

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA
ASCES-UNITA
BACHARELADO EM DIREITO**

PLURALISMO POLÍTICO E CONSTITUCIONALIDADE DA EC 97/2017

ARACELLY MARESSA PIMENTEL DE ABREU

**CARUARU
2018**

ARACELLY MARESSA PIMENTEL DE ABREU

PLURALISMO POLÍTICO E CONSTITUCIONALIDADE DA EC 97/2017

Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) para graduação em Direito no Centro Universitário Tabosa de Almeida ASCES/UNITA, orientado pelo Prof. Dr. Ademario Tavares.

**CARUARU
2018**

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar de forma dogmática e empírica os temas concernentes à EC 97/2017, popularmente intitulada de Mini-Reforma Eleitoral de 2017, posto ter estabelecido regras que afetaram diretamente a gama de partidos políticos existentes no Brasil, criando mecanismos de contenção ao exercício dessas agremiações partidárias. O mencionado estudo tem como principal objeto tecer considerações acerca dos impactos legais e políticos da criação das cláusulas de desempenho sob o crivo do pluralismo político no Brasil, analisando suas principais consequências e causas. Por outro lado, irá se analisar o prisma social elencado pela existência de diversos partidos políticos no Brasil e a baixa representatividade, não sendo o Congresso uma caixa de ressonância dos anseios da sociedade, bem como se a EC 97 é capaz de solucionar esses problemas sociais e políticos atravessados pelo Brasil. Os mecanismos utilizados na Emenda para atingir os resultados foram a instituição da cláusula de desempenho que impede os partidos com pouca representatividade continuem a atividade e fim das coligações nas eleições proporcionais como uma maneira de transição para que os políticos e partidos atuais tidos como “grandes” se juntem com partidos menores. Portanto, trata-se de uma mistura de boas propostas para o fim das legendas de aluguel e maior segurança em que o cidadão votará diretamente no candidato, sem correr riscos de por meio da coligação eleger candidato diverso.

Palavras-Chave: Reforma Política; Emenda Constitucional 97/2017; Partidos Políticos.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze in a dogmatic and empirical way the topics concerning the EC 97/2017, popularly titled of the Mini-electoral reform of 2017, to have established rules that directly affected the range of political parties existing in Brazil, creating restraint mechanisms for the exercise of these partisan associations. The main object of this study is to make considerations about the legal and political impacts of the creation of the performance clauses under the sieve of political pluralism in Brazil, analyzing its main consequences and causes. On the other hand, it will analyze the social prism listed by the existence of several political parties in Brazil and the low representativeness, not being the Congress an resonance box of the desires of the society, as well as whether the EC 97 is able to solve these Social and political problems crossed by Brazil. The mechanisms used in the amendment to achieve the results were the institution of the performance clause that prevents parties with little representation continue the activity and end of coalitions in proportional elections as a way of transition So that the current politicians and parties had as "great" join with smaller parties. Therefore, it is a mixture of good proposals for the end of the rent captions and greater security in which the citizen will vote directly on the candidate, without taking risks of by means of the coalition electing diverse candidate.

Keywords: Political Reform; Constitutional Amendment 97/2017; Political Pfrties.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	06
1. PLURALISMO POLÍTICO COMO PRINCÍPIO DA DIVERSIDADE DE IDEIAS INSTALADO NA REDEMOCRATIZAÇÃO	07
1.1 Direitos Políticos na Constituição de 1988 e o Fim das Distinções	08
1.2 Da Privação dos Direitos Políticos	10
1.3 Partidos Políticos como Elemento Principal do Pluralismo Político	12
1.3.1 Filiação Partidária	13
1.3.2 Fundo Partidário	13
2. REPERCUSSÕES ENQUANTO PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO .	14
3. SISTEMAS ELEITORAIS E MODIFICAÇÕES ADVINDAS DA EC 97/2017.....	16
3.1 Fim do Sistema Proporcional	17
3.1.1 Inconstitucionalidade da Cláusula de Barreira Julgada pelo STF em 2006	20
3.2 Alterações na Fidelidade Partidária	21
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	23
REFERÊNCIAS	24

INTRODUÇÃO

Em todos os momentos da história o homem sempre buscou o poder, é de sua natureza se impor diante da sociedade. Com o passar dos anos, atravessando momentos históricos de relevante importância, as pessoas foram se moldando como verdadeiros cidadãos, conquistando o direito de votar, de ser votado, de emitir sua opinião e participar na gestão do Poder. Porém, na formação da cidadania, a aquisição de tais direitos não implicava uma distribuição equitativa, isto é, apenas algumas classes eram permitidas de participar da construção política. No nascimento da “República dos Estados Unidos do Brasil”, por exemplo, com seu 1º Presidente provisório - Marechal Deodoro da Fonseca, que passou a governar por meio de Decreto-lei, após outorgada uma nova Constituição (definitiva), existia a exclusão de grupos menores da participação popular, como por exemplo os mendigos, soldados, sargentos e mulheres.

