

AS “SOBRAS DAS SOBRAS” ELEITORAIS: quais as consequências práticas e a relevância do julgamento das ADIS 7228, 7263 e 7325 pelo stf?

Rodrigo Tamussino Roll

RESUMO: Os dispositivos legais que disciplinam a distribuição de cadeiras no âmbito da representação proporcional do sistema eleitoral brasileiro (Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores) foram frequentemente alterados nos últimos anos. Especificamente com relação aos lugares não preenchidos na 1ª fase da referida distribuição, os quais são chamados de “sobras”, a Lei nº 14.211/2021 (posteriormente regulamentada pela Resolução TSE nº 23.677/2021) trouxe modificações polêmicas aos arts. 109 e 111 do Código Eleitoral, as quais foram questionadas perante o Supremo Tribunal Federal por meio das ADIs nºs 7.228, 7.263 e 7.325. O Plenário do STF iniciou o julgamento conjunto das ADIs em questão na sessão do dia 7 de abril de 2023. Após voto do Ministro Relator, no sentido de julgá-las parcialmente procedentes (e declarar a inconstitucionalidade de parte dos dispositivos legais e regulamentares pertinentes), o Ministro Alexandre de Moraes pediu vista e o julgamento foi interrompido. O presente trabalho busca, justamente, explicitar as alterações legislativa e regulamentar promovidas no cálculo das “sobras” eleitorais (sobretudo no que diz respeito às “sobras das sobras”) e analisar as consequências práticas de um julgamento definitivo do Supremo sobre o tema.

PALAVRAS-CHAVE: Direito eleitoral. Reformas eleitorais. Sistemas eleitorais. Distribuição de cadeiras. Sobras eleitorais.

ABSTRACT: The legal provisions regarding the distribution of seats within the scope of proportional representation in the Brazilian electoral system (Chamber of Deputies, Legislative Assemblies and Chambers of Councillors) have been frequently changed in recent years. Specifically with regard to the places not filled in the 1st phase of said distribution, which are called “leftovers”, the Law No. 14,211/2021 (subsequently regulated by the Superior Electoral Court - TSE Resolution No. 23,677/2021) brought controversial changes to articles 109 and 111 of the Electoral Code, which were questioned before the Federal Supreme Court - STF through ADIs Nos. 7228, 7263 and 7325. The Plenary of the STF began the joint judgment of the ADIs in question in the session of April 7, 2023. After the Minister-Rapporteur voted, in order to judge the argued unconstitutionality partially valid, Minister Alexandre de Moraes asked for a review and the trial was interrupted. The present work seeks precisely to explain the legislative and regulatory changes promoted in the calculation of electoral “leftovers” (especially with regard to the “leftovers of leftovers”) and to analyze the practical consequences of a definitive decision by the STF on the subject.

KEYWORDS: Electoral law. Electoral reforms. Electoral systems. Seats distribution. Electoral leftovers.

1. AS “SOBRAS” ELEITORAIS: O QUE MUDOU NOS CÁLCULOS DOS “RESTOS” ELEITORAIS E O QUE ESTÁ SENDO DISCUTIDO NO STF?

No dia 1º de outubro de 2021, foi promulgada a Lei federal nº 14.211/2021, que promoveu alterações na Lei nº 4.737/1965 (“Código Eleitoral”) e na Lei nº 9.504/1997 (“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”¹. O que importa à presente análise foi grifado e se traduz nas novas redações dos dispositivos do Código Eleitoral *vis a vis* suas redações anteriores *in verbis*:

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)

~~(...) III - quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)~~

III - quando não houver mais partidos com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I deste caput, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentarem as maiores médias. (Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021)

~~(...) § 2º - Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)~~

~~§ 2º - Somente poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos ou as coligações que tiverem obtido quociente eleitoral. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)~~

~~§ 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)~~

§ 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. (Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021)

~~(...) Art. 111 - Se nenhum Partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985)~~

Art. 111. Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados. (Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021) (grifou-se)

¹ BRASIL. Lei federal nº 14.211, de 1º de outubro de 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14211.htm. Acesso em: 26/07/2023. Grifou-se.

Exercendo sua competência regulamentar e considerando as balizas determinadas pela Lei nº 14.211/2021, o Tribunal Superior Eleitoral (“TSE”) editou, no dia 16 de dezembro de 2021, a Resolução nº 23.677. Dentre seus dispositivos, pertinente destacar os seguintes:

Art. 11. As vagas não preenchidas com a aplicação do quociente partidário e a exigência de votação nominal mínima, a que se refere o art. 8º desta Resolução, serão distribuídas pelo cálculo da média, entre todos os partidos políticos e as federações que participam do pleito, desde que tenham obtido 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral (Código Eleitoral, art. 109, *caput*, III e § 2º, I e Lei nº 9.504, art. 6º-A).

(...) § 2º **Ao partido político ou federação que apresentar a maior média cabe uma das vagas a preencher, desde que tenha candidata ou candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima de 20% do quociente eleitoral** (Código Eleitoral, art. 109, I e § 2º; e Lei nº 9.504, art. 6º-A).

(...) § 4º **Quando não houver mais partidos políticos ou federações com candidatas ou candidatos que atendam à exigência de votação nominal mínima estabelecida no § 2º deste artigo, as cadeiras serão distribuídas aos partidos políticos ou federações que apresentem as maiores médias** (Código Eleitoral, art. 109, III e Lei nº 9.504, art. 6º-A).

(...) Art. 13. **Se nenhum partido político ou federação de partidos alcançar o quociente eleitoral, serão eleitos(as), até o preenchimento de todas as vagas, as candidatas ou os candidatos mais votados(as)** (Código Eleitoral, art. 111; e Lei nº 9.504, art. 6º-A). (grifou-se)

Como se vê dos dispositivos destacados, para além de modificações redacionais feitas com vistas a excluir a menção a coligações e incluir (no caso da Resolução do TSE) a nova figura das federações², foram criadas duas importantes condicionantes para se concorrer à distribuição de lugares (vide novo § 2º do art. 109): (i) partidos devem ter obtido pelo menos 80% do quociente eleitoral (“QE”); e (ii) candidatos devem ter obtido votos em número igual ou superior a 20% desse quociente.

Na verdade, com relação ao requisito mínimo aplicável aos partidos, o legislador ordinário apenas estabeleceu uma espécie de meio-termo entre as duas redações anteriores, considerando que aquela dada pela Lei nº 7.454/1985 (e replicada pela Lei nº 13.165/2015) impunha como piso a obtenção de 100% do quociente eleitoral enquanto a redação da Lei nº 13.488/2017 não apresentava qualquer restrição à participação na distribuição. Já quanto à exigência imposta aos candidatos, trata-se de verdadeira inovação, uma vez que o único piso imposto nesse caso estava previsto no *caput* do art. 108, com a redação inaugurada pela Lei nº 13.165/2015³, o qual trata da distribuição inicial das cadeiras - cujo racional será explicitado

² Como se sabe, com a edição da Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, vedou-se a celebração de coligações nas eleições proporcionais a partir do pleito de 2020 (cf. art. 2º da EC 97/2017. Diante desse cenário, criou-se a figura das “federações”, por meio da Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021, as quais se equiparam, para fins eleitorais, aos partidos políticos. Portanto, para o que importa ao presente artigo, as referências feitas a “partidos” devem ser lidas como “partidos e/ou federações”.

³ “Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente

no próximo capítulo - e impõe como exigência a obtenção de votos em número igual ou superior a 10% do QE, e não 20%.

Diante dessas inovações legislativa e regulamentar, foram propostas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (“ADIs”) perante o Supremo Tribunal Federal (“STF”): as ADIs nºs 7.263, 7.228 e 7.325 - ajuizadas, respectivamente, pelo Podemos, pela Rede Sustentabilidade e pelo Progressistas. Embora todas impugnem as recentes alterações promovidas no Código Eleitoral (no que diz respeito às sobras eleitorais) e, por arrastamento, a Resolução TSE nº 23.677/2021, elas veiculam preocupações um pouco diferentes em alguns pontos - conforme será esmiuçado no terceiro capítulo.

