

ISSN 1982 - 2855

Revista Eleitoral

**Tribunal Regional Eleitoral
Rio Grande no Norte**

**Volume 33
Ano 2019**



A DISTRIBUIÇÃO DAS SOBRAS ELEITORAIS NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS: UM EXAME DO JULGAMENTO DA ADI 5947/DF PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Daniel Monteiro da Silva¹

Renan Rodrigues Pessoa²

RESUMO: Esta pesquisa examina o julgamento da ADI 5947/DF pelo STF, que decidiu acerca da regra que possibilitou que todas as legendas participassem da distribuição das sobras eleitorais. O objetivo do presente estudo é analisar de que forma a decisão impactou na discussão sobre a distribuição das sobras eleitorais nas eleições proporcionais e, sobretudo, se esta resguardou a representação das minorias nas Casas Legislativas brasileiras. O método de abordagem escolhido para a conduzir a pesquisa apresentada neste artigo é o hipotético-dedutivo, cujas técnicas escolhidas foram a pesquisa bibliográfica e o uso de decisões judiciais. Verificou-se acertada a decisão, visto que priorizou a representação dos grupos minoritários, prezando pela a igualdade do voto e garantindo a possibilidade das legendas menores participarem de forma igualitária nas eleições frente aos grandes partidos. Conclui que o julgamento da ADI 5947/DF faz parte da judicialização da reforma política, em que o STF atuou em um posicionamento contramajoritário de proteção as minorias frente às maiorias.

PALAVRAS-CHAVE: Quociente partidário; Sobras Eleitorais; Eleições Proporcionais; Legislativo brasileiro.

1 INTRODUÇÃO

A representação proporcional por lista aberta vem sendo utilizada desde 1945 para a eleição de deputados e vereadores em todo o Brasil. Tal sistema pode ser descrito da seguinte maneira: o cidadão-eleitor define quais candidatos serão eleitos, seja a partir do voto nominal, ou seja, o voto no deputado ou no vereador, seja pelo voto de legenda, isto é, o voto no partido.

De modo a possibilitar a distribuição das cadeiras do Parlamento entre os partidos, o Brasil adota a combinação do uso do quociente eleitoral com o de um sistema de divisores para distribuir as sobras das vagas restantes. Inicialmente, calcula-se o quociente eleitoral, que é a divisão dos votos totais pelo número de cadeiras. Após isso, exclui-se as legendas que não atingiram o quociente eleitoral. Depois, distribui-se o total de votos de

1. Graduando de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Membro do Grupo de Pesquisa em Direito Eleitoral (GPDE).

2. Professor em Direito Eleitoral da UFRN. Doutorando UFPR. Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Especialista em Direito Processual Civil (UnP). Coordenador do Grupo de Pesquisa em Direito Eleitoral da UFRN (GPDE). Membro fundador do Instituto Potiguar de Direito Eleitoral – IPDE. Procurador Municipal. Advogado Eleitoralista. Professor Sócio do Instituto Novo Eleitoral.

cada partido com o quociente eleitoral, efetuando-se a divisão das cadeiras. Por último, as cadeiras sobrantes são incluídas pelo sistema de divisores.

No Brasil, as modificações nos dispositivos que regulam o cálculo da distribuição das cadeiras não é nova. Inicialmente, a Lei 1164/1950 determinou que em seu art. 59³, os lugares não preenchidos pelos quocientes partidários serão distribuídos pelas maiores médias apresentadas pelas legendas. Já a segunda alteração veio com a Lei n° 9504/1997, reconhecida como a Lei das Eleições, que revogou o fato de que os votos em branco são contados como válidos para a determinação do quociente eleitoral

Tal sistemática foi alvo nos últimos anos de duas reformas eleitorais bastante importantes na alteração das regras para a distribuição das cadeiras no Legislativo brasileiro: a Lei n° 13.165/2015 e a Lei n° 13.488/2017. De forma a evitar que candidatos com votação muito baixa sejam eleitos, a primeira regra alterou o art. 108 da Lei das Eleições, ao instituir que o candidato deveria alcançar um patamar mínimo de 10% do quociente eleitoral para ser eleito para as Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas ou a Câmara dos Deputados.

