

## **O FIM DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS 2020 À LUZ DA EMENDA CONSTITUCIONAL n<sup>o</sup> 97/2017<sup>1</sup>**

### ***THE END OF PROPORTIONAL COLLABORATIONS IN THE 2020 MUNICIPAL ELECTIONS IN THE LIGHT OF CONSTITUTIONAL AMENDMENT N<sup>o</sup> 97/2017***

### ***EL FIN DE LAS COLABORACIONES PROPORCIONALES EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 2020 A LA LUZ DE LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL N<sup>o</sup> 97/2017***

LOPO, Julierme Aparecido de Sousa<sup>2</sup>

**RESUMO:** As eleições municipais deste ano prometem várias novidades que poderão ser um divisor de águas no que tange a escolha dos nossos representantes para o legislativo municipal. Boa parte destas mudanças se dão em razão da Emenda Constitucional n.º 97/2017, publicada no Diário Oficial da União em 05 de outubro de 2017 pelo Congresso Nacional, que veda as coligações partidárias nas eleições proporcionais, bem como estabelece normas sobre o acesso dos partidos aos recursos do fundo partidário e ao tempo gratuito no rádio e na televisão. Este artigo tem por objetivo demonstrar aos estudiosos do direito, partidos políticos e principalmente aos eleitores, que as vedações promovidas pela Emenda Constitucional em comento, vieram atender ao anseio da sociedade brasileira, a fim de atualizar e democratizar nosso processo eleitoral. Apoiando-se numa revisão bibliográfica, pautada em autores como Chamon (2006), Dantas (2006), Gomes (2008), Ribeiro (2000), dentre outros. Para tanto, iremos abordar o conceito de Direito Eleitoral e seus Princípios, buscar-se-á entender o que é Sistema Eleitoral Brasileiro e seus aspectos e finalmente o que muda com a entrada em vigor deste novo ordenamento jurídico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Coligações proporcionais; Eleições Municipais 2020; Emenda Constitucional N.º 97/2017; Sistema Eleitoral Brasileiro.

**ABSTRACT:** This year's municipal elections promise several new features that could be a game changer when it comes to choosing our representatives for the municipal legislature. Much of these changes are due to Constitutional Amendment No. 97/2017, published in the Official Gazette on October 5, 2017, by the National Congress, which prohibits party coalitions in proportional elections, as well as establishing rules on access from parties to party fund resources and free time on radio and television. This article aims to demonstrate to law scholars, political parties and mainly to voters, that the

---

<sup>1</sup> Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral *Lato Sensu* pela Faculdade Insted de Campo Grande/MS.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Faculdade Estácio de Sá de Campo Grande/MS, Servidor Público Municipal de Ribas do Rio Pardo/MS, requisitado pela 32ª Zona Eleitoral de Mato Grosso do Sul, E-mail: [julierme\\_lopo@hotmail.com](mailto:julierme_lopo@hotmail.com)

prohibitions promoted by the Constitutional Amendment in question, came to meet the desire of Brazilian society, in order to update and democratize our electoral process. Based on a bibliographic review, based on authors such as Chamon (2006), Dantas (2006), Gomes (2008), Ribeiro (2000), among others. For that, we will approach the concept of Electoral Law and its Principles, we will seek to understand what the Brazilian Electoral System is and its aspects and finally what changes with the entry into force of this new legal system.

**KEYWORDS:** Proportional coalitions; Municipal Elections 2020; Constitutional Amendment No. 97/2017; Brazilian Electoral System.

**RESUMEN:** Las elecciones municipales de este año prometen varias novedades que podrían suponer un cambio de juego a la hora de elegir a nuestros representantes para la legislatura municipal. Muchos de estos cambios se deben a la Enmienda Constitucional 97/2017, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de octubre de 2017 por el Congreso Nacional, que prohíbe las coaliciones de partidos en las elecciones proporcionales, además de establecer reglas sobre el acceso de los partidos a los recursos del fondo partidario y al tiempo gratuito en radio y televisión. El objetivo de este artículo es demostrar a los estudiosos del derecho, a los partidos políticos y, sobre todo, a los electores, que las prohibiciones promovidas por la Enmienda Constitucional en cuestión han respondido al deseo de la sociedad brasileña de actualizar y democratizar nuestro proceso electoral. Se parte de una revisión bibliográfica, basada en autores como Chamon (2006), Dantas (2006), Gomes (2008), Ribeiro (2000), entre otros. Para ello, abordaremos el concepto de Derecho Electoral y sus Principios, buscaremos comprender qué es el Sistema Electoral Brasileño y sus aspectos y, finalmente, qué cambia con la entrada en vigor de este nuevo ordenamiento jurídico.