Com a Constituição Federal de 1988, o Pluralismo Político ganhou vez e essa inclusão e participação no Poder Político se torna uma necessidade primordial, respeitando as diferenças, acompanhado da evolução dos Direitos Políticos, venerando tudo o que prega o Estado Democrático de Direito. O Pluralismo Político tem um papel fundamental na sociedade. É o meio pelo qual concentram-se grandes grupos ou centros de poder, objetivando harmonizar os conflitos, eliminando a unicidade de decisões, administrativas ou políticas. Esse é um fator que advém da democracia e constitui uma mistura de ideias e uma forma pela qual as pessoas são representadas. Suas principais características são a liberdade de associação, participação nas deliberações do poder e consensos sociais. É um Direito pertencente ao rol da Dignidade da Pessoa Humana, pois tem um aspecto de inclusão das chamadas minorias.

A EC 97/2017 é uma Emenda à Constituição que visa a exceção no rol da fidelidade partidária dos políticos eleitos por partidos que não atingiram o desempenho necessário, extinguindo as coligações nas eleições proporcionais e estabelecendo uma cláusula de barreira na atividade parlamentar dos partidos. Trata-se de uma iniciativa dos senadores Ricardo Ferraço (PSDB-ES), Aécio Neves (PSDB-MG), cujo relator foi Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), que concordou de

imediatamente com os autores da respectiva EC, apresentando um relatório inteiramente favorável.

A EC foi apresentada na CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no Senado Federal, e tinha como uma das suas prioridades a fidelidade partidária, ou seja, estipulava que os políticos que saíssem vencedores nas eleições de 2018 correriam o risco de perder o mandato caso se desfiliassem dos partidos pelos quais disputaram o pleito. Aplicavam-se também aos vices e suplentes escolhidos no mesmo sufrágio, pois não teriam o direito de substituir os titulares caso abandonem suas legendas. Em texto substitutivo, algumas regras foram modificadas da versão primária. Além disso, a EC foi criada porque existe um intuito de acabar com as coligações partidárias em eleições legislativas.

A proposta foi originada para limitar o número de partidos com funcionamento no parlamento, com acesso ao fundo partidário, tempo de rádio e televisão.

A criação da Emenda tem dentre várias metas, a maior delas: diminuir a quantidade de partidos políticos. Estaria a EC 97 quebrando o princípio constitucional do pluripartidarismo?

1. PLURALISMO POLÍTICO COMO PRINCÍPIO DA DIVERSIDADE DE IDEIAS INSTALADO NA REDEMOCRATIZAÇÃO

Na história do Brasil foi frequente a troca de Constituições, e exclusões polêmicas de Direitos Fundamentais. A cidadania política era privilégio das classes que dominavam a sociedade. Era costumeiro antes da Constituição de 1988 certos grupos sociais serem limitados de participar das decisões do Estado, como por exemplo as mulheres, mendigos, sargentos e analfabetos, algo que hoje feriria por completo a “Soberania Popular” e o Estado Democrático de Direito. A sociedade é formada por indivíduos que pensam e almejam coisas diferentes, uma sociedade plural e multicultural consistindo uma complexidade da qual há a necessidade de uma organização e regime disciplinar. Diante disso, o Pluralismo Político tem como maior propósito assegurar uma harmonia diante de tais conflitos por meio de grupos que englobam todos os indivíduos e os separando em fulcros de acordo com os seus valores e ideais, auxiliando também na Administração Pública, principalmente a Direta (administração política) ao passo em que previne o totalitarismo (decisões tomadas de forma unilateral e sem consulta ao povo), e atende anseios de grupos

menores, remetendo à uma ideia de pluralidade. É portanto um direito pertencente ao rol da Dignidade Humana, possuindo proteção a cerca da diversidade, liberdade, participação nas deliberações do poder e exaurindo a discriminação política. Buscando uma melhor definição de Pluralismo Político, cita-se a Constituição Federal, que se refere ao exercício da democracia e busca de uma maior igualdade política, como afirma o art. 1º, V da Constituição Federal de 1988:

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.¹

É de costume a maioria dos grupos manifestarem suas cobranças por direitos assegurados na “Carta Mãe”, mas esquecem das obrigações como contrapartidas de tais direitos. São por muitas vezes incoerentes. Buscam a execução do Pluralismo Político, com todas as suas diversidades morais, ideológicas e verdades, mas não respeitam opiniões controversas ferindo direito de Pluralidade de outrem. São ações não consideradas civilistas, precisando de um consenso e interferência Estatal. Portanto, o Pluralismo Político como princípio que assegura a liberdade é válido, mas necessita no final de um rumo do Estado, não sendo então uma liberdade tida como absoluta.

Não há que se confundir com o Pluripartidarismo, já que na realidade este é um elemento vinculado ao Princípio do Pluralismo Político de forma que o primeiro situa algo mais específico que é a pluralidade de partidos políticos (agregações políticas que defendem os mesmos objetivos). Defendendo os mesmos objetivos, transmitem as ideologias de toda uma nação.

