciocínio do primeiro Ato Institucional, buscou moldar a forma constitucional, conforme Cristiano Paixão (2011, p. 158), extinguiu os partidos políticos e cancelou seus registros, além de inserir a previsão de possibilidade de suspensão de direitos políticos de quaisquer cidadãos, com a oitiva do Conselho de Segurança Nacional, pelo Presidente da República<sup>1</sup>.

A partir do AI-5, não só os direitos políticos em sentido estrito foram atingidos, mas também os direitos de participação e de manifestação política, de participação e de liberdades públicas, intensificando o processo de des-emancipação do povo brasileiro.

Essa breve digressão tem o escopo de dar contexto às peculiaridades atuais do sistema proporcional brasileiro, na medida em que o sistema atual se insere em um contexto político posterior a um longo período de restrições de direitos políticos.

Como trabalhado por Adriana Campos Silva e Ricardo Manoel de Oliveira Moraes (2023, p. 53) em capítulo publicado na obra “A Constituição e o passado, a Constituição e o futuro, a Constituição e o que não veio: em homenagem aos 35 anos da Constituição brasileira de 1988”, a Constituição de 1988 “veio *negar*” esse regime ditatorial, e todos os desdobramentos e as características (tais como violações de direitos humanos, direitos políticos, direitos sociais) típicas de regimes autoritários.

Conforme defendido por Dieter Nohlen (2008; 2012), no sentido de que a compreensão dos sistemas eleitorais deve ser dada a partir de seus contextos, uma vez que os sistemas eleitorais possuem funções específicas de *representação*; *concentração* (efetividade); *participação*; *simplicidade* ou *transparência*; e *legitimidade*. As três primeiras funções possuem mais importância, enquanto as últimas duas são adicionais, mas apresentam

---

<sup>1</sup> O tema foi trabalhado na obra “A Constituição e o passado, a Constituição e o futuro, a Constituição e o que não veio: em homenagem aos 35 anos da Constituição brasileira de 1988”, p. 293.

relação complexa e de *trade-off*, isto é, a supervalorização de uma função possibilitaria certa perda de intensidade de outra.

Em vista dessas funções, que traduzem pontos centrais da representação política, é necessário entender como o sistema atual chegou ao *status* em que está, pois, de acordo com uma concepção restrita de sistema eleitoral<sup>2</sup>, os sistemas eleitorais vão determinar as regras por meio das quais os eleitores expressarão suas preferências políticas e por meio das quais torna-se possível converter votos em assentos parlamentares (no caso de eleições parlamentares) ou em cargos de governo (NOHLEN, 2008, p. 8; 2012, p. 3).

Nota-se que a ênfase de tal concepção refere-se ao fato de que *os eleitores expressarão suas preferências políticas*. Nesse sentido, extrai-se dessa concepção restrita de sistema eleitoral que a centralidade do sistema está no eleitor. Assim, por meio dessa garantia e do respeito ao eleitor de expressar suas preferências políticas, pode-se garantir o cumprimento das funções específicas de representação, efetividade, participação e legitimidade dos sistemas eleitorais, conforme apresentado por Nohlen (2008).

Observa-se, portanto, que o sistema eleitoral brasileiro atual é posterior a um contexto em que liberdades políticas não só passivas (ser votado), mas também ativas (votar), foram tolhidas com base em atos normativos que buscavam dar legitimidade e legalidade à ditadura.

Contudo, tais normas jamais poderiam ser consideradas legítimas a partir da lente aqui adotada:

- Por um lado, apenas pode ser considerado legítimo aquilo sobre o qual quem participou na deliberação em pé de igualdade pode chegar a acordo de forma voluntária – ou seja, aquilo que, nas condições de um discurso racional, pode contar com a aprovação fundamentada de todos. Evidentemente, isso não exclui a falibilidade. A busca da única resposta válida não garante por si só um resultado correto. Só o carácter do discurso do processo deliberativo pode fundamentar a perspectiva de autocorreções contínuas e, deste modo, a presunção de resultados racionalmente aceitáveis.
- Por outro lado, os intervenientes comprometem-se, com o questionamento específico, a recorrerem ao direito moderno como meio de regulação da sua convivência. O *modus* legitimador de uma aprovação geral, alcançada em condições discursivas, só em ligação com a ideia de leis coercivas que concedem liberdades subjetivas iguais é que faz valer o conceito kantiano de autonomia política: em boa verdade, ninguém é livre enquanto todos os cidadãos, sob a alçada de leis que deram a si próprios após deliberação racional, não usufruírem das mesmas liberdades. (HABERMAS, 2015, p. 143)

---

<sup>2</sup> Para Nohlen, os sistemas eleitorais podem ser compreendidos em sentido amplo ou em sentido restrito. No conceito mais expandido de sistema eleitoral, geralmente utilizado no âmbito do debate político, inserem-se o processo eleitoral, o direito de sufrágio, a administração eleitoral e o “contencioso” eleitoral. Uma concepção mais restrita de sistema eleitoral permite analisar e diferenciar com mais precisão as variáveis institucionais relativas ao sistema, além de facilitar a compreensão e o debate sobre os sistemas eleitorais (NOHLEN, 2008, p. 7-8).

Dessa forma, no exercício de suas autonomias pública (como participação política para a elaboração de normas) e privada (enquanto destinatários das normas), os “co-legisladores democráticos”, quais sejam os cidadãos do Estado, encaram-se como autores e destinatários do direito (HABERMAS, 2015, p. 152).

Somente quando os cidadãos participarem do processo de elaboração de normas como seus autores e reconhecerem-se como destinatários das referidas normas é que a norma poderá ser considerada legítima.

Por óbvio, durante o regime militar no Brasil, tendo sido tolhidas as liberdades políticas, principalmente no que se refere à possibilidade de participação política dos cidadãos no processo de produção de normas, não podem ser consideradas legítimas as normas produzidas naquele contexto.

A Constituição de 1988, com o escopo de resgatar a autonomia pública anteriormente tolhida durante a ditadura militar, estabelece como direitos fundamentais os direitos políticos dos cidadãos e estabelece como princípio fundamental o Estado Democrático de Direito e, especialmente como fundamento da República Federativa do Brasil, o pluralismo político.

Sobre o Estado Democrático de Direito, com Habermas, temos que é apenas em conjunto com o Estado de Direito que o princípio democrático pode ser realizado, isto é, um não pode ser realizada sem o outro, de modo que ambos estão implicados material e reciprocamente (HABERMAS, 2015, p. 151).

Nesse sentido, com Cattoni de Oliveira (2023), o Direito, ao garantir os exercícios das liberdades políticas e individuais, permite que a Democracia se construa com a participação dos indivíduos que serão destinatários das normas produzidas.

Esses “direitos de participação política” são característicos de uma “sociedade moderna” e que se “pretende inclusiva e democrática”, a qual pretende incluir “*todos os excluídos*” dos processos político-participativos ao longo da história (CATTONI DE OLIVEIRA, 2023).

Nesse ponto, enquanto o sistema político produzir normas sem a devida participação dos seus destinatários e em desconexão com o contexto social para o qual a norma é destinada, poderá haver problemas não só de legitimidade, mas também de incompreensão e aceitação das normas, no que se refere à incompatibilidade entre o que se pretende e o que se alcança por meio da introdução de normas.

Para Kelsen (2000, p. 32) em concepção que não difere muito da acima apresentada, a ideia de liberdade tem como ponto de partida a vontade do indivíduo e se relaciona à participação do indivíduo no poder do Estado, a partir do momento em que ocorre a superação

da concepção de liberdade do indivíduo apenas em relação ao domínio do Estado. Disso decorre que o ideal democrático, para Kelsen, é realizado na medida em que os indivíduos que estejam submetidos à determinada ordem do Estado participem da criação desta ordem (KELSEN, 2000, p. 32).

Disso decorre a importância, conforme Nohlen (2008), de buscar compreender os sistemas eleitorais em seus contextos, devendo-se analisar não só a perspectiva institucional e comparativa dos sistemas, mas também seus efeitos e as relações de causa e consequência onde o sistema se insere.

Com isso, se constata a importância do contexto social e histórico-empírico em que se insere o sistema eleitoral a ser compreendido, investigação esta que é central inclusive quando da elaboração de reformas políticas.

Analisando-se os contextos social e econômico brasileiro, por exemplo, temos dados coletados por fontes oficiais de pesquisa que evidenciam não só a pluralidade da população brasileira, mas também as diversas desigualdades existentes no Brasil.

Nesse sentido, apenas a título introdutório e de exemplo de dados que vão corroborar a imprescindibilidade do princípio de representação proporcional para cargos do Poder Legislativo, temos que:

- trabalhadores brancos recebem 61,4% a mais do que trabalhadores pretos<sup>3</sup>;
- 31,6% da população encontra-se em situação de pobreza<sup>4</sup>;
- 55,5% da população do país se declara como preta (10,2%) ou parda (45,3%)<sup>5</sup>;
- 51,5% da população é composta por mulheres<sup>6</sup>, mas apenas 17,7% de mulheres eleitas na Câmara dos Deputados<sup>7</sup>;

Como já explorado por Sérgio Abranches (1988, p. 5-7), o Brasil é um país marcado por “desequilíbrios e descompassos em suas estruturas social, política e econômica” e há um

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38543-em-2022-rendimento-hora-dos-trabalhadores-brancos-r-20-0-era-61-4-maior-que-o-dos-pretos-ou-pardos-r-12-4>. Acesso em 10 jan. 2024.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38545-pobreza-cai-para-31-6-da-populacao-em-2022-apos-alcancar-36-7-em-2021#:~:text=O%20percentual%20de%20pessoas%20em%20extrema%20pobreza%2C%20ou%20seja%2C%20que,31%2C6%25%20em%202022>. Acesso em 10 jan. 2024.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38719-censo-2022-pela-primeira-vez-desde-1991-a-maior-parte-da-populacao-do-brasil-se-declara-parda#:~:text=Em%202022%2C%20cerca%20de%2092,0%2C4%25%2C%20amarelas>. Acesso em 10 jan. 2024.

<sup>6</sup> Disponível em <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em 10 jan. 2024.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-182-e-tem-duas-representantes-trans/>. Acesso em 10 jan. 2024.

fracionamento da estrutura de classes do país e a existência de demandas diversificadas, considerando o Brasil um “caso de heterogeneidade econômica, social, política e cultural” bastante elevado.

É exatamente por conta dessas características estruturais heterogêneas do Brasil que Abranches (1988) indica que a tendência de um sistema de representação proporcional é resultado de uma “natural necessidade de admitir à representação os diversos segmentos da sociedade plural brasileira” (ABRANCHES, 1988, p. 32).

Nota-se que em um país em que são significativas as diferenças entre os integrantes da população, a única forma de garantir que todos e todas possam exercer sua liberdade política (na forma da autonomia pública) é por meio do princípio da representação proporcional, na medida em que nessa forma de escolha de representantes não há vencidos, apenas um número mínimo para garantir o acesso à cadeira parlamentar.

Isso porque para que haja simetria dentro da própria ideia de proporcionalidade, é necessário que todos os grupos sociais dentro de uma unidade federativa estejam representados, bem como que a própria unidade federativa possua a quantidade adequada de cadeiras a ocupar na Câmara dos Deputados.

Nesse sentido que se travou a discussão no Supremo Tribunal Federal a respeito da proporcionalidade no que se refere ao número de cadeiras de deputados federais em relação à população de cada unidade da federação.

O Governo do Pará (PA) ajuizou a Ação de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 38 ao entender que haveria omissão do Congresso Nacional em editar a lei complementar conforme estabelece o artigo 45, §1º, da Constituição da República, tendo em vista que a distribuição atual de cadeiras para a Câmara dos Deputados foi feita em 1993, por meio da Lei Complementar (LC) 78.

É imprescindível que ocorra uma revisão periódica e adequada na relação população-deputados federais, de modo que uma “assimetria representativa”, isto é, um número menor de deputados em face a uma população que exigiria uma quantidade maior de deputados, viola a Constituição da República, por desrespeitar o direito político fundamental ao sufrágio e o próprio princípio democrático.

Com isso, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ADO 38, por unanimidade, para reconhecer a omissão e a mora do Congresso Nacional em editar a Lei Complementar para revisar a proporcionalidade da relação deputado/população até o dia 30 de junho de 2025. Caso, após esse prazo, a redistribuição não seja revista e se persista na omissão inconstitucional, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral determinar, até o dia 01º de

outubro de 2025 o número de deputados federais (e de deputados estaduais e distritais) de cada unidade federativa para a legislatura que irá iniciar em 2027.

Nota-se que caso a omissão do Poder Legislativo persista, caberá ao Poder Judiciário resolver a questão.

Para a adequada revisão, o Congresso deverá se valer dos dados demográficos coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE no Censo 2022 e da metodologia indicada na Resolução-TSE 23.389/20213.

É nesse exato sentido que Kelsen (2000, p. 72) já defendia que “a ideia de proporcionalidade será tanto melhor realizada quanto maior for o número de mandatos a serem distribuídos em relação aos votos dados”.

Nesse sentido, uma vez que o princípio da representação proporcional é que possui a maior capacidade de refletir, com a maior fidelidade possível (ou com a menor discrepância aceitável) a relação entre representantes e representados, não há como dissociá-lo do político contexto brasileiro.

Mesmo que consideremos que o espelhamento entre representantes e representados não seja perfeito, em razão de questões relevantes como ausência de representatividade, quaisquer outros princípios de representação (majoritário ou a utilização alguma forma mista de ambos princípios) não possuem o mesmo potencial de identificação entre representantes e representados, na medida em que a mudança do princípio de representação proporcional para o majoritário, por exemplo, alteraria a lógica de que não há vencidos, passando a existir os candidatos declarados vencedores, em detrimento daqueles a serem considerados perdedores.

Um dos pontos de crítica da representação proporcional é a ausência de representatividade que ocorre, pois há a possibilidade (como mencionado por Kelsen) de os votos nos candidatos serem paralelos e beneficiar o partido, como resultado final. Tal situação, como há muito debatida, pode contribuir para que o candidato X seja eleito com votos destinados aos candidatos W, Y e Z do próprio partido.

A representação, conforme Hannah Pitkin (2006, p. 16), é “um fenômeno cultural e político, um fenômeno humano”. Para Pitkin, enquanto o conceito moderno de “representação” tivesse seu “desenvolvimento etimológico” acabado antes do final do século XVII (pelo menos em relação aos aspectos politicamente significativos do conceito), seu desenvolvimento no contexto da teoria política estaria apenas começando (PITKIN, 2006, p. 29-30).

Para Pitkin (2006, p. 30), a elaboração do conceito de representação “continuou contra o pano de fundo das grandes revoluções democráticas do final do século XVIII e depois das

prolongadas lutas políticas e institucionais do século XIX”, que, para a autora, são as relativas ao sufrágio; à divisão em distritos e a proporcionalidade; aos partidos políticos e aos interesses e políticas; à relação entre as funções legislativa e executivas; e às instituições legislativas e executivas.

Essas disputas políticas resultaram em grande quantidade de conteúdo alimentado e redirecionado pela teoria política, que levou a duas questões conceituais importantes, segundo Pitkin, que são a “polêmica sobre o mandato e a independência” e a “relação entre a representação e a democracia” (PITKIN, 2006, p. 30).

A primeira questão, para Pitkin (polêmica sobre o mandato e a independência), refere-se à dicotomia entre a escolha a ser tomada pelo representante que é: “um representante deve fazer o que seus eleitores querem ou o que ele acha melhor?”. De toda forma, a questão é paradoxal por conta do próprio significado da representação, segundo Pitkin, que é o de “tornar presente de *alguma forma* o que apesar disso *não* está literalmente presente”, questão esta que envolver outras preocupações referentes à relação entre os representantes eleitos; o papel dos partidos políticos; os interesses locais contra os interesses nacional e outros fatores (PITKIN, 2006, p. 30).

Pitkin relembra a defesa de Burke de que “a relação de cada parlamentar é com a nação como um todo” e não se trata de uma “relação especial com seu eleitorado; ele representa a nação, não aqueles que o elegeram”. Nesse sentido, representante é um “porta-voz do interesse do seu distrito”. Apesar de reconhecer a existência de uma interpretação distinta dessa adotada, que se refere à “representação pessoal” relativa a cada pessoal individual, Burke não a aceita, considerando-a uma “criatura da especulação filosófica abstrata fundada na ideia de direitos naturais” (PITKIN, 2006, p. 31-34).

Contudo, Pitkin (1967, p. 209) já tinha adotado posicionamento em sentido contrário à ideia de Burke, compreendendo a representação como atuação responsiva no interesse dos representados, de maneira independente, mas com discernimento e julgamento:

A formulação da perspectiva a qual nós chegamos é no seguinte sentido: representar aqui significa agir no interesse dos representados, de uma maneira responsiva. O representante deve agir de forma independente, a sua ação deve envolver discricção e julgamento e ele deve ser quem age. Os representados também devem ser (concebidos como) capazes de ação e julgamento independentes, e não apenas de serem cuidados. (Tradução nossa).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> No original: “The formulation of the view we have arrived at runs roughly like this: representing here means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them. The representative must act independently; his action must involve discretion and judgment; he must be the one who acts. The represented must also be (conceived as) capable of independent action and judgment, not merely being taken care of”.

Em caso de conflitos (os quais, em um cenário ideal, devem ser evitados) entre as concepções de representante e representados, o representante deve não só explicar sua atuação, mas também evitar a ocorrência de conflitos recorrentes (PITKIN, 1967, p. 209-210):

E, apesar do potencial conflito entre representantes e representados sobre o que deve ser feito, esse conflito normalmente não deve ocorrer. O representante deve agir de forma que não haja conflito ou, caso ocorra, será solicitada explicação. Ele não se envolver persistentemente em desacordo com as vontades dos representados sem uma boa razão em termos dos seus interesses, sem uma boa explicação da razão pela qual suas vontades não estão de acordo com os seus interesses. (Tradução nossa).<sup>9</sup>

É seguindo essa concepção de Pitkin que Nádía Urbinati (2006, p. 191) desenvolve sua concepção de representação, a qual compreende como um “processo circular (susceptível ao atrito) entre as instituições estatais e as práticas sociais”, fazendo-o a partir de “três teorias da representação” distintas. Para Urbinati (2006, p. 196), essas teorias servem para interpretar o conceito de representação de acordo com três perspectivas, que são: jurídica, institucional e política.

A teoria jurídica e a teoria institucional estão interconectadas e se baseiam em uma analogia entre Estado e Pessoa e em uma concepção voluntarista de soberania. A teoria jurídica “trata a representação como um contrato privado de comissão”, no sentido de autorizar a realização de uma ação por uma pessoa que deve ser ela mesma que detém o direito de realizar referida ação (URBINATI, 2006, p. 197).

Essa autorização pode ser por meio de delegação, em que há instruções vinculativas, ou por meio de alienação, em que há uma incumbência ilimitada de agir. Essa teoria apresenta a relação entre representante e representados a partir de uma lógica individualista (não-política), uma vez que supõe que os eleitores levam em consideração as qualidades pessoais dos candidatos e não suas ideias políticas e projetos (URBINATTI, 2006, p. 198).

Nesse sentido, a representação na teoria jurídica não é um processo ou matéria política. Não apresenta demandas por representatividade ou representação justa e reúne, basicamente, as “matérias do poder estatal e da legitimidade”, sob a lógica da existência ou inexistência de um soberano.

---

<sup>9</sup> No original: “And, despite the resulting potential for conflict between representative and represented about what is to be done, that conflict must not normally take place. The representative must act in such a way that there is no conflict, or if it occurs an explanation is called for. He must not be found persistently at odds with the wishes of the represented without good reason in terms of their interest, without a good explanation of why their wishes are not in accord with their interest”.

Conforme apontado por Urbinati (2006, p. 197), a teoria jurídica cunhou o modelo para a institucional, levando ao seu próprio fim. Nesta (teoria institucional), para Urbinati (2006), a representação é centrada na instituição governamental, enquanto na teoria jurídica era centrada no agente.

Nesse sentido, a teoria institucional representa a busca por uma “justificação funcionalista da representação e dos direitos políticos”, que aborda a representação como uma “instituição centrada rigorosamente no Estado”, na medida em que a relação do Estado com a sociedade é moldada pelo representante, enquanto a participação popular refere-se a um “mínimo procedimental”, surgindo daí a relação entre a teoria jurídica e a teoria institucional da representação (URBINATI, 2006, pp. 198-199).

Essa relação reside no fato de que na concepção de representação sob o pano de fundo das teorias jurídica e institucional, o sistema representativo não busca a representação do povo e da vontade do povo, mas apenas a organização do povo e de sua vontade – ora centrada no agente, ora centrada no Estado (URBINATI, 2006, p. 200).

A representação sob a perspectiva da teoria política busca romper com esses modelos anteriores e cria uma categoria nova de representação, na medida em que a representação é concebida dinamicamente (não estaticamente) e refere-se a um processo político estruturado com base na circularidade entre sociedade e as instituições, além de não se limitar à deliberação e decisão na assembleia. Para a teoria política da representação, ao governo ter sua legitimidade proveniente de eleições livres e regulares, é essencial que exista uma “corrente comunicativa entre a sociedade política e civil” (URBINATI, 2006, pp. 201-202).

De acordo com Urbinati, a comunicação e a influência dos cidadãos por meio da mídia, movimentos sociais e partidos políticos, segundo a teoria política, caracterizam a representação em uma sociedade democrática “ao tornar o social político” (URBINATI, 2006, pp. 202-203).

Ao contrário do que estabelecem as teorias jurídica e institucional da representação, nas quais o importante é o “ato de autorização” do cidadão, a importância da representação interpretada a partir da teoria política reside no “processo de autorização” (URBINATI, 2006, p. 203).

Resgata-se um ponto em que as concepções das autoras dialogam, e inclusive se complementam, ao compreendermos que esse processo de autorização deve, em primeiro lugar, contar com a participação dos indivíduos na escolha de seus representantes (URBINATI, 2006), bem como exige, em segundo lugar, que seja realizado com o escopo de

garantir que os interesses desses indivíduos durante esse “processo de autorização” (URBINATI, 2006) sejam respeitados (PITKIN, 1967).

Dessa forma, a representação que se adota no presente trabalho aproxima-se do que defende Nádía Urbinati, no que se refere ao processo de autorização que exige um processo comunicativo entre a sociedade política e civil, agregando elementos relevantes trazidos por Hannah Pitkin a respeito da responsividade do agir do representante, o qual deve ser sempre em interesse dos representados e das representadas.

Nessa perspectiva, compreende-se que há um vínculo subjetivo que se estabelece entre representante, de um lado, e representados e representadas, de outro, no sentido do que apresenta Hannah Pitkin (1983).

Pitkin (1983) defende que a representação política pressupõe uma semelhança descritiva entre representantes e seus representados e que uma legislatura representativa é aquela em que se tem “um mapa preciso de toda a nação, um retrato do povo, um eco fiel de suas vozes, um espelho que reflete com exatidão os vários segmentos do público” (PITKIN, 1983, p. 15).

Nesse sentido, “o que vai qualificar um homem para ser representante é sua representatividade, não o que ele faz, mas o que ele é, ou como parece ser” (PITKIN, 1983, p. 15).

Dessa forma, pode-se compreender que a representatividade se refere a um elemento subjetivo que conecta representantes e representados no contexto social e político.

Com isso, sendo o processo de escolha do representante legítimo nos termos propostos por Urbinati (2006), por meio da garantia da realização e eleições livres e regulares e da ativação de uma corrente comunicativa entre a sociedade política e a civil, a representação será legítima.

Para que a representatividade seja legítima, por sua vez, devem ser preenchidos não só os requisitos do processo de autorização relativo à representação, mas também que nesse processo a tomada de decisão dos eleitores seja livre e desimpedida, permitindo-lhe escolher aquele cujas características subjetivas mais correspondam às características do eleitor, sem qualquer influência externa que possa corromper ou viciar o processo de formação de vontade política do cidadão.

Para que não se gere uma crise de legitimidade da representatividade, é imprescindível que, durante o vínculo estabelecido pela representação, sejam mantidas as características subjetivas por parte do representante, quais sejam, aquelas que levaram os eleitores a optarem por ele e não outro candidato, para que a semelhança se mantenha ao longo da legislatura.

Com isso, havendo qualquer corrupção no processo de formação da vontade política do eleitor, que possa influenciar na sua escolha do representante, ou o representante apresente comportamento que apresente mudanças no que se refere às suas características subjetivas do representante, a representatividade e, conseqüentemente, a representação, deixarão de ser legítimas.

Considerando o contexto brasileiro, em que o princípio da representação proporcional resulta em uma característica do sistema em que os candidatos são escolhidos, via de regra, por conta de suas características pessoais e subjetivas, teoricamente estaria atendido o primeiro ponto relativo à legitimidade da representatividade.

Contudo, em razão da possibilidade de formação de alianças políticas, orientações partidárias vinculantes e até mesmo mudanças de posicionamentos individuais, verifica-se a possibilidade de a representação deixar de ser legítima.

Importante ressaltar que tais possibilidade são inerentes ao sistema político brasileiro, na medida em que se trata de distorções em certa medida esperadas, uma vez que o sistema político envolve questões para além da simples representação, tais como a proximidade entre Poder Executivo e Poder Legislativo para fins de governabilidade, como há muito antecipadas por Sérgio Abranches.

A questão relevante nesse ponto é o fato de que, se em um sistema em que o eleitor possui a capacidade de optar pelo candidato (dentre literalmente centenas de opções) do qual mais se aproxima subjetivamente, buscando ter representatividade no sistema político, qualquer tentativa de modificação das regras e princípios desse sistema inviabilizarão por completo a possibilidade de escolha de candidatos com maior possibilidade de representatividade.

Essas tentativas são visualizadas frequentemente no contexto brasileiro, na medida em que se apresentam como propostas que buscam dar mais legitimidade ou representatividade ao sistema político, que serão exploradas posteriormente neste trabalho, a partir da verificação de se e em que medida as mudanças legislativas influenciam na alteração de resultados e de padrões das eleições gerais no âmbito da representação proporcional.

Com isso, a posição aqui firmada é no sentido de que o princípio da representação proporcional é o que mais se adequa ao contexto político brasileiro, considerando-se as concepções de representação e representatividade adotadas, bem como do que se exige para que um governo e a representação sejam legítimos.

## 2.2 A IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Não obstante a figura dos partidos políticos seja há muito tempo conhecida no contexto político-eleitoral do Brasil, uma vez que os partidos existem no Brasil desde o século XIX, não são raros os debates sobre a (im)possibilidade de exercício do direito político em sua dimensão passiva (ser votado) sem a devida filiação partidária, tanto na academia<sup>10</sup> quanto no Judiciário<sup>11</sup>.

O tema é abordado no presente trabalho em razão das discussões recentes na academia e no Judiciário relativas à possibilidade de apresentação de candidaturas avulsas como forma de aprimorar a representação política e a representatividade e como forma de crítica generalizada à atuação dos partidos políticos no contexto brasileiro.

Dessa forma, firma-se, desde já, posicionamento no sentido da inconstitucionalidade da apresentação de candidaturas avulsas no contexto brasileiro e da inadequabilidade de tal possibilidade no sistema eleitoral brasileiro, tendo em vista a potencial pulverização de partidos políticos e da consequente apresentação de candidaturas centradas apenas em aspectos financeiros e interesses privados. A quem beneficiaria a candidatura avulsa, se não ao próprio candidato, tanto no que se refere aos cargos de representação proporcional como os de representação majoritária?

Isso porque a ausência de filiação partidária é indicativa de inexistência de compromisso político-partidário, marcando posicionamento individualista e privado, em desrespeito à atuação partidária na defesa de ideais coletivos e sociais.

Resgatando tese de doutorado defendida recentemente na Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, para Igor Bruno Silva de Oliveira (2021, p. 134), é importante resgatar a relevância dos partidos políticos, uma vez que os partidos políticos:

[...] cumprem a relevante função de contribuir para a formação da unidade política do Estado, seja porque legitima o ponto de vista majoritário, seja porque defende as minorias representadas. As agremiações participaram da pré-formação da vontade política estatal, e promovem a coesão social, superando os interesses individuais e particulares. São corpus intermediários de legitimação do poder estatal, situando-se entre o povo e os governantes.

---

<sup>10</sup> Conforme trabalhado por Igor Bruno Silva de Oliveira, por exemplo, em sua tese de doutorado intitulada “Por uma democracia partidária fortalecida: o viés individualista das candidaturas independentes” defendida e aprovada em 2021, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG.