**PALABRAS CLAVE:** Coaliciones proporcionales; Elecciones Municipales 2020; Enmienda Constitucional nº 97/2017; Sistema Electoral Brasileño.

## 1. INTRODUÇÃO

A história nos relata que o direito ao voto no Brasil, teve início em meados dos anos de 1532. Desde então, esse direito vem sendo assegurado e garantido pelas legislações vigentes, bem como na nossa Carta Magna de 1988, em seu artigo 5º. Aliás, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o processo eleitoral ganhou mais espaço com o ideal de democratizá-lo. Assim, é natural que este processo sofra constantes mudanças, a fim de acompanhar os anseios da sociedade moderna, tornando-o cada vez mais acessível, célere e transparente.

Nesse sentido, os legisladores brasileiros editaram a Emenda Constitucional n.º 97/2017, que veda as coligações proporcionais para os cargos do legislativo, ou seja, vereadores, deputados estaduais e deputados federais.

Até então, em anos eleitorais os partidos buscavam alianças partidárias, a fim de obter a maioria dos votos e mais visibilidade nos meios de comunicação, tais como rádio e TV. No entanto, esse formato era compreendido como complexo, com custos elevados e difícil de entender por boa parte dos eleitores, pois os resultados para o legislativo dependiam de cálculos e regras que definiam os eleitos e que nem sempre expressava o real desejo de mudança dos eleitores.

Com a promulgação da Emenda Constitucional em comento, essa confusão acaba, uma vez que a partir das eleições municipais de 2020, não haverá mais coligações partidárias proporcionais, ou seja para os cargos do legislativo, devendo os partidos lançarem chapas próprias. Com isso, a disputa por uma vaga na Casa Legislativa, torna-se mais justa e tende a refletir de forma mais clara o desejo do eleitor.

As mudanças promovidas pela Emenda Constitucional nº 97/2017, despertou interesse na elaboração do presente artigo. E com intuito de auxiliar os estudiosos do direito e, principalmente os eleitores, é que este artigo pretende fazer uma abordagem conceitual acerca do Direito Eleitoral, Sistemas Eleitorais Brasileiros e o fim das Coligações Proporcionais. Trata-se de uma oportunidade de tratar este assunto, que será um divisor de águas no processo eleitoral no que tange o sistema proporcional, conforme apresentado a seguir.

## **2. DIREITO ELEITORAL E SEUS PRINCÍPIOS:**

Antes de discorrermos acerca do fim das Coligações Proporcionais nas Eleições Municipais 2020 a luz da Emenda Constitucional nº 97/2017, faz-se necessário trazer o conceito e fundamento do Direito Eleitoral.

Almeida (2018, p. 43) conceitua o Direito Eleitoral como o ramo do Direito Público, constituído por normas e princípios disciplinadores do alistamento, da convenção partidária, do registro de candidaturas, da propaganda política, da votação, da apuração e da diplomação dos eleitos, bem como das ações, medidas e demais garantias relacionadas ao exercício do sufrágio popular.

Segundo Ribeiro (2000, p. 04), “o Direito Eleitoral, precisamente, dedica-se ao estudo das normas e procedimentos que organizam e disciplinam o funcionamento do poder de sufrágio popular, de modo a que se estabeleça a precisa adequação entre a vontade do povo e a atividade governamental”.

Já de acordo com Chamon (2006, p. 21), “o Direito Eleitoral, ramo autônomo do direito público, regula os direitos políticos e o processo eleitoral. Todas as constituições brasileiras trataram dessa matéria. Cuida-se de instrumento para a efetiva democracia, ou seja, estuda-se a influência da vontade popular na atividade estatal”.

Na lição de Cândido (2004, p. 20), “Direito Eleitoral é o ramo do Direito Público que trata de institutos relacionados com os direitos políticos e das eleições, em todas as suas fases, como forma de escolha dos titulares dos mandatos eletivos e das instituições do Estado”. Diante do exposto, compreende-se o Direito Eleitoral como sendo aquele que regula o exercício do direito fundamental de sufrágio, com vistas a concretização da soberania popular, a validação da ocupação de cargos políticos e a legitimação do exercício do poder estatal.

