A "REFORMA ELEITORAL" E OS PUXADORES DE VOTOS: PROPOSTAS EM DISCUSSÃO

1. O problema central da Reforma Eleitoral

O Portal Metrópoles, em notícia publicada em 10 de novembro de 2026[1], relata o exame de uma alternativa ao sistema distrital misto, por nós examinado anteriormente[2]: manter o sistema proporcional, mas limitar a quantidade de votos de cada candidato aproveitada para determinar o número de cadeiras de seu partido ou federação.

A proposta merece ser examinada porque enfrenta diretamente um dos aspectos mais controvertidos do sistema brasileiro: a possibilidade de candidatos com votação extraordinariamente elevada contribuírem para a eleição de correligionários com votações muito inferiores.

Entretanto, há uma particularidade decisiva. No Brasil, são relativamente poucos os candidatos que conseguem superar individualmente o quociente eleitoral. A grande maioria dos deputados depende da soma dos votos de sua legenda ou federação. Na base de 2026 utilizada neste estudo, com os resultados da eleição de 4 de outubro de 2026, apenas 34 candidatos ultrapassam o QE da respectiva unidade federada. Alcançar esse patamar não transforma juridicamente a eleição em conquista exclusivamente individual: a atribuição de cadeiras continua submetida às regras proporcionais e à votação coletiva.

Por isso, limitar a contribuição de um puxador de votos a um quociente eleitoral pode corrigir distorções extremas, mas não resolve sozinho todos os problemas de representatividade.

Uma reforma consistente deveria combinar três objetivos:

1. Impedir que votações individuais excepcionalmente elevadas produzam uma multiplicação desproporcional de cadeiras para uma legenda.
2. Assegurar que os deputados eleitos possuam apoio eleitoral individual minimamente expressivo.
3. Preservar a proporcionalidade entre a votação dos partidos e sua representação parlamentar, evitando as fortes distorções identificadas nas simulações do distritão e do sistema misto majoritário-partidário.

---

[1] https://www.metropoles.com/brasil/voto-distrital-misto-esfria-e-centrao-discute-limitar-puxadores-de-votos - 10/11/2026

[2] DIÁLOGO INSTITUCIONAL. Nota Técnica - Simulação de sistema eleitoral misto para a Câmara dos Deputados: efeitos sobre a representação partidária nas eleições de 2026, 9 de novembro de 2026. Disponível em https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/93270-nt-analisa-impactos-de-modelos-eleitorais-mistos-na-camara

A solução pode ser a adoção de um sistema proporcional de lista aberta com aproveitamento limitado de votos nominais para o cálculo das cadeiras e exigência reforçada de desempenho individual, mantendo o voto direto nos candidatos e a representação proporcional dos partidos.

2. O que demonstraram as simulações de 2026

As simulações a seguir, que derivam das análises elaboradas em Nota Técnica anterior, evidenciam que alterações aparentemente semelhantes no sistema eleitoral podem produzir resultados profundamente distintos. A tabela a seguir exemplifica esses resultados:

Sistema	PL	Brasil da Esperança	União Progressista	Republicanos	Podemos
Eleição proporcional de 2026	121	88	87	41	27
Distritão integral	102	92	94	40	25
Misto majoritário-partidário	205	75	56	31	12
Misto proporcional paralelo	121	94	88	34	24
Misto proporcional compensatório	125	82	83	40	26

O resultado mais relevante é que o sistema majoritário-partidário produziu forte concentração de cadeiras, ao passo que o sistema misto compensatório manteve uma distribuição muito mais próxima daquela obtida com as regras proporcionais vigentes.

Isso recomenda cautela com soluções que abandonem a proporcionalidade sob o argumento de corrigir o efeito dos puxadores de votos.

O problema não é propriamente a existência de candidatos populares. Ao contrário, receber votação elevada constitui expressão legítima da preferência dos eleitores.

A questão é até que ponto os votos recebidos por uma pessoa devem contribuir para a eleição de outras pessoas que não receberam diretamente esses mesmos votos.

O sistema brasileiro considera o voto nominal também como voto em favor do partido. Essa lógica é inerente à representação proporcional de lista aberta. O desafio consiste em estabelecer limites razoáveis para seus efeitos indiretos, sem descaracterizar a representação partidária.

3. Proposta: sistema proporcional com limitação da transferência de votos

O quociente eleitoral é calculado dividindo-se o total de votos válidos para deputado federal pelo número de cadeiras da respectiva unidade da Federação, com o arredondamento previsto no Código Eleitoral.

