



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

GABRIEL DE AGUIAR MALHEIRO

**REPERCUSSÕES DO FIM DAS COLIGAÇÕES
PROPORCIONAIS NA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

Salvador

2019

GABRIEL DE AGUIAR MALHEIRO

**REPERCUSSÕES DO FIM DAS COLIGAÇÕES
PROPORCIONAIS NA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

Monografia apresentada como trabalho de conclusão de curso de graduação em Direito, requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito junto à Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

Orientador: Prof. Dr. Jaime Barreiros Neto

Salvador

2019

GABRIEL DE AGUIAR MALHEIRO

**REPERCUSSÕES DO FIM DAS COLIGAÇÕES
PROPORCIONAIS NA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

Monografia apresentada como trabalho de conclusão de curso de graduação em Direito, requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito junto à Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em ____ de _____ de 2019.

Banca examinadora

Jaime Barreiros Neto – Orientador _____

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Carlos Eduardo Behrmann Rátis Martins _____

Doutor em Ciências Jurídicas - Políticas pela Universidade de Lisboa
Universidade Federal da Bahia

Júlio César de Sá da Rocha _____

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Universidade Federal da Bahia

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus do impossível, Ele que me guia e protege por todos os meus caminhos, pelo amor incondicional do dom da vida.

Aos meus pais, Edimilson (Liu) e Marileide, modelos de dedicação de integridade, a minha eterna gratidão.

Ao meu estimado irmão, Felipe (Lipe), pela determinação que tanto me inspira.

Aos meus avós paternos, Adelson e Helena (in memoriam), que com muita luta e honestidade edificaram nossos lares, o meu respeito eterno.

Aos meus avós maternos, João e Eunice, entusiastas da minha escolha profissional, que sempre vibraram a cada conquista.

Aos meus padrinhos, Edite (Éu) e Juraci, pelo afeto de sempre.

Aos queridos primos e primas, na pessoa de Matheus Malheiros, que com sua generosidade me motiva a ser melhor a cada dia.

Aos demais familiares das famílias Aguiar, Oliveira e Malheiros, meu muito obrigado pela formação familiar sólida.

À nossa Egrégia Faculdade de Direito da Bahia, casa que formou tantos juristas ilustres na história, pelo acolhimento e honra de ter sido, também, parte na construção desta instituição centenária. Aos professores, funcionários e colegas, meu carinho e gratidão.

Ao Ministério Público do Estado da Bahia, meu primeiro estágio e local onde aprendi lições que vão além do Direito, agradeço na pessoa do Dr. Davi Gallo, um mestre e amigo que levarei para sempre na memória.

À Layla Lima, um anjo que Deus colocou no meu caminho.

Aos amigos que conviveram comigo com proximidade durante a vida acadêmica, Clara, Mylany, Irma (família Gomes de Macedo), Tiago Alves, Tarcísio, Ramaiana,

Leury, Leonardo Farias, Mariana Cunha, Isadora Santos (minha doce Eva) e Brenda Pessoa, e que tornaram todo esse percurso mais fácil.

Aos amigos do grupo Embaixada Livramentense, verdadeiro pedacinho de Livramento em Salvador, na pessoa do amigo Thalmus Castro, que nos alegra com a sua irreverência.

À minha querida e amada terra natal, Livramento de Nossa Senhora, e ao seu povo bom que com muita luta constrói a história, a qual me orgulho em fazer parte.

MALHEIRO, Gabriel de Aguiar. **Repercussões do Fim das Coligações Proporcionais na Democracia Brasileira**. Orientador: Jaime Barreiros Neto. 63 f. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso trata da modificação operada pela Emenda Constitucional 97, de 04 de outubro de 2017, na sistemática eleitoral brasileira. Além de estabelecer, com status de norma constitucional, uma cláusula de desempenho partidária, que tem por desdobramentos o acesso dos partidos ao fundo partidário e ao direito de antena, acesso gratuito dos partidos políticos ao rádio e à televisão, a referida Emenda extinguiu pela primeira vez, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, do ordenamento jurídico pátrio, as coligações no âmbito do sistema proporcional. Deste modo, a presente monografia teve por escopo expor as possíveis repercussões da vedação das coligações proporcionais, que será aplicada a partir das eleições municipais de 2020, na democracia brasileira. Para este propósito, inicialmente, realizou-se uma abordagem histórica acerca das coligações no ordenamento brasileiro. Em sequência, buscou-se apresentar minuciosamente as alterações promovidas pela Emenda Constitucional 97/2017. Finalmente, discorreu-se sobre as repercussões do fim das coligações proporcionais na democracia brasileira, a partir do conflito de argumentos, entre os que são contrários à extinção e dos que defendem a alteração realizada pela Emenda. Conclui-se, assim, que mesmo ainda não aplicada tal alteração, e por essa razão não ter sido empiricamente observado os seus efeitos, a vedação às coligações proporcionais é um passo importante para o fortalecimento da ideologia partidária e da função dos partidos na democracia brasileira, haja vista a intensa fragmentação partidária observada ao longo dos últimos anos.

Palavras-chave: Direito Eleitoral; Emenda Constitucional 97/2017; Extinção das Coligações no Sistema Proporcional; Repercussões

MALHEIRO, Gabriel de Aguiar. **Repercussions of the End of Proportional Coalitions in the Brazilian Democracy**. Adviser: Jaime Barreiros Neto. 63 f. 2019. Term paper (Bachelor of Laws) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

ABSTRACT

The present course conclusion paper deals with the amendment made by Constitutional Amendment 97, of October 4, 2017, in the Brazilian electoral system. In addition to defining, with constitutional status, a party performance clause, which has deployments or access to parties to the party fund and the right of the antenna, free access to political parties to radio and television, the Last Amendment first extinguished instead, since the promulgation of the Federal Constitution of 1988, make the legal system through coalitions under the proportional system. In this way, a present monograph had export scope as possible repercussions of the sealing of provided coalitions, which will be applied from the municipal elections of 2020, in Brazilian democracy. For this purpose, he began, he took a historical approach to coalitions in the Brazilian order. In sequence, we sought to present thoroughly as amendments promoted by Constitutional Amendment 97/2017. Finally, he discussed the repercussions of the end of the coalitions provided in Brazilian democracy, based on the conflict of arguments between those who oppose extinction and those that revoke the amendment implemented by the amendment. Concluded, therefore, even if such a change is not applied, and for this reason its effects have not been empirically observed, the sealing of coalitions is an important step in strengthening party ideology and the function of parties in Brazilian democracy, given the intense party fragmentation observed over the last few years.

Keywords: Election Law; Constitutional Amendment 97/2017; Extinction of links in the proportional system; Repercussions

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	ESCORÇO HISTÓRICO DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	11
2.1	DO BIPARTIDARISMO NO REGIME MILITAR AO PLURIPARTIDARISMO NA “NOVA REPÚBLICA”	15
2.2	OS SISTEMAS ELEITORAIS.....	21
2.2.1	O sistema eleitoral majoritário.....	22
2.2.2	O sistema eleitoral proporcional.....	23
3	ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA EC 97/2017 NA SISTEMÁTICA ELEITORAL	31
3.1	FIXAÇÃO DE CLÁUSULA DE DESEMPENHO ELEITORAL E SEUS DESDOBRAMENTOS.....	31
3.1.1	Fundo Partidário.....	39
3.1.2	Acesso gratuito ao rádio e à televisão.....	42
3.2	AUTONOMIA PARTIDÁRIA E EXTINÇÃO DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS.....	43
4	REPERCUSSÕES DO FIM DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS NA DEMOCRACIA BRASILEIRA	46
4.1	COTEJO DA VEDAÇÃO DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO PLURALISMO POLÍTICO, DO PLURIPARTIDARISMO E DA IGUALDADE.....	47
4.1.1	A questão da representatividade das minorias partidárias.....	49
4.1.2	Fortalecimento da ideologia partidária e governabilidade.....	51
4.2	MUDANÇAS NO QUOCIENTE PARTIDÁRIO.....	52
4.3	PEC 67/2019 E AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS.....	57
5	CONCLUSÃO	58
	REFERÊNCIAS	60

1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 97, de 04 de outubro de 2017, trouxe substanciais modificações na sistemática eleitoral. A referida Emenda alterou o artigo 17 da Constituição Federal de 1988, excluindo e incluindo disposições do texto constitucional com a finalidade de se corrigir algumas distorções que maculavam o processo eleitoral.

O processo eleitoral é o instrumento por meio do qual se realiza a escolha dos representantes em um ambiente democrático. Por intermédio dele é que se assegura a vontade popular, se confere legitimidade aos governantes e se cumpre o fim precípua da democracia representativa, qual seja, a garantia de que todas as correntes políticas, sejam elas formadas pela maioria ou pela minoria da população, estejam em igualdade de condições para disputar os espaços do poder decisório em um país.

Assim, deve-se garantir que o processo eleitoral ocorra com lisura e transparência para que se concretize fielmente a soberania popular, expressada nas urnas por meio do voto. Deste modo, reformas no sistema eleitoral devem ser objeto de reflexão pelos atores sociais que compõe o regime democrático, com o aperfeiçoamento constante das ferramentas disponíveis para definir os que estarão à frente dos destinos de um Estado, que se propõe a ser democrático.

No Brasil, se observou ao longo dos anos, desde o fim do bipartidarismo em 1979, uma intensa fragmentação partidária, com a conseqüente ausência pelos cidadãos do sentimento de identificação e representatividade, por mais que haja no país, atualmente, trinta e dois partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Isso revela uma distorção abissal no sistema democrático brasileiro, merecendo inúmeras críticas e ações do Congresso Nacional para modificar o sistema partidário em vigor. Neste diapasão, surgiu uma tentativa, agora com assento constitucional, de mudança do quadro atual.

A Emenda Constitucional 97/2017 buscou por meio da fixação de uma cláusula de desempenho partidária, gradual e alternativa, reduzir a quantidade excessiva de partidos políticos no país. A cláusula estabeleceu, ainda, uma privação às legendas. Os partidos que eventualmente não alcançarem os percentuais definidos na cláusula perderão o acesso tanto aos recursos provenientes do fundo partidário, responsável pelo financiamento da máquina partidária, e ao direito de

antena, acesso gratuito ao rádio e à televisão.

Ademais, a substancial mudança operada pela Emenda Constitucional 97/2017 foi a vedação, pela primeira vez sob égide da Carta Magna de 1988, da formação de coligações pelos partidos no âmbito do sistema eleitoral proporcional, objeto de uma análise minuciosa no presente trabalho.

O primeiro capítulo realizou uma abordagem histórica acerca das coligações proporcionais desde o surgimento até a sua extinção com a Emenda Constitucional ora aludida, procurando de modo cronológico demonstrar os diversos momentos das alianças entre os partidos, para a disputa no sistema proporcional, no ordenamento jurídico pátrio. Outrossim, também trouxe o capítulo um contraste a partir de elementos históricos entre os sistemas partidários, o bipartidarismo no Regime Militar de 1964 e o pluripartidarismo na Nova República. Por fim, discorreu-se sobre os sistemas eleitorais vigentes no Brasil, com a distinção do funcionamento do sistema majoritário e proporcional, no qual a referida vedação de coligações se opera, além das críticas levantadas contra o sistema proporcional.

No segundo capítulo, procurou-se expor minuciosamente as alterações advindas da Emenda Constitucional, como a cláusula de desempenho individual, que estabelece percentuais a serem alcançados pelos partidos, e os seus desdobramentos, quais sejam, a restrição aos recursos do fundo partidário e a privação ao tempo gratuito de propaganda no rádio e na televisão. Além disso, também foram abordadas a autonomia partidária, que ganhou menção expressa no texto constitucional, e a extinção das coligações proporcionais, que é tema do presente trabalho.

No terceiro e último capítulo, tratou-se de discorrer sobremaneira das possíveis repercussões da aplicação da vedação às coligações proporcionais na democracia brasileira a partir de dois argumentos, que se conflitam: a questão da representatividade das minorias partidárias, para os que são contrários à extinção das coligações; e o fortalecimento da ideologia partidária, além da contribuição para fins de governabilidade, para os defensores da extinção das coligações no sistema proporcional. Além disto, realizou-se um cotejo da vedação das coligações proporcionais com os princípios constitucionais do pluralismo político, do pluripartidarismo e da igualdade. Ao final, passou-se, brevemente, ao exame das mudanças no quociente partidário e a análise da PEC 67/2019, de autoria do senador Ângelo Coronel (PSD-BA), que tem por escopo a revogar a mudança

constitucional operada pela Emenda Constitucional 97/2017, para voltar a permitir a coligação de partidos no sistema proporcional nas eleições municipais, em 2020.

No presente trabalho de conclusão de curso, o objeto de análise melhor se adequa às linhas crítico-metodológica, já que o trabalho, primeiro, foca em construir discurso crítico-argumentativo do tema, que confronte as premissas então postas e, também, busca que o ordenamento pátrio passe a responder a determinado caso concreto de forma diversa à então vigente. Assim, o intento será construir conhecimento científico acerca da matéria sob enfoque, por meio de discurso criticamente produzido, utilizando-se de uma investigação do tipo jurídico prospectiva (ou jurídico-projetiva).

Ademais, foi empregada a técnica da pesquisa bibliográfica, tendo em vista o levantamento de fontes doutrinárias para esmiuçar o tema das repercussões do fim das coligações na democracia brasileira, com busca de artigos, teses e dissertações, bem como doutrina, pátria e alienígena.

2 ESCORÇO HISTÓRICO DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Inicialmente, cumpre realizar uma abordagem histórica geral das coligações proporcionais no ordenamento jurídico brasileiro, desde o seu surgimento até a mudança substancial operada pela EC 97/2017.