De acordo com as definições acima apresentadas, é notório que o Direito Eleitoral é um importante e indispensável instrumento de democracia, pois confere legitimidade as eleições, acesso pacífico, sem contestações, aos cargos eletivos, tornando assim autênticos os mandatos, as representações populares e o exercício do poder político. No Direito, há princípios que são gerais, abrangendo toda essa ciência (ex.: dignidade da pessoa humana) e outros que dizem respeito apenas uma disciplina jurídica (e.: princípio da não culpabilidade no direito Penal).

Para Gomes (2008, p. 29) “são princípios do Direito Eleitoral a Democracia, Democracia Partidária, Estado Democrático de Direito, Poder Soberano, Republicano, Federativo, Sufrágio Universal, Legitimidade, Moralidade, Probidade, Igualdade ou Isonomia”, entretanto, a fim de delimitar a revisão

proposta, contemplaremos somente os seguintes princípios: Democracia, Democracia Partidária e o Estado Democrático de Direito.

O princípio da Democracia, é atualmente considerado como “um dos mais preciosos valores da humanidade”. O fundamento normativo para a afirmação “é que o artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, e o artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, elevaram-na ao status de direitos humanos” (Gomes, 2012, p. 35).

Ainda, segundo Gomes (2012 p. 38), a Democracia só é possível com a participação popular. Estudioso do assunto, indica uma subdivisão da mesma em 3 (três) grupos: democracia direta, indireta e semidireta. A direta configura-se como o modelo clássico, na qual o povo participa diretamente das decisões governamentais. “As decisões são tomadas em assembléia pública, da qual devem participar todos os cidadãos”. A indireta ou representativa consolida a transferência do exercício do poder a outro cidadão. “Indireta é a democracia representativa.

Nela os cidadãos escolhem aqueles que os representarão no governo. Os eleitos recebem um mandato. A participação das pessoas no processo político se dá, pois, na escolha dos representantes ou mandatários. A esses toca o mister de conduzir o governo, tomando as decisões político-administrativas que julgarem convenientes, de acordo com as necessidades que se apresentem” (Gomes, 2012, p. 39).

Por último, a semidireta ou mista, que fora adotada pela Federação Republicana do Brasil. Semelhante ao modelo de democracia representativa, escolhe-se um representante para a tomada das decisões político-administrativas e a gestão da coisa pública. “Todavia, são previstos mecanismos de intervenção direta dos cidadãos” (Gomes, 2012, p. 40).

Desse modo, fica evidente que a Democracia é um princípio indelével no seio social. Finalmente, não se cogita falar em Estado Democrático de Direito sem os mecanismos garantidores do exercício da Democracia, independentemente se direta, indireta ou semidireta.

Para tratar do princípio da Democracia Partidária, recorremos a nossa Carta Magna de 1988: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º, parágrafo único, Brasil, 2013), ou seja, podemos afirmar que se trata de uma Democracia Representativa. Portanto, necessária é a atuação do povo na condução do Estado.

“A Democracia autêntica requer o estabelecimento de debate público permanente acerca dos problemas relevantes para a vida social” (Gomes, 2012, p. 39). No entanto, é impossível que os cidadãos exerçam diretamente a democracia. Imagine-se num Estado em que bilhões de pessoas tenham que se reunir para produção legislativa, por exemplo. Por isso, a representação ocorre por meio dos partidos políticos. Dessa forma, “O esquema partidário é assegurado pelo artigo 14, § 3º, V da Lei Maior, que erigiu a filiação partidária como condição de elegibilidade. Assim, os partidos políticos detêm o monopólio das candidaturas, de sorte que, para ser votado, o cidadão deve filiar-se. Inexistem no Brasil as candidaturas avulsas” (Gomes, 2012, p. 39).

Nesse sentido, convém explanar acerca do conceito de partido político. Para defini-lo, Wochnicki (2013, p. 16) com base na Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95, art. 1º), expressa: “Partido Político é pessoa jurídica de direito privado. Destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (Lei 9.096/95, art. 1º). Tão importante é a importância das agremiações políticas, que o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal afirmam que o mandato eletivo a elas pertence. Por corolário, “se o mandatário se desliga da agremiação pela qual foi eleito, perde igualmente o mandato, salvo se houver justa causa” (Gomes, 2012, p. 39). Diante do exposto, fica claro e evidente que os partidos políticos têm suma importância para efetivação da democracia.

Por fim, trazemos o conceito de Estado Democrático de Direito, quer seja entendido como poder institucionalizado ou enquanto sociedade politicamente



organizada está atrelado à ordem jurídica que o institui. Dessa forma, por mandamento Constitucional, os critérios do Direito pautam a sociedade instaurada. É o caso da sociedade brasileira, que obedece aos preceitos trazidos pela Carta Magna de 1988.