Na base de 2026 utilizada na simulação, os quocientes eleitorais por UF e os totais de votos válidos são os seguintes:

UF	Cadeiras	Votos válidos	Quociente eleitoral
AC	8	462.485	57.811
AL	9	1.798.341	199.816
AM	8	2.119.252	264.906
AP	8	459.680	57.460
BA	39	8.281.816	212.354
CE	22	5.521.642	250.984
DF	8	1.659.057	207.382
ES	10	2.134.985	213.498
GO	17	3.607.744	212.220
MA	18	3.970.967	220.609
MG	53	11.380.151	214.720
MS	8	1.420.762	177.595
MT	8	1.901.719	237.715
PA	17	4.832.237	284.249
PB	12	2.399.949	199.996
PE	25	5.264.503	210.580
PI	10	2.109.063	210.906
PR	30	6.217.229	207.241
RJ	46	8.743.753	190.082
RN	8	1.967.700	245.962
RO	8	932.939	116.617
RR	8	318.821	39.853
RS	31	6.081.271	196.170
SC	16	4.231.498	264.469
SE	8	1.283.700	160.462
SP	70	23.674.188	338.203
TO	8	902.567	112.821

Fonte: TSE; Elaboração nossa.

São Paulo teve o maior quociente eleitoral, com 338.203 votos, enquanto Roraima registrou o menor, com 39.853. Essa diferença evidencia como a dimensão da bancada e o eleitorado de cada UF condicionam o número de votos necessário para alcançar um quociente.

Somente 34 candidatos, entre os 7.262 que concorreram à Câmara, ultrapassaram individualmente o quociente eleitoral de sua UF, com os seguintes excedentes:

UF	Candidato	Partido	Votos totais	QE	Votos excedentes	Múltiplos QE
MG	NIKOLAS FERREIRA	PL	3.119.318	214720	2.904.598	14,527
SP	LUCAS PAVANATO	PL	3.038.438	338203	2.700.235	8,984
SP	ERIKA HILTON	PSOL	1.596.472	338203	1.258.269	4,72
CE	ANDRÉ FERNANDES	PL	684.372	250984	433.388	2,727
MG	ANA ELISA	PT	524.219	214720	309.499	2,441
SC	JULIA ZANATTA	PL	560.223	264469	295.754	2,118
SP	SÂMIA BOMFIM	PSOL	583.107	338203	244.904	1,724
PR	JEFFREY CHIQUINI	NOVO	425.399	207241	218.158	2,053
ES	LUCAS POLESE	PL	419.735	213498	206.237	1,966
RS	MAURÍCIO MARCON	PL	379.834	196170	183.664	1,936
SP	KIM KATAGUIRI	MISSÃO	520.071	338203	181.868	1,538
SP	TABATA AMARAL	PSB	476.383	338203	138.180	1,409
PA	DELEGADO CAVEIRA	PL	414.927	284249	130.678	1,46
RS	FERNANDA MELCHIONNA	PSOL	280.262	196170	84.092	1,429
PB	CABO GILBERTO SILVA	PL	267.142	199996	67.146	1,336
PR	GUILHERME KILTER	NOVO	269.832	207241	62.591	1,302
PE	PEDRO CAMPOS	PSB	261.555	210580	50.975	1,242
PA	JADER FILHO	MDB	326.617	284249	42.368	1,149
RO	LUCIO MOSQUINI	PL	158.421	116617	41.804	1,358
SP	RENATO BOLSONARO	PL	379.312	338203	41.109	1,122
PE	JONES MANOEL	PSOL	249.077	210580	38.497	1,183
RS	GIOVANI CHERINI	PL	234.171	196170	38.001	1,194
BA	PASTOR SARGENTO ISIDÓRIO	AVANTE	248.147	212354	35.793	1,169
PR	SARGENTO FAHUR	PL	242.643	207241	35.402	1,171
RS	RONY GABRIEL	PODE	223.643	196170	27.473	1,14
RJ	DR. LUIZINHO	PP	213.904	190082	23.822	1,125
PI	GEORGIANO	PSD	234.254	210906	23.348	1,111
RS	ALCEU MOREIRA	MDB	217.208	196170	21.038	1,107
DF	FÁBIO FELIX	PSOL	224.224	207382	16.842	1,081
MG	DUDA SALABERT	PSOL	229.535	214720	14.815	1,069
CE	TAINAH MARINHO	PSB	265.585	250984	14.601	1,058
CE	YURY DO PAREDÃO	MDB	261.291	250984	10.307	1,041
RJ	RICK AZEVEDO	PSOL	191.371	190082	1.289	1,007
MG	REGINALDO LOPES	PT	215.192	214720	472	1,002

Fonte: TSE; Elaboração nossa.

Os 34 candidatos somam 9.897.217 votos excedentes ao teto; aproximadamente 78,7% desse volume concentra-se em Minas Gerais e São Paulo.

A reforma que, potencialmente, poderia reduzir essa distorção, seria estruturada em torno de quatro medidas complementares.

3.1. Limitar a contribuição individual para o cálculo das cadeiras

A primeira medida seria estabelecer que, para determinar a representação de cada partido ou federação, os votos nominais de um candidato seriam computados até o limite de um quociente eleitoral.