O segundo diploma legal foi além: instituiu que todas as legendas poderiam participar da distribuição de cadeiras, mesmo que não tivessem alcançado o quociente partidário⁴. A nova regra, que passou despercebida por alguns estudiosos, foi objeto de grande polêmica tanto no Congresso Nacional, como no Supremo Tribunal Federal.

O dispositivo foi defendido como uma forma de compensar os pequenos partidos, devido ao fato de que a EC 97/2017 instituiu a partir de 2020 o fim das coligações nas eleições proporcionais. Entretanto, o partido Democratas (DEM) ingressou na Egrégia Corte com a ADI n° 5947/DF alegando que o novo dispositivo viola a lógica da representação do sistema proporcional.

Sendo assim, a participação das legendas que não alcançaram o quociente eleitoral na

3. Art. 59. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante a observância das seguintes regras: 1. Dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtidos, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher.

2. Repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos outros lugares.

4. De acordo com o autor Edson Resende de Castro, ao explicar a nova regra, observa-se o seguinte: “A reforma eleitoral de 2017 (Lei n. 13.488/2017) fez outra modificação no art. 109, do Código Eleitoral, desta vez para determinar que os partidos que não atingiram o quociente eleitoral na primeira rodada de distribuição das cadeiras participem da disputa pelas vagas remanescentes, ou seja, do cálculo das sobras. Isto se dá porque as frações são sempre arredondadas para baixo e muitos partidos sequer alcançam o quociente eleitoral. Então, no exemplo de uma eleição com 100.000 votos e dez cadeiras a preencher (em que, portanto, o quociente eleitoral é 10.000), aquele partido que conquistou apenas 9.000 votos, e que por isso não obteve nenhuma cadeira na primeira rodada, agora tem uma nova chance de fazer-se presente no parlamento, já que ele participa da distribuição das sobras. Quando os votos obtidos por cada partido forem divididos pelo número de cadeiras conquistadas, mais um, aquele que nada conquistou terá como divisor o número 1, do que resulta elevada chance de ser contemplado. Ainda no exemplo dado, um partido obteve 32.000 votos e outro 9.000 votos. Na primeira rodada, um conquistou 3 cadeiras (32.000 divididos por 10.000 = 3,2) e o outro nenhuma. Quando forem distribuídas as sobras, um terá os 32.000 votos divididos por 4 (3 cadeiras + 1), alcançando o resultado 8.000. E o outro terá os 9.000 votos divididos por 1 (0 cadeira + 1), alcançando o resultado 9.000, conquistando a cadeira em disputa, já que terá a maior média. Percebe-se facilmente que a alteração no art. 109, § 2º, do Código Eleitoral, é positiva no sentido de uma maior participação das minorias nas casas legislativas, que é o objetivo do sistema proporcional”.

distribuição das cadeiras coloca em choque duas visões distintas sobre a reforma política brasileira: se por um lado, é colocado no debate a exigência de se reduzir a alta fragmentação partidária nas Casas Legislativas, por outro, existe a necessidade de se proteger as minorias e grupos politicamente excluídos da representação política.

Nesse sentido, o objeto do presente artigo é analisar de que forma o julgamento da ADI nº 5947/DF impactou na discussão sobre a distribuição das sobras eleitorais nas eleições proporcionais e, sobretudo, de que forma a decisão impactou na representação das minorias no Congresso Nacional.

Apresenta-se dessa forma duas hipóteses a serem analisadas pelo presente estudo: H1) A decisão da ADI analisada foi acertada, ao realçar a igualdade de chances no processo eleitoral e H2) A decisão da ADI 5947/DF resguardou a representação das minorias nas Casas Legislativas brasileiras e chama atenção sobre o papel contramajoritário do STF no resguardo do direito de representação das minorias.

Para analisar a problemática, o método de abordagem escolhido para conduzir a pesquisa apresentada neste artigo é o dedutivo, cujas técnicas escolhidas com o intuito de viabilizar o método foi a pesquisa bibliográfica e o uso de decisões judiciais. Assim, foram utilizados os seguintes instrumentos de consulta: a doutrina eleitoralista pátria; o uso das propostas de reforma política no Congresso Nacional; a Constituição e a legislação eleitoral vigente; o uso da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal referente à questão das sobras eleitorais.