Além disso, “os cidadãos dele (Estado) participam, sendo seus artífices e destinatários principais de suas emanções. Assim, os próprios cidadãos são responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas” (Gomes, 2012, p. 41).

Ximenes (2013, p. 7) afirma que:

Desta feita, o elemento democrático cunhado na expressão ora trabalhada (Estado Democrático de Direito) não se restringe ao voto, ao exercício dos direitos políticos, como possa aparentemente transparecer. O que se propõe é uma nova forma de interpretar as funções do Estado e do próprio conceito de democracia.

Tal pressuposto enseja a ampliação dessa concepção, para tanto, buscase a sustentação em Zimmermman, citado por Ximenes (2013, p. 8), que ressalta:

as [...] características básicas do Estado Democrático de Direito, tendo em vista a correlação entre os ideais de democracia e a limitação do poder estatal: a) soberania popular, manifestada por meio de representantes políticos; b) sociedade política baseada numa Constituição escrita, refletidora do contrato social estabelecido entre todos os membros da coletividade; c) respeito ao princípio da separação dos poderes, como instrumento de limitação do poder governamental; d) reconhecimento dos direitos fundamentais, que devem ser tratados como inalienáveis da pessoa humana; e) preocupação com o respeito aos direitos das minorias; f) igualdade de todos perante a lei, no que implica completa ausência de privilégios de qualquer espécie; g) responsabilidade do governante, bem como temporalidade e eletividade desse cargo público; h) garantia de pluralidade partidária; i) “império da lei”, no sentido da legalidade que se sobrepõe à própria vontade governamental.

Assim, podemos então concluir que, a tarefa fundamental do Estado democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social, bem como deve realizar a institucionalização do poder popular, num processo de convivência social pacífico, numa sociedade livre, justa e solidária e fundada na dignidade da pessoa humana.

### **3. Sistemas eleitorais brasileiros e seus aspectos:**

Para discorrermos acerca do Sistema Eleitoral Brasileiro e seus Aspectos, necessários se faz conceituar o que é Sistema. Para Gomes (2016, p. 48):

Compreende-se por sistema a estrutura complexa, racional e dinamicamente ordenada. Nesse prisma, sistema eleitoral é o complexo de técnicas e procedimentos empregados na realização das eleições, ensejando a conversão de votos em mandato, e, conseqüentemente, a legítima representação do povo no poder estatal.

O modelo brasileiro aparentemente fortalece a representatividade de grupos sociais, porém, ressalta Dantas (2006, p. 182) que ela é fragilizada, uma vez que fica dispersa por inúmeros partidos. A adoção da coligação partidária nas eleições legislativas contribuiria para a fragmentação: "esse instituto desvirtua a representação política na medida em que o eleitor vota na coligação, mas o candidato eleito para exercer o mandato pertence a um partido, e não à coligação". Assim, o eleitor ideologicamente ligado a um partido contribuiria, segundo o autor, para eleger um candidato compromissado com outros ideais. No mesmo sentido:

É igualmente importante frisar as deturpações que as coligações produzem no sistema de lista aberta. Ao permitir a coligação entre partidos, de forma a criar uma única lista, esse sistema pode levar o voto uninominal de um eleitor a favorecer um partido completamente diverso do que ele tenha escolhido. Há ainda a absurda hipótese de o voto de um eleitor vir a favorecer um partido em relação ao qual o eleitor possui profunda aversão. (PEREIRA; GELAPE, 2015, p. 275).

Nas palavras do Ministro Luís Roberto Barroso, o sistema eleitoral "identifica as diferentes técnicas e procedimentos pelos quais se exercem os direitos políticos de votar e de ser votado", incluindo-se nesse conceito "a divisão geográfica do país para esse fim, bem como os critérios do cômputo dos votos e de determinação dos candidatos eleitos" (STF – ADI nº 5.081/DF – Pleno – Trecho do voto do relator, Min. Luís Roberto Barroso – J. 27-5-2015).

Em outras palavras, trata-se, pois, do método que permite a aferição da vontade dos cidadãos manifestada nas urnas, de modo a propiciar a representação popular no governo, na gestão do Estado, ou seja, visa proporcionar a captação eficiente, segura e imparcial da vontade popular



democraticamente manifestada, de sorte que os mandatos eletivos sejam conferidos exercidos com legitimidade.

