



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.263/DF**

**RELATOR: MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI**

**REQUERENTE: PODEMOS**

**REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB**

**ADVOGADOS: JOELSON COSTA DIAS E OUTROS**

**INTERESSADO: CONGRESSO NACIONAL**

**INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

**PARECER AJCONST/PGR Nº 65857/2023**

CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ELEIÇÕES. SISTEMA PROPORCIONAL. DISTRIBUIÇÃO DAS SOBRAS. CÓDIGO ELEITORAL. ART. 109, III e § 2º. OBTENÇÃO, PELO PARTIDO POLÍTICO OU PELA FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA, DE 80% DO QUOCIENTE ELEITORAL. “SOBRAS DAS SOBRAS”. REDUÇÃO DE ESPAÇO DE PEQUENAS AGREMIações. PLURALISMO POLÍTICO. IGUALDADE DE CHANCES. PARECER PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

1. O espaço de conformação do legislador na definição do sistema eleitoral proporcional não pode desfigurar ou distorcer os vetores desse modelo, nem destoar ou contrariar as demais cláusulas constitucionais atinentes ao processo eleitoral. Precedentes.

2. A exigência de que partidos políticos e federações partidárias alcancem 80% do quociente eleitoral e os candidatos votação mínima de 20% desse quociente para participarem da distribuição de cadeiras remanescentes das casas legislativas não há de ser aplicada na terceira etapa de distribuição (“sobra das sobras”), sob pena de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

interditar o acesso, em espaço já significativamente reduzido, das pequenas legendas no sistema de eleição proporcional, em afronta ao pluripartidarismo político e ao princípio da igualdade de chances. Doutrina e jurisprudência.

— Parecer pela procedência parcial do pedido, para conferir ao inciso III e ao § 2º do art. 109 da Código Eleitoral interpretação conforme à Constituição, a fim de que, esgotados os partidos políticos e federações partidárias com os 80% do quociente eleitoral e candidatos com 20% desse quociente, as cadeiras eventualmente vagas sejam distribuídas a todos partidos e federações, segundo as maiores médias, dispensadas tanto a exigência da votação individual mínima quanto a do alcance de 80% do quociente eleitoral pelo partido ou federação.

Excelentíssimo Senhor Ministro Ricardo Lewandowski,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade – ADI, com pedido de medida cautelar, proposta pelos partidos políticos Podemos e Partido Socialista Brasileiro - PSB contra o inciso III do art. 109 do Código Eleitoral, na redação dada pela Lei 14.211, de 1º.10.2021, bem como, por arrastamento, contra o *caput* e o § 4º do art. 11 da Resolução 23.677, de 16.12.2021, do Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

Eis o conteúdo das normas impugnadas:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**Código Eleitoral**

*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:  
(...)*

*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.*

**Resolução TSE 23.677/2021**

*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).  
(...)*

*§ 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).*

*Arguem os requerentes que “a Lei nº 14.211/2021 promoveu profundas reformas no sistema eleitoral pátrio e, dentre as diversas alterações promovidas, destaca-se a distribuição das vagas das sobras”.*

Alegam que a lei previu duas “cláusulas de exclusão” para que um partido político pudesse participar da distribuição das sobras: a) alcance de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral; b) existência de candidato com votação individual mínima de 20% (vinte por cento) do quociente eleitoral.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Segundo defendem “*se o partido não atender, cumulativamente, às duas cláusulas, não pode, em tese, participar da distribuição das sobras*”.

Os requerentes questionam “*como distribuir as (...) últimas vagas das sobras quando nenhum partido atende, cumulativamente, às duas exigências de partido com 80% do quociente eleitoral e candidato com 20% do quociente eleitoral*”. A resposta estaria no inciso III do art. 109, do Código Eleitoral. Dispositivo que, na interpretação levada a efeito pelos requerentes, determina que as cadeiras sejam destinadas aos partidos políticos que apresentarem as maiores médias, “*sem qualquer restrição*”.