1.1 Direitos Políticos na Constituição de 1988 e o Fim das Distinções

Finalmente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o país seguiu abrangendo novos direitos e dando segmento à proteção do exercício da

¹BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 06/04/2018.

democracia, com a redefinição do conjunto de normas político-eleitorais denominadas de Direitos Políticos. Nas palavras de Rafael Barreto:

Direitos políticos são direitos que envolvem a participação das pessoas no processo político, direitos que dizem respeito às formas pela qual o povo, que é o titular do poder, participação da vida política do Estado, quer de maneira direta, quer de maneira representativa.²

Mencionado conjunto tem como principais fontes normativas a Constituição Federal, o Código Eleitoral, a Lei Complementar 64/90, as leis 9.096/96 e 9.504/97 e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

Porém, há de se diferenciar sufrágio de voto: o primeiro refere-se ao direito de participação, enquanto o segundo o ato manifestativo de vontade somente executado nas eleições. Então é de se concluir que o voto concretiza o sufrágio ativo. O voto deverá ser sigiloso e os meios pelos quais o sigilo será garantido está enfatizado no artigo 103 do Código Eleitoral Brasileiro, que dispõe:

Art. 103. O sigilo do voto é assegurado mediante as seguintes providências: I - uso de cédulas oficiais em todas as eleições, de acordo com modelo aprovado pelo Tribunal Superior; II - isolamento do eleitor em cabine indevassável para o só efeito de assinalar na cédula o candidato de sua escolha e, em seguida, fechá-la; III - verificação da autenticidade da cédula oficial à vista das rubricas; IV - emprego de urna que assegure a inviolabilidade do sufrágio e seja suficientemente ampla para que não se acumulem as cédulas na ordem que forem introduzidas.³

Além do dever de ser sigiloso, o voto é considerado cláusula pétrea, como nos ensina o artigo 60, §4º, II da Constituição: “A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: ... II - o voto direto, secreto, universal e periódico.”⁴

Ambos concernem ao rol dos Direitos Políticos, aos quais são assegurados a participação do povo nas ordenações do processo político. Para tal ato, tem-se como requisito capacidades ativa e passiva, que traduz-se na capacidade de votar e de ser votado, adquirindo-as por meio do alistamento eleitoral no Requerimento de Alistamento Eleitoral - RAE, após apresentado os documentos exigidos por lei.

² BARRETO Rafael. **Saberes do Direito Eleitoral**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p.29

³ BRASIL. **Lei nº 4. 737 de 15 de julho de 1965**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm> Acesso em:06/04/2018.

⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em:06/04/2018.

Na particularidade da capacidade passiva, o alistamento irá exigir nacionalidade brasileira; domicílio eleitoral na circunscrição; filiação partidária e idade mínima para cargos que pretende disputar. Para a admissibilidade do requerimento de alistamento são necessários alguns elementos, tais como: nacionalidade brasileira; como transcreve o artigo 44 do Código Eleitoral Brasileiro:

O requerimento, acompanhado de 3 (três) retratos, será instruído com um dos seguintes documentos, que não poderão ser suprimidos mediante justificação: I - carteira de identidade expedida pelo órgão competente do Distrito Federal ou dos Estados; II - certificado de quitação do serviço militar; III - certidão de idade extraída do Registro Civil; IV - instrumento público do qual se infira, por direito, ter o requerente idade superior a dezoito anos e do qual conste, também, os demais elementos necessários à sua qualificação; V - documento do qual se infira a nacionalidade brasileira, originária ou adquirida, do requerente.⁵

Assim como conquistado o Direito do Voto, o cidadão não aceitando o indeferimento do pedido de Alistamento, poderá impugná-lo por meio de recurso dentro do prazo de 5 dias interposto no Tribunal Regional Eleitoral. Em contrapartida, seu cancelamento poderá dar-se através de alguns acontecimentos, esses claramente taxados no artigo 71 do Código Eleitoral Brasileiro, que escreve:

São causas de cancelamento: I - das infrações dos artigos. 5^o ao 42; II - suspensão ou perda dos direitos políticos; III - pluralidade de inscrição; falecimento do eleitor; IV - deixar de votar em 3 eleições consecutivas.⁶

1.2 Da Privação dos Direitos Políticos

Como em todos os ordenamentos, o descumprimento das normas resultam em algumas penalidades. No assunto em questão, existem as que são aplicadas aos cidadãos no tocante dos seus Direitos Políticos e estas são chamadas de Perda e Suspensão, sendo portanto apreciado como Direito Político negativo, pois impede a participação do alistado nos rumos políticos da nação.