Se um candidato recebesse votação superior a esse limite, todos os votos continuariam válidos para sua classificação individual, mas o excedente não aumentaria o total utilizado para calcular as cadeiras de seu partido.

Exemplo hipotético:

Circunscrição com quociente eleitoral de 100 mil votos

Votos nominais do candidato: **350.000**

Computados para o partido: **100.000**

100 mil computados - 250 mil excedentes

O candidato mantém seus 350 mil votos nominais e sua posição no ranking, mas sua contribuição para o cálculo da bancada fica limitada a 100 mil.

A lógica é que um candidato com votação suficiente para conquistar uma cadeira não deveria, exclusivamente por sua votação pessoal excedente, gerar automaticamente duas, três ou mais cadeiras para o partido.

Contudo, há uma ressalva constitucional importante: no exemplo acima, os 250 mil votos excedentes deixariam de produzir efeito na distribuição das vagas, embora permanecessem válidos para a classificação nominal. Isso introduz tratamento desigual quanto à eficácia do voto partidário e exige avaliação rigorosa de compatibilidade com os princípios da igualdade do voto e da representação proporcional.

Além disso, a limitação não é necessariamente neutra em relação aos demais partidos. Se o total de votos aproveitados de uma legenda diminuir, sua proporção em relação às demais também se reduz.

Por essa razão, a proposta deve contemplar autorização constitucional expressa para o mecanismo. Essa autorização não eliminaria questionamentos fundados na igualdade política ou na soberania popular. A definição definitiva do teto depende também da conciliação das bases e da comparação dos efeitos sobre a proporcionalidade.

3.2. Aumentar de 10% para 20% do quociente eleitoral a votação mínima individual

A segunda medida seria elevar o desempenho individual exigido para ocupar uma cadeira.

Atualmente, o art. 108 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) exige, como regra, votação nominal mínima de 10% do quociente eleitoral para os candidatos que ocupam as

cadeiras distribuídas pelo quociente partidário. A distribuição das sobras possui regras próprias.

A elevação desse patamar para 20% buscaria reforçar o apoio nominal mínimo dos eleitos. A dependência da votação coletiva, porém, é própria do sistema proporcional e não constitui, por si só, falta de legitimidade.

Exemplo: em uma UF com quociente eleitoral de 150 mil votos, o candidato precisaria receber 30 mil votos, em vez dos atuais 15 mil, para atender ao novo requisito geral.

Na base examinada, 738 candidatos obtiveram votos válidos correspondentes a 20% ou mais do quociente eleitoral da respectiva UF e 13 eleitos, equivalentes a 2,53% das 513 cadeiras, ficaram abaixo desse novo piso.

Entretanto, o limite não deveria ser absoluto. Caso não existissem candidatos suficientes para preencher todas as cadeiras, seria necessária uma etapa residual, com flexibilização da exigência, para assegurar o preenchimento integral da representação parlamentar.

Essa alternativa também deverá observar a jurisprudência do STF. Na ADI 5.920, ajuizada pelo Patriotas em 2018 e julgada em março de 2020, o Tribunal considerou constitucional a exigência individual de 10% do quociente eleitoral. Já nas ADIs 7.228, 7.263 e 7.325, ajuizadas pela REDE, PSB e PP com o mesmo objeto, afastou restrições que impediam a participação de partidos e candidatos na fase final da distribuição das sobras, e permitiu que "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."[3]

Portanto, elevar a exigência para 20% não é automaticamente inconstitucional, mas tampouco pode ser considerado previamente validado pela jurisprudência do STF.

3.3. Preservar o voto de legenda e as federações partidárias

A reforma manteria a possibilidade de o eleitor votar diretamente no partido, bem como a atuação das federações partidárias como unidades eleitorais.

Os votos de legenda seriam integralmente computados para a distribuição das cadeiras.

Isso seria especialmente importante para preservar a representação de eleitores que desejem manifestar preferência por um programa partidário, sem necessariamente escolher um candidato específico.

Nas federações, a apuração deveria ocorrer de maneira conjunta, com posterior preenchimento das cadeiras pelos candidatos individualmente mais votados entre as legendas integrantes, respeitadas as regras de desempenho individual.

[3] O art. 109 do Código Eleitoral, declarado inconstitucional pelo STF, previa que "§ 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."

Não se justificaria introduzir um mecanismo que penalizasse arbitrariamente partidos menores ou inviabilizasse federações legitimamente constituídas.

3.4. Utilizar as maiores médias para a distribuição integral das vagas

A quarta medida seria simplificar a conversão dos votos em cadeiras.

Uma vez calculada a votação aproveitável de cada partido ou federação, as vagas poderiam ser distribuídas pelo método das maiores médias, utilizando sucessivamente os divisores 1, 2, 3 e assim por diante.

Esse procedimento, conhecido como método de D'Hondt, distribuiria as vagas pela votação ajustada, respeitando em cada rodada a disponibilidade de candidatos habilitados. O número de cadeiras de cada UF permanece fixo. A adoção do método para todas as vagas é uma alteração autônoma em relação ao teto e pode mudar resultados mesmo onde nenhum candidato ultrapasse um QE.

