

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

LOURENÇO FERNANDES DUTRA FONSECA

**SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL MISTO ALEMÃO:
UMA ALTERNATIVA À REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL BRASILEIRA**

Porto Alegre

2023

LOURENÇO FERNANDES DUTRA FONSECA

**SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL MISTO ALEMÃO:
UMA ALTERNATIVA À REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL BRASILEIRA**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Schenk Duque

Porto Alegre

2023

Para Otávio, meu filho, o melhor pedaço de mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Estado brasileiro que, desde os meus dezoito anos de idade, destinou recursos para a minha formação acadêmica nesta Universidade e, alguns anos depois, me ofereceu oportunidades profissionais mediante concursos públicos.

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que tanto deu a mim e à minha família.

Agradeço ao meu orientador, Professor Dr. Marcelo Schenk Duque. O desejo de fazer um mestrado acadêmico somente tomou forma quando conheci a obra e a figura pública do Professor Marcelo. Sua orientação respeitosa, objetiva e amigável deu leveza e segurança em um período desafiador. Sempre que a ele recorri, saí da conversa melhor do que entrei. Ser seu orientando, por si só, é uma vitória para mim.

Agradeço à Marina, pessoa com quem escolhi dividir minha vida, e que felizmente também me escolheu. Desde o processo seletivo até o momento em que escrevo estas linhas, Marina sempre me apoiou de forma incondicional. Forte e delicada ao mesmo tempo, parecia entender melhor do que eu conseguia expressar a importância desta etapa para mim. E, no último ano, dentro e fora de sua barriga, cuida do nosso bem mais precioso, Otávio, dando-me uma família.

Agradeço ao meu pai, Pedro Cezar, por simbolizar a importância do estudo.

Agradeço à minha mãe, Elizabeth, por construir em mim o lado que me faz pensar que sou capaz.

Agradeço ao meu irmão, Vicente, minha cunhada, Juliana e minha sobrinha, Isadora, por estarem próximos, mas entenderem as ausências.

Agradeço aos colegas do gabinete da Desembargadora Federal Taís Schilling Ferraz, no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a começar pela própria Dra. Taís, que sempre me incentivou neste projeto e tem minha admiração, como magistrada e como acadêmica. Nos nomes dos colegas servidores Guilherme Reginato Gomes, Regina Valde Bataioli, Athos Froener Callegari e Mary de Oliveira Cabot, agradeço a todos que compreenderam os desafios deste momento e só me deram apoio, carinho e confiança.

RESUMO

Este estudo tem por objetivo apresentar o sistema eleitoral distrital misto adotado na eleição para o Parlamento alemão (*Bundestag*) como alternativa ao sistema eleitoral proporcional brasileiro, sobretudo no que diz respeito à eleição para deputados federais no Brasil. Inicialmente, é traçado um panorama da classificação de sistemas eleitorais e dos elementos que os compõem. Passa-se, então, a um exame do sistema brasileiro, sobretudo dos principais aspectos e efeitos, esperados ou não, de um sistema proporcional de lista aberta como o do Brasil. Após, apresenta-se o sistema eleitoral misto alemão, adotado desde o final da Segunda Guerra Mundial e reconhecido de um modo geral como uma experiência bem-sucedida, que se mostrou capaz de contribuir para a estabilidade política naquele país ao longo das últimas décadas. Delineados os dois sistemas, por meio de uma metodologia indutiva, parte-se de uma experiência particular do sistema eleitoral alemão para explorar as consequências que seus diversos elementos trariam à representação política brasileira, bem como a viabilidade e a conveniência de uma reforma política neste sentido. O estudo tem abordagem comparativa e faz uso de revisão bibliográfica, assim como de dados oficiais estatísticos para analisar a possibilidade de implantação de um sistema distrital misto no Brasil.

Palavras-chave: Sistema Eleitorais; Representação Proporcional; Sistema Distrital Misto; Direito Comparado.

