



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

AJCONST/PGR N. 95129/2024

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.325 – Brasília/DF

Relator original : Ministro Ricardo Lewandowski

Requerente(s) : Partido Progressista

Advogado(a/s) : Isaac Kofi Medeiros (50.803/SC) e Outro(a/s)

ADI. Constitucional e Eleitoral. Constitucionalidade da parte final do §2º do art. 109 do Código Eleitoral, no que regula a segunda fase da distribuição das vagas para cargos em eleição proporcional (distribuição de vagas remanescentes por média, com aplicação da regra 80/20). Tema sujeito à discricionariedade legislativa exercida, no caso, sem infringência da razoabilidade. As sobras eleitorais, nessa segunda fase, devem ser distribuídas entre todos os partidos e federações que tenham obtido 80% do quociente eleitoral, desde que tenham candidatos com votação nominal mínima de 20% do mesmo quociente. Parecer pela improcedência dos pedidos.

O Partido Progressistas (PP) ajuizou a ação direta, pleiteando a declaração de inconstitucionalidade, com efeitos prospectivos, da parte final do § 2º do art. 109 do Código Eleitoral, referente à segunda fase da distribuição das vagas para cargos em eleição proporcional

(distribuição de vagas remanescentes por média, com aplicação da regra 80/20)¹ e a invalidade do § 2º do art. 11 da Resolução TSE 23.677/2021².

Como consequência prática, pretende que, na segunda fase da distribuição de vagas remanescentes, continue a vigorar a exigência de obtenção, por partido/federação, de pelo menos 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral, restando dispensada a exigência de o candidato alcançar a votação individual de pelo menos 20% (vinte por cento) do quociente eleitoral. À falta de outro critério prescrito expressamente, a inicial avança a sugestão de ser cobrado o percentual de 10% (dez por cento) do quociente eleitoral na votação individual. Estaria espelhado o que é o previsto, na primeira fase de distribuição direta, para os candidatos cujos partidos atingiram o coeficiente eleitoral.

1 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:

(...) § 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.**

2 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 n. 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 n. 9.504, art. 6º-A).

Subsidiariamente, o partido pleiteou que fosse conferida interpretação conforme à Constituição, com eficácia retroativa, à expressão “desse quociente”, prevista na parte final do § 2º do art. 109 do Código Eleitoral, no que tange à segunda fase da distribuição das vagas em eleição proporcional (distribuição de vagas remanescentes por média, com aplicação da regra 80/20), de modo que o desempenho mínimo exigido dos candidatos (20% do quociente eleitoral), haveria de ser calculado sobre 80% – e não 100% – do referido quociente.

- II -

À luz do texto atual do art. 109, § 2º, do Código Eleitoral, as vagas remanescentes para a segunda fase de distribuição em eleição proporcional são disputadas somente entre os partidos ou federações partidárias que obtiveram votos equivalentes a pelo menos 80% do quociente eleitoral e por candidatos dessa agremiação que lograram contar com votação nominal mínima de 20% do mesmo quociente.

O § 2º do art. 109 do Código Eleitoral passou por sucessivas alterações. Na sua redação original, previa a distribuição das sobras apenas entre os partidos que tivessem obtido o quociente eleitoral. Com a Lei n. 13.488/2017, passaram a concorrer às vagas não preenchidas “*todos os partidos e coligações que participaram do pleito*”, sem qualquer condicionante. A partir da Lei n. 14.211/2021, que dá a

disciplina atual à matéria, passou-se a dispor que *“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”*.

Houve, assim, um processo contínuo de ajustes normativos e aprimoramento, que, a partir das experiências das muitas eleições realizadas após a redemocratização vem paulatinamente dando feição ao sistema eleitoral proporcional brasileiro. Há nessas experiências o respeito elementar dos princípios constitucionais da soberania popular, do pluralismo político, da representatividade e da proporcionalidade. A opção que se impugna na demanda se insere, decerto, no âmbito da discricionariedade política do legislador.

A propósito, ao julgar a ADI n. 5.920/DF (rel. o Ministro Luiz Fux, DJe 6.7.2020), que também questionava cláusula de desempenho individual de percentual do quociente eleitoral para eleições proporcionais, o Supremo Tribunal Federal afirmou que *“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”*. A Corte assentou, ainda, que *“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”.

O raciocínio vale para a espécie.

As cláusulas de desempenho para que as agremiações partidárias participem da distribuição das vagas em eleições proporcionais, além de se conterem no âmbito da discricionariedade legislativa, fazem, ainda, parte da tradição eleitoral brasileira. Como anotado nas informações da Câmara dos Deputados, a “*dispensa de tais regras é que se mostra uma exceção*” (doc. 39, pág. 16).

Note-se, ainda, que a atual redação do art. 109, § 2º, do Código Eleitoral, quando prevê que se atinja pelo menos 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral para que os partidos/federações na segunda fase da distribuição dos cargos submetidos ao regime proporcional, é até propícia a uma maior participação das minorias nas casas legislativas (um dos objetivos do sistema proporcional) do que a regra que vigorou no país por mais de cinco décadas – da distribuição das sobras apenas e sempre entre os partidos que obtiveram 100% do quociente eleitoral. É interessante notar que a regra antiga não chegou a sofrer contestação constitucional de relevo, nem, muito menos, de êxito.

Não se assoma desarrazoado exigir do candidato, cuja agremiação partidária concorre nessa fase apenas com o percentual mínimo de 80% (uma menor densidade eleitoral partidária, portanto),

que ostente uma maior densidade eleitoral pessoal (desempenho pessoal no percentual mínimo de 20% do quociente eleitoral).

A propósito, o voto do Ministro Ricardo Lewandowski, então relator tanto desta ADI n. 7.325/DF, bem como das AADDI n. 7228/DF e 7263/DF, no Plenário Virtual, foi assertivo no sentido de que não há, no procedimento em vigor, ofensa aos princípios do pluralismo político, da soberania popular, da representatividade e da proporcionalidade partidária:

“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.

(...) Pois bem.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADI n. 7.325/DF

Entendo que a primeira e a segunda fase encontram-se alinhadas aos princípios constitucionais que regem a matéria, a saber: pluralismo político, soberania popular, representatividade e proporcionalidade partidária”.

Por fim, quanto ao pedido sucessivo formulado, não há forçar a literalidade do texto do art. 109, § 2º, do Código Eleitoral, que não apresenta margem para dúvida linguística ao exigir dos candidatos, para participarem das sobras, que obtenham votação equivalente a pelo menos 20% da totalidade do quociente eleitoral.

O parecer é pela improcedência dos pedidos formulados na ação direta de inconstitucionalidade.

Brasília, 19 de fevereiro de 2024.

Paulo Gonet Branco
Procurador-Geral da República