É de se diferenciar as sanções de perda e privação. A primeira, adentrando em questões temporais, refere-se à perda definitiva dos Direitos Políticos, de forma radical, sem prazo definido ou esperança de requalificação, enquanto a segunda remete apenas a um tempo suspensivo que poderá ser reabilitado o alistamento do

⁵ BRASIL. **Lei nº 4. 737 de 15 de julho de 1965**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm> Acesso em: 06/04/2018

⁶BRASIL. **Lei nº 4. 737 de 15 de julho de 1965**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm> Acesso em: 06/04/2018

penalizado. Reserva-se a ideia de cassação destes direitos, que seria realizada de forma totalitária pelo Estado. No entanto, afastada pela Constituição Federal, para que possa ser prevenido qualquer ato unilateral do Estado, impedindo com ausência de justificativa a soberania popular. O artigo 15 da Constituição dispõe:

É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa; V - improbidade administrativa.⁷

Perderá a nacionalidade e conseqüentemente os direitos políticos -brasileiro naturalizado nos casos em que a naturalização for cancelada advinda de atividade considerada nociva ao interesse nacional ou ao adquirir outra nacionalidade de forma voluntária. A segunda menção que trata a incapacidade civil absoluta é uma suspensão prevista no artigo 3º do Código Civil Brasileiro, que elenca com clareza os considerados incapazes absolutos:

São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil: I - os menores de dezesseis anos; II - os que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática desses atos; III - os que, mesmo por causa transitória, não puderem exprimir sua vontade.⁸

Outro ponto interessante que para a discussão é o ato de Improbidade Administrativa que poderá acarretar também na perda dos direitos políticos. São atos não considerados morais, praticados por agentes públicos, como afirma o autor Alexandre Mazza: “Os agentes públicos podem praticar, no exercício das funções estatais, condutas violadoras do Direito, capazes de sujeitá-los à aplicação das mais diversas formas de punição.”⁹

A efetiva perda da função pública que o agente ocupa e a suspensão dos Direitos Políticos só serão concretizadas após trânsito em julgado da sentença condenatória, como taxa o artigo 20 da Lei nº 8.429 de 1992 que rege a Improbidade Administrativa.

Com as principais exposições sobre os Direitos Políticos brasileiro, destaca-se o direito de impugnação que o cidadão é detentor ao ter seu alistamento

⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06/04/2018

⁸ BRASIL. **Lei nº 10. 406 de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm> Acesso em: 06/04/2018.

⁹ MAZZA Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2ª edição, 2012, p. 3.224

indeferido. Em momentos anteriores da história era totalmente vetada a ideia, assim como a instalação do Direito Político negativo (perda e suspensão dos Direitos Políticos) como pena para atos de infração. Ambos são existentes no ordenamento graças a instauração do Pluralismo Político, como consequência e obrigações a serem cumpridas com o direito adquirido; da prevenção do totalitarismo Estatal no que se refere ao indeferimento com direito de impugná-lo dentro do prazo judicial. São direitos e obrigações da cidadania brasileira.

1.3 Partidos Políticos como Elemento Principal do Pluralismo Político

Uma das formas mais seguras da execução do Princípio do Pluralismo Político e da atividade democrática ser realizada com êxito é o desempenho democrático que os partidos políticos realizam. Isto porque através dos partidos as pessoas podem de forma indireta mostrar a linha dos seus pensamentos. Nada mais são que associações civis pertencentes aos Direitos da Pessoa Humana e adotam determinada ideologia e destinam um grupo de proteção e luta por direitos, onde cada indivíduo se associa de acordo com as bandeiras que mais se identificam. No Brasil, as principais ideologias são a de direita, esquerda e centro.

Em sua obra, Pedro Lenza destaca bem as regras constitucionais de organização partidária que remetem à livre criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos; podem por conta própria definir sua estrutura interna, o seu funcionamento, os estatutos partidários, as normas de fidelidade e disciplina partidárias, aplicar sanções em casos de infidelidade partidária. Sua personalidade jurídica é de regime de Direito Privado, mas só adquirida apenas após a devida inscrição no Cartório Civil de Pessoas Jurídicas no Distrito Federal e registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral e após este trâmite é que obterão direito ao fundo partidário. Entretanto, salientando que nenhuma liberdade é ilimitada, os partidos políticos não poderão ultrapassar os limites da soberania nacional. Deverão ser levados em conta alguns preceitos como a vedação do recebimento de recursos financeiros de entidade de governo ou entidade estrangeira; deverá prestar contas à Justiça Eleitoral; e o seu funcionamento parlamentar será sempre em conformidade com o que prega a lei.

1.3.1 Filiação Partidária

Amparando-se na Lei nº 9.096/1995, somente com o ato manifestativo de vontade da filiação partidária é que o cidadão passa a ser associado ao grupo que se identifica ideologicamente. Para tal, principal componente é o pleno gozo dos Direitos Políticos.

No que tange à liberdade de se associar assegurada pela Constituição Federal de 1988, o cidadão tem pleno direito de associar-se e desligar-se das associações e da mesma forma acontece com os partidos. Este desligamento pode ocorrer por duas vias: provocada pelo filiado ou por causas de desligamento imediato. No primeiro caso, por motivos de ordem pessoal, o associado irá redigir carta com pedido de desfiliação para o Presidente Municipal do partido que pertence, acompanhados dos seus dados pessoais para que não passe mais a constar na lista de filiados, servindo para prevenção da dupla filiação, e se superveniente passar a ser membro de outro grupo ideológico. Após assinatura da carta de desfiliação, será levada uma cópia junto do documento de comunicado ao juiz sobre a desfiliação, protocolado na vara eleitoral da cidade e aí estará o eleitor de fato livre. A segunda via, ocorrida de maneira imediata ocorrerá por morte do eleitor, perda dos Direitos Políticos, expulsão, filiação a outro partido após efetivada a comunicação tratada no parágrafo anterior.