Destaque-se que este trabalho quer aclarar entendimentos sobre quais consequências esta medida trouxe para o sistema eleitoral e partidário brasileiro, principalmente, das suas perspectivas para os pleitos futuros. Será avaliado também se a participação de todas as legendas na distribuição das cadeiras no Legislativo efetivará o principal escopo do sistema proporcional de lista aberta: a correspondência entre a soberania popular e a boa representação política no Parlamento.

2 O PREENCHIMENTO DAS SOBRAS ELEITORAIS NO STF: UM EXAME DAS DECISÕES ANTERIORES

O tema do preenchimento das sobras de vagas não é novidade dentre as questões controvertidas a serem discutidas pelo Supremo Tribunal Federal. Cabe ressaltar que o Partido da República protocolou em 2009, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 161, questionando o § 2º do art. 109 do Código Eleitoral, ao alegar que o descarte resultante das frações obtidas pelo quociente partidário, ofenderia o art. 45 da Constituição Federal, descumprindo o preceito fundamental da "igualdade de chances" e desnaturando o sistema proporcional (BRASIL, 2009, p. 01).

Saliente-se que em decisão prolatada em 4 de junho de 2018 pelo relator Min. Celso de Mello, assentou-se a perda de objeto da arguição, visto que a Lei nº 13.488/2017 consagrou a participação de todas as legendas na distribuição das cadeiras no Parlamento (BRASIL, 2018, p. 18).

Em 2015, a Procuradoria Geral da República propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 5420, ao pedir a suspensão do art. 109, I da Código Eleitoral que

dispôs a divisão do número de votos válidos atribuídos pelo “número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107”.

Assim, a Lei nº 13.165/2015 passou a adotar uma média fixa, em que na distribuição das cadeiras, o Partido ou a Coligação que obtivesse a maior média na primeira fase da distribuição das cadeiras do Parlamento, teria direito a participação das sobras nas demais fases, elegendo mais cadeiras. De acordo com a PGR, este dispositivo ofendia o regime representativo e o sistema de representação proporcional (BRASIL, 2015, p. 01).

Conforme afirma Edson Resende de Castro (2018, p. 06), o dispositivo objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade padecia de vícios de interpretação, dando força e representação excepcional às maiorias, em contraponto aos segmentos minoritários que o sistema proporcional visa proteger:

Ademais, tivesse o legislador ordinário introduzido na fórmula de distribuição das sobras (novo art. 109) um divisor fixo, destinando para o Partido/Coligação de maior média todas as vagas remanescentes, a disposição seria flagrantemente inconstitucional, por mais uma vez violar a proporcional distribuição das cadeiras do parlamento, vinculada necessariamente à adesão popular, manifestada pelo voto nas urnas, às diversas correntes ideológicas em disputa. E, bom observar, a destinação das vagas remanescentes a um único Partido/Coligação, em rodada única, beneficiaria – dentre aqueles com sobras numericamente próximas – os de votação mais expressiva e que, por isso mesmo, já terão conquistado número maior de mandatos no cálculo do quociente partidário. Equivale dizer, a fórmula de divisor fixo, se admitida, conferiria força e representação excepcional às maiorias, em detrimento das minorias que o sistema proporcional constitucional visa proteger.

O Ministro Relator do caso, Dias Toffoli suspendeu a eficácia da referida expressão afirmando que a mesma viola o sistema proporcional previsto no artigo 45 da Lei Maior, sendo, por isso, inconstitucional. Dentre as motivações da decisão, buscou comparar a regra antiga e a nova, representada pela Lei nº 13.165/2015.

A regra antiga ao adotar o critério da maior média, tinha como denominador, o número de lugares obtido pelo partido ou coligação mais um. Isso possibilitava que, na primeira distribuição das cadeiras, a legenda ou aliança de partidos que obtivesse a maior média, obtivesse menos chances de receber a segunda cadeira e aumentando as chances de outro partido/coligação recebesse as demais (GOMES, 2018, p. 187)

A Lei nº 13.165, ao contrário, quando estabeleceu a chamada média fixa concentrava a uma única sigla ou coligação a distribuição das sobras eleitorais. Pelo regramento, a legenda ou a aliança de partidos pelo fato de ter alcançado a maior média na primeira fase da distribuição das cadeiras do sistema proporcional e por ter alcançado a exigência da votação nominal mínima dos 10% exigidas pelo citado dispositivo, levava vantagem nesta fase da disputa pelas vagas do Parlamento (GOMES, 2018, p. 188).