O Direito Eleitoral reconhece como sendo três os sistemas tradicionais, quais sejam: o majoritário, o proporcional e o misto. A adoção de um ou outro está ligada as circunstâncias históricas de cada sociedade. Sobre isso, adverte Comparato (1996, p. 65) no sentido de que “não há sistemas idealmente perfeitos, para todos os tempos os países, mas apenas sistemas mais ou menos úteis à consecução das finalidades políticas que se tem em vista, em determinado país e determinado momento histórico”. A nossa Constituição Federal de 1988, consagrou em seu bojo os sistemas majoritário e proporcional, os quais trataremos a seguir.

O sistema majoritário funda-se no princípio da representação, ou seja, “da maioria” em cada circunstância. Por ele, cada circunscrição eleitoral (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) equivale a um distrito. O candidato que recebe a maioria – absoluta ou relativa – dos votos validos do distrito (ou circunscrição) é considerado o vencedor do certame.

No Brasil, este sistema foi adotado nas eleições para a chefia do Poder Executivo (Presidente da República, Governador, Prefeito e respectivos vices) e Senador (e suplentes), conforme se vê nos artigos 28, *caput*, 29, II, 32, §2º, 46 e 77, §2º, todos da Constituição Federal Brasileira:

Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á 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 de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997).

Art. 29.

(...)

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

Art. 32.

(...)

§ 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração. Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

Art. 77.

(...)

§ 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

Esse sistema compreende duas espécies. Pela primeira – denominada simples ou de turno único, considera-se eleito o candidato que conquistar o maior número de votos entres os participantes do certame. Não importa se a maioria alcançada é relativa ou absoluta. É isso que ocorre nas eleições para Senador, bem como nas eleições para Prefeito em municípios com menos de 200.000 eleitores, conforme dispõe o artigo 29, II, da nossa Carta Magna, senão vejamos:

Art. 29

(...)

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997).

Já o chamado sistema majoritário de dois turnos o candidato só é considerado eleito no primeiro turno se obtiver a maioria absoluta de votos, não computando os em brancos e os nulos. Caso contrário, faz-se nova eleição. Esta deve ser realizada no último domingo de outubro, somente podendo concorrer os dois candidatos mais votados.

Nesse sentido, é mister ressaltar, que em razão da Emenda Constitucional nº 107, de 02 de julho de 2020, as eleições municipais desde ano, bem como todos seus respectivos prazos foram adiadas para o dia 15 de novembro de 2020 (primeiro turno) e dia 29 de novembro de 2020 (segundo turno onde houver), em razão da pandemia da Covid-19, que assola o mundo todo.

Assim, considera-se eleito o candidato que obtiver a maioria dos votos validos, de acordo com o artigo 77, §3º da Constituição Federal:

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.

Tal situação dá-se nas eleições para Presidente da República, Governador, Prefeito e seus respectivos vices em municípios com mais de 200.000 eleitores.

Já o sistema proporcional foi concebido para refletir os diversos pensamentos e tendências existentes no meio social. Visa distribuir entre as múltiplas entidades políticas as vagas existentes nas Casas Legislativas, tornando equânime a disputa pelo poder e, principalmente, ensejando a representação de grupos minoritários. Por isso, o voto pode ter caráter dúplice ou binário, de modo que votar no candidato significa, igualmente, votar no partido, também é possível votar tão somente na agremiação (voto de legenda), caso em que apenas para ela o voto será computado.

Assim, tal sistema não considera somente o número de votos atribuídos ao candidato, como no majoritário, mas sobretudo os endereçados a agremiação. Pretende, antes, assegurar a presença no Parlamento do maior número de grupos e correntes que integram o eleitorado. Prestigia a minoria. Na expressão de Ferreira (1989, p. 351), objetiva fazer do Parlamento um espelho tão fiel quanto possível do colorido partidário nacional.

A origem histórica desse sistema situa-se na Europa. Atribui-se ao advogado londrino Thomas Hare o mérito de sua introdução nos domínios jurídicos-eleitorais, o que foi feito em seus trabalhos *The machinery of representation* (1857) e *The elections of representantatives* (1859). Consoante, pontifica Caggiano (2004, p. 123, nota 46), foi ele aplicado pela primeira vez “na Bélgica, no ano de 1899, com a adoção da proposta do professor de Direito e matemático Victor D’Hondt a subsidiar projeto de lei apresentado pelo Ministro da Justiça Van den Heuven”. Esclarece Nicolau (2012, p. 45) que:

Em 1882, Victor D’Hondt publicou Sistema racional e prático de representação proporcional, em que propunha um novo método de distribuição de cadeiras, baseado na votação de cada partido. D’Hondt

foi um ativo militante em defesa da representação proporcional. Quatro anos depois, a Conferência Internacional sobre a Reforma Eleitoral, realizada na Bélgica e na qual estiveram presentes delegados de diversos países da Europa, adotou o sistema apresentado por D'Hondt como modelo de representação proporcional.

