



## Disputa partidária no STF pela composição do Congresso

No sistema proporcional, elegem-se para as Câmaras federal e estaduais tantos candidatos quantos o respectivo quociente partidário (QP), desde que os candidatos tenham atingido nominalmente número de votos igual ao quociente eleitoral (QE). As vagas não preenchidas são, por sua vez, o que sobra das sobras.



# abradep

Foi inaugurado em 2022 um novo modelo de preenchimento

das sobras eleitorais. Agora, para ocupar uma vaga remanescente, é preciso atender a dois critérios, cumulativamente: na votação, o partido deve ter atingido pelo menos 80% do QE e o candidato deve ter feito pelo menos 20% desse QE. Atendida a esta regra, na fase das sobras a vaga será destinada ao partido que obtiver maior média, conforme a fórmula dos incisos I e II do artigo 109 do Código Eleitoral.

E se, depois de aplicadas estas balizas, ainda restarem vagas sem que haja partidos e candidatos elegíveis (sobra das sobras), quem deve então ocupá-las? Mesmo após a posse dos parlamentares eleitos, esta pergunta tem tido duas respostas distintas.

Apresentam-se as alternativas: ou participam todos os partidos do pleito ou participam somente aqueles que atingiram o patamar de 100% e 80% do QE. A segunda opção, mais restritiva, foi a adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no artigo 11 da Resolução nº 23.677 [\[1\]](#).

A questão reside no fato de que não há na legislação eleitoral disposição que reserve apenas a partidos que tenham superado 80% do QE a participação na sobra das sobras. Ao fazer uma leitura extensiva do Código Eleitoral e dela depreender que a regra 80-20 poderia ser aplicada parcialmente — para exigir somente 80% do QE pelo partido, desprezando a votação nominal mínima de 20% —, a resolução reveste-se de características de norma primária, extrapolando seu poder regulamentar.



Para fins didáticos, é como se a contabilização dos votos tivesse três rodadas: a) na primeira, elegem-se os candidatos com votação nominal mínima de 10% do QE e que sejam de partidos que tenham atingido 100% do QE; b) na segunda (sobras), elegem-se os candidatos com no mínimo 20% do QE e que sejam de partidos que tenham atingido ao menos 80% do QE; c) na terceira (sobra das sobras), elegem-se os candidatos de partidos com as maiores médias. Mas de quais partidos, afinal?

O inciso III do artigo 109 do Código Eleitoral define como critério de seleção, para esta última etapa, o cálculo da média partidária, nada dizendo sobre a exclusão de partidos nesse momento: "*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*". A norma regulamentadora do TSE acrescentou, inovando: "*[...] desde que tenham obtido 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral*" (artigo 11).

Provavelmente, a resolução tentou sumarizar em termos mais objetivos o que se depreende da leitura sistemática da lei — sobretudo em razão da redação do § 2º do artigo 109, do Código Eleitoral [\[2\]](#), que estabelece a nova regra 80-20. Ao fazer isso, contudo, o tribunal acaba por legislar em vez de regular, pois efetivamente cria regra para a terceira rodada que pode vir a macular a soberania do voto popular.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já enfrentou o tema no passado recente. A regra atual é fruto da alteração legislativa de 2021, na Lei 14.211/21. Porém, em 2020 o STF julgou a ADI 5.947, que contestava alterações da minirreforma de 2017, e considerou constitucional a nova lei que permitia a todos os partidos concorrer à distribuição dos lugares nas sobras eleitorais por privilegiar o sistema representativo, cuja razão de ser, segundo o ministro relator Marco Aurélio, era "*viabilizar a participação das minorias na formação da 'vontade geral' da nação*" [\[3\]](#).

Entre 2017 e 2020, portanto, a participação nas sobras era franqueada a todos os partidos do pleito. Em 2021, o contrário: o espírito da minirreforma foi, sem dúvidas, o de tornar a limitar o acesso às sobras — como registram as notas taquigráficas das sessões legislativas [\[4\]](#). Contudo, a exigência do critério duplo 80-20 restringiu tanto a elegibilidade para as sobras que em alguns lugares do Brasil ainda restaram vagas a ser preenchidas. É o caso do Tocantins, Amapá, Rondônia e Distrito Federal.

