

## A FALSA SENSAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO: O VOTO DISTRITAL MISTO COMO RESPOSTA ÀS DISTORÇÕES DO SISTEMA PROPORCIONAL BRASILEIRO.

## THE FALSE SENSE OF REPRESENTATION: MIXED-MEMBER DISTRICT VOTING AS A RESPONSE TO THE DISTORTIONS OF THE BRAZILIAN PROPORTIONAL SYSTEM.

Recebido em 25.11.2025

Aprovado em 22.12.2025

Matheus Filipe Arruda Daví<sup>1</sup>,

Wictor Guilherme Meira Melo dos Santos<sup>2</sup>

Alessandro Gonçalves da Paixão<sup>3</sup>

### RESUMO:

O presente artigo analisa a crise de representatividade que acomete o Poder Legislativo brasileiro, diagnosticada como uma "falsa sensação de representação"

<sup>1</sup> Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade Atame. Pós-graduando em Direito Público: Constitucional, Administrativo e Tributário pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Graduado em Gestão e Segurança Pública pela Faculdade de Tecnologia de Goiás (FATEG). Graduando em Direito pela Universidade Evangélica de Goiás (UniEvangélica). Pesquisador integrante do grupo de pesquisa CNPq "História e Afetos em Tempos Não-Humanos" E-mail: [matheusfilipedavi@hotmail.com](mailto:matheusfilipedavi@hotmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-0983-6086>.

<sup>2</sup> Pós-graduando em Direito 4.0: Direito Digital, Cibersegurança e Proteção de Dados pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e em Marketing Estratégico pelo IPOG. Bacharel em Publicidade e Propaganda pela Faculdade Anhanguera de Anápolis. Graduando em Direito pela Universidade Evangélica de Goiás (UniEvangélica). E-mail: [wictorreinvent@gmail.com](mailto:wictorreinvent@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-8766-244X>.

<sup>3</sup> Doutorando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) em convênio com a UniEvangélica. Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica). Professor de Direito Administrativo e Constitucional na Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO) e na Universidade Evangélica de Goiás (UniEvangélica), e docente na Pós-graduação da Universidade Federal de Goiás (UFG). Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Direito (NPDU) da UniEvangélica. E-mail: [alessandro\\_menslegis@yahoo.com.br](mailto:alessandro_menslegis@yahoo.com.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9085-9817>.

decorrente das distorções do sistema proporcional de lista aberta. O estudo identifica patologias estruturais do modelo vigente, como o "efeito puxador", o encarecimento das campanhas e a desconexão geográfica entre eleitor e eleito. Como resposta a esse cenário, investiga-se a arquitetura do Voto Distrital Misto como alternativa institucional capaz de sintetizar a justiça da representação proporcional com a accountability do sistema majoritário. A análise concentra-se na engenharia jurídica do Projeto de Lei nº 9.212/2017 e no Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), examinando a compatibilidade constitucional da proposta sob a ótica da "proporcionalidade mitigada". Conclui-se que a adoção do sistema misto, ao instituir o voto duplo e a distritalização, promove a redução de custos, o fortalecimento partidário e o resgate do vínculo de legitimidade entre a sociedade e o Parlamento.

**Palavras-Chave:** Sistema Eleitoral; Voto Distrital Misto; Crise de Representatividade; Reforma Política; Projeto de Lei nº 9.212/2017.

## ABSTRACT:

This article analyzes the crisis of representativeness affecting the Brazilian Legislative branch, diagnosed as a "false sense of representation" stemming from the distortions of the open-list proportional system. The study identifies structural pathologies of the current model, such as the "coattail effect," rising campaign costs, and the geographical disconnection between voters and elected officials. As a response to this scenario, the architecture of the Mixed-Member District Voting system is investigated as an institutional alternative capable of synthesizing the fairness of proportional representation with the accountability of the majoritarian system. The analysis focuses on the legal engineering of Bill No. 9,212/2017 and the Opinion of the Constitution, Justice, and Citizenship Commission (CCJC), examining the proposal's constitutional compatibility through the lens of "mitigated proportionality." It is concluded that the adoption of the mixed system, by instituting the double vote and districtualization, promotes cost reduction, party strengthening, and the restoration of the bond of legitimacy between society and the Parliament.