<sup>11</sup> O caso é o do Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 1.054.490.

Nesse sentido, a vetusta contribuição de Hans Kelsen (2000, p. 39-40), ao abordar o tema da centralidade e da importância dos partidos políticos em uma “democracia moderna”, é no seguinte sentido:

Está claro que o indivíduo isolado não tem, politicamente, nenhuma existência real, não podendo exercer influência real sobre a formação da vontade do Estado. Portanto, a democracia só poderia existir se os indivíduos se agruparem segundo suas afinidades políticas, com o fim de dirigir a vontade geral para os seus fins políticos, de tal forma que, entre o indivíduo e o Estado, se insiram aquelas formações coletivas que, como partidos políticos, sintetizem as vontades iguais de cada um dos indivíduos. Não se pode duvidar de que o descrédito dos partidos, caro à doutrina política da monarquia constitucional, era um ataque, ideologicamente mascarado, contra a atuação da democracia. Só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos.

Essa é a constatação pura e simples de um fato. E só esse fato, de cuja realidade é possível convencer-se apenas dando uma olhada na evolução de todas as democracias históricas, repele a tese, ainda hoje muito difundida, de que haveria uma incompatibilidade essencial entre os partidos políticos e o Estado; de que o Estado, pela própria natureza, não poderia ser edificado sobre uma base constituída por formações sociais como os partidos.

Ao lembrarmos as privações dos direitos políticos no contexto da ditadura, notadamente a situação criada pelo Ato Institucional n.º 2, resultando na extinção e cancelamento dos registros dos partidos políticos existentes à época<sup>12</sup>, conforme dispunha o artigo 18, do AI-2, o caminho a ser seguido, em respeito à Constituição da República de 1988, deve ser o de fortalecer a democracia partidária e garantir a plena existência e funcionamento dos partidos políticos, respeitados os requisitos legais de constituição e vigência.

Importante ressaltar que a mera disposição que consta no parágrafo único do artigo 18 do AI-2 de que para a organização de novos Partidos ficaram mantidas as condições legais (Lei n.º Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965), não significou uma real possibilidade de criação/organização de novos Partidos.

Como explicado por Cristiano Paixão (2011, p. 157), durante parte do regime militar apenas dois partidos disputavam as eleições para presidente, por exemplo, que eram o partido oficial e a oposição autorizada:

As eleições para Presidente da República eram indiretas. Um Colégio Eleitoral, formado pelos integrantes do Congresso Nacional e representantes dos Estados, escolhiam o titular do Poder Executivo. Como o regime militar controlava os votos no Congresso e nas Assembleias estaduais, por meio de seu partido oficial (a

---

<sup>12</sup> Art. 18. - Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros. Parágrafo único - Para a organização dos novos Partidos são mantidas as exigências da [Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965](#), e suas modificações.

Arena), nunca foi eleito um candidato de oposição. Ulysses Guimarães, do MDB (único partido de oposição permitido) não tinha chances reais de vencer o pleito. Mas sua “anticandidatura”, em meio aos anos de chumbo do regime militar, foi um gesto de coragem e revelou o simulacro de legalidade preparado pelo regime.

Esse simulacro pode ser compreendido, por exemplo, como a tentativa de tornar o regime ditatorial legal, por meio da publicação de atos normativos, com objetivo de dar legalidade ao regime, o que caracteriza o uso do sistema jurídico para fins não só de manutenção de poder das autoridades, mas também de privação de direitos dos cidadãos.

Nesse sentido, atos normativos, buscavam legalizar a possibilidade de tortura suspensão de direitos políticos, que resultava, inclusive, na “proibição de atividade ou manifestação sobre assunto de natureza política”, conforme inciso III, do artigo 5º, do AI-5. Por outro lado, o AI-5 buscava reforçar a “legalidade” dos “atos praticados de acordo com este Ato institucional [...]”, bem como os respectivos efeitos” desses atos, ao excluir de “qualquer apreciação judicial” as atuações dos agentes da ditadura com fundamento no AI-5, conforme artigo 11.

Apesar de serem regimes com características distintas, há práticas parecidas nos contextos da Alemanha nazista e da Ditadura Militar brasileira, uma vez que, naquele regime, autoridades políticas faziam do sistema jurídico um instrumento: “Todo o sistema jurídico (no contexto do Nazismo) se tornou um instrumental das autoridades políticas. Mas, na medida em que as autoridades políticas não exerciam seu poder, a vida pública e a privada eram reguladas tanto pelo direito tradicional quanto pelo ‘novo direito’”. (Tradução nossa). (FRAENKEL, 2017, p. 57).<sup>13</sup>

No que se refere à questão partidária, o regime nazista apresentava certa identificação entre o Estado e o partido nazista, como apresentado por Fraenkel na introdução à versão de 1941 da obra “*The Dual State*”, durante a vigência do regime nazista:

Deve ser claramente entendido que quando se fala em Estado Dual não se refere à coexistência da burocracia estatal com a burocracia do partido (partido nacional socialista). Não se dá grande importância a essa nova característica do direito constitucional alemão. Apesar de a literatura sobre o Nazismo frequentemente discutir o problema e apesar de esse livro referir-se a ele ocasionalmente, uma tentativa de encontrar a exata distinção entre eles seria fútil. Estado e partidos estão se tornando idênticos e a forma de organização dual é mantida apenas por motivos históricos e políticos.

Hitler, em um discurso em Weimar em julho de 1936, desenhou a linha de demarcação entre estado e partido. Ele defendeu que os atos de governo e de legislar

---

<sup>13</sup> No original: “*The entire legal system has become an instrument of the political authorities. But insofar as the political authorities do not exercise their power, private and public life are regulated either by the traditionally prevailing or the newly enacted law*”.

devem ser tarefas dos partidos, enquanto a administração deve ser a tarefa do Estado. Obviamente, tal explicação tem pouco valor enquanto explicação jurídica. Nem na legislação nem na administração é possível distinguir as atividades do partido e do Estado; nem mesmo as atividades administrativas são monopólio do Estado. (Tradução nossa). (FRAENKEL, 1941, p. xv).<sup>14</sup>

Contudo, no regime nazista, assim como na ditadura brasileira de 1964-1985, também se buscou a eliminação não só de partidos políticos que apresentavam interesses políticos distintos do regime, como também de partidos políticos que pudessem apresentar pensamentos distintos do regime no que se refere, por exemplo, à economia nacional:

*A melhor análise da revolução nacional-socialista que poderia ser oferecida a partir de uma interpretação econômica da história foi feita antes do Reichstag em 21 de maio de 1935 pelo próprio Adolf Hitler:*

*“Para assegurar o funcionamento da economia nacional, tornou-se necessário conter os movimentos de salários e preços. Também era necessário interromper todas as interferências que não estivessem de acordo com os interesses superiores de nossa economia nacional, ou seja, era imperativo eliminar todas as organizações de classe que seguiam suas próprias políticas no que diz respeito a salários e preços. A destruição das organizações de luta de classes, tanto de empregadores como de empregados, exigiu a eliminação análoga dos partidos políticos que eram financiados e apoiados por esses grupos de interesse. Este processo, por sua vez, causou a introdução de uma nova “constituição viva”, construtiva e eficaz, e a refundação do Reich e do Estado”. (Tradução nossa) (FRAENKEL, 2017, p. 187).<sup>15</sup>*

Esse paralelo tem o escopo de indicar, sem aprofundar nas características do regime nazista, uma tendência em ditaduras de eliminar o inimigo político (inclusive os inimigos de

---

<sup>14</sup> No original: “It must be clearly understood that when we speak of the Dual State we do not refer to the co-existence of the state bureaucracy and the party bureaucracy. We do not place great importance on this new feature of German constitutional law. Although National-Socialist literature often discusses the problem and although this book will refer to it occasionally, an attempt to find the exact legal distinction between the two would be futile. State and party are increasingly becoming identical, the dual organizational form is maintained merely for historical and political reasons.”

*In a speech at Weimar in July 1936, Hitler himself defined the line of demarcation between state and party. He asserted that government and legislation should be the task of the party, administration the task of the state. Obviously this statement has little value as a juridical explanation. Neither in legislation nor in administration is it possible to distinguish the activities of the state and the party; not even the administrative activities are a monopoly of the state”.*

<sup>15</sup> No original: “The best analysis of the National-Socialist revolution which could be offered on the basis of the economic interpretation of history has been made before the Reichstag on May 21, 1935 by Adolf Hitler himself:

*‘In order to assure the functioning of the national economy it became necessary to arrest the movement of wages and prices. It was also necessary to stop all interferences which are not in accord with the higher interests of our national economy, i.e., it was imperative to eliminate all class organizations which pursued their own policies with regard to wages and prices. The destruction of the class-struggle organizations of employers as well as of employees required the analogous elimination of those political parties which were financed and supported by those interest groups. This process, in its turn, caused the introduction of a new constructive and effective ‘living constitution’ and the refoundation of Reich and State’”.*

perspectivas econômica, cultural e diversas outras) por meios alegadamente “legais”, inviabilizando a competição política, característica desse tipo de regime.

Esse tema reforça a questão problemática do próprio legislativo ir se autocorrigindo – como funcionava no nazismo. A autocorreção, assim como a autoanistia, são sempre problemáticos na medida em que se trata de atuação do Poder para isentar o próprio Poder da responsabilização pelas irregularidades, ilegalidades e inconstitucionalidades cometidas.

O controle do Poder Legislativo pelo Poder Judiciário deve ser sempre evitado e combatido, quando ocorrido, pelo Poder Judiciário, sem que isso representa interferência ou violação ao princípio da separação dos Poderes, na medida em que a correção, de um Poder por outro Poder (e não pelo mesmo) representa o respeito ao sistema constitucional de freios e contrapesos.

Nesse sentido, no contexto de um Estado Democrático de Direito, ao contrário do que ocorria no regime ditatorial militar ou até mesmo com relação, “os dissidentes políticos e os desobedientes civis não podem ser confundidos com criminosos políticos e com inimigos da Constituição que de forma violenta, intolerante, fundamentalista e subversiva atentarem contra o regime democrático-constitucional” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 3).

O surgimento dos partidos políticos foi um avanço na organização política, permitindo maior coerência para com a vontade a ser representada, resultando em uma coerência de vontades. Nesse sentido, os partidos políticos são um importante canal de comunicação para transpor os debates do interior da sociedade para os órgãos de deliberação parlamentar, cuja tarefa que lhe incumbe é “organizar, sistematizar e deliberar sobre suas propostas, sempre levando em consideração a vontade hegemônica de seus membros” (ALMEIDA; BEÇAK, 2019, p. 41).

Em razão da capacidade de organização de vontades, de movimentação política e social dos partidos políticos e da força que possuem a partir da convergência de ideias e ideais, os partidos políticos se tornam um inimigo central de ditadores.

Não somente alvo de ditadores, os partidos políticos ocasionalmente são alvo de ideias reacionárias que buscam viabilizar que as candidaturas políticas possam ser apresentadas nas eleições sem a filiação partidária.

Quanto à discussão do tema no âmbito do Poder Judiciário, há um caso relevante que ocorreu no contexto brasileiro, referentes às eleições municipais de 2016<sup>16</sup>, em que dois

---

\_\_\_\_\_

candidatos à prefeitura do Município do Rio de Janeiro<sup>17</sup> tiveram seu pedido de registro de “candidatura autônoma” indeferido. Em razão deste indeferimento, interpuseram recursos tanto para o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do Rio de Janeiro, quanto para o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que foram ambos rejeitados, sob o fundamento central de que a filiação partidária constituiria uma condição inafastável de elegibilidade.

Quando o caso chegou ao Supremo Tribunal Federal, já após a realização das eleições (em 2017), estando a matéria prejudicada em razão do *timing* do julgamento, de relatoria ministro Luis Roberto Barroso, a decisão proferida no Agravo em Recurso Extraordinário – ARE: 1.054.490, em sentido contrário ao que se defende na presente tese, foi para atribuir repercussão geral à questão constitucional relativa à possibilidade de permissão de candidaturas avulsas sob a perspectiva do que estabelece a Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH (Pacto de São José da Costa Rica).

A argumentação central da decisão, no que se refere ao mérito do caso, utilizada para defender a existência de repercussão geral no tema, é no sentido de que a Convenção Americana de Direitos Humanos não aponta como requisito para concorrer a cargo eletivo a filiação partidária pelo candidato e, em razão de seu caráter supralegal, deve afastar a aplicação da legislação infraconstitucional sobre o tema que seja em sentido contrário, isto é, que exija a filiação partidária como condição de elegibilidade.

Para tanto, argumenta o ministro relator que há uma interpretação plausível do artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – CADH que possibilita o reconhecimento da existência de repercussão geral, no sentido da possibilidade de o cidadão ser eleito em eleições periódicas, nos termos do item 2, do artigo 23 do CADH, além de ponderar o significado e o alcance da exigência de filiação partidária, prevista no artigo 14, §3º, inciso V, da Constituição da República.

Para reforçar o posicionamento da decisão, no sentido que indica ser favorável à possibilidade de lançamento de candidaturas avulsas, sem filiação partidária, ao “lançar os olhos sobre a experiência no Direito Comparado”, defendeu-se que “a maior parte das democracias do mundo admitem a candidatura avulsa”, cuja lista seria muito grande.

---

<sup>16</sup> Apesar de se referir a eleições municipais há quase 8 anos, o caso ganhou grande relevância no Supremo Tribunal Federal, razão pela qual é utilizado neste trabalho para fins de analisar como são os debates sobre candidaturas avulsa vs. importância de partidos políticos no âmbito do Poder Judiciário brasileiro.

<sup>17</sup> São eles: Rodrigo Sobrosa Mezzomo, candidato a prefeito, e Rodrigo Rocha Barbosa, candidato a vice-prefeito.

Ainda, utilizou-se do caso em que o Supremo “mitigou o alcance da norma constitucional que previa a possibilidade de prisão por dívida do depositário infiel (CF/88, art. 5º, LXVII)”, tendo em vista que, com base no Pacto, tal prisão seria proibida.

Ocorre que a diferença se refere ao fato de que a interpretação constante da decisão que mitigou os efeitos do disposto no artigo 5º, inciso LXVII, da Constituição da República de 1988, busca ampliar direitos humanos, no sentido de não tolher a liberdade de cidadão em razão de aspectos financeiros.

Nesse ponto, como lembrado por Igor Bruno Silva de Oliveira, as normas internacionais, mesmo que versem sobre direitos humanos, não podem se sobrepor às normas de natureza constitucional, a não ser quando passarem pelo procedimento de aprovação em ambas as casas do Congresso, em dois turnos, por meio de fórum qualificado (três quintos dos membros), após o qual serão equivalentes às emendas constitucionais (OLIVEIRA, 2021, p. 134).

Além disso, em interpretação controversa, defendeu-se que a Lei Agamenon de 1945, que instituiu a obrigatoriedade da filiação partidária foi proferida em momento após longo período ditatorial, a qual seria uma estratégia política de Getúlio Vargas, no sentido de trazer proveitos para ele próprio, tendo em vista a criação de grandes partidos políticos à época.

Contudo, essa mesma linha de argumentação deveria ter sido considerada na decisão, porém a respeito do momento de promulgação da Constituição da República de 1988. Isso porque a Constituição da República de 1988, como sabido, foi promulgada após longo período de autoritarismo, consistido no regime militar de 1964-1985.

Ao contrário do contexto da ditadura militar de 1964-1985, buscando confirmar a importância dos partidos políticos, a Constituição de 1988 segue uma tendência democrática de fortalecimento dos partidos políticos, frente ao enfraquecimento e às perseguições e supressões de direitos político-partidários no regime ditatorial anterior.

Dessa forma, a Constituição da República de 1988 busca, por meio do estabelecimento da filiação partidária como condição de elegibilidade, reforçar a importância dos partidos políticos no debate na esfera pública, cuja mensagem é bastante clara e direta de que os partidos políticos, no paradigma de uma democracia constitucional, não mais serão perseguidos e tolhidos de seus direitos de representação e participação política.

É nessa perspectiva que o artigo 14, §3º, inciso V, da Constituição da República, estabelece, como condição para elegibilidade, a filiação partidária para garantia da soberania popular, exercida por meio do sufrágio universal, com voto direto, secreto, com valor igual para todos:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

§3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o pleno exercício dos direitos políticos;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V - a filiação partidária;

Não deve haver dúvidas no que se refere à norma aplicável ao caso, tendo em vista a taxatividade da questão, como levantado, em sede de “observação” pelo Ministro Ricardo Lewandowski no julgamento da questão:

Eu ousaria dizer que nós não podemos conferir, ao tema, repercussão geral, ante a taxatividade da Constituição, no que diz respeito a esse assunto – e me refiro ao artigo 14, §3º, inciso V –, que é resultado do trabalho do constituinte originário, que, com todas as letras, assentou o seguinte:

‘§3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

(...)

V – a filiação partidária’

No meu entender, a grande esmagadora maioria dos doutrinadores que tratam do tema dizem que não é possível o funcionamento da democracia representativa sem partidos políticos. Eu penso, com o devido respeito, que os nossos constituintes devem ter se inspirado justamente nesses doutrinadores.

Eu revisei um autor da mais alta respeitabilidade, que é um dos pais da ciência do Direito contemporâneo, que é Hans Kelsen, que, neste livro primoroso intitulado ‘A Democracia’ – recentemente reeditado pela Editora Martins Fontes –, com todas as letras, assenta que, sem partidos políticos, não é possível fazer a democracia representativa.

Portanto, penso estarmos numa seara em que claramente exsurge a reserva de lei, e reserva de lei qualificada. Nós não podemos fazer reforma política a partir de uma decisão jurisprudencial, uma decisão pretoriana. [...]

O que se espera de um juiz no momento de decidir o caso concreto, de acordo com Waldron, é que o magistrado, no contexto do e submetido ao Estado de Direito, cumpra com seu dever de exercer seus poderes sob a autoridade e limitado pelo quadro de normas públicas que devem ser para todos e de conhecimento de todos, e não com base nas ideologias ou preferências individuais. Somente ao exercer sua atividade sob as normas públicas é possível se pensar em *accountability*, ou seja, em responsabilização pelo poder exercido (WALDRON, 2012, p. 2-3).

Dessa forma, o juiz deve articular as bases do seu posicionamento como uma norma geral e deve buscar encontrar a resposta para a situação com base naquilo que o direito/a lei

requerem no caso específico, isto é, se há alguma norma que fundamenta direta e explicitamente a situação, de modo que todos possam compreendê-la.

No julgamento do ARE n.º 1.054.490, é evidente a existência de uma norma já estabelecida para a demanda, na medida em que o artigo 14, §3º, inciso V, da Constituição da República é expresso ao estabelecer a obrigatoriedade da filiação partidária. Nesse sentido, não é redundante lembrarmos que o artigo 14 se insere no Título II, da Constituição da República de 1988, que trata dos direitos e garantias fundamentais.

Dessa forma, a busca por fundamento legal no direito comparado, por exemplo, a partir da justificativa de que “a maior parte das democracias do mundo admitem a candidatura avulsa”, chamado de “padrão democrático predominante no mundo”, ou com base no Pacto de São José da Costa Rica, uma vez que o Pacto não traz expressamente tal exigibilidade, deve ser invocada apenas no caso de não ser possível encontrar-se e articular-se a norma geral a ser aplicada no caso em questão, que é norma constitucional estabelecida pelo artigo 14, §3º, inciso V, da Constituição da República de 1988.

No caso do ARE 1.054.490, portanto, o papel do relator do caso deveria ser de articular a norma constitucional estabelecida pelo artigo 14, §3º, inciso V, da Constituição da República ao caso, tendo em vista não só a taxatividade e a ausência de maiores dificuldades hermenêuticas com relação à norma, mas também a supremacia da constituição com relação aos tratados de direitos humanos, que possuem estatura normativa inferior à Constituição e não têm o condão de afastar, no que se refere ao caso, a exigência constitucional de filiação partidária.

Nesse sentido, conforme defendido por Renato Ribeiro de Almeida e Rubens Beçak (2019), é patente a prevalência do teor constitucional que regula a questão, de modo que se afasta qualquer possibilidade de se escapar à regra da filiação.

Apesar da relevância de um posicionamento como este, firme no sentido de que a Constituição, ao estabelecer a regra da filiação partidária, afasta qualquer possibilidade de alteração da norma a não ser pela própria Constituição, é necessário compreender e interpretar a questão da filiação partidária sob a perspectiva da integralidade do texto constitucional, considerando-se a situação da norma no próprio texto da Constituição.

Dessa forma, conforme Menelick de Carvalho Netto, Cristiano Paixão e Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (2018), é sempre necessário levar as palavras a sério, já que Constituição se autodenomina uma expressão do Estado Democrático de Direito, para que se assumam uma postura (tanto o STF quanto o TSE) no sentido de defender a correta aplicação da

constituição, postura esta que irá se desdobrar no reconhecimento da inconstitucionalidade das candidaturas avulsas.

Denominar como inconstitucional a possibilidade de candidaturas avulsas significa “produzir sentido, atuar no mundo” e, principalmente, tomar uma posição, o que possui importância política e social (CARVALHO NETTO; PAIXÃO; CATTONI DE OLIVEIRA, 2018).

Por fim, é necessário relembrar, com Neumann (1943, p. 17), a relevância histórico-política de uma constituição é mais do que seu texto legal, é também uma exigência de lealdade a um sistema de valores externamente válido e que assegura o exercício de liberdades e direitos e garantias:

As constituições escritas nos grandes momentos decisivos da história sempre incorporam decisões sobre a futura estrutura da sociedade. Além disso, uma constituição é mais do que seu texto legal; é também uma exigência de lealdade a um sistema de valores eternamente válido. [...] Elas estabeleceram as formas organizacionais da vida política e também definiram e canalizaram os objetivos do Estado. Esta última função foi facilmente cumprida na era liberal. Os textos de liberdade, quer estivessem incorporados na constituição ou não, tinham apenas que fornecer salvaguardas contra a invasão das autoridades constituídas. Tudo isso era necessário para a livre perpetuação da sociedade era garantir a liberdade de propriedade, de comércio e comércio, discurso e reunião, religião e imprensa. (Tradução nossa).<sup>18</sup>

O respeito à Constituição da República de 1988 exige não só a compreensão do contexto de político-social de publicação da Constituição, mas também a compreensão de seus objetivos políticos e sociais. A defesa da existência dos partidos políticos, nesse sentido, é defender a possibilidade de representação de todos os grupos sociais e a garantia de voz a todos esses grupos, independentemente dos resultados das eleições.

É nesse sentido que os partidos políticos, retomando Kelsen (2000, p. 38-39), são “um dos elementos mais importantes da democracia real”, pois agrupam pessoas “de mesma opinião, para lhes garantir influência efetiva sobre a gestão dos negócios públicos”, uma vez que “uma parte essencial da formação da vontade geral se realiza neles, parte muito essencial cuja preparação decide sua orientação ulterior”:

---

<sup>18</sup> No original: “*Constitutions written at the great turning-points of history always embody decisions about the future structure of society. Furthermore, a constitution is more than its legal text; it is also a myth demanding loyalty to an externally valid value system. [...] They established the organizational forms of political life and also defined and channelized the aims of the state. This last function was easily accomplished in the liberal era. The charters of liberty, whether they were embodied in the constitution or not, had merely to provide safeguards against encroachment by the constituted authorities. All that was necessary for the free perpetuation of society was to secure freedom of property, of trade and commerce, speech and assembly, religion and the press*”.

Os impulsos provenientes os partidos políticos são como numerosas fontes subterrâneas que alimentam um rio que só sai à superfície na assembleia popular ou no parlamento, para depois correr em leito único do lado de cá. A moderna democracia funda-se inteiramente nos partidos políticos, cuja importância será tanto maior quanto maior for a aplicação encontrada pelo princípio democrático. Em consequência dessa circunstância, é possível conceber as tendências — até agora débeis — a dar uma base constitucional aos partidos políticos, a dar-lhes um estatuto jurídico que corresponda ao papel que exercem há muito tempo na prática: o de órgãos de formação da vontade do Estado.

Assim, enquanto órgãos de formação da vontade do Estado, os partidos políticos exercem função indispensável na democracia, principalmente ao relembrarmos o funcionamento do sistema eleitoral no contexto brasileiro, especificamente no que se refere ao princípio da representação proporcional.

Ainda com Kelsen (2000, p. 71-72), é possível ver a relação entre representação proporcional e partidos políticos, o que dá ainda mais relevância a estes:

No sistema proporcional, assim como a soma dos votos dados aos pertencentes a um partido não se opõe à soma dos votos obtidos por outro partido, mas justapõe-se a ela, também os votos dados aos diversos candidatos de um mesmo partido são paralelos, ou seja, somam-se para concorrer ao resultado total. No caso ideal de eleições proporcionais não há vencidos, pois não se recorre à maioria. Para ser eleito não é necessário realmente obter maioria de votos, mas é suficiente obter um “mínimo” [...].

Assim, não há como se pensar em representação proporcional em uma democracia moderna, principalmente no específico contexto brasileiro, sem vincular tal princípio de representação à existência dos partidos políticos. Isso porque “a democracia do Estado moderno é a democracia indireta, parlamentar” e a “introdução do sistema proporcional exigiu uma organização partidária mais rígida do que a exigida pelo simples sistema da maioria”, pressupondo “mais do que qualquer outro sistema, a organização dos cidadãos em partidos políticos” (KELSEN, 2000, p. 74).

A introdução desse princípio de representação não é isenta de críticas antigas relativas aos partidos políticos e a possibilidade de formação de diversos partidos pequenos, como antecipou Kelsen. Contudo, Kelsen enxerga a possibilidade de coalizão como um progresso e não como um mal social:

Contra o sistema eleitoral proporcional objetou-se especialmente que ele favorece a formação de pequenos partidos, ou melhor, de partidos minúsculos, comportando assim o perigo de um desmembramento dos próprios partidos. Isso é correto e tem como consequência a possibilidade de nenhum partido dispor da maioria absoluta no parlamento e de, com isso, a formação da maioria, indispensável ao procedimento parlamentar, vir a se tornar essencialmente mais difícil. Mas o sistema eleitoral proporcional — para examinar essa questão com maior proximidade — nesse

aspecto implica apenas que a necessidade de coalizão dos partidos, isto é, a necessidade de superar as diferenças menos importantes entre os grupos e de unir-se pelos interesses comuns mais importantes, desloca-se do âmbito do eleitorado para o âmbito do parlamento. A integração política que constitui a coalizão dos partidos e que se torna necessária em virtude do princípio majoritário é inevitável e de modo nenhum constitui um mal social, mas sim um progresso. (KELSEN, 2000, p. 73-74).

Dessa forma, considerando-se o contexto político social brasileiro, o princípio da representação proporcional e a importância dos partidos políticos para esse contexto e sistema, não há como se pensar a democracia no Brasil sem a figura dos partidos políticos.

### 3 REFORMA POLÍTICA

#### 3.1 REFORMA POLÍTICA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Desde a promulgação da Lei das Eleições em 1997, o que supostamente traria maior estabilidade ao sistema eleitoral brasileiro, foram realizadas mais de 600 (seiscentas) alterações nas regras eleitorais, seja por meio de Emendas Constitucionais, alterações legislativas ou por decisões do Tribunal Superior Eleitoral ou Supremo Tribunal Federal conforme apresentado por Eneida Desiree Salgado (2018). A explicação dada para tantas alterações, via de regra, é a busca pelo aprimoramento da democracia e do funcionamento do sistema eleitoral brasileiro, de modo que a necessidade de uma “reforma política” é constantemente defendida por membros do Congresso Nacional.

Contudo, algumas questões decorrem dessa constante necessidade de ser realizada uma “reforma política”. Em primeiro lugar, diversas alterações legislativas, apresentadas sob o nome de “reforma política” ou divulgadas como potenciais mudanças significativas mostram-se, na prática, como alterações pontuais em regras do sistema eleitoral brasileiro, sem que isso represente alterações estruturais no sistema político. Nesse ponto, há alterações que são feitas em bloco, tais como as promovidas pela Lei n.º 13.165 de 2015, e que também apresentadas, ocasionalmente, sob o título de “reforma política” ou “reforma eleitoral”<sup>19</sup>.