Acontece que não foi essa a interpretação do Tribunal Superior Eleitoral. No *caput* e no § 4º do art. 11 da Resolução TSE 23.677/2021, ficou definido que, quando não houvesse mais candidatos com votação mínima de 20% (vinte por cento) do quociente eleitoral, as cadeiras seriam distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias, **dentre aqueles que tenham obtido 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral**.

Consideram equivocada essa interpretação, dizendo que, “*caso a norma quisesse atribuir essa restrição nessa fase do artigo 109, inciso III, do Código Eleitoral, teria apenas afastado a exigência de votação nominal mínima, e não faria referência expressa ao afastamento das duas exigências cumuladas: partidos que tenham obtido*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*pelo menos 80% do quociente eleitoral + candidato com votação nominal mínima de 20% do quociente eleitoral”.*

*Argumentam que, “com base no pluralismo político, na igualdade de chances e no voto como valor igual para todos, na literalidade do art. 109, III, há de ser dada interpretação conforme ao § 4º [do art. 11] da Resolução TSE nº 23.677/2021 para declarar que, havendo vagas e não existindo mais nenhum partido que atenda à regra cumulativa do 80/20, TODOS os partidos devem participar da distribuição das sobras, sendo as vagas conferidas ao partido que atingir as maiores médias”.*

*Defendem que essa interpretação “beneficia as pequenas agremiações que obtiveram votação expressiva no pleito (...) e prestigia a vontade popular expressada nas urnas”. Trata-se, segundo os requerentes, de “critério de distribuição de vagas remanescentes que promove um acesso mais igualitário das minorias participativas no processo eletivo (princípio da igualdade de chances)”. Isso porque, “ao se considerar no cômputo das sobras eleitorais todos os partidos que participaram do pleito, permite-se que agremiações menores, geralmente vinculados à defesa de demandas de grupos socialmente minoritários, tenham representação parlamentar, evitando-se que candidatos bem votados de siglas que não alcançaram o quociente eleitoral fiquem de fora do cálculo”.*

*Advertem que, “se não contemplar todos os partidos que participaram do pleito na fase da distribuição das sobras, independentemente do quociente eleitoral alcançado, a atual redação da regra do art. 109, III, do Código Eleitoral pode trazer*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*situações esdrúxulas onde um partido pode acabar ficando com todas as vagas, caso só ele alcance o Quociente Eleitoral e nenhum outro faça 80% do QE, elegendo candidato que tenha obtido margem mínima de votos”.*

Apontam também violação dos princípios da legalidade, da separação dos poderes e da anualidade eleitoral. Arguem que a Resolução TSE 23.677/2021 constitui norma inovadora, que criou “*restrições de direitos ou cláusulas de exclusão não previstas na lei*”.

Ademais, “*quaisquer inovações normativas trazidas [pela Resolução TSE 23.677/2021], que não sejam previstas em lei, somente podem ser objeto de aplicação no pleito de 2024, já que a referida norma foi publicada menos de um ano antes do pleito de 2022*”.

Por fim, requerem a procedência do pedido “*para conferir interpretação conforme à Constituição da República ao inciso III do art. 109 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), na redação dada pelo art. 2º da Lei nº 14.211, de 01 de outubro de 2021, e, por arrastamento, ao art. 11, caput e § 4º, da Resolução/ TSE nº 23.677, possibilitando que na terceira fase da distribuição das sobras no cálculo das maiores médias sejam contemplados todos os partidos que participaram do pleito, independentemente do quociente eleitoral alcançado, em atenção aos princípios estabelecidos na Constituição da República*”.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10.11.1999.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A Câmara dos Deputados, em suas informações, arguiu, quanto ao inciso III do art. 109 do Código Eleitoral, que, embora ele *“se refira às duas exigências do inciso I, não há qualquer menção, em ambos, à retirada do obstáculo intransponível e taxativamente definido no art. 109, § 2º”*. Teria havido, inclusive, acordo com a minoria de deputados daquela Casa nesse sentido. Pelo que podem *“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”*.

Alegou também que *“o pluralismo político (...) não rejeita a inserção pelo legislador de regras que visam disciplinar o desempenho dos partidos”*. Argumentou 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”*.