**Keywords:** Electoral System; Mixed-Member District Voting; Crisis of Representation; Political Reform; Bill No. 9,212/2017.

"A violência é o último refúgio do incompetente" (Isaac Asimov).

## 1. INTRODUÇÃO

A arquitetura de uma democracia representativa não se define apenas pela garantia do sufrágio, mas pela engenharia do sistema eleitoral que traduz a vontade popular em poder político. A República Federativa do Brasil, em sua Carta Constitucional de 1988, consagra um ideal democrático robusto, estabelecendo no

Art. 1º, parágrafo único, que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente". Este pilar é operacionalizado pelo Art. 14, que assegura o voto direto, secreto, universal e periódico como "instrumento fundamental da soberania popular".

Entretanto, entre a manifestação da vontade do eleitor na urna e a composição final dos corpos legislativos, reside um complexo mecanismo que, no Brasil, tem se mostrado fonte de profundas distorções: o sistema proporcional de lista aberta. Apesar de concebido com o nobre propósito de assegurar maior participação das minorias e, portanto, garantir o pluralismo, o modelo vigente tem gerado um paradoxo que corrói a própria legitimidade do mandato. O eleitor, ao depositar seu voto em um candidato específico, acredita estar realizando uma escolha individual e direta.

Na prática, contudo, seu voto é diluído no que se pode chamar de "voto coletivo". Ele contribui para o montante total do partido ou federação, o qual, por meio dos cálculos do quociente eleitoral e partidário, pode acabar por eleger outros candidatos que não o escolhido, muitas vezes com votações nominais inexpressivas ou com os quais o eleitor não possui qualquer afinidade ideológica.

Este fenômeno, cerne da crise de representatividade nacional, gera o que se define como uma "falsa sensação de representação". O cidadão cumpre seu dever cívico, mas não se reconhece no resultado final, aprofundando a desconexão entre a sociedade e o parlamento. A legitimidade democrática, como alertava Bobbio (2000, p. 47), não se esgota no ato de votar; é preciso que o corpo político se reconheça representado pelos eleitos. Quando isso falha, a confiança nas instituições é fatalmente comprometida.

A patologia mais visível desse sistema é o "efeito puxador". Este não é um defeito ou uma anomalia, mas o sistema funcionando exatamente como desenhado. Candidaturas de alta visibilidade, como as de Tiririca em 2010, Celso Russomanno em 2014 ou Eduardo Bolsonaro em 2018, acumulam votações massivas que "puxam" consigo para o Congresso uma bancada de correligionários que, por si sós, jamais alcançariam o mandato.

Consoante Sardinha (2022), a extensão dessa distorção é alarmante: um levantamento do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) sobre as eleições de 2022 apontou que apenas 28 dos 513 deputados federais eleitos (o equivalente a 5,4%) conseguiram se eleger apenas com seus próprios votos. A esmagadora maioria (quase 95%) dependeu do desempenho de seu partido ou do "efeito puxador". A representação, portanto, torna-se uma consequência indireta da popularidade de poucos, e não da escolha consciente de muitos.

Conquanto reformas recentes, como a Emenda Constitucional nº 97/2017, extinguiram as coligações proporcionais e instituíram a cláusula de desempenho, tenham sido passos importantes para mitigar a fragmentação partidária, estas se revelaram insuficientes para curar a doença central: a desconexão entre o eleitor e o eleito. A "falsa sensação de representação" persiste enquanto o voto nominal puder ser capturado para fins que o eleitor não previu.

É neste cenário de crise de legitimidade que a proposta de instituição do voto distrital misto ganha tração como a mais estruturante e debatida reforma política no Congresso Nacional. Materializada no Projeto de Lei nº 9.212, de 2017 (originário do Senado Federal como PLS nº 86/2017), esta proposta visa atacar diretamente a patologia do sistema atual, inspirando-se em modelos consolidados, como o alemão e o neozelandês .