A primeira previsão com aplicação efetiva do princípio da proporcionalidade nas coligações partidárias, no nosso sistema normativo jurídico, data do Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950). Consoante preleciona Márcio Nuno Rabat¹,

É certo que, em 1945, se deu maior peso aos partidos, pois a regra mandou que o mais votado deles ficasse com a totalidade dos lugares sobranes após a aplicação dos quocientes partidários, enquanto pela regra de 1932 os lugares sobranes seriam distribuídos em função das votações individualmente obtidas pelos candidatos. Mesmo assim, contudo, não havia qualquer preocupação com a proporcionalidade. Ao contrário, valia o princípio intrinsecamente majoritário de que “o [partido] vencedor leva tudo” (no caso, todas as sobras)

No aludido Código, as coligações foram autorizadas para as eleições de Deputados Federais e Estaduais, bem como para Vereadores. É o que preceitua o § 1º do art. 46. Ressalta-se que o diploma normativo eleitoral empregou o termo “alianças eleitorais” e não coligações, nos termos de seu art. 47, o qual dispõe que “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos”².

Passados 15 anos da aplicação ininterrupta das coligações partidárias no sistema eleitoral proporcional, utilizado para a aferição dos ocupantes do Poder Legislativo no país, com exceção dos Senadores, para qual prevalecia o princípio majoritário, sucedeu uma mudança significativa.

Em 1964 é deposto o presidente João Goulart e instaura-se no país o Regime Militar. Nesse período, é sancionada a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que instituiu um novo Código Eleitoral. A mudança significativa trazida pelo novo diploma normativo foi a vedação expressa das coligações partidárias no sistema proporcional, como se depreende da redação original de seu art. 105, que previa que

¹RABAT, Marcio Nuno. Surgimento e evolução do sistema eleitoral proporcional atualmente em vigor no Brasil. **Cadernos Aslegis**. Brasília, set/dez, n. 50, set./dez. 2014. p 28-29.

²BRASIL. **Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950**. Institui o Código Eleitoral. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1164.htm>. Acesso em: 26 de out. 2019.

“Nas eleições pelo sistema de representação proporcional não será permitida aliança de partidos”³.

Pelos 20 anos subsequentes, que compreenderam todo o período militar, as eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais ocorreram sem a união entre os partidos para a disputa dessas vagas.

Em 1985, o país vive a redemocratização. O mineiro Tancredo de Almeida Neves, filiado ao PMDB, partido oposicionista ao Regime, é eleito Presidente da República pelo Colégio Eleitoral, em eleição indireta. O eleito derrota por esmagadora maioria (72,40 % dos votos) o paulista Paulo Salim Maluf, das hostes do PDS, partido sucessor da ARENA, que sustentava a ditadura militar.

Ao final daquele ano, após o trágico falecimento de Tancredo e a sucessão pelo seu vice, José Sarney, é sancionada a Lei 7.454, de 30 de dezembro de 1985, a qual modificava o Código Eleitoral de 1965, restabelecendo a permissão para a prática das coligações entre os partidos no sistema de disputa proporcional. É a inteligência do artigo 3º da referida Lei que alterou o disposto no artigo 105, recebendo a seguinte redação:

Art. 105 - Fica facultado a 2 (dois) ou mais Partidos coligarem-se para o registro de candidatos comuns a deputado federal, deputado estadual e vereador.

§ 1º - A deliberação sobre coligação caberá à Convenção Regional de cada Partido, quando se tratar de eleição para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas, e à Convenção Municipal, quando se tratar de eleição para a Câmara de Vereadores, e será aprovada mediante a votação favorável da maioria, presentes 2/3 (dois terços) dos convencionais, estabelecendo-se, na mesma oportunidade, o número de candidatos que caberá a cada Partido.

§ 2º - Cada Partido indicará em Convenção os seus candidatos e a registro será promovido em conjunto pela Coligação.⁴

A Câmara Alta, desde os diplomas anteriores, não foi incluída para a disputa das coligações partidárias pelo sistema proporcional. Assim, continuou a eleição para o Senado a ser regida pelo princípio majoritário, que determina ser eleito aquele que alcançou a maior soma de votos entre os postulantes. No Brasil, a

³BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 26 de out. 2019.

⁴BRASIL. **Lei nº 7.454, de 30 de dezembro de 1985**. Altera dispositivo da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7454.htm>. Acesso em: 26 de out. 2019.

aferição dos vencedores na disputa pelo Senado exige, tão somente, a maioria relativa de votos válidos, excluídos os votos em branco, nulos e as abstenções.

Em um período posterior, mais precisamente com a Lei das Eleições, datada de 30 de setembro de 1997, houve um tratamento mais minucioso acerca das coligações, tanto no sistema majoritário quanto no sistema proporcional, objeto da presente análise. É o que se observa abaixo:

Das Coligações

Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

§ 1º A coligação terá denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram, sendo a ela atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários.

§ 1º-A. A denominação da coligação não poderá coincidir, incluir ou fazer referência a nome ou número de candidato, nem conter pedido de voto para partido político. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 2º Na propaganda para eleição majoritária, a coligação usará, obrigatoriamente, sob sua denominação, as legendas de todos os partidos que a integram; na propaganda para eleição proporcional, cada partido usará apenas sua legenda sob o nome da coligação.

§ 3º Na formação de coligações, devem ser observadas, ainda, as seguintes normas:

I - na chapa da coligação, podem inscrever-se candidatos filiados a qualquer partido político dela integrante;

II - o pedido de registro dos candidatos deve ser subscrito pelos presidentes dos partidos coligados, por seus delegados, pela maioria dos membros dos respectivos órgãos executivos de direção ou por representante da coligação, na forma do inciso III;

III - os partidos integrantes da coligação devem designar um representante, que terá atribuições equivalentes às de presidente de partido político, no trato dos interesses e na representação da coligação, no que se refere ao processo eleitoral;

IV - a coligação será representada perante a Justiça Eleitoral pela pessoa designada na forma do inciso III ou por delegados indicados pelos partidos que a compõem, podendo nomear até:

a) três delegados perante o Juízo Eleitoral;

b) quatro delegados perante o Tribunal Regional Eleitoral;

c) cinco delegados perante o Tribunal Superior Eleitoral.

§ 4º O partido político coligado somente possui legitimidade para atuar de forma isolada no processo eleitoral quando questionar a validade da própria coligação, durante o período compreendido entre a data da convenção e o termo final do prazo para a impugnação do registro de candidatos. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 5º A responsabilidade pelo pagamento de multas decorrentes de propaganda eleitoral é solidária entre os candidatos e os respectivos partidos, não alcançando outros partidos mesmo quando integrantes de uma mesma coligação. (Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013)⁵

⁵BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm>. Acesso em: 26 de out. 2019.

Evidente, do exposto até aqui, que as coligações no sistema proporcional foram galgando espaço no plano dos textos legais que se seguiram. Claro que ocorreram algumas interrupções, fruto da instabilidade institucional, marcante no nosso país, o que se comprova a partir da compreensão histórica do sistema político.

Em 2002, exsurge uma nova problemática em torno das coligações partidárias: a verticalização. Após consulta formulada por deputados do PDT (Consulta nº 715/2002), o Tribunal Superior Eleitoral emitiu a Resolução nº 20993/2002 para vedar a formação de coligações nos estados, tanto majoritárias, quanto proporcionais, diferentes das celebradas no plano federal. Poderiam os partidos deixar de fazer alianças nos estados, mas não poderiam, de forma alguma, celebrar alianças com partidos diferentes das coligações presidenciais.

Esse entendimento do TSE, consignado na Resolução, causou uma reviravolta no mundo político e jurídico uma vez que as eleições gerais de 2002 se aproximavam e assim houve uma total mudança na formação das coligações para aquele pleito.

O fundamento utilizado pelo TSE para essa mudança radical, além da coerência, foi o caráter nacional dos partidos políticos, consubstanciado no art. 17, inciso I, da Carta Política de 1988. Sendo assim, os partidos deveriam estar alinhados nos planos federal e estadual na formação das coligações.

Logo após a súbita mudança, o Legislativo, em contraposição, editou a Emenda Constitucional nº 52/2006, expressamente consolidando no texto constitucional a não obrigatoriedade de vinculação entre as coligações partidárias nos âmbitos federal, estadual e municipal. Com isso, o § 1º do art. 17, da CRFB/88 passou a ter a seguinte redação:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.⁶

⁶BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 26 de out. 2019.

Recentemente, com o advento da Emenda Constitucional 97/2017, da qual tratar-se-á minuciosamente neste trabalho, operou-se significativa mudança no âmbito das coligações. O texto constitucional foi alterado para vedar as coligações partidárias no sistema proporcional. É o que se depreende da nova redação do art. 17, §1º, da CRFB/88, que enuncia:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)⁷

2.1 DO BIPARTIDARISMO NO REGIME MILITAR AO PLURIPARTIDARISMO NA “NOVA REPÚBLICA”

A história política do Brasil demonstra que os partidos políticos sempre estiveram em constantes transformações. Isso fruto, evidentemente, da instabilidade política e, por conseguinte, institucional, que cooperaram para a existência de sete Constituições em um período inferior a duzentos anos.

Desde a primeira Constituição, no período Imperial, em 1824, até os tempos hodiernos, sob a vigência da Carta Magna de 1988, os partidos políticos viveram intensas mudanças em variados aspectos: algumas mais brandas, mas nos momentos de instabilidade política e institucional mudaram totalmente a feição.

Com o fim do Estado Novo em 1945, período ditatorial de Getúlio Vargas, foi editado o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, com o objetivo de regular e convocar as próximas eleições presidenciais. O ato normativo, para além disso, restabeleceu a Justiça Eleitoral. O país se preparava para a redemocratização, com as eleições diretas, ocorridas em dezembro de 1945, e a promulgação de uma nova Constituição em 1946.

O Decreto-Lei aludido, por alguns considerado um novo Código Eleitoral, que ficou conhecido como Lei Agamenon Magalhães, Ministro da Justiça à época, foi o responsável por reorganizar a atividade partidária no Brasil. A mudança substancial

⁷BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 26 de out. 2019.

operada pela normativa referida foi, sem dúvidas, o caráter nacional imposto aos partidos. Assim preleciona o Decreto-Lei em seu art. 110, § 1º: “Só podem ser admitidos a registro os partidos políticos de âmbito nacional”⁸. Rompe-se, neste momento, com o caráter regionalista das agremiações partidárias, muito marcante ao longo da República Velha.

Ademais, cumpre também ressaltar que a Lei Agamenon Magalhães vedou a existência de candidaturas avulsas, uma vez que os postulantes a mandato eletivo só poderiam concorrer se estivessem filiados a um partido, o que prospera até os nossos dias.

Assim, observa-se que os partidos, nesse período, ganharam uma dimensão nacional, fincando suas bases como instituição e vivenciado uma onda crescente no ordenamento jurídico pátrio, em que pese a posterior retração experimentada durante o Regime Militar de 1964. A título de exemplo, o momento histórico deflagrado com o advento da Lei Agamenon Magalhães noticia que mais de 35 partidos foram registrados provisoriamente, algo inédito na democracia brasileira.

Na regulamentação do Código Eleitoral de 1950, considerado o terceiro Código Eleitoral brasileiro, concebido já sob a égide da Constituição de 1946, ganharam força as coligações, ou alianças partidárias, conforme a redação do código, e os partidos podiam dispor livremente acerca da formação das coligações no sistema proporcional.

Com o advento do Regime Militar, a partir do golpe ocorrido em 31 de março de 1964, os partidos passaram por uma mudança radical imposta pelas medidas adotadas no novo regime político.

Neste contexto, com a realização das eleições estaduais em 1965 e a vitória de governadores da oposição, após mais de um ano do Golpe de Estado que instaurou o Regime, é baixado o Ato Institucional nº 2 pelo Presidente Castelo Branco, que rompe totalmente com o sistema partidário em vigor.

O diploma legal determinava a extinção de todos os partidos políticos existentes e o cancelamento dos registros respectivos, bem como trouxe, em seu bojo, permissão para que se decretasse “recesso parlamentar (em todos os níveis) em estado de sítio ou fora dele, ficando o poder executivo responsável por legislar

⁸BRASIL. **Decreto-lei nº 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. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/De17586.htm>. Acesso: 26 de out. 2019.

sobre todas as matérias previstas na constituição ou nas leis orgânicas durante o tempo que durasse o recesso”⁹. Além disso, as eleições presidenciais seriam realizadas de forma indireta, passando assim o presidente e o vice a serem eleitos pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional.

Houve, portanto, um fortalecimento do Poder Executivo, que, em contrapartida, teve por escopo o enfraquecimento dos outros dois poderes, Legislativo e Judiciário. Ao contrário do que pregavam os seus defensores, para os quais a tomada do Estado pelos militares sustentava-se com o objetivo de restaurar a ordem e interromper um suposto golpe que estaria em curso, aos moldes cubanos, o Regime começava a demonstrar que a sua estadia no poder não seria breve, desvelando indícios da sua permanência por longos 21 anos.

Com a extinção dos 13 partidos políticos até então existentes pelo Ato Institucional, o próprio AI-2 tratou de estabelecer, no parágrafo único do art. 18, que “para a organização de novos partidos se manteria as exigências da Lei nº 4740, de 15 de Julho de 1965”¹⁰, novo Código Eleitoral, editado já no período ditatorial, e que permanece vigente até os nossos dias.

Extingue-se, assim, o pluripartidarismo. O Regime, lançando mão das táticas possíveis de que dispunha, tratou de limitar a criação dos partidos. Em Ato Complementar de nº 4, de 20 de novembro de 1965, regulamentador do AI-2, estabeleceu-se o seguinte:

O Presidente da República, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 30 do Ato Institucional nº 2, resolve baixar o seguinte Ato Complementar:

Art. 1º Aos membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores, caberá a iniciativa de promover a criação, dentro do prazo de 45 dias, de organizações que terão, nos termos do presente Ato, atribuições de partidos políticos enquanto êstes não se constituírem.¹¹

Deste modo, os partidos foram organizados pelo próprio parlamento, à ausência de participação da sociedade civil, demonstrando que o Regime pretendia

⁹CAJADO, Anne Ferrari Ramos. **Períodos da história eleitoral. Brasília:** Tribunal Superior Eleitoral, 2012, p. 63. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-periodos-eleitorais-1372189587538>>. Acesso em: 26 de out. 2019.