A classificação nominal dos candidatos continuaria sendo feita por sua votação integral, sem qualquer redução de votos.

4. Uma alternativa menos restritiva: limitar progressivamente os votos excedentes

Embora o teto de um quociente eleitoral seja simples e objetivo, uma alternativa seria adotar um limite progressivo, reduzindo gradualmente o peso dos votos excedentes.

Por exemplo:

Faixa da votação individual	Percentual aproveitado para o partido
Até 1 quociente eleitoral	100%
Parcela entre 1 e 2 quocientes	50%
Parcela superior a 2 quocientes	0%

Nesse modelo, um candidato com 350 mil votos, em uma circunscrição com QE de 100 mil, contribuiria com 150 mil votos para o cálculo partidário: 100 mil integrais e 50 mil correspondentes à metade do segundo quociente. Os 200 mil votos restantes não seriam aproveitados para essa finalidade.

A fórmula seria:

$$V_a = \min(V, QE) + 0{,}5 \min(\max(V - QE, 0), QE)$$

em que (Va) é a votação aproveitável, (V) é a votação nominal e (QE) é o quociente eleitoral.

A vantagem dessa alternativa é permitir que a votação extraordinária continue contribuindo parcialmente para a bancada, mas com efeito decrescente.

Sua desvantagem é introduzir uma regra mais complexa e manter, embora em menor intensidade, a diferenciação do valor dos votos para a composição partidária.

O teto de um quociente eleitoral constitui o cenário principal já simulado, acompanhado do piso de 20%. O limite progressivo permanece como alternativa ainda não calculada neste estudo. Sua comparação com o teto simples deve preceder a escolha definitiva do modelo.

4.1. Simulação dos efeitos da proposta

Para a aferição simulada dos efeitos da proposta, adotam-se os seguintes critérios:

- Teto individual: os votos de cada candidato são computados para seu partido até o limite de um QE de sua UF. Os votos excedentes permanecem válidos para sua classificação individual.
- Votação partidária ajustada: votos nominais aproveitáveis, acrescidos integralmente dos votos de legenda.
- Federações: consideradas como unidades eleitorais na distribuição das cadeiras.
- Distribuição: maiores médias de D'Hondt, separadamente nas 27 UFs, até o preenchimento das 513 vagas. Em cada rodada, só concorrem partidos e federações com candidato disponível que alcance 20% do QE. A média é a votação ajustada dividida pelas cadeiras já atribuídas ao grupo mais um. O preenchimento interno das federações segue a votação nominal conjunta, sem um segundo rateio de D'Hondt entre os partidos integrantes.

A simulação incorpora o requisito individual de 20% do QE. Todas as 513 vagas foram preenchidas nessa etapa, dispensando o recurso aos pisos residuais de 10% e sem mínimo.

A base individual reúne 1.064 candidaturas com pelo menos 10% do QE: 1.058 com votos classificados como válidos e seis com votos anulados sub judice, excluídas da seleção. Há 738 candidatos com votos válidos e votação de pelo menos 20%. Os totais partidários ajustados incluem os votos de legenda e os votos de candidatos fora do recorte. As divergências entre somas individuais e totais partidários ainda exigem conciliação; por isso, o cálculo é completo quanto às regras operacionais, mas condicionado às bases disponíveis.

Partido ou federação	Base 2026	Teto e 20%	Variação
PL	121	107	-14
Brasil da Esperança	88	90	+2
União Progressista	87	90	+3
PSD	43	47	+4
Republicanos	41	43	+2

Partido ou federação	Base 2026	Teto e 20%	Variação
MDB	36	38	+2
Podemos	27	26	-1
PSOL–Rede	15	15	0
PSB	15	15	0
PSDB–Cidadania	11	11	0
Novo	10	10	0
Renovação Solidária	7	7	0
PDT	6	7	+1
Avante	5	6	+1
Missão	1	1	0
Total	513	513	0

A proposta de limitar a contribuição dos candidatos mais votados para a formação das bancadas partidárias oferece uma alternativa à substituição do sistema proporcional pelo distritão ou por modelos mistos. Seu objetivo é conter a capacidade de uma votação individual excepcional contribuir para a eleição de outros candidatos da mesma legenda, preservando o voto nominal e a representação partidária. A simulação realizada com as bases de 2026, entretanto, mostra que os resultados dependem da combinação entre três medidas: o teto de aproveitamento dos votos individuais, a exigência de desempenho mínimo dos candidatos e o método de distribuição das cadeiras.

O modelo examinado limita a um quociente eleitoral os votos de cada candidato computados na votação de seu partido ou federação. Preserva integralmente os votos de legenda e a votação nominal para ordenar os candidatos. Simultaneamente, exige votação individual mínima de 20% do quociente eleitoral e distribui as cadeiras pelo método das maiores médias, com divisores sucessivos. Prevê, ainda, etapas residuais com exigências menores, caso não seja possível preencher todas as vagas.