Assim, a regra prevista pelo inciso I do art. 109 do Código Eleitoral seria inconstitucional, pois desconsidera que a distribuição das cadeiras no Parlamento deve ser pautada pela proporcionalidade e o respeito às minorias. Eis a conclusão da seguinte decisão:

[...] concedo parcialmente a medida cautelar pleiteada, ad referendum do Plenário, para suspender, com efeito ex nunc, a eficácia da expressão ‘número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107’, constante do inc. I do art. 109 do Código Eleitoral (com redação dada pela Lei nº 13.165/2015), mantido – nesta parte – o critério de cálculo vigente antes da edição da Lei nº 13.165/2015 (BRASIL, 2015, p. 24).

Cabe ressaltar que a discussão acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade não escapou de comentários de alguns nomes da doutrina eleitoralista. Por exemplo, José Jairo Gomes (2018, p. 187), compreendeu a decisão monocrática como uma declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, visto que valia o texto antes da edição da Lei nº 13.165/2015:

Tem-se, pois, que a decisão monocrática enfocada expressamente restaura ou revigora a norma revogada pela Lei nº 13.165/2015. Para não se dizer que invade a competência do Congresso Nacional, deve-se compreendê-la como sendo declaratória da inconstitucionalidade sem redução de texto, ficando, portanto, autorizada apenas a interpretação anteriormente vigente. O revogado artigo 109, I, adotava um critério móvel para realizar a distribuição aos partidos de vagas remanescentes. Por esse critério, devia-se dividir “o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido, mais um” – o lugar a preencher caberá ao partido que apresentar a maior média. Assim, para a distribuição de vagas remanescentes devia-se computar a vaga já obtida pelo partido no cálculo anterior.

Por outro prisma, Edson Resende de Castro (2018, p. 07) destacou que o ministro Toffoli procurou fazer uma interpretação conforme a Constituição, ao privilegiar a proporcionalidade da representação popular:

Não há, por conseguinte, outra forma de ver e interpretar o novel dispositivo senão sob a lente da interpretação conforme a Constituição, para manter-se a mesma sistemática de distribuição das sobras, desde sempre consagradas pelo Código Eleitoral, esta sim em sintonia com o ideário de proporcionalidade da representação popular, plural por natureza.

Quanto ao andamento da ADI nº 5420, em 04 de março do presente ano, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou por maioria dos votos a inconstitucionalidade do art. 109, I do Código Eleitoral, instituído pela minirreforma eleitoral de 2015, confirmando a decisão liminar do ministro Toffoli, em que suspendia a aplicação da citada

regra nas eleições municipais de 2016 e no pleito geral de 2018. Ressalve-se que o ministro Marco Aurélio Mello se manifestou contrário à declaração de inconstitucionalidade, alegando que a ação era improcedente⁵ (BRASIL, 2020, p. 01).

Portanto, pela análise das decisões apresentadas, o Supremo Tribunal Federal procurou preservar elementos fundamentais da democracia representativa, a exemplo do ideário da proporcionalidade da representação popular e do pluralismo político-ideológico presente na sociedade, que é materializado, a partir do voto dado na urna pelo eleitor.

3 A ADI 5947/DF E A DISCUSSÃO ACERCA DAS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DAS CADEIRAS NO LEGISLATIVO APÓS A APLICAÇÃO DOS QUOCIENTES ELEITORAIS

Como foi visto anteriormente, a mudança da regra pela Lei nº 13.488/2017, que permitiu com que todos os partidos que não alcançaram o quociente partidário participassem da distribuição das cadeiras no Legislativo não saiu imune as críticas. A possibilidade do aumento da fragmentação partidária no Congresso Nacional e a subversão do sistema proporcional, motivou que essa controvérsia fosse levada ao Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, em junho de 2018, o partido Democratas (DEM) ajuizou na Egrégia Corte, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 5947 para questionar a compatibilidade do art. 3º da Lei 13.488/2017 com a Constituição Federal. Ao fazer a análise de sua petição inicial, observa-se que a legenda explicou que ao afastar a exigência de que os partidos e coligações obtenham quociente eleitoral para participarem da distribuição dos lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários, a norma afronta a lógica do sistema proporcional concebido pela Constituição de 1988 e as regras estabelecidas pela EC nº 97/2017 (BRASIL, 2018, p. 03).