De todo modo, em linhas gerais, os pleitos dos partidos podem ser resumidos nos seguintes pontos: **(a)** flexibilização dos 80% do QE para a distribuição das “sobras das sobras” (art. 109, III, do Código Eleitoral); **(b)** inconstitucionalidade da cláusula majoritária (art. 111 do Código Eleitoral) ou aplicação extremamente residual (apenas após realização de todas as distribuições, sem restrição dos 80% do QE); **(c)** inconstitucionalidade da diferenciação da cláusula individual da 1ª fase para a 2ª fase (10% e 20% do QE - arts. 108 e 109, §2º, do Código Eleitoral); e **(d)** interpretação conforme a Constituição da República (“CRFB”) do art. 109, §2º, do Código Eleitoral (e, conseqüentemente, do art. 11, §2º, da Resolução TSE nº 23.677/2021) para esclarecer a incidência da exigência de votação nominal mínima de 20% para candidatos (20% do QE ou 20% de 80% do QE).

Ante a existência de pedido cautelar em cada uma das ADIs, o Ministro Relator, Ricardo Lewandowski, adotou o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999⁴ e, após ouvidos os representantes da Câmara dos Deputados, da Advocacia-Geral da União e do Procurador-Geral da República, para além da admissão de diversas agremiações partidárias na qualidade de *amicus curiae*, determinou a inclusão conjunta dos três feitos na pauta do plenário virtual para julgamento com início em 7 de abril de 2023. Iniciado o julgamento, o

~~partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)~~

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)” (grifou-se)

⁴ “Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.”

Ministro Relator apresentou voto no sentido de julgar parcialmente procedentes as ADIs, nos seguintes termos:

Isso posto, julgo parcialmente procedente as ações diretas de inconstitucionalidade 7228; 7263 e 7325 para dar **interpretação conforme à Constituição ao § 2º do artigo 109 do Código Eleitoral, de maneira a permitir que todas as legendas e seus candidatos participem da distribuição das cadeiras remanescentes descrita no inciso III do artigo 109 do Código Eleitoral, independentemente de terem alcançado a exigência dos 80% e 20% do quociente eleitoral, respectivamente.**

Declaro, ainda, a **inconstitucionalidade do artigo 111 do Código Eleitoral e do artigo 13 da Resolução-TSE 23.677/2021** para que, **no caso de nenhum partido alcançar o quociente eleitoral**, sejam aplicados, sucessivamente, o inciso I c/c com o § 2º e, na sequência, o inciso III do art. 109 do Código Eleitoral, **de maneira a que a distribuição das cadeiras ocorra, primeiramente com a aplicação da cláusula de barreira 80/20 e, quando não houver mais partidos e candidatos que atendam tal exigência, as cadeiras restantes sejam distribuídas por média, com a participação de todos os partidos, ou seja, nos moldes da 3ª fase, sem exigência da cláusula de desempenho 80%, em estrito respeito ao sistema proporcional.**

Por fim, atribuo o efeito *ex nunc* a esta decisão, **de modo que surta efeitos a partir do pleito de 2024.** (grifou-se)

Após o voto do Ministro Lewandowski, o Ministro Alexandre de Moraes pediu vista dos autos, de modo que o julgamento foi interrompido e segue sem previsão de retomada até o presente momento.

Considerando, de um lado, a necessidade de se atentar para as consequências práticas das decisões judiciais (a teor do que dispõe o art. 20, *caput*, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - “LINDB”⁵), e, de outro, a existência de julgamento em curso, com voto parcialmente favorável à procedência das referidas ADIs - *i.e.*, com o condão de alterar, *novamente*, o cenário das regras de distribuição de cadeiras no âmbito da representação proporcional do sistema eleitoral brasileiro -, é fundamental que os possíveis cenários que se apresentam para a orientação das regras eleitorais sejam esclarecidos. Com efeito, o próprio Podemos adiantou, em sua exordial no âmbito da ADI nº 7.263, que:

Nas eleições de 2022, para Deputado Federal, **em apenas 4 (quatro) Unidades da Federação (Amapá, Distrito Federal, Rondônia e Tocantins), aplicou-se a regra do art. 109, inciso III, do Código Eleitoral**, mais precisamente a regra prevista no parágrafo 4o do artigo 11 da Resolução TSE nº 23.677/2022, que gerou a parametrização do cálculo do Sistema de Totalização, **mas permitindo que apenas os partidos que alcançaram 100% ou pelo menos 80% do Quociente Eleitoral, participassem da distribuição das sobras.**

⁵ “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)”

A redução da representatividade da Câmara dos Deputados pode ser demonstrada pelo expressivo número de votos desconsiderados no pleito proporcional. O total de votos dados na eleição para a Câmara foi da ordem de 109.300.281, sendo 105.127.585 nominais e 4.172.606 nas legendas partidárias, mas a soma dos votos dos eleitos chegou a apenas 60.501.119, praticamente a metade. **O número de votos dados aos candidatos nos estados em que os partidos não atingiram 80% do quociente eleitoral chegou a 13.979.918, os quais foram desconsiderados ou jogados na lata do lixo, num completo desrespeito para com esse contingente de eleitores,** conforme tabela a seguir. **Somente 28 dos 513 deputados se elegeram com seus próprios votos ou atingiram o quociente eleitoral, sendo que os 485 restantes se beneficiaram dos votos dos puxadores de seus partidos ou federações.**

Na prática, a regra do art. 109, III, CE, acaba sendo aplicada nos Entes federativos com poucas vagas, onde poucos partidos fazem 80% do QE, e ficam com todas as vagas, gerando evidente desproporcionalidade da representação do eleitor na Câmara Federal. (grifou-se)

Portanto, não se trata de mero exercício hipotético (e que, como adiantado, já seria, *per se*, necessário), mas de uma realidade: o julgamento do STF afetará diretamente a distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados. Diante disso, este artigo buscará explicitar em que medida as interpretações debatidas para as regras que ditam as “sobras” eleitorais (sobretudo as “sobras das sobras”) poderá afetar as eleições no âmbito federal⁶ e quais os efeitos práticos desse impacto à luz dos modelos de sistemas eleitorais adotados no país.

Para tanto, após esses esclarecimentos iniciais acerca do contexto que motivou o presente estudo, este trabalho está organizado nos seguintes tópicos: **(i)** como funciona a distribuição de cadeiras no âmbito da representação proporcional do sistema eleitoral brasileiro e porque há “sobras” eleitorais; **(ii)** quais as preocupações veiculadas pelos partidos nas ADIs n^{os} 7.263, 7.228 e 7.325 e os cenários que se desenham com o julgamento pelo STF; **(iii)** quais os impactos concretos desses cenários para o resultado das eleições de 2022 para a Câmara dos Deputados e o que deve ser levado em consideração antes de quaisquer alterações nas interpretações debatidas para as regras que ditam as “sobras” eleitorais (sobretudo as “sobras das sobras”); e, por fim, **(iv)** considerações finais do estudo diante dos resultados observados e das reflexões feitas a eles.

⁶ Importante destacar que o presente artigo se limitou a analisar os impactos das alterações legislativa e regulamentar (e suas possíveis interpretações) apenas no âmbito federal, *i.e.*, das eleições para o cargo de deputado federal. Embora seja provável que os resultados obtidos se reflitam (e, eventualmente, se acentuem ainda mais) no âmbito estadual e municipal (sobretudo nesse último, haja vista a quantidade expressiva de municípios com o número mínimo de cadeiras), tal conclusão dependerá de uma apuração específica desses dados.

2. ANTES DE MAIS NADA: HÁ EXCEDENTE DE VOTOS OU ENTÃO ALGUMA DIFERENÇA DE PESO PARA DENOMINARMOS PARTE DELES DE “SOBRAS” ELEITORAIS? O QUE SÃO AS “SOBRAS”?

Embora a denominação “sobras” possa ensejar esses tipos de questionamentos, cabe rechaçá-los de pronto: não há qualquer diferença entre votos nas eleições do nosso país. A questão é que não apenas existem diferentes tipos de sistemas eleitorais⁷, mas também inúmeros métodos para contabilização de votos de acordo com o sistema adotado - e, naturalmente, nenhum deles é perfeito⁸. Se, por um lado, os sistemas majoritários⁹ apresentam, de forma geral, uma lógica mais simples se comparados aos sistemas proporcionais¹⁰, de outro, aqueles encontram mais desafios para garantir o maior aproveitamento possível dos votos do eleitorado do que esses. Uma consequência prática da maior complexidade dos sistemas proporcionais é justamente a existência de “sobras”.

