



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Urgente: (in)constitucionalidade de regras para as eleições proporcionais de 2 de outubro de 2022.

REDE SUSTENTABILIDADE, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 17.981.188/0001-07, com sede na SDS, Bl. A, CONIC, Ed. Boulevard Center, Salas 107/109, Asa Sul, Brasília – DF, CEP 70391-900, contato@redesustentabilidade.org.br, vem, por sua advogada, com fundamento no disposto no art. 102, I, a, da Constituição Federal, e nos preceitos da Lei nº 9.868, de 1999, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
(com pedido de medida cautelar)**

em face do § 2º do art. 109 e do art. 111 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), na redação dada pelo art. 1º da Lei nº 14.211, de 01 de outubro de 2021¹, e, por arrastamento, em face do art. 11, *caput* e § 2º, e do art. 13 da Resolução/TSE nº 23.677, de 16 de dezembro de 2021², por ofensa ao art. 45 e ao art. 1º, V, ambos da Constituição Federal, pelas razões e fundamentos que passa a expor.

¹ Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.211-de-1-de-outubro-de-2021-349986184>>. Acesso em 10/08/2022.

² Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-677-de-16-de-dezembro-de-2021>>. Acesso em 10/08/2022.

1. BREVE SÍNTESE DOS FATOS

1. É sabido que, em 1º de outubro de 2021, após a aprovação pelo Congresso Nacional, foi sancionada, promulgada e publicada a Lei nº 14.211/2021, que promoveu profundas reformas no sistema eleitoral pátrio – por meio de alterações ao Código Eleitoral e à Lei das Eleições –, aptas a valerem para as eleições vindouras, na medida em que a norma respeitou o princípio da anualidade eleitoral.

2. Dentre outras alterações, aquela que parece mais relevante, e é o objeto específico da presente ação, versa sobre as mudanças nas eleições proporcionais, tratadas nos arts. 105 a 113 do Código Eleitoral. Especificamente no que toca à parte mais relevante, veja-se o histórico legislativo mais recente do art. 109 do Código:

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 êle obtido, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher; **(Revogado)**

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher; **(Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985) (Revogado)**

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação 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 13.165, de 2015) (Vide ADIN 5420) (Revogado)**

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)**

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares. **(Revogado)**

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares. **(Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985) (Revogado)**



II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher; **(Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)**

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)**

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido fôr contemplado far-se-á segundo a ordem de votação nominal dos seus candidatos. **(Revogado)**

§ 1º - O preenchimento dos lugares com que cada Partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos. **(Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985) (Revogado)**

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos. **(Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021)**

§ 2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos que tiverem obtido quociente eleitoral. **(Revogado)**

§ 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) (Revogado)**

§ 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) (Revogado)**

§ 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)**

3. Das alterações, as que mais chamam a atenção são as sucessivas modificações empreendidas no § 2º do art. 109, que regula quem pode participar da concorrência das sobras eleitorais. Com efeito, até 2017, somente poderiam concorrer às sobras aqueles partidos ou coligações que tivessem atingido o quociente eleitoral (QE).

4. Em 4 de outubro de 2017, foi promulgada e publicada a EC nº 97/2017, que vedou a celebração de coligações partidárias em eleições proporcionais, fato que passou a se aplicar



nas eleições de 2020 e será aplicado às eleições de 2022. Como reação legislativa diante do risco de que o fim das coligações resultasse no não atendimento da exigência de atingir o quociente eleitoral por todos ou pela grande maioria dos partidos, gerando grandes distorções no sistema representativo proporcional, foi publicada, em 6 de outubro de 2017, a Lei nº 13.488, de 2017, que modificou o § 2º do art. 109 do Código Eleitoral, tal como retro elucidado, para afirmar, no melhor tom democrático e de pluralismo político existente, que “poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito”.

5. Entre agosto e setembro de 2021, o Congresso Nacional aprovou, inclusive com a derrubada de vetos, a Lei nº 14.208, de 2021, que instituiu as federações partidárias, que, naturalmente, em razão do próprio rigor exigido e do caráter mais institucional e perene, tem um alcance bastante mais restrito do que as antigas coligações, que podiam ser formadas e desfeitas mais ágil e localmente. Não à toa, foram tempestivamente registradas apenas 3 federações partidárias no Brasil: PT-PCdoB-PV, PSDB-Cidadania e REDE-PSOL³. Ou seja, à exceção desses três casos, os demais partidos concorrerão isoladamente, *cada um por si*.

6. Contudo, aparentemente ignorando as profundas diferenças entre os institutos da coligação e da federação, o Congresso Nacional, em 1º de outubro de 2021, aprovou a Lei nº 14.211, de 2021, que voltou a instituir uma espécie de *cláusula de barreira* para a disputa das sobras eleitorais, ao prever que somente poderão concorrer às sobras aqueles partidos 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”**. Trata-se da falada regra dos *80-20*.

7. **Quanto à exigência da votação individual superior a 20% do quociente eleitoral para a disputa das sobras** – sendo que a exigência normal, aquela requerida para a disputa das primeiras vagas (que não sobras), é de 10% do quociente eleitoral (art. 108 do Código Eleitoral) –, o próprio Código Eleitoral parece ter trazido a solução. Fala-se aqui do inciso III do art. 109 do Código, o qual, regulamentado pela Resolução/TSE nº 23.677/2021, indica que, “quando não houver mais partidos políticos ou federações com candidatas ou candidatos que

³ Disponível em:
<<https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse>>.

atendam à exigência de votação nominal mínima estabelecida no § 2º deste artigo [votação nominal mínima de 20% do quociente eleitoral], as cadeiras serão distribuídas aos partidos políticos ou federações que apresentem as maiores médias” (§ 4º do art. 11 da Resolução).

8. Ou seja, aparentemente, a melhor interpretação às normas aplicáveis é aquela que conduz à flexibilização total da exigência de votação nominal mínima para a disputa das sobras, ainda que o candidato não atinja 20%, ou sequer os 10% originalmente exigidos, do quociente eleitoral.

9. Contudo, nenhuma regra específica foi desenhada, no Código Eleitoral ou na Resolução do TSE, para resolver um problema bastante expressivo em um cenário sem coligações partidárias em eleições proporcionais: **o que fazer caso nenhum partido/federação atinja 100% do quociente eleitoral?** A rigor, o art. 111 do Código Eleitoral dá a resposta:

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 nº14.211, de 2021)

10. Contudo, a interpretação que parece ser mais adequada caminha no sentido de que **tal dispositivo apenas seria aplicável após a aplicação das regras do art. 109 do Código Eleitoral, na medida em que este *reduz* a cláusula de barreira partidária para a disputa das sobras, de 100% do QE para 80% do QE (§ 2º do art. 109 do Código), fato que, naturalmente, amplia a possibilidade de partidos/federações que cumpram o requisito da *barreira*.**

11. De toda forma, mesmo nesse caso, remanesceria um problema constitucional bastante relevante: **o que fazer caso nenhum partido/federação atinja sequer os 80% do quociente eleitoral?** Ora, se essa é a *barreira* para a disputa inclusive das sobras, é de se interpretar que partidos/federações que não atinjam tal patamar não estarão elegíveis sequer para as vagas das sobras, quanto mais para a *rodada principal* – de distribuição de vagas em caso de quociente partidário maior do que 1.