Como defendido nos pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados (2021, p. 14), o objetivo explícito da proposta é "reduzir os custos das campanhas eleitorais" e, fundamentalmente, aproximar "os representantes políticos eleitos dos seus eleitores". A adoção do componente distrital visa, nos termos do referido parecer (2021, p. 15), "reforçar a governabilidade" e "aprimorar o diálogo e a identificação dos eleitores com os seus representantes legislativos", curando a desconexão criticada.

Sobre o tema, os defensores da proposta, incluindo a CCJC da Câmara (2021), argumentam que o componente distrital resgata o vínculo direto entre o eleitor e o eleito, aumentando a responsabilidade do mandatário e reduzindo os custos de campanha. Além disso, espera-se que o fortalecimento desse vínculo e a redução da fragmentação partidária diminuam a dependência do chamado

"presidencialismo de coalizão", hoje alimentado pela negociação com cúpulas partidárias muitas vezes distantes do eleitorado.

Lado outro, a principal objeção—a suposta violação da cláusula constitucional de proporcionalidade (Art. 45, CF) — é enfrentada pelos pareceristas. Sustenta-se que a Carta Magna não define um tipo específico de proporcionalidade, lembrando que o sistema atual já possui mitigações (como os limites de deputados por Estado). O modelo misto, inspirado na experiência alemã, é defendido não como uma violação, mas como um aperfeiçoamento do princípio proporcional, pois o voto na legenda ainda garante a representação pluralista no resultado final.

A par desse cenário, o presente trabalho, portanto, estrutura-se em três pilares fundamentais para aprofundar este debate. O primeiro capítulo dedicar-se-á ao diagnóstico da crise, analisando as fundações teóricas e os efeitos práticos da "falsa sensação de representação" gerada pelo atual sistema proporcional. O segundo capítulo explorará a arquitetura conceitual do voto distrital misto, apresentando-o como o principal antídoto sistêmico para as distorções identificadas. Por fim, o terceiro capítulo debruçar-se-á sobre a engenharia jurídica específica do Projeto de Lei nº 9.212, de 2017, e seus respectivos pareceres, avaliando a potência e os limites da proposta para, de fato, restaurar o vínculo de legitimidade entre o cidadão e seus representantes.

## 2. A PATOLOGIA DO MANDATO: DIAGNÓSTICO DA FALSA SENSAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO

O pilar fundamental sobre o qual se ergue a legitimidade da democracia representativa moderna é o conceito de soberania popular, um princípio que a Constituição Federal brasileira de 1988 importou diretamente do cânone filosófico-político ao declarar, em seu Art. 1º, parágrafo único, que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente". Esta declaração não é mera retórica; ela estabelece um contrato de trust, no sentido Lockiano, onde o povo, detentor originário do poder, o delega a representantes que devem agir como seus fiduciários. A engenharia eleitoral, portanto, é o mecanismo processual que deve garantir a validade e a integridade dessa delegação.

No Brasil, os constituintes de 1988, buscando superar um legado de autoritarismo e garantir a pluralidade de vozes no parlamento, optaram por um sistema proporcional para as eleições legislativas (Art. 45, CF). A intenção, alinhada aos ideais de Aristóteles sobre a politeia como um regime misto que assegura a participação de diferentes estratos, era nobre: assegurar que as diversas opiniões em uma determinada sociedade sejam representadas no legislativo.

O modelo escolhido, todavia — o da lista aberta — criou um paradoxo que reside no cerne da crise de representatividade do país. O sistema foi desenhado para representar partidos e ideologias de forma proporcional, mas o eleitor brasileiro, cultural e psicologicamente, vota como se estivesse em um sistema majoritário, acreditando estar escolhendo um indivíduo.

É neste hiato fundamental — entre a expectativa do eleitor e a matemática do sistema — que floresce o que se diagnostica como a "falsa sensação de representação". O sistema proporcional de lista aberta é, em essência, uma "caixa-preta" para o cidadão comum. Seu funcionamento é contraintuitivo e opaco, divorciando o ato de votar do resultado da eleição. O voto nominal, depositado com a intenção de eleger um candidato específico, é "socializado". Ele não pertence ao candidato; é primeiro agregado como um "voto coletivo" ao monte da legenda (partido ou federação). A lógica do sistema, portanto, não é "quem tem mais votos é eleito", mas "quais partidos têm votos suficientes para ocupar as cadeiras".