Como ensina, de forma acessível e objetiva, o cientista político Jairo Nicolau:

Existem duas “famílias” de métodos mais empregados [para a distribuição de cadeiras entre partidos/federações]: as maiores sobras e divisores. Os *métodos de maiores sobras* estabelecem uma cota fixa que cada partido deve atingir para eleger uma cadeira; depois de feita a distribuição, as cadeiras restantes [“as sobras”] são atribuídas aos partidos que chegaram mais próximos da cota. Os *métodos de divisores* dividem os votos dos partidos por números em série; as cadeiras são ocupadas sucessivamente pelos partidos que tiveram os maiores valores da divisão de seus votos pela tábua de números. (NICOLAU, 2012, p. 51)

Em nosso sistema para eleição de deputados (federais e estaduais) e vereadores, tais “sobras” existem tanto em virtude da opção do legislador pátrio pela adoção de um cálculo de distribuição de cadeiras que decorre dos *métodos de maiores sobras*, quanto pela existência

⁷ “O sistema eleitoral é o conjunto de normas que define como o eleitor poderá fazer suas escolhas e como os votos serão contabilizados para ser transformados em mandato. O sistema eleitoral não esgota as normas que regulam as leis eleitorais de uma democracia. Existe uma série de outros aspectos importantes em uma eleição: quais são os eleitores aptos a votar; se o voto é obrigatório ou facultativo; os critérios para apresentação de candidatos; as normas de acesso aos meios de comunicação; os mecanismos de controle dos gastos de campanha e acesso ao fundo partidário; as normas para divulgação de pesquisas; as regras propaganda eleitoral.” (NICOLAU, 2012, p. 11)

⁸ “[N]ão há sistemas idealmente perfeitos, para todos os tempos e todos os países, mas apenas sistemas mais ou menos úteis à consecução das finalidades políticas que se têm em vista, em determinado país e determinado momento histórico” (COMPARATO, 1996, p.65).

⁹ “Os sistemas eleitorais majoritários têm como propósito assegurar que os candidatos que receberam mais votos sejam eleitos.” (NICOLAU, 2012, p. 21)

¹⁰ “O sistema proporcional foi concebido para refletir os diversos pensamentos e tendências existentes no meio social. Visa distribuir entre os múltiplos partidos políticos as vagas existentes nas Casas Legislativas, tornando equânime a disputa pelo poder e, principalmente, ensejando a representação de segmentos sociais minoritários. (...) Assim, tal sistema não considera somente o número de votos atribuídos ao candidato, como no majoritário, mas também os endereçados à agremiação.” (GOMES, 2021, p. 186)

das chamadas cláusulas de barreira. Aproveitando-se, novamente, a clareza das definições do professor Jairo Nicolau, podemos definir as cláusulas de barreira (ou de exclusão) como “[patamar mínimo (definido quase sempre em termos percentuais) de votos que um partido [ou até cada candidato individualmente] precisa ultrapassar para participar da distribuição de cadeiras.” (NICOLAU, 2012, p.109).

Portanto, as “sobras” eleitorais nada mais são do que as cadeiras remanescentes na respectiva Casa Legislativa após uma distribuição inicial entre partidos de acordo com a quantidade de vezes que superaram o quociente eleitoral de determinado pleito; levando-se em consideração, ainda, os requisitos mínimos fixados pelas cláusulas de barreira para que tanto partidos quanto candidatos (considerados individualmente) estejam aptos a participar dessa 1ª fase da distribuição de lugares.

Na prática, considerando as regras previstas no Código Eleitoral, isso significa que a contabilização dos votos é feita em *três* etapas sucessivas, quais sejam:

1. Cálculo do quociente eleitoral (“QE”), que nada mais é do que o resultado da divisão dos votos válidos pelo número de cadeiras a serem ocupadas, para determinar um piso inicial de quantos votos cada partido deve obter para conseguir ao menos um assento na respectiva Casa Legislativa¹¹. Essa aferição é feita a partir do cálculo do quociente partidário (“QP”), que é obtido pela divisão do número de votos válidos dados a cada partido pelo QE do pleito em questão¹². Assim, o partido terá direito a tantas cadeiras quantas vezes ele ultrapassar o QE. A cláusula de barreira criada pelo legislador e incidente nesta etapa para o cômputo dos votos obtidos por cada candidato individualmente considerado é de 10% do QE (nos termos do já citado art. 108, *caput*, do Código Eleitoral¹³). Ou seja, só podem participar dessa distribuição inicial de cadeiras: **(i)** os partidos que tiverem ultrapassado o QE e **(ii)** cujos candidatos aptos a ocupar essas cadeiras (leia-se: os mais votados dentro de cada partido, conforme

¹¹ Nos termos do Código Eleitoral: “Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.”

¹² Também conforme previsão do Código Eleitoral: “Art. 107. Determina-se para cada partido o quociente partidário dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda, desprezada a fração.”

¹³ Para facilitar a compreensão do ponto, transcreve-se, uma vez mais, o teor do referido dispositivo: “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.”

dispõe o §1º do art. 109 do Código Eleitoral¹⁴) tenham, individualmente, votos correspondentes a, pelo menos, 10% do QE.

É justamente aqui que entram as “sobras”, uma vez que é extremamente improvável que, após essa distribuição inicial, todas as cadeiras tenham sido preenchidas. Não por outro motivo, o parágrafo único do art. 108 do Código Eleitoral prevê o seguinte: “[o]s lugares não preenchidos em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o caput serão distribuídos de acordo com as regras do art. 109.”.

2. Esses lugares não preenchidos com a aplicação dos QPs e em razão da cláusula de barreira de 10% do QE aplicável aos candidatos (“sobras”) - considerando que nem todos os partidos conseguem ultrapassar o QE e nem todos os partidos que efetivamente conseguiram ultrapassar o QE têm candidatos com votos correspondentes a, pelo menos, 10% do QE - devem ser distribuídos de acordo com as regras determinadas pelo art. 109 do Código Eleitoral, quais sejam:

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;

II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher;

Em outras palavras, são calculadas, a partir da divisão do número de votos válidos recebidos por cada partido pelo número de lugares por ele obtido mais um (de modo a evitar divisões por zero, no caso de partidos que não obtiveram cadeiras na fase anterior), as médias de cada legenda para distribuir as cadeiras remanescentes de acordo com os maiores valores obtidos - repetindo-se o cálculo para cada um dos lugares a preencher. Assim, caso existam, por exemplo, cinco cadeiras remanescentes da fase anterior, elas devem ser preenchidas uma a uma, de acordo com a legenda que tiver a maior média quando de cada distribuição¹⁵. A cláusula de barreira atualmente aplicável nesta etapa - ou seja, considerando ainda a constitucionalidade das alterações promovidas pela Lei nº 14.211/2021 (e regulamentadas

¹⁴ “§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos.”

¹⁵ Esse cálculo deve ser feito para o preenchimento de cada lugar pois, caso contrário, a legenda com a maior média calculada no início dessa aferição teria direito a todas as cadeiras remanescentes - e não foi essa a intenção do legislador, razão pela qual o inciso II supratranscrito esclarece a necessidade de refazimento da operação para cada um dos lugares.

pela Resolução TSE nº 23.677/2021) - é de 80% do QE, para partidos, e 20% do QE, para candidatos (nos termos do já citado art. 109, §2º, do Código Eleitoral¹⁶). Portanto: **(i)** só podem participar dessa 2ª fase de distribuição de cadeiras os partidos que tiverem ultrapassado o 80% do QE e **(ii)** cujos candidatos aptos a ocupar essas cadeiras tenham, individualmente, votos correspondentes a, pelo menos, 20% do QE.