12. Evidentemente, por decorrência do Código Eleitoral, em tal caso – de não atingimento de 80% do QE –, a regra aplicável é a do art. 111 retro, que consiste em um resqúcio do sistema majoritário no seio do sistema proporcional. **Tal situação, da forma como desenhada no sistema atual, é claramente inconstitucional.**

13. Com efeito, embora o art. 111 do Código Eleitoral carregue redação similar ao menos desde 1985 (“Se nenhum Partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados.”) e funcione como uma espécie de *válvula de fechamento do sistema*, **é bastante claro que suas hipóteses de aplicação nunca foram tão amplas como agora, nas eleições proporcionais de 2022. Para que não restem dúvidas, veja-se um brevíssimo apontamento histórico dos fatos pertinentes:**

- a. Até 2017, somente poderiam concorrer às sobras os partidos/coligações que atingissem o quociente eleitoral. Contudo, até aquele momento, eram permitidas as coligações nas eleições proporcionais, o que aumentava a capilaridade política das agremiações eleitorais e facilitava o atingimento da *barreira* dos 100% do QE;
- b. Nas eleições proporcionais de 2018, além de ainda existirem as coligações partidárias – pela última vez –, a *barreira* dos 100% do QE para a disputa das sobras já tinha sido derrubada, na medida em que nova redação foi dada ao § 2º do art. 109 do Código Eleitoral pela Lei nº 13.488, de 2017;
- c. Nas eleições proporcionais de 2020, concernentes aos entes municipais, não mais existiam as coligações partidárias, mas também não existia a *barreira* dos 100% do QE para a disputa das sobras, já que ainda vigorava a redação dada ao § 2º do art. 109 do Código Eleitoral pela Lei nº 13.488, de 2017;
- d. Nas eleições proporcionais vindouras de 2022, contudo, mesmo não existindo mais as coligações há bastante tempo, foi implementada uma nova *barreira* para a disputa das sobras: o atingimento de 80% do QE pelos partidos políticos, conforme a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 14.211, de 01 de outubro de 2021, ao § 2º do art. 109 do Código Eleitoral. Mesmo que se trate da primeira eleição com a vigência das federações partidárias, é certo que tal conformação das entidades tem alcance muito mais restrito, em termos de

ganho eleitoral em cada eleição local em si, do que as coligações partidárias. Ou seja, retomou-se um requisito bastante rígido – atingimento de 80% do QE – mesmo sem qualquer correspondente *contraprestação*, o que claramente dificultará, e muito, a vida dos partidos políticos, sobretudo às minorias e em localidades menores.

14. E, como já se enunciou, para a superação das *barreiras* impostas – 100% do QE para a disputa das primeiras vagas ou 80% do QE para a disputa das sobras, além das correspondentes exigências de desempenho individual de cada candidato –, o Código Eleitoral tão somente previu a existência de uma cláusula majoritária – de eleição dos mais votados –, o que é intrinsecamente atentatório ao princípio proporcional insculpido no art. 45 da Constituição Federal e à ideia de pluralismo político, intrínseca às eleições proporcionais.

15. Em verdade, a solução ora aplicável mais parece conceber um inconstitucional sistema *distritão, à força*, do que qualquer outra hipótese, mesmo sabendo que tal sistema apenas poderia ser implementado no Brasil via emenda à Constituição – o que ainda poderia ser discutido por eventual ferimento a cláusulas pétreas. E, nesse espeque, é de se ressaltar que a própria Câmara dos Deputados rejeitou a aprovação do *distritão* em agosto de 2021, por 423 votos contrários e apenas 35 favoráveis à PEC 125/2011⁴.

16. As implicações da adoção de tal sistema no Brasil, sobretudo como parece ter sido feita – de modo velado e oculto, sem maiores reflexões ou discussões amplas –, apenas com a imposição de *barreiras* artificiais e que dificultarão a vigência do sistema proporcional e suas intrínsecas qualidades, serão mais bem discutidas adiante.



17. Contudo, e para que não se perca de vista a importância da discussão ora posta, convém fazer um brevíssimo exercício retrospectivo, para a análise das implicações da mudança ora questionada. Com efeito, veja-se o resultado⁵ das eleições para deputado federal no Distrito Federal⁶:

⁴ Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/08/11/com-acordo-para-retirar-distritao-camara-aprova-texto-base-d-e-pec-que-resgata-coligacoes.ghtml>>. Acesso em 11/8/2022.

⁵ Disponível em: <<https://placar.eleicoes.uol.com.br/2018/1turno/df/apuracao-no-estado/>>. Acesso em 11/8/2022.

⁶ Evidentemente, as circunstâncias eleitorais eram diferentes – ainda havia coligações e não havia a possibilidade de federações –, fatos esses que, por simplicidade de cálculo da hipótese, serão ignorados.

- a. Foram contabilizados 1.439.876 votos válidos para deputado federal, o que, dadas as 8 cadeiras na Câmara Federal, significaria um quociente eleitoral de 179.984. Ou seja, 80% do QE, dado relevante para a disputa das sobras, significariam o valor de, ao menos, 143.988 votos. Dentre os partidos que disputaram a eleição, nenhum atingiu 100% do QE e apenas um atingiu a marca de 80% do QE. Ou seja, **a rigor, caso os mesmos dados se repetissem hoje (o que é uma hipótese para o exemplo, sem necessária aderência à realidade), todas as 8 cadeiras seriam disputadas pela regra majoritária do art. 111 do Código Eleitoral, o que significaria a eleição dos 8 primeiros nomes abaixo:**

TODOS	PARTIDO	COLIGAÇÃO
 Eleito	 Reeleito	
PR	11,16%	160.712 +
PT	9,04%	130.186 +
PRP	8,24%	118.662 +
PRB	5,80%	83.557 +
PROS	5,68%	81.820 +
PV	4,94%	71.165 +
DEM	4,94%	71.083 +
NOVO	4,83%	69.492 +
PPS	4,07%	58.591 +
PP	3,83%	55.100 +
PSB	3,40%	48.993 +
PSL	3,21%	46.167 +

E Eleito	RE Reeleito					
FLAVIAARRUDA	PR	E	8,43%	121.340	➔	
ERIKA KOKAY	PT	RE	6,25%	89.986	➔	
BIA KICIS	PRP	E	6,00%	86.415	➔	
JULIO CESAR	PRB	E	5,54%	79.775	➔	
PROFESSOR ISRAEL	PV	E	4,69%	67.598	➔	
LUIS MIRANDA	DEM	E	4,52%	65.107	➔	
PAULA BELMONTE	PPS	E	3,20%	46.069	➔	
PROFESSOR PACCO	PODE		2,73%	39.300	➔	
CELINA LEÃO	PP	E	2,20%	31.610	➔	
JOAQUIM RORIZ	PROS		2,18%	31.455	➔	
RENATO SANTANA	PSD		2,18%	31.379	➔	
PAULO FERNANDO	PATRI		2,17%	31.183	➔	
LAERTE BESSA	PR		1,98%	28.526	➔	

Como se vê, nesse caso específico do Distrito Federal, a hoje Deputada Federal Celina Leão não teria sido eleita com as atuais regras, dando seu lugar ao candidato Professor Pacco, que obteve mais votos.

18. A mesma situação se repete em diversos estados da Federação menos populosos, em que os partidos políticos, dada a pulverização de votos, não conseguem atingir o quociente eleitoral, ou sequer 80% dele para a disputa das sobras. Fala-se de praticamente todos os estados com números mais baixos de representantes na Câmara dos Deputados: Acre, Amapá, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima, Sergipe, etc.

19. A situação para a composição das Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores também é grave e passível de distorções, mas a situação é particularmente preocupante para a composição da Câmara dos Deputados a nível federal, na medida em que o quociente eleitoral é sabidamente bastante mais elevado (o número de cadeiras é, proporcionalmente, drasticamente menor do que nos parlamentos estaduais e municipais, o que majora o cálculo matemático), o que dificulta seu atingimento pelos partidos políticos.