¹⁰BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 26 de out. 2019.

¹¹BRASIL. **Ato complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965.** Dispõe sobre a organização dos partidos políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-004-65.htm>. Acesso em: 26 de out. 2019.

deter o controle de todas as forças políticas do país.

No início de 1966, foram criados dois partidos, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que seria a legenda de sustentação do Regime, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), responsável por realizar a oposição ao governo. Desta forma, os atores políticos, antes divididos em vários partidos das mais variadas ideologias, viram-se sem escolha, sendo obrigados a se filiarem a uma das duas correntes. Instaurou-se, assim, o bipartidarismo.

O MDB, inicialmente com um desempenho eleitoral modesto, começou a ganhar espaço na cena política nacional. A partir das eleições de 1974, o “velho de guerra”, termo pelo qual se popularizou justamente por representar a força antagônica ao regime, teve uma crescente ascensão, conquistando um número cada vez maior de cadeiras no Congresso Nacional, angariando apoios de diversas correntes, inclusive dos que participaram da luta armada para combater o regime. Aglomeraram-se, assim, em torno do MDB, as mais variadas correntes políticas, inclusive a esquerda, radical e moderada.

No bipartidarismo, como é cediço, torna-se impossível a formação de coligações partidárias, haja vista que apenas dois partidos se rivalizam ao redor do poder. Entretanto, o próprio Código Eleitoral de 1965, editado pelo Regime político de 1964, já previa no seu art. 105, como dito no tópico anterior, a vedação expressa às coligações entre as agremiações partidárias no sistema proporcional. Tal cenário já anunciava um prelúdio do fim do pluripartidarismo, pois era um sinal de que o Regime buscava reduzir ao máximo o número de forças políticas em jogo, com o objetivo de exercer maior controle sobre elas para, inclusive, garantir a governabilidade.

A decretação do bipartidarismo, imposta pela ditadura, então, representou uma demonstração do autoritarismo e da força do regime. A imagem que o regime buscava exteriorizar, contudo, principalmente no plano internacional, era a de que, no Brasil, ainda prevalecia um cenário minimamente democrático, dada a permissão para o funcionamento de um partido opositor (MDB), que rivalizava com os detentores do poder (ARENA). Também a ocorrência de eleições presidenciais regulares tinha por intento transmutar de democracia o cenário ditatorial instalado, eleições que, porquanto indiretas, não operavam qualquer alteração prática naquele regime político.

O citado quadro pode ser observado a partir de análise das eleições presidenciais deflagradas no período. Em todas elas, a ARENA sagrou-se vitoriosa, conduzindo, sucessivamente, os Generais militares ao comando da nação. Nos primeiros pleitos, desencadeados em 1966 e 1969, não se verificou o registro de candidaturas antagônicas, figurando o candidato filiado à ARENA como postulante único. Nas eleições subsequentes, em 1974 e em 1978, mesmo com candidaturas do MDB, a ARENA conseguiu ser vitoriosa. Na última, em 1978, o regime já demonstrava o seu enfraquecimento, com a conquista de um maior espaço no Congresso pelo MDB, que se firmara como a grande força de oposição.

A título de exemplo, em 1977 o governo militar editou o que ficou conhecido como Pacote de Abril, fechando o Congresso Nacional e outorgando uma emenda constitucional com o objetivo de garantir uma maioria governista no Senado Federal que, naquele pleito, renovaria dois terços de suas vagas, além de aumentar as cadeiras de deputados federais de estados menos populosos no Parlamento. Uma das duas vagas, assim, seria eleita pelo voto indireto do Congresso Nacional. Esses senadores ficaram conhecidos como biônicos, haja vista não terem sido eleitos pelo voto popular.

Acuado, o Regime sob a presidência do General do Exército João Batista Figueiredo decretou em 1979 a anistia ampla, geral e irrestrita, com a libertação dos presos políticos e o retorno dos exilados. Nesse mesmo ano, foi sancionada a Lei nº 6767, de 20 de dezembro de 1979, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que estabelecia a volta do pluripartidarismo no Brasil. Era o início do fim do Regime Ditatorial. O bipartidarismo, imposto pela força, seria liquidado.

A ARENA, então partido de sustentação do regime, deu origem ao Partido Democrático Social (PDS). Por sua vez, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o qual reunia políticos das mais diversas correntes ideológicas, além, claro, de ter sido substituído pelo sucessor oficial, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), fragmentou-se, dando origem a uma série de partidos, entre eles: o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Popular (PP), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Assim, foram realizadas as primeiras eleições gerais em 1982, já com a nova formatação do sistema partidário, agora permissivo da pluralidade partidária. Contudo, as coligações no sistema proporcional ainda eram vedadas, pois vigorava a determinação do Código Eleitoral de 1965. A alteração para a permissão das

alianças partidárias com o intuito de se disputar as eleições só se operou com a Lei 7.454, de 30 de dezembro de 1985, como já explanado alhures.

Na “Nova República”, inaugurada com a eleição de Tancredo Neves, em 1985, houve a consagração do novo momento político experimentado pelo país, que culminou com a promulgação da Magna Carta de 1988, obra dos ventos democráticos que sopraram desde o fim do regime ditatorial. Previu a Constituição cidadã, já em seu art. 1º, o pluralismo político, alçando-o a fundamento do Estado Democrático de Direito então proclamado.

Aqui, vale esclarecer a diferença conceitual entre pluralismo político e pluripartidarismo. O primeiro é gênero do qual o segundo é espécie. O pluralismo é mais amplo porque, conceitualmente, trata-se da aceitação do diverso, do diferente, das ideias políticas contrárias que, em um regime democrático, conseguem entre si dialogar e, apesar das divergências, logram alcançar um denominador comum, com a finalidade de se atender ao interesse comum da sociedade. É corolário do próprio princípio democrático, alicerce da nossa ordem constitucional. O pluralismo se desdobra, assim, não só em relação às correntes políticas existentes, mas também em princípios outros, tais como a liberdade de manifestação de pensamento, a liberdade de consciência e crença e a liberdade de imprensa. Além disso, revela-se na própria ideia de soberania popular, na escolha dos dirigentes políticos. Nilo Ferreira Pinto Júnior afirma que é o pluralismo direito fundamental intrínseco à ideia de dignidade da pessoa humana:

Assim, o pluralismo, como direito à diferença, trata-se de um direito fundamental intrínseco ao conceito de dignidade humana, ou seja, um direito ao respeito e a tolerância de, em hipótese alguma, ser discriminado pelo fato de ser diferente ou adotar uma filosofia de vida, reverenciando-se a peculiaridade de cada indivíduo. Em outras palavras, cada ser humano é possuidor do seu microcosmo, do seu próprio mundo individualizado, logo não há pessoas iguais, mas diferentes, e essa condição é refletida na preservação à dignidade do homem, como homem.¹²

De sua vez, o pluripartidarismo consiste em sistema partidário no qual três ou mais correntes, constituídas em partidos políticos, contendem para alcançar o poder político. Dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu capítulo V (“Dos Partidos Políticos”), art. 17, *caput*, como se segue:

¹²PINTO JUNIOR, N. F. O Princípio do Pluralismo Político e a Constituição Federal. **Revista Eleitoral** - Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, v. 25, p. 37-45, 2013.

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos [...] ¹³

No capítulo 4, tratar-se-á deste assunto com mais cuidado, a fim de analisar as relações que o pluralismo e o pluripartidarismo guardam com o tema fim das coligações proporcionais e as suas repercussões na democracia brasileira, objeto primevo do presente estudo.

2.2 OS SISTEMAS ELEITORAIS

Na democracia, as eleições são o centro do processo de escolha dos representantes. O voto é o instrumento de decisão e deve ser periódico, a fim de possibilitar a alternância das diversas correntes políticas e a soberania popular.

Conforme leciona Jaime Barreiros Neto: “É o sufrágio, assim, um instituto basilar da democracia representativa (e também da participativa), sem o qual não é possível instrumentalizar a participação do povo nas decisões políticas fundamentais do Estado”¹⁴.

Deste modo, para a compreensão do escopo do presente trabalho, far-se-á necessário realizar uma abordagem acerca dos sistemas eleitorais vigentes no Brasil.

Os sistemas eleitorais referem-se à forma como se sucederá a apreciação dos votos, de que maneira aquele quantitativo geral determinará o número de candidatos eleitos e quais serão os candidatos eleitos. São três os sistemas eleitorais: o majoritário, o proporcional e o misto.

Segundo lição de José Jairo Gomes:

A função do sistema eleitoral consiste na organização das eleições e conversão de votos em mandatos políticos. Em outros termos, visa proporcionar a captação eficiente, segura e imparcial da vontade popular democraticamente manifestada, de sorte que os mandatos eletivos sejam conferidos e exercidos com legitimidade. É também sua função estabelecer meios para que os diversos grupos sociais sejam representados, bem como

¹³BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 26 de out. 2019.

¹⁴NETO, Jaime Barreiros. **A Importância da Fidelidade Partidária para a Consolidação da Democracia Brasileira**. Salvador: 2005. 463 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Pág. 55.

para que as relações entre representantes e representados se fortaleçam. A realização desses objetivos depende da implantação de um sistema eleitoral confiável, dotado de técnicas seguras e eficazes, cujos resultados sejam transparentes e inteligíveis.¹⁵

Na atual democracia brasileira, dois sistemas são adotados para o cômputo dos candidatos eleitos no pleito, quais sejam, o sistema majoritário e o sistema proporcional.

Para o deslinde da problemática versada no presente estudo, salutar se faz uma acurada análise do sistema eleitoral proporcional, o qual, no ordenamento jurídico brasileiro, experimentou mudança substancial com a edição da Emenda Constitucional 97/2017, que trouxe em seu bojo a vedação à celebração de coligações de partidos no somatório de votos para a determinação do número de cadeiras a serem ocupadas nas Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados.

2.2.1 O sistema eleitoral majoritário

No sistema majoritário, assim como ocorre no sistema proporcional, são excluídos os votos nulos e brancos, considerados inválidos, ou seja, são computados apenas os votos válidos para definir o resultado. Contudo, no sistema majoritário o postulante vitorioso é aquele que recebe o maior número de votos. Essa maioria pode ser relativa, também conhecida como simples, ou absoluta.

Na maioria relativa, a escolha varia de acordo com o número de eleitores que votaram em determinada eleição e os eleitos são aqueles que conseguiram o maior número de votos, não possuindo um número fixo definido. Esse critério relativo é utilizado nas eleições para a Câmara Alta, o Senado Federal, e para a eleição do Chefe do Poder Executivo Municipal, o prefeito, nos municípios com um número de eleitores menor que 200.000 (duzentos mil). Aqui, ocorre apenas um turno de votação, o chamado turno único.

De outro lado, para que o postulante consiga alcançar a vitória pelo critério da maioria absoluta, é necessário lograr o quantitativo equivalente a 50 % (cinquenta por cento) mais 1 (um) voto dos votos válidos. O critério da maioria absoluta,

¹⁵ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14 ed. São Paulo. Editora Atlas, 2018, p. 176.

consoante expressa previsão do artigo 77, § 3º, da Magna Carta¹⁶, é aplicado nas eleições para Presidente da República, Governadores dos estados da federação e prefeitos dos municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores.

Nesta modalidade de apuração, uma vez não alcançando nenhum dos candidatos a maioria absoluta dos votos válidos, ou seja, 50 % mais 1, ocorrerá o chamado segundo turno. Assim, os dois candidatos mais votados concorrem, em novo turno, com vistas a que se determine o eleito.

2.2.2 O sistema eleitoral proporcional

O sistema proporcional, de sua vez, demanda uma análise mais complexa. Neste sistema, nem sempre os candidatos que receberam o maior número de votos são eleitos. Existe um critério diferenciado que leva em conta a proporção de votos que em um partido foram depositados para determinar a quantidade de assentos que ele ocupará no Parlamento. Assim, na lição de José Jairo Gomes, o sistema proporcional “visa distribuir entre os múltiplos partidos políticos as vagas existentes nas Casas Legislativas, tornando equânime a disputa pelo poder e, principalmente, ensejando a representação de segmentos sociais minoritários”¹⁷.

Extrai-se, dos termos das disposições constitucionais constantes dos artigos 27, § 1º¹⁸, 29, inciso IV¹⁹, 32, § 3º²⁰ e 45²¹, que o sistema ora aludido é adotado no

¹⁶ Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

[...]

§ 3º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.

[...]

(Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 de out. 2019).

¹⁷ GOMES, *ibid*, p.182.

¹⁸ Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

§ 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas. (BRASIL, *op. cit.*).

¹⁹ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) (Produção de efeito) (Vide ADIN 4307)

- a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- e) 17 (dezesete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento sessenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)
- t) 47 (quarenta e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes e de até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

Brasil para as eleições do Poder Legislativo em todas as esferas (municipal, estadual e federal), excepcionada a eleição do Senado Federal que é averiguada, como já exposto, por meio do sistema majoritário.

O tipo de sistema proporcional de representação aqui aplicado é o chamado lista aberta, onde as vagas a que tem direito o partido são ocupadas pelos candidatos mais votados, sendo o eleitor quem determina, a partir do seu voto, a posição do candidato na lista de eleitos. Portanto, essa lista só é definida após o resultado final do pleito. Em contraposição, no tipo lista fechada, o partido define previamente a ordem de classificação de seus candidatos na respectiva lista. Neste diapasão, cumpre salientar que “o eleitor vota somente na legenda, não podendo escolher o seu candidato preferência, não tendo, assim, a oportunidade de definir livremente os nomes daqueles que ocuparão as cadeiras conquistadas pelo partido ou coligação”²².

Assim, os partidos políticos ou as coligações de partidos, vedadas recentemente neste sistema pela Emenda Constitucional 97/2017, alteração que aplicar-se-á pela primeira vez nas eleições municipais vindouras de 2020, apresentam os seus candidatos. O eleitor poderá votar nominalmente no candidato ou apenas na legenda partidária (teclando na urna apenas os dois números correspondentes ao número eleitoral do partido). De qualquer modo, os votos na

u) 49 (quarenta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes e de até 6.000.000 (seis milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

[...]

(Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 26 de out. 2019).

²⁰Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

[...]

§ 3º Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.

[...]

(Ibid.).

²¹Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal (Ibid.).

²²NETO, Ibid., p. 311.

legenda também serão contabilizados no somatório geral para determinar o número de cadeiras do parlamento que será ocupada pelo partido.

Sobre o voto no candidato ou na legenda partidária, esclarece José Jairo Gomes que “o voto pode ter caráter dúplice ou binário, de modo que votar no candidato significa igualmente votar no partido; também é possível votar tão só na agremiação (= voto de legenda), caso em que apenas para ela o voto será computado”²³.

Cumpra, agora, examinar como se dá no sistema proporcional a distribuição de assentos entre os postulantes. Neste sistema, existe uma espécie de ponto de corte. Nesta senda, se determinada agremiação partidária não conseguir alcançar um número mínimo de votos, não conseguirá eleger o candidato nesse primeiro momento, podendo, eventualmente, participar das sobras. É o chamado quociente eleitoral (QE).

Para se obter o quociente eleitoral, soma-se o número de votos válidos, excluídos os brancos e nulos, obtidos por todos os candidatos, incluídos os votos de legenda, e divide-se esse quantitativo pelo número de cadeiras em disputa. É o que estabelece o art. 106, do Código Eleitoral: “Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior”²⁴.

Após essa divisão, é feito um novo cálculo. Agora, soma-se apenas os votos conferidos àqueles candidatos de determinado partido ou coligação, se existir. Aqui, também, inclui-se os votos dados às legendas (voto de legenda). Esse somatório é dividido pelo quociente eleitoral (QE), anteriormente calculado, e obtém-se, assim, o denominado quociente partidário (QP). É o que dispõe o art. 107 do Código Eleitoral: “Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração”²⁵.

No quociente partidário, ao contrário do que se opera no quociente eleitoral, todas as frações são desprezadas, ainda que sejam superiores a meio. Impende ressaltar que o termo “coligação de legendas” do art. 107, ora referido, não mais

²³ GOMES, *Ibid.*, p.182.

²⁴ BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 26 de out. 2019.

²⁵ *Ibid.*

encontra correspondência na Constituição Federal, haja vista a recente mudança operada pela EC 97/2017, que veda expressamente a existência de coligações partidárias no âmbito do sistema proporcional.

Neste íterim, mostra-se relevante, por questões didáticas, exemplificar, lançando mão de uma situação hipotética, o cálculo da averiguação dos eleitos no sistema proporcional, já com a alteração que proíbe a celebração de coligações proporcionais.

Suponha-se que, em determinada eleição, em um município, foram apurados 100.000 (cem mil) votos válidos. Em jogo, na Câmara Municipal, existem 10 (dez) vagas. Dividindo-se, portanto, os votos válidos pelo número de vagas, obtemos o quociente eleitoral de 10.000 (dez mil) votos. Na eleição, os partidos A, B, C, D e E disputaram o pleito. O primeiro partido obteve 50.000 (cinquenta mil) votos; o segundo, 25.000 (vinte e cinco mil) votos; o terceiro, 10.000 (dez mil) votos; o quarto, 10.000 (dez mil) votos; o quinto, 5.000 (cinco mil) votos. Dividindo-se os votos de cada partido pelo quociente eleitoral (10.000), temos que: o partido A terá 5 assentos na Câmara; B, 2 assentos; C, 1 assento; D, 1 assento; E, nenhum assento, neste primeiro momento, porém, eventualmente, com as sobras, poderá conseguir alguma cadeira.

O artigo 108, *caput*, do Código Eleitoral sofreu uma mudança com a Lei nº 13.165/2015 (minirreforma eleitoral), passando a ter a seguinte redação:

Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido²⁶.

Estabeleceu-se, assim, uma cláusula de desempenho individual. Antes da alteração, os candidatos mais votados do partido seriam eleitos, já que apenas o quociente eleitoral era determinante. Com a mudança, se dentre o número de cadeiras que o partido conseguiu, não existir candidatos que tenham alcançado minimamente o percentual de 10% (dez por cento), esses não terão direito à vaga.

No exemplo, se algum dos candidatos dos partidos A, B, C, D e E, dentro do número de vagas a que cada um tem direito, não conseguir 10 % (dez por cento) de

²⁶BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 26 de out. 2019.

10.000 (quociente eleitoral), poderá haver uma sobra de vaga. Ou seja, cada candidato dos partidos precisa obter pelo menos 1.000 (mil) votos para ocupar a vaga.

Quanto à sobra, novo cálculo é feito, em que os votos válidos do partido são divididos pelo número de cadeiras já obtidas somando-se com 1 (+ 1). O partido que conseguir a maior média nesse cálculo ganhará a vaga. Essa normativa está prevista no art. 109, do Código Eleitoral, que cuida dos sistemas de médias que já são utilizadas para se aferir os restos após os cálculos dos quocientes eleitoral e partidário.

Urge salientar que um dos objetivos da instituição da cláusula de desempenho foi evitar os famosos “puxadores de votos”, que teve o deputado Federal Enéas Carneiro, do PRONA, como um exemplo famoso nos anos 2000. O deputado conseguiu, na eleição de 2002, 1. 573. 642 (um milhão e quinhentos e setenta e três mil e seiscentos e quarenta e dois) votos, enquanto os demais candidatos do partido, juntos, obtiveram apenas 20. 235 (vinte mil e duzentos e trinta e cinco) votos. Ocorre que, pelos cálculos do quociente partidário, o PRONA logrou 6 vagas na Câmara Federal, tendo Enéas, com a sua expressiva votação, conquistado mais 5 cadeiras para o seu partido.

Voltando à situação hipotética, supondo que todos os candidatos dos partidos A, B, C, D e E tenham conseguido o quociente mínimo de 10 %, não sendo caso da aplicação da cláusula de desempenho, verifica-se que: do cálculo, sobrou no partido B, com dois assentos, 5.000 votos; o partido E, que não conseguiu nenhum assento, obteve 5.000 votos e uma das cadeiras não foi ocupada naquele primeiro cálculo, ocorrendo sobra de vaga. Sendo assim, é realizada a distribuição das sobras eleitorais pelo sistema das médias, na forma do art. 109 do Código Eleitoral: os votos válidos obtidos pelo partido são divididos pelo número de cadeiras conquistadas, adicionando-se 1 (+1). O partido que obtiver a maior média ficará com a sobra.

Na situação apresentada, o partido A (Média= $50000 \div 5$ cadeiras conquistadas + 1 = 8, 3333.33) empatou com o partido B (Média= $25000 \div 2$ cadeiras conquistadas + 1 = 8, 3333.33). Assim, em que pese o art. 110 do Código Eleitoral indicar o critério do candidato mais idoso para o desempate, o Tribunal Superior Eleitoral estabeleceu que “no caso de empate das MÉDIAS entre dois ou

mais partidos, considerar-se-á o partido com maior votação”²⁷ (TSE – Res. nº 16.844/90), ou seja, no caso, o partido A ocupará as 5 cadeiras mais uma, conquistada com o cálculo das sobras, totalizando 6 assentos e completando as 10 vagas em disputa.

Se, eventualmente, houvesse outra cadeira vaga, o partido que obteve a segunda maior média ficaria com a vaga e assim sucessivamente, mas impende reafirmar que, com a alteração promovida pela minirreforma eleitoral, já aplicada nas eleições de 2018, é necessário que o candidato do partido que terá direito à sobra atenda à exigência da cláusula de desempenho individual.

Algumas críticas são dirigidas ao sistema proporcional. Apesar de objetivar uma maior representatividade das diversas correntes políticas existentes, além de possibilitar que as minorias também consigam assento nas Casas Legislativas, os críticos ao sistema evidenciam que essa fragmentação impossibilita a governabilidade e a implementação das ações de governo por conta dessa heterogeneidade de forças políticas, não sendo, portanto, uniforme.

Outra questão levantada é a dos “puxadores de votos”, postulantes que obtiveram uma expressiva votação e que terminam por transferir, por meio do sistema proporcional, os votos obtidos para um candidato até mesmo desconhecido, que obteve uma pífia votação. Deste modo, o eleitor que votou naquele determinado candidato acaba contribuindo para a eleição de um postulante que ele nem conhecia ou que jamais votaria, mas que, por pertencer ao mesmo partido, é considerado eleito.

Isso impacta na questão da representatividade. José Jairo Gomes, ao tratar do tema, enuncia que, “em razão do fenômeno da transferência de votos, há pouca (ou nenhuma) transparência quanto ao destino do voto do eleitor – o que é agravado se houver coligação de partidos”²⁸. A nova normativa trazida pela Emenda Constitucional 97/2017, objeto do presente estudo, a fim de possibilitar o aprimoramento do processo eleitoral, tratou de certo modo de minimizar esse efeito da transferência de votos ao estabelecer o fim das coligações no sistema proporcional e a chamada “cláusula de barreira”, que trataremos com profundidade

²⁷BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESOLUÇÃO Nº 16.844, DE 18 DE SETEMBRO DE 1990**. Consulta. Coordenação Geral de Informática - TSE. Sistema de totalização. Pleito de 03/10/90. - Resposta afirmativa. TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/1990/RES168441990.htm>>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

²⁸ GOMES, *Ibid.*, p. 190.

no capítulo seguinte.

Problemática diversa da aqui referida, trazida a lume por José Jairo Gomes, é a da “não eleição de candidato que obteve alta votação em razão de o partido pelo qual concorreu não alcançar o quociente eleitoral e, portanto, ser excluído da distribuição de lugares a preencher na Casa Legislativa”²⁹. Cita o referido autor um fato acontecido na Eleição de 2010, na qual, em que pese a candidata a deputada federal pelo Rio Grande do Sul, Luciana Genro, tenha obtido 130 mil votos, o partido em que estava filiada, PSOL, não atingiu o quociente eleitoral que, naquela eleição, ultrapassou os 190 mil votos³⁰.

Cumpre trazer à baila, uma vez mais, as valiosas lições de José Jairo Gomes, que pontua a importância do sistema proporcional para a democracia, principalmente no Brasil. Diz que:

De qualquer modo, apesar das críticas, quando comparado com os outros sistemas, o proporcional tem a insuperável vantagem de ensejar a representação de todos (ou pelo menos da maioria) os segmentos sociais. Portanto, prestigia o pluralismo político – que é fundamento da República Federativa do Brasil nos termos do art. 1º, V, da Lei Maior. Isso faz com que esse sistema seja bem mais democrático que os demais, sobretudo em sociedades como a brasileira que tem na diversidade um de seus traços mais característicos. Os defeitos ou problemas apontados se devem sobretudo ao modo casuístico como é regulado no Brasil, e não à lógica de funcionamento do sistema.³¹

Tecidas tais considerações, com a breve exposição histórica da presença das coligações partidárias no âmbito do sistema proporcional no ordenamento jurídico brasileiro, passar-se-á à análise da redação da Emenda Constitucional nº 97, de 04 de outubro de 2017, que alterou a Constituição Federal para, dentre outras modificações, vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais.

²⁹ GOMES, *Ibid.*, p. 190.

³⁰ *Ibid.*, p. 191.

³¹ *Ibid.*, p. 191.

3 ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA EC 97/2017 NA SISTEMÁTICA ELEITORAL

A Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, conhecida como a minirreforma eleitoral, promoveu, nas disposições legislativas pertinentes ao Direito Eleitoral brasileiro e, especialmente, nos sistemas partidário e eleitoral, considerável transformação. São elas: a instituição de uma cláusula de desempenho dos partidos, que repercutirá no acesso dos partidos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita em rádio e televisão, bem como a fixação de regras de transição para determinar o momento em que serão implementadas tais modificações e, por fim, a vedação à formação de coligações proporcionais, cerne do presente estudo.

Tem-se que a principal alteração, que terá como marco inicial de aplicação as vindouras eleições de 2020, eleições municipais, é, sem dúvidas, a extinção das coligações partidárias no âmbito do sistema proporcional. A aludida Emenda Constitucional 97/2017 veda, expressamente, a celebração de coligações para as eleições de vereadores, disposição aplicável já para as eleições do próximo ano, além da formação de coligações para a escolha de deputados estaduais, federais e distritais.

Neste diapasão, faz-se mister tecer comentários acerca de cada uma das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 97/2017, com o fito de esclarecer as minúcias e finalidades da substancial reforma, operada pelo constituinte derivado reformador, na sistemática eleitoral.

3.1 FIXAÇÃO DA CLÁUSULA DE DESEMPENHO ELEITORAL E SEUS DESDOBRAMENTOS

A cláusula de desempenho partidária, também conhecida como “cláusula de barreira”, trazida a lume no bojo da Emenda Constitucional nº 97/2017, já adotada nas Eleições Gerais de 2018 e que vigorará até 2030, tratou de estabelecer novas normas na legislação que rege a matéria eleitoral.

Com o novo diploma normativo, para ter acesso aos recursos do fundo partidário - o financiamento público dos partidos -, bem como para dispor da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão - o direito de antena -, os

partidos deverão, alternativamente, em cada legislatura seguinte àquela eleição, alcançar um percentual gradual, um número mínimo de votos válidos a cada pleito, ou eleger um número mínimo de deputados federais.

Ademais, importante asseverar que, em ambas as situações, que são alternativas, deve ocorrer a distribuição desses percentuais ou do número de deputados eleitos entre, pelo menos, um terço das unidades da federação, isto é, os Estados.

