

# **VIII CONGRESSO DA FEPODI**

**DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO**

A532

Anais do VIII Congresso Nacional da FEPODI [Recurso eletrônico on-line] organização VIII Congresso Nacional da FEPODI – São Paulo;

Coordenadores: Sinara Lacerda Andrade Caloche, Abner da Silva Jaques e Welington Oliveira de Souza dos Anjos Costa – São Paulo, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-262-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)

Tema: Universalização do conhecimento e democratização da pesquisa

1. Pós-graduação. 2. Pesquisa. 3. Universidade. 4. Universalização do Conhecimento. 5. Democratização do Conhecimento. I. VIII Congresso Nacional da FEPODI (1:2021 : São Paulo, SP).

CDU: 34



## **VIII CONGRESSO DA FEPODI**

### **DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO**

---

#### **Apresentação**

A Federação Nacional de Pós-Graduandos em Direito (FEPODI) realizou, nos dias 18 e 19 de março de 2021, o VIII Congresso Nacional da FEPODI, de maneira virtual, em que os eixos temáticos da edição foram a “universalização do conhecimento” e a “democratização da pesquisa”, justamente para corroborar o compromisso institucional em promover a integração ensino-pesquisa-extensão entre os corpos discente e docente da Graduação e Pós-Graduação.

Para a realização do evento, contamos com o essencial apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), da Associação Nacional dos Pós-Graduandos (ANPG), da Universidade de Marília (UNIMAR), do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Mais uma vez a abrangência de nosso trabalho alcançou as cinco regiões brasileiras, recebendo participantes vinculados a Instituições de Ensino Superior de 22 estados, dentre eles graduandos, graduados, especializandos, especialistas, mestrandos, mestres, doutorandos e doutores, todos empenhados na missão de contribuir com o rumo da pesquisa no direito. O interesse de nossos alunos mostra à comunidade acadêmica que a pesquisa é capaz de criar espaços comuns para o diálogo, para a reflexão e para o intercâmbio de experiências.

Fruto de um trabalho coletivo, na oitava edição do evento, após o processo de submissão dos trabalhos e suas respectivas duplas avaliações às cegas, foram aprovados 163 resumos expandidos para apresentação, distribuídos em 15 Grupos de Trabalhos, que buscaram contemplar as mais variadas áreas do direito.

Sempre acreditamos que o formato utilizado para a apresentação dos trabalhos (resumos expandidos) auxilia consideravelmente o desenvolvimento acadêmico, ao passo que permite ao pesquisador apresentar as ideias iniciais sobre um determinado tema e melhor desenvolvê-las a partir das contribuições que são concedidas, nos Grupos de Trabalho, por docentes ligados a renomadas Instituições de Ensino Superior do país, os quais indicam sempre bons caminhos para o aperfeiçoamento da pesquisa.

Os Anais que ora apresentamos já podem ser considerados essenciais no rol de publicações dos eventos científicos, pois além de registrar conhecimentos que passarão a nortear novos estudos em âmbito nacional e internacional, revelam avanços significativos em muitos dos temas centrais que são objeto de estudos na área jurídica e afins.

Assim, com esse grande propósito, apresentamos uma parcela do que representa a grandiosidade do evento científico, como se fosse um retrato de um momento histórico, com a capacidade de transmitir uma parcela de conhecimento, com objetivo de propiciar a consulta e auxiliar no desenvolvimento de novos trabalhos, tudo com vistas a ampliar o acesso ao conhecimento e a democratizar a pesquisa no Brasil.

Esperamos que todos possam aproveitar a leitura.

Sinara Lacerda Andrade Caloche

Presidente da FEPODI

Wellington Oliveira de Souza dos Anjos Costa

Vice-presidente da FEPODI

Abner da Silva Jaques

Tesoureiro da FEPODI

## **OS EFEITOS DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº. 97/2017 NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS**

## **LOS EFECTOS DE LA ENMIENDA A LA CONSTITUCIÓN NO. 97/2017 EN ELECCIONES MUNICIPALES**

**Caio Dalbert Cunha de Avellar <sup>1</sup>**

### **Resumo**

O presente artigo tem como temática central a análise das Eleições 2020 sem a possibilidade de realização de coligações partidárias para o sistema proporcional, sendo certo que, a partir do pleito realizado no citado ano, os partidos políticos não mais puderam se unir para fins de alcance do quociente eleitoral, estando “isolados” nas eleições para a vereança, tendo em vista a alteração introduzida pela Emenda à Constituição nº. 97/2017, buscando-se investigar os reflexos da medida, principalmente, em âmbito local.