1.3.2 Fundo Partidário

O conhecido fundo partidário é o fundo financeiro dos partidos políticos, como descreve o artigo 38 da Lei 9.096 de 1995. Este é composto por muitas pecuniárias; recursos financeiros advindos de leis; doações realizadas na conta do fundo partidário realizadas por pessoas físicas podendo ser destinadas aos Diretórios municipais, estaduais ou nacionais, com dever de prestação de contas aos órgãos juntamente com o balanço contábil. Todas estas movimentações financeiras terão como fiscalizador a Justiça Eleitoral na circunscrição de sua competência

Os recursos financeiros de cada partido serão destinados para manutenção dos diretórios, alistamentos eleitorais, campanhas políticas-partidárias, fundação para doutrinação política, diárias referentes à alimentação, transporte e hospedagem de seus membros.

Visto todo papel social que os Partidos desenvolvem e sua autonomia para estruturação interna, a quantidade existente no Brasil vem se tornando ponto para polêmicas discussões. O Pluripartidarismo está se moldando como algo insustentável e de alto custo aos cofres públicos. Aproximadamente, diante dos dados do Tribunal Superior Eleitoral, quase 40 partidos são registrados e quase 60 esperam seus respectivos registros. Muitos com ideologias iguais e siglas diferentes. Qual a verdadeira representatividade político-partidária existente se a maioria são criados com objetivos de usufruir os privilégios do funcionamento parlamentar?

Além de todo interesse no fundo partidário, propagandas gratuitas de rádio e televisão, acordos políticos, o expressivo número de partidos servem também para políticos ameaçados possam realizar trocas e não correr risco de perder mandato; constituir alianças políticas com único intuito de vencer as eleições, inclinando-se para uma incoerência ideológica. Ao analisar por exemplo a bancada no site da Câmara dos Deputados, as três maiores representatividades são dos blocos PP, PODE, AVANTE; PT E MDB. Os já mencionados AVANTE e PT, são de ideologias semelhantes, lutam pela valorização dos direitos dos trabalhadores. Por que não uma possível junção já que possuem ideologias semelhantes? A resposta pode ser dada pelo alto valor de fundo partidário que os mesmos recebem. Dados disponibilizados pelo TSE, no ano de 2018, no mês de maio o PT liderou a lista de maior receptor do fundo correspondendo ao montante de R\$ 8. 426. 722. A maior bancada representativa e que possuem mesma ideologia, geram um custo governamental de recepção de fundo partidário nos seguintes valores: PP R\$ 4. 172. 965,91; PODE R\$ 551. 799, 60; AVANTE R\$ 582. 010,21. Se não houvesse a fragmentação, a ideologia trabalhista seria representada da mesma forma em único partido, gerando economicidade aos cofres públicos.

2. REPERCUSSÕES ENQUANTO PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Aécio Neves, foi tido como principal mobilizador do Projeto e ainda com credibilidade em alta, foi por muitas vezes ovacionado, ansiava em instalar um dos maiores desejos populares que era o início de uma Reforma Política. As maiores justificativas da PEC em seu texto citava uma necessidade de revisar as regras eleitorais já existentes, o efeito positivo que traria a Cláusula de Barreira para limitar

o funcionamento parlamentar, assim como retirar da gaveta o assunto travado no Legislativo Nacional.

Em seu texto encaminhado à CCJ, uma das maiores repercussões era o texto que versava sobre a Fidelidade Partidária. Costumeiramente políticos eleitos, após tomar posse no mandato trocam o partido em que foi eleito e confiado pelo povo, geralmente por motivações de cunho pessoal e acordos concretizados, podendo em certos casos chegar a perder o mandato pela infidelidade partidária. Em seu texto inicial a PEC trazia uma maior segurança, o artigo 2º da PEC estava redigido desta forma:

Prefeitos e Vereadores eleitos no pleito de 2016, bem como Deputados Estaduais, Deputados Federais, Senadores, Governadores e Presidente da República eleitos a partir de 2018 que se desfiliarem dos partidos que os elegeram perderão mandato, excetuados os eleitos por partidos que não adquirirem o direito ao funcionamento parlamentar, nos termos do artigo § 3º, bem como nos casos de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e de grave discriminação política pessoal.¹⁰

Foram atribuídas regras mais severas de Fidelidade em que levaria à perda do mandato. Os vices e suplentes não teriam direito a preencher a vaga se o candidato abandonasse a legenda. De acordo com o Artigo 2º § 6º:

Os eleitos na condição de Vice- Prefeito, Vice- Governador e Vice- Presidente que se desfiliarem dos partidos pelos quais concorreram, considerada a regra do § 5º, não poderão suceder os titulares da chapa assumindo a titularidade definitiva do cargo, e perdem a condição de suplentes de Vereador, de Deputado Estadual, de Deputado Federal e de Senador aqueles que se desfiliarem dos partidos pelos quais concorreram, considerada a regra do § 5º.¹¹

Contudo, a permanência do texto inicial referente à fidelidade partidária traria um futuro em que os partidos que o povo escolhesse de forma conjunta ao seu representante, teria um mandato mais seguro, digno e até mesmo iriam prevenir trocas de favores entre os poderes Executivo e Legislativo.