Nota-se, nessa perspectiva, que as “reformas políticas” que têm sido divulgadas e implementadas não apresentam alterações substanciais no sistema político brasileiro. Conforme Eneida Desiree Salgado (2018), essas mudanças são realizadas com o objetivo de

---

<sup>19</sup> O próprio Tribunal Superior Eleitoral – TSE trata as alterações promovidas pela Lei n.º 13.165 de 2015 como Reforma Eleitoral. Nesse sentido: **Série Reforma Eleitoral 2015: conheça os principais pontos alterados no Código Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2015/Outubro/serie-reforma-eleitoral-2015-conheca-os-principais-pontos-alterados-no-codigo-eleitoral>. Acesso em 25 de abr. 2023.

redução das possibilidades de alternância no Poder e de manutenção do Poder pelas forças políticas elitistas.

Nesse ponto, Salgado (2018, p. 78-79) defende, inclusive, que os debates sobre alterações significativas no sistema político “não surgem com força no debate parlamentar”, tais como o estabelecimento de uma democracia partidária, o que permitiria maior participação dos filiados aos partidos políticos no processo de elaboração das listas de candidatos, o que poderia modificar substancialmente a lógica das eleições e a própria relação entre o partido e o eleitor ao resgatar a importância do partido político na arena política, além de pautas como introdução de cotas para negros e mulheres, não nas listas partidárias, mas com relação a vagas no Poder Legislativo, assim como a garantia de representatividade a ideologias minoritárias.

Não obstante sucessivas alterações legislativas promovidas ao longo dos últimos anos sejam divulgadas sob as justificativas de um necessário aprimoramento da democracia e aperfeiçoamento do sistema eleitoral, o que se pretende demonstrar por meio da presente pesquisa é que as diversas chamadas “reformas políticas”/“reformas eleitorais” não passaram de alterações pontuais no sistema, sem que isso significasse, a princípio, alterações na estrutura do sistema político.

Algumas dessas alterações, como se pode constatar no caso da introdução da cláusula de barreira no sistema de representação proporcional, ao contrário do que parecia ser uma busca pelo aperfeiçoamento do sistema, aparenta ser uma tentativa de “blindar os espaços nos parlamentos e no Poder Executivo da alternância de poder e da democratização”, conforme defende Eneida Desiree Salgado (2018, p. 75), em seu ensaio sobre Reforma Política.

Ocorre que, por meio da análise de dados empíricos, pode-se constatar que muitas dessas mudanças não apresentam impactos significativos e acabam não correspondendo, portanto, às expectativas e explicações dadas, inclusive pelas instituições políticas ou órgãos judiciários. Um exemplo que corrobora tal afirmação refere-se ao estabelecimento da cláusula de barreira, amplamente divulgada como a forma de eliminação da figura do candidato puxador de votos, mas que não apresentou os efeitos anunciados pelos reformistas, conforme análise e comparação de dados das eleições.

Nesse aspecto, conforme já trabalhado em dissertação de mestrado que analisou as primeiras eleições após a introdução da cláusula de barreira, qual seja, as eleições gerais de 2018, percebeu-se que *“a introdução da cláusula de barreira nos moldes delineados pela Lei n.º 13.165 de 2015 ainda se mostra ineficaz em garantir a representatividade política*

*esperada em uma democracia representativa*”<sup>20</sup>, confirmando a hipótese testada à época (FERREIRA, 2020, p. 97).

Pela análise dos dados relativos às eleições proporcionais de 2014 e 2018, apesar de a justificativa dada para a introdução da cláusula de barreira ter como base o caso do Candidato Tiririca, que possuía trajetória artística e humorística e, portanto, alheia à arena política, verifica-se que há diversos outros casos de candidatos puxadores de voto que representaram um impacto maior do que o do Tiririca, mas que são ligados à arena política, tais como os candidatos Enéas e Celso Russomano, antes da introdução da cláusula de barreira, e Eduardo Bolsonaro e Janaína Paschoal, em 2018, já com o estabelecimento do percentual mínimo de votação para o candidato ou candidata conquistar a vaga.

Nesse ponto, a porcentagem de votos do último candidato “puxado” com relação à votação do Deputado Tiririca, em 2014, foi de 3,16%. Em comparação com os outros candidatos “puxadores”, relação foi de 1,12%, no caso da eleição da Deputada Estadual Janaína Paschoal, e 1,72%, no caso da eleição do Deputado Federal Eduardo Bolsonaro, ambos em 2018 (FERREIRA, 2020, p. 97).

Um dos pontos centrais do problema aqui analisado refere-se às peculiaridades do sistema de representação proporcional brasileiro, o que demanda que a análise relativa às possíveis alterações no sistema eleitoral seja realizada de acordo com o contexto brasileiro.

Desse modo, é importante analisar como essas alterações legislativas promovidas nos últimos anos influenciam os resultados das eleições, para que se possa demonstrar os impactos causados por tais alterações a partir da comparação dos resultados das eleições não só com as eleições anteriormente às mudanças, mas também sejam comparadas com as expectativas apresentadas quando da implementação das alterações legislativas.

Nesse sentido, para Eneida Desiree Salgado, propostas de alteração legislativa, aprovadas ou em debate, buscam fortalecer os grandes partidos ou dirigentes partidários, com o objetivo de modificar somente “o que for necessário para manter as mesmas forças políticas no poder” (SALGADO, 2018, p. 78).

A partir disso, será realizada uma análise empírica dos dados das eleições realizadas antes e depois de alterações divulgadas como “reformas políticas” ou apresentadas com expectativa de realização de mudanças no sistema eleitoral, para fins de comparação dos

---

<sup>20</sup> Ferreira, Gabriel Amaral Rocha. **A introdução da cláusula de barreira no sistema proporcional brasileiro: análise do contexto e dos impactos da alteração legislativa** — 2020. Orientador: Adamo Dias Alves. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, p. 97.

dados sob as diferentes regras, com o objetivo de verificar se foi realizada efetivamente uma reforma no funcionamento do sistema político.

Nesse ponto, é importante esclarecer que sistema político não deve ser compreendido como simplesmente “a maneira pela qual um governo se organiza para comandar uma nação”<sup>21</sup>. Sistema político aqui também não é pensado a partir de Niklas Luhmann (1996), para o qual o sistema político opera a partir do código poder/não-poder.

O sistema político vai englobar todas as características políticas (inclusive as sociais) do contexto em que se insere, deve considerar as peculiaridades sociais dos cidadãos, as regras para acesso aos cargos por meio das eleições e a relação de representação que se estabelece entre representante e representados.

Com base nessa compreensão, é importante resgatar que, conforme Nohlen, não existe uma margem muito grande de reforma política. Isso porque as opções de reforma são limitadas pelo princípio de representação dominante e sua persistência histórica. Principalmente por isso é que se torna sempre necessário examinar o contexto histórico e social dos países e dos argumentos relativos às reformas, isto é, a necessidade de avaliação do contexto histórico-político do país (NOHLEN, 2008, p. 36).

Nessa linha, ao analisar um “mapa internacional de reformas”, Nohlen (2008, p. 31) aponta que as reformas que implicaram mudanças fundamentais no sistema eleitoral ocorreram “há uns 50 anos”, de modo que, desde então, o que se promove são alterações sobre o “grau de proporcionalidade”, forma de distribuição das circunscrições, alteração na fórmula de quota eleitoral, entre outras, sem que houvesse muitas “alterações fundamentais do sistema eleitoral”.

Sobre a ampla discussão do tema das reformas políticas, Maria D’Alva Gil Kinzo (2003, p. 11) entende que com a redemocratização (pós-ditadura militar de 1964-1985), o tema da reforma política se tornou um dos mais recorrentes no debate político. Contudo, naquele contexto, discutir ou propor uma reforma política significou

desfazer-se das amarras sob as quais as eleições e a atividade político-parlamentar tinham lugar durante o regime militar – o que resultou efetivamente no estabelecimento da liberdade de organização partidária, na ampliação do direito de voto, no restabelecimento de eleições diretas para todos os cargos eletivos e no restabelecimento das prerrogativas do Congresso Nacional.

---

<sup>21</sup> CUSTÓDIO, L. S.; AMORIM, Regina C. Moreira . Sistema Político. In: Carmem Lucia Freitas de Castro; Cyntia Rúbia Braga Gontijo; Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto. (Org.). **Dicionário De Políticas Públicas**. 1ed.Barbacena: Editora Da Universidade Do Estado De Minas Gerais, 2015, V. 2, p. 396.

Kinzo (2003, p. 18), entende as possibilidades de modificação do sistema eleitoral seriam modificações relativas ao sistema de representação proporcional à adoção do modelo alemão de sistema eleitoral.

Apesar de parecer ser divergente da defesa de Nohlen da inexistência de muita margem para reforma, percebe-se que as possibilidades apontadas por Kinzo referem-se ao *princípio de representação* proporcional ou majoritário, que é um dos pontos centrais dos sistemas eleitorais, ou à *redefinição de circunscrições eleitorais* (mencionando o modelo misto alemão).

Sobre esse debate relativo à implementação do modelo misto alemão no contexto brasileiro, Eric Nogueira Andrade (2019) analisa a partir de possibilidades de alterações a respeito do funcionamento do sistema brasileiro, no que se refere à introdução de lista fechada, a um sistema misto ou ao “distritão”, como é rara a participação dos cidadãos nas reformas eleitorais, comparando o contexto brasileiro com o alemão.

Ao comparar o Brasil com a Alemanha, Andrade aponta a existência de diferenças como a ocorrência de reformas mais radicais na Alemanha, logo no início de seu sistema eleitoral, enquanto no Brasil o processo de reforma, segundo sua pesquisa, “foi muito bem distribuído ao longo das Legislaturas” (ANDRADE, 2019, p. 235).

Além disso, importante relembrarmos as diferenças sociais, históricas e geográficas entre os países, o que inviabiliza a tentativa de importação do modelo alemão para o contexto brasileiro. A tentativa de inserir à força um sistema eleitoral cujo contexto apresenta diversas peculiaridades é inadequado, além de atentar contra as próprias características sociais, culturais e históricas do Brasil.

Kinzo (2003, p. 19-20) reconhece, no que se refere à eventual introdução do modelo alemão no contexto brasileiro, além do caráter controverso das propostas/discussões de reforma política, a dificuldade de sua implementação em razão da necessidade de o redesenho das circunscrições eleitorais para a criação de distritos uninominais, o que redefine o âmbito da disputa política sem a possibilidade de previsão dos efeitos de tal modificação.

Nesse sentido da ausência de alterações fundamentais no sistema eleitoral, no contexto brasileiro, Kinzo, aponta que esse “arcabouço político-institucional”, do modo que temos atualmente, nunca teve sua essência alterada, desde sua emergência na década de 1930 (2003, p. 12).

Compreende-se, com Nohlen, que a introdução de um “novo sistema eleitoral” em um país, ou seja, uma reforma do sistema, caso ocorra, deve respeitar o contexto do país e que tal mudança seja resultado dos conflitos e consensos produzidos em um eventual processo de

elaboração e aprovação do novo sistema eleitoral, sem que seja feita “*uma transferência do sistema eleitoral de um país a outro*”, ou até mesmo de elementos de sistemas eleitorais de outros países, ideia esta que deve ser considerada equivocada (NOHLEN, 2008, p.116).

Nohlen (2012, p. 106-110) defende, inclusive, que devem ser observados quatro requisitos estratégicos para implementar o debate político sobre reformas políticas: 1) realização de um bom diagnóstico feito de maneira integral do sistema vigente e a compreensão de seus elementos e fatores; 2) delimitação objetiva dos objetivos da reforma política; 3) escolha adequada dos mecanismos a serem utilizados para alterar os efeitos que se buscam alterar; 4) e análise de alternativas técnicas pensadas a partir das condições sociopolíticas do país.

Dessa forma, parte-se da ideia de que a implementação de mudanças no sistema eleitoral (tanto as alterações pontuais como as possíveis reformas políticas) exige uma investigação empírica sobre os impactos que as alterações causariam e uma análise adequada sobre o funcionamento do sistema e sua dimensão sociológica e política.

Nesse sentido, das tentativas de alteração no sistema eleitoral brasileiro, percebe-se a ausência de diálogos aprofundados e de estudos qualificados sobre as características do contexto brasileiro, na medida em que se busca debater a implementação de alterações legislativas no contexto político-eleitoral brasileiro de maneira apartada da sociedade, cujo debate tende a se limitar apenas na esfera política, sem a devida criação de uma rede de comunicação entre a sociedade política e a sociedade civil.

Não somente se exige uma investigação empírica sobre os impactos (e possíveis impactos) das alterações legislativas a serem promovidas, mas também, e principalmente, que estas alterações se comprometam com o paradigma do Estado Democrático de Direito, de modo que as alterações visem “implementar as condições para a participação política de todos e não só de uma maioria” e em respeito aos direitos fundamentais, porquanto constitutivos da própria democracia, de modo que, para que se realizem as reformas, que as alterações legislativas tragam impactos significativos não só nas regras, mas principalmente resultados das eleições, de modo a garantir a inclusão de excluídos nos resultados eleitorais e em busca da efetivação da relação interna entre Direito e Democracia (CATTONI DE OLIVEIRA; ALVES, 2011, p. 29).

Deve-se ressaltar a importância dos enfoques empíricos no campo de investigação dos sistemas eleitorais, de modo que um enfoque puramente teórico, normativo e/ou axiomático já estaria esgotado, pois não é de “se esperar novas ou melhores respostas que as que já foram levadas a cabo dos debates clássicos” (NOHLEN, 2008, p. 82).

A defesa de Nohlen no sentido de que se dê um enfoque empírico às pesquisas no campo dos sistemas eleitorais, tem base na constatação de que, apenas com base observação aprofundada da realidade, que se faz por meio da análise dos dados, é que se pode pensar em proposições com objetivo de melhorias no sistema eleitoral.

A ideia de uma investigação empírica no âmbito do Direito Político relaciona-se à possibilidade de uma nova contribuição para uma área de estudo cuja teoria encontra-se, com Nohlen, debatida à exaustão.

Luciano Oliveira compartilha de sua experiência enquanto professor de Sociologia Jurídica e como avaliador de pesquisas de mestrado e doutorado na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Para Oliveira (2003, p. 22), a realização de pesquisas empíricas não só fornece critérios adequados para a pesquisa, como também possibilita a delimitação de um “objeto de pesquisa factível”, escapando-se de discussões abstratas.

Isso porque, para Oliveira (2003, p.23), quando o pesquisador se propõe a utilizar-se de pesquisas empíricas o que deve guiá-lo (em termos empíricos) é o que o pesquisador, “enquanto jurista, pode dar como contribuição para o equacionamento do problema”.

Nesse sentido, a análise não só do contexto brasileiro, mas também dos dados relativos às tentativas de “reforma política” permitirão compreender como é, na realidade, o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.

Para Eneida Desiree Salgado (2018, p. 7), a discussão da reforma política refere-se à busca por atender a um clamor por mudanças nas regras do jogo eleitoral, a qual surge com base em um descontentamento com as normas constitucionais e legais sobre os elementos (direitos políticos, sistema eleitoral, sistema partidário, propaganda política) que influenciam no funcionamento das instituições representativas no contexto do sistema político.

Em outras palavras, a "reforma política", conforme Eneida Desiree Salgado, é o meio de transformação das regras do jogo eleitoral, que são as regras que dispõem sobre o funcionamento, os elementos e a própria estrutura do sistema eleitoral.

Nessa linha, Kinzo (2003, p. 11) compreende que a discussão sobre a reforma política está ligada à “repactuação do arcabouço institucional em que se assentaria o sistema político brasileiro legitimado pela Assembleia Nacional Constituinte, traduzindo-se no conjunto de regras da ordem política estabelecido pela Constituição de 1988”.

Em abordagens acadêmicas recentes, a temática da reforma política no Brasil aborda uma amplitude de questões que, com base em perspectivas e pressupostos distintos,

apresentam soluções e análises para o contexto brasileiro, a partir de análises puramente teóricas simulações ou até mesmo de coleta de dados.

Um desses pontos é a modificação relativa à questão geográfica no que se refere à representatividade política, como trabalhado por Patrick Silva, Andreza Davidian, Andréa Freitas e José Donizete Cazzolato (2015, p. 18), em artigo publicado na revista “Opinião Pública”, da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. O artigo analisa, a partir da realização de simulações e previsões, a possibilidade de diminuição da magnitude dos distritos e como isso poderia resultar na diminuição e fortalecimento dos partidos.

A questão proposta pelo artigo é analisar os efeitos de mudanças dos distritos eleitorais, no contexto da discussão sobre os impactos do sistema eleitoral no sistema político, em razão das críticas à representação proporcional, à existência de coligações e às características próprias do contexto brasileiro.

Para analisar os possíveis efeitos das alterações os autores foram “além da indagação” sobre os impactos que as alterações poderiam trazer ao contexto brasileiro, simulando o resultado de eleições nos estados de São Paulo e Pernambuco, por meio da criação de distritos menores (com magnitudes de 3 a 8) (SILVA; DAVIDIAN; FREITAS; CAZZOLATO, 2015, p. 2).

Os resultados da simulação realizada para o Estado de São Paulo, por exemplo, para as eleições de 2010, indica que as maiores coligações (que envolvia os partidos que polarizavam as eleições presidenciais – PT e PSDB), em uma primeira análise, seriam beneficiadas pela alteração (o que por si só já seria problemático por inviabilizar o acesso ao Poder por partidos pequenos), em detrimento de partidos como PV (passou de 5 vagas para 1 na simulação); PP (passou de 4 vagas para 0 na simulação); PDT (passou de 3 vagas para 0 na simulação); PTB e a coligação PSC/PHS (passaram de 2 para 0 vagas na simulação); PSOL e PMDB (passaram de 1 para 0 vaga na simulação) (SILVA; DAVIDIAN; FREITAS; CAZZOLATO, 2015, p. 10).

Contudo, tal tipo de simulação desconsidera um fator importante do sistema eleitoral brasileiro que é o fato de que há um caráter personalista do voto do eleitor, na medida em que a competição é focada no candidato e não na região ou no partido necessariamente.

Havendo a alteração para delimitação de circunscrições regionais específicas, os candidatos terão de optar por qual circunscrição devem participar, o que limite a opção de voto do eleitor, voto este que será possível apenas para candidatos inscritos na sua circunscrição. O que se pretende com a análise do referido artigo é indicar que, não ocasionalmente, são tentadas análises do sistema eleitoral brasileiro sem a devida

compreensão de todas as nuances do contexto. A simulação que só se realiza a partir de elementos objetivos e desconsidera elementos subjetivos (que são centrais nas eleições para cargos de representação proporcional – tais como a afinidade entre eleitor e candidato em razão das características pessoais dos candidatos) é insuficiente para indicar qualquer cenário a respeito de previsões sobre o comportamento do eleitor.

Marcio Cunha Carlomagno (2020), em tese defendida em janeiro de 2021 na Universidade Federal do Paraná, utiliza de investigação empírica a respeito do exercício de mandatos, discute a ideia de reforma política a partir da temática das renovações dos mandatos legislativos, sem abranger outros aspectos relevantes do sistema político brasileiro.

A hipótese de Carlomagno (2020) era a de que limitar a quantidade de mandatos legislativos que um indivíduo pode exercer mostra-se inadequada ao contexto brasileiro, tendo em vista que os próprios eleitores realizam a renovação política por meio do voto, o que foi confirmado por meio da análise de dados das eleições realizadas entre 1998 e 2020.

Apesar de tratar de reforma política e de buscar a análise de dados empíricos para comprovação da hipótese proposta por Carlomagno (2020), o que se assemelha ao caminho a ser trilhado no presente trabalho, a tese de Carlomagno é recortada especificamente para a questão relativa à renovação política, no sentido da hipótese que foi proposta.

A partir da análise de dados, Carlomagno (2020) pode comprovar que no Brasil já existe uma alta taxa de renovação política, no âmbito do Poder Legislativo, tanto para os cargos de deputado federal, de deputado estadual e de vereador.

A relevância da pesquisa é no sentido de que tal mudança (limitar a quantidade de mandatos legislativos) não é necessária para o contexto brasileiro, afirmação que se fez a partir da coleta de dados que demonstram a existência de uma renovação política no Poder Legislativo.

Mesmo que não seja proposta uma solução para todos os problemas do sistema eleitoral brasileiro, a indicação que determinados pontos não exigem alteração legislativa urgente ou até mesmo não necessitam de qualquer modificação legislativa (por já serem corrigidos naturalmente) contribui significativamente para o debate ao reduzir os pontos de atenção.

Ocorre que essa busca por reformas políticas não é exclusiva do contexto brasileiro, e é percebida, de um modo geral, no contexto latino-americano, como analisado por Carlos Ranulfo Melo, no texto “Reforma Política em Perspectiva Comparada na América do Sul”, na obra coletiva “Reforma política no Brasil” (2006), organizada por Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia.

Para Melo (2006), que analisa seis casos de alterações legislativas na América do Sul, que são os casos da Argentina, Bolívia, Chile, Uruguai e Venezuela, além do Brasil, “reformas eleitorais costumam ser fenômenos complexos” (MELO, 2006, p. 58). Para cada país analisado, são indicados os “atores responsáveis pela condução das reformas, o tipo de constrangimento – institucional e/ou social – sob o qual atuavam, e analisados os resultados”.

No caso argentino (1994), por exemplo, passou-se a permitir a reeleição, com a redução do mandato presidencial de seis para quatro anos e o presidente passou a ser eleito de forma direta e em sistema de dois turnos (“desde que o primeiro colocado não obtenha pelo menos 45% dos votos válidos, ou um mínimo de 40%, acrescido de uma vantagem de pelo menos 10% sobre o segundo colocado”) (MELO, 2006, p. 49).

Para o Senado argentino, cada província passou a contar com três senadores eleitos diretamente e com mandatos de seis anos; as duas primeiras vagas são do partido que obtém a maioria dos votos e a terceira vaga é para a “primeira minoria”; a renovação dos representantes passou a ser a cada dois anos (para um terço das províncias). Antes, eram eleitos dois senadores por província para mandatos de nove anos, por meio de eleição indireta (MELO, 2006, p. 49).

No Uruguai (1996), além da alteração do calendário eleitoral, para que as eleições municipais fossem realizadas seis meses após a presidencial e da obrigatoriedade de realização de eleições internas para a escolha dos candidatos presidenciais (“realizadas simultaneamente em todos os partidos no último domingo do mês de abril anterior às eleições gerais”); também foi adotada a regra de dois turnos para a eleição presidencial. Além disso, foi estabelecido que o partido poderia apresentar apenas uma candidatura para presidência da República (anteriormente, as “facções partidárias” poderiam lançar candidaturas próprias para o cargo e seria vitorioso o partido cujo somatório fosse majoritário, sendo eleito o presidente o candidato mais votado no interior deste partido) (MELO, 2006, p. 49).

Na Bolívia (1994), o mandato presidencial foi ampliado de quatro para cinco anos; determinação de que o segundo turno (para presidência da República) que ocorre quando não há candidato que alcança a maioria absoluta dos votos, fosse realizado entre os dois primeiros colocados (e não entre os três primeiros); foi introduzido um sistema eleitoral misto em substituição à representação proporcional de lista fechada; e foi estabelecida uma cláusula nacional de barreira de 3% nas eleições para a Câmara dos Deputados (MELO, 2006, p. 54).

No caso do Chile, por exemplo, mesmo sendo, para Melo “o caso de maior estabilidade institucional” dentre os países analisados, as alterações ocorridas após a ditadura de Pinochet, foram apenas para aumentar o número de senadores eleitos e para diminuir a

duração do mandato presidencial de oito para seis anos e posteriormente de seis para quatro anos; além disso, posteriormente foram extintas as vagas reservadas aos senadores designados ou vitalícios (senadores vitalícios eram os ex-presidentes a partir do General Pinochet) (MELO, 2006, p. 58).

Para Melo (2006, p. 61) a ocorrência de uma reforma política exige diversos fatores para sua concretização, de modo que “um processo de reforma política, sua direção e seus resultados, depende de como se combinam pressões sociais e constituição de maiorias legislativas”. Nesse sentido, é necessário ressaltar a imprescindibilidade da participação social nos processos de reforma política (inclusive de alterações legislativas pontuais na legislação eleitoral), na medida em que apenas por meio do exercício da autonomia pública os cidadãos serão incluídos no processo de reforma política, entendendo-se como co-legisladores das normas das quais também são destinatários.

*Diante disso, o conceito de reforma política que aqui se adota é o de que a reforma política é uma alteração ampla, substancial e significativa no sistema eleitoral brasileiro, causando impactos tanto nos princípios de representação e nas regras do jogo eleitoral quanto na forma de manifestação da vontade dos eleitores, o que representa uma mudança relevante não só a partir da perspectiva dos atores (representantes e representados), mas também das instituições e de sua composição.*

Nesse sentido, com Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Adamo Dias Alves (2011, p. 15), defendemos que qualquer reforma “mais ampla do sistema político brasileiro” que se refira à “reorganização das instituições políticas, à tentativa de mudança do comportamento político e à reforma da interação política deve ser pensada sob a relação existente entre Direito e Democracia no Estado Democrático de Direito”.

Importante lembrar, nesse aspecto, que democracia hoje é *Democracia Constitucional* (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 2). Assim, o princípio da Democracia Constitucional “implica hoje a realização na história, enquanto processo de permanente aprendizado social, do projeto constitucional do Estado Democrático de Direito, fundado na relação interna entre autonomia pública e autonomia privada”, na qual a soberania popular (reflexiva e processualizada) “ao mesmo tempo constitui e é constituída por direitos fundamentais principiologicamente considerados (Habermas) e, portanto, abertos à interpretação construtiva e ao desenvolvimento político-legislativo (Dworkin)” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 2).

Com isso, para Cattoni de Oliveira (2016, p. 2-3), o princípio da Democracia Constitucional se garante:

a) pelo reconhecimento do direito fundamental de dizer não; pelo respeito aos direitos políticos das minorias como parte da dinâmica democrática; b) por meio das diversas formas de participação e de sufrágio, do direito de associação, do direito de assembleia e de reunião pacíficas, do direito à livre filiação partidária e sindical, assim como do direito de representação política dos vários pontos de vista políticos presentes na sociedade, nos processos legislativos de produção das leis e das demais decisões jurídico-políticas, no âmbito da Administração Pública e mesmo do Poder Judiciário; c) pelo devido processo eleitoral e pelos mecanismos participativos e representativos de fiscalização do governo, inclusive de acordo com os específicos termos de cada sistema de governo, presidencialista, parlamentarista ou de diretório, etc.; d) pelo controle de constitucionalidade e de legalidade das decisões jurídico-políticas; e) por meio de direitos processuais de participação nas diversas deliberações coletivas e sociais; f) pelo reconhecimento das identidades individuais, coletivas, sociais e culturais; g) por ações afirmativas e por programas sociais que visam à inclusão social, econômica e cultural.

Não somente isso, o Estado Democrático de Direito deve combater todas as formas de violência física e/ou psicológica, social, econômica; de intolerância; de terrorismo; de preconceito e de discriminação de qualquer espécie, como forma de garantia da democracia constitucional e dos direitos fundamentais que constituem o princípio democrático (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 3).

Sempre partindo dessa premissa de se pensar as reformas políticas a partir da relação existente entre Direito e Democracia em uma Democracia Constitucional, deve-se levar em consideração que o êxito de uma reforma depende de uma análise bem feita da situação, das necessidades que buscam satisfazer e dos problemas que necessitam de solução (NOHLEN, 2008).

Kinzo (2003, p. 21) já advertia que as mudanças na legislação política-eleitoral “se assentam na incerteza quanto ao efetivo impacto que tais reformas teriam no sentido de produzir os efeitos esperados por seus defensores”.

Com isso, é impensável que haja êxito (compreendido aqui no sentido do aperfeiçoamento do sistema eleitoral, da representação política e do funcionamento do sistema) em alterações legislativas que são realizadas sem a devida comunicação entre a sociedade política e a sociedade civil.

Nesse sentido, havendo esse afastamento entre sociedade civil e política, por meio do desrespeito à autonomia pública dos cidadãos, estes não se enxergarão como co-legisladores das respectivas normas a serem produzidas o que resulta na ausência de legitimidade das referidas normas, na medida em que os destinatários passam a ser apenas destinatários, sem a devida compreensão do processo normativo e de suas razões de ser, em razão da ausência de

participação política dos cidadãos. Tal situação implica na realização de discussões apenas no parlamento, sem a devida participação social.

Kinzo (2003, p. 21) já havia se manifestado sobre este fato, qual seja, a discussão ser realizada apenas por atores políticos, indicando que o problema reside no fato de que “a mudança das regras do jogo somente ocorre se aqueles que as fazem e que sofrem seu impacto – neste caso os próprios políticos - acharem que a situação seguinte (pós-reforma) lhe trará mais benefícios do que prejuízos”.