Estabelece o art. 3º da Emenda Constitucional 97/2017, que deu nova redação ao § 3º, do artigo 17 da Constituição Federal, uma gradação de percentuais a serem alcançados pelos partidos a cada eleição, com fins de acesso aos recursos para financiamento eleitoral e ao direito de antena:

Art. 3º O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.³²

Como se observa, desde as eleições gerais de 2018, houve a aplicação da

³² BRASIL, **Emenda Constitucional nº 97, 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm>. Acesso em: 28 de out. 2019.

cláusula de desempenho partidária e, aqui, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca das implicações práticas das mudanças já aplicadas. Neste ínterim, far-se-á um breve esboço histórico no que tange à cláusula de barreira no ordenamento jurídico brasileiro, para, em seguida, analisar-se detidamente os efeitos pretendidos pela norma constitucional, além de demonstrar, empiricamente, as mudanças já ocorridas no cenário eleitoral, com a implementação dessa “cláusula de barreira”.

O Decreto-Lei nº 8.835, de 24 de janeiro de 1946, estabeleceu, em seu art. 5º, a exigência de que os partidos políticos, nos pleitos eleitorais nos quais viessem a concorrer, lograssem votação em número igual ou superior àquele número de eleitores que viabilizou o seu registro formal perante a Justiça Eleitoral, sob pena de cassação do registro já concedido ao partido em questão. *In verbis*:

Art. 5º Será cassado o registro provisório já concedido aos partidos políticos, que não obtenham o registro definitivo até 30 dias antes das eleições de Governador e Assembleias Legislativas dos Estados, ou que nas eleições a que hajam concorrido não obtiverem votação pelo menos igual ao número de eleitores com que alcançaram seu registro definitivo.³³

Em seguida, a disposição foi revogada pelo Decreto-Lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946, que, em seu art. 21, previa que “Tôda associação de pelo menos, 50 mil eleitores, distribuídos por cinco ou mais circunscrições eleitorais, e a nenhuma podendo pertencer menos de mil que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil será considerada partido político nacional”³⁴.

Já no Código Eleitoral de 1950, foi estatuído que o partido que não elegeesse pelo menos um representante no Congresso Nacional ou não alcançasse o mínimo de cinquenta mil votos sob a legenda teria o seu respectivo registro cancelado, nos termos do parágrafo único de seu art. 148³⁵.

Consoante já alhures explicitado, impôs-se, quando do Regime Militar, o bipartidarismo, que já encerra, em seus próprios termos, uma restrição ao número de partidos, vez que limitada a sua existência a apenas duas legendas. Ao longo do

³³ BRASIL. **Decreto-lei 8.835, de 24 de janeiro de 1946**. Revogado pelo Decreto-lei nº 9.258, de 1946. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del8835.htm>. Acesso: 28 de out. 2019.

³⁴ Ibid.

³⁵ BRASIL. **Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950**. Institui o Código Eleitoral. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1164.htm>. Acesso em: 26 de out. 2019.

período autoritário, sucedeu uma série de diplomas normativos que implicaram também barreiras ao funcionamento das agremiações partidárias. A exemplo, a Constituição de 1967, em seu art. 149, inciso VII, estabelecia o seguinte:

Art 149 - A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

[...]

VII - exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores;³⁶

Nesta senda, oportuno expor que, anteriormente à Carta Magna de 1988, “todas as emendas que abordaram a barreira mínima na eleição proporcional brasileira foram geradas pelo governo militar”³⁷, fato que, *per se*, “já era razão suficiente para tornar tais propostas questionáveis para as lideranças políticas que se opuseram ao regime autoritário”³⁸. Forçoso convir que “[...] durante esse período, quase todas as propostas de alteração na legislação eleitoral representavam, em parte, manobras governistas no sentido de garantir seu respaldo parlamentar”³⁹.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, alterando a Constituição outorgada de 1969, que trouxe, em seu bojo, a redução do índice de dez por cento, previsto na Constituição de 67, para cinco por cento⁴⁰, fixou a exigência de três por cento do total dos votos, distribuídos por cinco Estados da Federação e com quantitativo mínimo de dois por cento por Estado, para a manutenção da existência dos partidos. *Ipsis litteris*:

Art. 152. É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana,

³⁶ BRASIL. **Decreto-lei 8.835, de 24 de janeiro de 1946**. Revogado pelo Decreto-lei nº 9.258, de 1946. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del8835.htm>. Acesso: 28 de out. 2019

³⁷ RODRIGUES, *Ibid.*, p. 53.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

[...]

VII - exigência de cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles;

[...]

(Cf. BRASIL **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 1969**)

observados os seguintes princípios:

[...]

§ 1º Não terá direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o Partido que não obtiver o apoio, expresso em votos, de 3% (três por cento) do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) do eleitorado de cada um deles.

Com o advento da Constituição cidadã de 1988, foi extirpada qualquer previsão no sentido de estabelecer limitações ao funcionamento dos partidos, no que tange ao implemento de cláusulas vinculadas ao seu desempenho eleitoral. Com efeito, tem-se que a “promulgação da Constituição Federal de 1988 pôs fim à prática de inserir as exigências de barreiras mínimas no sistema de representação proporcional do País, através do instrumento da emenda constitucional”⁴¹.

Constata-se, da leitura do texto aprovado em 05 de outubro de 1988, que “os constituintes deixaram claro sua opção contrária a tal inserção, com a omissão deliberada de tais exigências”⁴². Nesse sentido, acertadamente pontuam Fernandes Neto e Pereira da Cunha⁴³:

Expressamente a Constituição de 1988 elegeu o pluralismo político, dentre seus fundamentos (art.1º, V), garantindo o pluripartidarismo consoante se extrai do artigo 17. Não nos parece haver esquecimento do legislador constitucional originário. Houve, de fato, firme atuação destinada a barrar as cláusulas de desempenho partidário.

Em que pese a discussão sobre a cláusula de desempenho ter sido, uma vez mais, trazida à baila por ocasião do exercício do poder constituinte derivado revisor, conforme previsão do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), foi somente com a aprovação da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, que a cláusula de barreira efetivamente retornou ao ordenamento jurídico brasileiro, após a promulgação da Constituição de 88. Nos seguintes termos dispôs o artigo 13 da aludida lei:

Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles⁴⁴.

⁴¹ RODRIGUES, *Ibid.*, p 52.

⁴² *Ibid.*

⁴³ FERNANDES NETO, *Ibid.*, p. 200.

⁴⁴ BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

Os dispositivos da lei, contudo, foram objeto de questionamento perante a Suprema Corte, por intermédio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351/DF e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.354/DF. Os requerentes, Partido Social Cristão (PSC), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Popular Socialista (PPS) e Partido Verde (PV), aduziram que o art. 13 da Lei dos Partidos Políticos, bem como as remissões contidas no inciso II do art. 57 da mesma lei, afrontavam o artigo 5º, *caput* e inciso XXXVI, da Constituição.

O Pretório Excelso, acolhendo as razões suscitadas pelos partidos que propuseram as ações de inconstitucionalidade, estes, prejudicados pela norma contida no supracitado art. 13, atribuiu a pecha de inconstitucional ao dispositivo, com as suas repercussões. Nos seguintes termos restou ementado o acórdão exarado pela Egrégia Corte:

PARTIDO POLÍTICO - FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR - PROPAGANDA PARTIDÁRIA GRATUITA - FUNDO PARTIDÁRIO. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário. **NORMATIZAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE - VÁCUO.** Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional.⁴⁵

Assim, o julgamento proferido pelo Supremo reafirmou o entendimento anteriormente adotado, salvaguardando a existência das minorias parlamentares⁴⁶.

A promulgação da EC 97/2017, deste modo, conferiu à clausula de desempenho o status de norma constitucional, em ato inédito à luz da vigência da Constituição de 88. Deste modo, cumpre agora analisar os efeitos práticos já operados pela alteração, tomando-se por parâmetro as Eleições Gerais de 2018.

Dos trinta e cinco partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e que disputaram as eleições para a Câmara dos Deputados em 2018, apenas vinte e uma siglas conseguiram o desempenho mínimo estabelecido no artigo 3º, inciso I, da

⁴⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 1351**. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2006, DJ 30-03-2007 PP-00068 EMENT VOL-02270-01 PP-00019 REPUBLICAÇÃO: DJ 29-06-2007 PP-00031 RTJ VOL-00207-01 PP-00116. (Disponível em: < <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/06/CI%C3%A1usula-de-barreira-ADI-1354.pdf> >. Acesso em: 01 de nov. 2019).

⁴⁶ FERNANDES NETO, *Ibid.*, p. 202.

Emenda Constitucional 97/2017.

No ano de 2018, ainda na 55ª Legislatura do Congresso Nacional, vinte e cinco partidos atuavam na Câmara baixa. Entretanto, conforme análise realizada pelo site Poder 360⁴⁷, foram módicos os efeitos da aplicação da cláusula de barreira nas eleições.

Ademais, o estudo realizado pelo site informa que, se não houvesse a aplicação da cláusula de desempenho, na próxima Legislatura, a 56ª Legislatura, haveriam trinta legendas representadas na Câmara dos Deputados, haja vista todos esses partidos terem elegido deputados federais. Ou seja, de vinte e cinco siglas no ano anterior, passar-se-ia a trinta na legislatura seguinte, o que ocasionaria um colapso para fins de governabilidade.

Conforme se depreende do artigo 3º da Emenda Constitucional 97/2017, a gradação crescente de desempenho mínima a cada eleição ali exigida, que tem por termo final a eleição de 2030, possibilitará, no caso concreto, segundo o já aludido estudo, a existência de dez a quinze siglas com representação na Câmara dos Deputados.

Consta do levantamento⁴⁸, ainda, tomando por base os dados fornecidos pelo TSE, que quatorze legendas, quais sejam, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Patriota (PATRI), Partido Republicano Progressista (PRP), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Trabalhista Cristã (PTC), Rede Sustentabilidade (REDE), Partido Pátria Livre (PPL), Democracia Cristã (DC), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido da Mulher Brasileira (PMB), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e o Partido da Causa Operário (PCO), não alcançaram o desempenho mínimo estabelecido no inciso I do artigo 3º da Emenda Constitucional 97/2017 nas Eleições de 2018. Sendo assim, conforme dispõe a citada Emenda, esses partidos não terão acesso ao fundo partidário e ao direito de antena, propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

Contudo, observa-se que, nos termos da nova redação do art. 17 da Constituição, “não há limitação do funcionamento parlamentar aos partidos que não

⁴⁷ RODRIGUES, *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

cumpriram a cláusula, como constava no art. 13 da Lei n.º 9.096⁴⁹, dispositivo este que foi declarado inconstitucional pela Suprema Corte no âmbito das ADIs 1.351 e 1.354. Para além disso, “também não se fez menção a restringir o acesso aos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), criado recentemente pela minirreforma eleitoral de 2017”⁵⁰.

Isto posto, observa-se que “o Congresso Nacional limitou-se a elaborar uma versão “mais branda” da cláusula de desempenho”⁵¹, tendo em vista que a aludida cláusula prevista na nova redação constitucional “não afeta o funcionamento parlamentar das agremiações partidárias, evitando assim uma identificação imediata da nova regulamentação com o ponto mais controvertido da cláusula de desempenho já declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal”⁵².

Assim, tendo não atingido a cláusula de desempenho advinda da Emenda Constitucional de 97/2017, restou a esses partidos recorrer a fusões ou a incorporação a outros partidos com o fito de garantirem a sua sobrevivência. Conforme estabelece o artigo 2º da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos): “É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana”⁵³.

Por esta razão, houve a incorporação do PRP, que elegeu quatro deputados, ao Patriota, que conquistou cinco cadeiras, totalizando nove deputados⁵⁴. Já o PCdoB, que fez nove cadeiras, incorporou o PPL, com apenas um deputado na eleição, chegando à marca de dez deputados⁵⁵. Por fim, o PHS, com seis deputados, foi incorporado pelo Podemos, juntos somando dezessete deputados⁵⁶.

Deste cenário, infere-se uma tímida redução no número de partidos, fim

⁴⁹ SUASSUNA, Matheus de Souza Antunes. **O ressurgimento da Clausula de Desempenho partidária e a sua constitucionalidade**. 2018. 61 f. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, p. 43.

⁵⁰ SUASSUNA, Ibid., p. 43.

⁵¹ SILVEIRA, Marilda de Paula; RABELO, Mariana Albuquerque. **A nova cláusula de desempenho e a cláusula de desempenho que o STF não decidiu: fragmentação partidária ou livre participação das minorias?** *Revista do TER-RS*, a. 23, n. 44, p. 49-87, jan./jun. 2018. p. 67.

⁵² Ibid.

⁵³ BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

⁵⁴ MUNGNATO, Sílvia. **Partidos que não atingiram cláusula de desempenho ainda buscam alternativas**. Câmara de Deputados, 2019. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/noticias/551419-partidos-que-nao-atingiram-clausula-de-desempenho-ainda-buscam-alternativas/>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

precípua da fixação da cláusula de desempenho, haja vista que o número total de legendas caiu, até então, para trinta e dois. Existem, todavia, movimentações no sentido de possibilitar novas fusões e incorporações, o que gradativamente poderá atender à *mens legis* deste dispositivo da EC 97/2017.

Por fim, impende salientar que a Emenda Constitucional 97/2017 trouxe em seu bojo a inclusão do §5º do art. 17, o qual prevê a garantia aos parlamentares, filiados aos partidos que forem atingidos pela cláusula de desempenho, a possibilidade de mudança de partido, sem a sanção da perda de mandato por infidelidade partidária. *In verbis*:

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)⁵⁷.

A fixação da cláusula de desempenho veio acompanhada, ainda, de importantes desdobramentos, no que tange às regras de acesso ao fundo partidário e ao direito de antena.

3.1.1 Fundo Partidário

O financiamento eleitoral é a forma por meio da qual os partidos subsidiam as despesas com o funcionamento da máquina partidária e das campanhas eleitorais, que ocorrem a cada dois anos. Dito isso, anota-se que, “no Brasil, o sistema de financiamento das campanhas eleitorais apresenta composição mista, alicerçada em recursos de origem privada e em recursos públicos”⁵⁸.

Entre uma das formas de financiamento dos partidos, se encontra o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos ou apenas Fundo Partidário, que está positivado no artigo 38 da Lei dos Partidos Políticos, cuja

⁵⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 26 de out. 2019.