Citou os acórdãos do Supremo Tribunal Federal nas ADIs 5.420 e 5.920 para reforçar a ideia de que *“a definição das minúcias do sistema eleitoral proporcional para a eleição de parlamentares, prescrito na Constituição Federal, cabe ao legislador ordinário”*. Ademais, *“a tradição da legislação eleitoral brasileira [seria] justamente a manutenção de regras de desempenho para que as greis partidárias participem da distribuição das sobras”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Segundo a Câmara dos Deputados, “a dispensa de tais regras é que se mostra uma exceção”, sendo que, “por 52 anos vigorou preceito mais rigoroso na distribuição das sobras do que o hodiernamente atacado, a não recomendar, pois, a sua invalidação”.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido, nos termos da seguinte ementa:

*Eleitoral. Disposições do Código Eleitoral (alterações realizadas pela Lei nº 14.211/21) e da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.677/2021, que estabelecem critérios para a distribuição de sobras eleitorais entre partidos políticos. Alegações de ofensa aos princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito, ao pluralismo político, da igualdade, da soberania popular, do sistema proporcional, da igualdade, da legalidade e da separação de Poderes (artigos 1º, inciso V; 2º; 5º, caput e inciso II; 14, caput, e 45 da Constituição Federal). Preliminar. Irregularidade na representação processual de um dos autores. Mérito. O pluralismo político não impede que o legislador elabore regras disciplinadoras do desempenho dos partidos políticos. As normas questionadas guardam consonância com o contexto trazido pela Emenda Constitucional 97/20017, que instituiu a cláusula de desempenho e vedou a celebração de coligações em eleições proporcionais. Os ajustes normativos relacionados ao percentual a ser utilizado para impor a barreira almejavam fixar limites à divisão das sobras eleitorais aos partidos que venham a atingir determinado patamar de votos, sem ofender os princípios constitucionais invocados como parâmetro de controle. O acolhimento dos pedidos constantes da inicial acarretaria a atuação da Suprema Corte como legislador positivo. Inaplicabilidade do princípio da anterioridade eleitoral à resolução do TSE. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pelos requerentes.*

Eis, em síntese, o relatório.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

De acordo com os arts. 106, 107 e 108 do Código Eleitoral, a definição dos candidatos eleitos pelo sistema proporcional (deputados federais, deputados estaduais e vereadores) dá-se da seguinte forma: a) divide-se o número de votos válidos pelo número de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, obtendo-se o quociente eleitoral – QE; b) divide-se o número de votos obtidos por um partido político ou federação partidária pelo quociente eleitoral (trata-se do quociente partidário – QP); c) “*estarão eleitos (...) tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido*”, desde que os candidatos tenham obtido, individualmente, ao menos 10% (dez por cento) do quociente eleitoral.

Ocorre que, quase sempre, a soma dos números inteiros dos quocientes de cada partido não completa o número de cadeiras a preencher, seja porque as operações matemáticas referidas acima geram números fracionários, seja porque, eventualmente, os candidatos que seriam contemplados pelo quociente partidário não atingiram 10% do quociente eleitoral.

Têm-se, então, as sobras. O art. 109 do Código Eleitoral prevê como as cadeiras que sobraram serão preenchidas. Veja-se:

*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: 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*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;*  
*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.*

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

*§ 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.*

O art. 109, § 2º, do Código Eleitoral determina, em caráter preliminar, que apenas poderão concorrer às sobras os partidos que tenham obtido pelo menos 80% do quociente eleitoral e os candidatos que tenham obtido, individualmente, 20% desse quociente. **Dentro desse universo de partidos e candidatos**, divide-se “o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido mais 1 (um)” e vão se distribuindo as sobras conforme os partidos vão apresentando as maiores médias, a cada operação (art. 109, I e II).