Nestes estados as vagas remanescentes (sobra das sobras) foram preenchidas pelo cálculo da média e distribuídas entre os partidos que atingiram pelo menos 80% do QE, como determina a resolução do TSE. Caso as vagas fossem distribuídas entre todos os partidos, alguns candidatos entre os estados descritos deveriam ter sido eleitos, em detrimento de outros, nas eleições gerais de 2022. O partido mais beneficiado pela mudança no critério seria o Podemos, que elegeria candidatos a mais. O partido mais prejudicado seria o PL, que perderia candidatos eleitos.

Se por má técnica legislativa ou por desatenção, o fato é que o Congresso Nacional não previu que isto pudesse acontecer. Se a intenção era que a regra 80-20 fosse flexibilizada parcialmente na sobra das sobras, o texto legal deveria ter deixado isto claro.



Em agosto de 2022 a Rede Sustentabilidade protocolou a ADI 7.228 [5] no STF, distribuída à relatoria do ministro Ricardo Lewandowski. No pedido a Rede requer a participação de todos os partidos na sobra das sobras, após a regra 80-20, e sustenta que o entendimento atual é como um "distritão à força", e que isto deveria ser coibido, pois este sistema foi rejeitado em 2021 pelo Congresso Nacional [6]. A liminar sequer foi julgada até o momento.

Na mesma toada, o Podemos e o PSB protocolaram ADI 7.263 [7]. Os requerentes consideram que o algoritmo do TSE foi alimentado por uma interpretação equivocada do TSE, que excluiu da sobra das sobras os partidos que não atingiram 80% QE. Por este raciocínio, esta barreira feriria os princípios eleitorais do pluralismo político, da igualdade de chances, da soberania popular, do sistema proporcional, da legalidade e do princípio da separação de poderes.

O ponto a ser observado é que, pela forma como o TSE aplicou o filtro de acesso, foram desprezados mais votos de eleitores do que se fosse outra a opção. Caso houvesse praticado o livre acesso de partidos na "sobra das sobras", ocorreria maior respeito ao sistema proporcional, entregando os lugares de mandato proporcional em aproveitamento de um maior universo de votos.

Em que pese a intenção de "enxugamento" de partidos na composição das Câmaras, isso deve se sujeitar ao prestígio do voto. Em nome da governabilidade não se pode optar por desprezar votos, sob pena de, dentre outros aspectos, incidir na representação falha no universo votante. Negar este espaço nas casas legislativas às minorias vai de encontro ao fundamento constitucional do pluripartidarismo.

Muitos municípios se configuram pequenos colégios eleitorais. E, diante do efeito cascata inaugurado pela interpretação da lei estabelecida pelo TSE, esta anomalia eleitoral pode causar maior distúrbio à representatividade nas Câmaras Municipais e nas Assembleias Legislativas, sendo esse mais um motivo para a imediata correção desta atipicidade.

De tal modo, enquanto não pairam ares de certeza sobre os critérios para o preenchimento das vagas das sobras nas eleições, é notável que se precisa encontrar caminhos para uma reforma eleitoral efetiva, que se traduza numa representação proporcional do eleitorado. Este é um tema de que terá de se ocupar o Congresso Nacional ao discutir o PLP 112/2021, esperança de um novo código eleitoral coeso e objetivo.

---

#### Referências:

[1] Art. 11, Resolução nº 23.677, de 16 de dezembro de 2021: *"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"*.



[2] Art. 109, § 2º, Código Eleitoral (Lei n. 4.737/165): *"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"*.

[3] STF, ADI 5.947/DF, rel. min. Marco Aurélio de Mello, j. 04-03-2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343875589&ext=.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

[4] Senador Vanderlan Cardoso, relator: *"Senador Telmário, com relação ao questionamento, à primeira pergunta que V. Exa. me fez, sobre o coeficiente eleitoral. Certo? Os 80% vou simplificar em números. Por exemplo, Senador, se o coeficiente eleitoral for de mil votos, o partido precisa ter pelo menos 800 votos. Isso é o partido todo. O candidato desse partido precisaria ter, pelo menos, 20% desse total, ou seja, 200 votos"*. 3ª Sessão Legislativa Ordinária, 56ª Legislatura, em 22 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/24747>. Acesso em: 26 out. 2022.

[5] STF, ADI 7228/DF, rel. min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?>. Acesso em: 26 out. 2022.

[6] CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021. **Câmara aprova volta das coligações na eleição proporcional e rejeita o "distritão"**. Publicado em 12 ago. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/793626-camara-aprova-volta-das-coligacoes-na-eleicao-proporcional-e-rejeita-o-distritao/>. Acesso em: 18 nov. 2022.

[7] STF, ADI 7263/DF, rel. min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?>. Acesso em: 18 nov. 2022.

## Meta Fields