Aqui, chegamos, enfim, às “sobras das sobras”. É dizer, embora o modelo adotado pelo legislador tenha extraído seu racional dos *métodos de maiores sobras*, a criação de cláusulas de barreira aplicáveis em diferentes etapas da distribuição de cadeiras acaba inviabilizando o preenchimento dos lugares em apenas uma ou duas fases. Diante disso, o legislador previu, no inciso III do art. 109, o seguinte: “*quando não houver mais partidos com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I deste caput, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentarem as maiores médias*”.

3. Esses lugares não preenchidos dentro das “sobras” da 1ª fase e diante das exigências mínimas (80% do QE, para partidos, e 20% do QE, para candidatos) para concorrer ao cálculo das maiores médias na 2ª fase (“sobras das sobras”) devem ser distribuídos, nos termos do já citado Código Eleitoral, “*aos partidos que apresentarem as maiores médias*”. Contudo, o dispositivo se limita a fazer referência, em sua parte inicial, à hipótese de não atendimento das exigências do inciso I do art. 109 aplicáveis aos candidatos - quais sejam, os 10% do QE, incidentes na 1ª fase, e os 20% do QE, incidentes na 2ª. Com isso, o legislador parece ter mantido apenas a cláusula de barreira criada na 2ª fase para os partidos (80% do QE) na apuração das maiores médias a que faz referência, sem qualquer exigência de votação mínima aplicável aos candidatos considerados individualmente.

Ainda que existam controvérsias quanto à própria interpretação das alterações promovidas pela Lei nº 14.211/2021 ao Código Eleitoral (as quais se refletem, também, na interpretação dos dispositivos pertinentes da Resolução TSE nº 23.677/2021)¹⁷, o modelo acima esmiuçado parece ter sido o eleito pelo legislador¹⁸, de modo que até o voto do Ministro

¹⁶ Igualmente com o intuito de facilitar a compreensão do ponto, transcreve-se, novamente, a atual redação do referido dispositivo: “§ 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.”

¹⁷ Vide interpretação proposta pelo Progressistas em sua inicial, por exemplo, a qual será esmiuçada no Capítulo seguinte.

¹⁸ Nesse sentido, confira-se trecho da manifestação da Advocacia da Câmara dos Deputados nos autos das ADIs em estudo: “*Houve, pois, uma flexibilização quanto à parte final do referido parágrafo* [aqui, faz-se referência

Relator das ADIs nºs 7.263, 7.288 e 7.325 reflete essa mesma sistemática ao explicitar as fases de distribuição de cadeiras¹⁹.

Destaca-se, por último, a existência de uma fase única de exceção (também mencionada no voto do Ministro Lewandowski), nos termos do disposto no art. 111 do Código Eleitoral²⁰. Essa fase excepcional trata da hipótese em que nenhum partido conseguiu alcançar o quociente eleitoral (embora nem o dispositivo, nem a Resolução do TSE especifiquem, acredita-se tratar, nesse ponto, dos 80% do QE aplicáveis a partir da 2ª fase). Nessa situação, o legislador determinou a observância do princípio majoritário, de modo que serão eleitos, até o preenchimento dos lugares restantes, os candidatos mais votados, desconsiderando-se tanto os quocientes partidários quanto as maiores médias.

Esclarecido o atual funcionamento do sistema de distribuição de cadeiras no âmbito da representação proporcional do sistema eleitoral brasileiro, sobretudo no que diz respeito à distribuição das “sobras” eleitorais, passemos às preocupações veiculadas pelos partidos

ao §2º do art. 109 do Código Eleitoral] *que reduz a fórmula de distribuição ao seguinte: **passam a concorrer às vagas, ainda restantes, candidatos que tenham atingido menos de 20% do Qe, desde que seu partido esteja concorrendo às sobras (80% do Qe)** e não, como querem fazer acreditar os autores, com abertura a todos os participantes do pleito.*” (Evento 39 dos autos eletrônicos da ADI nº 7.228 - ID 92.922/2022; grifou-se).

¹⁹ “**1ª fase (distribuição direta):** Nos termos do art. 106 do Código Eleitoral, determina-se o **quociente eleitoral** dividindo-se o número de votos válidos apurados pela quantidade de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração, que somente será considerada para se obter as vagas que serão disputadas nas fases seguintes. E, obtido o quociente eleitoral, determina-se, nos termos do artigo 107 do CE, para cada partido o **quociente partidário** dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados para a mesma legenda, desprezada a fração. São eleitos, nessa primeira fase, de acordo com o artigo 108 do CE, 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.

2ª fase (distribuição por média, com aplicação da regra 80/20): Conforme o art. 109 do CE, os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários, e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o artigo 108 do mesmo *Codex*, serão **distribuídos por média**, dividindo-se 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, nos termos do inciso I deste mesmo dispositivo legal. Nessa fase, aplica-se a cláusula de desempenho dupla partido /candidato, na proporção de 80% e 20% do quociente eleitoral, respectivamente, em conformidade com o artigo 109, § 2º, do CE, e o artigo 11, caput e § 2º da Resolução-TSE 23.677/2021. A operação acima descrita será repetida para cada um dos lugares a preencher, de acordo com o inciso II do artigo 109 do CE.

3ª fase (distribuição remanescente): Quando não houver mais partidos com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I do *caput* do artigo 109 (na verdade, a exigência é do § 2º do artigo 109 do CE), as cadeiras “**residuais**” serão distribuídas aos partidos que apresentarem as maiores médias, a teor do inciso III do artigo 109 do CE. Nessa fase, aplica-se cláusula de barreira de 80% aos partidos, não sendo mais exigido desempenho individual do candidato em sua votação nominal.” (grifos no original). Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=5718432>. Acesso em: 20/07/2023.

²⁰ Igualmente visando facilitar a compreensão do ponto, transcreve-se, uma vez mais, a atual redação do referido dispositivo: “*Art. 111. Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados.*”

políticos nas ADIs nºs 7.263, 7.288 e 7.325 para compreendermos as possíveis inconstitucionalidades existentes nas alterações legislativa e regulamentar estudadas.

3. AS PREOCUPAÇÕES DOS PARTIDOS POLÍTICOS COM AS ALTERAÇÕES LEGISLATIVA E REGULAMENTAR: QUAIS OS FUNDAMENTOS DAS ADIS NºS 7.263, 7.228 E 7.325 E OS CENÁRIOS QUE SE DESENHAM COM O JULGAMENTO DO STF?

É diante desse cenário legislativo e regulamentar acima descrito que foram propostas as ADIs nºs 7.263, 7.228 e 7.325. Como adiantado, ainda que todas impugnem as recentes alterações promovidas no Código Eleitoral (no que diz respeito às sobras eleitorais) e, por arrastamento, a Resolução TSE nº 23.677/2021, e tenham fundamentos semelhantes, cada uma delas veicula preocupações particulares. Senão vejamos.

A **ADI nº 7.263 (Podemos)** foca na divergência interpretativa da 3ª fase de distribuição de vagas (art. 109, III, do CE - as chamadas “sobras das sobras”, como explicitado no Capítulo anterior). Por meio da referida ADI, argumenta que a Resolução do TSE teria inovado ao prever que a exigência de 80% do QE para partidos se manteria também na apuração das maiores médias para a 3ª fase - e defendem que qualquer interpretação da legislação nesse sentido seria inconstitucional. Assim, entende que nenhum dos dois requisitos (80% do QE, para partidos, e 20% do QE, para candidatos) deveria se manter para a aferição de maiores médias e as distribuições da 3ª fase.

Para tanto, o Podemos defende que, ao se referir “às duas exigências do inciso I deste caput”, a nova redação do §2º do art. 109 do Código Eleitoral estaria se referindo às exigências de 80% do QE, para partidos, e de 20% do QE, para candidatos. Nesse sentido, a Resolução TSE nº 23.677/2021 teria inovado em relação à legislação (violando o princípio da legalidade - art. 5º, II, da CRFB), uma vez que previu, no *caput* de seu art. 11, que:

Art. 11. As vagas não preenchidas com a aplicação do quociente partidário e a exigência de votação nominal mínima, a que se refere o art. 8º desta Resolução, serão distribuídas pelo cálculo da média, entre todos os partidos políticos e as federações que participam do pleito, desde que tenham obtido 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral (Código Eleitoral, art. 109, caput, III e § 2º, I e Lei nº 9.504, art. 6º-A) (grifou-se)

Portanto, defende seja dada interpretação conforme à Constituição da República ao referido dispositivo, de modo que seja viabilizada a participação de todos os partidos na

distribuição das “sobras das sobras”, em respeito ao pluralismo político, à igualdade de chances e ao voto como valor igual para todos, nos termos dos arts. 1º, V²¹, e 5º da CRFB²². Ainda segundo argumenta o partido, as recentes alterações na forma de distribuição de cadeiras teriam o condão de “evitar distorções no nosso sistema de representação proporcional, prestigiando a votação conquistada pelas forças políticas, impedindo que candidatos se elejam com votação inexpressiva”.