A controvérsia destes autos está somente na forma de preenchimento nas vagas eventualmente existentes após essas etapas. O inciso III do art. 109 do Código Eleitoral diz que, “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”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A redação do dispositivo legal deixa margem para dúvidas. Ela se refere a “*duas exigências do inciso I*”, mas esse inciso faz referência a apenas uma: a votação nominal mínima do candidato (no caso, 20% do quociente eleitoral). Estaria o inciso III do art. 109 do Código Eleitoral dispensando também a exigência de que o partido político tenha obtido 80% do quociente eleitoral? Essa exigência, porém, não está no inciso I, mas no § 2º do mesmo artigo.

Saber qual a melhor interpretação do inciso III do art. 109 do Código Eleitoral não é tarefa do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, por tratar-se de controvérsia acerca da interpretação apenas da lei. A propósito, o Tribunal Superior Eleitoral, ao editar a Resolução 23.677/2021, já exerceu essa competência. Confira-se:

*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).*

*§ 1º A média de cada partido político ou federação é determinada pela quantidade de votos válidos a ele atribuída dividida pelo respectivo quociente partidário acrescido de 1 (um) (Código Eleitoral, art. 109, 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).*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*§ 3º A operação deverá ser repetida para a distribuição de cada uma das vagas restantes (Código Eleitoral, art. 109, II).*

*§ 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).*

Assim, a obtenção, pelo partido político ou federação partidária, de 80% do quociente eleitoral é pré-requisito para participar da distribuição das sobras, mesmo naquele caso excepcional em que a votação nominal mínima de 20% do quociente eleitoral fica dispensada.

Diante da plurissignificatividade do texto da lei, o Tribunal Superior Eleitoral, no exercício de sua competência regulamentar, aclarou a aplicação legal. **O que se coloca nesta ação direta de inconstitucionalidade é saber se a interpretação do inciso III do art. 109 do Código Eleitoral, reproduzida pelo TSE na Resolução 23.677/2021, viola ou não a Constituição Federal.**

A resposta é positiva.

Em primeiro lugar, inexistente violação dos princípios da legalidade e da separação dos poderes. A Resolução TSE 23.677/2021 apenas regulamentou o disposto na lei. É verdade que o inciso III do art. 109 do Código Eleitoral



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

permite mais de uma interpretação. Ocorre que o Tribunal Superior Eleitoral escolheu uma delas, e não outra que desborda do texto legal.

A lei, porém, desrespeitou o pluralismo político e o sistema eleitoral proporcional (arts. 1º, V, e 45 da Constituição Federal).

O art. 1º, V, da Constituição Federal coloca o pluralismo político como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Isso significa que, no Brasil, não se conviver vários matizes ideológicos.

Como expressão desse valor constitucional fundante, o art. 17, *caput*, da Constituição Federal prevê a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Não cabe, portanto, ao Estado compartimentar a sociedade e interferir no modo pelo qual ela se agrupa para a defesa de seus interesses. São as pessoas que se unem em torno de tantos quantos ideais e partidos políticos que acharem que devem.

O art. 17, *caput*, da Constituição Federal reguarda, inclusive, o pluripartidarismo. Em outras palavras: quer a Constituição que existam não um ou dois, mas vários partidos políticos. Isso para que se cumpra o propósito constituinte de construção de uma sociedade pluralista, como enunciado no preâmbulo da Carta Política de 1988.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Para superar a mera abstração e adentrar na realidade, o pluralismo político serve-se do sistema proporcional de eleição de deputados federais, estaduais e vereadores (CF, art. 45). As casas legislativas, que representam o povo, hão de, tanto quanto possível, espelhar a sociedade.

A propósito, ressalta corretamente Adriano Sant'Ana Petra, em comentários ao art. 1º, V, da Constituição Federal:

*(...) no âmbito da democracia representativa, os sistemas eleitorais devem propiciar o governo da maioria, a proteção da minoria, a conciliação entre diferentes ideologias, governos estáveis e controle social dos representantes políticos. A representatividade do governo e do parlamento não pode desprezar a oposição e a minoria, inclusive com poder de veto como ocorre nas exigências de maioria qualificada no processo legislativo, e exige que seja ouvida a sociedade, inclusive movimentos sociais e grupos de pressão legítimos.*<sup>1</sup> (Grifo nosso)

É certo que a Constituição Federal não detalhou as regras do sistema eleitoral proporcional, deixando a tarefa a cargo do legislador infraconstitucional. Daí pontuar o Ministro Carlos Velloso que, “no que toca às eleições proporcionais, a Constituição não adiantou regras. Isto quer dizer que deixou por conta da lei discipliná-las” (RMS 21.239/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 22.10.1993).