Contudo, é exatamente pelo fato de apenas os atores políticos (compreendidos aqui como os representantes eleitos) e não toda a sociedade civil participarem das discussões a respeito das mudanças que as alterações tendem a apresentar problemas de legitimidade.

Isso porque enquanto as tentativas de reforma forem levadas a cabo a partir de debates realizados apenas nos contextos parlamentares, sem a devida abertura para o diálogo com a academia e com os cidadãos, as alterações promovidas tendem a não observar a premissa básica de respeito à relação entre Direito e Democracia no contexto de um Estado Democrático de Direito, afastando-se dos objetivos constitucionais de liberdade e de autonomia política, principalmente pelo fato de que a “democracia envolve conflito, questionamento e diálogo” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 3).

Isso resulta em uma frustração diante do texto das “reformas”. Tal frustração deve ser compreendida sob a perspectiva do aumento da representatividade, da inclusão e do paradigma da democracia constitucional que se exige no contexto brasileiro.

Com isso, as frustrações se dão principalmente diante do texto das “reformas”, na medida em que os textos das normas que pretendem promover alterações significativas no sistema eleitoral, na realidade, não garantem a profundidade nas reformas sob a perspectiva do eixo principal de um sistema político democrático, que deve ser o de inclusão e de participação, de modo que as alterações promovidas ao longo dos últimos anos têm caminhado no sentido de garantir maiores oportunidades aos partidos maiores (que obtêm maiores votações), em razão das sucessivas alterações nas formas de cálculo do sistema de sobras eleitorais e na introdução de cláusulas de barreira que inviabilizam a competição por parte de partidos políticos menores (que obtêm menores votações).

Nesse sentido, os *textos* não garantem as melhorias anunciadas, já que buscam dar maior segurança ao sistema, sob o argumento da redução da complexidade ou da em detrimento da garantia de mais democracia, mais participação e mais inclusão, frustrando-se, então, as expectativas construídas a partir das discussões políticas anteriores dos textos publicados.

Mas deve-se considerar que as frustrações também se dão diante do *contexto* das “reformas”, principalmente no que se refere à geração dessas expectativas de melhorias no sistema (melhorias compreendidas sob o paradigma da democracia constitucional) tendo em vista que não viabilizam as inclusões políticas e sociais necessárias.

Ao alterar as formas de cálculo de sobras, para garantir uma votação mínima dos partidos políticos para acessarem vagas no Poder Legislativo, as expectativas de melhoria do sistema, de mais inclusão e de mais democracia se frustram, como vão comprovar os dados.

Dessa forma, as tentativas de reformas promovidas ao longo dos últimos anos têm sido frustradas tanto na perspectiva dos seus textos, quanto na perspectiva dos contextos de expectativa gerados a partir das discussões e debates políticos promovidos em torno dos textos.

## 3.2 REFORMA POLÍTICA E A NECESSIDADE DE INCLUSÃO DOS EXCLUÍDOS – REPRESENTATIVIDADE SOB AS PERSPECTIVAS DE GÊNERO, RAÇA E CLASSE

### 3.2.1 As tentativas de inclusão de excluídos no processo político brasileiro e a realidade

As mudanças políticas devem sempre garantir que “todos os excluídos” dos processos político-participativos ao longo da história sejam efetivamente representados e representantes”. Isso porque qualquer reforma política que se faça deve se comprometer com uma representação política consensual da pluralidade dos projetos de vida e não uma representação majoritária e um sistema de governo em que as manifestações do poder sejam concentradas, limitadas, fechadas à participação ampla da sociedade e à defesa dos interesses do povo (CATTONI DE OLIVEIRA; ALVES, 2011, p. 21).

Nesse sentido, “toda reforma política deve ser pensada no sentido da efetivação da relação interna entre Direito e Democracia, para se superarem, mais e mais, os resquícios da ordem autoritária anterior”, na medida em que as reformas das estruturas políticas devem se comprometer com um “modelo democrático, orientado por uma participação de todos os grupos e construtor de um consenso necessário à deliberação política justa com suas maiorias e minorias dinamicamente consideradas”, para não reforçar “a tradição e a forma autocrática e autoritária de bonapartismo, bastante conhecida pela cultura política *populista* latino-americana” (CATTONI DE OLIVEIRA; ALVES, 2011, p. 29).

Como analisado por Cattoni e Alves (2011, p. 14), “a história constitucional brasileira é marcada por intenso processo de centralização de poder nas mãos de poucos – geralmente

detentores do poder econômico e militar – e por um processo de exclusão da participação política do povo brasileiro”.

É a respeito dessa marca na história (e da atual realidade) constitucional brasileira que Roberta Maia Gresta (2017), inclusive, já havia alertado para a tentativa de implementação de mudanças estruturais no sistema eleitoral brasileiro, qual seja, de introdução de um sistema majoritário para os cargos do Poder Legislativo, “à luz de velas”, *modus operandi* utilizado na votação da Proposta de Emenda à Constituição – PEC n.º 9/2023 (popularmente chamada de “PEC da Anistia”<sup>2223</sup>). Tal forma de atuar desnuda a exclusão intencional de destinatários da norma.

Para Miracy Barbosa de Sousa Gustin (2017, p. 411-412) tanto o processo de internacionalização das relações quanto os padrões tecnológicos e econômicos predominantes geraram exclusões diversas de comunidades<sup>24</sup>. Comunidades, para Miracy Gustin, são “grupos sociais que se estruturam em torno de certos interesses recíprocos e que promovem um sentimento de solidariedade capaz de permitir um surgimento de uma coesão interna com um potencial transformador em determinadas ocasiões”.

O “processo de internacionalização das relações”, entendido por Miracy Gustin como “uma sucessão de mudanças que geraram exclusões diversas” levou à “exclusão de grandes regiões geográficas e de nações, até a constituição de grandes aglomerados de favelamento urbano e a exclusão de grupos sociais com interesses específicos ou comunidades. Já “os padrões tecnológicos e econômicos predominantes” levaram inúmeros grupos sociais ao desemprego e subemprego, ao isolamento nas cidades e no campo e a todo tipo de exclusão e de exploração (GUSTIN, 2017, p. 411-412).

A partir dessa análise do contexto social, Miracy Gustin busca conceituar a justiça política como “autêntica pedagogia de vivências em locais de exclusão e de risco social” e defender a “necessidade de se repensar uma teoria da justiça extraindo-a do campo da moral para a esfera da política”. Com isso, para Miracy Gustin (2017, p. 414) a justiça política é compreendida como “algumas formas inovadoras de conexão conceitual entre cidadania/necessidade/reconhecimento”.

---

<sup>22</sup> O site do Senado Federal assim chama a referida PEC, conforme publicado em seu website. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/07/17/senado-deve-votar-pec-da-anistia-em-agosto>. Acesso em 19 ago. 2024.

<sup>23</sup> Ao longo dos últimos meses a então chamada “PEC da Anistia” deixou de ser chamada assim, uma vez que o termo “anistia” passou a ser associado aos projetos/propostas de alteração legislativa relativos à tentativa de golpe do dia 08 de janeiro de 2023, no sendo de anistiar os golpistas.

<sup>24</sup> (GUSTIN, 2017, p. 411)

A “necessidade”, como “núcleo mediador entre cidadania e reconhecimento”, é concebida a partir da noção de “dano que se relaciona à ideia de necessidade quer como frustração ou como indicador negativo de desenvolvimento ou de bem-estar”, pois “a realização, ou a não-realização das necessidades, poderá afetar, positiva ou negativamente, a plenitude da pessoa ou das coletividades humanas” (GUSTIN, 2017, p. 414). O “dano”, por sua vez, é entendido como “tudo aquilo que interfere, de forma direta ou indireta, no plano de vida da pessoa ou do grupo em relação às suas atividades essenciais, inviabilizando-as ou tornando-as insuficientes” (GUSTIN, 2017, p. 414-415).

A emancipação humana, nessa perspectiva, pode ser medida a partir de um “cálculo do grau de satisfação de necessidades” dos indivíduos, devendo ser garantido aos indivíduos e coletividades “oportunidades que lhes permitam adquirir capacidades efetivas de minimização dessas privações ou sofrimentos graves e, assim, ampliar a potencialidade criativa de cada um”. Para isso ocorra, a pré-condição indispensável é a “superação das necessidades humanas pela realização dos pressupostos da cidadania como um dos eixos da justiça política” (GUSTIN, 2017, p. 415).

Para a garantia do “reconhecimento” enquanto eixo da justiça política, Miracy Gustin (2017, p. 416) explica que “o reconhecimento não poderá subsistir sem a atribuição de cidadania às pessoas e a satisfação das necessidades de todas as coletividades, conforme ditames culturais e demandas”.

O “reconhecimento”, em Miracy Gustin, é trabalhado a partir da conexão do eixo com o paradigma que apresenta de justiça política, com base em autores como Charles Taylor (“*Politics of Recognition*”), segundo o qual o reconhecimento é uma necessidade humana vital e que necessita ser superada, em conexão com os demais eixos (necessidade humana e cidadania) e por meio do qual se reivindica não apenas o universalismo da igualdade entre todos os cidadãos, mas que todas as pessoas sejam reconhecidas pelas suas identidades únicas e da singularidade de cada indivíduo; e da interlocução entre Nancy Fraser, e sua crítica à visão economicista ou culturalista de reconhecimento, a qual enxerga o reconhecimento não como categoria científica, mas como questão de justiça, que envolve tanto redistribuição como reconhecimento, em razão da correlação entre a desigualdade de classe e a hierarquia de status, segundo apresentado por Miracy Gustin, e Axel Honneth e a defesa, de acordo com a perspectiva de Miracy Gustin, de que o reconhecimento entre parceiros ou indivíduos sociais é “condição precípua para o desenvolvimento de uma identidade indispensável para a participação na esfera pública” e que “existe sempre uma concepção de boa vida fundada em critérios que impelem as lutas por reconhecimento” (GUSTIN, 2017, p. 418-419).

A partir da construção apresentada, Miracy Gustin (2017, p. 419-420), ao defender que as práticas da justiça política devem buscar articular grupos ou organização da sociedades para otimizar as ações, por meio de processos que possibilitam relações solidárias, propõe que “a justiça política, quando voltada para comunidades fragilizadas pela pobreza e pela exclusão sociocultural deve assumir, como estratégia prioritária, o incentivo à constituição de capital humano e a ação por meio de redes sociais mistas ou, até mesmo, de configuração informal”.

Essa atuação por meio da constituição de redes sociais somada à constituição de capital social e humano podem permitir “uma atuação emancipada e que suponha a transformação de condutas tradicionais que antes possuíam um conteúdo de subalternidade desses grupos ou comunidades”. Isso porque a constituição de redes pode viabilizar o fortalecimento de locais onde a justiça política seja acompanhada da constituição de capital social e humano, por meio da realização de ações diretas (pelas próprias organizações sociais) ou indiretas (por meio da atuação do Estado), a partir de “levantamentos sistemáticos e de intervenções que permitam o fortalecimento das ações no interior das sociedades” (GUSTIN, 2017, p. 420).

Com isso, conclui Miracy Gustin que “a justiça política pode se concretizar com efetividade em comunidades e grupos que a reconheçam com um sentido da conexão permanente entre cidadania/necessidades/reconhecimento e não no sentido anterior de fechamento na esfera apenas estatal” (GUSTIN, 2017, p. 420-421).

Pensando-se na esfera pública e na representação política, mesmo que não seja esta o único fim da inclusão de excluídos no processo político, a partir da perspectiva dos e das representantes eleitos, vemos no nosso contexto político-social uma tentativa de inclusão de mulheres e negros no Poder, a princípio, essencialmente, pelo Poder Judiciário, em atuação de corretiva, por meio da ressignificação e de uma efetivação do exercício da capacidade eleitoral passiva de mulheres e negros, cujo resgate histórico jurídico e político da atuação do Poder Judiciário se faz necessário, especificamente com relação às candidaturas de mulheres e negros.

Foi ajuizada, em outubro de 2016, pela Procuradoria-Geral da República, a ADI n.º 5617, perante o Supremo Tribunal Federal, que buscou a declaração de inconstitucionalidade do artigo 9º, da Lei n.º 13.165/2015 que estabelecia:

Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de

suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Em síntese, o voto do Ministro Relator Edson Fachin, publicado em março de 2018, trouxe as seguintes premissas:

Primeira: As ações afirmativas prestigiam o direito à igualdade.

Segunda: É incompatível com o direito à igualdade a distribuição de recursos públicos orientada apenas pela discriminação em relação ao sexo da pessoa.

Terceira: A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade.

Quarta: A igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados.

Quinta: A participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado, uma vez que a ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres.

Para dar interpretação conforme a Constituição ao artigo 9º, da Lei n.º 13.165/2015, a base constitucional utilizada pelo Ministro Relator foi:

[...] o direito à dignidade (art. 1º, III, da CRFB), o pluralismo político (art. 1º, V, da CRFB), o objetivo de se construir uma sociedade livre, justa e solidária, o direito à igualdade (art. 5º, caput, da CRFB) e a autonomia partidária (art. 17, § 1º, da CRFB); e base convencional (art. 5º, § 2º, da CRFB): o direito à igualdade sem discriminações (art. 2º, 3º, 5º e 7º da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher).

A partir disso, a conclusão do voto pela maioria do Plenário do Supremo Tribunal Federal foi para dar interpretação conforme à Constituição ao artigo 9º, da Lei n.º 13.165/2015, para que a destinação de recursos do Fundo Partidário às candidaturas de mulheres fosse não só equiparada ao patamar mínimo de candidaturas (conforme artigo 10, §3º, da Lei n.º 9.054/1997), mas também para que a destinação dos recursos fosse proporcional à porcentagem de candidaturas de mulheres apresentadas por cada partido.

Com relação à discussão sobre a distribuição de recursos às candidaturas de pessoas negras, o Tribunal Superior Eleitoral, na Consulta n.º 0600306-47.2019.6.00.0000, estabeleceu que:

(i) os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI n.º 5167/DF e do TSE na Consulta n.º 0600252-18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações;

(ii) não é adequado o estabelecimento, pelo TSE, de política de reserva de candidaturas para pessoas negras no patamar de 30%;

(iii) os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

Contudo, as referidas determinações estabelecidas pelo TSE na Consulta n.º 0600306-47.2019.6.00.0000 só seriam aplicáveis a partir de 2022, conforme voto vencedor proferido pelo Ministro Og Fernandes. Interessante pontuar que os três ministros do STF atuando no TSE à época, que eram os ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes, foram vencidos nesse ponto.

Ao discordar do referido posicionamento, o PSOL – Partido Socialismo e Liberdade, em setembro de 2020, ajuizou a ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 738, por meio da qual buscou, essencialmente, a aplicação imediata dos “incentivos às candidaturas de pessoas negras ainda nas eleições de 2020”.

A decisão proferida pelo Ministro Roberto Lewandowski (2020), em sede de liminar, que ainda seria referendada pelo Plenário do STF, determinou “a imediata aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras, nos exatos termos da resposta do TSE à Consulta 600306-47, ainda nas eleições de 2020”.

O Ministro Lewandowski (2020), na fundamentação da decisão, defendeu que as políticas públicas que buscam incentivar a apresentação de candidaturas de pessoas negras “prestam homenagem aos valores constitucionais da cidadania e da dignidade humana” além de encorajar a construção, por todos, de uma “sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, livre de quaisquer formas de discriminação”.

Além disso, foi resgatada a decisão proferida na ADPF 186 que afirmou a constitucionalidade da fixação de cotas raciais para o ingresso de estudantes em universidades públicas, com a fundamentação de que a justiça social “mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade valores culturais diversificados”.

Em lógica semelhante à das cotas raciais em universidades públicas, somente quando brancos e pretos ocuparem os mesmos espaços, principalmente os de poder, é que será possível o reconhecimento das minorias raciais como semelhantes.

A possibilidade de reconhecimento de semelhanças na relação da representatividade política é fundamental para que os excluídos se sintam parte do processo e do contexto político.

A liminar, posteriormente, foi referendada pela maioria do Plenário do Supremo Tribunal Federal, vencido apenas o Ministro Marco Aurélio. Com isso, a determinação foi

para que a partir das eleições de 2020 os partidos políticos deveriam distribuir a verba do Fundo Partidário na exata proporção dos candidatos negros.

Em abril de 2022 foi publicada a PEC nº 117/2022, que adicionou o §8º do artigo 17 da Constituição da República estabelecia, no sentido da decisão do STF na ADI nº 5.617, que do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do Fundo Partidário destinada a campanhas eleitorais, no mínimo 30% (trinta por cento) ou valor proporcional ao número de candidatas deveria ser destinado às candidaturas de mulheres.

Contudo, mesmo tendo sido estabelecidos os parâmetros a serem seguidos pelos partidos políticos relativamente à distribuição de recursos do Fundo Partidário às candidaturas de mulheres e às candidaturas de pessoas negras, a partir da Constituição da República e da interpretação conforme a Constituição dada pelo STF, os dados demonstram que as normas e determinações judiciais são sistematicamente desrespeitadas por partidos políticos nas eleições brasileiras.

### 3.2.1.1 Das violações às tentativas de inclusão de mulheres no sistema político

Com relação aos casos de fraude à cota de gênero, o Tribunal Superior Eleitoral editou, em junho de 2024, a Súmula n.º 73<sup>25</sup>, que estabelece que:

A fraude à cota de gênero, consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir: (1) votação zerada ou inexpressiva; (2) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e (3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros. O reconhecimento do ilícito acarretará: (a) a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; (b) a inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); (c) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral.

Nota-se que se trata de interação entre Poder Judiciário e Poder Legislativo pelo fato de aquele buscar corrigir falhas em razão da ineficiência deste. Isso porque a mera previsão legal, sem a devida implementação da medida e consequente responsabilização dos agentes que violam a norma não é suficiente para garantir que a norma seja aplicada.

---

<sup>25</sup> SÚMULA-TSE n. 73. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-n-73>. Acesso em: 01 abr. 2025.

Com isso, cabe ao Poder Judiciário intervir para resolver as falhas do Poder Legislativo. Contudo, tal intervenção, apesar de necessária para fins de correção dos erros do sistema, não é suficiente para evitar que tais erros continuem a ocorrer.

Isso porque nas eleições municipais de 2024, já com a nova norma em vigor, bem como com a publicação da Súmula n.º 73 do TSE, o Observatório Nacional da Mulher na Política na Câmara dos Deputados (2024)<sup>26</sup> indica que em 772 dos 5.569 municípios a cota de 30% para candidaturas de mulheres não foi respeitada pelos partidos políticos, o que representa a quantia de 14% (quatorze por cento) do total de municípios.

O descumprimento, contudo, não é padronizado no que se refere ao espectro político em que o partido político teoricamente se encaixa, tendo em vista que PSDB (que em 93 municípios não cumpriu a cota), PT (que em 83 municípios não cumpriu a cota) e PL (que em 58 municípios não cumpriu a cota), foram os partidos políticos que descumpriram a cota de gênero em mais municípios em números absolutos.

Tal ponto reforça o fato de que, independentemente do espectro político ou de bandeiras inclusivas e progressistas levantadas por partidos políticos grandes (com grandes votações), as expectativas de comportamentos inclusivos e consoante à lei são frustradas e as bandeiras sacrificadas pelos grandes partidos políticos, o que demonstram mais uma frustração diante do contexto das reformas, na medida em que partidos políticos desrespeitam as normas aplicáveis e que buscam garantir maior participação política a todos os grupos.

Apesar de serem líderes do descumprimento da cota de gênero em números absolutos, os referidos partidos PSDB, PT e PL, em percentual, descumpriram a cota em 4,37%, 2,41% e 1,89% dos municípios em lançaram candidaturas. Tal dado, apesar de refletir o fato de que partidos maiores participam de eleições em um maior número de municípios, não deve ser compreendido apenas a partir da perspectiva percentual, pois os números absolutos (quantidade de municípios em que a cota foi desrespeitada por cada partido) refletem populações e câmaras de vereadores em que o acesso ao Poder Legislativo, por mulheres, foi dificultado ou até mesmo inviabilizado.

Por outro lado, partidos políticos pequenos com bandeiras políticas bem delimitadas e determinadas, tendem a cumprir com suas concepções inclusivas e progressistas, como é o caso de PCB, PSTU e UP, que foram os únicos partidos que cumpriram integralmente a cota de candidaturas femininas em todos os municípios em que registraram candidaturas.

---

<sup>26</sup> Nota técnica nº 6 - Estudo sobre o cumprimento da cota de participação feminina nas Eleições Municipais de 2024 por partidos e federações. Marcus Vinícius Chevitaress Alves, Thamara, Dutra Ribeiro, David Mercado Fautino. <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/nota-tecnica-6>. Acesso em 01 abr. 2025.

Todos os demais partidos desrespeitaram a cota de gênero em pelo menos um município em que lançaram candidaturas.

Não coincidentemente, UP (com 50,77% de candidaturas femininas), PSTU (com 50% de candidaturas femininas) e PCB (com 47,05% de candidaturas femininas), partidos mais à esquerda do espectro político, foram os partidos políticos com maior proporção de participação de mulheres nos municípios em que disputaram eleições.

Inviabilizar o acesso de partidos políticos pequenos e que tendem a ser fiéis às bandeiras e ideologias políticas defendidas, é inviabilizar a possibilidade de inclusão de grupos excluídos.

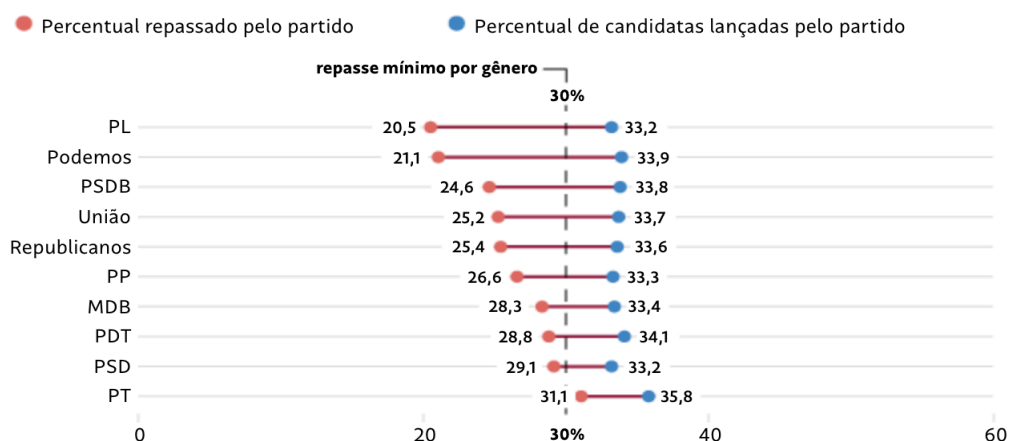
Tais pontos podem refletir estruturas partidárias internas e eleitores mais engajados com a promoção da igualdade de gênero.

As violações não são apenas no que se refere ao registro de candidaturas femininas, mas também com relação ao repasse de verba às candidatas mulheres, que deve ocorrer na exata proporção das candidaturas registradas, de modo que o repasse de verba de todos os partidos políticos nas eleições de 2024 foi abaixo da quantia mínima, referente à proporção das candidaturas de mulheres, conforme análise de dados e levantamento feito pela Folha de São Paulo<sup>2728</sup>:

**Imagem 1**

**Fundo eleitoral distribuído para candidatas mulheres, por partido**

Em %, nas eleições municipais de 2024



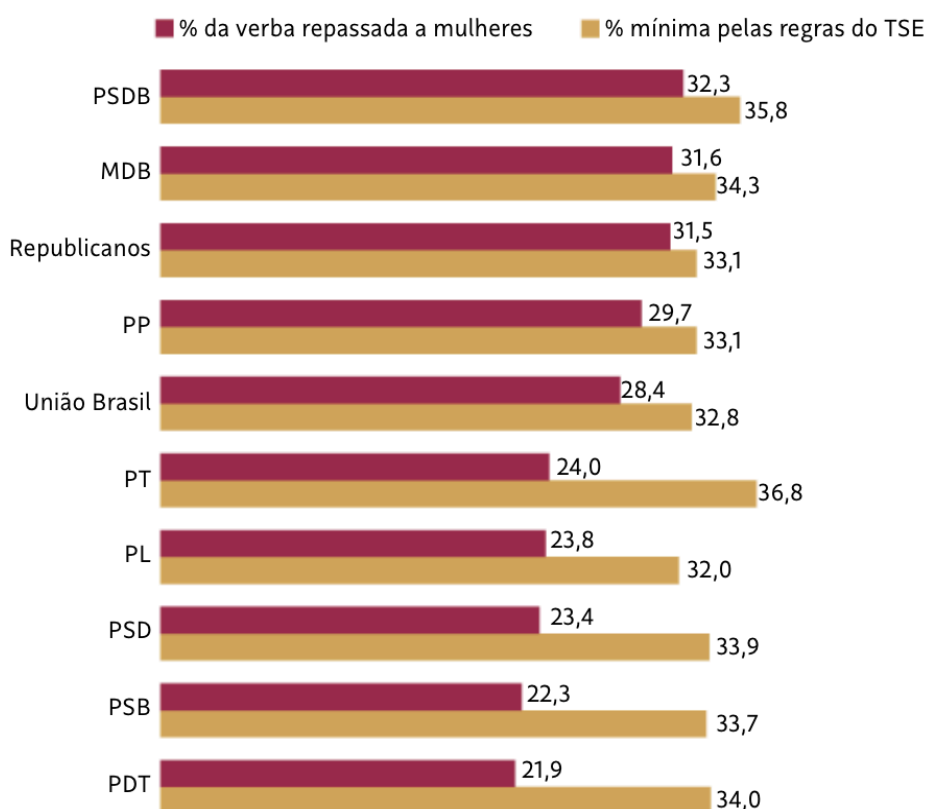
<sup>27</sup> Regra criada pela PEC da Anistia gera impasse sobre cota racial nas eleições. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/12/regra-criada-pela-pec-da-anistia-gera-impasse-sobre-cota-racial-nas-eleicoes.shtml>. Acesso em 01 abr. 2025.

<sup>28</sup> Apesar de tratar-se de fonte secundária de dados, os números foram checados e coincidem com os divulgados pelo TSE em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/arquivos/resumo-candidatos-2024-partido-dados-brutos> e em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/t/seai/sig-prestacao-contas/cruzamento-de-dados-por-recursos-distribuidos-fp1?session=111402005605371>. Acessos em 01 abr. 2025.

Nota-se, portanto, que as violações cometidas pelos partidos políticos inviabilizam não só as candidaturas femininas, na medida em que quase todos os partidos políticos (com exceção dos partidos PSTU, UP e PCB) em ao menos um município não respeitaram a proporção mínima de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas nas eleições municipais de 2024; mas inviabilizam também as chances efetivas de vitórias das candidaturas femininas ao repassarem (todos os partidos políticos) verba em valor menor do que o mínimo estabelecido conforme Resolução do TSE.

No ano de 2022, também foi verificado que todos os maiores partidos políticos violaram a norma eleitoral do repasse mínimo de verbas para candidaturas femininas, conforme levantado pela Folha de São Paulo<sup>29</sup>:

**Imagem 2**



O repasse abaixo do percentual devido impacta direta e significativamente o sucesso das candidaturas, tendo em vista que a influência do poder econômico e o seu papel decisivo

<sup>29</sup>Partidos descumprem cota para mulheres e negros na distribuição do fundo eleitoral. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/09/partidos-descumprem-cota-para-mulheres-e-negros-na-distribuicao-do-fundo-eleitoral.shtml>. Acesso em: 01 abr 2025.

para o sucesso de uma candidatura (FERREIRA, 2018, p. 117) conforme já abordado por Raphael Rodrigues Ferreira.

Não obstante a análise do Raphael Rodrigues Ferreira (2018) tenha sido feita a partir da perspectiva do autofinanciamento de campanha, é inegável o impacto de recursos (principalmente o financeiro) no sucesso da campanha política, tendo em vista a necessidade de promoção e diferenciação dos candidatos que competem entre si.

### 3.2.1.2 Das violações às tentativas de inclusão de pessoas negras no sistema político

Os dados relativos à participação de pessoas negras nas eleições vão no mesmo sentido das violações à norma cometidas pelos partidos políticos com relação à cota de gênero.

