

CÂMARA DOS DEPUTADOS



PROJETO DE LEI Nº , DE 2023. (Do Sr. RAIMUNDO SANTOS)

Acrescenta o § 3º ao art. 109 da Lei nº 4.737, de 15 de junho de 1965, para definir a aplicação de vagas residuais no sistema proporcional, após a aplicação do § 2º do mesmo artigo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece a regra para aplicação de vagas residuais no sistema proporcional, após a aplicação do art. 109, § 2º do Código Eleitoral.

Art. 2º O art. 109 da Lei nº 4.737, de 15 de junho de 1965, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art.

109.....

§ 3º Após a aplicação da regra do parágrafo anterior, e havendo vagas residuais, concorrerão à distribuição dos respectivos lugares, por média, todas as agremiações partidárias que tenham participado do pleito, independentemente de ter alcançado 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral e do percentual de votos dos seus candidatos.”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei que ora apresento objetiva regular a denominada *sobras das sobras* no sistema proporcional de eleições, em observância ao pluralismo político que é um dos fundamentos de nossa República, conforme estabelecido no artigo 1º, inciso V da Constituição Federal, *in verbis*:





“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

V - o pluralismo político.”

Dessa forma, o constituinte mostrou a importância de se ter a diversidade de representações no âmbito de nossa República, pois o Estado democrático de direito, ao ser instituído por nossa [Constituição](#), buscou assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, devendo o poder ser exercido pelo povo através de representantes eleitos, consagrando dessa maneira a participação de todos no processo político da Nação.

Como se sabe – após a 1º fase de distribuição de vagas – as sobras de cadeiras são distribuídas pela aplicação do art. 109, § 2º do Código Eleitoral, aos “... 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”.

Depois da aplicação do dispositivo retromencionado, remanescendo ainda vagas – *sobras das sobras* ou *cadeiras residuais* –, o regramento jurídico, atualmente, determina a distribuição apenas aos partidos que tenham alcance de pelo menos 80% do quociente eleitoral, dispensada, nesta última fase, a denominada *cláusula de votação nominal mínima*, expressão do Min. Gilmar Mendes em seu festejado livro de Direito Constitucional¹.

Contudo, a 3ª fase da distribuição de vagas mitiga o pluralismo político, afastando dessa etapa partidos políticos menores que também representam parte da nossa sociedade, podendo enfraquecer a indispensável representatividade do modelo proporcional de eleições.

1 CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 853.



CÂMARA DOS DEPUTADOS



Ao relatar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 7.228, 7.263 e 7.325, o Relator, Min. Ricardo Lewandowski, também tem o mesmo entendimento, como expressa no seu voto:

“Em relação à terceira fase assinalo, desde logo, que a distribuição das cadeiras remanescentes apenas entre as legendas que alcançaram 80% ou mais do quociente eleitoral, independentemente dos seus candidatos terem obtido 20% desse mesmo quociente, não se mostra compatível com a letra e o espírito do texto constitucional, pois dessa fase deveriam participar todas as agremiações que obtiveram votos no pleito.

Isso decorre do entendimento emanado do artigo 1º da vigente Carta Magna que, ao enunciar a prevalência do Estado Democrático de Direito, apresenta como um de seus fundamentos o pluralismo político (inciso V).

Norberto Bobbio, a propósito, ensina que, na linguagem política, o pluralismo é a “concepção que propõe como modelo a sociedade composta de vários grupos ou centros de poder, mesmo que em conflito entre si, aos quais é atribuída a função de limitar, controlar e contrastar, até o ponto de eliminar, o centro do poder dominante, historicamente identificado com o Estado”.

Quer dizer, para este renomado jus-filósofo, “o Pluralismo é uma das correntes do pensamento político que sempre se opuseram e continuam a opor-se à tendência de concentração e unificação do poder, própria da formação do Estado moderno.
(...)

A inviabilização do pluralismo político, como tem demonstrado a experiência histórica, acaba acarretando a extinção dos partidos menores ou, quando mesmo, promove uma drástica redução de sua importância, permitindo que os partidos maiores, em geral de massa, conquistem o monopólio da atividade política, instaurando, assim, uma indesejável partitocracia.
(...)

Com efeito, toda e qualquer norma que tenha por escopo restringir a pluralidade dos partidos políticos, limitando a eleição de seus representantes, notadamente no sistema proporcional, viola os



CÂMARA DOS DEPUTADOS



fundamentos de nosso Estado Democrático de Direito.”
(<https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=5718432>)².

Outro ponto observado pelo Relator é a possibilidade de se excluir do Legislativo, no sistema vigente, cidadãos que tenham mostrado altíssima densidade eleitoral em detrimento de candidatos com baixa representatividade.