20. Por fim, é de se registrar **uma situação ainda mais inusitada**: o que aconteceria se apenas um partido político X atingir o quociente eleitoral e nenhum outro atingir 80% do QE? Pela leitura do Código Eleitoral, ao que parece, tal partido X elegeria os parlamentares de acordo com o seu quociente partidário na *primeira rodada* do sistema proporcional. Na rodada das *sobras*, contudo, apenas tal partido participaria, já que, pela vedação do § 2º do art. 109 do Código Eleitoral, apenas ele atingira, no mínimo, 80% do QE. E, nesse caso, quer parecer que a adequada interpretação da norma vigente é a de que **esse partido X elegeria todas as cadeiras**, na medida em que a restrição da votação nominal superior a 20% do QE é flexibilizada pelo inciso III do art. 109 e pelo § 4º do art. 11 da Resolução/TSE nº 23.677/2021. **Ou seja, a composição de toda a casa/bancada parlamentar de um determinado ente federado seria de um mesmo partido político.**

21. Para que essa situação não pareça distante e inaplicável, é de se ver que é, sim, aplicável. E mais próxima do que se pode imaginar. Com efeito, veja-se o resultado das eleições para deputado federal pelo Amapá em 2018⁷:

- a. Foram contabilizados 364.871 votos válidos para deputado federal, o que, dadas as 8 cadeiras na Câmara Federal, significaria um quociente eleitoral de 45.609. Ou seja, 80% do QE, dado relevante para a disputa das sobras, significariam o valor de, ao menos, 36.487 votos. Dentre os partidos que disputaram a eleição, apenas o PR atingiu o QE, com seus 46.350 votos, e nenhum outro partido atingiu sequer os 80% do QE (o segundo partido mais votado foi o PDT, com 33.089 votos). Ou seja, caso os mesmos dados se repetissem (e, nesse caso, sequer as federações hoje existentes alterariam a conclusão), **todas as 8 cadeiras de deputado federal pelo estado do Amapá seriam ocupadas por candidatos eleitos pelo partido PR, sendo que sequer os deputados de tal partido foram efetivamente os mais votados. Para que não restem dúvidas, veja-se abaixo:**

⁷ Disponível em: <<https://placar.eleicoes.uol.com.br/2018/1turno/ap/apuracao-no-estado/>>. Acesso em 11/8/2022.



TODOS	PARTIDO	COLIGAÇÃO
E Eleito	RE Reeleito	
PR	12,70%	46.350 +
PDT	9,07%	33.089 +
PSB	8,87%	32.353 +
PROS	5,57%	20.340 +
REDE	5,55%	20.244 +
AVA	4,92%	17.946 +
DEM	4,80%	17.523 +
PTB	4,73%	17.270 +
PRB	4,64%	16.938 +
PSDB	4,15%	15.124 +
PCdoB	3,98%	14.510 +
PP	3,78%	13.800 +
PSOL	3,13%	11.410 +

TODOS	PARTIDO	COLIGAÇÃO
E Eleito	RE Reeleito	
CAMILO CAPIBERIBE	PSB E	6,85% 24.987 ↗
ACÁCIO FAVACHO	PROS E	5,24% 19.111 ↗
VINÍCIUS	PR RE	f t
ALINE GURGEL	PRB E	4,53% 16.519 ↗
PROFESSORA MARCIVANIA	PCdoB RE	3,89% 14.196 ↗
LUIZ CARLOS	PSDB E	3,86% 14.069 ↗
PATRICIA FERRAZ	PR	3,55% 12.950 ↗
ANDRE ABDON	PP RE	3,52% 12.856 ↗
LEDA SADALA	AVA E	3,10% 11.301 ↗
PROFª ZILMA	PDT	3,01% 10.986 ↗
TELES JR	PDT	2,74% 9.998 ↗
ROBERTO	PDT	i
PR DIDIO	PRP	2,45% 8.933 ↗
LUCAS ABRAHAO	REDE	2,36% 8.600 ↗
CABUÇU BORGES	MDB	2,23% 8.132 ↗
PEDRO DA LUA	PSC	2,08% 7.606 ↗
JORIELSON FEDERAL	PR	1,87% 6.828 ↗

Isso aconteceria porque apenas o partido PR atingiu o quociente eleitoral, o que o autorizou a garantir a *primeira cadeira* pelo sistema direto do art. 108 do Código Eleitoral. E, como o mesmo partido PR foi o único a passar da barreira de 80% do QE, apenas ele passaria do requisito do § 2º do art. 109, ou seja, apenas ele poderia concorrer às *rodadas das sobras*. Além disso, como há flexibilização à regra da votação nominal mínima de 20% do QE e como ao menos um partido atingiu 100% do QE (não se aplica a regra majoritária do art. 111 do Código Eleitoral, portanto), apenas o partido PR elegeria deputados federais no estado do Amapá.

22. É claro que tal situação, realmente *esdrúxula*, tenderia a ser mitigada atualmente por estratégias políticas outras, não aplicáveis às eleições de 2018 – em que ainda vigoravam as coligações. Atualmente, os partidos políticos tenderão a lançar mais candidatos “prioritários” e mais competitivos, justamente para tentarem ultrapassar a *barreira* individualmente, já que não há coligações. Contudo, não é demais cogitar que situação análoga possa se repetir: por mais que as estratégias eleitorais possam ser modernizadas e adaptadas às atuais normas, é forçoso que se admita que nem tudo pode ocorrer tal qual planejado e que situação correlata possa se repetir. Com o adendo de que, no atual cenário, tal situação implicaria a existência de uma bancada unipartidária.

23. Ora, Excelência, até as eleições de 2022, essas distorções não eram relevantes do ponto de vista institucional, na medida em que não havia a cláusula de barreira para a disputa das sobras ou, se havia, como eram possíveis as coligações nas eleições proporcionais, as barreiras eram sempre superadas.

24. **Em 2022, teremos as primeiras eleições com barreira e sem coligações, o que pode significar o início do fim, por vias inconstitucionais, do sistema eleitoral proporcional, com reais e efetivas disfunções de inúmeras ordens.**

25. É a síntese fática relevante.

2. DA LEGITIMIDADE ATIVA

26. A grei arguente é partido político com representação no Congresso Nacional. Sua bancada, como é público e notório e, nessa condição, dispensa prova, na forma do art. 374, I, do CPC, é composta pelos seguintes congressistas: Joenia Wapichana (REDE-RR), Randolfe Rodrigues (REDE-AP) e Túlio Gadêlha (REDE-PE).

27. Desse modo, na forma do artigo 103, VIII, da Constituição c/c artigo 2º, VIII, da Lei nº 9.868, de 1999, é parte legítima para propor a presente ação.

28. Ademais, nos termos da jurisprudência do STF, o partido político com representação no Congresso Nacional possui legitimidade universal para o ajuizamento de ações do controle concentrado de constitucionalidade, não havendo necessidade de se avaliar a pertinência temática⁸.

3. DO CABIMENTO DA ADI

29. A Ação Direta de Inconstitucionalidade, prevista no art. 102, I, “a”, da Constituição Federal⁹, e regulamentada pela Lei 9.868/99, terá por objeto lei ou ato normativo federal ou estadual. No caso em apreço, estamos diante da análise do § 2º do art. 109 e do art. 111 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), na redação dada pelo art. 1º da Lei nº 14.211, de 01 de outubro de 2021¹⁰, e, por arrastamento, do art. 11, *caput* e § 2º, e do art. 13 da Resolução/TSE nº 23.677, de 16 de dezembro de 2021

30. **A rigor, tais dispositivos são inconstitucionais por evidente afronta por ofensa ao art. 1º, V, e ao art. 45, ambos da Constituição Federal, que versa taxativamente sobre a existência de sistema eleitoral proporcional para a eleição de deputados federais – o que também é aplicável aos deputados estaduais e distritais (art. 27, § 1º) e aos vereadores. Naturalmente, tal violação também carrega um sem número de outros princípios aplicáveis à hipótese: defesa do princípio democrático e da cidadania como escolhas fundamentais da República Federativa do Brasil e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária como objetivo fundamental, dentre outros.**

31. Não há dúvida de que, tratando-se de lei em estrito sentido e de Resolução do TSE para seu fiel cumprimento – cujo poder normativo é sabidamente mais amplo e abstrato –, o ato questionado se qualifica como “ato normativo federal” manifestamente incompatível com

⁸ Nesse sentido: ADI 1096 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/1995, DJ 22-09-1995 PP-30589 EMENT VOL-01801-01 PP-00085.