A norma eleitoral determina que o percentual de repasse de verba advinda do Fundo Partidário às candidaturas de pessoas negras deve ser na exata proporção das candidaturas de pessoas negras registradas pelos partidos políticos.

Ocorre que, nas eleições de 2024, segundo o levantamento de dados realizado pela Folha de São Paulo, apenas dois partidos cumpriram a cota de distribuição de verba para candidatas negras, que foram o Republicanos e o União, enquanto nenhum partido político destinou verbas da maneira correta para candidatos negros<sup>3031</sup>:

### Imagem 3

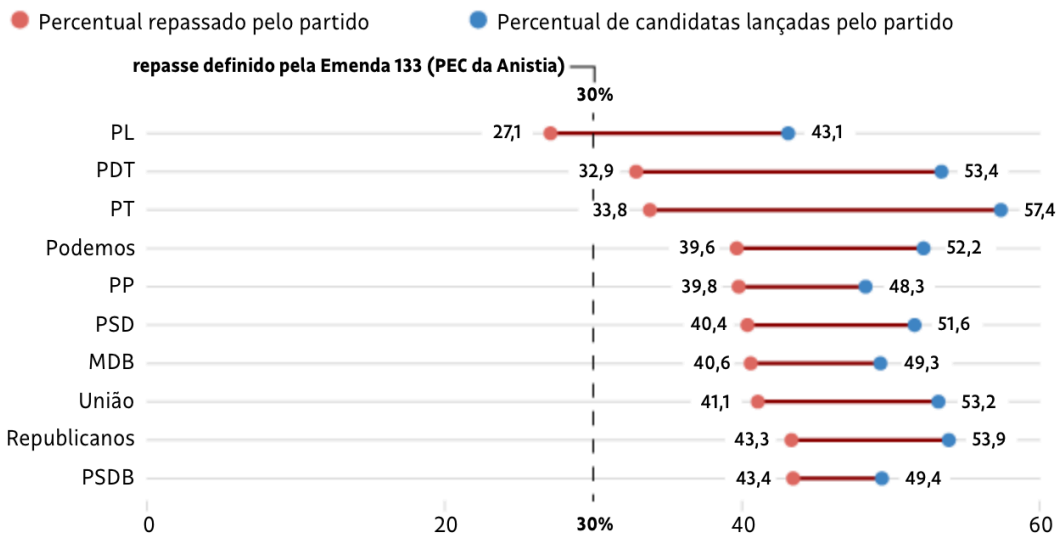
---

<sup>30</sup> Regra criada pela PEC da Anistia gera impasse sobre cota racial nas eleições. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/12/regra-criada-pela-pec-da-anistia-gera-impasse-sobre-cota-racial-nas-eleicoes.shtml>. Acesso em 01 abr. 2025.

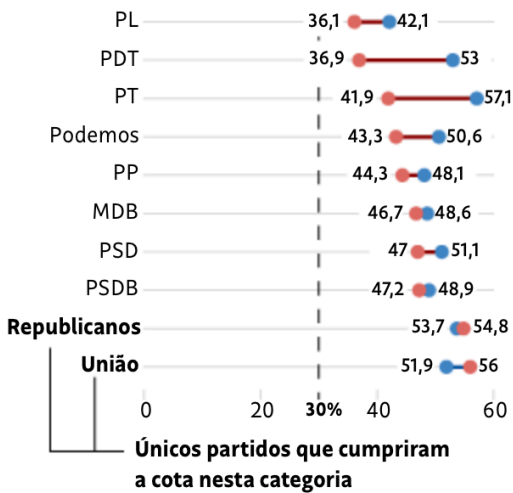
<sup>31</sup> Apesar de tratar-se de fonte secundária de dados, os números foram checados e coincidem com os divulgados pelo TSE em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/arquivos/resumo-candidatos-2024-partido-dados-brutos> e em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/t/seai/sig-prestacao-contas/cruzamento-de-dados-por-recursos-distribuidos-fp1?session=111402005605371>. Acessos em 01 abr. 2025.

## Fundo eleitoral distribuído para candidaturas negras\*, por partido

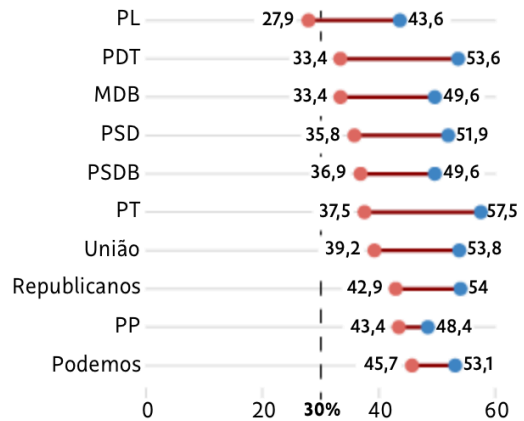
Em %, nas eleições municipais de 2024



### Mulheres negras\*



### Homens negros\*



\*Negros correspondem à soma de pretos e pardos

Fonte: Análise do DeltaFolha com base em dados do TSE (Tribunal Superior Eleitoral)

Alguns casos chamam a atenção. Em primeiro lugar, os partidos PT e PDT apresentaram percentual de repasse abaixo de 20 pontos de diferença entre o valor devido e o valor repassado para candidatos negros, tendo em vista que o repasse do PT foi de 37,5%, enquanto deveria ser de 57,5%; o repasse do PDT foi de 33,4%, enquanto deveria ser de 53,6%.

O PT, com relação às candidatas negras, foi o partido com maior diferença entre o repasse devido (57,1%) e o repasse efetivado (41,9%), seguido também pelo PDT cuja repasse efetivado foi de 36,9%, enquanto o repasse devido seria de 53%.

Dessa forma, não obstante o Poder Judiciário tente corrigir as falhas e lacunas deixadas pelo Poder Legislativo, por um lado, e em um cenário ideal, é imprescindível que os partidos políticos revisem suas políticas e estruturas internas para garantir a possibilidade efetiva de participação de mulheres e negros nas eleições, com reais condições de disputa, para que não se registrem maiores violações às normas eleitorais; por outro lado, o Poder Judiciário deve se manter atento para agir, seja por provação seja de ofício, no sentido de corrigir as irregularidades cometidas pelos partidos políticos e responsabilizar aqueles que descumprirem as normas eleitorais.

### **3.2.2 Atuação do Poder Legislativo face às violações às normas eleitorais**

Exatamente pelo fato de serem sucessiva e sistematicamente desrespeitadas as normas relativas às tentativas de inclusão de negros e negras no processo político, o Poder Legislativo, em sentido contrário ao que buscou o Poder Judiciário e o próprio Poder Legislativo anteriormente, não só permite que as decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral sejam descumpridas, como também anistia os referidos descumprimentos, isentando os partidos políticos de penalidades e quaisquer consequências em razão do desrespeito à Constituição, à Democracia e aos direitos políticos, atentando contra a própria concepção de representatividade política frequentemente invocada para a implementação de alterações legislativas benéficas aos próprios partidos políticos.

Foi o que ocorreu por meio da aprovação da PEC n.º 09/2023 – transformada na Emenda Constitucional n.º 133/2024 – cujo texto, que altera a Emenda Constitucional n.º 117/2022, é o seguinte:

Art. 1º A Emenda Constitucional n.º 117, de 5 de abril de 2022 passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 3º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução e recolhimento de valores, multa ou suspensão do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça nas eleições de 2022 e anteriores.

Art. 4º Não incidirão sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução e recolhimento de valores, multa ou suspensão do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, nas prestações de contas de exercício financeiro e eleitorais dos partidos políticos que se derem anteriormente a promulgação desta alteração de Emenda Constitucional.  
(NR)

Art. 5º Fica permitida a arrecadação de recursos de pessoas jurídicas por partido político, em qualquer instância, para quitar dívidas com fornecedores contraídas ou assumidas até agosto de 2015.

A proposta foi assinada por 184 Deputados Federais, filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT), ao Partido Social Democrático (PSD), ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), ao Partido Liberal (PL), ao União, ao Avante, ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Progressistas (PP), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Podemos e ao Republicanos.

De acordo com a justificativa apresentada, o que a Emenda à Constituição pretendeu foi esclarecer “eventual entendimento divergente que potencialmente” que pudesse surgir a partir do texto original, buscando “elucidar o marco inicial para aplicação de sanções de qualquer natureza na ocasião de não cumprimento da cota mínima de recursos em razão de sexo e raça”, de modo que tais sanções não fosse aplicadas em relação às eleições de 2022 e anteriores, “tendo em vista a data de promulgação do texto original” da Emenda Constitucional nº 117, de 05 de abril de 2022.

O argumento central da justificativa<sup>32</sup> é o “‘princípio da anualidade eleitoral’, segundo o qual qualquer alteração que modifique, ainda que por via transversa o processo eleitoral, não será aplicada à eleição que ocorra em até um ano do início de sua vigência”.

Somado a isso, defende-se a dificuldade, de entes partidários, “em se ajustar ao novo comando constitucional, em decorrência da inexistência de outra regra que apresentasse as balizas ou uma maior elucidação sobre a matéria pertinente à distribuição das referidas cotas”, principalmente com relação à abrangência da norma, isto é, “se a contagem da regra teria sua abrangência federal ou se deveria ser cumprida pelos partidos em âmbito nacional”.

A justificativa, por fim, apoia-se no “mandamento da anualidade eleitoral [que] é corolário do princípio máximo democrático”, na preservação da “estabilidade das eleições” e na “segurança jurídica”.

Essa autoanistia, isto é, o Poder Legislativo anistiando o próprio Poder Legislativo, vai contra o paradigma de uma democracia constitucional, ao desrespeitar diversas das garantias asseguradas pela existência e respeito a esse paradigma, apontadas por Cattoni (2016), tais como o desrespeito ao devido processo eleitoral e aos mecanismos participativos e representativos de fiscalização do governo, o desrespeito ao direito de representação política

---

<sup>32</sup> Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2247263&filename=PEC%209/2023](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2247263&filename=PEC%209/2023). Acesso em: 01 abr. 2025.

dos diversos pontos de vista políticos presentes na sociedade e também o desrespeito ao controle de constitucionalidade e de legalidade das decisões jurídico-políticas.

Na medida em que a tarefa da jurisdição constitucional é a de “*garantia das condições processuais para o exercício da autonomia pública e da autonomia privada dos coassociados jurídicos*”, garantindo a participação de todos os afetados pelas decisões políticas nos processos políticos (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 234), pode-se dizer que há inconstitucionalidade na aprovação da PEC 09/2023, na medida em que viola direitos fundamentais dos envolvidos e principais afetados pela decisão política tomada pelo Poder Legislativo, que são as mulheres, os homens negros e mulheres negras.

É nesse sentido que a própria Constituição autoriza o Poder Judiciário a controlar decisões majoritárias que violam direitos das minorias (CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 266).

Ocorre que, na prática, não há grande divergência entre os posicionamentos e votações dos partidos de direita e de esquerda a respeito do descumprimento das normas eleitorais. A título de exemplo, na “PEC da Anistia” PT e PL, partidos antagonistas nas eleições presidenciais de 2022, votam iguais, de modo que a referida PEC recebeu 338 votos favoráveis, 83 contrários e 4 abstenções.

Ao analisar da referida PEC, votaram favoravelmente à aprovação todos os deputados e deputadas dos partidos: AVANTE (5), PCdoB (7), PRD (3) e Republicanos (37).

Votaram contra a aprovação da PEC todos os deputados e deputadas do PSOL (12), NOVO (3) e REDE (1).

Nos demais partidos, a votação foi a seguinte: Cidadania: 2 votos contrários e 1 voto favorável; MDB: 30 votos favoráveis, 3 votos contrários e 1 abstenção; PDT: 14 votos favoráveis e 2 votos contrários; PL: 47 votos favoráveis e 29 votos contrários; PODEMOS: 12 votos favoráveis e 1 voto contrário; PP: 42 votos favoráveis e 2 votos contrários (além da impossibilidade de votação do então Presidente da Câmara Arthur Lira); PSB: 9 votos favoráveis, 2 votos contrários e 1 abstenção; PSD: 36 votos favoráveis e 4 votos contrários; PSDB: 6 votos favoráveis e 3 contrários; PT: 57 votos favoráveis, 3 votos contrários e 1 abstenção; PV: 1 voto favorável e 3 votos contrários; Solidariedade: 4 votos favoráveis e 1 abstenção; União: 27 votos favoráveis e 13 votos contrários.

A Federação PSOL-REDE e o Partido NOVO firmaram orientação no sentido de votar contra a proposta, o que foi seguido pelos deputados e deputadas; e os partidos PL e PSB, os Blocos MDB-PSD-REPUBLICANOS-PODEMOS e UNIÃO-PP e Federações PSDB-

CIDADANIA e PT-PCdoB-PV, firmaram orientação no sentido de votar a favor da proposta, o que foi seguido pela maioria dos deputados e deputadas.

O que chama a atenção na votação da referida PEC é a concordância de partidos políticos que antagonizaram votações presidenciais recentes, tais como a de 2018, entre PT e PSL (que se juntou o Democratas para formar o União Brasil) e a de 2022, entre PT e PL. Todos estes partidos votaram, majoritariamente, a favor da PEC.

A questão, portanto, da ausência de efetividade na implementação de medidas que buscam incluir os excluídos e garantir maior participação política a todos os grupos não é de legislação insuficiente ou de omissão do Poder Judiciário em sanar as irregularidades cometidas pelo Poder Legislativo.

Trata-se, na verdade, de ausência de participação política democrática nas estruturas internas dos partidos políticos, de ausência de compreensão do paradigma da democracia constitucional no qual o Brasil se insere, por boa parte do Poder Legislativo, de ausência de educação em direitos humanos e de compreensão da importância de estudos sobre interseccionalidade, raça, gênero e classe sob a perspectiva da importância não só da participação de todos os grupos sociais no poder político, mas também da inclusão de todos no processo político para fins de garantia e respeito a direitos políticos.

### **3.2.3 Interseccionalidade, raça, gênero e classe**

Nessa perspectiva, o próprio Governo Federal, por meio do Ministério da Igualdade Racial, emitiu “Nota oficial contra a PEC 9/2023”<sup>33</sup>.

Como visto, o que a PEC nº 9/2023 buscou foi isentar de responsabilização os partidos políticos que desrespeitarem a determinação constitucional prevista no artigo 17, §8º. Em um contexto de flagrantes descumprimentos de normas constitucionais, é necessário não só relembrar, nesse aspecto, a inclusão da referida norma no Título da Constituição que trata dos “direitos e garantias fundamentais” e a gravidade do descumprimento de norma de tamanha estatura e relevância, mas também é indispensável reforçar o posicionamento de dizer que algo “é inconstitucional”:

---

<sup>33</sup> Nota oficial contra a PEC 9/2023. Governo Federal. Disponível em: [https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2\\_of\\_noticias/nota-ofial-contra-a-pec-9-2023#:~:text=A%20PEC%2009%2F2023%2C%20que,sexo%20e%20ra%C3%A7a%20em%20elei%C3%A7%C3%B5es](https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2_of_noticias/nota-ofial-contra-a-pec-9-2023#:~:text=A%20PEC%2009%2F2023%2C%20que,sexo%20e%20ra%C3%A7a%20em%20elei%C3%A7%C3%B5es). Acesso em 28 ago 2024.

Na discussão e disputa, portanto, acerca do sentido *de* e *da* constituição, dizer “é inconstitucional”, para além do sentido de tomar a constituição como bandeira de luta política e jurídica, tem o *sentido performativo* de assumir uma atitude, uma postura, a realização mesma de uma *performance* na esfera pública (CATTONI, 2021, p. 134).

É preciso atentar-se não somente para a possibilidade de a ideia de representatividade não dar mais conta do conceito, demandando ser refundada, mas também é necessário repensar a forma de efetivação do conceito de representatividade e como este conceito pode influenciar no atual contexto.

Na medida em que o conceito de representatividade tem sido utilizado sem qualquer rigor científico ou preocupação política e social, a alternativa é a busca por medidas que, a partir de um paradigma de equidade e da representatividade em sua perspectiva material, possam ressignificar o que é e como se pensa a representatividade em um contexto como o Brasil, de modo que o conceito não seja monopolizado pelos detentores do poder político.

Como já apontado por Nadya Araujo Guimarães (2022, p. 13), considerando-se sexo e raça, homens brancos recebem salários mais altos, seguidos de homens negros; posteriormente são mulheres brancas e, por último, mulheres negras.

Reduzir a chance de competição e, portanto, de participação no poder político, de mulheres negras, por exemplo, é reduzir as expectativas de mudanças no cenário político e social que as atinge, na medida em que grupos distintos apresentam aspirações políticas e sociais distintas.

Por isso, é necessário reconhecer a complexidade que envolve a participação e inclusão política de grupos excluídos, a partir da compreensão de que o feminismo falha em contemplar mulheres negras, assim como o movimento negro falha pelo caráter machista, de modo que, “mulheres negras são atingidas pelo cruzamento e sobreposição de gênero, raça e classe, modernos aparatos coloniais” (AKOTIRENE, 2020, p. 19).

Ao destinar menos verba do que o obrigatório, em flagrante violação à Constituição da República, o que os partidos políticos fazem é reforçar a impossibilidade de acesso ao poder político por grupos excluídos, reforçando também as estruturas raciais e de gênero que edificam a sociedade brasileira, em movimentação inconstitucional que é no sentido oposto do que se garante e se espera em uma democracia constitucional.

Tais comportamentos, de diversos partidos políticos, explicam e fundamentam a sub-representação de mulheres no Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, de 513

parlamentares, apenas 91 são mulheres<sup>34</sup>, o que representa apenas 17,7% das cadeiras. No Senado Federal não é diferente, pois há apenas 10 mulheres<sup>35</sup>, do total de 71 parlamentares, o que representa apenas 14,08% da composição do Senado.

Se aprofundarmos a análise para verificar a presença de mulheres negras no Congresso Nacional, os números são ainda mais baixos. Na Câmara dos Deputados, por exemplo, apenas 9 mulheres negras foram eleitas, de 513 cadeiras, o que dá 1,75% do total de vagas. No Senado Federal há apenas uma mulher negra, dentre as 71 vagas, o que representaria de 1% das vagas.

As notícias, por outro lado, indicam “recorde de mulheres e negros” no Congresso Nacional<sup>36</sup>, em desconsideração à maioria absoluta da população ser composta por mulheres (51,5%)<sup>37</sup>, além das mais de 57 milhões de mulheres negras no Brasil, que compõem o maior grupo populacional.

Fica nítida, não só a sub-representação de mulheres negras, mas também é evidente a utilização de mecanismos e comportamentos que buscam dificultar ainda mais a representação desse grupo no poder político.

Para que as comunidades excluídas possam ser, efetiva e materialmente representadas, é necessário que o Parlamento espelhe de fato as comunidades, o que poderá ser alcançado a partir de políticas públicas e da atuação corretiva do Poder Judiciário (ao corrigir ilegalidades e inconstitucionalidades).

Em um Estado Democrático de Direito que se pretende inclusivo, é impossível se pensar em representatividade sem que todas as comunidades sejam efetivamente representadas, a autonomia privada de partidos e dirigentes políticos relativamente ao uso dos recursos públicos destinados às campanhas eleitorais deve dar lugar à autonomia pública (no sentido proposto por Habermas, da participação política nos processos políticos) o que demanda a utilização de maneira equitativa não só de recursos financeiros, mas também de

---

<sup>34</sup> Bancada feminina aumenta 18,2% e tem duas representantes trans. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-182-e-tem-duas-representantes-trans/>. Acesso em: 01 abr. 2025.

<sup>35</sup> Apesar de maior presença de mulheres na disputa ao Senado, bancada feminina diminui. Senado Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/03/apesar-de-maior-presenca-na-disputa-ao-senado-bancada-feminina-reduz-tamanho>. Acesso em: 01 abr. 2025.

<sup>36</sup> Brasil elege número recorde de mulheres e negros para a Câmara dos Deputados. G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2022/10/03/brasil-elege-numero-recorde-de-mulheres-e-negros-para-a-camara.ghtml?ved=2ahUKewjB7IeGotCMAxUbP7kGHeaTMWkQFnoECBoQAQ&usq=AOvVaw3bgBUeBcP9kKVS2rnW8FO8>. Acesso em: 01 abr. 2025.

<sup>37</sup> Informe MIR. Ministério da Igualdade Racial. Disponível em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/composicao/secretaria-de-gestao-do-sistema-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial/diretoria-de-avaliacao-monitoramento-e-gestao-da-informacao/informativos/Informe-edicao-censo-demografico2022.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2025.

oportunidades por parte dos partidos políticos, permitindo que todas as candidatas e todos os candidatos e todas as candidatas negras e todos os candidatos negros possam competir por espaços no Parlamento com condições materiais que efetivamente permitem o acesso ao cargo público.

Tal comportamento político, além de ser o que se espera em uma democracia constitucional, é o cumprimento das normas constitucionais e da legislação eleitoral.

A implementação de medidas de maior transparência interna nos partidos políticos, o respeito ao repasse correto de verba para as campanhas políticas femininas e de candidatos negros e candidatas negras, sob pena de responsabilização séria e adequada, com a disponibilização irrestrita e equitativa de apoio partidário são caminhos a serem seguidos pelos partidos políticos para respeito ao Estado Democrático de Direito, à população excluída e ao que se espera em um sistema de representação proporcional.

Cabe ao Poder Judiciário a análise adequada e responsiva das ilegalidades e inconstitucionalidades cometidas, sob pena de grave omissão frente às diversas violação de direitos fundamentais pelos partidos políticos.

#### **4 REFORMAS POLÍTICAS OU SIMPLES ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS: ANÁLISES A PARTIR DA COMPARAÇÃO DOS DADOS ANTES E APÓS AS MUDANÇAS NAS REGRAS ELEITORAIS**

##### **4.1 ANÁLISE E COMPARAÇÃO DE RESULTADOS DAS ELEIÇÕES DE 2014, 2018 E 2022 COM BASE NAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N.º 13.165, DE 2015, NO CÓDIGO ELEITORAL**

Como já trabalhado (FERREIRA, 2020), diversas alterações nas regras que dispõem sobre o funcionamento do sistema eleitoral foram realizadas entre a partir de 2015. Uma das alterações de maior relevância promovida pela Lei n.º 13.165, de 2015, no artigo 108, do Código Eleitoral<sup>38</sup>, no que se refere a regras para a realização das eleições foi a introdução da cláusula de barreira no contexto brasileiro, estabelecendo a votação mínima de 10% (dez por

---

<sup>38</sup> A redação atual do referido artigo 108 é a seguinte:

Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido. (Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021)

cento) sobre o quociente eleitoral para que o candidato possa ser eleito, tendo em vista as críticas apontadas por conta da referida distorção no sistema de representação proporcional.

A “cláusula de barreira tem o objetivo de assegurar que o eleito tenha representatividade mínima, de maneira a evitar-se que candidatos com votação muito baixa ocupem cadeiras no Parlamento” (GOMES, 2020, p. 274).

Contudo, percebeu-se que as justificativas centrais divulgadas para a introdução da cláusula de barreira, isto é, as explicações dadas pelas instituições políticas defensoras da mudança, não corresponderam ao que se esperava, frustrando-se a expectativa de eliminar a figura dos candidatos puxadores de voto, quando da promulgação da lei.

As justificativas que foram apresentadas pelos defensores das “reformas” a serem implementadas, bem com as expectativas apresentadas quando da divulgação e publicação das referidas normas que alterariam o sistema eleitoral brasileiro, podem ser verificadas pela análise de notícias de jornais, pronunciamentos oficiais das pessoas envolvidas e/ou das instituições jurídicas ou políticas que abordaram/divulgaram as medidas que alterariam o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro, tais como a divulgação pelo site do Senado Federal sobre a aprovação da lei<sup>39</sup>.

A alteração promovida, apesar de ser indicada como oriunda do Projeto de Lei nº 5.735/2013, de autoria de Ilário Marques (Deputado Federal do Ceará pelo PT), é proveniente do Projeto de Lei n.º 2.078, de 2015, de autoria de Marcelo Castro, do PMDB/PI, que foi apensado ao PL 5.735/2013.

Nesse sentido, a partir da perspectiva da intenção do legislador no que se refere ao objetivo das mudanças, com base em documentos do processo legislativo e que contextualizam o debate, temos a seguinte justificação para a apresentação do Projeto de Lei nº 5.735/2013:

As premissas que orientaram o projeto foram:

- a) simplificar, desburocratizar e dar transparência ao processo eleitoral;
- b) evitar a judicialização excessiva do processo eleitoral;
- c) fortalecer a participação popular no processo eleitoral.

Não foram apresentadas, no PL 5.735/2013, justificativas a respeito das alterações relativas às distribuições de cadeiras. Como analisado por Polianna dos Santos (2016, p. 253),

---

<sup>39</sup> Senado aprova cláusula de barreira a partir de 2018 e fim de coligação para 2020. Senado Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/03/aprovado-fim-das-coligacoes-em-eleicoes-proporcionais-a-partir-de-2020>. Acesso em 15 jan. 2024.

sobre as justificativas do PL a respeito de alterações no processo de distribuição de cadeiras no sistema proporcional, “entre as 98 Emendas de Plenário (EMP), somente duas trataram do tema: EMP 79 e EMP 80”.

As justificativas, contudo, são incipientes e sem qualquer profundidade:

EM 79: Suprima-se o §2º do art. 109 da lei nº. 4.737 de 25 de julho de 1965, modificada pelo art. 5º fo substitutivo ao projeto de lei 2.259 de 2015. Justificativa: A distribuição dos lugares, pelo sistema atual, distorce o resultado eleitoral, permitindo que candidatos menos votados assumam as vagas das “sobras”. A possibilidade de que todos os partidos concorram, independentemente de terem obtido o quociente eleitoral reflete melhor o resultado das urnas. 09/07/2015.

EM 80: Acrescente-se ao art. 5º do Substitutivo aos Projetos de Lei nºs 5.735/2013, 2.078/2015 e 2259/2015 o seguinte dispositivo, alterando o §2º, do art. 109, da Lei 4.737, de 25 de julho de 1965 - Código Eleitoral:

“Art. 109 .....

§2º - Poderão concorrer à distribuição dos lugares não preenchidos todos os Partidos e coligações, mesmo aqueles que não tiverem obtido o quociente eleitoral. “ (NR)

Justificativa: A exclusão de partidos e coligações que não obtiveram o quociente eleitoral fere o princípio da eleição proporcional para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. Para corrigir tal distorção, estamos apresentando a presente emenda, esperando poder contar com o apoio dos nossos pares. 09/07/2015.

Nota-se que a aprovação do referido projeto de lei, sem a devida transparência e participação popular (tendo em vista que a não apresentação das justificativas inviabiliza o debate a respeito da legitimidade e validade das referidas justificativas) viola a justificativa central do próprio projeto de lei (*simplificar, desburocratizar, dar transparência e fortalecer a participação popular no processo eleitoral*).

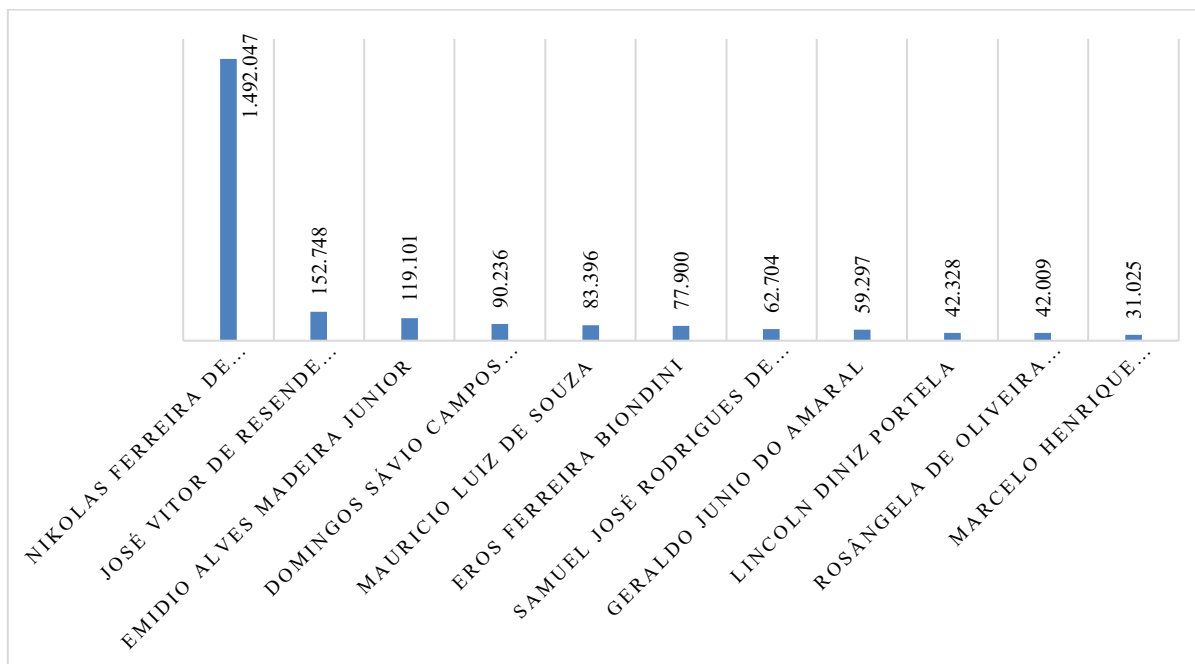
A contradição interna é marca registrada desse projeto de lei, que foi aprovado com base em justificativas que foram desrespeitadas pelos próprios defensores do projeto no âmbito do processo de aprovação da norma.