A mecânica dessa distorção opera em dois estágios abstratos. O primeiro é o Quociente Eleitoral (QE), definido pela divisão dos votos válidos pelo número de cadeiras em disputa. O QE funciona como o "preço" de uma cadeira, uma barreira de entrada que já despersonaliza o processo.

O segundo, e mais crucial, é o Quociente Partidário (QP), que define quantas cadeiras cada partido conquistou, dividindo o total de votos da legenda pelo QE. Somente após esta complexa aritmética partidária é que o voto nominal individual volta a ter relevância, mas apenas para classificar quais candidatos, dentro do partido, ocuparão as vagas já conquistadas pela legenda.

O eleitor, portanto, não elege diretamente seu representante. Ele, na vasta maioria dos casos, apenas contribui com seu voto para que o partido de sua escolha

(ou, pior, o partido do candidato que ele escolheu, o que não é a mesma coisa) tenha o direito de indicar um representante. O voto dado ao Candidato A, com uma plataforma de defesa ambiental, pode ser o voto decisivo para que seu partido atinja o QP necessário para eleger o Candidato B, um indivíduo cuja plataforma é diametralmente oposta.

A intenção do eleitor é, assim, instrumentalizada para um fim que ele não apenas não previu, mas que pode ativamente repudiar. O sistema, em nome da representação partidária, sacrifica a representação nominal e, com ela, a própria noção de consentimento.

O sintoma mais agudo e visível desta patologia sistêmica é o "efeito puxador". Este fenômeno não é uma falha ou um bug do sistema; é o sistema operando em sua máxima eficiência. Candidaturas de alta visibilidade — sejam celebridades, fenômenos de mídia ou líderes de nicho com enorme capital político, como os casos paradigmáticos de Tiririca (2010), Celso Russomanno (2014) ou Eduardo Bolsonaro (2018) — obtêm votações massivas, muito superiores ao Quociente Eleitoral. Esse vasto excedente de votos não é desperdiçado; ele é transferido integralmente para a legenda, inflando seu Quociente Partidário e "puxando" consigo para o parlamento uma fileira de candidatos que, individualmente, obtiveram votações residuais.

A dimensão dessa distorção não é anedótica; ela é o retrato estrutural da Câmara dos Deputados. Sardinha (2022) aponta que um levantamento técnico do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) sobre o resultado das eleições federais de 2022 revelou um dado que expõe a falência do modelo: dos 513 deputados federais eleitos, apenas 28 (o equivalente a 5,4%) atingiram o Quociente Eleitoral com seus próprios votos.

Este dado é o diagnóstico irrefutável da crise. Ele significa que a esmagadora maioria do Legislativo federal—94,6% dos deputados—não possui, individualmente, o lastro eleitoral mínimo que o próprio sistema define como o "preço" de uma cadeira. Eles não foram eleitos por seus eleitores; foram eleitos pelo cálculo da legenda e pelos votos de transferência de um "puxador". O mandato popular, na prática, foi substituído por um mandato por procuração aritmética.

As implicações teóricas desse diagnóstico são devastadoras para a legitimidade democrática. Se, como adverte Norberto Bobbio (2000, p. 47), a democracia só se sustenta quando o corpo político "se reconhece representado", que legitimidade possui um parlamento onde 95% de seus membros não foram escolhidos diretamente? O sistema atual produz um Legislativo "desencarnado", composto não por delegados de bases populares, mas por beneficiários de uma contabilidade partidária.

A "falsa sensação de representação" corrói o accountability (a responsabilidade ou dever de prestar contas). O deputado eleito "na bacia das almas" do partido não deve seu mandato a um eleitorado discernível, mas à máquina partidária ou ao "puxador" que lhe garantiu a vaga. Seu incentivo não é responder às demandas de uma base, mas garantir sua posição na próxima lista e a manutenção da estrutura que o elegeu.