⁹ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

¹⁰ Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.211-de-1-de-outubro-de-2021-349986184>>. Acesso em 10/08/2022.

o texto da própria Constituição Federal, apto, portanto, a ser impugnado por Ação Direta de Inconstitucionalidade.

4. DO MÉRITO: INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR MANIFESTA VIOLAÇÃO AO SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL (ART. 45 DA CONSTITUIÇÃO)

32. A inconstitucionalidade material da norma ora impugnada é evidente. Com efeito, no Brasil, a eleição de deputados faz-se pelo sistema da representação proporcional, por lista aberta, uninominal. No sistema que acolhe – como se dá no Brasil desde a Constituição de 1934 – a representação proporcional para a eleição de deputados e vereadores, o eleitor exerce a sua liberdade de escolha apenas entre os candidatos registrados pelo partido político, sendo eles, portanto, seguidores necessários do programa partidário de sua opção. O destinatário do voto é o partido político viabilizador da candidatura por ele oferecida. **Essa é a baliza desenhada no art. 45 do texto constitucional.**

33. Como se enunciou anteriormente, as mudanças empreendidas na legislação eleitoral e ora impugnadas parecem conduzir o Brasil, invariavelmente, a uma espécie de sistema eleitoral *distritão*, que contém inúmeras mazelas e prejuízos ao pluralismo político e ao sistema democrático e eleitoral que o constituinte originário escolheu para o Brasil. Para que não restem dúvidas, veja-se o teor dos excertos jornalísticos que versavam sobre o tema:

Entenda o que é o 'distritão' e por que especialistas o consideram um retrocesso¹¹

Proposta foi aprovada em comissão especial da Câmara e segue para análise do plenário. Por se tratar de uma mudança na Constituição, precisará ser aprovada em dois turnos de votação.

Em discussão na Câmara dos Deputados, o “distritão” é um sistema eleitoral pelo qual são eleitos os mais votados em cada estado. Na análise de especialistas, esse sistema é um retrocesso por:

¹¹

Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/08/10/entenda-o-que-e-o-distritao-e-por-que-especialistas-o-consideram-um-retrocesso.ghtml>. Acesso em 11/8/2022.



Promover políticos "celebridades", isto é, pessoas mais conhecidas;
favorecer os candidatos que têm mais dinheiro;
enfraquecer os partidos políticos;
dificultar a renovação das casas legislativas;
descartar os efeitos dos votos dados em candidatos que foram derrotados.

A proposta de emenda à Constituição (PEC) que institui o modelo foi aprovada por uma comissão especial e segue agora para análise do plenário. Por se tratar de uma mudança constitucional, precisará de dois turnos de votação com ao menos 308 votos favoráveis entre os deputados.

O texto também previa que a decisão do plenário serviria somente como transição para um outro modelo, o chamado "distritão misto". No entanto, este trecho foi derrubado pela comissão.

Nos últimos anos, a ideia de adotar o "distritão" já foi discutida e rejeitada pelo plenário da Câmara duas vezes, em 2015 e 2017.

Se for aprovada, a proposta vai ao Senado. O presidente do Casa, Rodrigo Pacheco (DEM-MG), já afirmou, porém, que o "distritão" não tem voto entre os senadores.

O que muda se a proposta for aprovada
Como é hoje:

O modelo atualmente em vigor é o proporcional, em que as cadeiras de deputados federais são distribuídas proporcionalmente à quantidade de votos recebidas pelo candidato e pela legenda — ou seja, os votos nas siglas também são considerados no cálculo.

Como ficaria:

No "distritão", seriam eleitos deputados federais os candidatos mais votados individualmente em cada estado, desconsiderando os votos nas siglas. Exemplo: no caso de São Paulo, que é representado na Câmara por 70 deputados, os 70 candidatos que recebessem mais votos na eleição ficariam com as cadeiras.

Entenda por que o "distritão" é considerado um retrocesso:

Modelo pouco adotado:

Em entrevista ao podcast "O Assunto", o cientista político Jairo Nicolau, da Fundação Getúlio Vargas, classificou como "uma aventura" o sistema.



"Nós queremos trocar o melhor sistema que nós tivemos pelo pior sistema eleitoral do mundo, não é? Uma aventura, não é?", afirmou Nicolau.

Segundo ele, nenhuma democracia relevante no mundo tem um sistema como esse. "Eu até hoje não consegui ver uma virtude nesse movimento. Nem nas versões de distritão, combinado, misto", disse.

Favorece o político "celebridade":

Especialistas argumentam que esse modelo favorece as candidaturas de quem já é conhecido. Com isso, argumentam, a disputa valoriza menos as ideias e programas partidários e se torna mais personalista, reduzindo e enfraquecendo o papel dos partidos e, conseqüentemente, a democracia. Além disso, dificulta a renovação do Congresso, fazendo com que sempre os mesmos sejam eleitos.

"O distritão é o pior sistema eleitoral imaginável. Primeiro, porque destrói os partidos políticos, tudo passa a depender muito mais da votação em indivíduos e não na votação em partidos. [Segundo, porque] o debate de ideias também é prejudicado em função disso", afirma o cientista político Cláudio Couto, da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Privilegia o candidato com dinheiro:

Segundo Couto, o modelo privilegia o poder econômico e os mais ricos.

"Porque para poder se tornar muito votado individualmente, o candidato tende a precisar de muito dinheiro".

A campanha se torna mais cara, de acordo com o pesquisador. Para ele, isso vai privilegiar candidatos muito ricos ou que tenham financiadores muito ricos e celebridades. "Portanto, eu não vejo qualquer vantagem. Parece que é desastrosa essa decisão, se ela vier a se confirmar", declara Couto.

Descarta votos nos que não foram eleitos

Na análise de Couto, a tendência é que seja desperdiçada uma imensa quantidade de votos.

"Porque, como só os mais votados são eleitos, todos os votos dados a candidatos que não estão eleitos, eles simplesmente são jogados no lixo. Eles não têm nenhuma importância".

Segundo o cientista político, isso vai privilegiar a representação daquelas pessoas que, porventura, escolheram os candidatos mais votados, e vai excluir a possibilidade de se eleger um representante de todo o resto da população.



O que é o 'distritão' eleitoral e por que ele é tão criticado¹²

Uma proposta de adoção do sistema de "distritão" nas eleições para deputados e vereadores foi aprovada na segunda (09/08), na comissão especial da Câmara dos Deputados que discute reforma eleitoral.

A PEC (Proposta de Emenda à Constituição), que também prevê a possibilidade de retorno das coligações, ainda precisa ser votada no plenário da Câmara e passar pelo Senado. Outras propostas de "distritão" já foram votadas e rejeitadas pela Câmara duas vezes nos últimos anos, em 2015 e em 2017.

O "distritão", apelido dado a um sistema que adotaria votos majoritários para o Legislativo, é extremamente criticado por cientistas políticos e pesquisadores do sistema eleitoral, que o classificam como "pior modelo possível".

Mas afinal como funciona o sistema e por que ele é tão criticado?

O que é o 'distritão'?

No modelo de "distritão", os deputados mais votados em cada Estado seriam eleitos para a Câmara. Todos os votos que foram para candidatos que não conseguiram se eleger seriam desconsiderados.