Defende-se, por um lado, a transparência e fortalecimento da participação popular, mas, no próprio decorrer do processo legislativo tais pontos são desrespeitados pelos legisladores.

Aprovado o projeto com urgência e sem a inclusão de setores da sociedade interessados na temática (SANTOS, 2016, p. 257) e ao abordarmos as eleições de 2022, percebe-se que *a figura do puxador de votos ainda se fez presente no contexto brasileiro, mesmo após introdução da cláusula de barreira, por meio da Lei n.º 13.165, de 2015*, tendo em vista a eleição de Nikolas Ferreira (Partido Liberal – PL), com 1.492.047 (um milhão, quatrocentos e noventa e dois mil e quarenta e sete) de votos, o que representou sete vezes o

quociente eleitoral de Minas Gerais, para o cargo de Deputado Federal, que foi de 210.964 votos. Vejamos a votação do PL em MG, para deputado federal, em gráfico:

**Gráfico 1**  
**Eleições em Minas Gerais – Deputado Federal (PL) – 2022**

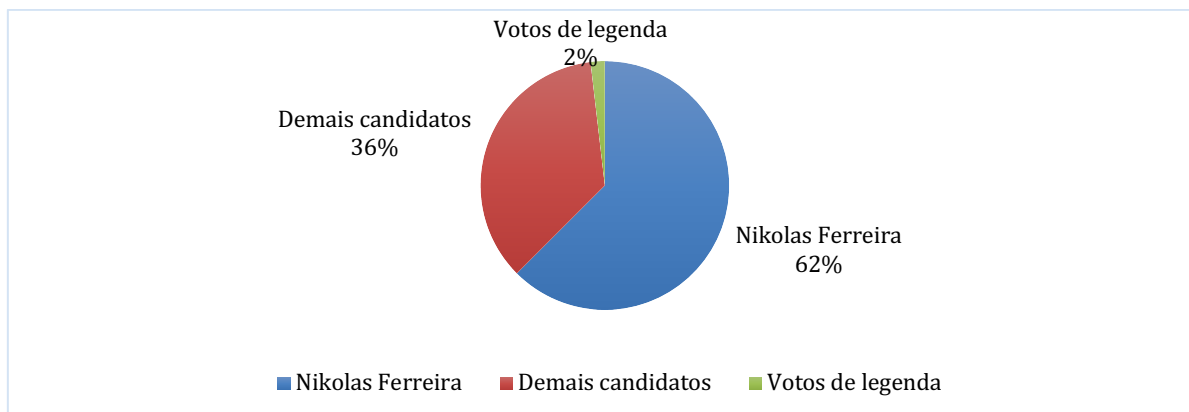


Fonte: TSE. Elaborado pelo autor.

Em razão da “votação expressiva”<sup>40</sup> obtida pelo deputado eleito Nikolas Ferreira, este pode ser considerado um candidato puxador de votos, pois sua votação garantiu a sua vaga e de mais outros seis candidatos do Partido Liberal (PL). O PL obteve o total de 2.386.944 votos, de modo que a votação de Nikolas representa 62% (sessenta e dois por cento) da votação total do partido, enquanto apenas 2% (dois por cento) – correspondente a 43.898 (quarenta e três mil e oitocentos e noventa e oito) – foi de votos para a legenda:

<sup>40</sup> Não há um padrão objetivo estabelecido a respeito da quantidade mínima de votação do candidato, no que se refere a quantas vezes sua votação deve multiplicar o quociente eleitoral, para que este seja considerado um “puxador de votos”, de modo que as análises tratam apenas de “votação expressiva” obtida por candidato, como feito por Rodolfo Viana Pereira e Lucas de Oliveira Gelape (2015, p. 265).

**Gráfico 2**  
**Distribuição de votos do PL – Deputado Federal (MG) - 2022**



Fonte: TSE. Elaborado pelo autor.

Considerando o quociente eleitoral de 210.964 votos, a votação mínima para que o candidato pudesse ser eleito foi de 21.096 votos, nos termos do artigo 108, da Lei n.º 4.737, de 1965 (Código Eleitoral). Percebe-se que os 11 candidatos eleitos pelo PL foram eleitos pelo quociente partidário do partido (total de votos válidos obtidos pela legenda dividido pelo quociente eleitoral, conforme artigo 107, do Código Eleitoral), de modo que nenhum dos eleitos obteve votação abaixo dos 10% estabelecido como cláusula de barreira (a menor votação obtida por um candidato eleito foi de 31.025 votos).

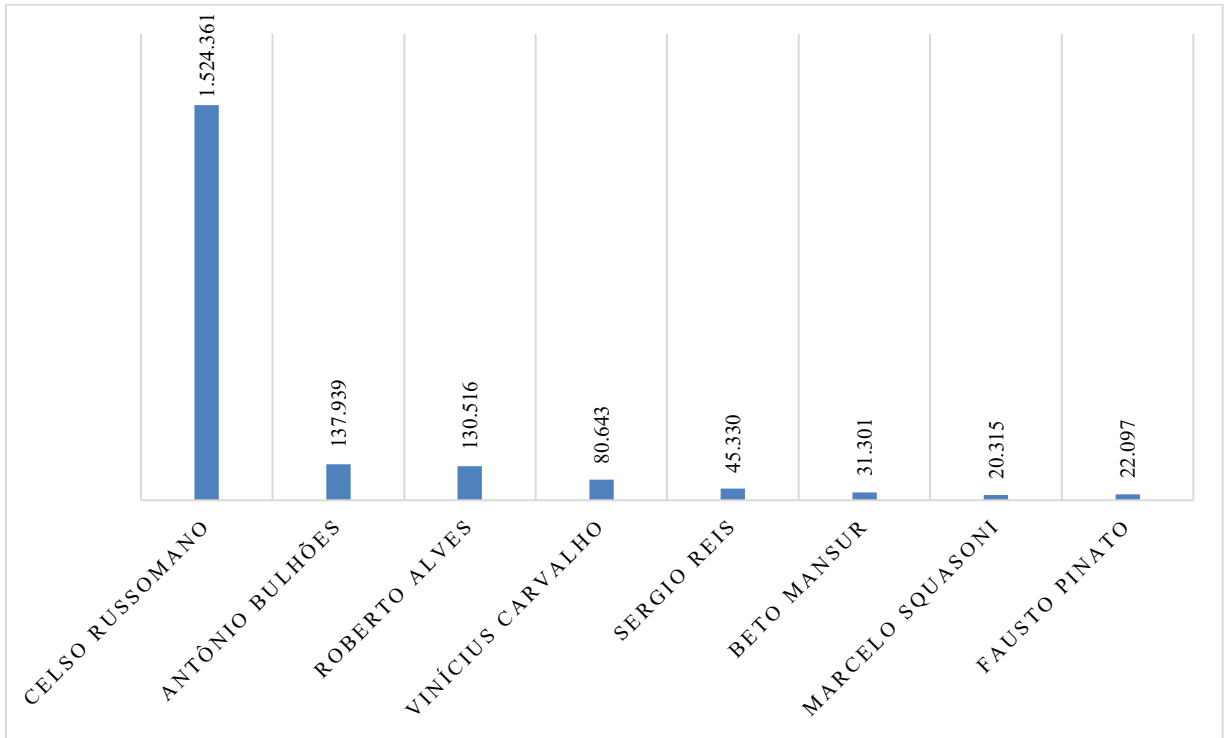
Nesse sentido, havendo ou não a cláusula de barreira de 10% (dez por cento), o quociente partidário seria integralmente preenchido pelo partido, de modo que todos os 11 primeiros candidatos seriam eleitos (não seriam barrados por não alcançarem a votação mínima).

Fazendo o exercício hipotético de retirar a candidatura do candidato Nikolas Ferreira pelo partido, a quantidade total de votos do partido cairia para 984.897. Com isso, o quociente partidário seria de 4. Assim, em lugar de 11 candidatos eleitos, o partido teria acesso direto a apenas quatro vagas pelo quociente partidário. Eliminando-se a figura do puxador de votos, o partido perderia 7 vagas diretas (a do puxador de mais seis candidatos).

Importante ressaltar que, visualmente, há um padrão gráfico que representa a existência de um candidato puxador de votos no partido, de modo que o caso mineiro assemelha-se aos casos paulistas do Celso Russomano e do Tiririca, em 2014 (antes da introdução da cláusula de barreira), e da Janaína Paschoal, em 2018 (momento em que já havia sido introduzida no sistema eleitoral brasileiro a cláusula de barreira pela Lei n.º 13.165,

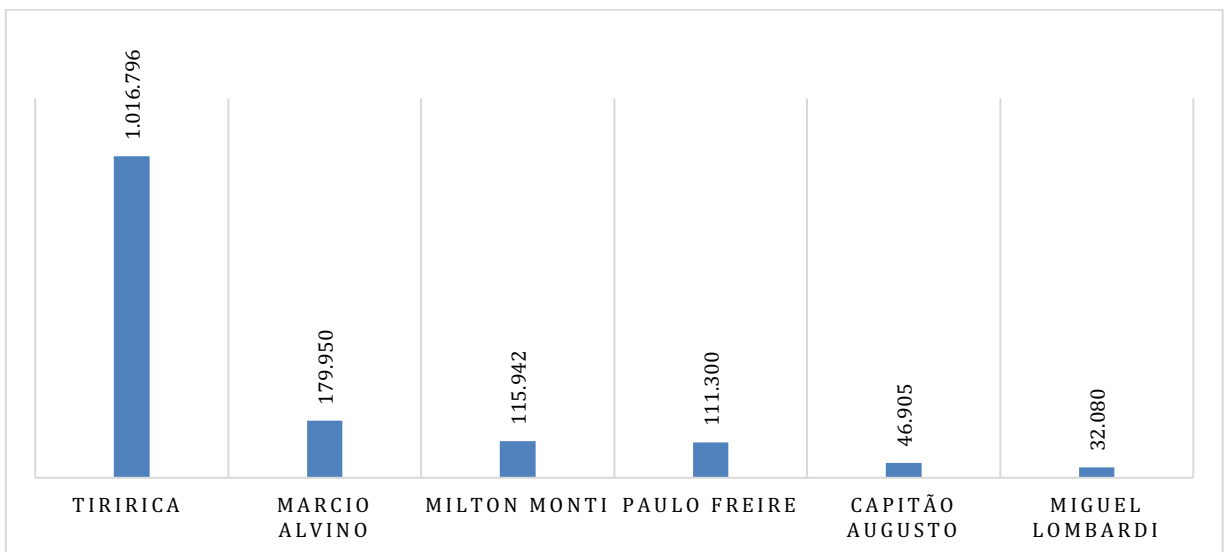
de 2015, conforme já analisado em pesquisa anterior (FERREIRA, 2020), que aqui se utiliza para fins de comparação:

**Gráfico 3**  
**Eleições em São Paulo – Caso Celso Russomano – 2014**



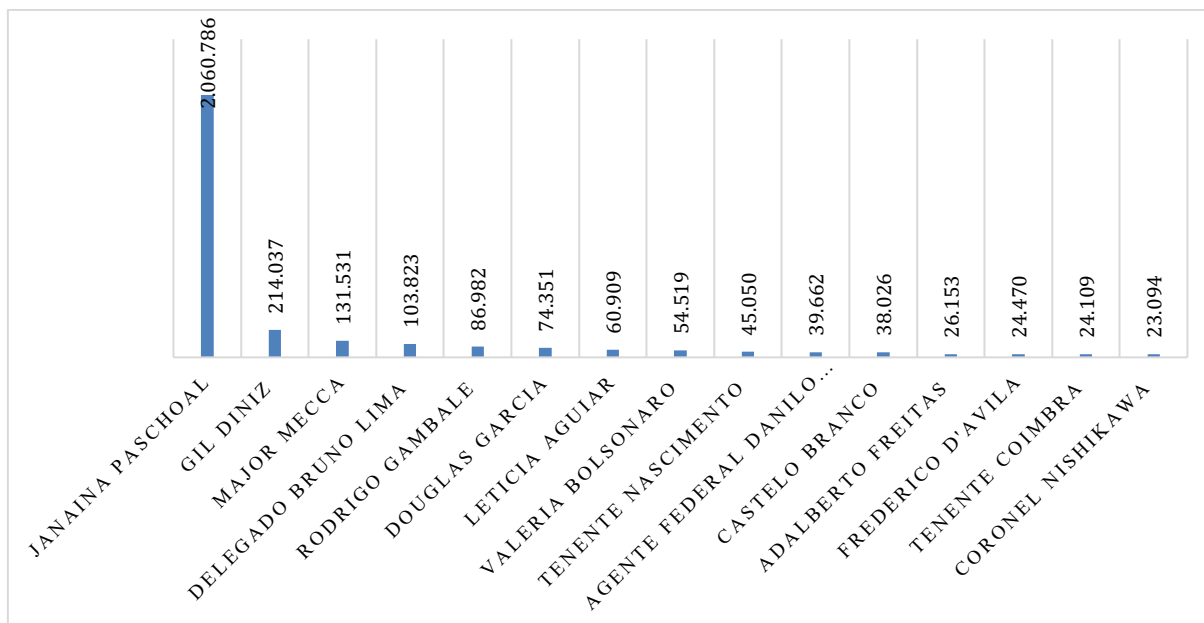
Fonte: TSE. Elaborado pelo autor.

**Gráfico 4**  
**Eleições em São Paulo – Caso Tiririca – 2014**



Fonte: TSE. Elaborado pelo autor.

**Gráfico 5**  
**Eleições em São Paulo – Caso Janaína Paschoal (PSL) – 2018**



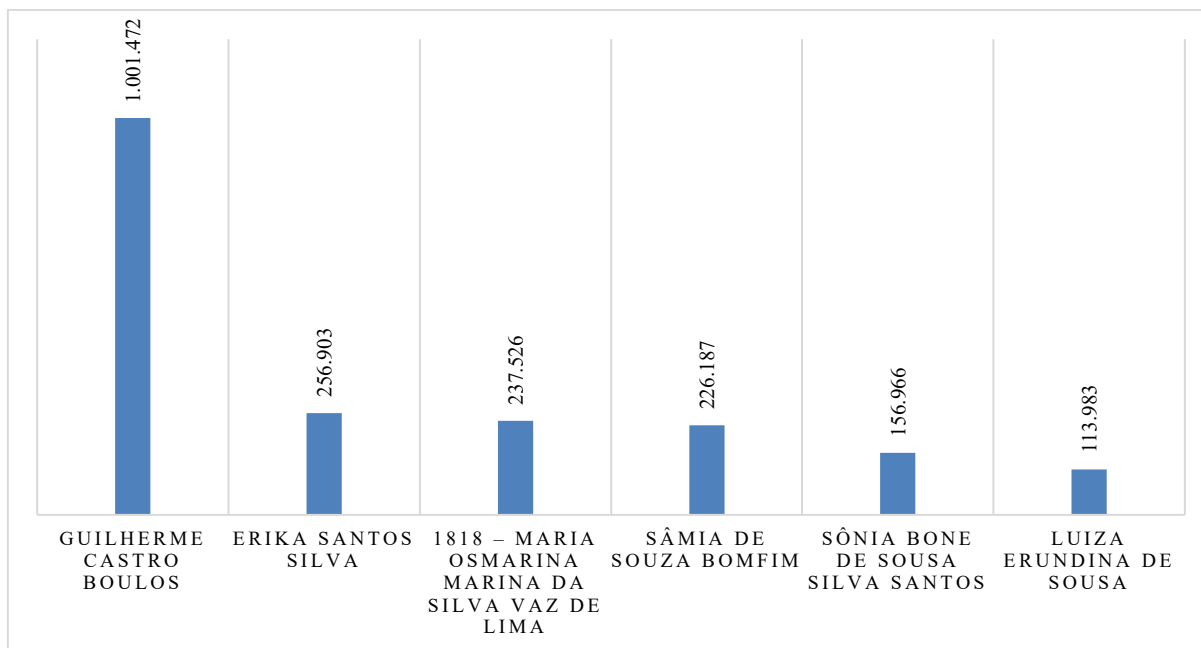
Fonte: TSE. Elaborado pelo autor.

Nota-se, portanto, que as eleições de 2014 (antes da introdução da cláusula de barreira) possui apresentação gráfico-visual semelhante às de 2018 e 2022 (após a introdução da cláusula de barreira), no que se refere à expectativa de eliminação da figura do candidato puxador de votos do sistema eleitoral brasileiro. Tal comparação permite concluir que se trata de alteração legislativa que frustrou as expectativas de mudança no sistema eleitoral.

Mesmo com impacto inferior ao do candidato mineiro, Guilherme Boulos, deputado federal pela federação PSOL/REDE eleito em São Paulo, obteve 1.001.472 votos, o que representa três vezes o quociente eleitoral paulista, que foi de 333.937 votos, possibilitando ao partido mais duas vagas na Câmara dos Deputados para além da sua, apenas com sua votação. Para que os demais deputados da federação pudessem ser eleitos pelo quociente partidário, a votação mínima (conforme cláusula de barreira) deveria ser de 33.394 votos.

O total de votos da Federação foi de 2.289.807 (dois milhões, duzentos e oitenta e nove mil e oitocentos e sete) votos, cujo quociente partidário igual a 6 (seis). A federação preencheu as 6 (seis) vagas conquistadas pelo quociente partidário, não tendo havido candidato (entre os 6 mais bem votados) que tivesse votação abaixo do mínimo considerado pela cláusula de barreira, que foi de 33.394:

**Gráfico 6**  
**Eleições em São Paulo – Caso Boulos (PSOL) – 2022**



Fonte: TSE. Elaborado pelo autor.

A questão do candidato Boulos, apesar de ter obtido mais de um milhão de votos, deve ser compreendida também em comparação com a votação obtida pelas outras candidatas eleitas pela Federação PSOL/REDE, uma vez que obtiveram votações importantes – todas acima de cem mil votos (mesmo que abaixo do quociente eleitoral).

Contudo, mesmo que as candidatas tenham obtido votação importante, considerando a votação obtida pela Federação e eliminando-se o candidato Boulos da disputa pela Federação, a votação total da Federação seria de 1.288.335 votos, o que daria um quociente partidário de 3. Das 5 candidatas eleitas pela Federação, apenas 3 seriam eleitas diretamente pelo quociente partidário.

A candidatura de Boulos pela Federação (cuja votação representou 3 vezes o quociente eleitoral) teve impacto significativo para a disputa, na medida em que garantiu mais 2 vagas, além da sua, para a Federação.

Com isso, a figura do candidato puxador de votos é um ativo importante para os partidos políticos não apenas para angariar votos, mas também para a divulgação do partido político para a sociedade civil, na medida em que candidatos midiáticos chamam a atenção do público para o partido ao qual está filiado.

Mesmo que a disputa por cargos de representação proporcional por candidatos de um mesmo partido seja de um contra o outro, na medida em que apenas os mais votados da lista

do partido serão eleitos, o que resulta na competição individualista dos candidatos, a existência de candidatos muito populares leva ao público o nome do partido, podendo influenciar inclusive na eleição de candidatos do partido para cargos de votação majoritária.

Importante ressaltar que a figura do candidato puxador de votos não tem sido criticada como foi no primeiro momento em que o candidato Tiririca foi eleito e reeleito (2010 e 2014). Mesmo que em 2014 o candidato Celso Russomano tenha obtido votação superior à do Tiririca, e que em 2018 e 2022 candidatos bateram recordes nacionais (tais como a Janaina Paschoal em São Paulo, com mais de 2 milhões de votos) e estaduais (tais como Nikolas Ferreira em Minas Gerais), o fenômeno não é atacado como foi com o candidato Tiririca.

Como sabido, o caso do Tiririca não foi o primeiro de candidato puxador de votos, tendo em vista a eleição de Enéas Carneiro, em 2002, com votação superior a um milhão de votos. Em razão de características históricas e atuais elitistas da política brasileira, o que se verifica pela nomeação jocosa do fenômeno do puxador de votos como “efeito Tiririca”<sup>41</sup>.

Nota-se que a ausência de justificativas adequadas para a aprovação do Projeto de Lei que levou à promulgação da Lei n.º 13.165 de 2015 resultou na ausência de debates ampliados, aprofundados e democráticos sobre o tema, o que representa também desrespeito ao que se espera em uma democracia constitucional, principalmente no que se refere às “diversas formas de participação e de sufrágio”, ao “direito de representação política dos vários pontos de vista políticos presentes na sociedade, nos processos legislativos de produção das leis” e ao “devido processo eleitoral e [...] mecanismos participativos e representativos de fiscalização do governo”, conforme apresentado por Cattoni (2016, p. 2).

Um ponto que deve ser destacado é o fato de as ilegalidades, inconstitucionalidades e violações a direitos fundamentais, sob a perspectiva de uma democracia constitucional, ocorrerem exatamente no processo de produção da norma, momento em que se deve prezar pelo respeito e garantia aos direitos fundamentais, principalmente no que se refere à autonomia pública e privada dos cidadãos.

---

<sup>41</sup> Inclusive por instituições políticas oficiais, tais como o Senado Federal: Senado aprova cláusula de barreira a partir de 2018 e fim de coligação para 2020. Senado Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/03/aprovado-fim-das-coligacoes-em-eleicoes-proporcionais-a-partir-de-2020>. Acesso em 15 jan. 2024.

## 4.2 ANÁLISE E COMPARAÇÃO DE RESULTADOS DAS ELEIÇÕES DE 2014, 2018 E 2022, COM BASE NAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N.º 14.211, DE 2021, NO CÓDIGO ELEITORAL

### 4.2.1 Fim das Coligações

A Lei n.º 14.211, de 2021 (Projeto de Lei n.º 783/2021), revogou o artigo 105, do Código Eleitoral, ajustando o referido dispositivo ao que havia sido estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 97 de 2017, para vedar a possibilidade de coligação de 2 (dois) ou mais Partidos para o registro de candidatos comuns a deputado federal, deputado estadual e vereador, que são cargos de representação proporcional.

Ressalta-se que essa alteração foi amplamente divulgada, em conotação positiva relativamente à mudança, em canais oficiais do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, por exemplo, sob a justificativa de que “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”<sup>42</sup>.

Quando da apresentação da PEC 36/2016, de autoria do então Senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES), assinada em conjunto com o então Senador Aécio Neves (PSDB/MG) que buscou alterar a Constituição da República para “vedar as coligações nas eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos políticos e estabelecer normas sobre fidelidade partidária e funcionamento parlamentar dos partidos políticos”, no mesmo sentido do PL n.º 783/2021, a justificativa para tal modificação, a partir da defesa de que a democracia no Brasil vivia o seu melhor momento (meses antes da votação do impeachment de Dilma Rousseff) e estava consolidada, foi a seguinte<sup>43</sup>:

A cláusula de desempenho, conforme defendida pelos próprios ministros da Suprema Corte, se perfaz num mecanismo fundamental para a consolidação do quadro partidário brasileiro, hoje bastante disperso. A pulverização de partidos políticos no Congresso Nacional, sem que novas medidas de fortalecimento da identidade e fidelidade partidárias tenham sido eficazmente implementadas, cria dificuldades para o funcionamento do Poder Legislativo e contribui para um maior distanciamento entre a população e seus representantes. Ademais, o número excessivo de partidos representados no Parlamento cria problemas para a governabilidade, pois estimula o fracassado presidencialismo de coalisão.

[...]

<sup>42</sup> Mudanças nas Eleições 2020: fim das coligações para os pleitos proporcionais. TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Outubro/mudancas-nas-eleicoes-2020-fim-das-coligacoes-para-os-pleitos-proporcionais>. Acesso em 15 jan. 2024.

<sup>43</sup> Avulso da matéria. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4091642&ts=1630413478707>. Acesso em 01 abr. 2025.

A proposição que ora ofertamos abrange a necessidade de consolidar o sistema partidário e a garantia dos direitos dos grupos minoritários. Ela é fundamental para assegurar a governabilidade e conferir racionalidade à cena política.

Quando da apresentação do Projeto de Lei n.º 783/2021, proposto pelo Senador Carlos Fávaro, do PSD/MT, a “justificação” utilizada para a referida alteração legislativa, foi a seguinte:

O sistema eleitoral proporcional garante às agremiações partidárias uma representação correspondente à força numérica de cada um, ressaltando-se que os votos são dados não só ao candidato, mas também ao partido político, podendo, ainda, o eleitor optar por votar diretamente na agremiação de sua preferência.

Registre-se que os partidos políticos elegem um determinado número de representantes, de acordo com o quociente eleitoral, que é obtido com a divisão do número de votos válidos pelo número de vagas a serem preenchidas.

Após isso, os votos dados a cada partido são divididos pelo quociente eleitoral, obtendo-se o quociente partidário, responsável por indicar o número de candidatos eleitos para cada partido (arts. 106 e 107 do Código Eleitoral).

A partir dessa divisão de vagas é que surgem as chamadas “sobras eleitorais”, sendo que a legislação sempre apresentou critério diretamente ligado ao quociente eleitoral para o preenchimento das cadeiras não ocupadas.

[...]

[...] a regra de divisão das sobras eleitorais instituída pela Lei 13.488/2017 está em flagrante desarmonia com a lógica do sistema proporcional estabelecido pela Constituição, além de contrariar as regras contidas na Emenda Constitucional nº 97/2017, razão pela qual a legislação eleitoral deve se adequar ao modelo constitucional vigente.

É importante salientar que a Emenda Constitucional 97/2017 almejou a redução na participação no fundo partidário e o acesso ao tempo de propaganda política de agremiações partidárias com baixo desempenho eleitoral e pouco índice de representatividade, a fim de diminuir os efeitos negativos da fragmentação partidária e do surgimento das chamadas “legendas de aluguel”.

É necessário, portanto, que haja uma redefinição do critério das sobras eleitorais, a fim de que a distribuição seja realizada somente entre os partidos que obtiverem quociente eleitoral.

Por essas razões, considero que a atual redação do §2º do art. 109 do Código Eleitoral e demais artigos do referido diploma legal merecem ser adequados aos termos da Emenda Constitucional 97/2017, que instituiu a cláusula de desempenho e vedou a formação de coligações nas eleições proporcionais.

Um objetivo em comum nas justificativas apresentadas pelos parlamentares ao defenderem as alterações é o da busca pela eliminação da fragmentação/pulverização partidária.

Não obstante a regra da vedação da celebração de coligações tenda começado a valer apenas a partir das eleições de 2020, verificou-se na eleição de 2018 para deputado federal e deputado estadual, que a vedação da celebração de coligações nas eleições proporcionais, especialmente quando há candidatos puxadores de voto, não apresentou impacto significativo do ponto de vista da representatividade política.

Especialmente quando há candidatos puxadores de voto, não se verificou o impacto significativo do ponto de vista da representatividade política, tendo em vista que partidos políticos tendem a não se coligarem quando há um candidato midiático e potencial puxador de votos, como foi o caso das eleições de 2018 em São Paulo, referente aos candidatos Janaína Paschoal e Eduardo Bolsonaro, uma vez que ambos concorreram por partido que não se coligou à época em São Paulo (PSL).

Com isso, os impactos esperados pela alteração, principalmente no que se refere à suposta busca por aperfeiçoamento da representatividade em um sistema com representação proporcional, não corresponderam às expectativas apresentadas quando da alteração realizada<sup>44</sup>.