Por fim, aduz que, à luz dos já citados princípios do pluralismo político, igualdade de chances e voto como valor igual para todos somados aos da soberania popular (art. 14 da CRFB²³) e do sistema proporcional (art. 45 da CRFB²⁴), a interpretação proposta pela Resolução do TSE estaria colocando “em cheque a representatividade plural de ideias no Poder Legislativo” e promovendo uma alteração para um “sistema majoritário puro, ceifando as ideias e ideologias minoritárias”. Para demonstrar os impactos dessa interpretação na representatividade da Câmara dos Deputados, cita os dados das eleições de 2022 que apontam, como já adiantado, alterações nas composições de quatro unidades da federação (Amapá, Distrito Federal, Rondônia e Tocantins).

Já a **ADI nº 7.228 (da Rede Sustentabilidade)** tem um escopo um pouco mais amplo. Faz um exercício hipotético para imaginar um cenário em que nenhum partido tenha obtido 80% do QE, o que ensejaria a aplicação direta da cláusula majoritária do art. 111 do Código Eleitoral, em clara afronta ao princípio proporcional e fazendo ressurgir o chamado “distritão”- sistema que apenas poderia ser implementado via emenda à Constituição e que fora, inclusive, rejeitado pela Câmara dos Deputados em agosto de 2021. Mas não é só. Seguindo na linha hipotética desenvolvida, apresenta, ainda, outro possível cenário: em que apenas um partido tenha atingido 100% do QE e nenhum outro sequer tenha chegado aos 80% do QE; nesse caso, apenas esse partido disputaria as sobras?

Diante disso, defende, de um lado, a flexibilização da regra dos 80% do QE para a 3ª fase e, de outro, a inconstitucionalidade do art. 111 para que se aplique a regra das maiores médias como regra residual (nos moldes indicados, ou seja, flexibilizando-se os 80% do QE)

²¹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) V - o pluralismo político.”

²² “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”

²³ “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: (...)”

²⁴ “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.”

ou, caso assim não se entenda, que o art. 111 só seja aplicado após a aplicação das maiores médias com a flexibilização dos 80%.

Por fim, a **ADI nº 7.325 (Progressistas)** defende a inconstitucionalidade da parte final do §2º do art. 109 do Código Eleitoral ao prever cláusula de barreira individual maior do que a da etapa anterior (20% do QE em relação aos 10% do QE). Como bem delineado pelo partido, “*exige-se performance eleitoral diferenciada por parte dos candidatos a depender do tipo de vaga a ser preenchida*”, sem que haja “*qualquer fator de discrimen legítimo a justificar essa diferença arbitrariamente criada pelo legislador (exigência de 10% para preenchimento de vaga por quociente partidário e de 20% (...) pelas maiores médias)*”. Tal distinção criada pela lei violaria, portanto, os princípios da isonomia, proporcionalidade, proporcionalidade em sentido estrito e do pluralismo político.

Outra preocupação veiculada pelo Progressistas diz respeito à imprecisão gramatical da Resolução TSE nº 23.677/2021 ao fazer referência à cláusula de barreira individual de 20% do QE em seu art. 11, §2º: “[a]o partido político ou federação que apresentar a maior média cabe uma das vagas a preencher, desde que tenha candidata ou candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima de **20% do quociente eleitoral**” (grifou-se). Segundo argumenta, a nova legislação “*refere-se a um novo parâmetro, obtido à razão de 80% do quociente eleitoral*” ao dispor “desse quociente” na parte final do §2º do art. 109 do Código Eleitoral, *in verbis*: “*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***” (grifou-se).

Portanto, entende que a cláusula de barreira individual de 20% deveria ser calculada com base no novo quociente eleitoral fixado a partir da 2ª fase da distribuição (qual seja, de 80% do QE), e não sobre a integralidade do quociente eleitoral. Trata-se de diferença sutil, porém relevante, uma vez que seriam 20% de 80% do QE ao invés de 20% (de 100%) do QE. Ainda, e em linha com a fundamentação exposta nas iniciais das duas outras ADIs, o partido defende essa interpretação com base no respeito ao sistema representativo e na máxima garantia ao direito do sufrágio (maior aproveitamento dos votos).

De sua vez, a Advocacia da Câmara dos Deputados esclareceu, em manifestação acostada aos autos eletrônicos da ADI nº 7.228 no Evento 39 (ID 92.922/2022), mas que também se aplica às demais, o seguinte:

19. O pluralismo político, contudo, não rejeita a inserção pelo legislador de regras que visam disciplinar o desempenho dos partidos. A **pluralidade não deve desvanecer-se em fragmentação**, tendo por consequência participações tão ínfimas

que impeçam a propagação daquilo que se está defendendo, ou seja, **não pode uma multiplicidade de partidos ter tão pouca representatividade de forma a não trazerem à arena política as vozes daqueles que buscam representar.**

20. Com base nessas premissas, cabe assinalar que **a legislação impugnada se insere em um contexto maior que tem norteado as reformas político-eleitorais aprovadas pelo Congresso Nacional a fim de reduzir, de forma gradual, a fragmentação partidária.** (Grifou-se)

Mencionou, também, precedentes do STF que corroboram o ponto ao entenderem pela constitucionalidade da exigência de votação nominal mínima de 10% do QE²⁵. No mesmo sentido, manifestou-se a Advocacia-Geral da União (Evento 49 dos autos eletrônicos da ADI nº 7.228 - ID 95.803/2022): *“as disposições atacadas não mitigam a democracia representativa e tampouco desnaturam o sistema proporcional (...), valorizam a escolha nominal dos brasileiros eleitores e mantem hígida a participação popular”*.

Já a Procuradoria-Geral da República entendeu²⁶ que *“inexiste violação dos princípios da legalidade e da separação dos poderes”* por parte da Resolução do TSE, mas que *“[a] lei, porém, desrespeitou o pluralismo político e o sistema eleitoral proporcional (arts. 1º, V, e 45 da Constituição Federal)”*. Nesse sentido, consignou que:

A interpretação conferida pelo Tribunal Superior Eleitoral ao inciso III e ao § 2º do art. 109 do Código Eleitoral, na Resolução 23.6.77/2021, **embora ajustada à preocupação com a excessiva fragmentação partidária e às medidas legislativas vocacionadas a refreá-la, não pode ser levada a efeito de interditar aos grupos minoritários da sociedade a ocupação de pequeno espaço de acesso na distribuição de cadeiras remanescentes das casas legislativas.**

Portanto, a exigência de que partidos políticos e federações partidárias alcancem 80% do quociente eleitoral e candidato com votação nominal de 20% desse quociente, para participarem da distribuição de cadeiras remanescentes, não há de ser aplicada na terceira etapa de distribuição de cadeiras da casa legislativa (“sobra das sobras”), sob pena de interditar o acesso, em espaço já significativamente reduzido, das pequenas legendas no sistema proporcional, em afronta ao pluripartidarismo e ao princípio da igualdade de chances.