¹⁰ BRASIL. **Senado Federal**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126473>> Acesso em: 03/05/2018.

¹¹ BRASIL. **Senado Federal**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126473>> Acesso em: 03/05/2018.

3. SISTEMAS ELEITORAIS E MODIFICAÇÕES ADVINDAS DA EC 97/2017

As eleições caracterizam o momento em que a população define os seus representantes. Entretanto, esta escolha acontece de formas variadas nos cargos de Chefe de Executivo e vagas no Poder Legislativo. Processa-se deste modo porque as regras regulamentadoras das eleições são construídas pelos Sistemas Eleitorais, como concorda Marcos Ramayana: “É um conjunto de técnicas legais que objetiva organizar a representação popular, com base nas circunscrições eleitorais (divisões territoriais entre Estados, Municípios, Distritos, Bairros etc.)”¹². Os sistemas não ditam apenas como deverá procedê-la, mas é um instrumento em que a justiça rege a Política.

Atualmente no Brasil, há dois tipos de Sistema eleitoral: Sistema Majoritário e o Sistema Proporcional. No primeiro, será levado em conta os números dos votos válidos obtidos pelos candidatos, sendo utilizado em eleições para cargos do Executivo, como Prefeitos, Governadores e Presidentes, bem como para os Senadores no Legislativo. É subdividido em simples, contentando-se com qualquer maioria de votos, geralmente utilizado em cidades com número inferior a 200 mil eleitores; Absoluto: maioria absoluta dos votos. Adotado para eleições com cidades que possuam mais de 200 mil eleitores. É tido como regra 50% + 1 dos votos válidos. Ocorrendo o contrário, nas cidades de número superior a 200 mil eleitores existirá a necessidade do segundo turno, sendo portanto empregada a subdivisão absoluta. De tal forma, a eleição fica dividida em dois turnos. Essa regra de dois turnos está prevista na Constituição Federal e pode ser também denominada de “Maioria Absoluta.”

Sob outra perspectiva o sistema proporcional é empregado para eleições da maioria dos cargos legislativos (Vereadores, Deputados Estaduais e Deputados Federais). Neste será levado em consideração o quociente eleitoral e o quociente partidário para que sejam definidas as cadeiras. De acordo com o Código Eleitoral Brasileiro em seu Artigo 106, o Quociente Eleitoral é definido como:

Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição

¹² RAMAYANA Marcos. Direito Eleitoral. Niterói. Ímpetus, 2012, p. 143

eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.¹³

Esclarecendo agora o Quociente Partidário, sendo o número de mandatos obtidos por cada partido, conseguinte da divisão entre número de votos alcançados pelo partido e Quociente Eleitoral destacado no aludido Código em seu Artigo 107: “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”¹⁴. Então, caso o partido não consiga a meta do Quociente Eleitoral, não irá eleger nenhum candidato, mesmo que seus candidatos consigam mais votos que candidatos de outros partidos. Considerando que toda regra tem sua exceção, há de se observar a lacuna de que em situações que nenhum partido atingir o quociente, por imediato será adotado o Sistema Majoritário. Assim taxa o Artigo 111 do Código Eleitoral: “Se nenhum Partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados.”

3.1 Fim do Sistema Proporcional

A EC 97/2017 devidamente aprovada no Congresso Nacional, dispõe principalmente sobre alteração no texto Constitucional em seu Artigo 17, colocando fim no Sistema Proporcional nas Eleições a partir de 2020. Artigo 1º, § 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.

Artigo 2º: Art. 2º A vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais, prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, aplicar-se-á a partir das eleições de 2020.

¹³ BRASIL. **Lei nº 737 de 15 de julho de 1965**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm> Acesso em: 06/04/2018

¹⁴BRASIL. **Lei nº 737 de 15 de julho de 1965**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm> Acesso em: 06/04/2018

Instaurando-se uma Cláusula de Barreira que servirá de baliza para o funcionamento parlamentar, ou seja, regras para o acesso dos partidos aos recursos do fundo partidário, acesso gratuito à rádio e televisão, funcionamento da estrutura da casa legislativa e suas exigências estão taxadas no artigo 1º, § 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:

- 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
- II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

O funcionamento parlamentar dará direito ao uso de parcela de tempo gratuito de rádio e televisão; maior participação na distribuição do fundo partidário e uma estrutura própria de acordo com o Artigo 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.¹⁵

¹⁵BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2014.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm> Acesso em:03/05/2018.

Com o desempenho eleitoral, será criada uma distinção entre os partidos no que condiz sobre o seu funcionamento parlamentar. Estabelecer a extinção do sistema proporcional é extinguir as coligações.