Na aplicação conjunta das regras propostas, o PL passaria de 121 para 107 deputados, uma redução de 14 cadeiras. A Federação Brasil da Esperança aumentaria de 88 para 90, e a União Progressista, de 87 para 90. O PSD registraria o maior ganho líquido, passando de 43 para 47 deputados. Republicanos e MDB conquistariam duas cadeiras adicionais cada um, enquanto o Podemos perderia uma. PDT e Avante ganhariam uma cadeira cada. As demais unidades eleitorais manteriam seus totais nacionais, embora pudessem apresentar mudanças internas ou estaduais.

O desempenho partidário depende, portanto, de dois fatores distintos: a votação coletiva ajustada e a quantidade de candidatos capazes de preencher as vagas. O teto reduz a vantagem das legendas com votações muito concentradas; o piso individual favorece aquelas que dispõem de um conjunto mais amplo de candidaturas acima do patamar exigido. Seus efeitos não são necessariamente cumulativos na mesma direção.

Minas Gerais ilustra esse mecanismo. Na aplicação isolada do teto, a Brasil da Esperança receberia 15 cadeiras e a PSOL–Rede, três. Considerando o mínimo de 20% e a exclusão das candidaturas com votos classificados como anulados sub judice, esses grupos conseguiriam preencher, respectivamente, 13 e duas vagas. As três cadeiras seriam redistribuídas à União Progressista, ao PL e ao PSD. O PL terminaria com 13 deputados mineiros, diante dos 21 identificados como eleitos na base original.

São Paulo também apresentaria alterações relevantes. No cenário completo, o PL obteria 16 cadeiras; a Brasil da Esperança, 13; PSD e Republicanos, sete cada um; Podemos, seis; e União Progressista, PSOL–Rede e MDB, cinco cada. A distribuição demonstra que o combate à concentração nominal não beneficia uniformemente partidos menores nem prejudica de maneira uniforme os maiores. O resultado depende da estrutura concreta das candidaturas de cada grupo.

O piso de 20% atingiria diretamente 13 dos 513 eleitos registrados na planilha, equivalentes a 2,53% da Câmara. Sete estão em Minas Gerais, cinco em São Paulo e um em Mato Grosso. Dez pertencem ao PL; os demais, ao Podemos, ao PRD e ao PSOL. Na simulação completa, todos deixariam de ser eleitos.

Há, contudo, uma questão de proporcionalidade na própria definição desse piso. Um candidato com 19,9% do quociente seria excluído da primeira etapa, enquanto outro com 20% permaneceria habilitado. Todo requisito numérico produz uma fronteira, mas a proximidade de algumas candidaturas ao limite recomenda cautela ao apresentar a medida como separação entre representantes com e sem legitimidade. O piso estabelece uma convenção sobre o apoio nominal considerado suficiente; não constitui uma medida completa da representatividade política.

No conjunto, a proposta produziria **18 substituições na composição nominal da Câmara**, concentradas em sete estados. Minas Gerais responderia por oito e São Paulo por cinco. Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Santa Catarina registrariam uma substituição cada. A diferença entre os 13 eleitos abaixo do piso e as 18 substituições decorre da redistribuição partidária, que também pode afastar candidatos com votação superior a 20%.

Todas as 513 vagas seriam preenchidas por candidatos que alcançam o novo mínimo. Não seria necessário recorrer às etapas residuais de 10% ou sem exigência individual. Isso demonstra a viabilidade operacional do preenchimento nessa base, mas não torna dispensáveis as regras residuais: outras eleições e circunscrições podem apresentar distribuições diferentes.

Outro resultado merece destaque: há alteração no Maranhão, onde mesmo com a regra atual, nenhum candidato ultrapassa o quociente eleitoral. Nesse caso, a mudança não pode ser atribuída ao teto. Ela evidencia que a adoção do método das maiores médias para a distribuição integral das cadeiras também interfere no resultado. A comparação realizada mede o efeito do conjunto da reforma, e não exclusivamente a contenção dos puxadores.

A principal questão democrática permanece na eficácia dos votos excedentes. Eles continuariam registrados em favor do candidato, mas deixariam de ampliar a representação de seu partido. A medida reduziria o efeito indireto de uma candidatura excepcional, ao custo de retirar parte da influência desses eleitores sobre a composição partidária da Câmara. Preservar o número nominal de votos não elimina essa consequência.

Por isso, a redução da bancada de uma legenda, isoladamente, não comprova melhora da representatividade. É necessário verificar se a participação dos partidos nas cadeiras se aproxima ou se afasta de sua participação nos votos válidos originais. Também importa examinar quais candidaturas seriam substituídas e os efeitos sobre a diversidade territorial e social da representação. A simulação disponível identifica a redistribuição de vagas, mas ainda não responde integralmente a essas questões.