Da mesma forma, o partido alegou que a nova regra distorceria o sistema eleitoral proporcional ao facilitar o acesso de agremiações sem um mínimo razoável de representatividade democrática, privilegiando legendas com menor força política, provocando a pulverização partidária, com considerável perda de densidade das representações dos maiores partidos. Assim, o DEM pediu a declaração de inconstitucionalidade do art. 3º da Lei nº 13.488/2017 que deu nova redação ao § 2º do art. 109 do Código Eleitoral (BRASIL, 2018, p. 04).

Em contraponto ao que foi argumentado pelo DEM, a Presidência da República e a Câmara dos Deputados pediram a improcedência da ADIN, alegando que o dispositivo se encontra hígido e regular, observada as exigências regimentais e uma eventual decla-

5. Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar inconstitucional a expressão "número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107", constante do inc. I do art. 109 do Código Eleitoral (com redação dada pela Lei nº 13.165/2015), mantido, nesta parte, o critério de cálculo vigente antes da edição da Lei nº 13.165/2015, nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli (Presidente), vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava improcedente a ação. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 04.03.2020 (Sessão Ordinária). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5420. Relator: Min. Dias Toffoli. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 03 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

ração de inconstitucionalidade afrontaria os princípios da anualidade e da anterioridade eleitoral. Na mesma toada, a Advocacia Geral da União se manifestou pela improcedência do pedido do requerente, visto que a norma impugnada:

(...) foi editada validamente no âmbito de conformação do legislador não ofendendo o sistema proporcional delineado pela Constituição da República. Na verdade, a disposição hostilizada alinha-se aos princípios do pluralismo político, da igualdade do valor do voto e do pluripartidarismo, porquanto proporciona o acesso aos cargos remanescentes por partidos bem avaliados nas eleições, ainda que não tenham atingido o quociente eleitoral. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pelo requerente. (BRASIL, 2018, p. 05).

Da mesma forma, a Procuradoria Geral da República se posicionou pela improcedência do pedido, face aos postulados do pluripartidarismo, do igual valor do voto e da igualdade de chances, como se pode observar pela ementa abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 109-§2.º DO CÓDIGO ELEITORAL COM A REDAÇÃO DA LEI 13.488/2017 (MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2017). DISPENSA DO QUOCIENTE ELEITORAL NA DISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS RESULTANTES DAS SOBRAS ELEITORAIS. MEDIDA QUE CONFERE MAIOR GRAU DE REPRESENTATIVIDADE ÀS MINORIAS E ATENDE AOS POSTULADOS DO PLURIPARTIDARISMO, DO IGUAL VALOR DO VOTO E DA IGUALDADE DE CHANCES. MODIFICAÇÃO QUE NÃO DESNATURA O SISTEMA REPRESENTATIVO PROPORCIONAL. NÃO EXTRAPOLAÇÃO DO CAMPO DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR ORDINÁRIO (BRASIL, 2018, p. 05).

Como se pode ver pelo posicionamento dos órgãos ora citados, constata-se a defesa de que o dispositivo é uma medida compensatória aos pequenos partidos, valoriza a igualdade do voto e de chances em uma disputa eleitoral para o Parlamento. Ressalte-se ainda a defesa da representatividade das minorias, em contraponto ao que foi dito pela petição inicial do DEM, de que a citada medida conferiria perda de representação dos grandes partidos no Legislativo brasileiro.

Passando ao voto do Ministro Relator Marco Aurélio Mello observa-se que este pugnou pela improcedência da ação do Democratas, fazendo uma defesa enfática da representação das minorias na arena política e legislativa:

Ao flexibilizar a exigência de votação mínima para que os partidos possam concorrer à obtenção de assentos no Legislativo a partir das “sobras eleitorais”, cuidou o Congresso Nacional de optar por uma entre as várias fórmulas possíveis para disciplinar a distribuição das cadeiras não preenchidas após a aplicação dos divisores previstos na legislação de regência,

sem discrepar do cerne do sistema de representação proporcional – especialmente porque pretendeu-se reforçar o principal traço distintivo desta fórmula eleitoral: a efetiva participação das minorias na arena político-institucional (BRASIL, 2018, p.13-14).