O fim das coligações como um início de uma reforma política, mesmo que ainda longe da qual a sociedade espera, propõe uma disputa eleitoral mais justa e equitativa entre os candidatos, pois a ideia dos “partidos de aluguel” é mitigada. Ocorreu na maioria das eleições no Brasil com fatos de que candidatos com mais votos ficarem de fora e outros com menos votos lograram uma cadeira do pleito disputado. Isso ocorre em decorrência das coligações valendo-se do sistema proporcional, porque há uma soma de vários partidos pequenos aos vários partidos grandes para que possam juntos atingir o quociente eleitoral e acabar surgindo vaga para outros candidatos da chapa. De forma mais esclarecedora, temos uma cidade “X” com um número de 39.000 votos válidos apurados e 13 vagas destinadas aos Cargos de Vereador do Município, o Quociente desse Município será de 3.000 votos para assegurar uma vaga. Portanto, quem atingir o Quociente garantirá a vaga independente da quantidade de votos do partido e da coligação. E por conseguinte, quanto aos que não atingirem o mencionado quociente eleitoral, ficam adstritos à contagem compartilhada dos votos de acordo com os critérios estabelecidos, a depender da coligação e da quantidade de partidos coligados, ou até mesmo no caso onde o partido não se coligou, reservando o seu direito de assumir vaga eletiva com a soma dos seus votos e dos demais concorrentes.

Sem dúvida, trata-se de uma disputa injusta e que por diversas vezes o eleitor acaba votando na coligação e não no representante propriamente dito. É de se afirmar que o sistema proporcional é um meio pelo qual o voto é destinado à determinados partidos e não aos candidatos do jogo. Assim pensa Luís Felipe Miguel e Pedro Paulo Ferreira Bispo de Assis: “O eleitor escolhe o partido, encarnação dos valores, opiniões e propostas que gostaria de ver presentes no Poder Legislativo, mas ajuda com seu voto, a eleger alguém de um partido diverso.”¹⁶

O término das coligações proporcionais ora em questão trará mais segurança ao exercício da democracia e economicidade aos cofres públicos, tendo em vista a quantidade de partidos políticos existentes no Brasil, muitos até com ideias e

¹⁶ MiGUEL Luis Felipe; ASSIS Pedro Paulo Ferreira Bispo. Coligações Eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir de 2014. P.4

propostas iguais. Então, diminuir o número de partidos não significa diminuir a representatividade. Atualmente o Tribunal Superior Eleitoral tem 35 partidos políticos registrados. É um número estarrecedor. Imaginem agora determinada matéria em discussão no Congresso Nacional, cada partido com direito de fala correspondente a 1 min. Em decorrência do tempo gasto e importância da matéria, no fim qual será o aproveitamento do debate? Infelizmente o Brasil caminha para uma Representação não mais ideológica, mas uma compatibilização de acordos pessoais e políticos.

3.1.1 Inconstitucionalidade da Cláusula de Barreira Julgada pelo STF em 2006

Em 2006 foi travada uma discussão sobre a matéria entre o Legislativo e o STF na criação da cláusula de barreira, declarada inconstitucional de modo unânime pelo plenário do referido Tribunal. Possuía o foco de restringir o direito ao funcionamento parlamentar, o acesso gratuito a parcela de tempo em rádio e televisão e ao fundo partidário.

Os partidos PCdoB e PSC, que ajuizaram Ações Diretas de Inconstitucionalidade, alegaram que a cláusula confrontaria o direito de liberdade e autonomia partidária e o pluripartidarismo, todos resguardados no artigo 17 da Constituição Federal, gerando uma desigualdade. Seguindo o pedido, o relator Ministro Marco Aurélio votou pela procedência das ADIs, com a seguinte justificativa:

Em síntese, a prevalecer, sob o ângulo da constitucionalidade, o disposto no artigo 13 da Lei 9.096/95, somente esses partidos terão funcionamento parlamentar, participarão do rateio de cem por cento do saldo do fundo partidário, gozarão, em cada semestre e em cadeias nacional e estadual, de espaço de vinte minutos para a propaganda eleitoral e desfrutarão de inserções, por semestre e também em redes nacional e estadual, de trinta segundos ou um minuto, totalizando oitenta minutos no ano”, afirmou o ministro Marco Aurélio. Os demais ficarão à míngua, vale dizer, não contarão com o funcionamento parlamentar, dividirão, com todos os demais partidos registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral, a percentagem de um por cento do fundo partidário e, no tocante à propaganda partidária, terão, por semestre, apenas dois minutos restritos à cadeia nacional., Está-se a ver que o disposto no artigo 13 da Lei 9.096/95 veio a mitigar o que garantido aos partidos políticos pela Constituição Federal, asfixiando-os sobremaneira, a ponto de alijá-los do campo político, com isso ferindo de morte, sob o ângulo político-ideológico,

certos segmentos, certa parcela de brasileiros. E tudo ocorreu a partir da óptica da sempre ilustre maioria.¹⁷

Seguindo o seu voto, os demais ministros optaram pela improcedência da cláusula de barreira.