Há ainda uma possível adaptação estratégica. Como os votos de legenda permaneceriam integralmente aproveitáveis, partidos poderiam incentivar eleitores de candidatos muito populares a votar diretamente na sigla. Poderiam também distribuir esforços de campanha entre mais candidaturas para reduzir a concentração. Essas reações são possibilidades decorrentes dos incentivos propostos, não comportamentos comprovados pela simulação, que mantém fixa a votação observada.

A proposta demonstra capacidade de reduzir a influência das votações individuais extraordinárias, com efeitos concentrados e preservação de grande parte da composição parlamentar. Mas seus próprios resultados aconselham moderação na defesa de seus benefícios. O desafio é estabelecer um limite à concentração pessoal de votos sem enfraquecer excessivamente a escolha partidária dos eleitores. O critério para julgar a reforma deve ser a qualidade da representação produzida, examinada conjuntamente nas dimensões individual e partidária.

5. Avaliação da proposta

A simulação permite distinguir a incidência direta do teto, a restrição individual e os efeitos adicionais do método de distribuição.

Primeira: o teto incide diretamente sobre apenas 34 candidaturas. Nas 12 UFs sem candidato acima de um QE, ele não altera a votação aproveitável. Ainda assim, outras mudanças da proposta podem alterar as bancadas, como ocorre no Maranhão. Não se deve atribuir toda redistribuição ao efeito dos puxadores.

Segunda: os 9.897.217 votos excedentes concentram-se sobretudo em Minas Gerais e São Paulo. A distribuição simulada produz 18 substituições: oito em MG, cinco em SP e uma em cada uma das seguintes UFs: CE, MA, MT, RS e SC. Treze substituições envolvem eleitos abaixo do piso de 20%; as cinco restantes também refletem a redistribuição de vagas entre grupos.

Terceira: o teto e o piso não produzem necessariamente efeitos cumulativos na mesma direção. O teto isolado, combinado ao D'Hondt, atribuía 104 cadeiras ao PL; a aplicação

do piso e da disponibilidade de candidatos resulta em 107. O piso também limita grupos que receberiam vagas na primeira simulação. Na composição completa, PSD ganha quatro cadeiras; União Progressista, três; Brasil da Esperança, Republicanos e MDB, duas cada; PDT e Avante, uma cada; o Podemos perde uma e o PL perde 14.

A simulação indica, portanto, que a proposta merece exame mais aprofundado, mas não permite concluir, por si só, que a representatividade eleitoral seria melhorada. A redução dos votos computados para os partidos também pode prejudicar a correspondência entre a preferência partidária manifestada pelos eleitores e a composição final da Câmara.

A etapa seguinte é conciliar a votação individual com os totais partidários e calcular cenários que alterem uma regra por vez. Só assim será possível separar os efeitos do teto, do piso e do D'Hondt integral, além de comparar a proporcionalidade das cadeiras com a votação original.

O resultado demonstra a possibilidade de preencher todas as cadeiras com o piso proposto nessa base. Não comprova, por si só, melhora da representação. Como os votos de legenda seriam integrais, os partidos poderiam adaptar suas campanhas para incentivá-los; essa hipótese estratégica não foi incorporada ao cálculo, que mantém fixa a votação observada.

6. Verificações quantitativas ainda necessárias

A aplicação conjunta do teto de um QE, do piso de 20% e do D'Hondt já foi calculada sobre as bases disponíveis. Permanecem necessárias a conciliação dos dados e a avaliação separada dos efeitos de cada alteração.

O quadro abaixo organiza os cenários de comparação. O cenário C corresponde à simulação operacional completa descrita neste estudo; as alternativas e os controles devem ser recalculados com uma base conciliada e métodos explicitados.

Cenário	Teto de aproveitamento individual	Desempenho mínimo inicial
A — Regra atual	Sem teto	10% do QE
B — Teto simples	100% do QE	10% do QE
C — Teto e desempenho reforçado	100% do QE	20% do QE
D — Teto progressivo	100% até 1 QE; 50% do excedente até 2 QE	20% do QE

A comparação deve identificar cadeiras por partido e UF, votos excedentes e substituições nominais. Para isolar o teto, deve-se manter o método e o piso constantes; para isolar o piso, manter teto e método; e, para isolar o D'Hondt integral, preservar os demais critérios.

Na base examinada, MG e SP concentram 78,7% dos votos excedentes e 13 das 18 substituições. O RJ, embora tenha bancada elevada, apresenta apenas 25.111 votos

acima do teto. A concentração deve ser medida pelos dados, sem presumir que as maiores circunscrições tenham necessariamente a maior incidência.

Igualmente relevante seria calcular um indicador de desproporcionalidade entre a participação dos partidos nos votos válidos originais e sua participação nas cadeiras. Essa medida permitiria verificar se a redução do efeito dos puxadores efetivamente melhora a representatividade ou apenas redistribui cadeiras entre legendas.