É esta arquitetura de irresponsabilidade organizada que alimenta, em nível macro, a disfuncionalidade do "presidencialismo de coalizão" brasileiro. O Chefe do Executivo, para governar, não precisa construir consensos com 513 representantes de distritos e ideologias; ele precisa negociar com um número muito menor de "caciques" partidários que, em virtude do sistema proporcional de lista aberta, controlam as máquinas de eleger bancadas. O "efeito puxador" e o QP transformam o poder de legenda em moeda de troca no balcão do Executivo. O sistema desenhado para o pluralismo, paradoxalmente, centraliza o poder real nas cúpulas partidárias, esvaziando a representação individual.

As reformas recentes, como a Emenda Constitucional nº 97/2017 (que vedou coligações proporcionais e criou a cláusula de desempenho), foram meramente paliativas. Elas buscaram tratar o sintoma da fragmentação partidária, mas mantiveram a doença—a socialização do voto e o efeito puxador — intacta, que agora opera dentro das federações e dos próprios partidos.

O diagnóstico é, portanto, inequívoco: o sistema proporcional de lista aberta, em sua formulação atual, é uma engenharia que produz sistematicamente a desconexão entre o cidadão e o poder. Ele falha em entregar a promessa basilar do Art. 1º da Constituição, criando um parlamento de representantes sem

representados diretos. É esta patologia estrutural que exige uma reengenharia completa do sistema, um debate que encontra no voto distrital misto, como proposto pelo PL 9.212/2017, sua alternativa mais viável e debatida.

### **3. O ANTÍDOTO CONCEITUAL: A ARQUITETURA DO VOTO DISTRITAL MISTO E A BUSCA PELO VÍNCULO REPRESENTATIVO.**

Diante do diagnóstico de uma "patologia do mandato", caracterizada pela desconexão estrutural entre representante e representado, a engenharia constitucional contemporânea oferece um modelo híbrido capaz de sintetizar a justiça da representação proporcional com a funcionalidade da escolha majoritária: o sistema distrital misto. Esta alternativa não se apresenta como uma ruptura radical com a tradição brasileira, mas como uma evolução necessária para corrigir as distorções do sistema proporcional de lista aberta, preservando, contudo, o pilar do pluralismo político.

A definição precisa deste modelo é vital para a compreensão de seu potencial saneador. Conforme leciona Piccolo (2020, p. 8), em análise sobre as formas de implementação do voto distrital:

Como a própria nomenclatura diz, o voto distrital misto é uma fórmula híbrida, pela qual metade dos representantes são eleitos pelo sistema de voto majoritário (maioria simples ou relativa) de forma direta, e a outra metade pelo sistema proporcional, em que se criaria uma lista partidária de preferência, através do voto de legenda.

A operacionalização deste sistema exige, portanto, uma ruptura com a lógica do voto único intransferível atual. O cidadão é empoderado com o "duplo voto", uma ferramenta que permite distinguir o apoio pessoal à liderança local da adesão ideológica ao programa partidário.

O primeiro voto, destinado ao candidato distrital, opera sob a lógica majoritária em circunscrições menores. Aqui, o vínculo é geográfico e imediato: o eleitor sabe exatamente quem é o responsável pela defesa dos interesses de sua comunidade. Vence aquele que obtiver a maioria dos votos no distrito, criando uma relação direta de accountability (prestaçao de contas). O eleito não é mais um nome

difuso em uma lista estadual gigantesca, mas um rosto conhecido, fiscalizável e cobrável pela base territorial que o legitimou.

Em outra vertente, o segundo voto é direcionado à legenda partidária, operando sob a lógica proporcional. Este componente é vital para corrigir as distorções inerentes ao distritalismo puro, que tende a sub-representar minorias dispersas e favorecer o bipartidarismo forçado. O voto na legenda define o tamanho global da bancada do partido no Parlamento, garantindo que correntes de opinião nacionais, ainda que não majoritárias em distritos específicos, tenham voz institucional. É este mecanismo compensatório que assegura o pluralismo, impedindo que o Parlamento se torne apenas uma câmara preocupada exclusivamente com demandas locais.

Conforme estudo de Lôbo (2017) a respeito da dizimação das minorias no “distritão” (atual modelo), do ponto de vista da economicidade e da moralidade administrativa, o sistema distrital misto ataca a raiz do financiamento estratosférico de campanhas.