Percebe-se que um ponto central seria buscar coibir a eleição de candidatos que o eleitor não tenha afinidade (o que poderia ser potencializado quando das coligações). Contudo, a questão que se sobressai se refere à possibilidade de esses eventuais candidatos serem “puxados” por outros candidatos, que se relaciona mais à figura do “puxador de votos” do que à da coligação em si.

Isso porque se não há um candidato apto a puxar votos e multiplicar significativamente o quociente eleitoral, dificilmente um voto no candidato da lista/coligação contribuirá para a eleição de outro candidato. Tal afirmação tem por base a própria lógica do sistema proporcional, conforme indicado por David Samuels (1997), no sentido da necessidade de ressaltarem-se os atributos pessoais, em vez de privilegiar os do partido, de modo que os candidatos competem entre si pelo topo da lista, não havendo que se falar em contribuição para eleição de demais candidatos sem se pensar na figura do puxador de voto (ou na possibilidade do voto de legenda, o que não é o ponto levantado pelo TSE).

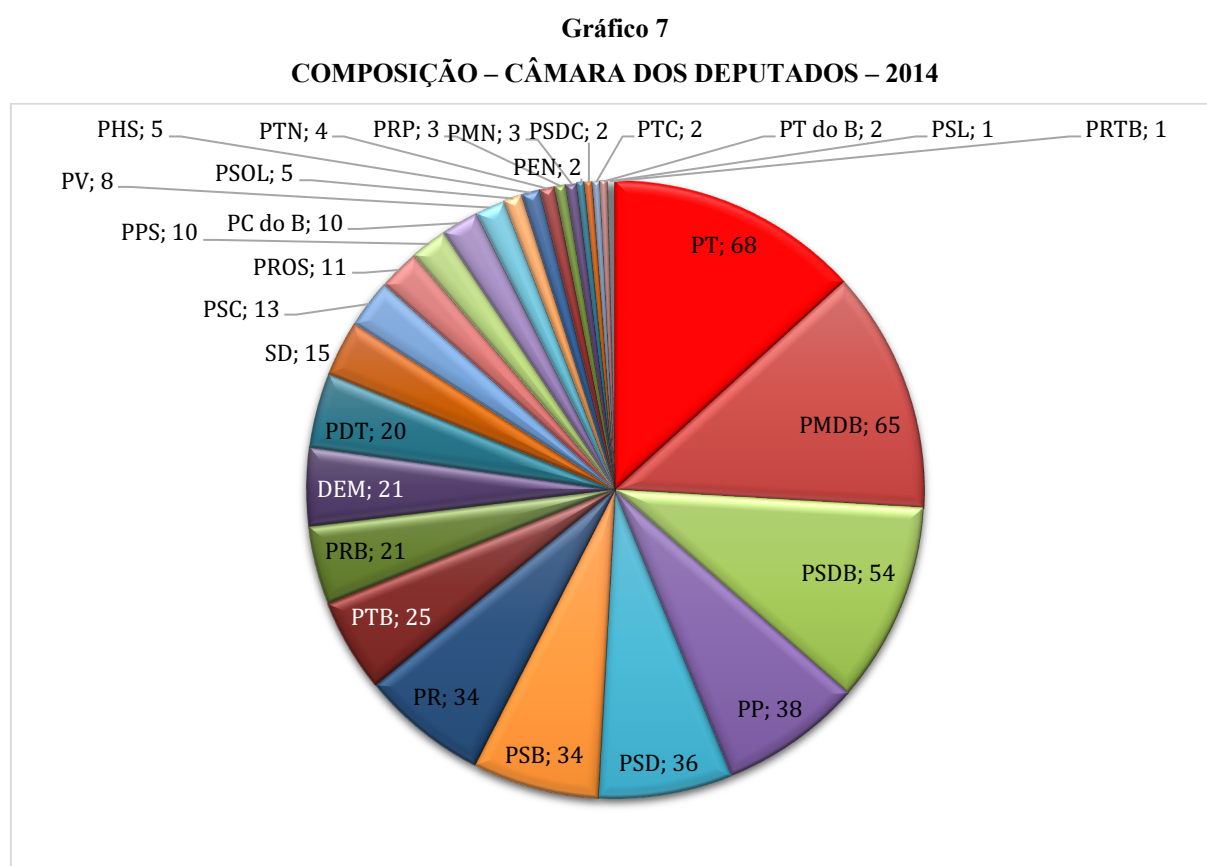
---

<sup>44</sup> De acordo com o que foi noticiado pelo Senado, a mudança extinguiria o candidato puxador de votos: “A intenção é acabar com o chamado “efeito Tiririca”, pelo qual a votação expressiva de um candidato ajudar a eleger outros do grupo de partidos que se uniram” – Senado aprova cláusula de barreira a partir de 2018 e fim de coligação para 2020. Senado Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/03/aprovado-fim-das-coligacoes-em-eleicoes-proporcionais-a-partir-de-2020>. Acesso em 15 jan. 2024.

É possível medir o desempenho de partidos que se coligaram em eleições anteriores, tais como a de 2014 e a de 2018 e comparar os respectivos desempenhos com o das eleições de 2022. Tal análise poderá dar uma compreensão de como a extinção das coligações impactou o desempenho dos partidos, notadamente os pequenos, mas deve-se considerar que não é somente o fim das coligações que influencia no desempenho dos partidos políticos, tendo em vista as diversas características específicas do sistema eleitoral no que se refere à representação proporcional, principalmente as características personalíssimas do sistema.

Com isso, temos que em 2014 28 partidos compunham a Câmara dos Deputados<sup>45</sup>, que eram: PT; PMDB; PSDB; PP; PSD; PSB; PR; PTB; PRB; DEM; PDT; SD; PSC; PROS; PPS; PC do B; PV; PSOL; PHS; PTN; PRP; PMN; PEN; PSDC; PTC; PT do B; PSL; e PRTB

A representação gráfica da distribuição da participação de cada um desses partidos na Câmara dos Deputados em 2014 é a seguinte:



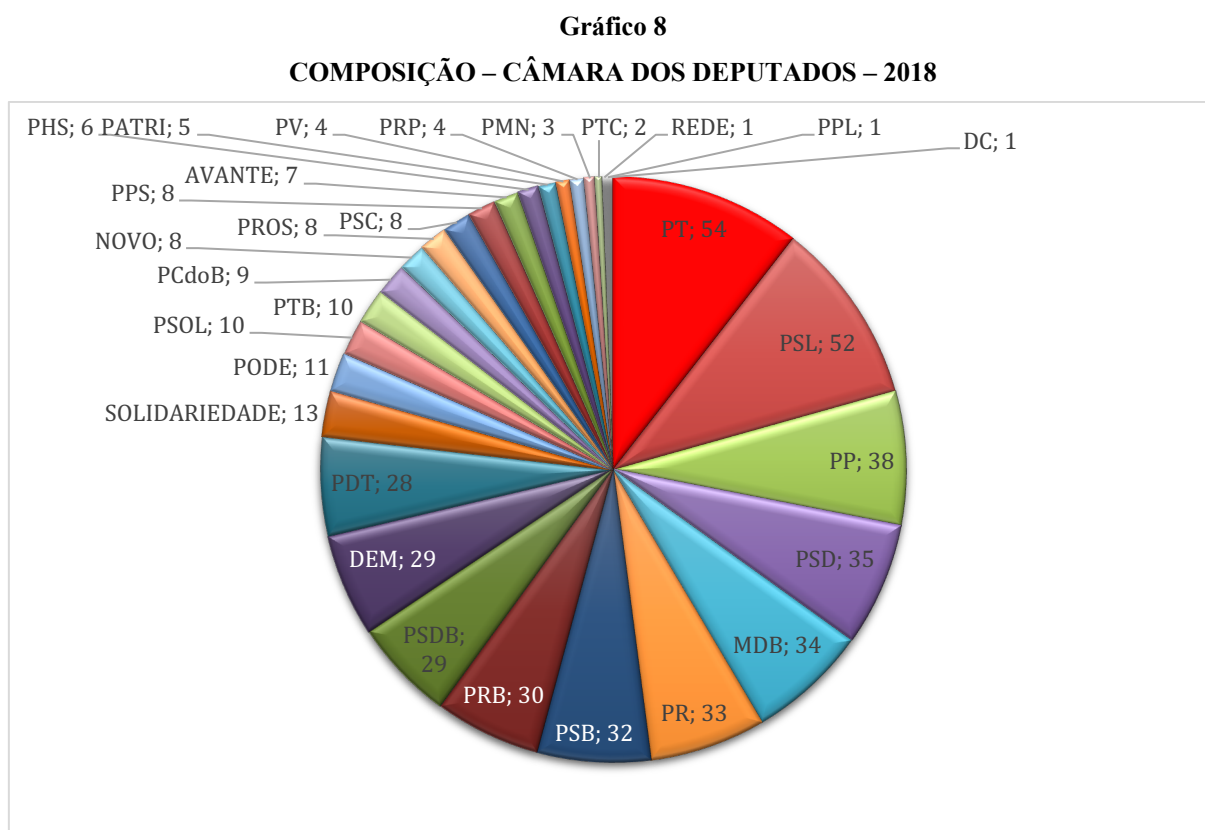
FONTE: TSE. Elaborado pelo autor.

Em 2018, 30 partidos compunham a Câmara dos Deputados: PT; PSL; PP; PSD; MDB; PR; PSB; PRB; PSDB; DEM; PDT; SOLIDARIEDADE; PODE; PSOL; PTB; PCdoB;

<sup>45</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-eleicoes-anteriores>. Acesso em 15 jan. 2024

NOVO; PROS; PSC; PPS; AVANTE; PHS; PATRI; PV; PRP; PMN; PTC; REDE; PPL; e DC<sup>46</sup>.

A representação gráfica da composição da Câmara dos Deputados em 2018 é semelhante à de 2014, com diversos partidos com 1, 2 e 3 representantes eleitos:



FONTE: TSE. Elaborado pelo autor.

Após a implementação das alterações promovidas na legislação eleitoral, no sentido de proibir a realização de coligações para as eleições proporcionais, houve impacto significativo no resultado das eleições, diminuindo de 30 para 19 o número de partidos políticos/federações que obtiveram vagas para a Câmara dos Deputados.

Não obstante o fenômeno do puxador de votos e seu impacto não tenha sido eliminado, a proibição das coligações da maneira como eram realizadas anteriormente influenciou o resultado das eleições para diminuir a quantidade de partidos políticos/federações que conquistaram vagas.

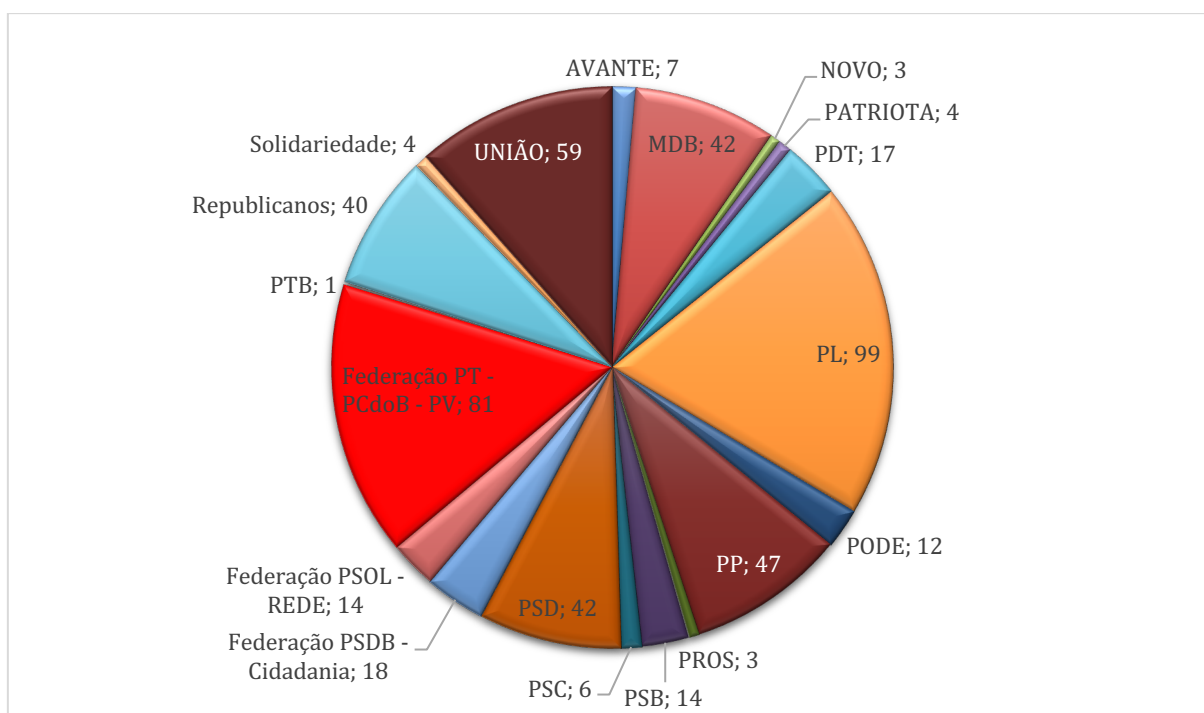
Nesse sentido, diferentemente das composições anteriores, nas eleições de 2022 apenas 19 grupos partidários compõem a Câmara dos Deputados, sendo 16 partidos políticos

<sup>46</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-eleicoes-anteriores>. Acesso em 15 jan. 2024

e 3 federações partidárias: AVANTE; MDB; NOVO; PATRIOTA; PDT; PL; PODE; PP; PROS; PSB; PSC; PSD; Federação PSDB – Cidadania; Federação PSOL – REDE; Federação PT - PCdoB – PV; PTB; Republicanos; Solidariedade; e UNIÃO.

A representação gráfica da composição da Câmara dos Deputados em 2022, que é visualmente diferente das de 2018 e 2014, é a seguinte:

**Gráfico 9**  
**COMPOSIÇÃO – CÂMARA DOS DEPUTADOS – 2022**



FONTE: TSE. Elaborado pelo autor.

Como visto, o fim das coligações diminuiu a quantidade de partidos que obtiveram vaga para a Câmara dos Deputados. Todavia, tal solução dificulta a eleição de deputados por partidos menores, em razão de fatores como acesso ao fundo eleitoral, propaganda gratuita no rádio e na televisão, divulgação de campanhas e utilização de recursos financeiros para o processo eleitoral.

A eleição de candidatos por partidos pequenos tem o potencial de representar grupos com baixo número de representantes, na medida em que pode representar lutas e ideologias específicas no contexto político brasileiro.

Contudo, buscando equacionar o ponto que se refere à dificuldade imposta aos partidos pequenos, a Lei n.º 14.208, de 2021 (promulga após aprovação do Projeto de Lei do Senado n.º 477, de 2015-Projeto de Lei nº 2522/2015) passou a permitir a realização de

“federações partidárias”, o que pode ser considerada uma alteração relevante no sentido de buscar evitar que partidos políticos apenas se coliguem para fins eleitoreiros e não para fins político-sociais.

Interessante pontuar que o PLS n.º 477/2015-PL n.º 2522/2015 havia sido vetado, integralmente, pelo então Presidente Jair Bolsonaro, por meio da Mensagem n.º 436, de 6 de setembro de 2021<sup>47</sup>, sob a justificativa de que:

A despeito da boa intenção do legislador, em que pese as regras específicas que buscariam conferir mais estabilidade para a federação partidária, a referida proposição contraria o interesse público, visto que inauguraria um novo formato com características análogas à das coligações partidárias.

A vedação às coligações partidárias nas eleições proporcionais, introduzida pela Emenda Constitucional n.º 97, de 4 de outubro de 2017, combinada com as regras de desempenho partidário para o acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão tiveram por objetivo o aprimoramento do sistema representativo, com a redução da fragmentação partidária e, por consequência, a diminuição da dificuldade do eleitor de se identificar com determinada agremiação.

Assim, a possibilidade da federação partidária iria na contramão deste processo, o que contraria interesse público.

Contudo, o veto presidencial foi rejeitado em 28 de setembro de 2021. Assim, desde as eleições de 2022 é permitida a reunião de dois ou mais partidos políticos em federação, desde que esta seja integrada por partidos políticos com registro definitivo no TSE e com filiação dos partidos políticos à federação pelo prazo mínimo de 4 anos.

O presente tópico será aprofundado para analisar, pormenorizadamente as coligações celebradas em 2014 e em 2018, para comparar o desempenho dos partidos nas coligações anteriormente à implementação das mudanças legislativas e quais foram os partidos mais impactados pela mudança.

Contudo, os dados coletados até o presente momento indicam que partidos maiores foram beneficiados pela mudança em detrimento de partidos menores, que foram prejudicados pela mudança.

#### **4.2.2 Alteração na forma de distribuição das sobras**

---

<sup>47</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Msg/VET/VET-436.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VET/VET-436.htm). Acesso em 15 jan. 2024.

#### 4.2.2.1 “Justificação” contra representação proporcional: a compreensão distorcida do conceito de representatividade e da essência da representação proporcional

A alteração promovida pela Lei n.º 14.211, de 2021, no que se refere à distribuição das sobras eleitorais, estabelece que poderão concorrer à distribuição das sobras todos os partidos e federações que participaram do pleito, desde que tenham obtido pelo menos 80% do quociente eleitoral e os candidatos tenham obtido votos em número igual ou superior a 20% desse quociente, conforme redação dada ao §2º, do artigo 109, do Código Eleitoral<sup>48</sup>.

Especificamente sobre essa alteração, a “justificação” apresentada no âmbito do PL 783/2021, utilizada para defender a referida alteração na forma de distribuição de sobras, foi no sentido de que a Emenda Constitucional n.º 97 “criou a cláusula de desempenho e vedou coligações partidárias nas eleições proporcionais”, essa cláusula de desempenho refere-se às normas sobre o “acesso dos partidos políticos para a obtenção de recursos do fundo partidário e tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão”, acesso este que será considerado a partir do desempenho dos referidos partidos políticos nas eleições (SENADO, 2021, p. 5).

Para José Jairo Gomes, a existência de requisitos mínimos para que os partidos tenham direito de receber recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao rádio e à televisão, conforme previsto no artigo 17, §3º, da Constituição da República, de 1988, refere-se à chamada “cláusula de desempenho” (GOMES, 2020, p. 223; 775).

Voltando à “justificação” do PL 783/2021, a defesa da alteração foi no sentido “a regra de divisão das sobras eleitorais instituída pela Lei 13.488/2017 está em flagrante desarmonia com a lógica do sistema proporcional estabelecido pela Constituição” (SENADO, 2021, p. 6).

A Lei n.º 13.488/2017 estabeleceu que poderiam participar das vagas a serem distribuídas pelo sistema de sobras, todos os partidos ou coligações que tivessem participados das eleições, conforme redação revogada do artigo 109, §2º, do Código Eleitoral<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras:  
§ 2º Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos que participaram do pleito, desde que tenham obtido pelo menos 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral, e os candidatos que tenham obtido votos em número igual ou superior a 20% (vinte por cento) desse quociente.

<sup>49</sup> Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras:  
§ 2º Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito. ([Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017](#))

Contudo, o que a Lei n.º 13.488/2017 buscou, ao permitir que todos os partidos participem da redistribuição das vagas, foi a harmonia das eleições com a lógica do sistema proporcional estabelecido pela Constituição, ao contrário da justificação apresentada no PL 783/2021, além da tentativa de correção de distorção gerada pelo fato de que um candidato não eleito por partido com menor votação poderia obter votação significativamente superior a candidatos eleitos em partidos com grandes votações ou com candidatos puxadores de voto, tendo como paradigma o caso da Deputada Luciana Genro<sup>50</sup>.

Como já defendido, a essência da representação proporcional é a possibilidade de que diversos grupos políticos tenham acesso ao Poder, buscando viabilizar a representação e garantir representatividade de diversos grupos sociais em atendimento ao que se espera e ao que se exige em uma democracia constitucional, que se garante pela possibilidade de participação e de representação dos diversos pontos de vista.

A ansiedade pela “reforma política” e a falsa percepção de necessidade de mudanças estruturais na legislação partem de uma noção distorcida do que é a representação proporcional e do conceito de representatividade. Tal posicionamento reformista se consolida a partir de uma interpretação equivocada de que *partidos políticos pequenos e a fragmentação partidária ferem a essência da representação proporcional*; ou da concepção de que *a baixa votação de candidatos é prejudicial ao sistema político eleitoral*.

O que se verifica, na prática, é que todas as expectativas de mudanças na verdade resultam em manutenção do sistema político, estável há anos, no sentido da ausência de impactos significativos positivos após a implementação das alterações que, na percepção dos defensores das populares “reformas políticas”, sob o paradigma de uma democracia constitucional.

Isso se constata ao comparar, por exemplo, os dados das eleições para Deputado Federal em São Paulo de 2022<sup>51</sup> e 2014<sup>52</sup>, cujo intervalo temporal de 8 anos apresentou mudanças legislativas, em que não se verifica nenhuma diferença significativa, por exemplo,

---

<sup>50</sup> O caso da Luciano Genro (PSOL) ficou famoso em 2010 pelo fato de a candidata ao cargo de deputada federal pelo Rio Grande do Sul ter sido a candidata não eleita mais votada do Brasil, tendo recebido 129.501 votos na época, enquanto o quociente eleitoral foi de 193.126. Por outro lado, candidatos a deputado federal no Rio Grande Do Sul foram eleitos com menos da metade dos votos obtidos pela Luciana Genro, a depender do partido ao qual estivessem filiados.

<sup>51</sup> Conforme divulgado pelo TSE. Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/quociente-eleitoral-partidario?p0\\_ano=2022&session=217061884308595](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/quociente-eleitoral-partidario?p0_ano=2022&session=217061884308595). Acesso em 25 de abr. 2023.

<sup>52</sup> Conforme divulgado pelo TSE. Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/quociente-eleitoral-partidario?p0\\_ano=2014&session=217061884308595](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/quociente-eleitoral-partidario?p0_ano=2014&session=217061884308595). Acesso em 25 de abr. 2023.

no que se refere ao almejado *aprimoramento* da distribuição de vagas a partir da mudança na forma redistribuição de sobras.

Isto é, das 10 vagas disponibilizadas pelo sistema de sobras, nas eleições para deputado federal em 2022 em SP, apenas uma foi para partido com votação abaixo do quociente eleitoral (PSC – que obteve 293.192 votos), o que se buscava corrigir desde o fenômeno da Luciana Genro em 2010, no Rio Grande do Sul.

Em 2014, por outro lado, nenhum partido obteve vaga apenas por média.

Para deputado estadual em SP, em 2022, cujo quociente eleitoral foi de 243.813 votos<sup>53</sup>, nenhum partido obteve acesso a vaga exclusivamente pelo sistema de redistribuição de sobras. Alguns partidos, como o Patriota (234.367 votos), o PTB (226.704 votos) e o Avante (200.838 votos), alcançaram o patamar de 80% do quociente eleitoral, que foi de 195.050 votos.

Contudo, a exigência mínima de 20% do quociente eleitoral para cada candidato nessas situações, não fora atingida por nenhum dos candidatos dos referidos partidos. Caso não fosse tal alteração, tanto o Patriota quanto o PTB poderiam ter obtido uma cadeira, tendo em vista que suas médias, no cálculo da redistribuição de sobras seriam, respectivamente, de 234.376 e 226.704. Isso porque o Republicanos obteve 1.767.011 votos e quociente partidário 7. A sua média, portanto, foi de 220.876 (votos válidos dividido pelo quociente partidário mais um<sup>54</sup>), menor que as médias do Patriota e o PTB.

Dessa forma, questiona-se até que ponto tal mudança é positiva, na medida em que reforça o privilégio de partidos maiores (com mais votos) de obterem mais cadeiras, em detrimento dos menores<sup>55</sup>. Neste caso, o Republicanos teve acesso a 8 vagas enquanto PTB e Patriota não alcançaram nenhuma.

---

<sup>53</sup> Conforme divulgado pelo TSE. Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/quociente-eleitoral-partidario?p0\\_ano=2022&session=217061884308595](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/quociente-eleitoral-partidario?p0_ano=2022&session=217061884308595). Acesso em 25 de abr. 2023.

<sup>54</sup> Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido mais 1 (um), cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima; (Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021).

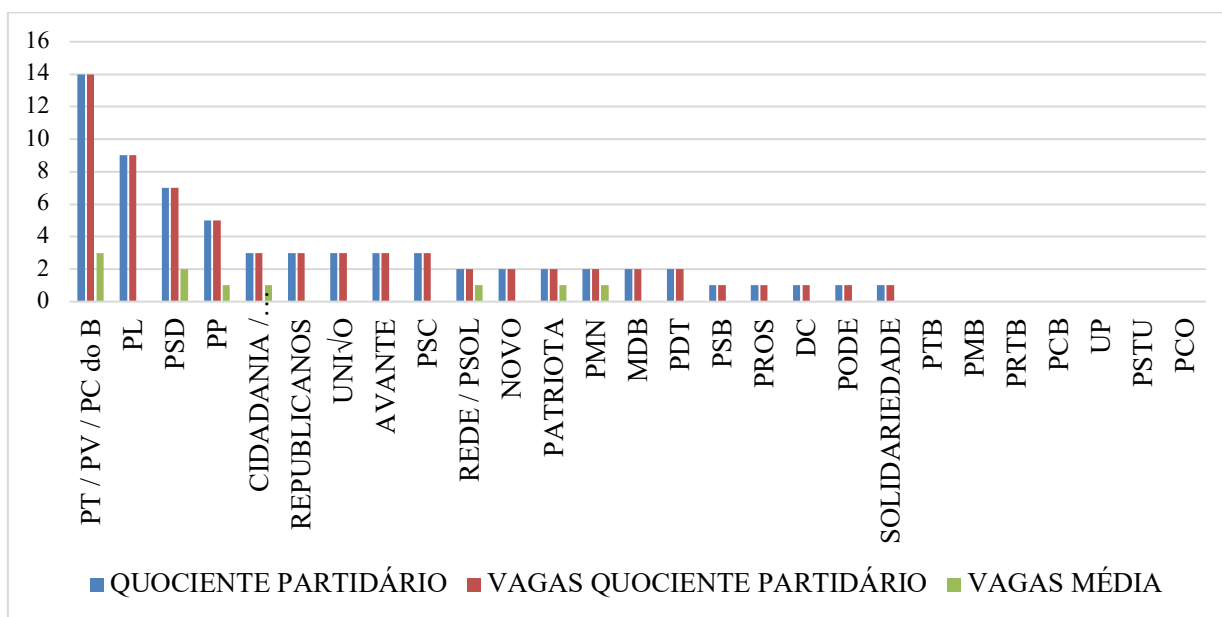
<sup>55</sup> A concepção de partido maior ou menor corresponderá, exclusivamente, à votação do partido na eleição, tendo em vista a possibilidade de maior força de determinado partido político em determinado estado. Dessa forma, uma vez que na disputa entre Republicanos, de um lado, e PTB e Avante, de outro, estes podem ser considerados menores, na eleição em específico, uma vez que obtiveram votação significativamente menor do que aquele.

Para o caso de Minas Gerais, para o cargo de deputado federal, por exemplo, em 2014<sup>56</sup> não houve nenhuma vaga conquistada exclusivamente apenas pelo sistema de redistribuição das sobras, assim como em 2018<sup>57</sup>. Em 2022, dois partidos que não alcançaram o quociente eleitoral conquistaram duas das onze vagas pelo sistema de redistribuição de sobras (média) (PROS – com 185.985 votos; e SOLIDARIEDADE com 181.577 votos), relembando-se o quociente eleitoral de 210.964 para 2022.

Dessa forma, não obstante em MG a alteração tenha causado impacto, pode-se concluir que o sistema eleitoral ainda privilegia os maiores partidos, que obtêm as maiores médias e, conseqüentemente, acessam mais vagas.

Já para as eleições para deputado estadual, em MG, em 2022<sup>58</sup>, *não houve nenhum partido que obteve vaga apenas pelo método de distribuição de sobras, após a mudança:*

**Gráfico 10**  
**Composição Partidária da Assembleia Legislativa MG – 2022**



Fonte: TSE. Elaborado pelo autor.