No Brasil, o sistema proporcional foi primeiramente implantado pelo Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), em estrita consonância com a concepção do político Joaquim Francisco de Assis Brasil. Foi estabelecido um complexo sistema de eleições em dois turnos, no primeiro turno, observa-se o sistema proporcional, enquanto o segundo é regido pelo sistema majoritário (de maioria simples). Não foi obra do acaso o fato de sua acolhida ter ocorrido logo após o vitorioso movimento revolucionário de 1930, que culminou com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder e nos albores da Revolução Constitucionalista de 1932.

Sua implantação tinha o sentido de desarticular as fortes oligarquias estaduais, mormente as de São Paulo e Minas Gerais, que revezavam no poder central, episódio conhecido como “política do café com leite”. Conforme assinala Comparato (1996, p. 65), pretendia-se demolir a monocracia dos partidos republicanos em cada Estado da Federação. Para tanto, “pareceu indispensável a criar um sistema partidário duplamente fraco: pela ampla liberdade de criação de partidos e pela introdução do voto em candidatos individuais e não no partido”.

Ainda hoje o sistema proporcional é adotado nas eleições para Casas Legislativas, a saber: Câmara de Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores, conforme dispõem os artigos 27, § 1º, 29, IV, 32, a 3º e 45, todos da Constituição Federal de 1988.

A distribuição de cadeiras entre as legendas é feita em função da votação que obtiverem. A racionalidade presente nesse sistema impõe que cada partido com representação na Casa Legislativa receba certo número de votos. O número de vagas conquistadas liga-se diretamente ao número de votos obtidos nas urnas. Assim, para que um candidato seja eleito, é preciso que seu partido seja contemplado com um número mínimo de votos. Esse número mínimo – também

chamado de uniforme – é denominado de quociente eleitoral. Havendo coligação partidária, os votos conferidos as agremiações que a integram devem ser somadas, porque a coligação é considerada uma entidade única, ou seja, um só partido.

Por essas e outras razões é que o sistema proporcional, de forma generalizada, causa uma certa desconfiança por boa parte dos eleitores. Afinal, como se explica para os eleitores que são leigos no assunto que um determinado candidato com expressiva votação não logra êxito nas urnas, ao passo que outro candidato com uma votação modesta, escorados no coeficiente eleitoral é eleito.

#### **4. Emenda constitucional nº 97/2017 e o fim das coligações proporcionais**

O tema coligações partidárias no Brasil, vem sendo debatido desde os anos de 1950. No entanto, somente com a promulgação da Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997, que se passou a admitir a formação de coligações nas eleições para deputado federal, estadual e vereador.

Ainda de acordo com a aludida legislação, as coligações partidárias são instituições jurídicas autônomas, distintas dos partidos que as compõem e que a eles se sobrepõem temporariamente, adquirindo capacidade jurídica para representá-los, mesmo judicialmente. Nesse sentido, Gomes (2016, p 112), definiu assim o conceito de Coligação:

Coligação é o consórcio de partidos políticos formado com o propósito de atuação conjunta e cooperativa na disputa eleitoral. Esse ente possui denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram, sendo com ela que se apresentará e agirá no meio político-eleitoral.

Já para Zilio (2016, p. 111), o conceito de Coligação é:

A coligação é uma união formal de partidos políticos, de caráter transitório, para o fim de participarem juntos em uma eleição. Pressupõe uma convergência de vontades de seus integrantes para um determinado objetivo comum. A coligação é formada a partir da manifestação da vontade exarada pelos correligionários na convenção partidária; portanto, é um ente coletivo que se origina pela expressão da vontade dos convencionais dos partidos envolvidos, sendo que o

posterior encaminhamento de registro para a Justiça Eleitoral não tem o efeito de constituir a coligação.

Pois bem, antes da publicação da Emenda Constitucional nº 97/2017, os partidos podiam celebrar coligações no Sistema Majoritário, bem como, no Sistema Proporcional. Mas, vivemos em um tempo de constantes mudanças e evoluções, na tentativa de tornar o convívio em sociedade cada vez mais justa e igualitária para todos. E isso, não seria diferente com as nossas legislações. Especificamente, no direito, chamamos essas mudanças de processo de redemocratização.