Nesse sistema, cada Estado seria considerado um grande distrito eleitoral (daí o apelido do modelo) com um número pré-definido de cadeiras na Câmara. O Estado de São Paulo, por exemplo, teria direito a eleger 70 deputados.

É um modelo usado no Afeganistão, na Jordânia e em alguns países insulares.

Apesar do apelido, o sistema de "distritão" é muito diferente do sistema distrital puro, adotado em países como Reino Unido e Estados Unidos.

Ambos são sistemas de voto majoritário, ou seja, são eleitos os candidatos com mais votos. No entanto, no sistema distrital puro, o país é dividido em pequenos distritos que elegem apenas um candidato.

¹² Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58167788>>. Acesso em 11/8/2022.



Cada partido pode indicar somente um candidato por distrito e o vencedor naquela localidade então assume a cadeira na câmara baixa do Legislativo.

O sistema de "distritão" que a proposta quer implementar no Brasil é o mais criticado por pesquisadores e cientistas políticos - por causa de problemas como desperdício de votos, enfraquecimento dos partidos, dificuldade de coordenar campanhas e vantagens para candidatos ricos e muito conhecidos.

"Ele reúne todos os piores defeitos de todos os outros sistemas e a única vantagem é que ele é fácil de entender", explica a cientista política Lara Mesquita, professora da FGV e pesquisadora do Cepesp (Centro de Estudos em Política e Economia do Setor Público).

Desperdício de votos

Uma das principais críticas ao sistema de "distritão" e ao voto majoritário para o legislativo é o desperdício de uma enorme quantidade de votos. Isso porque todos os votos em outros candidatos que não os que acabam oficialmente eleitos são desconsiderados.

"Como entram só os nomes mais votados, se o eleitor votar em um candidato médio e ele não se eleger, o voto vai ser jogado no lixo", diz o cientista político Jairo Nicolau, pesquisador de sistemas eleitorais e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

"Já no sistema eleitoral atual, se eu votar num candidato que perdeu, o meu voto contribuiu para eleger outro candidato do partido."

"No distritão não tem isso. Se você tem um candidato que estoura a votação - pode ser de direita ou de esquerda, um Marcelo Freixo ou um Eduardo Bolsonaro - esses votos todos não vão para os colegas do partido, os votos excedentes também acabam desperdiçados."

Em outros países que adotaram esse sistema, os partidos tiveram muita dificuldade de coordenar campanhas para eleger seus candidatos diante da possibilidade de desperdício de votos, explica Lara Mesquita.

"Como vou fazer para coordenar os eleitores para votar no partido? Todos podem acabar votando no mesmo candidato. Um partido pode ter uma votação expressiva,



por exemplo conseguir ter 30% dos votos em um Estado, mas eleger apenas um candidato", explica.

Estudos do modelo apontam que é muito difícil fazer essa coordenação em distritos onde se elegem 6 candidatos, diz Mesquita. "Imagina então nos distritos brasileiros, em que se elegeria 15, 30, 70?"

No modelo atual de votação, o sistema proporcional, os votos em candidatos que não se elegeram são aproveitados pelo partido. Só são desperdiçados votos em partidos que não conseguiram eleger nenhum candidato.

Mas por que o voto majoritário é considerado um problema no "distritão" se é usado nas eleições para o Executivo sem problemas?

Há uma diferença tanto quanto o papel do Poder Executivo quanto ao formato da eleição, explica Jairo Nicolau.

No Executivo o voto é majoritário porque o cargo é único, ou seja, elegemos apenas um candidato. Já quando existem muitas vagas, como no Legislativo, o sistema majoritário pode ser mais problemático.

"No distritão há muitas vagas, como em São Paulo, e concorre todo mundo contra todo mundo", afirma Nicolau.

Além disso, o Legislativo foi pensado para representar todos setores da sociedade e no "distritão", essa representação pode ficar distorcida - porque muitos votos que representam um setor podem ir para a mesma pessoa e não são distribuídos com colegas com plataformas similares.

"A ideia é que o Legislativo represente a sociedade na sua diversidade, consiga refletir as clivagens que existem na sociedade no sistema legislativo. E o sistema proporcional favorece essa representação", explica Lara Mesquita.

Favorece candidatos já eleitos e enfraquece partidos

Além disso, com a eleição apenas dos candidatos mais votados, tem vantagem quem tem condição de fazer campanhas mais caras ou já é conhecido do público.



Ou seja, o "distritão" favorece os candidatos já eleitos, explicam os especialistas. Isso poderia diminuir a renovação política e também afetar a representação de minorias.

"O que a literatura (científica) mostra é que detentores de mandato têm mais chance de reeleição em sistemas majoritários", explica Lara Mesquita.

Mesquita afirma que o sistema de "distritão" não resolve nenhum dos problemas que temos hoje no sistema eleitoral.

"Quais os principais problemas? Temos muitos partidos de tamanho médio ou pequeno, muita fragmentação, então é muito difícil formar uma coalizão de governo majoritária. E a maioria dos partidos não têm coerência, não têm uma plataforma clara e identificável. O distritão não ataca nenhum desses problemas", afirma Mesquita.

Pelo contrário, explica, o sistema tende a enfraquecer e fragmentar ainda mais os partidos políticos. Isso porque há um foco individual nos candidatos, que não dependem mais do total de votos recebidos pelo partido para se eleger.

"No sistema atual, praticamente todos os parlamentares quando eleitos se beneficiam dos votos da lista como um todo. Hoje, se um candidato, uma vez eleito, não segue a plataforma do partido, ele pode ser punido pelo partido na próxima eleição, ele precisa ter algum tipo de coerência com os colegas", afirma Mesquita.

Como votamos hoje?

Hoje, a eleição de deputados federais e estaduais é feita no sistema proporcional de lista aberta.

Embora o eleitor possa digitar tanto o número da sigla quanto o número de um candidato específico na urna, quando vota para deputado ou vereador na verdade ele está votando na lista de candidatos do partido do político em quem votou, explica Lara Mesquita.

"E indicando, dentro daquela lista, que a sua preferência é aquele nome no qual votou", diz Mesquita.



Ou seja, para ser eleito, o candidato depende tanto dos votos recebidos pelo partido ou coligação quanto dos votos próprios que recebeu.

O sistema funciona assim: os assentos parlamentares são distribuídos conforme essa votação partidária. O total de votos é dividido pelo número de assentos parlamentares disponíveis para chegar a um número X de votos que dá direito a um dos assentos - esse número é chamado de quociente eleitoral.

O número total de votos que um partido recebeu é dividido pelo quociente eleitoral para determinar quantos candidatos aquele partido elegeu. Assim, se o coeficiente eleitoral foi 30 mil votos, um partido que obteve 100 mil votos terá direito a eleger três deputados ($100/30 = 3,33$) da sua lista de candidatos.

Essas três vagas do partido serão então ocupadas pelos deputados mais votados dentro daquele partido.

Para Nicolau, a falta de explicação ampla e educação sobre esse sistema, que é mais complexo, é de fato uma grande falha que precisa ser sanada. "Mas o fato de que o assunto não é bem explicado e as pessoas têm dificuldade de entender não tira os méritos do sistema proporcional", defende o pesquisador.

"O sistema proporcional é uma ligação direta entre a sociedade e o parlamento para todos os efeitos. Não há força política grande que tenha surgido no Brasil e não tenha conseguido se espalhar no parlamento. O sistema proporcional espelha no parlamento todas as nossas virtudes e todas nossas mazelas", afirma Nicolau.

Ele cita como exemplo o tamanho que partidos como o PT e o PSL conseguiram chegar - e diz que isso não teria acontecido em um sistema de voto majoritário.

"Por causa do sistema proporcional, o fenômeno da direita se fez rapidamente representado pelo PSL, assim como antes a esquerda tinha conseguido crescer com o PT."