3.2 Alterações na Fidelidade Partidária

No ano 2007 o tema foi posto em discussão com a consulta ao Tribunal Superior Eleitoral, realizada pelo antigo PFL (hoje Democratas - DEM), em matéria de fidelidade partidária. Por 6 x 1 foi decidido que os mandatos eletivos não pertencem ao candidato eleito, mas sim aos partidos políticos e suas respectivas coligações. Nesse segmento foi proferida a decisão da Presidência: os votos a favor da decisão seguiram o pensamento do relator Ministro César Asfor Rocha: “Os partidos políticos e coligações conservam o direito à vaga obtida pelo sistema proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda.”¹⁸

Verifica-se agora a fundamentação da decisão:

Considerando o teor do art. 108 da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral), que estabelece que a eleição dos candidatos a cargos proporcionais é resultado do quociente eleitoral apurado entre os diversos partidos e coligações envolvidos no certame democrático, Considerando que é condição constitucional de elegibilidade a filiação partidária, posta para indicar ao eleitor o vínculo político e ideológico do candidato, Considerando ainda que, também o cálculo das médias, é decorrente do resultado dos votos válidos atribuídos aos partidos e coligações. INDAGA-SE: Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?¹⁹

¹⁷ BRASIL. **Notícias STF**. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=68591>> Acesso em: 03/05/2018

¹⁸ BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2007_3708>.pdf P 13. Acesso em: 03/05/2018

¹⁹ BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2007_3708>.pdf P 13. Acesso em: 03/05/2018

Com a Emenda à Constituição, foi adicionada uma exceção: não perderão os mandatos os candidatos dos partidos que não atingirem o funcionamento parlamentar, diante do Artigo 1º da EC que altera o Artigo 17 da Constituição em seu § 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.²⁰

²⁰BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2014**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm> Acesso em:03/05/2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que evoluiu de forma considerável o grupo dos Direitos Políticos, eliminando a limitação da participação popular nas decisões tomadas pelo Estado, geralmente caracterizada por camadas que não faziam parte da classe dominante.

Significa dizer que, com a chegada da Constituição Federal de 1988, os Direitos Políticos foram tratados de forma mais cuidadosa, abraçando desde o pluralismo político até a EC 97/2017, problemática do presente trabalho, que diante do exposto, tenta se extinguir os chamados “partidos de aluguel”, não ferindo o Princípio do Pluralismo Político, pois, ao analisar dados recentes do TSE, existem muitos partidos com ideologias iguais, que ocasionam num alto custo governamental, servindo até em determinados momentos para ludibriar o voto no sistema proporcional, ajudando por muitas vezes a eleger candidato diverso daquele que o cidadão está decidido a votar. Ressalte-se que a soberania popular garantida pela Constituição permanece e partindo do pensamento que os candidatos eleitos serão as vozes que terão como encargo se expressar por toda população, nessas representações, que possam os eleitores então votar definitivamente nesses, exaurido o risco de consagrar por meio da coligação mandatos eletivos para partidos ou concorrentes que de fato o eleitor não compactue com a ideologia. Isso sim é ferir de forma indireta a liberdade de escolha e a democracia. A EC 97/2017 é uma esperança de um processo contínuo de reformas políticas que completem a real democracia e atendendo de forma equilibrada os direitos das minorias e tendo um efetivo exercício do Poder Público, não será prejudicial ao sistema representativo, devendo lembrar que a EC não visa de forma literal extinguir os partidos, mas controlar seu funcionamento parlamentar na medida de sua representação no Legislativo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm.htm. Acesso em 06/04/2018.

_____, Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2007_3708>.pdf P 13. Acesso em: 03/05/2018.

_____, Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2007_3708>.pdf. Acesso em: 01/05/2018.

_____, Constituição da República Federativa de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaohttp://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 06/04/2018.

_____, Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm>. Acesso em: 03/05/2018.

_____, Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=68591>. Acesso em: 01/05/2018.

_____, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em 06/04/2018.

_____, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em 06/04/2018.

_____. Senado federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126473>>. Acesso em: 03/05/2018.

_____, Lei n. 3353 - de 13 de maio de 1888. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=545155&id=14225891&idBinario=15723556&mime=application/rtf>. Acesso em: 01/05/2018.

BARRETO, Rafael. **Saberes do direito eleitoral**. São Paulo: editora Saraiva, 2012.

GABRIELA, da Silva Tarouco; RAFAEL, Machado Madeira. **Ideologia e partidos políticos no Brasil**. Porto Alegre: Revista de Ciências Sociais, 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/742/74223598001/index.html>. Acesso em: 18/06/2018.

JUNIOR, Nilo Ferreira Pinto. **O princípio do pluralismo político e constituição federal**. Rio Grande do Norte: Revista Eleitoral TRE RN, vol 25, 2011.

LENZA, Pedro Lenza. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Editora Saraiva, 18ª edição, 2014.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2ª edição, 2012.

MIGUEL, Luis Felipe; ASSIS Pedro Paulo Ferreira Bispo. **Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir de 2014**.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 13ª edição, 2012.

SILVANA, Mattoso Gonçalves de Oliveira; RENATA, Santa Cruz Coelho. **Pluralismo Político e cidadania democrática sob a perspectiva de Chantal Mouffe**. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=f10a347a96638e91>. Acesso em: 18/06/2018.

SHUWARCZ, Lilia Maritz; STARLING, Heloisa Murguel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2015.