O chamado processo de redemocratização das coligações ganhou força no início dos anos de 1980, momento em que o principal objetivo, era obter maior tempo de propaganda no rádio e na TV, bem como, agrupar candidatos com maiores votações nominais, obtendo assim o chamado coeficiente eleitoral (soma de todos os votos entre os partidos coligados).

Em 2017, esse processo de redemocratização, ganhou mais um capítulo, com a edição da Emenda Constitucional nº 97, publicada no Diário Oficial da União em 05 de outubro de 2017 pelo Congresso Nacional, que trouxe em sua essência uma profunda modificação no que tange as eleições proporcionais (Vereadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais), definindo assim que a partir das eleições municipais de 2020, a celebração de Coligações proporcionais para a disputa de cargos do Poder Legislativo deixará de existir.

Com a alteração no texto constitucional, o § 1º do art. 17, da CF passou a ter a seguinte redação:

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.

De fato, as eleições municipais deste ano serão atípicas, e está sendo considerada como um divisor de águas, tanto para os partidos políticos com seus



candidatos, quanto aos grandes interessados que são os eleitores, uma vez que as vedações trazidas pelo novo ordenamento jurídico, obrigarão os partidos, mesmo que integrantes de coligação formada no sistema majoritário, a promoverem a candidatura de seus filiados ao cargo de vereador de forma individualizada e isolada, ou seja, não mais no habitual modo de registro coletivo inerente ao regime de coligações, e, destarte, assumindo diretamente a responsabilidade quanto à observância das normas eleitorais próprias do sistema eleitoral proporcional, tais como: quantidade de candidatos (art. 10 e §1º, Lei 9.504/1997), cláusula de reserva de cota por gênero (§3º do art. 10 Lei 9.504/1997), propaganda eleitoral (art. 37 e seguintes da Lei 9.504/1997), cálculos de quociente eleitoral e partidário (art. 106 e seguintes do Código Eleitoral) e etc.

Outro ponto que merece toda nossa atenção são as chamadas legendas de aluguel, que tendem a desaparecer. Essas práticas eram aquelas que ofereciam seu tempo de propaganda eleitoral no rádio e TV, especialmente aos candidatos ao executivo. Embora as últimas eleições gerais de 2018, demonstraram que essa prática não mais seria vantajosa, uma vez que o uso das redes sociais em campanha vem crescendo cada vez mais, deixando o rádio e TV de lado na preferência dos eleitores.

As mudanças ainda, não mais permitirão que a votação expressiva de um determinado candidato faça eleger candidatos de partidos diferentes, ou seja, acaba-se com os são chamados de puxadores de voto. O caminho é estruturar chapas com candidatos a vereador, que sejam efetivamente líderes e bons de voto, acabando-se com as candidaturas "laranjas" e, garantindo a cada partido uma mínima representação. Há quem afirme ainda, que o fim das coligações não vai, efetivamente, acabar com os puxadores de voto. Eles continuarão a existir, mas os beneficiados serão membros do próprio partido, não de coligação, como anteriormente.

Para Lenza (2019, p. 2168), o fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais de agora em diante, "ensejará o fortalecimento dos partidos

maiores e o enfraquecimento dos menores ou tidos como “nanicos” (...), uma vez que o número de votos válidos a serem computados dificilmente atingirá o quociente partidário”. Situação que considera agravada pela pouca visibilidade destes partidos, pois terão poucos segundos de aparição no horário gratuito.

O fato é que mudanças propostas pela Emenda Constitucional, foram vistas com bons olhos pela sociedade, especialmente pelos eleitores, que poderão analisar e visualizar melhor seus candidatos e propostas. E, por outro lado, proporcionará aos partidos políticos a oportunidade de reestruturar suas agremiações, para expor melhor as suas ideologias partidárias, a fim de captar mais apoiadores, correligionários e, conseqüentemente, mais votos.

## **5. Considerações finais**

Ao desenvolver este artigo científico, observa-se que o Direito Eleitoral é indispensável para o processo democrático, bem como vive uma constante mudança, a fim de atender os anseios da sociedade brasileira, como por exemplo a edição da Emenda Constitucional 97/2017, que tem por objetivo tornar esse processo ainda mais célere e transparente.

Constatou-se que o Direito Eleitoral tem suas bases fundamentadas nos princípios da Democracia, Democracia Partidária, Estado Democrático de Direito e Republicano, sem as quais não se pode cogitar em falar em Estado Democrático de Direito sem os mecanismos garantidores do exercício da Democracia, independentemente se direta, indireta ou semidireta.