As simulações da reforma eleitoral mostram que limitar o aproveitamento dos votos dos candidatos mais populares reduz sua influência sobre as bancadas, mas aumenta a distância entre a votação partidária original e a distribuição das cadeiras. Foram examinados quatro cenários principais e controles adicionais, utilizando uma base conciliada das 27 unidades da Federação. A reprodução das regras atuais identificou exatamente os 513 eleitos registrados nas bases de dados do TSE, oferecendo uma referência consistente para comparar as alternativas.

Calculando-se os índices de **Gallagher** e **Loosemore–Hanby**, utilizando a participação dos grupos nos **votos válidos originais**, antes de qualquer teto, é possível medir divergências entre percentuais de votos e de cadeiras; valores menores indicam maior proporcionalidade.

Eles medem **proporcionalidade partidária**, não a qualidade dos parlamentares, sua representatividade social ou a legitimidade individual de cada eleito.

O **índice de Gallagher**, apresentado por Michael Gallagher em 1991, também é conhecido como índice dos mínimos quadrados:

$$G = \sqrt{\frac{1}{2}\sum_{i=1}^{n}(s_i - v_i)^2}$$

Ele eleva cada diferença ao quadrado, soma os resultados, divide por dois e extrai a raiz quadrada. Esse procedimento dá maior importância aos desvios mais elevados.

O índice de Loosemore–Hanby, proposto por John Loosemore e Victor Hanby em 1971, utiliza a seguinte fórmula:

$$LH = \frac{1}{2}\sum_{i=1}^{n}|s_i - v_i|$$

Nessas expressões, (S_i) representa o percentual de cadeiras do partido e (V_i), seu percentual de votos. No segundo caso, calcula-se a diferença de cada partido, desconsidera-se o sinal, somam-se os resultados e divide-se por dois.

Os dois índices descrevem a mesma eleição, mas produzem números diferentes porque resumem o desequilíbrio de maneiras distintas. O Loosemore–Hanby mede o volume agregado dos desvios. O Gallagher também considera como esses desvios estão distribuídos.

Esses índices medem a distância entre a votação dos partidos e sua representação parlamentar. A pergunta central é: **a parcela das cadeiras recebida por cada partido corresponde à sua parcela dos votos?**

Se uma legenda recebe 20% dos votos e conquista 20% das cadeiras, há correspondência perfeita. Se conquista 30%, está sobrerrepresentada em dez pontos percentuais. Os índices sintetizam os desvios de todos os partidos em um único número.

No cenário A, correspondente à regra atual, o PL possui 121 deputados; a Federação Brasil da Esperança, 88; a União Progressista, 87; o PSD, 43; e o Republicanos, 41. O índice nacional de Gallagher, que mede a desproporcionalidade entre votos e cadeiras, alcança 3,527. Quanto menor esse indicador, maior a proporcionalidade. Esse cenário combina quocientes partidários e etapas de distribuição das sobras, com requisitos distintos de desempenho, não equivalendo a um piso uniforme de 10%.

No cenário B, com teto de um quociente eleitoral por candidato e piso individual de 10%, deixam de ser aproveitados 9,897 milhões de votos, equivalentes a 8,71% dos votos válidos. O PL cai para 104 cadeiras, enquanto Brasil da Esperança chega a 91 e União Progressista, a 90. Ocorrem 19 substituições nominais em oito estados. Entretanto, o Gallagher aumenta para 4,181, indicando que a **redução do efeito dos puxadores vem acompanhada de menor proporcionalidade partidária.**

No cenário C, que combina o mesmo teto com piso individual de 20%, o PL fica com 107 cadeiras, o PSD alcança 47, e Brasil da Esperança e União Progressista obtêm 90 cada. São 18 substituições em sete estados. Todas as vagas são preenchidas na etapa inicial, sem flexibilizar o piso. O Gallagher sobe para 4,186. O PL recupera três cadeiras relativamente ao cenário B porque outras legendas esgotam seus candidatos habilitados, demonstrando a interação entre teto e desempenho individual.

No cenário D, de teto progressivo, os votos são integralmente aproveitados até um quociente, parcialmente entre um e dois quocientes e desconsiderados acima disso. O modelo preserva 1,803 milhão de votos adicionais comparativamente ao teto simples. O PL obtém 109 cadeiras, o PSD, 46, e o MDB, 37. Há 17 substituições em seis estados. O Gallagher recua para 4,080: resultado menos desproporcional que o cenário C, mas ainda inferior à regra atual quanto à proporcionalidade.

Os resultados recomendam distinguir representação individual e proporcionalidade partidária. O teto contém votações concentradas, e o piso exige apoio nominal maior, mas ambos podem afastar as bancadas da preferência partidária dos eleitores. Nesta base, nenhum cenário com teto melhora a proporcionalidade geral, embora produza mudanças concentradas sobretudo em Minas Gerais e São Paulo.