O Relator ainda citou a Justificativa da Emenda ao Plenário nº 01 da deputada Alice Portugal (PC do B-BA), mostrando que a medida na prática busca permitir com que legendas de menor porte, em regra vinculadas a grupos socialmente minoritários e as quais tenham obtido votações expressivas em função da atuação de um determinado candidato, tenham condições mínimas de disputar uma vaga no Legislativo, mesmo sem ter alcançado o quociente eleitoral (BRASIL, 2018, p. 14).

Ao rebater o argumento de que o dispositivo instituído pela Lei nº 13.488/2017 acabaria por anular os efeitos da Emenda Constitucional nº 97/2017, o Ministro Relator salientou a necessidade do equilíbrio de uma reforma do sistema partidário brasileiro: se a flexibilização dos critérios referente às sobras eleitorais não foi uma opção coerente do legislador em atenuar o grave problema da fragmentação partidária no Congresso Nacional, uma eventual discordância a este mecanismo não deve ser objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (BRASIL, 2018, p. 18).

Sendo assim, casos como estes não devem ser objeto de controle de constitucionalidade, mas sim, objeto de debate na arena político institucional. Dessa forma, decidiu o Relator:

(...) Ausente a plausibilidade jurídica da pretensão – não vislumbrada ofensa direta ao complexo normativo previsto nos artigos 17, 27, § 1º, 32, § 3º, e 45 da Constituição Federal –, o implemento da medida acauteladora no sentido de suspender a eficácia do preceito questionado implica indevida ingerência em legítima opção político-normativa do Parlamento – a menos que atue o Supremo como legislador positivo, contrariando, e não protegendo, a Constituição Federal. 3. Indefiro a liminar. 4. Submeto este ato ao referendo do Plenário, declarando-me habilitado a relatar e votar quando da abertura do primeiro Semestre Judiciário de 2019. 5. Publiquem (BRASIL, 2018, p. 20).

Ao passar para o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no dia 04 de março do presente ano, na sessão extraordinária da manhã desta quarta-feira (4), julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5947, como se pode ver no Acórdão da Decisão⁶.

Da análise do julgamento, foi possível detectar o conflito entre dois posicionamentos que se chocam no debate sobre a reforma do sistema eleitoral e partidário no Brasil: de

6. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta, para declarar a constitucionalidade do art. 3º da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017, ficando prejudicado o exame dos embargos declaratórios interpostos, nos termos do voto do Relator. Falaram: pelo amicus curiae Partido Republicano Brasileiro – PRB, o Dr. Israel Nonato da Silva Júnior; pelo amicus curiae Partido Novo, a Dra. Marilda Silveira; e, pelo amicus curiae Solidariedade, o Dr. Sidney Neves. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 04.03.2020.

um lado, a necessidade de se reduzir o considerado alto número de legendas no Brasil e de outro, a garantia da representatividade das minorias no Parlamento brasileiro. O art. 3º da Lei nº 13.488/2017 veio no escopo de compensar os pequenos partidos dada as alterações prejudiciais que o fim das coligações proporcionais em 2020 e a instituição de uma cláusula de desempenho viriam a trazer ao funcionamento destas agremiações.

O julgamento da ADI nº 5947/DF se enquadra completamente na efetividade do princípio da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, destacado por Eneida Desiree Salgado (2011, p. 115-116), ao colocar como um dos elementos fundamentais deste princípio a necessidade de um sistema proporcional e da necessária distribuição das sobras, garantindo assim a representatividade dos segmentos minoritários:

Como fórmula que traduz a vontade do povo em representação política, o sistema eleitoral se mostra como uma das decisões constituintes fundamentais. No caso brasileiro, privilegia-se o princípio proporcional, com ampla liberdade do eleitor em face do monopólio partidário de apresentação de candidaturas, assegurando a escolha dos eleitos sem predeterminação da ordem dos candidatos. Talvez o mais sério argumento contrário ao sistema proporcional, em face de sua fórmula eleitoral de distribuição de cadeiras, menos compreensível ainda quando se trata da distribuição das sobras e da possibilidade de coligações com transferência de votos, seja sua incompreensibilidade pelo eleitor. Isso, no entanto, não afasta as qualidades de um sistema que permite a convivência institucional da heterogeneidade da sociedade brasileira e que proporciona não apenas a representação das minorias, mas sua efetiva influência nas decisões políticas.