No modelo atual de lista aberta com circunscrição estadual, um candidato a deputado federal em estados populosos como São Paulo ou Minas Gerais precisa percorrer centenas de municípios, demandando estruturas logísticas e financeiras milionárias que, invariavelmente, favorecem o abuso do poder econômico ou a dependência das máquinas partidárias. Ao circunscrever a disputa majoritária a distritos menores, o custo da campanha é drasticamente reduzido. O contato direto com o eleitor e, consequentemente, o debate programático local voltam a ser viáveis, democratizando o acesso à disputa e reduzindo a barreira de entrada para novas lideranças sem grande capital financeiro.

Ademais, a implementação deste sistema induz a uma reestruturação profunda no sistema partidário. A existência da lista fechada para o voto proporcional fortalece a identidade programática das legendas. Hoje, a competição intrapartidária no Brasil é muitas vezes mais feroz do que a disputa entre partidos rivais, pois candidatos da mesma sigla lutam pelos mesmos votos para superar o quociente. Com o distrital misto, a coesão interna torna-se um ativo eleitoral. O partido precisa apresentar uma lista coerente e um programa nacional claro para

atrair o segundo voto do eleitor, transformando as agremiações em verdadeiras escolas de formação política e não meros balcões de negócios eleitorais.

Essa reengenharia partidária ataca diretamente a estabilidade da governabilidade. Diferente do modelo atual, que fragmenta o poder e obriga o Executivo a negociar no varejo, o sistema misto induz uma redução natural no número de partidos com representação efetiva, facilitando a formação de maiorias programáticas e não apenas fisiológicas. O mecanismo é duplo: a cláusula de barreira implícita nos distritos elimina legendas sem densidade territorial, enquanto a lista partidária exige coerência ideológica nacional.

Mais importante ainda é a alteração na balança de poder entre o parlamentar e a cúpula partidária. Ao conquistar o mandato pelo voto distrital, o deputado adquire "luz própria" e legitimidade direta da base, reduzindo sua dependência dos recursos do fundo partidário controlados pelos "caciques". Isso enfraquece a estrutura de comando verticalizada que hoje sustenta o "toma lá, dá cá", pois o líder partidário perde a capacidade de coagir o parlamentar que tem força eleitoral autônoma em seu distrito. O resultado esperado é um Legislativo mais ativo e menos submisso às trocas de favores que caracterizam as crises do presidencialismo de coalizão.

Apesar das vantagens mencionadas a transição para este modelo não é isenta de riscos teóricos e práticos que exigem salvaguardas institucionais robustas. A principal crítica recai sobre a possibilidade de manipulação no desenho dos distritos, fenômeno conhecido como gerrymandering, onde as fronteiras eleitorais são traçadas arbitrariamente para favorecer determinados grupos políticos (Ghesso, 2016). Para mitigar esse risco, a delimitação geográfica deve ser técnica, apartidária e delegada a órgãos independentes, como a Justiça Eleitoral, garantindo que os distritos respeitem a contiguidade territorial e a identidade cultural das comunidades.

Em última análise, o voto distrital misto não deve ser encarado como uma panaceia mágica, mas como uma evolução institucional indispensável para o amadurecimento da democracia brasileira. Ao reconciliar a dimensão geográfica com a ideológica, essa engenharia política ataca a raiz da "falsa sensação de representação", substituindo um sistema opaco de transferência de votos por uma arquitetura de responsabilidade clara. Mais do que uma simples alteração aritmética

na contagem de votos, a adoção desse modelo representa o resgate do elo perdido entre a sociedade e o Estado, devolvendo ao eleitor a soberania real de escolha e fiscalização, ao mesmo tempo em que fornece as bases institucionais para uma governabilidade menos refém do fisiologismo e mais pautada por programas e ideias.

#### **4. A ENGENHARIA DA REFORMA: ANÁLISE DOGMÁTICA E CONSTITUCIONAL DO PROJETO DE LEI N° 9.212/2017.**

A materialização legislativa da reforma política debatida no Congresso Nacional encontra seu principal veículo no Projeto de Lei nº 9.212, de 2017, de autoria do Senado Federal, cuja relatoria na Câmara dos Deputados, a cargo do Deputado Samuel Moreira, consolidou o entendimento sobre a viabilidade jurídica e a mecânica operacional do voto distrital misto no Brasil. A análise dogmática desta proposição revela não apenas uma alteração procedural, mas uma reinterpretação da própria arquitetura constitucional de representação, buscando harmonizar o mandamento da proporcionalidade com a eficiência do escrutínio majoritário.