1 PETRA, Adriano Sant'Ana. Comentário ao art. 1º, inc. V. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK Lenio Luis (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 309-310.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No mesmo sentido, observa o Ministro Celso de Mello:

*O sistema da representação proporcional, ainda que passível de identificação doutrinária quanto a linhas básicas, constitui conceito jurídico indeterminado, cuja implementação depende do poder de regulação atribuído à instituição parlamentar.*

*Assiste, pois, ao legislador ordinário – especialmente ante a multiplicidade de variações tipológicas desse sistema eleitoral – irrecusável espaço de liberdade decisória na disciplinação do tema. Inquestionável, assim, no plano normativo, o seu poder de conformação do sistema de representação proporcional. Essa circunstância defere ao legislador a condição eminente de sujeito do processo de concretização do sistema proporcional consagrado pela Carta Política.*

*(RE 140.386/MG, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 20.04.2001).*

O legislador infraconstitucional, conquanto tenham uma boa margem de conformação do sistema eleitoral proporcional, não pode desnaturar, desfigurar ou distorcer os vetores básicos desse modelo, nem destoar ou contrariar as demais cláusulas constitucionais atinentes ao processo eleitoral, notadamente as atinentes ao pluripartidarismo político e à igualdade de chances.

Preleciona, a respeito, J. J. Gomes Canotilho:

*O sistema proporcional (...) invoca fundamentalmente: a) a igualdade material, pois a proporcionalidade corresponde melhor à exigência de voto igual, designadamente quanto ao valor do resultado (Erfolgswert); b) adequação à democracia participativa, dado que a moderna democracia não é uma democracia individualista de “notabilidades”, mas uma democracia partidária em que cada partido tem um programa (preferência pelos problemas), de acordo com a ideologia ou interesses por eles mediados (partido como expressões de antagonismo e conver-*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*gências) e na qual, em princípio, só os indivíduos escolhidos pelos partidos têm reais possibilidades de ser eleitos (monopólio partidário); c) representação de todos os grupos sociais em virtude da representação no parlamento dever ser um “espelho da sociedade política” (Leibholz); d) só o sistema proporcional, em ligação com a estrutura partidária, possibilita a “reprodução”, no órgão de representação, dos mais importantes grupos sociais e políticos.<sup>2</sup>*

A representação, tanto quanto possível, das diversas correntes político-ideológicas existentes na sociedade, ou seja, o resguardo do pluralismo político e da representação das minorias, representa vetor do sistema proporcional, que não há de ser desconsiderado na fixação dos critérios para ocupação das vagas remanescentes do Legislativo.

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.**

A propósito, são pertinentes as considerações feitas pelo Ministro Marco Aurélio, por ocasião do julgamento da ADI 5.947/DF, em que se discutia a constitucionalidade da redação conferida ao art. 109, § 2º, do Código Eleitoral

2 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 307.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

pelo art. 3º da Lei 13.488/2017, que flexibilizou a exigência de votação mínima a ser alcançada pelos partidos políticos para obtenção de cadeiras no Legislativo, a partir da conquista de assentos referentes às chamadas sobras eleitorais:

*No Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria, organizada em torno de qualquer ideário ou finalidade – por mais louvável que se apresente –, é dado tirar ou restringir os direitos e liberdades fundamentais dos grupos minoritários, vedando-lhes a possibilidade de influírem nos destinos da sociedade como um todo, participando plenamente da vida pública, inclusive mediante a fiscalização de atos determinados pela maioria. Ao revés, dos governos democráticos espera-se o resguardo das prerrogativas e da identidade própria dos quais, até numericamente em desvantagem, porventura requeiram mais da força do Estado como anteparo para que lhes esteja preservada a matriz cultural ou, no limite, continuem existindo. Democracia incapaz de legitimar esse convívio não merece tal nome, sinalizando, ao contrário, a face despótica da inflexibilidade e da intransigência, atributos normalmente afetos a regimes autoritários, marcados pela escravidão da minoria pela maioria.*

(...)