⁵⁸ SCHLICKMANN, D. G. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha como Instrumento de Financiamento Público de Campanhas Eleitorais no Brasil: Natureza e Aspectos Críticos. In: FUX Luiz, PELEJA JÚNIOR Antônio Veloso, ALVIM Frederico Franco, SESCONETTO Julianna Sant’Ana. (Org.). **Direito eleitoral: temas relevantes**. 1ed. Curitiba: Juruá, 2018.

composição vem disciplinada em seus incisos⁵⁹:

- I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
- II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
- III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
- IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995⁶⁰.

Aqui, cumpre anotar que as doações aos partidos oriundas de pessoas jurídicas, que consta do inciso III da lei retromencionada, passou a ser vedada, conforme artigo 31, inciso II, da Lei dos Partidos Políticos⁶¹, com nova redação dada pela Lei nº 13.488, de 06 de Outubro de 2017.

Isto posto, com o advento da Emenda Constitucional 97/2017, restringiu-se apenas o acesso dos partidos que não alcançaram a cláusula de desempenho ao Fundo Partidário. Do texto legal, depreende-se que a mudança será completamente implementada apenas nas Eleições de 2030, fixada como o termo final da gradação estabelecida na redação da emenda⁶².

⁵⁹ GOMES, *ibid.*, p. 150.

⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

⁶¹ Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

[...]

II - entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta Lei e as provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha; (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

[...]

(Cf. BRASIL. *Ibid.*)

⁶² Art. 3º O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

- a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
- b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

- a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
- b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das

Assim, “nem todos os partidos registrados no TSE têm direito de receber recursos desse fundo”⁶³, uma vez que “a aquisição desse direito requer o cumprimento de determinados requisitos”⁶⁴. Portanto, a cláusula de desempenho partidária fixada, agora com status de norma constitucional, resulta na ideia de que “se um partido tiver candidatos eleitos, mas seu desempenho for muito fraco e não preencher os referidos requisitos, não terá direito aos recursos do fundo”⁶⁵. Verifica-se, dessa maneira, que a restrição do acesso ao fundo partidário é um dos desdobramentos dos patamares graduais fixados pela cláusula de desempenho.

Cumpra, por último, salientar que o Tribunal Superior Eleitoral, em 25 de janeiro de 2019, editou a portaria número 48⁶⁶, que além de divulgar relação de partidos políticos que atingiram a composição e distribuição do percentual mínimo de votos e/ou elegeram bancada mínima para a Câmara dos Deputados, fixados pelas alíneas a e b do inciso I do art. 3º da EC nº 97/2017, também apresentou a listagem dos partidos que não conseguiram alcançar a cláusula de desempenho prevista na Emenda Constitucional 97/2017, já aplicada pela primeira vez nas eleições de 2018.

Na relação, como já exposto alhures, consta que vinte e um partidos conseguiram ultrapassar o percentual mínimo de votos e/ou elegeram bancada mínima, estabelecidos nas alíneas a e b do inciso I do art. 3º da EC nº 97/2017, para a Câmara dos Deputados nas eleições de 2018. Por sua vez, quatorze partidos (nesse momento haviam trinta e cinco partidos registrados no TSE) não conseguiram tal percentual.

unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Cf. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, 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:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm>. Acesso em: 28 de out. 2019.

⁶³ GOMES, *Ibid.*, p. 150.

⁶⁴ GOMES, *Ibid.*

⁶⁵ GOMES, *Ibid.*, p. 151.

⁶⁶ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria TSE nº 48 de 25 de janeiro de 2019**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-48-de-25-de-janeiro-de-2019>>. Acesso em: 28 de out. 2019.

Deste modo, conforme prevê o §1º, do artigo 2º, da Portaria:

§1º Os partidos políticos mencionados neste artigo deixarão de participar da distribuição dos recursos do Fundo de Assistência Financeira (Fundo Partidário) prevista no art. 41-A da Lei nº 9.096/95 a contar de 1º de fevereiro de 2019, data a partir da qual se instaura a 56ª Legislatura para o quadriênio 2019-2023, nos termos do § 4º do art. 57 da Constituição Federal.⁶⁷

3.1.2 Acesso gratuito ao rádio e à televisão

Outro desdobramento da cláusula de desempenho, advinda com a Emenda Constitucional 97/2017, incide sobre o direito de antena. Garantido constitucionalmente, o direito de antena consiste no acesso gratuito dos partidos políticos ao rádio e à televisão⁶⁸, encontrando guarida no § 3º do artigo 17 da Constituição Federal.⁶⁹

Neste ínterim, necessário se faz pontuar a diferença entre propaganda partidária e propaganda eleitoral. Assim assevera José Jairo Gomes⁷⁰:

A propaganda eleitoral distingue-se da partidária, pois, enquanto esta se destina a divulgar o programa e o ideário do partido político, a eleitoral enfoca os projetos dos candidatos com vistas a atingir um objetivo prático e bem definido: o convencimento dos eleitores e a obtenção de vitória no certame.

A propaganda partidária gratuita, contudo, foi extinta pelo art. 5º da Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017. O art. 45 da Lei 9.096/95 conferia, aos partidos com registro perante o TSE, a prerrogativa de “utilizar espaço no rádio e na TV para difundir os programas partidários, transmitir mensagens aos filiados sobre a

⁶⁷ BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria TSE nº 48 de 25 de janeiro de 2019**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-48-de-25-de-janeiro-de-2019>>.

Acesso em: 28 de out. 2019.

⁶⁸ GOMES, *ibid.*, p. 499.

⁶⁹ § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

(Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

Acesso: 26 de out. 2019.)

⁷⁰ GOMES, *op.cit.*, p. 500.

execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido”⁷¹, e, além disso, “divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários”⁷². A Lei 13.487 terminou por revogar este artigo 45 e os demais da Lei de Partidos Políticos que disciplinavam a matéria. Assim, “os recursos alocados para o custeio dessa forma de propaganda partidária foram realocados para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), nos termos do art. 3º da Lei nº 13.487/2017 c.c. art. 16-C, I, da LE”⁷³.

Isto posto, a EC 97/2017 expressamente previu que a cláusula de desempenho determinará o direito ao acesso gratuito ao rádio e à televisão pelos partidos políticos. Uma vez extinta a propaganda partidária, o direito de antena, então, passa a resumir-se à propaganda eleitoral, cuja fruição estará condicionada à satisfação dos critérios enunciados pela nova cláusula de barreira.

Nesta senda, tem-se que, a partir do resultado das Eleições Gerais de 2018, não terão acesso à propaganda eleitoral gratuita aqueles quatorze partidos que não alcançaram o desempenho mínimo fixado pela cláusula, consoante já alhures exposto.

Para Fernandes Neto e Cunha, “a vedação ao acesso gratuito ao rádio e à televisão excluirá os partidos minoritários dessa exposição à mídia (televisão e rádio), justamente durante o período eleitoral”⁷⁴, cenário que atuará “beneficiando diretamente os grandes partidos, que antes já gozam do privilégio de tempo diferenciado e proporcional às bancadas na Câmara dos Deputados”⁷⁵.

3.2 AUTONOMIA PARTIDÁRIA E EXTINÇÃO DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS

Atuou o constituinte derivado reformador, ainda, para, em termos expressos, dispor sobre a autonomia partidária. Pela redação anterior, assegurava-se aos partidos, tão somente, “autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações

⁷¹ BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodvim, 2019, p. 112.

⁷² Ibid.

⁷³ GOMES, *ibid.*, p. 499.

⁷⁴ FERNANDES NETO, *ibid.*, p. 207.

⁷⁵ Ibid.

eleitorais”⁷⁶. A nova literalidade do §1º do art. 17 “fez menção expressa à autonomia partidária para estabelecimento de regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios”⁷⁷. Tal previsão não encontrava eco na anterior disposição constitucional, “a qual apenas fazia menção à autonomia partidária de forma vaga”⁷⁸.

Adveio, inclusive, a Lei 13.831, de 17 de maio de 2019, que, regulamentando o dispositivo da Constituição, alterou a Lei nº 9.096/95, para assegurar a autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios, e dá outras providências.

Por fim, a alteração substancial trazida à baila pela Emenda Constitucional 97/2017 foi, sem dúvidas, o assento constitucional da vedação expressa à celebração de coligações partidárias no sistema eleitoral proporcional. É a disposição normativa do §1º, do artigo 17, da Carta Magna de 1988:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)⁷⁹

A partir das Eleições de 2020, não mais se poderão celebrar coligações no âmbito dos pleitos regidos pelo sistema proporcional, vedação que consiste no objeto sobre o qual debruçou-se o presente estudo.

Das alterações promovidas pela Emenda Constitucional 97/2017, tem-se, em síntese muito apertada, recorrendo, uma vez mais, à lição de Fernandes Neto e Cunha:

O fim das coligações proporcionais, a impossibilidade do uso do fundo partidário no ano eleitoral e a extinção do programa partidário, concomitante à vedação ao acesso do direito de antena, constituem restrições legislativas que acentuam a severidade da cláusula de barreira imposta pela Emenda Constitucional nº 97/2017⁸⁰.

⁷⁶ BRASIL. Art.17, §1º. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 26 de out. 2019.

⁷⁷ BARREIROS NETO, 2019, *ibid.*, p. 116.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ BRASIL, *op.cit.*

⁸⁰ FERNANDES NETO, *ibid.*, p. 207.

Neste diapasão, passa-se, finalmente, ao exame da questão central que justifica o desenvolvimento do presente trabalho, procedendo-se à análise das suas repercussões no sistema jurídico-eleitoral brasileiro.

4 REPERCUSSÕES DO FIM DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Muito já se discutiu e se debate sobre as reformas políticas pela qual deveria e deve passar o sistema político-eleitoral brasileiro. Entre elas, exsurge a Emenda Constitucional nº 97, de 4 de Outubro de 2017, cuja modificação substancial no ordenamento jurídico brasileiro é objeto do presente trabalho.

Em 21 de setembro de 2011, foi apresentada no plenário da Câmara dos Deputados, pelo Deputado Duarte Nogueira do PSDB-SP, a Proposta de Emenda à Constituição nº 84 com a proposição de se extinguir a possibilidade de realização de coligações para as eleições proporcionais. Passados cinco anos, as Casas Legislativas voltaram a debater em 2016 por meio da PEC 282/2016, na Câmara dos Deputados, e da PEC de número 33/2017, no Senado Federal e de autoria do Senador Ricardo Ferraço, a extinção das coligações aludidas. Após intenso debate no interior da Câmara e do Senado, a PEC 33/2017 foi votada e aprovada, em 03 de outubro de 2017, com a posterior promulgação da Emenda Constitucional 97/2017, no dia 04 de outubro.

Dito isso, imperioso se faz salientar que a disputa eleitoral no país com a celebração de coligações entre partidos, como visto, se tornou algo bem característico no nosso sistema proporcional⁸¹. Contudo, a questão das coligações partidárias com o objetivo de concorrer nos pleitos eleitorais proporcionais sempre trouxe consigo uma série de problemáticas.

Uma das mais evidenciadas pelos críticos, dessas alianças entre os partidos, é a da sua formação meramente para o êxito na disputa eleitoral das agremiações partidárias que resolveram se aglutinar, sendo desfeita logo após a ocorrência do pleito eleitoral, não guardando qualquer vínculo em prol da realização dos possíveis projetos que foram apresentados aos eleitores em conjunto pela coligação. É o que assevera Gilmar Ferreira Mendes ao conceber que:

No Brasil, a configuração peculiar do sistema proporcional acabou fornecendo condições extremamente propícias para a proliferação das coligações, as quais são constituídas estrategicamente para que todos os partidos, grandes e pequenos, possam auferir as maiores vantagens eleitorais possíveis decorrentes desse sistema.⁸²

⁸¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva. 2018. p. 865.

⁸² MENDES, *Ibid.* p. 867.

Outra crítica levantada, não menos importante, é a questão dos “puxadores de votos”, que se opera com a transferência de votos entre os candidatos que obtiveram uma grande quantidade àqueles que receberam um número pífio de votos, distorcendo assim a vontade do eleitor. Nas coligações esse fenômeno ganha uma proporção ainda maior, haja vista que:

No Brasil, raros são os candidatos que se elegem com votos próprios. Além disso, a quase totalidade dos votos nominais derrotados (que constituem a grande maioria) é transferida para outros candidatos. E o controle dessa transferência é praticamente impossível de se realizar pelo eleitor de forma consequente, tendo em vista que a imensa maioria dos deputados é eleita por legendas coligadas. Significa dizer que a transferência avassaladora de votos não se dá apenas no interior de cada partido, mas também entre os partidos participantes das coligações eleitorais.⁸³

Assim, cumpre agora analisar algumas das possíveis implicações do emprego, a partir das Eleições Municipais de 2020, do mandamento constitucional insculpido no §1º, do artigo 17, da Constituição Federal, que veda a celebração das coligações no âmbito do sistema proporcional.

4.1 COTEJO DA VEDAÇÃO DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO PLURALISMO POLÍTICO, DO PLURIPARTIDARISMO E DA IGUALDADE

A Constituição Federal de 1988, inspirada pelo momento de redemocratização vivenciado no país com o fim do Regime Militar em 1985, trouxe em seu bojo o pluralismo político como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Insculpido logo no artigo 1º, inciso V, da Carta Magna de 88⁸⁴, o pluralismo político é o alicerce para a existência de diversas correntes políticas, como dito alhures.

⁸³MENDES, *ibid.*, p. 871.

⁸⁴Art. 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.

[...]

(Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 26 de out. 2019).

Neste íterim, mister se faz pontuar que o pluripartidarismo, previsto expressamente no artigo 17, *caput*, da Constituição Federal⁸⁵, é um desdobramento do princípio do pluralismo político. Na democracia representativa, o pluralismo se manifesta, também, na atuação das diferentes forças políticas, que pode se dar sob a forma de partidos, registrados no Tribunal Superior Eleitoral, com o direito de disputarem as eleições nos âmbitos municipal, estadual (ou distrital) e federal

Sendo assim, o constituinte originário de 1988 assegurou o pluralismo político e seu desdobramento, o pluripartidarismo, como corolários da própria ideia de democracia, ressaltando, ainda, a igualdade de chances de todas as correntes políticas existentes.