Sob o prisma da constitucionalidade, o primeiro desafio enfrentado pelo projeto foi a aparente colisão com o artigo 45 da Constituição Federal, que prescreve o sistema proporcional para a eleição de deputados. A dogmática jurídica adotada pelo parecer da CCJC, no entanto, sustenta que a Lei Máxima brasileira consagrou uma "proporcionalidade mitigada", e não um modelo matemático puro.

Argumenta-se que o sistema atual já convive com profundas distorções — como a regra que limita o número de deputados por estado entre oito e setenta, gerando quocientes eleitorais díspares entre as unidades da federação —, o que valida a inserção de componentes majoritários sem ferir o núcleo essencial do princípio constitucional. Além disso, o resgate histórico dos Códigos Eleitorais de 1932 e 1935 demonstra que a tradição jurídica nacional já admitiu modelos mistos ou majoritários supletivos para a composição das casas legislativas.

Essa tese é reforçada pelo direito comparado, especificamente pelo modelo alemão (Mixed-Member Proportional - MMP), que serve de inspiração central para a

proposta. Na Alemanha, a Lei Fundamental de Bonn exige eleições proporcionais, mas o país adota com sucesso o sistema misto. A lógica jurídica é que o sistema permanece "predominantemente proporcional", pois o voto na legenda continua a definir a força total de cada bancada, sendo o voto distrital um mecanismo de personalização e não de subversão da representatividade partidária. Amparado também por conclusões de um Grupo de Trabalho do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o projeto avança sob a premissa de que a reforma pode ser implementada via legislação ordinária, dispensando a complexidade de uma Emenda Constitucional.

No que tange à "engenharia" operacional proposta pelo Substitutivo ao PL 9.212/2017, o sistema introduz o "voto duplo" para Deputados Federais, Estaduais, Distritais e Vereadores em municípios com mais de duzentos mil eleitores. O eleitor deposita um voto no candidato de seu distrito e outro na legenda partidária. A circunscrição eleitoral é dividida em distritos cujo número equivale à metade das cadeiras em disputa, garantindo a proporção de 50% para o sistema majoritário e 50% para o proporcional.

A distribuição das cadeiras segue um algoritmo hierárquico: primeiramente, apura-se o tamanho total da bancada que cada partido terá direito com base nos votos de legenda (sistema de maiores médias); em seguida, essas vagas são preenchidas prioritariamente pelos candidatos que venceram em seus distritos. Caso o partido tenha direito a mais vagas do que vitórias distritais, as cadeiras remanescentes são ocupadas pelos nomes constantes em uma lista preordenada (lista fechada) apresentada pela agremiação.

Um ponto crucial da engenharia do projeto é a solução para os chamados "mandatos excedentes" (ou overhang seats), situação em que um partido vence em mais distritos do que o percentual de votos na legenda lhe garantiria. Diferente do modelo alemão, que expande o número total de cadeiras do parlamento para compensar essa distorção, o projeto brasileiro aproxima-se do modelo escocês. O texto prevê mecanismos de ajuste dentro do número fixo de cadeiras, onde o partido mantém suas vitórias distritais, mas a compensação ocorre na distribuição das

sobras das listas, buscando preservar a vontade do eleitor distrital sem inflar o tamanho das casas legislativas.

A proposta também inova ao estabelecer critérios rígidos para a "distritalização", visando blindar o sistema contra o gerrymandering (manipulação dos limites geográficos). A competência para desenhar os distritos é atribuída ao Tribunal Superior Eleitoral, que deve atuar com antecedência mínima de um ano do pleito, mediante audiências públicas e observância de critérios técnicos de contiguidade, compacidade e integridade territorial, vedando o uso político da cartografia eleitoral.