Entretanto, chama atenção do voto do ministro, um aspecto importante da reforma do sistema político-partidário brasileiro: a judicialização da política. A tese aventada pelo ministro de que os conflitos relacionados a reforma política deveriam ser solucionados na arena político-institucional, faz parte de uma preocupação em que o Supremo Tribunal Federal tem sido costumeiramente um árbitro nas disputas políticas, institucionais ou sociais. Nesse contexto, ao interferir no processo da reforma política, o STF acaba por interferir fortemente no resultado do conflito político⁷.

7. Como afirma o cientista político Sérgio Abranches: “O papel acrescido da Suprema Corte nessa função intermediadora escapa do âmbito dos mecanismos de vigilância e fiscalização, os freios do sistema (checks). Enquadra-se no plano dos mecanismos de contrapeso democrático (balance), os fatores de equilíbrio entre os Poderes. Essa dimensão política da ação do Judiciário tem legitimidade restrita, alto potencial para controvérsias, e se dá no limite da democracia. Os ministros não são eleitos, podem agir monocraticamente, isto é, tomar decisões solitárias, com alto grau de subjetividade. Mas, embora eles tenham margem relativamente ampla de interpretação do texto legal, principalmente ao decidirem questões políticas, o fazem sob o mesmo rito de procedimentos e com a mesma lógica decisória que utilizam na função judicial, de controle de constitucionalidade. Numa situação de contencioso, decidem no mérito quem ganha e quem perde. É o que chamamos de solução de soma zero. Uma das partes ganha e a outra perde a disputa. Na política, o que se busca o mais das vezes é uma solução ganha-ganha, na qual cada uma das partes cede para se chegar a uma decisão em que todas tem seu interesse satisfeito em alguma medida. A busca da solução mediana não se enquadra nos procedimentos judiciais. Ao decidir quem ganha e quem perde em

Porém, no caso em tela, observou-se mais uma vez o uso do Supremo Tribunal Federal como um mecanismo contramajoritário de resguardo dos grupos minoritários contra os interesses das maiorias. Como afirma Theófilo Codeço Machado Rodrigues (2019, p. 153):

A hipótese aqui apresentada é a de que, ao menos no que tange à reforma política, o Judiciário de fato se apresenta na Nova República como recurso utilizado pelos agentes políticos que não lograram sucesso na defesa de suas agendas no Congresso. Ou seja, o Judiciário passa a ser um recurso das minorias frente às maiorias. Claro que esse mecanismo pode causar desencontros entre os poderes. Mas a relativa desarmonia entre poderes provocada pela entrada em cena dessa nova arena de luta política não deve ser confundida com uma crise institucional. A reforma política feita pelo Judiciário não gerou uma crise institucional no país.

Por isso, posicionou-se corretamente o Ministro Relator Marco Aurélio no sentido de priorizar a representação dos grupos minoritários, mantendo a regra da forma como está, tendo em vista que a participação das legendas que não alcançaram o quociente partidário na distribuição das cadeiras evita distorções no sistema proporcional, prioriza a igualdade do voto e, sobretudo, garante a possibilidade das legendas menores participarem de forma igualitária com os grandes partidos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro de uma visão dedutiva, esta pesquisa trouxe contribuições científicas, acerca do dispositivo que instituiu que partidos que não alcançaram o quociente partidário pudessem participar da distribuição das cadeiras no Legislativo brasileiro. Aprofundou-se o exame das controvérsias pertinentes ao sistema de lista aberta e a representação de minorias e ainda, dos desafios da efetivação dos objetivos da representação proporcional a partir do exame das últimas decisões provindas do Supremo Tribunal Federal.

A princípio pela análise da ADI n° 5420, observou-se o objetivo do Supremo em preservar a representatividade política dada pelo sistema proporcional ao manter o regimento da maior média, ao invés da média fixa na distribuição das cadeiras no Parlamento. Tal decisão possibilita que mais partidos tenham direitos a distribuição das cadeiras, sem haver desigualdades entre as legendas durante o processo das eleições proporcionais.