Isso pode acontecer, conforme ilustrado pelo eminente Relator, em casos como a seguinte situação hipotética:

“Digamos que em determinada eleição para a Câmara Federal o QE seja de 100 mil votos.

Após todas as fases de ocupação de cadeiras, inclusive a do 80/20, sobre uma vaga de deputado federal.

Pela atual legislação, com a interpretação dada pelo TSE, a vaga remanescente poderia, em tese, ser ocupada por parlamentar que conquistou apenas mil votos, em detrimento de candidato que, a par de ter obtido 75 mil votos, concorreu por uma grei que não alcançou 80 mil votos. Considero, no ponto, ser inaceitável que o Supremo Tribunal Federal chamele interpretação da norma que permita tamanho desprezo ao voto, mormente em favor de candidato com baixíssima representatividade e, conforme os critérios empregados na segunda fase, pertence à agremiação já favorecida pela atual forma de cálculo.

Por essas razões impõe-se que, após a aplicação da cláusula dupla de desempenho 80/20 na segunda fase do escrutínio eleitoral, as cadeiras que eventualmente sigam desocupadas sejam distribuídas entre todos os partidos que obtiveram votos no pleito, mediante uma interpretação conforme à Constituição do § 2º do artigo 109 do CE e da regra de distribuição abrigada no inciso III do artigo 109 do CE (distribuição remanescente)”.

(<https://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=5718432>)³.

Vale ressaltar que os mesmos argumentos do ilustre Relator já haviam sido esposados pelo eminente Procurador Geral da República que ao

2 O processo está com vista para o Min. Alexandre de Moraes.

3 O processo está com vista para o Min. Alexandre de Moraes.



CÂMARA DOS DEPUTADOS



emitir o parecer nº 65850/2023, nos autos da ADI 7.228, assim se pronunciou sobre o critério da distribuição da chamada *sobras das sobras*, na seguinte ementa:

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

2. A exigência de que partidos políticos e federações partidárias alcancem 80% do quociente eleitoral e os candidatos votação mínima de 20% desse quociente para participarem da distribuição de cadeiras remanescentes das casas legislativas não há de ser aplicada na terceira etapa de distribuição ("sobra das sobras"), sob pena de interditar o acesso, em espaço já significativamente reduzido, das pequenas legendas no sistema de eleição proporcional, em afronta ao pluripartidarismo político e ao princípio da igualdade de chances. Doutrina e jurisprudência.

3. Quando nenhum partido político ou federação partidária alcançar o quociente eleitoral, as cadeiras hão de ser preenchidas segundo as regras do art. 109 do Código Eleitoral (sobras), e não pelos candidatos mais votados, sob pena de desfiguração do sistema eleitoral proporcional inscrito no art. 45 da Constituição Federal. — Parecer pela procedência parcial dos pedidos para:

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

(ii) declarar a inconstitucionalidade do art. 111 do Código Eleitoral, na redação atual e nas anteriores, de modo que, se nenhum partido ou federação partidária alcançar o quociente eleitoral, todas as cadeiras vagas devem ser consideradas sobras e distribuídas de acordo com as regras do art. 109 do Código Eleitoral, inclusive com a interpretação acima sugerida."



CÂMARA DOS DEPUTADOS



<https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/adi-7228-codigo-eleitoral-distribuicao-das-sobras-quociente-eleitoral-sistema-proporcional.pdf>⁴

Adota-se aqui mais o seguinte trecho emanado do parecer do destacado Procurador Geral da República:

“A representação, tanto quanto possível, das diversas correntes políticoideológicas existentes na sociedade, ou seja, o resguardo do pluralismo político e da representação das minorias, representa vetor do sistema proporcional, que não há de ser desconsiderado na fixação dos critérios para ocupação das vagas remanescentes do Legislativo. A interpretação conferida pelo Tribunal Superior Eleitoral ao inciso III e ao § 2º do art. 109 do Código Eleitoral, na Resolução 23.6.77/2021, embora ajustada à preocupação com a excessiva fragmentação partidária e às medidas legislativas vocacionadas a refreá-la, não pode ser levada a efeito de interditar aos grupos minoritários da sociedade a ocupação de pequeno espaço de acesso na distribuição de cadeiras remanescentes das casas legislativas.”

<https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/adi-7228-codigo-eleitoral-distribuicao-das-sobras-quociente-eleitoral-sistema-proporcional.pdf>⁶

Diante do exposto, peço apoio dos meus pares à aprovação do presente projeto.

Sala das Sessões, de abril de 2023.

Deputado RAIMUNDO SANTOS
PSD/PA

⁴ O processo está com vista para o Min. Alexandre de Moraes.