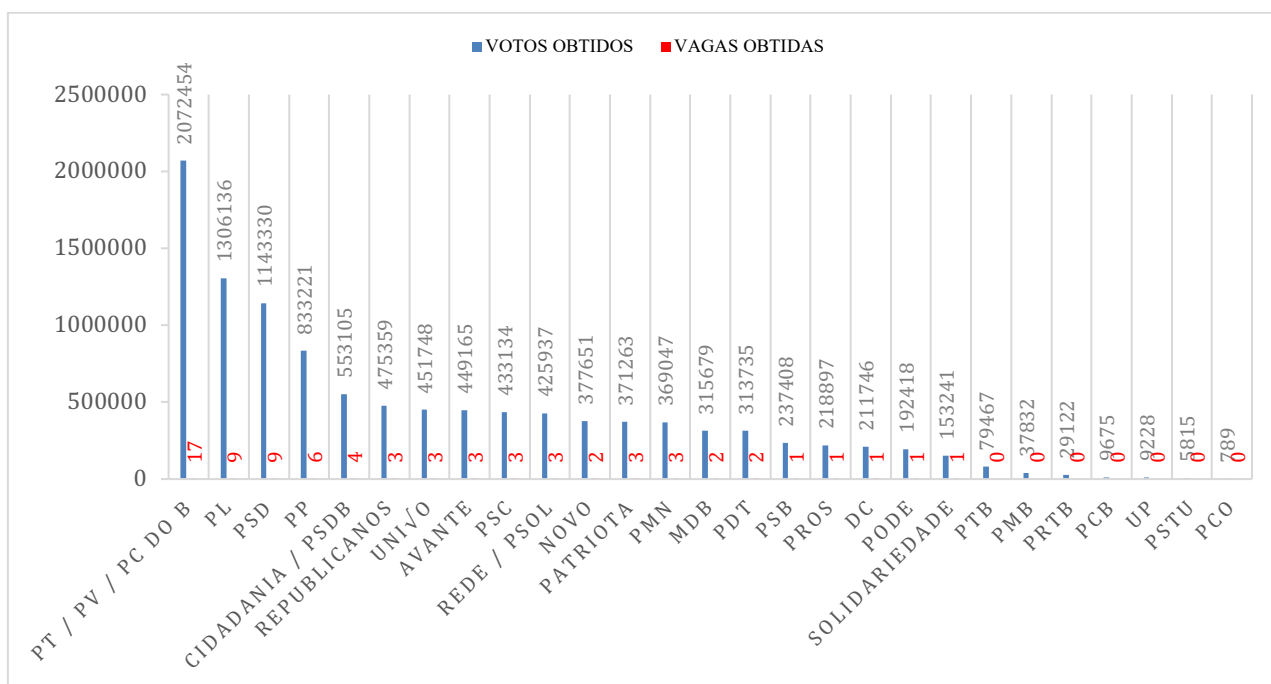
<sup>56</sup> Conforme divulgado pelo TSE. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/quociente-eleitoral-partid%C3%A1rio?clear=RP&session=114129867785504>. Acesso em 25 de abr. 2023.

<sup>57</sup> Conforme divulgado pelo TSE. Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/quociente-eleitoral-partid%C3%A1rio?p0\\_ano=2018&session=114129867785504](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/quociente-eleitoral-partid%C3%A1rio?p0_ano=2018&session=114129867785504). Acesso em 25 de abr. 2023.

<sup>58</sup> Conforme divulgado pelo TSE. Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/quociente-eleitoral-partid%C3%A1rio?p0\\_cargo\\_quociente=Deputado%20Estadual&session=109214235738245](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/quociente-eleitoral-partid%C3%A1rio?p0_cargo_quociente=Deputado%20Estadual&session=109214235738245). Acesso em 25 de abr. de 2023.

A relação de vagas e votos obtidos pelos partidos pode ser visualizada pelo seguinte gráfico:

**Gráfico 11**  
**Relação votos e vagas – Deputado Estadual (MG) – 2022**



Fonte: TSE. Elaborado pelo autor.

A análise dos dados referentes às alterações na legislação que afetaram a forma de distribuição de sobras leva à conclusão de que a alteração dificulta o acesso às vagas a serem redistribuídas pelo sistema de sobras por partidos que obtêm menores votações, uma vez que a alteração tende a beneficiar partidos maiores (que obtêm maiores votações).

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 7.228, ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade e julgada em conjunto com as ADIs 7.263 e 7.325, no sentido defendido pela Procuradoria Geral da República, deu interpretação conforme à Constituição ao artigo 109, §2º, do Código Eleitoral, para “permitir que todas as legendas e seus candidatos participem da distribuição das cadeiras remanescentes descrita no inciso III do artigo 109 do Código Eleitoral, independente de terem alcançado a exigência dos 80% e 20% do quociente eleitoral, respectivamente”<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> ADI 7.228. STF. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15367314101&ext=.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2025.

Determinou-se, à época (março de 2024), que os efeitos da decisão deveriam ser produzidos apenas a partir das eleições de 2024.

A atuação do STF nesse caso, ao dar interpretação conforme à Constituição, isto é, ao determinar, à norma impugnada, “uma interpretação da [lei] que seja compatível com a Constituição” e ao excluir “interpretações que se mostrem inconstitucionais” (MEYER, 2021, p. 19-20), foi acertada sob a perspectiva do paradigma da democracia constitucional, bem como sob a ótica da própria inconstitucionalidade da norma discutida, na medida em que inviabilizava o acesso ao poder político aos partidos políticos com menores votações, ainda que significativas e próximas ao quociente eleitoral e à cláusula de barreira, em benefício dos partidos políticos com maiores votações.

Um trecho que chama a atenção no voto do relator Ministro Ricardo Lewandowski, no sentido do que foi decidido pelo STF é o seguinte:

Com efeito, toda e qualquer norma que tenha por escopo restringir a pluralidade dos partidos políticos, limitando a eleição de seus representantes, notadamente no sistema proporcional, viola os fundamentos de nosso Estado Democrático de Direito.

E esse é um dos pontos centrais da presente tese, considerando-se que as tentativas de reforma promovidas ao longo dos últimos anos, para além de não surtirem efeitos práticos relevantes, no sentido da *melhora* ou do *aprimoramento* do sistema de representação proporcional no contexto brasileiro, têm gerado efeitos negativos e contrários ao que se espera, se exige e se garante em uma democracia constitucional, principalmente no que se refere à busca incessante de inclusão de excluídos nos processos políticos.

A atuação do Poder Judiciário nesse ponto, especificamente com relação à alteração promovida pela Lei n.º 14.211/2021, foi necessária para sanar uma irregularidade cometida pelo Poder Legislativo, tendo em vista a manifesta inconstitucionalidade da referida norma, ainda que não declarada expressamente pelo STF.

Ocorre que a atuação do Poder Judiciário é insuficiente, tanto sob a perspectiva da efetividade da atuação, na medida em que o Poder Legislativo, como no caso das fraudes aos repasses de verba para candidaturas femininas e negras, quanto sob a perspectiva da impossibilidade material de correção de todas as irregularidades, ilegalidades e inconstitucionalidades.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou, desde a apresentação dos pressupostos e dos pontos de partida teórico utilizados, defender que em uma democracia constitucional, compreendida a partir da perspectiva de Marcelo Cattoni (2016), as alterações legislativas que impactarem as eleições e o funcionamento do sistema político devem ser sempre no sentido de garantir mais participação, viabilizar a inclusão de excluídos no processo políticos e assegurar que direitos políticos fundamentais sejam respeitados.

Isso se consolida, com Cattoni (2016, p. 2), por meio da garantia de que minorias terão seus direitos políticos respeitados; por meio da possibilidade material de participação, de sufrágio e de representação política dos vários pontos de vista políticos dos vários grupos sociais; por meio da implementação e do respeito a mecanismos de participação popular; por meio de atuações políticas que respeitam a autonomia pública e a autonomia privada dos afetados pelas decisões políticas, principalmente os grupos historicamente excluídos e por meio da inclusão social, econômica e cultural. A partir disso, viu-se que, historicamente, as tentativas de inviabilizar o acesso ao poder político perpassam pelo contexto histórico ditatorial ocorrido no Brasil, em que se extinguíram partidos políticos e se monopolizou não só o poder, mas a própria possibilidade de disputa pelo poder, e vão até medidas atuais de apresentação de candidaturas avulsas em detrimento da filiação partidária obrigatória ou de inviabilização e diminuição de possibilidade de acesso ao poder por partidos políticos pequenos.

Tais medidas representam comportamentos típicos de regimes autoritários e que devem ser extirpadas assim que apresentadas. Essas tentativas de extinguir, inviabilizar o acesso ao poder político por partidos pequenos ou de inimizar a figura dos partidos políticos, deve ser combatidas no cerne, de modo que deixem de fazer parte de um imaginário social que busca a promoção de medidas individualistas, autoritárias e alheias ao debate político.

A partir da apresentação dos pressupostos teóricos e do combate às tentativas de eliminação da figura dos partidos políticos, o que representaria a eliminação do direito de livre associação política e de representação dos vários pontos de vista políticos dos vários grupos sociais, analisou-se em que medida as alterações legislativas propostas e as tentativas de implementação de “reformas políticas” impactaram o processo eleitoral.

A partir da análise dos dados coletados, comprovou-se que as alterações legislativas implementadas não só não apresentaram impactos significativos no que se refere à *melhoria* ou *aprimoramento* do sistema de representação proporcional brasileiro, mas também, e

principalmente, têm sido no sentido contrário e em desrespeitos ao que se espera, se exige e se garante em uma democracia constitucional, principalmente no que se refere às tentativas de consolidar a exclusão de grupos já excluídos do poder político, que são disfarçadas de narrativas populistas de busca pelo aperfeiçoamento do sistema de representação proporcional.

O sistema de representação proporcional, por mais adequado que seja ao contexto brasileiro, dotado de singularidades, diversidade e cultura política e social divergentes, está sujeito a falhas e correções, que são inerentes ao próprio sistema. A busca pelo aperfeiçoamento, melhora ou de reforma do sistema político deve ser sempre no sentido garantir mais participação, mais inclusão e mais diversidade.

As tentativas de melhoria do sistema a partir da exclusão de grupos políticos nada mais é do que a tentativa de reforço e consolidação de um elitismo político aos maiores partidos políticos em detrimento das diversidades de pontos de vista políticos minoritários.

Com isso, comprovou-se a hipótese de que *as alterações legislativas analisadas frustram as expectativas apresentadas quando da apresentação das respectivas alterações, o que reforça ainda mais um elitismo no poder político, inviabilizando o acesso ao Poder pelos excluídos, em contrariedade aos potenciais emancipatórios estabelecidos pela Constituição da República de 1988.*

Não obstante o Poder Judiciário tenha agido para corrigir as irregularidades cometidas por aqueles que buscam a exclusão e não a inclusão dos vários grupos sociais e pontos de vista políticos, é necessário que a atuação do Poder Judiciário não só responsabilize as atuações e os comportamentos inconstitucionais, mas também busque, em correção aos erros do Poder Legislativo, a implementação de medidas que assegurem aquilo que se espera, se exige e se garante em uma democracia constitucional.

## 6 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. I, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Sueli Carneiro, Editora Jandaíra, 2020. 152 p.

ALMEIDA, Renato Ribeiro de; BEÇAK, Rubens. Candidaturas avulsas: uma análise do problema da representação e o papel dos partidos políticos nas democracias. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. [37-46], jul./dez. 2019.

ALMENDRA MARTINS, Eduardo.; DE MENEZES ALBUQUERQUE, Newton. O povo na democracia como sujeito político jurídico da Constituição de 88: centralidade dos direitos e garantias fundamentais na relegitimação do poder do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 118, 17 jun. 2019, p. 151-189.

ALVES, Adamo Dias; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; GOMES, David Francisco Lopes. **Constitucionalismo e Teoria do Estado: Ensaio de História e Teoria Política**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. 156p.

ALVES, Adamo Dias. **A história do conceito de bonapartismo**. Uma análise semântica aplicada aos séculos XIX e XX. Belo Horizonte: Conhecimento. 2018. 124p,

ANDRADE, Eric Nogueira. **Reforma política e sistema eleitoral no Brasil: uma análise comparativa com a experiência alemã**. 2019. Orientador: Fabiano Guilherme Mendes Santos. Coorientador: Jens Borchert. Tese (Doutorado em Ciência Política) – UERJ, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

**Apesar de maior presença de mulheres na disputa ao Senado, bancada feminina diminui**. Senado Notícias. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/03/apesar-de-maior-presenca-na-disputa-ao-senado-bancada-feminina-reduz-tamanho>. Acesso em: 01 abr. 2025.

AVRITZER, L.; ANASTASIA, Maria de Fátima Junho (Org.). **Reforma política no Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. v. 1. 271p .

**Bancada feminina aumenta 18,2% e tem duas representantes trans**. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-182-e-tem-duas-representantes-trans/>. Acesso em: 01 abr. 2025.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 420 p.

BASTOS, Carlos Enrique Arrais Caputo; SOBREIRA, Renan Guedes. **Reforma política: pensando o amanhã.** ( Org.). Naviraí, MS: Ipuvaíva Editora, 2020.

BERCOVICI, Gilberto. A Origem do Sistema Eleitoral Proporcional no Brasil. **Estudos Eleitorais**, v. 5, p. 51-64, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Política: Uma Relação Difícil. **Lua Nova** (Impresso), São Paulo - SP, v. 61, p. 5-24, 2004.

**Brasil elege número recorde de mulheres e negros para a Câmara dos Deputados.** G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2022/10/03/brasil-elege-numero-recorde-de-mulheres-e-negros-para-a-camara.ghtml&ved=2ahUKEwjB7IeGotCMAxUbP7kGHeaTMWkQFnoECBoQAAQ&usg=AOvVaw3bgBUeBcP9kKVS2rnW8FO8>. Acesso em: 01 abr. 2025.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 25 de abr. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 97, de 04 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm). Acesso em 25 de abr. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.488, de 06 de outubro de 2017.** Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm). Acesso em 25 de abr. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 14.211, de 01º de outubro de 2021.** Lei n.º Altera a Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para ajustar a sua redação à vedação constitucional de coligações nas eleições proporcionais; para fixar critérios para a participação dos partidos e dos candidatos na distribuição dos lugares pelo critério das maiores médias nas eleições proporcionais; e para reduzir o limite de candidatos que cada partido poderá registrar nas eleições proporcionais. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14211.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14211.htm). Acesso em 25 de abr. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui O Código Eleitoral. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm). Acesso em 25 de abr. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece Normas Para As Eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm). Acesso em 25 de abr. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Altera As Leis nos 9.504, de 30 de Setembro de 1997, 9.096, de 19 de Setembro de 1995, e 4.737, de 15 de Julho de 1965 - Código Eleitoral, Para Reduzir Os Custos das Campanhas Eleitorais, Simplificar A Administração dos Partidos Políticos e Incentivar A Participação Feminina. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm). Acesso em 25 de abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490 QO.** Relator: Roberto Barroso. Brasília, 05 out. 2017. Processo Eletrônico Repercussão Geral. DJe-045. Divulg. 08.03.2018. Public. 09.03.2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14474833>. Acesso em 22 de jun. 2023.

CAMPOS, Adriana; BORGES, Gabriel Augusto Mendes. Cláusula de desempenho partidário: uma análise de cenários. Brasília: **Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado**, Julho/2019 (Texto para Discussão nº 261). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos).

CAMPOS, Adriana; MORAES, Ricardo Manoel de Oliveira. Governo representativo e crise do direito democrático: a confusão entre "democrático" e "eleitoral". **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 120, p. 13-53, 8 jun. 2020.

CAMPOS, Adriana; SANTOS, Polianna Pereira dos. **Democracia, direitos políticos e sistema proporcional brasileiro reflexões sobre a adoção de cálculo intracoligacional.** In: Jonathan Barros Vita, Jamile B da Mata Diz, Narciso Leandro C Baez. (Org.). **Direitos Fundamentais e Democracia**. III. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 357-377.

CAMPOS, Adriana; SANTOS, Polianna Pereira dos.; BARCELOS, Júlia Rocha de. Democracia e informação: o voto nulo no Brasil. **Revista direitos fundamentais & democracia** (UniBrasil), v. 22, p. 257-277, 2017.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha. **O Brasil precisa de limite de mandatos legislativos?** Reforma política baseada em evidências. Curitiba. 2020. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Soares Braga. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná. 102p.

CARVALHO NETTO, Menelick de; PAIXÃO, Cristiano; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Levando as palavras a sério: um golpe é um golpe. Mais uma vez, um ministro do Supremo Tribunal Federal pretende reescrever a história brasileira. **JOTA Info**. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/levando-as-palavras-a-serio-um-golpe-e-um-golpe-02102018>. Acesso em 17 jan. 2024.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **Teoria da Constituição e Direito Constitucional - Escritos Seleccionados**, Volume 2. 1. ed. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021. 267p.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; ALVES, Adamo Dias. Considerações sobre a reforma política: uma análise da relação entre Legislativo e Executivo contra o presidencialismo de coalizão e o bonapartismo. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica** – RIHJ, Belo Horizonte, ano 9, n. 9, p. 13-31, jan./jun. 2011.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. A democracia constitucional no Estado Democrático de Direito. **Empório do Direito**, v. 1, p. 1-1, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/38941/2/A%20Democracia%20Constitucional%20no%20Estado%20Democr%3%a1tico%20De%20Direito.pdf>. Acesso em 15 jan. 2024.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição**. 2. ed. (rev. e atual.). Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021. 186p.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Processo Constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016. 350p.

DANTAS, Humberto. Reforma política e mecanismos de participação cidadã: desafios e limites. **Revista Parlamento e Sociedade**, [S. l.], v. 3, n. 5, p. 107–122, 2015. Disponível em: <https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/article/view/77>. Acesso em: 26 abr. 2023.

DANTAS, Humberto. Reforma política: aspectos centrais da “mãe de todas as reformas”. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 11, v.1, p. 4-12, 2010.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; GUEDES, Maurício Sullivan Balhe. (organizadores). **A Constituição e o passado, a Constituição e o futuro, a Constituição e o que não veio**: em homenagem aos 35 anos da Constituição brasileira de 1988. - 1. ed. - Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023. 948p.

FERREIRA, Gabriel Amaral Rocha. **A introdução da cláusula de barreira no sistema proporcional brasileiro**: análise do contexto e dos impactos da alteração legislativa. 2020. Orientador: Adamo Dias Alves. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. 108p.

FERREIRA, Raphael Rodrigues. **O autofinanciamento de campanhas eleitorais sob a égide do Princípio da isonomia**: uma análise a partir das eleições municipais de 2016. 2018. Orientadora: Adriana Campos Silva. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. 127p.

FERRER, Walkiria Martinez Heinrich; CARDOSO, Gleissa Mendonça Faria. A reforma política brasileira à luz dos institutos plebiscito e referendo: mais uma proposta à democracia. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 23, n. 1, p. 156-185, jan./abr. 2018. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v23i11110.

FLEISCHER, David. Reforma Política en Brasil: Una Historia Sin Fin. Salamanca: **América Latina Hoy**, 37 s/n, p. 81-99, 2004.

FRAENKEL, Ernst. **The Dual State** – A Contribution to the Theory of Dictatorship. Nova Iorque: Oxford University Press, 1941.

FRAENKEL, Ernst. **The Dual State** – A Contribution to the Theory of Dictatorship. Nova Iorque: Oxford University Press, 2017.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GRETA, Roberta Maia. O distritão e a reforma política à luz de velas. **Justificando**. 11 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/08/11/o-distritao-e-reforma-politica-luz-de-velas/>. Acesso em 06 de agosto de 2020.

GUIMARÃES, Nadya Araujo. Os desafios da equidade: reestruturação e desigualdades de gênero e raça no Brasil. **Cadernos Pagu**, 17-18: 237-26, 2002..

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. Justiça Política: Conceito a partir de olhares sobre a exclusão e o risco social. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 114, 17 fev. 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Traduzido por Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021.

HABERMAS, Jürgen. **Obras escolhidas IV – Teoria Política**. Lisboa: Edições 70. 2015.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo – SP, n. 36, p. 39-53, 1995.

IANONI, Marcus; DIRCEU, José. **Reforma política**: instituições e democracia no Brasil atual. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.

IANONI, Marcus. **Reforma política democrática**: temas, atores e desafios. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015. v. 500.

**Informe MIR**. Ministério da Igualdade Racial. Disponível em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/composicao/secretaria-de-gestao-do-sistema-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial/diretoria-de-avaliacao-monitoramento-e-gestao-da-informacao/informativos/Informe-edicao-censo-demografico2022.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2025.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KINZO, Maria D’Alva Gil. Legislação Eleitoral, Sistema Partidário e Reforma Política. **Política & Sociedade** (IMPRESSO), Florianópolis, v. 1, n.2, p. 11-22, 2003.

KOSELLECK, Reinhart. **Uma história dos conceitos**: problemas teóricos e práticos. Estudos Históricos. Trad. Manoel Luis Salgado Guimarães, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, 1992, p. 134-146.

LEMOS, Letícia Maia. **Efeitos das reformas eleitorais de 2015 e 2017 nas eleições proporcionais de 2018**. João Pessoa, 2020. Orientação: Prof. Dr. Rodrigo Freire de Carvalho e Silva. Dissertação (Mestrado). UFPB/CCHLA.

LIJPHART, Arend. Democracies: Forms, Performance, and Constitutional Engineering. Londres: **European Journal Political Research**, v. 25 n. 1, p. 1-17 1994. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1994.tb01198>.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Sistema eleitoral brasileiro**: Teoria e prática. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., IUPERJ, 1991.

LUHMANN, Niklas. **A Constituição como aquisição evolutiva**. In: ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Pier Paolo; LUTHER, Jörg. *Il futuro della Costituzione*. Tradução Menelick de Carvalho Netto; Giancarlo Corsi; Raffaele De Giorgi. Torino: Einaudi, 1996.

MARCHETTI, Vitor. Reforma política e a Justiça Eleitoral. **Revista Parlamento e Sociedade**, [S. l.], v. 3, n. 4, p. 53–74, 2015. Disponível em: <https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/article/view/54>. Acesso em: 25 abr. 2023.

MELO, Carlos Ranulfo. **Reforma Política em Perspectiva Comparada na América do Sul**. In: Leonardo Avritzer; Fátima Anastasia. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. 1ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, v. 1, p. 45-62.

MEYER, Emílio Peluso Neder. **Decisão e jurisdição constitucional**: crítica às sentenças intermediárias, técnicas e efeitos do controle constitucionalidade em perspectiva comparada. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. v. 1. 376p .

MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio. (orgs). **Reforma política em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?**: a questão fundamental da democracia. Intr. Ralph Christensen. Trad. Peter Naumann. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NEUMANN, Franz. **Behemoth**. The Structure and Practice of National Socialism. Londres: Victor Gollancz LTD., 1943.

NICOLAU, Jairo. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. **Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, Rio de Janeiro, v. 4, p. 101-121, 2015.

NICOLAU, Jairo. **Lista aberta**: lista fechada. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006a. p. 133-136.

NICOLAU, Jairo. **O Brasil dobrou à direita**: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018. 1. ed. São Paulo: Zahar, 2020.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 49, n.º 4, p. 689-720, 2006b.

NICOLAU, Jairo. Reforma Eleitoral no Brasil: Impressões Sobre Duas Décadas de Debate. In: NICOLAU, Jairo., SOARES, Márcia M., CRUVINEL, Diogo & SOARES, Gláucio. *Dossiê de Reforma Política e Instituições*. Belo Horizonte: **Periódico Eletrônico do Grupo de Pesquisa “Opinião Pública Marketing Político e Comportamento Eleitoral”**, v. 5 n. 5, p. 7-16, 2013.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

NOHLEN, Dieter. **Gramática de los sistemas electorales**. Madrid: Difusora Larousse – Editorial Tecnos, 2015.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas electorales en su contexto**, ed. y prólogo de J. Reynoso Núñez, México: UNAM, 2008.

**Nota oficial contra a PEC 9/2023**. Governo Federal. Disponível em:

[https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2\\_of\\_noticias/nota-ofial-contr-a-pec-9-](https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2_of_noticias/nota-ofial-contr-a-pec-9-2023#:~:text=A%20PEC%2009%2F2023%2C%20que,sexo%20e%20ra%C3%A7a%20em%20elei%C3%A7%C3%B5es)

[2023#:~:text=A%20PEC%2009%2F2023%2C%20que,sexo%20e%20ra%C3%A7a%20em%20elei%C3%A7%C3%B5es](https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2_of_noticias/nota-ofial-contr-a-pec-9-2023#:~:text=A%20PEC%2009%2F2023%2C%20que,sexo%20e%20ra%C3%A7a%20em%20elei%C3%A7%C3%B5es). Acesso em 28 ago 2024.

**Nota técnica nº 6** - Estudo sobre o cumprimento da cota de participação feminina nas Eleições Municipais de 2024 por partidos e federações. Marcus Vinícius Chevitarese Alves, Thamara, Dutra Ribeiro, David Mercado Fautino. <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/nota-tecnica-6>. Acesso em 01 abr. 2025.

OLIVEIRA, Luciano. Não Fale do Código de Hamurábi!. **Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito (UFPE)**, v. 13, p. 299-330, 2003.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. **Araucaria** (Madrid), v. 26, p. 146-169, 2011.

**Partidos descumprem cota para mulheres e negros na distribuição do fundo eleitoral**.

Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/09/partidos-descumprem-cota-para-mulheres-e-negros-na-distribuicao-do-fundo-eleitoral.shtml>. Acesso em: 01 abr 2025.

PEREIRA, Rodolfo Viana; GELAPE, Lucas de Oliveira. Anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil: ocaso das razões originárias de sua adoção. **Revista de Informação Legislativa**, v. 205, p. 261-279, 2015.

PITKIN, Hanna Fenichel. O conceito de representação. in: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam (Org.). **Política & Sociedade** – Vol. 2. São Paulo: Nacional, 1983.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo – SP, n. 67, p.15-47, 2006.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1967 [1972].

**Regra criada pela PEC da Anistia gera impasse sobre cota racial nas eleições**. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/12/regra-criada-pela-pec-da-anistia-gera-impasse-sobre-cota-racial-nas-eleicoes.shtml>. Acesso em 01 abr. 2025.

RENNÓ, Lúcio. (2007). **Reforma Política**: consensos necessários e improváveis. in C.R. Melo e M.A. Sáez (org.) *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*, Belo Horizonte, Ed. UFMG.

RODRIGUES, Theófilo Machado. Propostas de reforma do sistema eleitoral no Brasil: : o que pensa a ciência política brasileira?. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 124, 1 jul., p. 487-526, 2022.

SALGADO, Eneida Desiree; SANTANO, Ana Claudia. El sistema electoral proporcional brasileño y sus distorsiones en la representación de los ciudadanos. **Perspectivas Internacionales**, v. 9, p. 36-57, 2013.

SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma Política**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

SAMUELS, David. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p., 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300008>, Acesso em 25 de abr. 2023.

SANTANO, Ana Claudia (org.) et al. **Proposições para o Congresso Nacional**: reforma política. Brasília: Transparência Eleitoral Brasil, 2020.

SANTOS, P. P.; GRESTA, Roberta Maia. Direitos políticos como direitos da sociedade: crítica ao aprisionamento semântico dos direitos políticos. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**, v. 1, p. 317-334, 2016.

SANTOS, P. P.. Sistema Proporcional Brasileiro e Lei 13165/2015: Um breve estudo sob o prisma da Qualidade da Democracia. **Ballot**, v. 2, p. 245-285, 2016.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A difusão parlamentar do sistema partidário**: exposição do caso brasileiro. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018.

SILVA, Patrick; DAVIDIAN, Andreza; FREITAS, Andréa; CAZZOLATO, José Donizete. Reforma política no Brasil: indagações sobre o impacto no sistema partidário e na representação. **Opinião Pública (UNICAMP)**, v. 21, p. 1-32, 2015.

SOUZA, Rafael Costa de. **Jurisdição constitucional e reforma política**: limites e possibilidades de atuação do Supremo Tribunal Federal. 2017. Orientadora: Adriana Campos Silva. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

**SÚMULA-TSE n. 73**. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-n-73>. Acesso em: 01 abr. 2025.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**: Teoria, instituições, estratégias. Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 1994.

URBINATI, Nadia. **Columbia University**. Disponível em: <https://polisci.columbia.edu/content/nadia-urbinati>. Acesso em 25 abr. 2023.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo – SP, n. 67, p. 191-228, 2006.

URBINATI, Nadia. **Representative democracy**. Principles & genealogy. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2006.

WALDRON, Jeremy. Stare Decisis and the Rule of Law: A Layered Approach, **Michigan Law Review**, vol. 111, n.1, p. 1- 31, 2012.