Contudo, no Brasil, se observou uma intensa fragmentação partidária com a criação excessiva de partidos políticos, desde o fim do bipartidarismo, em 1979, o que se comprova com a existência, atualmente, de trinta e duas legendas registradas no TSE, uma verdadeira “sopa de letrinhas”. *Pari passu*, também se percebeu um distanciamento do eleitor em relação a essa grande quantidade de partidos, restando escassa a identificação com quaisquer das agremiações partidárias, com o conseqüente desinteresse dos cidadãos pelo tema, o que impacta profundamente na democracia, ocasionando distorções e maculando o processo de escolha dos representantes.

Assim, exsurge a necessidade de empreender reformas, no sentido de adequar o sistema político-eleitoral aos anseios da população, que não se vê representada pelo sistema partidário em vigência. Deve-se buscar uma aproximação entre os partidos e os eleitores, para que, assim, opere-se o fim precípua do sistema democrático, qual seja, a representação das diversas correntes políticas existentes, para que seja assegurado a todos a participação e voz nas tomadas de decisões.

⁸⁵ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

[...]

(Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 26 de out. 2019).

4.1.1 A questão da representatividade das minorias partidárias

Uma das grandes questões levantadas pelos que são contrários ao fim das coligações no sistema proporcional é a representatividade das minorias nas Casas Legislativas. No magistério de Villas Boas, “o Pluralismo partidário com direito de representação às minorias é a essência do regime político adotado no Brasil. Não há de se falar em democracia com o sacrifício da minoria”⁸⁶.

Assim, num Estado que pretende a ser democrático, o direito das minorias deve ser assegurado e jamais as maiorias podem se sobrepor às minorias. No julgamento das ADIs nos 1.351/DF e 1.354/DF, o Ministro Relator Marco Aurélio, em voto marcante assim se expressou:

É de repetir até a exaustão, se preciso for: Democracia não é a ditadura da maioria! De tão óbvio, pode haver o risco de passar despercebido o fato de não subsistir o regime democrático sem a manutenção das minorias, sem a garantia da existência destas, preservados os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente⁸⁷.

Assevera, ainda, o Ministro Marco Aurélio que “as previsões constitucionais encerram a neutralização da ditadura da maioria, afastando do cenário nacional óptica hegemônica e, portanto, totalitária”⁸⁸.

Entretanto, surge um questionamento: o fim das coligações no âmbito proporcional poderia implicar na neutralização ou até mesmo exclusão de alguns partidos, representativos das minorias, no regime democrático brasileiro?

Na lição do mestre José Afonso da Silva⁸⁹, observa-se que é possível, constitucionalmente, o controle quantitativo dos partidos ao discorrer que “ a Constituição, [...], praticamente não impôs *controle quantitativo aos partidos*, mas contém a possibilidade de que venha a existir por via de lei [...]”. Continua o ilustre doutrinador⁹⁰ asseverando que:

⁸⁶ VILLAS BOAS, M. A. S. A Cláusula de Barreira no Direito Brasileiro. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, v. I, p. 8891-8980, 2013.

⁸⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 1351**. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2006, DJ 30-03-2007 PP-00068 EMENT VOL-02270-01 PP-00019 REPUBLICAÇÃO: DJ 29-06-2007 PP-00031 RTJ VOL-00207-01 PP-00116. (Disponível em: <<https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/06/CI%C3%A1usula-de-barreira-ADI-1354.pdf>>. Acesso em: 01 de nov. 2019).

⁸⁸ VILLAS BOAS op. cit. p. 28.

⁸⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 410.

⁹⁰ Ibid.

“[...] o controle quantitativo se realiza pela instituição de mecanismos normativos que limitam as possibilidades de ampliação, *ad libitum*, dos partidos políticos, e atua não no momento da organização, mas no seu funcionamento, e pode se consistir na exigência de que obtenham, em eleições gerais, para a Câmara dos Deputados, o apoio expresso em votos de uma percentagem mínima do eleitorado nacional em certo número de Estados, a fim também de vigorar, na prática, o caráter de nacionais”.

Deste modo, evidencia-se que, apesar de constituir o pluralismo político, princípio que viabiliza o direito de manifestação das minorias e sua organização sob a forma de partidos, em pilar do Estado Democrático brasileiro, os partidos podem sofrer limitações no seu funcionamento.

No tocante ao tema do presente trabalho, assevera-se que a Emenda Constitucional 97/2017 não teve por escopo alijar a participação das minorias na democracia, mas sim corrigir distorções geradas pela fragmentação excessiva, na atualidade, dos partidos sem corresponder com os anseios e necessidades da população. Assim, a Emenda veio contribuir, tão somente, para o fortalecimento do regime democrático uma vez que como prevê o art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, “todo o poder emana do povo [...]”⁹¹.

Neste íterim, cumpre notar que a Emenda Constitucional 97/2017 não aboliu do sistema proporcional da sistemática eleitoral brasileira. O referido sistema continua vigente para se aferir os candidatos eleitos nas eleições para o legislativo, com exceção do Senado Federal, de todos os entes federativos.

O objetivo da Emenda Constitucional 97/2017 foi vedar as coligações no sistema proporcional. Coligações, estas, que eram formadas sem nenhuma afinidade ideológica entre os partidos, muitas vezes reunindo partidos de pensamentos políticos totalmente antagônicos, com a finalidade apenas de se obter o êxito nas Eleições. É o que assevera Gilmar Ferreira Mendes ao conceber que:

no Brasil, a configuração peculiar do sistema proporcional acabou fornecendo condições extremamente propícias para a proliferação das coligações, as quais são constituídas estrategicamente para que todos os partidos, grandes e pequenos, possam auferir as maiores vantagens eleitorais possíveis decorrentes desse sistema⁹².

⁹¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 26 de out. 2019.

⁹² MENDES, *ibid.*, p. 867.

Ademais, arremata Gilmar Mendes, rebatendo os que se utilizam do argumento da ausência de representatividade das minorias partidárias com o fim das coligações proporcionais, ao demonstrar que:

Muitas vezes, a formação de coligações, em vez de favorecer os partidos pequenos, os quais de outra forma não conseguiriam atingir o quociente eleitoral e conquistar cadeiras no parlamento, acaba criando condições propícias para a proliferação de partidos cuja única finalidade é a participação em coligações para o favorecimento de grandes partidos em pleitos majoritários. É bem provável que estejam equivocados, nesse sentido, aqueles que tratam as coligações no sistema proporcional como uma proteção das minorias políticas⁹³.

Prossegue o doutrinador denunciando que, por vezes, as coligações no sistema proporcional terminam utilizando os partidos menores como meras “legendas de aluguel”:

Em verdade, as coligações proporcionais, em vez de funcionarem como um genuíno mecanismo de estratégia racional dos partidos minoritários para alcançar o quociente eleitoral, acabam transformando esses partidos de menor expressão em “legendas de aluguel” para os partidos politicamente dominantes. O resultado é a proliferação dos partidos criados com o único objetivo eleitoreiro de participar de coligações em apoio aos partidos majoritários, sem qualquer ideologia marcante ou conteúdo programático definido⁹⁴.

Desta maneira, nota-se um verdadeiro enfraquecimento dos partidos e da representatividade uma vez que a ideologia partidária acaba por ficar em segundo plano, distorcendo a real função dos partidos no sistema democrático. Ademais, inviabiliza a governabilidade e a implantação de políticas públicas que impactam na vida do povo.

4.1.2 Fortalecimento da ideologia partidária e governabilidade

Contrario sensu, a extinção das coligações no âmbito proporcional, para seus defensores, tem como consequência o fortalecimento da ideologia partidária, com o aniquilamento dos partidos fisiológicos. Assim:

⁹³ MENDES, *ibid.*, p. 869.

⁹⁴ *Ibid.*

ao fim e ao cabo, somente as agremiações com posturas ideológicas claras e organizadas seriam capazes de atrair filiados por meio de suas propostas, ao passo que os partidos fisiológicos, que servem somente como legendas de aluguel, estariam fadados à extinção, o que levaria à diminuição da atual hiper-fragmentação partidária. A nova regra vem para motivar a seriedade dos partidos⁹⁵.

Outro argumento, não menos consistente, e que foi objeto justificativa de proposição da Proposta de Emenda à Constituição, convertida na Emenda Constitucional 97/2017, aborda a questão da transferência de votos para candidatos de uma ideologia diversa da que o eleitor é adepto, o que ocasiona a não correspondência da vontade do eleitor com a o resultado advindo das urnas:

Sob a perspectiva do eleitor, as coligações podem distorcer a influência dos votos atribuídos pelos eleitores, na medida em que os votos são contabilizados para a coligação e as cadeiras distribuídas nominalmente entre os candidatos mais votados dentro da coligação. Na prática, o eleitor não possui garantia de que o voto atribuído a determinado candidato/legenda irá contribuir efetivamente para a representação dos interesses defendidos por aquele candidato/legenda. Isso ocorre porque o voto é contabilizado inicialmente para a coligação e, posteriormente, distribuído entre os mais votados individualmente em cada coligação. Considerando a baixa densidade ideológica dessas alianças eleitorais, que abrigam amplos espectros políticos, é possível que as preferências políticas dos eleitores sejam perigosamente redirecionadas ao longo dessa transferência interna de votos nas coligações⁹⁶.

Sendo assim, os partidos devem se reorganizar para a os novos desafios que se apresentam a partir das eleições municipais de 2020, com a aplicação da norma constitucional. Na visão do advogado Waldir Júnior, há " um quadro completamente diverso que lhes obrigará a promover mudanças efetivas na sua forma de fazer política, sob pena de ter grandes candidatos com representativo número de votos sem cadeira."⁹⁷

Outrossim, se apresenta também a questão do que ocorrerá no pós-eleição, já no exercício dos mandatos dos eleitos para os cargos do Poder Executivo: a governabilidade, que sob uma intensa fragmentação partidária no Parlamento é muitas vezes dificultada ou até mesmo inviabilizada.

⁹⁵ FÉLIX JÚNIOR, Waldir Franco. **O fim das coligações proporcionais e os desafios dos partidos em 2020**. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/artigos/o-fim-das-coligacoes-proporcionais-e-os-desafios-dos-partidos-em-2020/>>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

⁹⁶ BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 282, DE 2016**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações nas eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos políticos e estabelecer normas sobre fidelidade partidária e funcionamento parlamentar dos partidos políticos; e estabelece normas de transição. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1589860>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

⁹⁷ FÉLIX JÚNIOR, op. cit.

A governabilidade é essencial para que se consiga concretizar o plano de governo, aprovado nas eleições por meio do voto, bem como implantar as políticas públicas imprescindíveis à vida da população.

Assim, “uma intensa fragmentação partidária, compromete a governabilidade política”⁹⁸, haja vista que “retira a estabilidade de acordos e negociações de agendas políticas que normalmente são realizadas com base na composição das forças partidárias representadas no Legislativo”⁹⁹.

Por fim, cumpre trazer à baila lição de Gilmar Mendes acerca da importância das modificações operadas pela Emenda Constitucional 97/2017 na sistemática eleitoral e as possíveis contribuições da sua aplicação. Preleciona o doutrinador que:

As reformas políticas e eleitorais de 2017 revelaram justamente a preocupação do legislador em fortalecer o sistema partidário brasileiro, com a edição da Emenda Constitucional n. 97/2017, que, além de criar nova cláusula de barreira, de forma gradativa e proporcional, eliminou as coligações para os cargos disputados pelo critério proporcional a partir das eleições de 2020, garantindo maior competitividade entre as agremiações que verdadeiramente pretendem disputar cadeiras nas Casas Legislativas em nome de segmentos da sociedade e eliminando a indesejável compra de legendas que não refletem segmentos da sociedade brasileira, mas apenas interesses privados de seus dirigentes.

4.2 MUDANÇAS NO QUOCIENTE PARTIDÁRIO

Com o advento da Emenda Constitucional 97/2017, o quociente partidário, cálculo realizado para se aferir quantas cadeiras nas Casas Legislativas, ou seja, Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados, que determinado partido conquistará, também sofrerá modificações.

Antes da Emenda, se um partido formava uma coligação com outro (s), o número de votos válidos que seria dividido pelo quociente eleitoral, com a finalidade de determinar o número de lugares no parlamento de cada esfera de poder, compreendia os votos de todos os partidos que compunham a coligação, e não apenas os votos válidos conferidos a um partido isoladamente.

Assim, em uma situação hipotética, se o partido A obteve dez mil votos, o

⁹⁸ BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 282, DE 2016**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações nas eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos políticos e estabelecer normas sobre fidelidade partidária e funcionamento parlamentar dos partidos políticos; e estabelece normas de transição. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1589860>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

⁹⁹ Ibid.

partido B quinze mil, e o C angariasse trinta e cinco mil, todos esses quantitativos de votos válidos de cada partido da coligação seria somado, a fim de determinar o número de cadeiras de toda a coligação. Com isso, na situação em tela, com um quociente eleitoral imaginário de doze mil votos, dividindo-se o total de votos válidos da coligação, que foi de sessenta mil (dez + quinze + trinta e cinco), por doze mil, obter-se-ia cinco cadeiras.

Por sua vez, aplicando-se a vedação das coligações proporcionais, modificação efetivada pela Emenda 97/2017, o número de cadeiras de cada partido mudaria, haja vista o cálculo ser realizado com o número de votos válidos de cada partido individualmente. No exemplo, o partido A não conseguiria nenhuma cadeira, uma vez que, dividindo-se dez mil por doze, não se obteria um número inteiro. O partido B conquistaria uma vaga, obtida por meio da divisão de quinze por doze mil. Por fim, o partido C conseguiria duas vagas. Assim, observa-se um decréscimo no total das cinco vagas obtidas, quando se leva em conta o total de votos válidos de toda a coligação, para a nova metodologia empregada, quando se considera individualmente os votos do partido, com a obtenção de apenas 3 cadeiras (uma do partido B e duas do partido C).