ABSTRACT

This study aims to present the mixed-member electoral system adopted in the election for the German Parliament (*Bundestag*) as an alternative to the Brazilian proportional representation electoral system, especially regarding the election for federal representatives in Brazil. Initially, an overview of the classification of electoral systems and the elements that compose them is outlined. We then move on to an examination of the Brazilian system, especially the main aspects and effects, expected or not, of an open list proportional representation system such as Brazil's. Afterwards, the German mixed electoral system, adopted since the end of World War II and generally recognized as a successful experience, which proved capable of contributing to political stability in that country over the last decades, is presented. Having delineated the two systems, through an inductive methodology, we start from a particular experience of the German electoral system to explore the consequences that its various elements would bring to Brazilian political representation, as well as the feasibility and convenience of a political reform in this direction. The study has a comparative approach and makes use of a bibliographic review, as well as official statistical data to analyze the possibility of implementing a mixed-member electoral system in Brazil.

Keywords: Electoral Systems; Proportional Representation; Mixed-Member Electoral System; Comparative Law.

Lista de Siglas

AFD – *Alternative für Deutschland* (Alternativa para a Alemanha, partido político)

CDU – *Christlich-Demokratische Union Deutschlands* (União Democrata-Crista da Alemanha)

CSU – *Christlich-Soziale Union in Bayern* (União Social-Cristã na Baviera)

EC n.º 97/2017 – Emenda Constitucional n.º 97, de 2017

FDP – *Freie Demokratische Partei* (Partido Democrático Liberal alemão)

PDS – *Partei des Demokratischen Sozialismus* (Partido do Socialismo Democrático da Alemanha)

PFL – Partido da Frente Liberal

PRONA – Partido da Reedificação da Ordem Nacional

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SPD – *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (Partido Social-Democrata da Alemanha)

SUMÁRIO

1. Introdução.....	8
2. Elementos e Classificação dos Sistemas Eleitorais.....	13
2.1. Elementos de Sistemas Eleitorais.....	15
2.1.1. Circunscrição Eleitoral.....	17
2.1.2. Formas de Candidatura.....	23
2.1.3. Estrutura do Voto.....	23
2.1.4. Fórmula Eleitoral.....	24
2.2. Classificação dos Sistemas Eleitorais.....	29
2.2.1. Sistemas Majoritários.....	32
2.2.2. Sistemas Proporcionais.....	38
2.2.3. Sistemas Mistos.....	42
3. O Sistema Proporcional Brasileiro.....	46
3.1. Da Circunscrição Eleitoral.....	48
3.2. Da Forma de Candidatura e Estrutura do Voto.....	55
3.2.1. Da Lista Aberta.....	55
3.2.2. Das Federações Partidárias.....	57
3.3. Da Fórmula Eleitoral.....	61
3.3.1. Do Quociente Eleitoral e do Quociente Partidário.....	61
3.3.2. Da Distribuição das Sobras ou Restos.....	63
3.3.3. Da Exigência de Votação Pessoal Mínima.....	65
3.4. Das Cláusulas de Exclusão e de Desempenho.....	68
4. O Sistema Distrital Misto Alemão.....	74
4.1. Da Forma de Candidatura e Estrutura do Voto: os dois votos.....	83
4.2. Da Circunscrição Eleitoral.....	91
4.3. Da Cláusula de Barreira.....	94
4.4. Da Fórmula Eleitoral.....	97
4.4.1. Da Primeira Distribuição (em Nível Estadual) e dos Mandatos Excedentes.....	98
4.4.2. Da Segunda Distribuição (em Nível Federal) e dos Mandatos de Compensação.....	102
4.4.3. Da Reforma de 2023.....	104
5. Da Aplicação dos Institutos do Sistema Eleitoral Alemão no Brasil: possibilidades e limites.....	106
5.1. Do Sistema Proporcional de Lista Aberta para Voto Distrital e Lista Fechada: as formas de candidatura e a fórmula eleitoral.....	106
5.1.1. Da Aproximação entre Eleitor e Candidato.....	106
5.1.2. Do Perfil do Candidato Eleito pelo Voto Distrital e da Redução do Poder Econômico e Midiático.....	109
5.1.3. Entre Liberdade e Controle: listas partidárias abertas e fechadas.....	111
5.1.4. Um Voto ou Dois Votos?.....	114
5.1.5. Do Número Variável de Deputados.....	115
5.2. Da Circunscrição Eleitoral.....	117
5.3. Restringir o Acesso ou Restringir os Meios de Acesso: cláusula de barreira alemã e cláusula de desempenho brasileira.....	122
5.4. Do Procedimento para a Reforma.....	126
6. Considerações Finais.....	129
Referências Bibliográficas.....	132