Por fim, o projeto reconhece a diversidade demográfica do país ao criar um regime diferenciado para as eleições municipais. Enquanto as grandes cidades adotarão o sistema misto, os municípios com até duzentos mil eleitores migrarão para o sistema proporcional de lista preordenada (fechada), abandonando o atual modelo de lista aberta.

Evidentemente a distinção reflete a compreensão de que a divisão distrital em pequenas localidades poderia inviabilizar a competição política ou acirrar o paroquialismo, optando-se, nesses casos, pelo fortalecimento institucional dos partidos através da lista fechada, que deverá obrigatoriamente respeitar a alternância de gênero para garantir a representatividade feminina. A engenharia do PL 9.212/2017, portanto, não é apenas uma reforma de cálculo, mas uma reestruturação dogmática que busca, dentro dos limites constitucionais, entregar um sistema de representação mais inteligível, econômico e responsável.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso analítico traçado ao longo deste estudo permite concluir que a crise de legitimidade enfrentada pelo Parlamento brasileiro não é um fenômeno acidental, mas o produto direto de uma engenharia eleitoral que, embora concebida para garantir o pluralismo, acabou por divorciar o representante do representado.

Lado outro, o sistema proporcional de lista aberta, ao diluir a vontade do eleitor em cálculos complexos de quocientes e transferências partidárias, gera a "falsa sensação de representação" que serviu de fio condutor para esta análise. O

cidão vota, mas não elege; escolhe um nome, mas acaba por empoderar burocracias partidárias difusas, perpetuando um ciclo de accountability frágil e de custos de campanha proibitivos.

Nesse contexto, o voto distrital misto emerge não como uma solução mágica, mas como a alternativa institucional mais robusta e equilibrada para o cenário político nacional. A sua arquitetura híbrida oferece o antídoto preciso para as disfunções diagnosticadas: o voto distrital resgata o vínculo geográfico e a fiscalização direta, barateando as campanhas e aproximando o poder da base social; simultaneamente, o voto em legenda preserva a ideologia e o pensamento nacional, impedindo o paroquialismo e o esmagamento das minorias.

Trata-se de uma síntese dialética que supera a dicotomia entre governabilidade e representatividade, oferecendo um Parlamento que é, ao mesmo tempo, mais responsável às demandas locais e mais estruturado em termos partidários. Por meio da análise do Projeto de Lei nº 9.212, de 2017, e de sua fundamentação jurídica demonstrou, ainda, que tal transição é plenamente compatível com a Constituição de 1988.

Ora, a dogmática da "proporcionalidade mitigada" e as experiências comparadas, notadamente a alemã, derrubam o mito da inconstitucionalidade, revelando que o legislador ordinário possui margem de manobra para aperfeiçoar o sistema sem romper com as cláusulas pétreas. A engenharia proposta pelo PL, com suas salvaguardas contra o gerrymandering e a adaptação para a realidade dos pequenos municípios, denota um amadurecimento do debate legislativo que ultrapassa o campo das ideias e adentra o terreno da viabilidade prática.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 21 fev. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 9.212, de 2017.** Altera a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163674>. Acesso em: 6 nov. 2025.

GHESSO, Reinaldo Roberto. **Gerrymandering: discussão sobre a eventual importância na realidade brasileira.** 2016. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, University of São Paulo, São Paulo, 2016. doi:10.11606/D.2.2016.tde-24072024-114949. Acesso em: 2025-11-21.

LÔBO, Edilene. **“DISTRITÃO” E DIZIMAÇÃO DAS MINORIAS POLÍTICAS: O DESSERVIÇO À DEMOCRACIA SUBSTANCIAL.** Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos, v. 3, n. 2, p. 111-130, 2017.

PICCOLO, Cezar Rodrigo Feitosa. **A implementação do voto distrital no poder legislativo: formas e consequências.** 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/14874>. Acesso em: 21 nov. 2025.

SARDINHA, Edson. **Só 28 dos 513 deputados se elegeram apenas com os próprios votos. Veja lista.** Congresso em Foco, 9 out. 2022. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/10993/so-28-dos-513-deputados-se-elegeram-apenas-com-os-proprios-votos-veja-lista>. Acesso em: 7 nov. 2025.