Percebe-se que o partido A, que obteve o menor número de votos em relação aos outros dois partidos, não conseguirá nenhuma cadeira no parlamento, evidenciando uma situação de fortalecimento de determinados partidos em detrimento de outros. Deste modo, os partidos, com a mudança, não contarão mais com o apoio de outro (s) para a formação do quantitativo de votos válidos a ser dividido pelo quociente eleitoral e determinação das cadeiras no Parlamento.

Sendo assim, a tendência é que os partidos lancem o maior número de candidatos possíveis, bem como se vislumbra a aglutinação de um grupo político, que disputará também a eleição majoritária, em torno de um mesmo partido.

Assim, poderá o fim das coligações contribuir para o fortalecimento da ideologia partidária e possibilitar a governabilidade, sem a fragmentação de candidatos de um mesmo grupo, que aqui presume-se compartilhar dos mesmos ideários e propósitos políticos, em vários partidos que funcionariam apenas como “legendas de aluguel”.

4.3 PEC 67/2019 E AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

Por fim, relevante mencionar a existência de uma Proposta de Emenda à Constituição, em trâmite perante o Senado Federal, de número 67 do ano de 2019, cuja autoria é do parlamentar Ângelo Coronel, do PSD-BA. A proposta, que necessitava da assinatura de 1/3 dos membros da Casa Legislativa, foi subscrita por outros vinte e oito senadores, viabilizando a sua apresentação na corrente Legislativa.

A Proposta tem como escopo “alterar a Constituição Federal para permitir a formação de coligações nas eleições proporcionais municipais”¹⁰⁰. Ou seja, tem a finalidade de revogar a mudança constitucional operada pela Emenda Constitucional 97/2017 para voltar a permitir, no âmbito dos pleitos municipais, a celebração de coligações partidárias no sistema proporcional, a partir das eleições de 2020. A proposta de emenda à Constituição confere a seguinte redação ao § 1º do art. 17 da Lei Maior:

§1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e, nas eleições municipais, para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação, em qualquer caso, entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.¹⁰¹

A referida PEC, ainda, em seu artigo 3º, propõe que a vedação das coligações proporcionais se opere a partir das Eleições Gerais de 2022, dispondo que “a partir das eleições de 2022, é vedada a celebração de coligações nas eleições proporcionais de circunscrição estadual”¹⁰².

Segundo o parlamentar que apresentou a proposta perante o Senado Federal, Ângelo Coronel, com a regra estabelecida pela EC 97/2017 no sentido de vedar as coligações proporcionais, “as eleições nos municípios ficam limitadas a dois partidos:

¹⁰⁰ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 67 de 2019**. Altera a Constituição Federal para permitir a formação de coligações nas eleições proporcionais municipais. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136603>>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

o do prefeito e o da oposição, prejudicando o pluralismo político”¹⁰³.

Na Justificativa para a PEC 67/2019, argumenta o Senador baiano que não houve uma “reflexão adequada”¹⁰⁴ do Congresso Nacional para a proibição das coligações no sistema proporcional. Opina, ainda, que, pela proximidade das Eleições Municipais de 2020, “os partidos não estão prontos para uma mudança dessa radicalidade em pleitos municipais, em que um grande número de partidos seria gravemente afetado nas suas representações locais”¹⁰⁵.

Ademais, o senador ainda relata, na justificativa para a autorização das coligações proporcionais em 2020, que a norma que vedou as coligações nas eleições proporcionais implicará o fortalecimento das grandes legendas, o que prejudicaria o pluralismo político, com a concentração do poder. Alega que:

Mesmo candidatos com boas votações de partidos pequenos podem não se eleger simplesmente porque o partido como um todo não teve votos suficientes para garantir cadeiras no Legislativo e sem representação parlamentar, esses partidos ficariam à margem da política nacional, com voz diminuta ou inexistente nos principais espaços da política institucional do país¹⁰⁶.

Ao final, pontua ser fundamental a aprovação da proposta de Emenda à Constituição para assegurar a democracia, o pluralismo político e o fortalecimento da diversidade.

Todavia, a última movimentação da Proposta data de 09 de maio de 2019, conforme informação constante do *site* do Senado Federal, até consulta realizada em 01 de novembro de 2019, encontra-se a PEC 67/2019 em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ), já tendo sido distribuída ao Senador Nelsinho Trad, do PSD-MS, para emitir relatório¹⁰⁷.

¹⁰³ ANGELO CORONEL, **PEC de Coronel quer coligação para vereadores em 2020**. Disponível em: <<http://www.angelocoronel.com.br/pec-de-coronel-quer-coligacao-para-vereadores-em-2020>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 67 de 2019**. Altera a Constituição Federal para permitir a formação de coligações nas eleições proporcionais municipais. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136603>>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 67 de 2019**. Altera a Constituição Federal para permitir a formação de coligações nas eleições proporcionais municipais. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136603>>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

Deste modo, pelo princípio da anualidade eleitoral, insculpido no artigo 16 da Constituição Federal¹⁰⁸, e que determina o prazo de um ano antes para que se aplique nos pleitos alteração no processo eleitoral advinda de lei, a referida PEC 67/2019, mesmo se eventualmente viesse a ser promulgada no ano de 2019, não seria aplicável nas Eleições de 2019 por conta da observância da anualidade, uma vez que o primeiro turno das eleições, em 2020, ocorrerá em 4 de outubro. Logo, a mudança operada pela Emenda 97/2017, o fim das coligações proporcionais, será empregada pela primeira vez nas eleições, desde a promulgação da Carta Magna de 1988.

¹⁰⁸Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993). (Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 26 de out. 2019).

5 CONCLUSÃO

O Brasil enfrenta, há certo tempo, uma crise na sua democracia representativa, que tem como uma das causas a excessiva fragmentação partidária e o desvirtuamento da real função dos partidos em uma sociedade democrática, fenômenos observados desde o fim do bipartidarismo em 1979, ainda sob o regime ditatorial, inaugurado em 1964. Os cidadãos não se sentem representados pelos trinta e dois partidos políticos, registrados no Tribunal Superior Eleitoral, e isso impacta seriamente no ideal democrático, sob o qual a Constituição Federal de 1988 está alicerçada. Em um Estado Democrático é imperioso que se verifique uma sintonia entre os representantes e os representados e tal máxima está insculpida no artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal, ao dispor que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A referida sintonia se dá por meio dos partidos com uma ideologia clara e que realizam o debate com a sociedade, cumprindo com o seu papel de orientação das políticas governamentais, para que não sejam utilizados apenas como instrumentos de êxito na disputa eleitoral pelo poder político.

Isto posto, mister se faz que além da verificação das causas também se busque soluções para esse problema, que produz sérios danos ao ambiente democrático. Para tanto, as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional 97/2017 no ordenamento jurídico pátrio, foram instrumentos importantes, ainda que para alguns tenham sido medidas tímidas, que poderão contribuir com o fortalecimento da ideologia partidária e a governabilidade no país, reduzindo o número de legendas e possibilitando uma mudança de postura dos dirigentes partidários, além de uma maior qualificação dos candidatos e da discussão intrapartidária. Assim, muitos partidos que são hoje verdadeiras “legendas de aluguel” não conseguirão permanecer atuantes no cenário político com o estabelecimento de uma cláusula de desempenho partidária e da proibição das coligações no sistema proporcional.

A vedação às coligações proporcionais poderá interromper um ciclo danoso à representatividade e, conseqüentemente, à democracia. Em que pese as alegações, dos defensores da permanência das coligações, de que a vedação aniquilaria a representatividade das minorias, além de violar os princípios constitucionais do pluralismo político e do pluripartidarismo, a peculiar realidade política brasileira, com

uma intensa fragmentação partidária e que produz uma dificuldade na governabilidade, demonstra o contrário. Neste contexto, exsurge as necessidades do fortalecimento da ideologia partidária e da maior conexão dos partidos com a sociedade, o que é possível por meio de reformas políticas, como a minirreforma operada pela Emenda Constitucional 97/2017, que corrigiu algumas distorções existentes no sistema eleitoral, para que, assim, o Estado Democrático consiga sair robustecido diante das crises enfrentadas.

Por fim, é importante advertir que o presente trabalho buscou apresentar as (possíveis) repercussões da vedação às coligações proporcionais na democracia brasileira visto que sua aplicação ainda se dará nas Eleições de 2020. Todavia, como abordado nos capítulos que integram essa monografia, são esperados efeitos positivos com o fim das coligações no âmbito do sistema proporcional haja vista o verdadeiro desvirtuamento do papel partidário, que se observa entre alguns partidos, até mesmo de ideologias totalmente antagônicas, no momento das convenções ao formarem coligações, que se desfazem logo após os pleitos, com o único intuito de êxito na disputa eleitoral.

REFERÊNCIAS

ANGELO CORONEL, **PEC de Coronel quer coligação para vereadores em 2020**. Disponível em: <<http://www.angelocoronel.com.br/pec-de-coronel-quer-coligacao-para-vereadores-em-2020>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

BARREIROS NETO, Jaime. **A Importância da Fidelidade Partidária para a Consolidação da Democracia Brasileira**. Salvador: 2005. 463 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Bahia.

_____. **Direito Eleitoral**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodvim, 2019, p. 112.

BRASIL, **Lei nº 7.454, de 30 de dezembro de 1985**. Altera dispositivo da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7454.htm>. Acesso em: 26 de out. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 26 de out. 2019.

_____. **Ato complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965**. Dispõe sobre a organização dos partidos políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-004-65.htm>. Acesso em: 26 de out. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 26 de out. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 97, 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm>. Acesso em: 28 de out. 2019.

_____. **Decreto-lei 8.835, de 24 de janeiro de 1946**. Revogado pelo Decreto-lei nº 9.258, de 1946. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del8835.htm>. Acesso: 28 de out. 2019.

_____. **Decreto-lei nº 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. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7586.htm>. Acesso: 26 de out. 2019.

_____. **Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950.** Institui o Código Eleitoral. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1164.htm>. Acesso em: 26 de out. 2019.

_____. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 26 de out. 2019.

_____. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 67 de 2019.** Altera a Constituição Federal para permitir a formação de coligações nas eleições proporcionais municipais. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136603>>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

_____, Senado Federal. **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 282, DE 2016.** Altera a Constituição Federal para vedar as coligações nas eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos políticos e estabelecer normas sobre fidelidade partidária e funcionamento parlamentar dos partidos políticos; e estabelece normas de transição. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1589860>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

_____, Supremo Tribunal Federal. **ADI 1351.** Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2006, DJ 30-03-2007 PP-00068 EMENT VOL-02270-01 PP-00019 REPUBLICAÇÃO: DJ 29-06-2007 PP-00031 RTJ VOL-00207-01 PP-00116. (Disponível em: < <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/06/CI%C3%A1usula-de-barreira-ADI-1354.pdf> >. Acesso em: 01 de nov. 2019).

_____, Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria TSE nº 48 de 25 de janeiro de 2019.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-48-de-25-de-janeiro-de-2019>>. Acesso em: 28 de out. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **RESOLUÇÃO Nº 16.844, DE 18 DE SETEMBRO DE 1990.** Consulta. Coordenação Geral de Informática - TSE. Sistema de totalização. Pleito de 03/10/90. - Resposta afirmativa. TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/1990/RES168441990.htm>>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

CAJADO, Anne Ferrari Ramos. **Períodos da história eleitoral. Brasília:** Tribunal Superior Eleitoral, 2012, p. 63. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-periodos-eleitorais-1372189587538>>. Acesso em: 26 de out. 2019.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Editora da UnB. 1980.

FÉLIX JÚNIOR, Waldir Franco. **O fim das coligações proporcionais e os desafios dos partidos em 2020**. Disponível em:

<<https://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/artigos/o-fim-das-coligacoes-proporcionais-e-os-desafios-dos-partidos-em-2020/>>. Acesso em: 01 de nov. 2019.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14 ed. São Paulo. Editora Atlas, 2018, p. 176.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva. 2018. p. 865.

MICHEL, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Editora da UnB, 1982.

MUNGNATO, Sílvia. **Partidos que não atingiram cláusula de desempenho ainda buscam alternativas**. Câmara de Deputados, 2019. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/noticias/551419-partidos-que-nao-atingiram-clausula-de-desempenho-ainda-buscam-alternativas/>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

PINTO JUNIOR, N. F. O Princípio do Pluralismo Político e a Constituição Federal. **Revista Eleitoral** - Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, v. 25, p. 37-45, 2013.

RABAT, Marcio Nuno. Surgimento e evolução do sistema eleitoral proporcional atualmente em vigor no Brasil. **Cadernos Aslegis**. Brasília, set/dez, n. 50, set./dez. 2014. p 28-29.

RODRIGUES, Ricardo. Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 32, n. 126, p. 47-55, abr./jun.1995. Disponível em: <<http://https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176321>>. Acesso em: 28 out. 2019, p. 53.

SCHLICKMANN, D. G. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha como Instrumento de Financiamento Público de Campanhas Eleitorais no Brasil: Natureza e Aspectos Críticos. In: FUX Luiz, PELEJA JÚNIOR Antônio Veloso, ALVIM Frederico Franco, SESCONETTO Julianna Sant´Ana. (Org.). **Direito eleitoral: temas relevantes**. 1ed.Curitiba: Juruá, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 410.

SILVEIRA, Marilda de Paula; RABELO, Mariana Albuquerque. **A nova cláusula de desempenho e a cláusula de desempenho que o STF não decidiu: fragmentação partidária ou livre participação das minorias?** Revista do TER-RS, a. 23, n. 44, p. 49-87, jan./jun. 2018.

SUASSUNA, Matheus de Souza Antunes. **O ressurgimento da Clausula de Desempenho partidária e a sua constitucionalidade**. 2018. 61 f. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, p. 43.

VILLAS BOAS, M. A. S. A Cláusula de Barreira no Direito Brasileiro. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro** , v. I, p. 8891-8980, 2013.