Quanto ao art. 111 do Código Eleitoral, também merece guarida a irsignação do requerente. Se nenhum partido político ou federação partidária alcançar o

²⁵ “1. A cláusula de desempenho individual de 10% do quociente eleitoral para a eleição não viola o princípio democrático ou o sistema proporcional, consistindo, antes, em valorização da representatividade e do voto nominal, em consonância com o sistema de listas abertas e com o comportamento cultural do eleitor brasileiro. 2. O sistema proporcional impõe regras que devem observar as particularidades da realidade eleitoral do País, considerando aspectos culturais e fáticos, pois na experiência comparada não se percebem modelos perfeitos e pré-determinados. 3. O sistema eleitoral proporcional para a eleição de Deputados Federais, prescrito na Constituição federal, submete suas minúcias ao legislador ordinário para a conformação da matéria.” (STF, ADI nº 5.920, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. em 04/03/2020 e p. em 06/07/2020). No mesmo sentido: “No que tange especificamente à alteração promovida pela Lei nº 13.165/2015 no art. 109, inciso I, parte final (e bem assim no art. 108, *caput* – não impugnado nesta ADI), a qual condiciona a distribuição das sobras eleitorais ao fato de o partido possuir candidato que tenha obtido votação nominal mínima, tenho que não merece guarida a proteção buscada nesta ação direta de inconstitucionalidade.” (STF, ADI nº 5.420, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 04/03/2020 e p. em 09/09/2020).

²⁶ Vide manifestação acostada aos autos eletrônicos da ADI nº 7.228 (Evento 62 - ID 7.957/2023).

quociente eleitoral, todas as cadeiras a vagas não de ser consideradas sobras e distribuídas de acordo com as regras do art. 109 do Código Eleitoral.

Nesse cenário, eleger simplesmente os mais votados significa substituir o sistema de eleição proporcional pelo majoritário, o que refoge do espaço de conformação do legislador que, como dito, não pode desnaturar, desfigurar ou desvirtuar os vetores básicos do sistema de eleição proporcional, sob pena de violação ao art. 45 da Constituição Federal. E não se argumente que o art. 111 do Código Eleitoral constitui norma excepcional. É que o próprio Código Eleitoral, no art. 109, traz alternativa que atende melhor à proporcionalidade do sistema de eleição de deputados federais, deputados estaduais e vereadores. (Grifou-se)

Diante de todo o exposto, rememoram-se os cenários colocados ao STF: **(i)** flexibilização dos 80% do QE para a distribuição das “sobras das sobras” (3ª fase); **(ii)** inconstitucionalidade da cláusula majoritária (fase única de exceção) ou aplicação extremamente residual (apenas após realização de todas as distribuições, sem restrição dos 80% do QE); **(iii)** inconstitucionalidade da diferenciação da cláusula individual da 1ª fase para a 2ª fase (10% e 20% do QE); e **(iv)** interpretação conforme a Constituição do art. 109, §2º, do Código Eleitoral (e, conseqüentemente, do art. 11, §2º, da Resolução TSE nº 23.677/2021) para esclarecer a incidência da exigência de votação nominal mínima de 20% para candidatos a partir da 2ª fase (20% do QE ou 20% de 80% do QE).

Até o momento, considerando apenas o já mencionado voto prolatado pelo Ministro Relator, desenha-se um contexto que combina os cenários **(i)** e **(ii)** acima - aplicável apenas a partir do pleito de 2024 (efeitos *ex nunc*). Mas o que isso significa, em termos práticos? É o que se passa a analisar agora, a partir dos dados disponibilizados pelo TSE com relação às eleições de 2022 para a Câmara dos Deputados.

4 ANÁLISE DOS IMPACTOS CONCRETOS DE UM JULGAMENTO PELO STF: COMO OS RESULTADOS ELEITORAIS SERÃO ALTERADOS A DEPENDER DA INTERPRETAÇÃO ADOTADA PELO SUPREMO E O QUE DEVE SER LEVADO EM CONSIDERAÇÃO ANTES DA FINALIZAÇÃO DO JULGAMENTO DAS ADIS N°S 7.263, 7.228 E 7.325?

Consultando o repositório de dados eleitorais do TSE com relação às eleições de 2022 para a Câmara dos Deputados²⁷ e segmentando as informações referentes à obtenção de cadeiras por cada etapa de sua distribuição (nos termos dos arts. 108 a 111 do Código Eleitoral)²⁸, é possível observar que apenas 65% dos lugares foram preenchidos após a 1ª fase

²⁷ Disponível em:

<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/quociente-eleitoral-partid%C3%A1rio?session=109778613498143>. Acesso em: 20/07/2023.

²⁸ As planilhas geradas a partir dos dados disponibilizados pelo TSE estão disponíveis em: https://github.com/Rodrigo-Roll/Artigo_pos_eleitoral_Rodrigo_Roll. Acesso em: 31/07/2023.

(cf. tabela abaixo). É dizer, as “sobras” eleitorais representaram, no âmbito das eleições de 2022 para o cargo de deputado federal, 35% do total de cadeiras. E, em linha com o que foi narrado pelos partidos nas ADIs analisadas, foram justamente os lugares das menores unidades da federação os que mais “sobraram”, confira-se:

Cadeiras por QP por UF			
UF	Cadeiras	Total	Porcentagem
AC	3	8	38%
AL	4	9	44%
AM	4	8	50%
AP	1	8	13%
BA	30	39	77%
CE	16	22	73%
DF	3	8	38%
ES	3	10	30%
GO	7	17	41%
MA	12	18	67%
MG	42	53	79%
MS	3	8	38%
MT	3	8	38%
PA	10	17	59%
PB	8	12	67%
PE	18	25	72%
PI	7	10	70%
PR	20	30	67%
RJ	36	46	78%
RN	3	8	38%
RO	2	8	25%
RR	3	8	38%
RS	22	31	71%
SC	9	16	56%
SE	4	8	50%
SP	60	70	86%
TO	2	8	25%
Total	335	513	65%

Tabela elaborada pelo autor.

Delimitado o espaço amostral impactado pelas alterações legislativa e regulamentar estudadas, fez-se um recorte para analisar as unidades da federação expressamente mencionadas nas ADIs examinadas: Amapá (AP), Distrito Federal (DF), Rondônia (RO) e Tocantins (TO). Como se vê da tabela acima, essas UFs apenas preencheram, respectivamente, 1, 3, 2 e 2 cadeiras na 1ª fase de distribuição (quociente partidário), de modo que restaram 7, 5, 6 e 6 a serem preenchidas nas fases subsequentes (“sobras”). Examinemos, para a distribuição das “sobras” de cada uma dessas UFs, o que significa a procedência parcial das ADIs n°s 7.263, 7.228 e 7.325, nos termos do voto do Ministro Relator.

Com relação ao **Amapá (AP)**, cujo quociente eleitoral correspondeu a 52.877 votos, apenas participaram da 2ª fase da distribuição de cadeiras o PDT, o PL e MDB - siglas que cumpriram os requisitos de 80% do QE e cujos candidatos alcançaram 20% do QE. Ao final desta fase, foram preenchidas mais 3 cadeiras, sendo uma para cada partido, representados, respectivamente, pelos candidatos Dorinaldo Malafaia, Vinícius Gurgel e Acácio Favacho. Restaram, portanto, mais 4 cadeiras a serem preenchidas na 3ª fase da distribuição.

Seguindo-se a redação ainda vigente do Código Eleitoral (apenas exigência de 80% do QE para distribuição das “sobras das sobras”), ocuparam os lugares faltantes: Professora Goreth (8.409 votos; PDT), Sonize Barbosa (9.200 votos; PL), Sílvia Waiãpi (5.435 votos; PL) e Dr. Pupio (5.787 votos; MDB). Por sua vez, considerando o entendimento adotado pelo Ministro Lewandowski (distribuição das “sobras das sobras” entre todos os partidos), teriam perdido suas cadeiras as candidatas Professora Goreth e Sílvia Waiãpi em detrimento dos candidatos André Abdon (11.380 votos; Progressistas) e Aline Gurgel (13.633 votos; Republicanos).

Para ilustrar o que significa essa diferença em termos de votos: o Progressistas e o Republicanos atingiram, nesta UF, respectivamente, 74% e 73% do QE, ou, em números absolutos, 39.068 votos e 38.346 votos, ao passo que 80% do QE correspondeu, nesse caso, a 42.301 votos. Isto é, por uma diferença de 3.215 e 3.955 votos, respectivamente, o Progressistas e o Republicanos não atingiram os 80% do QE necessários à participação na 3ª fase de distribuição de cadeiras. Em contrapartida, foram eleitas Professora Goreth e Sílvia Waiãpi, com 8.409 e 5.435 votos, respectivamente, em detrimento de André Abdon e Aline Gurgel, com 11.380 e 13.633 votos, respectivamente. Ou seja, privilegiando-se a cláusula de barreira imposta aos partidos (80% do QE), por uma diferença total de 7.170 votos, foram eleitos candidatos que, juntos, tiveram 11.169 votos a menos do que os dois que teriam sido eleitos caso ocorresse a distribuição das “sobras das sobras” entre todos os partidos.