**Palavras-chave:** Eleições, Partidos políticos, Coligações

### **Abstract/Resumen/Résumé**

Este artículo tiene como tema central el análisis de las Elecciones 2020 sin el posibilidad de realizar coaliciones de partidos para el sistema proporcional, siendo Es cierto que, a partir de las elecciones celebradas en el año mencionado, los partidos políticos ya no pudieron unirse para alcanzar el cociente electoral, quedando "aislados" en las elecciones del verano, en vista de la enmienda introducida por la Enmienda a la Constitución 97/2017, buscando investigar los reflejos de la medida, principalmente a nivel local.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Elecciones, Partidos políticos, Coaliciones

---

<sup>1</sup> Autor

## **1 INTRODUÇÃO**

O fim das coligações partidárias, realidade existente e já verificada no pleito de 2020, somente foi possível tendo com conversão da Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº. 282-A/2016, a qual, após todo o deslinde do processo legislativo, transformou-se na Emenda à Constituição – EC nº. 97/2017.

Esta trouxe profundas mudanças na Constituição Federal no que tange ao sistema eleitoral, como normas sobre fidelidade partidária, autonomia dos partidos políticos, propaganda eleitoral gratuita, dentre outras.

No caso em exame, serão analisadas as regras referentes à vedação da realização de coligações partidárias nas eleições proporcionais, sobre o que motivou essa movimentação do Congresso Nacional, sua viabilidade e, acima de tudo, os efeitos práticos verificados, em especial quanto ao pleito ocorrido em Corumbá/MS, sendo este o recorte do trabalho.

O resultado das eleições neste município trouxe algumas situações bem peculiares, como o caso de um candidato que obteve mais votos que muitos eleitos, porém não figurou nem na listagem de suplentes por ter sido considerado não eleito, tendo em vista que seu partido não atingiu o montante de votos necessários para ocupar uma cadeira na Câmara dos Vereadores.

Tal fenômeno pôde ser observado em outras cidades do país, ficando uma dúvida sobre a justiça dessa medida e quem foram os reais beneficiários com a alteração realizada na Constituição Federal.

Tal alteração foi benéfica e, em caso positivo, para quem? Este é um dos questionamentos que aqui será feito e, ao final, respondido, com base em dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 BREVE HISTÓRICO DA PEC 282-A/2016**

Foi deflagrada a Proposta de Emenda à Constituição nº. 282/2016, de autoria do Poder Legislativo, com origem no Senado Federal, sendo que tal proposição tinha por objetivo promover alterações no que tange ao sistema político até então vigente.

Tratou o parlamento, no exercício do Poder Constituinte Derivado, de mudanças pontuais, como a proibição das coligações nas eleições proporcionais, sobre a autonomia dos partidos políticos, bem como sobre normas acerca da fidelidade partidária e funcionamento dos partidos políticos.

Realizado o juízo de admissibilidade da proposta, importante destacar o parecer trazido pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ no que diz respeito às coligações partidárias em eleições proporcionais<sup>1</sup>:

No tocante às vedações das coligações em eleições proporcionais, não vislumbramos qualquer óbice à admissibilidade da medida. Com efeito, a possibilidade de celebração de coligações partidárias em eleições proporcionais não guarda relação com a representação de minorias, e configura um vício dos sistemas partidário e eleitoral. A rigor, as coligações nas proporcionais constituem mera estratégia partidária para maximizar as chances de sucesso eleitoral. Além de sua natureza efêmera, de cunho puramente eleitoral, não há qualquer compromisso de atuação conjunta dos integrantes da coligação no curso das legislaturas para as quais foram eleitas. Como dito, as coligações em eleições proporcionais constituem um fator de deturpação do sistema. A doutrina da ciência política é praticamente unânime quanto à incompatibilidade desse mecanismo com a representação proporcional, prevista no art. 45, da Constituição Federal.

No presente estudo, o objeto de análise ficará restrito à vedação da realização de coligações partidárias, em especial quanto aos reflexos trazidos nas eleições proporcionais de Corumbá/MS, motivo pelo qual os outros aspectos trazidos pela EC nº 97/2017 serão tratados de maneira superficial, merecendo maior aprofundamento os aspectos pertinentes ao cerne do trabalho.

Após amplo debate sobre os aspectos relacionados à constitucionalidade da medida, apresentação de emendas, pareceres e requerimentos para a realização de audiências públicas, a proposta chegou em sua versão final, com aplicação relegada para o pleito do ano de 2.020.

## 2.2 PROMULGAÇÃO DA EC 97/2017

Seguindo os trâmites constitucionais e regimentais, após dupla votação em ambas as Casas do Congresso Nacional, por maioria qualificada de 3/5 de seus membros, fora promulgada a EC nº. 97/2017, a qual alterou a Constituição Federal – CF para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabeleceu normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e TV.

Com a promulgação pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em 4/10/2017 e publicação no Diário Oficial da União em 5/10/2017, encerrou-se o trabalho parlamentar no processo legislativo, tornando-se regra a ser cumprida.

---

<sup>1</sup> disponível em

[http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC97/Camara/EC097\\_%20cam\\_11052017\\_ccjc\\_PEC282.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC97/Camara/EC097_%20cam_11052017_ccjc_PEC282.pdf) Acessado em 6/12/2020, às 19h54min

Importante ressaltar sobre a regra de transição existente no art. 2º da EC 97/2017, sendo expressamente previsto que, no que concerne à vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais, será a mesma aplicada a partir das eleições de 2020.