*Não se ignora a relevância da causa de pedir lançada na petição inicial, direcionada ao reconhecimento das dificuldades impostas ao fortalecimento do modelo político brasileiro, consideradas a atual fragmentação partidária e a perda de densidade representativa dos grandes partidos – não obstante a redução do número de partidos políticos seja automática, tendo em vista a vontade do povo, de quem emana o poder, de modo que, ante a ordem natural das coisas, cuja força é insuplantável, a conveniente representatividade dos partidos políticos no Parlamento fica jungida ao êxito verificado nas urnas, não havendo que se cogitar de funcionamento parlamentar de agremiação incapaz de obter votos suficientes à eleição de representantes. A virtude, lembram os antigos, está no meio-termo, no equilíbrio. Em sede acadêmica, não são poucos os autores da Ciência Política e*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*do Direito a destacarem a importância de assegurar-se que a necessária representação das minorias em âmbito parlamentar não seja obtida à custa da imprescindível governabilidade.*

(ADI 5.947/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 30.07.2020).

Numa primeira rodada, somente os partidos políticos ou federações partidárias que alcançarem o quociente eleitoral elegerão candidatos. As primeiras sobras serão divididas apenas entre os partidos e federações que atingirem 80% do quociente eleitoral. O requerente pleiteia somente que “as sobras das sobras” estejam disponíveis para aqueles partidos políticos ou federações partidárias que não alcançaram 80% do quociente eleitoral.

**Negar esse pequeno espaço nas casas legislativas às minorias vai de encontro ao fundamento constitucional do pluripartidarismo.**

Como bem observado por Marcos Ramayana, o sistema proporcional há de ter por um dos seus vetores “a participação de um número maior de partidos políticos por critérios equitativos, e assim, refletir na Câmara dos Deputados (eleições de vereadores, deputados estaduais, distritais e federais), uma mais ampla participação da cidadania ativa pelo exercício do voto”.<sup>3</sup>

No mesmo sentido, ressalta o Ministro Luiz Fux:

*O sistema eleitoral proporcional é aquele no qual se busca a inclusão das mais variadas posições do espectro político no parlamento, tendo como ca-*

3 RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 15 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 183.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*racterística o princípio de que a distribuição de cadeiras deve refletir, tanto quanto possível, a distribuição de votos obtida pelos partidos. Neste sistema, permite-se uma maior fragmentação das cadeiras no parlamento em nome da obtenção de uma maior representatividade.*  
(ADI 5.920, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 6.7.2020)

A interdição de acesso de pequenas agremiações às cadeiras do Legislativo, no espaço significativamente reduzido das “sobra das sobras”, além de contrariar o pluripartidarismo político, implica redução desproporcional do acesso mais igualitário possível das minorias participativas no processo eletivo, em afronta ao princípio da igualdade de chances, que, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, há de ser conferido “*não apenas aos eleitores individualmente considerados, mas também aos partidos políticos, como uma garantia de que gozarão das mesmas oportunidades em todas as fases do processo eleitoral, entendido como o que precede, o que sucede e o que ocorre durante o pleito das eleições* (ADI 4.617/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 11.02.2014).

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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência parcial do pedido, tão somente para conferir interpretação conforme à Constituição ao inciso III e ao § 2º do art. 109 da Código Eleitoral, a fim de que, esgotados os partidos políticos e federações partidárias com os 80% do quociente eleitoral e candidatos com votação nominal de 20% desse quociente, as cadeiras eventualmente vagas sejam distribuídas a todos partidos e federações, segundo as maiores médias, dispensadas tanto a exigência da votação individual mínima quanto a do alcance de 80% do quociente eleitoral.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

JMR/PC