Mesquita afirma que nenhum sistema é perfeito e, assim como outros modelos, o sistema proporcional tem vantagens e desvantagens. Parte dos defeitos, como a excessiva fragmentação, foram considerados na reforma eleitoral de 2017, diz ela.

A pesquisadora defende que fazer uma nova mudança antes mesmo da reforma de 2017 entrar em vigor é um erro.



"A gente fez uma uma boa reforma em 2017 e não deveria mudar nada até 2030, quando ela vai estar consolidada e a gente já vai poder entender o que deu certo e o que deu errado e adotar aperfeiçoamentos", afirma.

O que dizem os defensores do distritão?

A deputada Renata Abreu (Podemos-SP), relatora do projeto que prevê o uso do "distritão", afirmou que o modelo é mais simples e fácil de entender para a população.

Ela também disse que o modelo seria uma "transição" para o sistema distrital misto, no qual o eleitor vota em um candidato de seu distrito eleitoral e em uma lista fechada do partido.

Abreu também disse que a crítica de que o sistema favorece candidatos já famosos também se aplica ao sistema proporcional.

"O único sistema que favorece os partidos é o de lista fechada, em que os partidos definem a ordem dos candidatos e as pessoas votam nos partidos", disse ela em uma entrevista ao canal CNN Brasil.

5 pontos para entender o ‘Distritão’¹³

[...]

4. E quais seriam as possíveis consequências?

Apesar de ter dado um primeiro passo para a aprovação dentro da Câmara dos Deputados ao ser aprovada pela comissão especial que analisava a matéria, a proposta foi derrubada pelo plenário da Câmara dos Deputados. Antes disso, alguns especialistas criticaram duramente o sistema proposto – o que contribuiu para o resultado da votação.

As principais críticas feitas pelos especialistas foram :

Reduziria a chance de renovação política e favorece os candidatos mais populares
Segundo Lara Mesquita, professora da FGV e pesquisadora do Centro de Estudos em Política e Economia do Setor Público, seria mais fácil e mais provável que políticos que tentam a reeleição sejam eleitos. Ela explica que a literatura científica mostra que em sistemas eleitorais majoritários isso tende a acontecer.

¹³ Disponível em: <<https://www.politize.com.br/5-pontos-para-entender-o-distritao/>>. Acesso em 11/8/2022.



O fim dos “puxadores de votos”, que contribui para a eleição daqueles candidatos que não foram os mais votados de determinado partido, é outro fator que dificultaria a renovação política.

Nesse sentido, a mudança também favoreceria candidaturas de celebridades – pessoas conhecidas e políticos que já tinham sido eleitos anteriormente.

Enfraqueceria a democracia

Como o sistema poderia favorecer indivíduos já conhecidos, a disputa eleitoral passaria, cada vez mais, a valorizar menos as ideias e propostas e se torna mais personalista. Segundo Cláudio Couto, cientista político da Fundação Getúlio Vargas, Cláudio Couto afirma que o modelo ‘distritão’ reduz e enfraquece o papel dos partidos políticos e, conseqüentemente, enfraquece a democracia brasileira. De acordo com o especialista tudo passaria a depender de indivíduos e não dos partidos, o que causa prejuízo no debate de ideias para o país.

Aumentaria os gastos eleitorais e favoreceria os mais ricos

Como o sistema se tornaria mais competitivo, já que apenas os mais votados seriam eleitos, o custo de campanha – que tem relação com o grau de competição eleitoral – aumentaria. Isso quer dizer que o gasto médio por candidato seria maior. Segundo Thiago Alexandre Melo Matheus, esse fator colocaria alguma incerteza sobre uma real diminuição dos gastos totais de campanha.

Além disso, como o partido perderia espaço e os candidatos, como indivíduos, ganhariam destaque (apesar da candidatura individual não ser permitida no novo sistema), aquele que pudesse fazer uma campanha mais cara seria beneficiado.

Isso porque, hoje, no Brasil, o valor da campanha influencia no alcance do candidato. O cientista político Cláudio Couto, afirma que “para poder se tornar muito votado individualmente, o candidato tende a precisar de muito dinheiro”.

Desperdício de votos

Como já falamos antes, mesmo que o seu candidato não seja eleito, o seu voto contribui para a eleição de outro candidato daquele partido. No modelo ‘distritão’, caso o seu candidato não seja eleito, o seu voto seria desperdiçado.

Isso porque, pelo modelo, todos os votos em outros candidatos que não foram eleitos são desconsiderados.

Segundo Cláudio Couto e Jairo Nicolau, pesquisador de sistemas eleitorais e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), os votos dos eleitores que não tiveram seus candidatos eleitos seriam “jogados no lixo” e não teriam nenhuma importância. Isso iria privilegiar os eleitores que escolheram os candidatos mais votados e excluiria a possibilidade de se eleger um representante de todo o resto da população.

De acordo com os especialistas, o Poder Legislativo foi pensado para representar todos os setores da sociedade e no “distritão”, essa representação poderia ficar distorcida, já que muitos votos que representam um setor podem ir para a mesma pessoa e não são distribuídos com colegas com plataformas similares. Já Lara Mesquita, esclarece que o ideal é o que o Legislativo represente a totalidade da sociedade brasileira e consiga refletir as clivagens que existem na sociedade no sistema legislativo – já que vivemos em uma democracia representativa. O ‘distritão’ prejudicaria essa representação.

34. Em suma, como se vê, a opção pelo sistema *distritão* tem o condão de, dentre outras consequências: favorecer apenas os candidatos que são mais famosos e/ou têm mais dinheiro; dificultar, com isso, a renovação dos representantes na Câmara; descartar os votos dos candidatos menos votados, assim como os votos que "ultrapassassem" o mínimo necessário para conseguir uma vaga; enfraquecer os partidos políticos ao concentrar os cálculos nos candidatos, individualmente; e prejudicar a pluralidade das candidaturas e enfraquece candidatos que representam minorias.

35. **O que se vê, Excelência, é que o artigo 111 do Código Eleitoral, com sua potencial e efetiva aplicação nas eleições de 2022 – em que não há mais coligações partidárias para os cargos proporcionais e em que as federações partidárias não *emplacaram* nos gostos das agremiações –, institui, por vias transversas e inconstitucionais, um verdadeiro sistema *distritão* no país, o que é absolutamente afrontoso à dinâmica constitucional insculpida no art. 1º e no art. 45 do texto Magno, razão por que qualquer interpretação do texto legal que caminhe nesse sentido deve ser imediatamente extirpada do ordenamento constitucional.**

36. Além disso, a aplicação literal do § 2º do art. 109 do Código Eleitoral pode criar a situação, *esdrúxula* e inconstitucional, de que uma bancada estadual na Câmara Federal

ou uma Casa Legislativa estadual ou municipal possa ter uma composição unipartidária – evidentemente, por uma questão matemática, isso tende a ser mais factível no caso de bancadas estaduais de estados menos populosos, que contenham 8 ou 9 deputados federais. Para tanto, basta que apenas um partido ultrapasse os 100% do QE e que nenhum outro ultrapasse sequer 80% do QE, o que levará a uma aplicação em cadeia das exceções normativas e entregará todas as vagas para o partido que ultrapassou a cláusula de barreira dos 100% do QE.

37. Naturalmente, tal situação normativa é apta a ser enquadrada, realisticamente, como uma inconstitucionalidade **chapada** (ministro Sepúlveda Pertence, ADI 1923), **enlouquecida, desvairada** (ministro Ayres Britto, ADI 3232), na medida em que viola diretrizes básicas do texto constitucional e daquilo que se entende por uma democracia plural e participativa. No caso do Amapá, por exemplo, todos os deputados federais serem do PR significaria uma verdadeira ignorância à vontade do eleitor.

38. Em última análise, importa verificar que a proteção da justeza das eleições e de sua compatibilidade com a escolha constitucional posta no art. 45 do Magno Texto possui amparo nos fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da República Federativa do Brasil.

39. Sem eleições verdadeiramente livres, com possibilidade de escolha esclarecida dos candidatos e isonomia entre eles, não há efetivo exercício da cidadania (art. 1º, II). Isso porque o exercício meramente formal da cidadania não é suficiente para a real e necessária observância do referido fundamento. As decisões do cidadão-eleitor precisam ser tomadas da forma mais consciente possível, impondo-se, no mesmo sentido, a criação e a aplicação de regras mais isonômicas possíveis.

40. E, além disso, as decisões do cidadão-eleitor precisam ser respeitadas, sem que eventuais lacunas ou situações excepcionais legislativas impliquem uma verdadeira negação à vontade política do cidadão, que é justamente o que ocorre no presente caso.

41. No mesmo sentido, não há respeito ao pluralismo político. Conforme Manoel Jorge e Silva Neto (2021):

Pluralismo político é o princípio fundamental do Estado Brasileiro que faculta a indivíduos a adoção de ideias e comportamentos antagônicos e contramajoritários com preservação do direito à neutralidade.

[...]

A sociedade pluralista está marcada pela alternância no poder e compatibilização de interesses contrapostos, o que somente se obtém por meio da interferência de entes que participam na formação da vontade do Estado, seja quando a norma jurídica é elaborada (interferência no Poder Legislativo), executada (interferência no Poder Executiva) ou aplicada (interferência no Poder Judiciário).

42. As regras postas no sistema *distritão*, de inconstitucional privilégio a traços majoritários dentro de um sistema que deveria ser proporcional, abrem margem desarrazoada para a desigualação entre candidatos ocupantes de mandatos eletivos e candidatos não ocupantes de mandato eletivo, o que poderia transparecer certo abuso do poder político e econômico e traria inegáveis prejuízos ao pluralismo político, na medida em que se favorece a perpetuação do grupo político que está no poder e de grupos políticos detentores de capital e de renome, o que prejudica a representação plural e diversa, intrínseca ao que se espera de cargos com representação proporcional.

43. Ora, se se quer dar toques majoritários ao sistema proporcional, que se assuma verdadeiramente o ônus de assim fazê-lo, com a aprovação de uma PEC a ser amplamente debatida e analisada no seio social. Fazê-lo por vias transversas e artificiais, com a instituição de exceções legais encadeadas, é uma verdadeira tentativa de *derrubar a mesa* enquanto se está *perdendo o jogo*.

44. Da mesma forma, eleições viciadas, que ocorram com regras que claramente beneficiem a perpetuação de determinado grupo político no poder, afrontam diretamente o objetivo de construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I). Regras que permitem um desequilíbrio entre candidatos levarão à perpetuação no poder de detentores de mandatos eletivos, o que é evidentemente incompatível com uma sociedade que se diga livre, justa e solidária.

45. Por fim, a realização de eleições que permitam o abuso do poder político e econômico são incompatíveis com o Estado Democrático de Direito estabelecido pelo Constituinte

originário (art. 1º). Assevera Virgílio Afonso da Silva (2021) que eleições livres estão associadas à democracia como decisão fundamental e ainda que:

A associação do conceito de Estado de Direito ao próprio conceito de constituição impede, como se percebe, que aquele seja compreendido como sinônimo de Estado legislativo, no sentido de que tudo aquilo que maiorias legislativas conjunturais expressarem por meio de lei poderia ser suficiente para satisfazer as exigências de um Estado de Direito. O direito, nessa expressão, não se confunde com a lei. Ele incorpora valores. Mas não são valores abstratos, tampouco arbitrários. São valores concretos, definidos pela mesma constituição que os consagra. Assim, o Estado de Direito brasileiro é único, porque informado pelos valores de uma constituição específica, que é a Constituição de 1988. O exercício legítimo do poder nesse Estado é aquele que respeita o direito como um todo e esse “direito como um todo” só é legítimo se formal e substancialmente compatível com a Constituição.

46. Dessa forma, impossível concluir que regra, benéfica à perpetuação de grupos já hegemônicos e majoritários, seja compatível com o Estado de Direito brasileiro.

47. Conclui-se, portanto, pela necessidade de se dar interpretação conforme a Constituição ao § 2º do art. 109 e de declarar a inconstitucionalidade do art. 111 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), todos na redação dada pelo art. 1º da Lei nº 14.211, de 01 de outubro de 2021, e, por arrastamento, ao art. 11, caput e § 2º, e ao art. 13 da Resolução/TSE nº 23.677, de 16 de dezembro de 2021, pelos fatos e fundamentos já exaustivamente expostos, inclusive com a explanação de exemplos limítrofes e caricatos do verdadeiro *problema* constitucional criado pelas normas ora impugnadas.

5. DA MEDIDA CAUTELAR

48. Estão presentes os pressupostos para a concessão da Medida Cautelar ora postulada, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868, de 1999.

49. Por um lado, o *fumus boni juris* está amplamente configurado, diante de todas as razões acima expostas, as quais evidenciam o § 2º do art. 109 e o art. 111 do Código Eleitoral

(Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), na redação dada pelo art. 1º da Lei nº 14.211, de 01 de outubro de 2021, e, por arrastamento, o art. 11, caput e § 2º, e o art. 13 da Resolução/TSE nº 23.677, de 16 de dezembro de 2021, violaram a Constituição Federal em seu núcleo mais duro, que protege a democracia e o pluralismo político, bem como a promoção de igualdade entre os cidadãos – aqui vista como a igualdade no sentido de influenciar os rumos do país, elegendo figuras que efetivamente representem o cidadão-eleitor. **As violações aos arts. 45 e 1º, V, da Constituição são bastante claras, sobretudo pela possibilidade de existência de situações limítrofes ora descritas.**

50. O *periculum in mora*, por seu turno, consubstancia-se no fato de que, como as normas impugnadas respeitaram a anualidade eleitoral, aplicar-se-ão integralmente às iminentes eleições, de 2 de outubro de 2022. A Câmara dos Deputados e muitos parlamentos estaduais podem ter composições profundamente distorcidas pelas regras inconstitucionais ora desenhadas, o que representará um prejuízo institucional incalculável. Cidadão-eleitor que não consegue se identificar com sequer alguns parlamentares de sua localidade efetivamente é um *acidão*, um *não cidadão*. Da forma como construída a legislação impugnada, poderemos estar, logo, diante de situações de tudo incompreensíveis.

51. Ademais, a urgência decorre do próprio fator procedimental intrínseco ao tema: o Tribunal Superior Eleitoral precisa finalizar, do ponto de vista informático, a montagem dos sistemas de totalização e apuração das eleições proporcionais, o que envolve cálculos deveras complexos. E, como a presente ADI tem o condão de afetar sobremaneira nos cálculos inconstitucionais ora impugnados, é necessário que se proceda aos eventuais ajustes, à luz da ordem constitucional, o mais rapidamente possível.

52. É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pelos dispositivos impugnados seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia, preferencialmente em juízo cautelar a ser empreendido diretamente pelo Plenário desta Eg. Corte, para que não haja qualquer risco à segurança jurídica do pleito eleitoral, na forma do art. 10 da Lei nº 9.868, de 1999.

53. Apenas para que não restem dúvidas, ante a complexidade do entendimento do quadro fático da demanda, **o atual cenário, na leitura estrita do Código Eleitoral e da**

Resolução/TSE nº 23.677, de 16 de dezembro de 2021, parece ser o seguinte para as eleições proporcionais:

- a. Passo 1: após o cálculo do quociente eleitoral (QE), averigua-se se algum partido atingiu um quociente partidário (QP) maior ou igual a 1 (ou seja, no mínimo, 100% do QE), conforme dispõem os arts. 106 e 107 do Código Eleitoral. As seguintes situações são possíveis:
 - i. Se nenhum partido atingir os 100% do QE, aplica-se diretamente a regra do art. 111 do Código Eleitoral, que traduz uma espécie de sistema *distritão*. Nesse caso, serão diretamente eleitos os mais votados e todas as vagas serão preenchidas;
 - ii. Se algum partido alcançar os 100% do QE, verificar-se-á se ele tem algum candidato que atinja 10% do QE. Se tiver, tal candidato será considerado eleito (ocupará um lugar), conforme o *caput* do art. 108. Se não tiver, aplicar-se-á a regra das sobras do art. 109 do Código Eleitoral, tal como preconizado pelo parágrafo único do art. 108 do Código;
- b. Passo 2: desde que algum partido tenha atingido ao menos 100% do QE, seja para ocupar as vagas das sobras, seja para ocupar aquelas vagas remanescentes pela ausência de candidatos que ultrapassem 10% do QE, será aplicado o sistema de cálculos do art. 109 do Código Eleitoral. Tal sistema envolve cálculos sucessivos de *rodadas de médias*, à medida que forem sendo preenchidas as cadeiras. Contudo, para participar da distribuição das médias, é necessário que o partido atinja 80% do QE e que, *a priori*, só possam ser eleitos os candidatos que atingirem 20% do QE, conforme preconiza o § 2º do art. 109. Contudo, a regra do desempenho individual de cada candidato parece ser flexibilizada pelo inciso III do art. 109 e pelo § 4º do art. 11 da Resolução do TSE. Com essa flexibilização, todas as vagas serão preenchidas dentro das *rodadas* do art. 109, mas dela só poderão participar os partidos que atinjam 80% do QE, o que pode gerar distorções de representatividade (como no exemplo retro do estado do Amapá).

54. O que se pede na presente ADI é o seguinte (com as mudanças nos procedimentos anteriormente descritos devidamente destacadas):

- a. Passo 1: após o cálculo do quociente eleitoral (QE), averigua-se se algum partido atingiu um quociente partidário (QP) maior ou igual a 1 (ou seja, no mínimo, 100% do QE), conforme dispõem os arts. 106 e 107 do Código Eleitoral. As seguintes situações são possíveis:
 - i. Se nenhum partido atingir os 100% do QE, **não se aplica diretamente a regra do art. 111 do Código Eleitoral, mas sim a regra das sobras desenhada nos passos 2 e 3 retro;**
 - ii. Se algum partido alcançar os 100% do QE, verificar-se-á se ele tem algum candidato que atinja 10% do QE. Se tiver, tal candidato será considerado eleito (ocupará um lugar), conforme o *caput* do art. 108. Se não tiver, aplicar-se-á a regra das sobras do art. 109 do Código Eleitoral, tal como preconizado pelo parágrafo único do art. 108 do Código;
- b. Passo 2: **mesmo que nenhum partido** tenha atingido ao menos 100% do QE, seja para ocupar as vagas das sobras, seja para ocupar aquelas vagas remanescentes pela ausência de candidatos que ultrapassem 10% do QE, será aplicado o sistema de cálculos do art. 109 do Código Eleitoral. Tal sistema envolve cálculos sucessivos de *rodadas de médias*, à medida que forem sendo preenchidas as cadeiras. Contudo, para participar da distribuição das médias, é necessário que o partido atinja 80% do QE e que, *a priori*, só possam ser eleitos os candidatos que atingirem 20% do QE, conforme preconiza o § 2º do art. 109. **Caso sejam preenchidas todas as vagas remanescentes com respeito às regras de o partido atingir 80% do QE e o candidato atingir 20% do QE, a eleição estará acabada;**
- c. **Passo 3: se, contudo, ainda sobrarem vagas não preenchidas pelas regras dos 80-20 mencionadas no passo 2 retro, poderão concorrer à distribuição dos lugares remanescentes todos os partidos e federações que participaram do pleito, independentemente do atingimento de 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral e independentemente de terem candidatos que atinjam a regra do desempenho individual de cada**

candidato, que parece ser flexibilizada pelo inciso III do art. 109 e pelo § 4º do art. 11 da Resolução do TSE. Com essa flexibilização dupla e simultânea, todas as vagas serão preenchidas dentro das rodadas do art. 109, sem quaisquer distorções de representatividade (com a flexibilização simultânea das duas regras dos “80-20”, não há como ocorrer o exemplo retro do estado do Amapá).

6. DOS PEDIDOS

55. Diante do exposto, requer:

a) A concessão da cautelar requerida, para:

- a. dar interpretação conforme a Constituição ao § 2º do art. 109 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), na redação dada pelo art. 1º da Lei nº 14.211, de 01 de outubro de 2021, e, por arrastamento, ao art. 11, caput e § 2º da Resolução/TSE nº 23.677, de 16 de dezembro de 2021, esclarecendo que, se não forem preenchidos todos os lugares com a regra do § 2º do art. 109 do Código Eleitoral, e antes da incidência da hipótese do inciso III do art. 109 do Código Eleitoral (ou seja, junto com a flexibilização da votação nominal mínima de 20% (vinte por cento) do quociente eleitoral para a eleição de determinado candidato), poderão concorrer à distribuição dos lugares remanescentes todos os partidos e federações que participaram do pleito, independentemente do atingimento de 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral, com a distribuição dos lugares a ser feita na forma do art. 109 do Código Eleitoral;
- b. declarar a inconstitucionalidade do art. 111 da Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965, na redação dada pela Lei nº 14.211, de 1º de outubro de 2021, e, por arrastamento, do art. 13 da Resolução/TSE nº 23.677, de 16 de dezembro de 2021, bem como, por arrastamento, a declaração de não recepção da redação anterior, da Lei nº 7.454, de 30 de dezembro

de 1985, e da redação original da Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965, determinando a regra das maiores médias como regra residual em caso de “nenhum partido alcançar o quociente eleitoral”, ou seja, poderão concorrer à distribuição dos lugares remanescentes todos os partidos e federações que participaram do pleito, independentemente do atingimento de 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral, com a distribuição dos lugares a ser feita na forma do art. 109 do Código Eleitoral; e

- c. subsidiariamente, caso não se entenda pela incompatibilidade do sistema *distritão* oculto no art. 111 do Código Eleitoral com a Constituição Federal, que seja aplicado o art. 109 do Código Eleitoral, com a interpretação do pedido “a” (ou seja, flexibilizar a regra dos 80% do quociente eleitoral simultaneamente à flexibilização da regra dos 20% individual do QE), antes da incidência da hipótese prevista no art. 111 do Código Eleitoral, ou seja, que apenas se aplique a distribuição majoritária dos cargos sujeitos ao sistema eleitoral proporcional após a incidência das regras de distribuição dos lugares previstas nos arts. 106 a 110 do Código Eleitoral.

b) Após o deferimento da cautelar, liminarmente, independentemente do rito adotado, sejam solicitadas informações à Presidência da República, à Presidência do Senado Federal e à Presidência da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 6º da Lei no 9.868/1999;

c) Decorrido o prazo das informações, seja determinada a oitiva sucessiva do Exmo. Advogado-Geral da União e do Exmo. Procurador-Geral da República (art. 8º da Lei no 9.868/99);

d) O Julgamento pela procedência dos pedidos desta ADI, confirmando-se na íntegra os pedidos liminares.



Brasília-DF, 12 de agosto de 2022.

Flávia Calado Pereira

FLÁVIA CALADO PEREIRA

OAB/AP nº 3.864

SUMÁRIO DE DOCUMENTOS

DOC 1 – Certidão da Comissão Executiva da REDE;

DOC 2 - Instrumento de mandato; e

DOC 3 – Cópia dos atos impugnados.