Já quanto ao **Distrito Federal (DF)**, cujo quociente eleitoral correspondeu a 200.940 votos, apenas participaram da 2ª fase da distribuição de cadeiras o Republicanos, a federação PT/PV/PC do B, o PL e o MDB - siglas que cumpriram os requisitos de 80% do QE e cujos candidatos alcançaram 20% do QE. Ao final desta fase, foram preenchidas mais 3 cadeiras, sendo uma para o Republicanos, outra para a federação PT/PV/PC do B e outra para o MDB, representados, respectivamente, pelos candidatos Julio Cesar, Professor Reginaldo Veras e Rafael Prudente. Restaram, portanto, mais 2 cadeiras a serem preenchidas na 3ª fase da distribuição.

Seguindo-se a redação ainda vigente do Código Eleitoral (apenas exigência de 80% do QE para distribuição das “sobras das sobras”), ocuparam os lugares faltantes: Gilvan Maximo (20.923 votos; Republicanos) e Fraga (28.825 votos; PL). Por sua vez, considerando o entendimento adotado pelo Ministro Lewandowski (distribuição das “sobras das sobras” entre todos os partidos), teria perdido sua cadeira o candidato Gilvan Maximo em detrimento do candidato Rodrigo Rollemberg (51.926 votos; PSB).

Para ilustrar o que significa essa diferença em termos de votos: o PSB atingiu, nesta UF, 68% do QE, ou, em números absolutos, 136.796 votos, ao passo que 80% do QE correspondeu, nesse caso, a 160.752 votos. Isto é, por uma diferença de 23.956 votos o PSB não atingiu os 80% do QE necessários à participação na 3ª fase de distribuição de cadeiras. Em contrapartida, foi eleito Gilvan Maximo, com 20.923 votos, em detrimento de Rodrigo Rollemberg, com 51.926 votos. Ou seja, privilegiando-se a cláusula de barreira imposta aos partidos (80% do QE), por uma diferença de 23.956 votos, foi eleito um candidato que teve 31.003 votos a menos do que aquele que teria sido eleito caso ocorresse a distribuição das “sobras das sobras” entre todos os partidos.

Com relação a **Rondônia (RO)**, cujo quociente eleitoral correspondeu a 108.643 votos, apenas participaram da 2ª fase da distribuição de cadeiras o União Brasil, o PL e o MDB - siglas que cumpriram os requisitos de 80% do QE e cujos candidatos alcançaram 20% do QE. Ao final desta fase, foram preenchidas mais 5 cadeiras, sendo duas para o União Brasil, uma para o PL e duas para o MDB, representados, respectivamente, pelos candidatos Maurício Carvalho, Cristiane Lopes, Coronel Chrisóstomo, Lucio Mosquini e Thiago Flores. Restou, portanto, mais 1 cadeira a ser preenchida na 3ª fase da distribuição.

Seguindo-se a redação ainda vigente do Código Eleitoral (apenas exigência de 80% do QE para distribuição das “sobras das sobras”), ocupou o lugar faltante Lebrão (12.607 votos; União Brasil). Por sua vez, considerando o entendimento adotado pelo Ministro Lewandowski (distribuição das “sobras das sobras” entre todos os partidos), esse candidato teria perdido sua cadeira para Rafael Fera (24.286 votos; Podemos).

Para ilustrar o que significa essa diferença em termos de votos: o Podemos atingiu, nesta UF, 71% do QE, ou, em números absolutos, 77.507 votos, ao passo que 80% do QE correspondeu, nesse caso, a 86.914 votos. Isto é, por uma diferença de 9.407 votos o Podemos não atingiu os 80% do QE necessários à participação na 3ª fase de distribuição de cadeiras. Em contrapartida, foi eleito Lebrão, com 12.607 votos, em detrimento de Rafael Fera, com 24.286 votos. Ou seja, privilegiando-se a cláusula de barreira imposta aos partidos (80% do QE), por uma diferença de 9.407 votos, foi eleito um candidato que teve 11.679 votos a menos do que aquele que teria sido eleito caso ocorresse a distribuição das “sobras das sobras” entre todos os partidos.

Por último, quanto ao **Tocantins (TO)**, cujo quociente eleitoral correspondeu a 103.767 votos, apenas participaram da 2ª fase da distribuição de cadeiras o Republicanos, o União Brasil, o PL e o Progressistas - siglas que cumpriram os requisitos de 80% do QE e cujos candidatos alcançaram 20% do QE. Ao final desta fase, foram preenchidas mais 5

cadeiras, sendo duas para o Republicanos, duas para o PL e uma para o Progressistas, representados, respectivamente, pelos candidatos Alexandre Guimarães, Ricardo Ayres, Felipe Martins, Eli Borges e Vicentinho Junior. Restou, portanto, mais 1 cadeira a ser preenchida na 3ª fase da distribuição.

Seguindo-se a redação ainda vigente do Código Eleitoral (apenas exigência de 80% do QE para distribuição das “sobras das sobras”), ocupou o lugar faltante Lázaro Botelho (13.668 votos; Progressistas). Por sua vez, considerando o entendimento adotado pelo Ministro Lewandowski (distribuição das “sobras das sobras” entre todos os partidos), esse candidato teria perdido sua cadeira para Tiago Dimas (42.970 votos; Podemos).

Para ilustrar o que significa essa diferença em termos de votos: o Podemos atingiu, nesta UF, 70% do QE, ou, em números absolutos, 72.312 votos, ao passo que 80% do QE correspondeu, nesse caso, a 83.013 votos. Isto é, por uma diferença de 10.701 votos o Podemos não atingiu os 80% do QE necessários à participação na 3ª fase de distribuição de cadeiras. Em contrapartida, foi eleito Lázaro Botelho, com 13.668 votos, em detrimento de Tiago Dimas, com 42.970 votos. Ou seja, privilegiando-se a cláusula de barreira imposta aos partidos (80% do QE), por uma diferença de 10.701 votos, foi eleito um candidato que teve 29.302 votos a menos do que aquele que teria sido eleito caso ocorresse a distribuição das “sobras das sobras” entre todos os partidos.

Ante todo o exposto, é possível observar o impacto concreto dos possíveis cenários para a interpretação das regras de distribuição de cadeiras no âmbito da representação proporcional do sistema eleitoral brasileiro diante do julgamento das ADIs nºs 7.263, 7.228 e 7.325 pelo STF. Como explicitado, isso se observa não apenas de uma perspectiva dos candidatos e partidos eleitos - *i.e.*, na alteração efetiva do preenchimento das cadeiras -, mas também sob a ótica dos próprios eleitores, dado que uma quantidade considerável de votos pode ser desprezada ao final para o cumprimento de exigências estabelecidas pelo legislador. Portanto, deve-se ter em mente os incentivos gerados por cada cenário no sistema eleitoral; nesse contexto que se inserem o “LSq” (ou “índice de Gallagher”) e o “NEP” (ou “número efetivo de partidos”).

O primeiro é uma fórmula desenvolvida pelo cientista político irlandês Michael Gallagher para calcular a proporcionalidade (ou desproporcionalidade) produzida em uma eleição a partir dos dados da votação *vis a vis* a distribuição final dos assentos²⁹. Quanto mais

²⁹ Para mais, cf. GALLAGHER, Michael. Proportionality, disproportionality and electoral systems. *Electoral Studies*, v. 10, n.1, 1991 e GALLAGHER, Michael & MITCHELL, Paul. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

próximo de zero, mais proporcional é o sistema³⁰. Já o segundo foi elaborado pelos cientistas políticos Markku Laakso e Rein Taagepera para dimensionar o número de partidos e o padrão da competição nas eleições, levando em consideração, em seu cálculo, tanto o número de partidos quanto a sua força relativa (em votos ou representação parlamentar)³¹. Quanto maior o NEP, maior a dispersão partidária em uma eleição (ou em uma Casa Legislativa)³².