7. Viabilidade jurídica e constitucional

A principal dificuldade da proposta está na compatibilidade entre a limitação dos votos aproveitáveis e a representação proporcional assegurada pelo art. 45 da Constituição.

A ADO 38 trata da distribuição de cadeiras da Câmara entre as unidades da Federação segundo sua população, matéria do art. 45, § 1º, da Constituição. Não é precedente específico que autorize limitar votos nominais no rateio partidário. Para esta proposta, são pertinentes a garantia do sistema proporcional no art. 45 e os parâmetros de pluralismo, soberania popular e proporcionalidade considerados no julgamento das ADIs 7.228, 7.263 e 7.325.

Essa orientação impõe uma ressalva: a limitação dos votos excedentes pode reduzir o efeito dos puxadores, mas também alterar a correspondência entre votos efetivamente recebidos e cadeiras conquistadas pelos partidos.

Há dois problemas jurídicos que devem ser avaliados separadamente.

O primeiro é a possível desigualdade de eficácia entre votos. Dois eleitores votariam em candidatos diferentes, mas o voto destinado ao candidato que já ultrapassou o teto deixaria de produzir efeitos adicionais na distribuição partidária.

O segundo é a proporcionalidade. Um partido com votação total superior à de outro poderia receber menos cadeiras em razão da quantidade de votos desconsiderados de seus candidatos mais populares.

A autorização constitucional proposta diminuiria a incerteza quanto à competência do legislador para adotar o mecanismo, mas não afastaria automaticamente questionamentos fundados em outros princípios constitucionais, inclusive igualdade política e soberania popular.

Também cabe observar que a regra de desempenho individual de 20% seria juridicamente menos inovadora, porque a legislação já admite requisitos mínimos para a eleição nominal. Entretanto, sua constitucionalidade dependeria de avaliação específica, sobretudo se impedisse o preenchimento de vagas por candidatos com votação legítima.

As alterações devem observar a anterioridade eleitoral do art. 16 da Constituição, inclusive quando veiculadas por emenda constitucional. Como a minuta abrange vereadores, sua possível aplicação deve considerar as eleições municipais de 2028; para deputados, o horizonte ordinário seguinte é 2030. Em cada caso, deverá ser respeitado o intervalo constitucional superior a um ano entre a vigência da alteração e a eleição a que se pretenda aplicá-la.

8. Conclusão

A nova alternativa sugerida para o debate na Câmara representa uma possibilidade de reforma menos abrangente do que a substituição integral do sistema proporcional pelo distritão ou pelo distrital misto, que não tem tido a receptividade necessária para sua tramitação.

Ela enfrenta diretamente o problema dos puxadores de votos, preservando elementos importantes do sistema atual: voto nominal, voto de legenda, partidos, federações e distribuição proporcional das cadeiras.

Contudo, a constatação de que poucos candidatos superam individualmente o quociente eleitoral indica que a limitação proposta teria impacto concentrado em um conjunto relativamente pequeno de candidaturas com votações excepcionais.

Na simulação completa, o teto alcança 34 candidaturas e 9.897.217 votos excedentes, enquanto o piso individual afeta diretamente 13 dos eleitos. O conjunto das regras produz 18 substituições, com preenchimento das 513 vagas já na etapa de 20%, sem recurso às etapas residuais.

Além disso, não basta combater a transferência de votos de candidatos populares para outros integrantes do partido; é necessário preservar a igualdade de valor dos votos e a proporcionalidade da representação.

Por essa razão, a proposta deveria ser aperfeiçoada a partir de três decisões fundamentais: o teto de aproveitamento da votação individual, o patamar mínimo de desempenho para a eleição nominal e o método de distribuição das vagas.

O teto de um quociente eleitoral combinado ao piso inicial de 20% permanece uma hipótese concreta de reforma. A simulação quantifica seus efeitos sobre as bases disponíveis, mas não permite concluir automaticamente pela melhoria da representatividade. A decisão legislativa deve ser precedida da conciliação dos dados, de comparações que isolem cada mecanismo e de avaliação constitucional aprofundada.

A diretriz central da reforma deve ser reduzir o efeito desproporcional das votações individuais extraordinárias sem substituir essa distorção por outra: a desconsideração excessiva da vontade de eleitores que escolheram candidatos muito populares.

Uma reforma que preserve esse equilíbrio poderá aperfeiçoar a representação proporcional brasileira sem exigir a reconstrução integral do sistema eleitoral.

A proposta deve preservar a representação proporcional, o voto de legenda, as federações partidárias e a possibilidade de escolha direta dos candidatos pelos eleitores.

A magnitude e a direção dos seus efeitos não constituem justificativa partidária para a reforma: sua avaliação deve considerar a igualdade política, a proporcionalidade e a qualidade da representação.

Em 12 de novembro de 2026.

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS
Advogado – OAB RS 26.485 e OAB DF 49.777
Consultor
Mestre em Administração – Doutor em Ciências Sociais
Sócio da Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas