

Sobras eleitorais no Brasil: Os impactos heterogêneos em diferentes Unidades da Federação

Graziella Testa
Thiago Matheus

Resumo

O sistema proporcional de lista aberta do Brasil, em vigor desde 1932, passou por diversas reformas ao longo das décadas, sendo as mais recentes em 2017 e 2021. Essas reformas, que incluíram a proibição de coligações para eleições proporcionais e a introdução de cláusula de desempenho para recebimento de recursos e de requisitos mínimos de votação para disputar as sobras eleitorais, resultaram em um aumento significativo na proporção de assentos distribuídos na fase das sobras e na dispersão de listas partidárias entre os estados. Nesse trabalho é discutido como as mudanças que visaram reduzir a fragmentação partidária e aumentar a representatividade também complicaram as estratégias eleitorais dos partidos. Falamos sobre como a proporção de assentos distribuídos na fase das sobras aumentou de 13% em 1998 para 35% em 2022. As consequências dessas reformas variam consideravelmente entre as diferentes unidades federativas, considerando a grande variação de tamanho entre distritos eleitorais.”

Abstract

Brazil's open-list proportional system, in place since 1932, has undergone several reforms over the decades, most recently in 2017 and 2021.

These reforms, which included a ban on coalitions for proportional elections and the introduction of a performance clause for receiving funds and minimum voting requirements for contesting electoral leftovers, resulted in a significant increase in the proportion of seats distributed in the leftovers phase and in the dispersion of party lists between states. This paper discusses how the changes aimed at reducing party fragmentation and increasing representativeness have also complicated the parties' electoral strategies. We talk about how the proportion of seats distributed in the leftovers phase increased from 13% in 1998 to 35% in 2022. The consequences of these reforms vary considerably between the different federal units, considering the great variation in size between electoral districts.”

1. Introdução

O Brasil é o país que utiliza o Sistema Proporcional de Lista Aberta há mais tempo no mundo¹. Sua implementação tem raízes na introdução do sistema proporcional pelo código eleitoral de 1932. Apesar da relativa estabilidade no uso desse sistema², desde a judicialização das eleições de 1933 até as decisões sobre as ADIS 7.228, 7.263 e 7.325, em 2024, a fase de distribuição de assentos comumente chamada de sobras eleitorais foi objeto de diversas discussões tanto na arena política quanto na judicial. Mas, afinal, qual é a importância da distribuição das so-

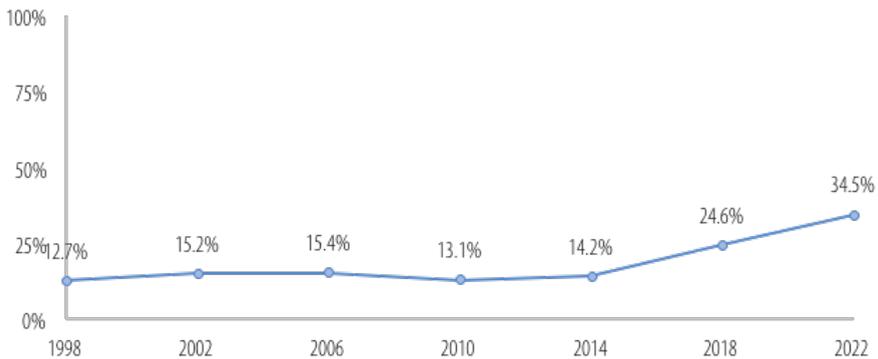
1 Adota-se aqui a definição de Bogdanor (1983) para Lista Aberta que se diferencia da ideia de Lista Flexível já adotada por diversos países escandinavos no início do século XX.

2 Registra-se período de maior estabilidade nas regras relativas às sobras eleitorais entre 1945 e 2014. Nesse intervalo as únicas mudanças significativas foram a alteração da regra de alocação de cadeiras do método de maiores restos para o método de maiores medias em 1950 (Lei nº 1.164/50) e a exclusão dos votos brancos para o cálculo do quociente eleitoral em 1997 (Lei nº 9.504/97). Deve-se ressaltar que também ocorreram nesse período diversas discussões em comissões do Congresso Nacional sobre alterações nas regras do sistema eleitoral que, no entanto, não produziram mudanças efetivas.

bras sobre o total de parlamentares eleitos pelo método proporcional no Brasil? Quais os impactos das mudanças recentes sobre o tema, em especial a reforma de 2017? Quais os principais marcos institucionais históricos e perspectivas para o futuro? Nesse artigo, vamos responder a essas perguntas e suscitar tantas outras.

As profundas mudanças no sistema político estabelecidas pela reforma eleitoral de 2017 tiveram impacto relevante na proporção de assentos que são distribuídos na etapa das sobras³. Nas eleições de 1998, 13% dos assentos de deputados federais foram alocados na segunda fase do cálculo, as sobras. No ano de 2022, esse percentual subiu para 35%, como pode ser visualizado no Gráfico 1.

GRÁFICO 1. Percentual de vagas para Deputado Federal distribuídas na fase das sobras eleitorais entre 1998 e 2022



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

Também a partir de 2022, pela primeira vez a maioria das unidades da federação brasileiras tiveram 50% ou mais das vagas para deputados federais distribuídas na fase das sobras – 14 das 27. A reforma política que acabou com as coligações resultou também em um efeito mecâni-

3 Essa reforma acabou com as coligações eleitorais em eleições proporcionais e estabeleceu cláusula de desempenho para os partidos terem acesso à maior parte do Fundo Partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão.

co de aumento no número de listas⁴ em cada distrito que, por sua vez, pode ter contribuído para esse aumento do número de vagas distribuídas na segunda fase do cálculo. Essas constantes mudanças ocorridas nos últimos anos, provindas tanto da arena Legislativa quanto da arena Judiciária, dificultam a definição de estratégias eleitorais pelos partidos políticos.

Nesse artigo, fazemos uma breve análise histórica dos marcos institucionais que impactaram no cálculo para alocação das cadeiras frutos das sobras e analisamos possíveis consequências eleitorais decorrentes das últimas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Propomos também um debate em torno de como a diferença no tamanho dos distritos eleitorais do Brasil fizeram com que os impactos da reforma política de 2017 fossem sentidos de forma heterogênea pelos atores de acordo com o tamanho dos distritos em que se encontram, ou seja, do tamanho da bancada de deputados federais na Câmara dos Deputados. É possível pensar de forma análoga nos reflexos para eleições locais, que também apresentam grande disparidade no tamanho dos distritos.

Numa primeira parte, iremos fazer a revisão histórica da mudança nos marcos institucionais que impactaram na forma de organização do sistema proporcional de lista aberta, com foco nas regras que afetam a regra das sobras eleitorais. Essa análise engloba a origem do sistema proporcional no Código Eleitoral de 1932 até a aprovação do Código Eleitoral de 1965 e suas posteriores modificações até o ano de 2015. Posteriormente, discutiremos as mudanças implementadas pelas reformas políticas ocorridas a partir de 2015 e as decisões judiciais relacionadas a elas. Traremos alguns dados dos impactos dessas mudanças

4 Aqui cabe ressaltar que esse aumento no número de listas é também consequência do número relativamente baixo de federações partidárias. As diferenças nos critérios para participação nesse tipo de organização, especialmente o período mínimo de quatro anos e caráter nacional, fez com que houvesse uma quantidade mais baixa de partidos que se organizaram dessa maneira se comparado com as antigas coligações eleitorais.

na proporção de vagas distribuídas pelo método das sobras e do agravamento da disparidade entre unidades da federação. Por fim, serão apresentadas as considerações finais e algumas reflexões para o futuro.

2. Implantação do Sistema Proporcional no Brasil e as sobras eleitorais de 1932 a 1950

O sistema proporcional para eleição de membros do Legislativo foi estabelecido no Brasil pela primeira vez pelo Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076/32), após diversos anos de aplicação de um sistema majoritário em distritos uninominais (por esse motivo chamado de Sistema Distrital por diversos pesquisadores)⁵. Apesar de ter o objetivo de estabelecer um sistema proporcional, as regras que o código trazia para distribuição das vagas ainda apresentavam alguns elementos de sistemas majoritários. Destaca-se o segundo estágio da alocação de vagas com regras totalmente distintas e que exigia um segundo voto dos eleitores na mesma cédula.

A partir de um primeiro voto em candidato ou partido, a rodada inicial aplicava uma distribuição proporcional das vagas, seguindo a lógica dos quocientes eleitoral e partidário similar a adotada atualmente. Para a rodada seguinte se exigia a escolha de um segundo candidato e eram eleitos aqueles mais votados⁶, independentemente de pertencerem a alguma lista ou serem candidatos avulsos, até serem preenchidos os lugares que não o foram no primeiro turno (NICOLAU, 2012, p. 83). Ou seja, as sobras eleitorais seguiam uma regra majoritária similar ao que chamamos atualmente de Distritão⁷.

5 Essa mudança foi resultado de um movimento liderado por acadêmicos como Assis Brasil e João da Rocha Cabral, preocupados com o fortalecimento de partidos políticos e a melhora na representação da população, e por políticos ansiosos por diminuir as práticas de fraude eleitoral previamente existentes (PIRES, 2009).

6 Para o caso de listas partidárias utilizava-se o valor dos restos eleitorais após a primeira etapa da eleição.

7 O nome adotado internacionalmente é SNTV (Single Non-Transferable Vote).

No entanto, a falta de clareza e ambiguidade no texto do código gerou diversas dúvidas nos processos de apuração para eleição da Constituinte em 1933, e fez com que surgissem questionamentos sobre a forma com que os assentos relativos às sobras eleitorais deveriam ser distribuídos. Em razão disso a eleição foi muito judicializada com os diversos tribunais regionais eleitorais dando interpretações distintas às regras dos códigos (VELASCO, 1935 Apud PIRES, 2009). Em razão dos problemas em sua aplicação, em particular na distribuição das sobras eleitorais, o sistema eleitoral proporcional trazido pelo Código de 1932 foi utilizado apenas em uma eleição.

Assim, uma reforma eleitoral realizada apenas três anos depois, por meio da Lei nº 48/35, estabeleceu um novo sistema eleitoral no Brasil mantendo o sistema proporcional trazido pelo Código de 1932 e com regras muito mais semelhantes às adotadas atualmente. Entre as inovações trazidas por essa reforma destacam-se a votação uninominal em um único candidato ou partido que seria válido para as duas etapas da distribuição de assentos, mudança da regra da distribuição das sobras eleitorais para um modelo de maiores médias (modelo de D'Hondt) e exigência de que o partido alcançasse o quociente eleitoral para disputa das cadeiras (PIRES, 2009). Essas regras estabeleceram a implementação do que é denominado como Sistema Proporcional de Lista Aberta para eleição de membros do Legislativo no Brasil. Permaneceu ainda em seu artigo 95 um elemento majoritário no sistema que estabelecia que se nenhum partido alcançasse o quociente eleitoral, se considerariam eleitos os candidatos mais votados. Essa regra permaneceu em diversos códigos eleitorais até ser considerada inconstitucional em 2024 pelo STF⁸.

A lei Agamenon de 1945 e o Código de 1950 trouxeram poucas alterações a essa estrutura básica do sistema eleitoral brasileiro estabelecida em 1935. As mudanças mais importantes se concentravam nas regras para distribuição das sobras. As principais inovações implementadas pelo Decreto-Lei 7.586/45 (também conhecido como Lei Agamenon)

8 ADIs 7.228, 7.263 e 7.325.

foram o estabelecimento do monopólio do lançamento de candidaturas pelos partidos, acabando com a possibilidade que candidatos avulsos participassem das eleições, e a possibilidade de alianças de partidos, o que mais tarde passou a ser conhecido como coligações partidárias. Assim, a partir desse momento apenas candidatos em listas de partidos ou de alianças de partidos poderiam concorrer às vagas.

O modelo de distribuição de sobras também sofreu grande mudança estabelecendo que os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários fossem atribuídos ao partido que tivesse alcançado maior número de votos. Motivada pela necessidade de formação de maiorias parlamentares que gerassem maior estabilidade governamental, essa alteração retirava uma grande parte da proporcionalidade do sistema alcançada em 1935 e foi duramente criticada na época pela IOAB, atualmente OAB (PIRES, 2009, p. 123).

O Código Eleitoral de 1950 trouxe novamente alterações à regra das sobras reestabelecendo o modelo implementado pela Lei N° 48/35 que adotava a fórmula de D'Hondt. Esse código teve duração de quinze anos até que em 1965, durante o Regime Militar, o Congresso Nacional aprovou o atual Código Eleitoral através da Lei n° 4.737/65.⁹

3. O Código Eleitoral de 1965 e as mudanças mais relevantes até 2015

O Código eleitoral de 1965 não trouxe grandes inovações sobre as regras para alocação das sobras eleitorais. A principal exceção foi o fim da permissão de formação de aliança de partidos para concorrer nas eleições proporcionais. As demais regras foram válidas durante todo período do regime militar sem alterações. Essa estabilidade das regras

9 Ocorreram também discussões, lideradas pelo Deputado Federal Raul Pilla, nas quais parlamentares tentaram retirar o requisito de atingir o quociente eleitoral para disputar essas vagas e a adoção da regra de maiores restos. Porém, o relator do código, o Deputado Federal Gustavo Capanema, foi contra a ideia (PORTO, 2002, p. 300) e essa alteração não prosperou.

ocorreu em razão do regime de exceção entre 1964 e 1985 em que durante a maior parte do tempo foi mantido artificialmente o bipartidarismo no Brasil. Essa organização dos partidos artificial foi estabelecida após o Ato Institucional nº 2 e cultivada posteriormente pela Constituição de 1967, Emenda nº 1 de 1969 e Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971 (FREIRE, 2014). Nesse contexto, as regras que tratavam das sobras eleitorais não apresentavam grande relevância porque havendo apenas dois partidos a disputar as eleições a quantidade de assentos alocados nessa etapa da eleição era muito pequeno¹⁰.

Essas regras foram aplicadas por três eleições federais sucessivas, 1970, 1974 e 1978, quando foi aprovada Lei nº 6.767/1979 que alterava a Lei Orgânica dos Partidos e revogou as regras que favoreciam a existência do bipartidarismo, restabelecendo a possibilidade de criação de novos partidos (FREIRE, 2014). Foi em seu artigo 10 que se estabeleceu o retorno da possibilidade de realizar coligações entre partidos para as eleições à Câmara dos Deputados, às Assembleias Legislativas e às Câmaras Municipais. Apesar de essa regra não tratar especificamente das sobras eleitorais, ela foi determinante para a sua dinâmica. Nas eleições seguintes as coligações se tornaram cada vez mais frequentes sendo elemento importante para a lógica da distribuição dos assentos e sendo uma das responsáveis pela grande fragmentação partidária que ocorreu no Brasil.

Durante o processo de redemocratização, aconteceram diversas discussões sobre possíveis mudanças no sistema eleitoral brasileiro. Em debates como os ocorridos na Comissão Afonso Arinos e na Assembleia Constituinte, diversos parlamentares defenderam seus sistemas eleitorais preferidos, com destaque para o Sistema de Lista Fechada e o Sistema Misto Alemão. Porém, ao fim das discussões o sistema proporcional de lista aberta foi mantido com o mesmo formato estabelecido pelo Código Eleitoral de 1965. Após o período de redemocratização, os

10 Em eleições com alto nível de competitividade, quanto maior o número de partidos, mais relevante se torna a etapa de distribuição das sobras eleitorais.

debates sobre o sistema eleitoral continuaram ocorrendo no Congresso Nacional (MATHEUS, 2017), no entanto, durante a década de 1990 a alteração mais relevante para a regra da distribuição das sobras foi a exclusão dos votos brancos do cômputo de votos válidos considerados para o cálculo do quociente eleitoral pela Lei no 9.504/97, a Lei das Eleições (MESQUITA, 2022). Essa alteração excluía os votos brancos do cômputo de votos válidos usados para o cálculo do Quociente Eleitoral (QE). Neste cenário, o número de votos necessários para os partidos alcançarem o quociente eleitoral e disputar as sobras eleitorais passou a ser ligeiramente menor.¹¹

Na primeira década do século XXI, após consulta sobre a possibilidade dos partidos celebrarem diferentes coligações nas diferentes disputas eleitorais, o TSE emitiu a Resolução no 21.002/02¹² estabelecendo a necessidade da verticalização das coligações eleitorais entre as diferentes esferas. Ou seja, as alianças eleitorais realizadas nos estados não poderiam divergir daquelas realizadas para a disputa nacional. O principal fundamento defendido pelo ministro relator, Garcia Vieira, foi baseado no princípio constitucional do caráter nacional dos partidos¹³. Essa medida pareceu ter sido relevante para limitar o número e a diversidade de coligações entre os partidos durante sua vigência¹⁴. A verticalização foi aplicada nas eleições de 2002 e 2006, porém, após movimentação dos partidos no Congresso Nacional ela foi extinta através da aprovação da Emenda Constitucional no 52/06.

11 O estabelecimento da cláusula de barreira também trazido pela Lei das Eleições também poderia ter um impacto indireto importante na dinâmica das eleições e consequentemente na distribuição das sobras eleitorais, mas em 2006 foi considerada inconstitucional pelo STF antes de sua implementação (ADIs 1351 e 1354).

12 Primeiramente a verticalização foi estabelecida pela Resolução do TSE no 21.002/02 e confirmada posteriormente pela Resolução no 20.993/2002 e 22.156/06.

13 Art. 17, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

14 1998 -83, 2002 - 101, 2006 - 137, 2010 -129, 2014 -146, 2018 - 200, 2022 - 28.

4. As sobras eleitorais nas Reformas Políticas de 2015, 2017 e 2021 e a judicialização das eleições de 2022

Nas reformas políticas ocorridas entre 2015 e 2021 foram aprovadas importantes mudanças para a regra das sobras eleitorais. Algumas delas foram utilizadas e logo depois abandonadas como o fim da exigência de se alcançar o quociente eleitoral para disputar as sobras e outras foram judicializadas como o estabelecimento do desempenho mínimo dos candidatos para que os partidos possam ter acesso aos assentos em disputa.

Motivados principalmente pela hiper-fragmentação percebida no sistema partidário brasileiro, a partir de 2015 foram realizadas diversas mudanças nas regras do sistema eleitoral que tiveram impacto relevante na dinâmica da distribuição de assentos na disputa pelo Legislativo. Apesar do método de alocação das vagas nas sobras eleitorais não sofrer mudanças, as regras sobre os requisitos para ter acesso a esses assentos tiveram diversas alterações. A primeira delas foi introduzida pela Lei nº 13.165/2015 que estabeleceu um desempenho eleitoral mínimo de 10% do quociente eleitoral para que candidatos pudessem ter acesso às vagas obtidas pelo partido tanto na primeira quanto na segunda fase de distribuição de vagas.

Segundo Mesquita e Campos (2019), se essa regra fosse adotada durante as eleições de 1998 a 2014 ela impactaria na exclusão de apenas nove candidatos durante todo desse período. Um número muito pequeno no universo de eleitos. No entanto, a regra se mostrou bem mais efetiva nas eleições de 2018, sendo aplicada a oito casos, quase 2% do total de vagas da Câmara dos Deputados. Um outro impacto dessa regra pode ter refletido na mudança da estratégia partidária, pois com ela as agremiações deixaram de ter motivação para promover o voto de legenda. Esse tipo de campanha, muito utilizada anteriormente pelos partidos passou a ser um risco pois um excesso de votos de legenda poderia prejudicar o desempenho individual dos candidatos do partido

impedindo que alcançassem individualmente a quota mínima de votos para poder ser eleitos.

A Reforma Política de 2017 também trouxe alterações no funcionamento do sistema eleitoral e abordou regras associadas a diversos outros temas como financiamento de campanha, propaganda eleitoral, registro de candidaturas e ilícitos eleitorais. O conjunto de regulações estabelecidos pela Lei nº 13.487/2017, Lei nº 13.488/2017 e Emenda Constitucional nº 97/2017 provavelmente foi responsável pelas maiores mudanças na legislação eleitoral desde a Lei das Eleições em 1997. A regra sobre os requisitos para participação na distribuição das sobras eleitorais, que faziam parte do ordenamento eleitoral desde a Lei Agamenon de 1945, sofreu duas alterações significativas.

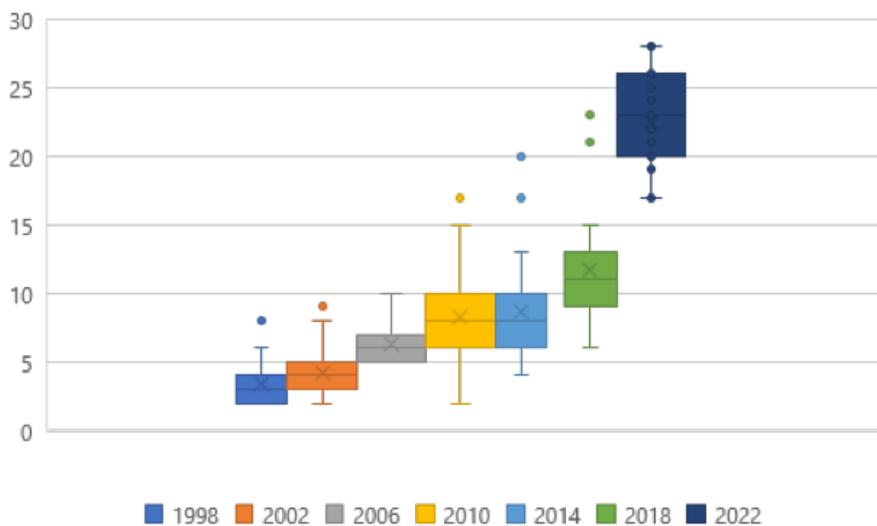
Primeiramente, foi incorporada à Constituição Federal, através da Emenda Constitucional nº 97/2017, a proibição de realizar coligações para as disputas nas eleições proporcionais. Foi estabelecido que essa mudança não valeria para as eleições de 2018, sendo aplicada pela primeira vez nas disputas municipais de 2020. Em conjunto com essa alteração, foi abolida a necessidade de os partidos alcançarem votação igual ao quociente eleitoral para poder participar da distribuição das sobras eleitorais. Sem essa regra que funcionava como uma cláusula de barreira a essa etapa da eleição, passou a ser permitido que todos partidos pudessem participar dessa fase da distribuição de assentos.

De acordo com Matheus (2021), essa foi uma alternativa encontrada para tentar minimizar eventuais problemas na distribuição das cadeiras que ocasionassem monopólios de partidos nos distritos. No entanto, nas eleições de 2020 a associação das duas regras parece ter prejudicado o sucesso na redução do número efetivo de partidos, gerando maior impacto na quantidade de partidos concorrendo às vagas que naqueles que as obtiveram. Em particular nos maiores municípios a mudança no acesso as sobras eleitorais, parece efetivamente ter contrabalanceado o efeito do fim das coligações (MATHEUS, p. 381, 2021).

Uma última mudança trazida pela Reforma Política de 2017, que impacta indiretamente na disputa pelas sobras eleitorais, foi o es-

tabelecimento da cláusula de desempenho progressiva para recebimento de recursos a partir de 2018. Já na primeira eleição, dos 35 partidos políticos com registro no TSE, 14 não atingiram os critérios mínimos exigidos pela cláusula para ter acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuita de rádio e televisão. Isso causou uma série de fusões entre as agremiações e nas eleições de 2022 havia apenas 28 partidos ou federações participando do pleito. Nessa eleição, apenas 12 deles (9 partidos e 3 federações) atingiram os novos patamares da cláusula. Essa diminuição no número de competidores naturalmente impactou na dinâmica da disputa das sobras eleitorais.

GRÁFICO 2. Número de listas partidárias nas disputas para Deputado Federal por UF (1998-2022)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

Percebe-se que um dos primeiros efeitos mecânicos da reforma de 2017 foi o aumento do número de listas em disputa, já que a prática de reunir muitos partidos em um única lista por meio da coligação foi extinta. Esse efeito pode ser claramente observado no Gráfico 2. A média

do número de listas quase dobrou, saltando de pouco mais de 10 por estado, em 2018, para 22, em 2022. Também cabe ressaltar o aumento da dispersão do número de listas partidárias entre os distritos, a partir do qual se pode inferir uma maior discrepância da dinâmica eleitoral entre Unidades da Federação. Em outras palavras, um dos efeitos inesperados da reforma foi criar um conjunto de regras que atinge os estados de formas muito diferentes de acordo com o tamanho das bancadas estaduais estabelecidas constitucionalmente. Discorreremos mais sobre esse ponto em específico na próxima sessão.

Após observarem as consequências das inovações eleitorais no pleito municipal de 2020, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional no 111/2021 e a Lei Nº 14.211/2021 realizando novas mudanças nos requisitos de acesso às sobras eleitorais. Primeiramente, em resposta ao fim das coligações, foi criado o instituto da federação partidária. Essa nova norma permitia que um grupo de partidos se aliassem para disputar as eleições conjuntamente em âmbito nacional desde que permanecessem membros da federação por no mínimo quatro anos. Os partidos que formam uma federação devem concorrer com lista única de candidatos para todos os cargos em disputa. Além disso todas as regras que se aplicam ao funcionamento parlamentar dos partidos também se aplicam às federações (MESQUITA 2022).

A Lei Nº 14.211/2021 trouxe importantes alterações na regulamentação da distribuição das sobras, quando voltou-se a exigir que os partidos alcançassem um patamar mínimo de votação para disputar essas cadeiras. Porém, a regra estabelecida foi diferente de todas que já haviam sido adotadas até então. Determinou-se que apenas os partidos que tenham obtido pelo menos 80% do quociente eleitoral poderiam disputar a distribuição das vagas, desde que seus candidatos tivessem obtido votos em número igual ou superior a 20% desse quociente. A criação de uma exigência menor que o quociente partidário para disputa das sobras eleitorais parece contraditória com a necessidade dos candidatos terem que atingir um patamar individual mais alto que o necessário para as vagas atribuídas pela primeira distribuição de cadeiras.

Em razão da falta de clareza sobre qual seria o método de distribuição das vagas em uma hipotética terceira fase em que não há mais candidatos que alcançaram 20% do quociente eleitoral, no final de 2021 o TSE elaborou a Resolução nº 23.677/2021.

Esse regramento estabeleceu que as sobras eleitorais seriam distribuídas em duas etapas. Na primeira apenas participam os partidos que alcançaram pelo menos 80% do quociente eleitoral, desde que tivessem candidatos com votação mínima de 20% do quociente eleitoral e na segunda etapa (sobras das sobras), participariam os partidos com pelo menos 80% do quociente eleitoral, mas sem exigência da votação pessoal mínima dos candidatos. As aparentes contradições na interpretação dessas regras geraram protestos de partidos que se sentiram injustiçados nas eleições de 2022 e acionaram o STF através das ADIS 7.228, 7.263 e 7.325, apresentadas no final de 2022.

As Ações Diretas de Inconstitucionalidade no 7.228, 7.263 e 7.325 foram propostas pelos partidos políticos Rede Sustentabilidade, Partido Progressista e a união de Podemos e Partido Socialista Brasileiro. Essas ações questionaram quatro pontos da Lei no 14.211/2021 (ROLL, 2024):

- a) A validade da regra definida para a 3ª fase de distribuição de votos (as sobras das sobras) alegando que todos os partidos que participaram da eleição deveriam poder concorrer às vagas (e não apenas os que atingiram 80% do quociente eleitoral);
- b) Inconstitucionalidade do preenchimento das vagas pelas candidatas ou candidatos mais votados na ausência de partidos que alcançassem o quociente eleitoral;
- c) Diferenciação dos requisitos relativos ao desempenho nos candidatos na distribuição de vagas através do quociente partidário (10%) e das sobras eleitorais (20%);
- d) Interpretação de que a incidência da exigência de votação nominal mínima de 20% para candidatos incidisse sobre o requisito imposto aos partidos para participarem da etapa das sobras eleitorais (80% do quociente eleitoral).

O Ministro Relator Ricardo Lewandowski votou parcialmente procedentes as ADIs¹⁵, e, com uma maioria de 7 votos favoráveis e 4 contrários¹⁶, o Plenário do STF invalidou regra que era aplicada à chamada 2ª etapa de distribuição das sobras eleitorais (sobras das sobras). Com a decisão, todos os partidos poderão participar dessa fase de distribuição de vagas restantes, antes reservada aos que atingissem o mínimo de 80% do quociente eleitoral. Prevaleceu o entendimento de que a aplicação dessa cláusula nessa última fase de distribuição de cadeiras inviabilizaria a ocupação de vagas por partidos pequenos, ainda que tenham candidatos com votação expressiva. Além disso, também considerou inconstitucional a regra que estabelecia que se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados¹⁷. No entanto, o colegiado definiu

15 Segundo o Ministro relator: “Isso posto, julgo parcialmente procedentes as ações diretas de inconstitucionalidade 7228, 7263 e 7325 para dar interpretação conforme à Constituição ao §2º do artigo 109 do Código Eleitoral, de maneira a permitir que todas as legendas e seus candidatos participem da distribuição das cadeiras remanescentes descritas no inciso III do artigo 109 do Código Eleitoral, independentemente de terem alcançado a exigência dos 80% e 20% do quociente eleitoral, respectivamente.

Declaro, ainda, a inconstitucionalidade do artigo 111 do Código Eleitoral e do artigo 13 da Resolução-TSE 23.677/2021 para que, no caso de nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, sejam aplicados, sucessivamente, o inciso I c/c o §2º e, na sequência, o inciso III do art. 109 do Código Eleitoral, de maneira a que a distribuição das cadeiras ocorra, primeiramente, com a aplicação da cláusula de barreira 80/20 e, quando não houver mais partidos e candidatos que atendam tal exigência, as cadeiras restantes sejam distribuídas por média, com a participação de todos os partidos, ou seja, nos moldes da 3ª fase, sem exigência da cláusula de desempenho 80%, em estrito respeito ao sistema proporcional.

Por fim, atribuo o efeito ex nunc a esta decisão, de modo que surta efeitos a partir do pleito de 2024.”

- 16 Voto que prevaleceu: Min. Ricardo Lewandowski (relator) Voto(s) divergente(s): Min. André Mendonça, Min. Edson Fachin, Min. Luiz Fux e Min. Luís Roberto Barroso.
- 17 O estranho é que essa regra habita os códigos eleitorais desde 1932, estando presente de forma mais estável desde 1965 sem nunca ter sofrido essa avaliação do STF.

que essa decisão será aplicada a partir das eleições de 2024 e não afetaria o resultado das eleições de 2022.

5. Possíveis consequências para o sistema político brasileiro da reforma de 2017 e das novas regras para distribuição das sobras eleitorais

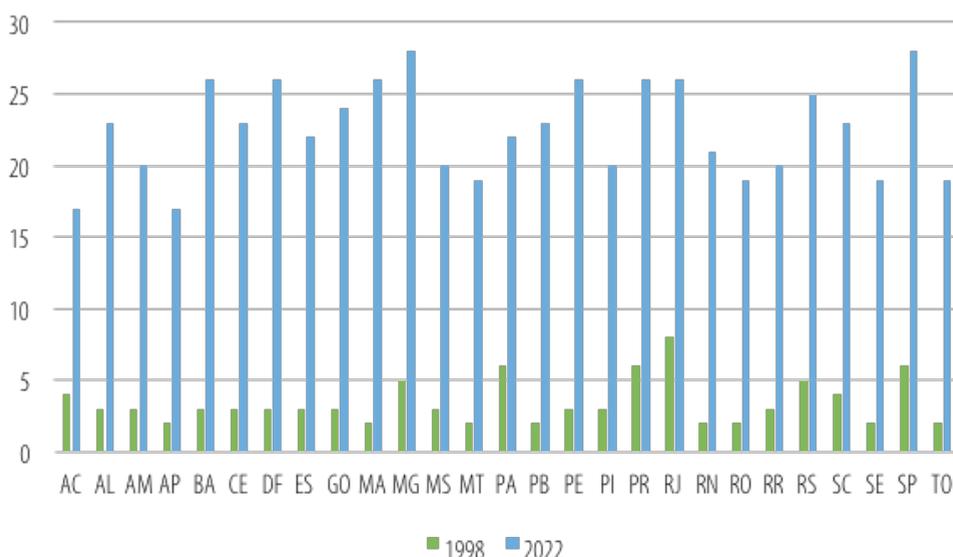
Um dos efeitos pretendidos e declarados abertamente pelos líderes partidários com a reforma de 2017 era a redução da hiper fragmentação partidária no Brasil (THIAGO, 2021). Porém, antes de isso acontecer, em razão dos incentivos criados pela nova legislação, era esperado que houvesse um aumento no número das listas partidárias para eleições proporcionais. Em outras palavras, o fim da coligações e estabelecimento da cláusula de desempenho fez com que a grande aglomeração de partidos em uma única lista desaparecesse, mas o critério de aplicação paulatino da cláusula vai fazer com que leve algum tempo até que os grupos políticos espalhados em muitos partidos se aglutinem. Dessa forma, respondendo às novas regras, as eleições municipais de 2020 e nacionais de 2022 naturalmente teriam um número maior de listas partidárias por distrito.

O Gráfico 3 traz uma comparação entre o número de listas em 1998 e 2022 por UF. É esperado que a eleição ocorrida no ano de 1998 fosse aquela com menos listas – e menos partidos políticos – da série histórica. No entanto, o salto do número de listas partidárias por UFs entre 1998 e 2022 é muito grande. A maior parte dessa diferença se encontra entre as duas últimas eleições. Se de 1998 até 2018 a diferença foi 3,4 para 11,7 listas em média, o crescimento de 2018 a 2022 foi de quase 100%, chegando a 22,5 listas partidárias em média por UF.

Espera-se que esse número de listas partidárias seja paulatinamente reduzido conforme ocorra a diminuição do número de partidos políticos, por exemplo em razão de fusões ou fortalecimento das federações. Ainda é cedo para afirmar se esses fenômenos serão observados, mas alguns trabalhos já discutem possíveis efeitos não pretendidos com a re-

forma, como o aumento do número de partidos médios exercendo papel relevante (ZUCCO; POWER, 2021) e o sucesso de partidos identificados como *centrão* (TESTA et al, 2024).

GRÁFICO 3. Número de listas partidárias nas disputas para Deputado Federal por UF em 1998 e 2022



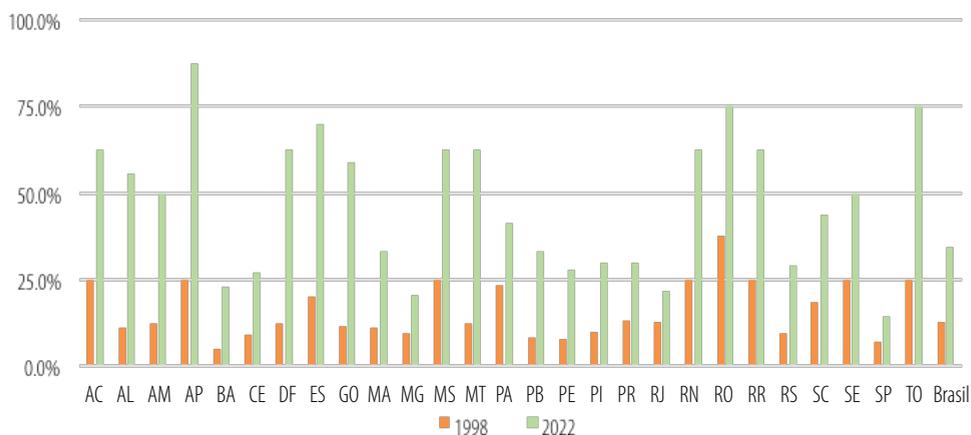
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

Enquanto são aguardados os efeitos a médio e longo prazo das mudanças estabelecidas em 2017, pode-se observar mudanças imediatas no padrão da distribuição das sobras nas eleições de 2022. Em comparação com 1998, em 2022 houve um grande aumento na proporção de vagas distribuídas na etapa das sobras na disputa para Câmara dos Deputados. Pela primeira vez desde pelo menos 1998 mais da metade das Unidades da Federação tiveram 50% ou mais dos seus assentos distribuídos na etapa das sobras.

No gráfico 4, ainda é possível observar casos extremos como o do Amapá, onde mais de 80% dos assentos foram ocupados na etapa das sobras eleitorais. Portanto, houve um crescimento da importância des-

sa etapa do processo de contagem dos votos no sistema de lista aberta adotado no Brasil. Em particular, observa-se que a nova regra tem efeitos modulados a depender do número de vagas disputadas no distrito. Ou seja, o conjunto institucional construído para todo o Brasil impacta de forma fundamentalmente diversa estados pequenos e grandes. A tabela 1 exemplifica esse conceito ao expor o número de vagas para Deputado Federal distribuídas na fase das sobras por Unidade da Federação.

GRÁFICO 4. Percentual de vagas para Deputado Federal distribuídas na fase das sobras eleitorais nas eleições por UF (1998 – 2022)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

É fácil verificar na Tabela 1 que aqueles estados com menos vagas em disputa sofreram um impacto bem maior que os demais na dinâmica de distribuição das sobras. Ainda que Minas Gerais tenha sido a UF que mais teve vagas distribuídas pelo método das sobras, 11, em termos relativos isso representa pouco mais de 21% do total da bancada, enquanto o Distrito Federal teve 62% de sua bancada definida na segunda fase – a mesma proporção de MS e MT. Outros estados que também tem bancadas menores tiveram resultados semelhantes, como o Tocantins, com 75% das vagas; e o Espírito Santo, com 70%.

TABELA 1. Número de vagas para Deputado Federal distribuídas na fase das sobras eleitorais por UF (1998-2022)

UF	Vagas em Disputa	1998	2002	2006	2010	2014	2018	2022
AC	8	2	2	1	1	1	3	5
AL	9	1	3	3	1	1	2	5
AM	8	1	1	1	1	1	3	4
AP	8	2	2	3	2	4	3	7
BA	39	2	4	4	4	3	6	9
CE	22	2	4	3	3	3	4	6
DF	8	1	2	3	2	2	5	5
ES	10	2	3	2	2	3	5	7
GO	17	2	3	2	2	2	5	10
MA	18	2	2	2	2	4	5	6
MG	53	5	4	4	4	5	6	11
MS	8	2	2	2	1	2	4	5
MT	8	1	1	2	2	3	3	5
PA	17	4	4	4	2	2	3	7
PB	12	1	2	2	1	3	3	4
PE	25	2	2	3	3	2	5	7
PI	10	1	2	3	2	1	4	3
PR	30	4	4	5	4	5	5	9
RJ	46	6	5	4	7	6	8	10
RN	8	2	2	2	2	1	2	5
RO	8	3	3	3	2	2	4	6
RR	8	2	2	2	2	2	5	5
RS	31	3	5	5	5	3	7	9
SC	16	3	3	3	2	2	5	7
SE	8	2	3	1	1	1	3	4
SP	70	5	6	8	6	8	15	10
TO	8	2	2	2	1	1	3	6
BRASIL	513	65	78	79	67	73	126	177
BRASIL (%)	100%	13%	15%	15%	13%	14%	25%	35%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

A rigor, esse efeito não chega a ser surpreendente porque o aumento no número de listas partidárias em cada distrito eleitoral, e a subsequente diluição dos votos entre os partidos, tornaria maior a dificuldade para alcançar o quociente eleitoral em distritos pequenos¹⁸. O Gráfico 4 traz essa informação de forma organizada de acordo com a classificação do distrito eleitoral como de pequena, média ou grande magnitude¹⁹.

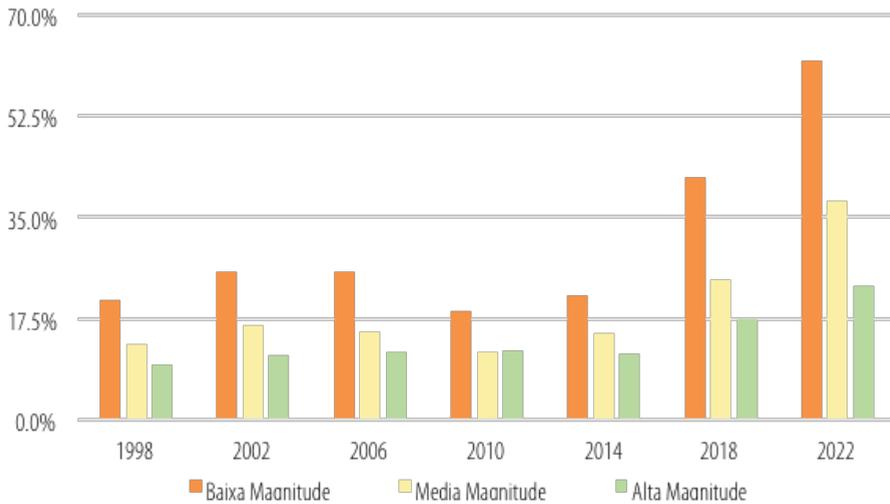
O primeiro aspecto que chama atenção no Gráfico 4 é que, como já mencionamos na sessão anterior, a grandeza da proporção de vagas muda a partir de 2018. Esse efeito era esperado quando do desenho da reforma e tende a diminuir conforme diminua o número de partidos políticos. O ponto mais relevante, e menos antecipado quando planejado o desenho institucional da reforma, é o crescimento também da discrepância na proporção entre distritos pequenos e grandes. Sabe-se que na primeira etapa do cálculo para distribuir as cadeiras, o Quociente Eleitoral é o número mínimo de votos válidos para que o partido tenha direito a um assento. Em Sergipe, por exemplo, esse critério representa 12,5% do total de votos válidos enquanto em São Paulo o mesmo critério representa 1,4% dos votos válidos. Para efeito de comparação, o candidato mais votado para o Senado em 2022 recebeu 28,5% dos votos em Sergipe – pouco mais de duas vezes o QE necessário para eleger um deputado – e em São Paulo o senador mais votado recebeu 49,7% dos votos – 35 vezes o QE. É evidente que o critério numérico é menos relevante do que a representação igualitária dos estados no desenho de Casa alta que adotamos no federalismo brasileiro. O fator de compara-

18 Enquanto nos distritos de magnitude igual a 8 o QE corresponde a 12,5% dos votos, em distritos grandes como São Paulo esse valor cai para 1,4%.

19 A magnitude dos distritos foi classificada, de acordo com Dalmoro e Fleischer (2005). Segundo a classificação dos autores, são considerados de baixa magnitude os estados que elegem de 8 a 15 deputados federais – AC, AL, AM, AP, DF, ES, MS, MT, PB, PI, RN, RO, RR, SE, TO –; de média magnitude os que elegem entre 16 e 24 – CE, GO, MA, PA, SC; e de alta magnitude os que elegem 25 ou mais – BA, MG, PE, PR, RJ, RS, SP.

ção serve para pensar os resultados que um mesmo conjunto de regras impõe às diferentes unidades da federação representadas na Câmara dos Deputados.

GRÁFICO 5. Percentual de vagas para Deputado Federal distribuídas na fase das sobras eleitorais entre 1998 e 2022 por tamanho do distrito



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

6. Considerações Finais

Sabemos que o objetivo primordial da reforma de 2017, redução da hiper-fragmentação partidária no Brasil, vem sendo alcançado (ZUCCO; POWER, 2021; TESTA et al, 2024). Porém, isso acarretou em dois efeitos no cálculo dos votos, um esperado e outro nem tanto. O primeiro foi o aumento das listas e consequente maior peso da segunda fase da contagem, a da redistribuição das sobras. O segundo, esse menos esperado, foi o aumento da discrepância entre Unidades da Federação com bancadas pequenas e grandes. Seria de esperar, portanto, que mais atenção fosse dada à etapa das sobras, uma vez que um número maior de assentos passa a ser alocado por esse método.

A decisão vinda do Judiciário que recai sobre o inciso III do artigo 109 do Código Eleitoral (as sobras das sobras), independentemente de terem alcançado a exigência dos 80% e 20% do quociente eleitoral pode, por um lado, levar à uma dispersão maior de vagas entre os partidos na próxima eleição. Por outro lado, essa decisão pode representar a sobrevivência de partidos menores em estados pequenos. Caso contrário, a tendência seria a concentração regional de partidos menores em distritos grandes e o desaparecimento das estruturas dessas agremiações nos distritos pequenos (quicá até nos médios).

A exigência que se alcançasse uma quota específica para participação da segunda etapa de distribuição de assentos vem desde a Reforma Eleitoral de 1935, quando foi estabelecida a necessidade dos partidos alcançarem o quociente eleitoral. Se, por um lado, é possível argumentar que a decisão proferida pelo STF ignora esse histórico e se baseia em um argumento de que a nova regra fere a proporcionalidade do sistema brasileiro²⁰; por outro, a reforma de 2017 criou a cláusula de desempenho para recebimento de recursos e já apresenta efeitos relevantes.

É preciso atentar, ainda para que essa decisão do STF não resulte na possibilidade de ocorrerem retrocessos ao sistema político brasileiro como aqueles ocorridos com a declaração de inconstitucionalidade da cláusula de barreira em 2006 (ADIS 1351 e 1354). Esse fato foi fundamental para a explosão do número efetivo de partidos que ocorreu nos anos seguintes. Resta agora esperar as eleições municipais de 2024 para se ter uma ideia dos efeitos causados por essa decisão.

Com relação ao papel do STF, é preciso lembrar que a Lei Nº 14.211/2021 foi construída de forma a não contemplar todos os casos, e relegou ao Judiciário decidir sobre a alocação de cadeiras nas eleições de 2022. O Congresso Nacional estava ciente dessa informação durante um ano e não agiu para legislar sobre essa lacuna que ele mesmo criou

20 Apesar da Lei Nº 14.211/2021 estar sujeita a críticas fundamentadas por sua falta de clareza no que diz respeito à distribuição das sobras, seria um exagero dizer que ela descaracteriza a natureza proporcional do sistema brasileiro.

em 2021²¹. Findo o prazo limite para que se fizesse mudança, o princípio da anualidade estabelecido pela Constituição de 1988, o Congresso também não se manifestou sobre o tema. Só depois disso que, em 2024, o STF procedeu ao julgamento das ADIS 7.228, 7.263 e 7.325.

No ano de 2024, tramita no Senado o novo Código Eleitoral, que viria substituir o de 1965. A leitura da ficha de tramitação do projeto deixa evidente a pouca participação da sociedade civil nesse processo decisório, o que pode ocasionar novas lacunas e diminuir a participação da sociedade sobre o mecanismo mais elementar da democracia representativa, as eleições.

Referências bibliográficas

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (Código Eleitoral). Regula em todo o país o alistamento eleitoral e as eleições federais, estaduais e municipais. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1932. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/440250/publicacao/15695060>. Acesso em 13 de mai. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm Acesso em 13 de mai. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas Eleitorais. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em 13 de mai. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas Eleitorais. Repositório de Dado Eleitorais: Eleições Municipais 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 13 de mai. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <URL>. Acesso em: 13 de mai. 2024.

21 Chegou a ser criado um grupo de trabalho para discutir a questão das sobras, dentre outras, na Câmara dos Deputados. O GT só conseguiu apresentar o primeiro esboço de texto dia 12/09, três semanas antes do prazo final para aprovação (TESTA, 2023). Seria praticamente inviável que ocorresse.

BRASIL. Decreto lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 40 da Lei Constitucional no 9, de 28 de fevereiro de 1945. Diário Oficial da União, 28 de maio 1945. Acesso em: 13 de mai. 2024.

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (Código Eleitoral). Regula em todo o país o alistamento eleitoral e as eleições federais, estaduais e municipais. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1932. Disponível em <URL>. Acesso em 13 de mai. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: <URL>. Acesso em 13 de mai. 2024.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, 19 jul. 1965. Acesso em: 13 de mai. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 30, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, 20 set. 1995. Disponível em: <URL>. Acesso em: 13 de mai. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.488 de 06 de outubro de 2017. Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em 13 de mai. 2024.

DALMORO, Jefferson; FLEISCHER, David. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (Org.). Partidos e coligações eleitorais no Brasil. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung/São Paulo: Ed. UNESP, 2005, p. 85-113.

FREIRE, Américo. A via partidária da transição política brasileira. *Varia história*, v. 30, p. 287-308, 2014.

MATHEUS, Thiago Alexandre Melo. *Distritão: tramitação no Congresso Nacional e possíveis consequências para o sistema partidário brasileiro*. 2017. 92 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

_____. Estudo exploratório sobre o fim das coligações nas eleições municipais brasileiras de 2020. *E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, p. 358-384, 2021.

MESQUITA, Lara; CAMPOS, Gabriela. Reforma política: o impacto das novas leis no pleito de 2018. *Cadernos Adenauer*, [s.l.], v. 1, n. XX, p. 59-77, 2019.

NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

ROLL, Rodrigo Tamussino. As “sobras das sobras” eleitorais: quais as consequências práticas e a relevância do julgamento das ADIs 7228, 7263 e 7325 pelo STF?. *Curso de Especialização em Direito Eleitoral: Uerj*, 2023.

TESTA, G.G.. Fortalecimento do Legislativo ou centralização do poder? Governabilidade e a formação de base no Congresso Nacional (2019-2023). In: DANTAS, Humberto; FERNANDEZ, Michelle; e TESTA, G.G.. *Governabilidade: instituições, atores e estratégias*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer. 2023. p. 57-80.

TESTA, G. G.; MESQUITA, L.; BOLOGNESI, B. Do fisiologismo ao centro do poder: as reformas eleitorais e o centrão 2.0. *Caderno CRH (Online)*, v. 37, p. 22, 2024.

VELASCO, Domingos. *Direito eleitoral: sistema eleitoral, nulidades, crítica*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1935.

ZUCCO, Cesar and POWER, Timothy J. “Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System”. *Comparative Politics* 53(3), p. 477–500, 2021.