Tais índices eleitorais podem ser facilmente calculados pois a faculdade *Trinity College Dublin* disponibiliza, em seu *site*³³, um *template* já programado para realizar as contas necessárias de acordo com os dados fornecidos³⁴. Inserindo os dados das eleições de 2022 para a Câmara dos Deputados (considerando os dois cenários explicitados ao longo deste Capítulo) no *template* disponibilizado pela *Trinity College Dublin*³⁵, tem-se que o LSq diminuiu consideravelmente quando não há a exigência dos 80% do QE para a distribuição das cadeiras na 3ª fase. A alteração do índice, por UF, pode ser resumida da seguinte forma:

1. **AP** foi de **30,10** (com exigência de 80% QE) para **19,70** (sem exigência de 80% QE);
2. **DF** foi de **18,10** (com exigência de 80% QE) para **11,96** (sem exigência de 80% QE);
3. **RO** foi de **25,99** (com exigência de 80% QE) para **19,39** (sem exigência de 80% QE); e
4. **TO** foi de **21,08** (com exigência de 80% QE) para **17,73** (sem exigência de 80% QE).

Por sua vez, o NEP³⁶ aumentou ligeiramente quando não há a exigência dos 80% do QE para a distribuição das cadeiras na 3ª fase. A alteração do índice, por UF, pode ser resumida da seguinte forma:

³⁰ Conforme explica NICOLAU, 2012, p. 95: “O índice é calculado da seguinte maneira: para cada partido, tome a diferença entre o percentual de votos e o percentual de cadeiras obtidos; ele esses valores ao quadrado; some o resultado dos quadrados; divida por dois; extraia a raiz quadrada do valor obtido.”

³¹ Para mais, cf. LAAKSO, Markku & TAAGEPERA, Rein. “Effective” number of parties: a measure with application to west Europe. *Comparative Political Studies*, v. 12, n.1, 1979.

³² Novamente utilizando as valiosas explicações de NICOLAU, 2012, p. 92: “O NEP é calculado da seguinte maneira: tome a porcentagem de votos (ou cadeiras) de cada partido e eleve ao quadrado; some os valores de todos os partidos (soma dos quadrados); divida 1 pela soma dos quadrados.”

³³ Disponível em: https://www.tcd.ie/Political_Science/about/people/michael_gallagher/EISystems/index.php. Acesso em: 26/07/2023.

³⁴ Disponível em: https://www.tcd.ie/Political_Science/about/people/michael_gallagher/EISystems/Docts/IndicesCalc.pdf. Acesso em: 26/07/2023.

³⁵ Disponível em: https://github.com/Rodrigo-Roll/Artigo_pos_eleitoral_Rodrigo_Roll. Acesso em: 31/07/2023.

³⁶ Aqui considerado o NEP em termos de representação parlamentar (“ENPP” ou “Eff n° Ps”).

1. **AP** foi de **2,91** (com exigência de 80% QE) para **4,57** (sem exigência de 80% QE);
2. **DF** foi de **3,56** (com exigência de 80% QE) para **4,57** (sem exigência de 80% QE);
3. **RO** foi de **2,67** (com exigência de 80% QE) para **3,56** (sem exigência de 80% QE); e
4. **TO** foi de **3,56** (com exigência de 80% QE) para **4,00** (sem exigência de 80% QE).

Portanto, parece que a exigência da cláusula de barreira partidária de 80% do QE, de um lado, aumentou consideravelmente a desproporcionalidade das eleições para deputado federal nesses estados, mas, de outro, diminuiu ligeiramente o número de partidos efetivos, em termos de cadeiras obtidas (e não votos, já que o “ENEP” ou “*Eff n° Pv*” permaneceu inalterado).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As alterações promovidas pela Lei nº 14.211/2021 (posteriormente regulamentada pela Resolução TSE nº 23.677/2021) no Código Eleitoral geraram impactos relevantes na forma de distribuição de cadeiras no âmbito da representação proporcional do sistema eleitoral brasileiro, os quais foram suscitados por diversos partidos políticos perante o STF, por meio das ADIs nºs 7.263, 7.228 e 7.325. Como explicitado, essas recentes alterações legislativa e regulamentar ensejam dificuldades interpretativas tanto devido à própria redação de seus dispositivos, quanto em virtude da necessidade de conformação dos princípios constitucionais em jogo. Também demonstrou-se que, a depender do cenário adotado pelo STF, o resultado da eleição pode ser consideravelmente alterado, seja pela perspectiva dos candidatos e partidos eleitos, seja pela ótica dos próprios eleitores.

Realmente, cada interpretação (assim como cada modelo de sistema eleitoral, método de distribuição de cadeiras ou até fórmula utilizada para o cálculo da distribuição de cadeiras) gerará determinados incentivos em detrimento de outros. E isso não é, *per se*, inconstitucional; desde que o legislador ordinário não desnature, desfigure ou desvirtue os vetores básicos do sistema de eleição proporcional previstos na Constituição da República (conforme consignado pela PGR no autos das ADIs analisadas). Portanto, a questão que se coloca diante do Plenário do Supremo, considerando os cenários analisados, é se as alterações

legislativa e regulamentar examinadas efetivamente violam o princípio proporcional e, em última instância, a própria soberania popular. A resposta, ao meu ver, é afirmativa.

Embora seja legítima a criação, pelo legislador ordinário, de exigências de votação mínima aplicáveis tanto a partidos quanto a candidatos considerados individualmente (consoante até reconhecido pelo STF no já mencionado julgamento da ADI nº 5.920), essas condicionantes não podem nem subverter a lógica do sistema proporcional, nem muito menos a própria soberania popular. Dito de outra forma, não pode a preocupação do legislador em evitar a dispersão excessiva de partidos políticos acabar gerando outra reconhecida mazela eleitoral: a eleição de candidaturas menos expressivas - o que, em última análise, significa o desprezo de votos (*in casu*, cerca de 32 mil, se somadas todas as distorções geradas em cada UF analisada).

Como demonstrado pelos cálculos realizados, a atual redação dos dispositivos legal e regulamentar analisados enseja um *aumento considerável* da desproporcionalidade das eleições para deputado federal se comparada à sistemática defendida no voto do Ministro Lewandowski no âmbito das ADIs nºs 7.263, 7.228 e 7.325. Perceba-se o tamanho do impacto que uma alteração na distribuição da “sobra da sobra” pode gerar no sistema eleitoral que se propõe a ser proporcional.

Ante todo o exposto, conclui-se que, não apenas não há sistema perfeito, como “*toda experimentação, em se tratando de sistemas eleitorais, é extremamente perigosa*”³⁷, de modo que todo cuidado para a redação de dispositivos relacionados ao tema e aferição dos impactos das alterações propostas é pouco. Afinal, a inobservância dessas cautelas pode importar na mitigação do próprio sistema que se buscou, inicialmente, aprimorar.

³⁷ BASÍLIO, Alexandre. O Paradoxo da Proporcionalidade e o Efeito Tiririca - Versão 2018 (3 de setembro de 2018). Disponível em: <https://profalexandrebasilio.blogspot.com/2018/09/por-alexandre-basilio-analista.html>. Acesso em: 31/07/2023.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASÍLIO, Alexandre. O Paradoxo da Proporcionalidade e o Efeito Tiririca - Versão 2018 (3 de setembro de 2018). Disponível em:

<https://profalexandrebasilio.blogspot.com/2018/09/por-alexandre-basilio-analista.html>.

Acesso em: 31/07/2023.

COMPARATO, Fábio Konder. A necessária reformulação do sistema eleitoral brasileiro. *In*: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia (Org.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

GALLAGHER, Michael. Proportionality, disproportionality and electoral systems. **Electoral Studies**, v. 10, n.1, 1991

GALLAGHER, Michael & MITCHELL, Paul. **The Politics of Electoral Systems**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2021, 17ª ed.

LAAKSO, Markku & TAAGEPERA, Rein. “Effective” number of parties: a measure with application to west Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n.1, 1979.

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