Já a ADI n° 5947/DF protocolada pelo DEM no Supremo Tribunal Federal procurou arguir a inconstitucionalidade do art. 3° da Lei n° 13.488/2017, alegando que a citada medida violava o sistema proporcional e os desígnios da EC n° 97/2017.

Confirmando as duas hipóteses apontadas no início do presente estudo, a decisão revelou-se acertada, pois o Ministro Relator Marco Aurélio Mello ao declarar a improcedência da ação, possibilitou que o dispositivo venha a proteger a representatividade dos

questões estritamente políticas, o STF interfere no curso, na substância e, eventualmente, no resultado do conflito político. ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 367-368.

grupos minoritários nas Casas Legislativas brasileiras, realçando a igualdade de chances no processo eleitoral.

Da mesma forma, a decisão serve para chamar a atenção do papel contramajoritário exercido pelo Supremo Tribunal Federal ao garantir o direito das minorias frente aos interesses das maiorias, principalmente referente ao sistema proporcional e a distribuição de vagas no Parlamento.

Porém, faz-se necessário uma importante reflexão no debate sobre a reforma política: a necessidade de que eventuais discordâncias acerca da forma que é realizada a reforma do sistema político-partidário no Brasil devem ser realizadas na arena político-institucional e não no Judiciário, como tem sido costumeiro nos tempos últimos. Embora seja importante a utilização do STF como um mecanismo de proteção a grupos minoritários, isso revela ao mesmo tempo que o sistema institucional não vem cumprindo bem essa função, principalmente na sua instância mais apropriada, que é a parlamentar.

A título de resultados, revela-se de grande importância a reflexão por parte dos juristas, dos cientistas políticos e mesmo da classe política acerca da judicialização da reforma política feita pelo STF, como no caso do presente estudo. Por fim, o uso do poder contramajoritário do STF foi importante no caso em tela, mas é importante lembrar que enquanto árbitro de uma lide política, o Judiciário acaba por fazer ingerência no processo e no resultado do conflito político.

THE DISTRIBUTION OF ELECTORAL NICKS IN PROPORTIONAL ELECTIONS: AN EXAMINATION OF THE TRIAL OF ADI 5947 / DF BY THE SUPREME FEDERAL COURT

ABSTRACT: This research examines the judgment of the ADI 5947 / DF by the STF, which decided on the rule that allowed all the subtitles to participate in the distribution of electoral surpluses. The aim of the present study is to analyze how the decision impacted the discussion on the distribution of electoral surpluses in proportional elections and, above all, whether this safeguarded the representation of minorities in the Brazilian Legislative Houses. The method of approach chosen to conduct the research presented in this article is hypothetical-deductive, whose techniques chosen were bibliographic research and the use of judicial decisions. The decision was correct, since it prioritized the representation of minority groups, valuing the equality of the vote and guaranteeing the possibility of the minorities to participate equally in the elections facing the big parties. It concludes that the judgment of ADI 5947 / DF is part of the judicialization of political reform, in which the STF acted in a counter-majoritarian position to protect minorities against the majorities.

KEYWORDS: Party quotient; Electoral Remains; Proportional Elections; Brazilian Legislative.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 04 de Outubro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm>. Acesso em: 08 jan. 2020.

_____. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 08 jan. 2020.

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/pesquisa-a-legislacao-eleitoral>>. Acesso em 09 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Emenda de Plenário nº 01**. Brasília, DF, 2017. Disponível em <www.camara.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 161. Relator: Min. Celso de Mello. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 01 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5420. Relator: Min. Dias Toffoli. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 03 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5947. Relator: Marco Aurélio Mello. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 19 dez. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

_____. **STF mantém distribuição de vagas remanescentes entre todos os partidos que disputam eleição**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=438486&ori=1>>. Acesso em 22 abr. 2020.

CASTRO, Edson Resende de. **Curso de Direito Eleitoral**. 9. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. **A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República**. Rev. Bras. Ciênc. Polít. [online]. 2019, n.28, pp.123-160. Epub June 03, 2019. ISSN 0103-3352. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-335220192805>>. Acesso em 22 abr. 2020.

SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 6, n. 3, p. 103-128, set./dez. 2011. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1584>>. Acesso em 22 abr. 2020.

Recebido: 30/04/2020

Aprovado: 11/06/2020