Viu-se também, que nossa Carta Magna de 1988, consagrou o sistema majoritário, ou seja, para a chefia do Poder Executivo (Presidente da República, Governador, Prefeito e respectivos vices) e Senador (e suplentes), em que o candidato que recebe a maioria – absoluta ou relativa – dos votos válidos do distrito (ou circunscrição) é considerado o vencedor do certame, e o sistema proporcional que é adotado nas eleições para Casas Legislativas, a saber: Câmara de Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores, tal sistema não

considera somente o número de votos atribuídos ao candidato, como no majoritário mas, sobretudo, os endereçados a agremiação.

A promulgação da Emenda Constitucional n.º 97/2017, trouxe mudanças para as eleições proporcionais (Vereadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais). Ficou definido que, a partir das eleições que ocorrerão neste ano de 2020, será proibida a celebração de Coligações proporcionais para a disputa de cargos do Poder Legislativo.

Por fim, como argumento favorável ao fim das coligações, houve a diminuição do número de partidos, de modo que apenas vão atingir o quociente eleitoral aqueles já consolidados. No entanto, considerando que a proibição invocada pela nova regra jurídica, parece dificultar que partidos menores alcancem uma vaga, tal também resultaria em entraves para que minorias políticas cheguem aos espaços representativos, uma vez que os partidos menores podem garantir mais espaço para a participação desses grupos sub-representados. Contudo, tais suposições apenas poderão ser verificáveis com as eleições municipais de 2020 e com as eleições federais e estaduais de 2022.

Diante do exposto, considera-se importante a realização de futuras investigações sobre este tema, pois, pode possibilitar maior entendimento sobre o Direito Eleitoral Brasileiro e, conseqüentemente, um melhor entendimento das normas inovadoras trazidas pela Emenda Constitucional nº 97/2017. Deste modo, sugere-se a realização de estudos de aprofundamento acerca do fim das coligações proporcionais, bem como o acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão, que não incluídos neste estudo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 17 de jul. de 2024.

BRASIL. Lei 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm). Acesso em: 17 de jul. de 2024.

BRASIL. Lei 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm). Acesso em: 19 de jul. de 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional, de 04 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm). Acesso em: 19 de jul. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – RESOLUÇÃO Nº 22.610/2007 DO TSE. INAPLICABILIDADE DA REGRA DE PERDA DO MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA AO SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9175293>. Acesso em 25 de jul. de 2024.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. Curso de Direito Eleitoral. 14ª Ed. Editora Jus Podivm, 2018.

CÂNDIDO, Joel José. Direito Eleitoral Brasileiro. São Paulo: Edipro, 2004.

CHAMON, Omar. Direito Eleitoral. São Paulo: Método, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. A Necessária Reformulação do Sistema Eleitoral Brasileiro. In: Direito Eleitoral / organização Cármem Lúcia Antunes Rocha e Caio Mário da Silva Velloso. Belo Horizonte: Del Rey, ano 1996.

DANTAS. Sivanildo de Araújo. Sistema Eleitoral Proporcional: Uma Proposta Técnico-Política para o Brasil. Dissertação (Dissertação em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2006.

FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira. v.1. São Paulo, SP: Editora Saraiva, 1989.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. São Paulo: Atlas, 2017

Direito Eleitoral. 12. ed. Atlas: São Paulo/SP. 2016.

Direito Eleitoral. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

Direito Eleitoral. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019

NICOLAU, Jairo M. Sistemas Eleitorais. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2012.

PEREIRA, Rodolfo Viana; GELAPE, Lucas de O. Anacronismo do Sistema Proporcional de Lista Aberta no Brasil: o caso das razões originárias de sua adoção. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 52, n. 205, p. 261–279, mar. 2015.

RIBEIRO, Fávila. Direito Eleitoral. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

XIMENES, Julia Maurmann. Reflexões sobre o conteúdo do Estado Democrático de Direito. Disponível em: [http://www.iesb.br/MouloOnline/Antena/arquivo\\_upload/Julia%Maurmann%20Ximenes](http://www.iesb.br/MouloOnline/Antena/arquivo_upload/Julia%Maurmann%20Ximenes). Acesso em: 16 de jul. de 2024.

ZILIO, Rodrigo Lopes. Direito Eleitoral. Porto Alegre. ed. Verbo Jurídico. 2016.

WOCHNICKI, Daniela. Direito Eleitoral para iniciantes. Disponível em: <http://www.pensandodireito.net/Downloads/Apostilas/Direito%20Eleitoral%20para%20Iniciantes.pdf>. Acesso em: 20 de jul. de 2024.