Assim sendo, nas eleições municipais do ano em curso teve início a proibição das coligações, sendo que após o pleito, analisando-se os resultados obtidos, é possível chegar a algumas conclusões sobre o acerto (ou não!) da medida.

### 2.3 ALTERAÇÕES TRAZIDAS QUANTO A REALIZAÇÃO DE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS

Por sistema eleitoral, segundo o professor José Afonso da Silva, entende-se como *o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional*.

Em apertada síntese, trata-se das regras previstas no ordenamento jurídico, tanto a nível constitucional como infraconstitucional, que disciplina como os candidatos à mandato eletivo serão eleitos.

No Brasil, dois são os sistemas eleitorais existentes, o majoritário e o proporcional. Pelo sistema majoritário, o mandato será titularizado por aquele que obter a maioria dos votos, utilizado nos cargos de prefeito, governador, senador da república e presidente.

Já pelo sistema proporcional, utilizado para os cargos de vereadores e deputados, tanto estaduais quanto federais (este fora objeto de alteração constitucional), deve-se obter o quociente eleitoral realizando-se da seguinte forma: o total de votos válidos é dividido pelo número de cadeiras em disputa, chegando-se a esse montante que, uma vez atingido pelo número de votos de cada partido, garante-se uma cadeira.

Após, o número de votos de cada partido (ou coligação, quando tal era possível), é dividido pelo quociente eleitoral, resultando assim no número de vagas para cada partido (ou coligação, com a mesma ressalva já feita).

É esta uma breve introdução sobre a proporcionalidade, não sendo tecidos comentários sobre as sobras eleitorais e outras particularidades, pelo fato de que o aprofundamento de tais questões não ser objeto de análise do presente estudo.

Pois bem, antes das eleições 2020, era possível a união de partidos e, dessa aliança entre dois ou mais, haveria o cômputo dos votos de todos para fins de atingimento do quociente eleitoral, sendo as cadeiras direcionadas para todos os

candidatos de todos os partidos coligados, seguida a ordem de preferência pelos candidatos mais bem votados para os menos votados.

Permitia-se a realização de coligações tanto para o sistema majoritário quanto pelo proporcional, com a observação de que, no primeiro caso, a aliança é realizada para a apresentação de um candidato e seu vice, com apoio para que alguém, ainda que não fosse de seu partido, titularize mandato eletivo.

Com a reforma promovida pela EC 97/2017, ficou permitida apenas a realização de coligações para as eleições majoritárias, vedada para as proporcionais, sendo efetivado nas eleições de 2020 o primeiro pleito com essa nova sistemática, por ter sido a vigência da norma postergada para este momento.

Mas a pergunta que fica no ar é a seguinte: quem são os maiores beneficiários com tal modificação? Tem-se que a resposta para tal questionamento é a seguinte: os maiores beneficiários são os grandes partidos políticos.

Isso porque fica muito difícil para que partidos menores atinjam um montante de votos que extrapole o quociente eleitoral, ou seja, os partidos considerados como pequenos dificilmente irão conseguir uma cadeira.

Ainda que um candidato tenha expressiva votação, não será considerado eleito se não atingir o montante de votos necessários para extrapolar o quociente eleitoral e, assim, titularizar uma vaga.

Como consequência, o tempo de rádio e TV é reduzido de modo significativo e substancial, reduzindo-se assim, por consequência, sua visibilidade e possibilidade de apresentação de suas propostas por estes veículos de comunicação.

Nessa situação, beneficiam-se os partidos maiores, que possuem maior estrutura e, em suas fileiras, os candidatos popularmente conhecidos como “escadas”, que são aqueles que, em uma projeção do partido, baseado em pesquisas de intenção, não tem quantidade de votos suficientes ocupar uma cadeira, mas seus votos servem para ajudar aqueles que estão em posição de destaque na disputa eleitoral.

#### 2.4 ELEIÇÕES EM CORUMBÁ/MS: UMA ANÁLISE DA PROIBIÇÃO DAS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS

Tomando como análise as eleições municipais realizadas em Corumbá/MS, foi possível identificar que a força e pujança dos grandes partidos políticos é determinante para o sucesso nas urnas.

A cidade em comento está localizada no interior do Estado de Mato Grosso do Sul, na porção oeste do país, fazendo fronteira com a Bolívia, tendo com principais atividades econômicas a siderurgia, a agropecuária e o turismo.

Possui uma extensa área territorial com mais de 64.438 km<sup>2</sup>, incluídas as zonas urbana e rural, o que faz com que seja maior que seis estados da federação e Distrito Federal. O Estado do Rio de Janeiro, a título de exemplo, possui pouco mais de 43.750 km<sup>2</sup> de área<sup>3</sup>.

Possui como população estimada, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o total de 112.058 habitantes<sup>4</sup>, bem como 70.238 eleitores aptos a votar, conforme divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral<sup>5</sup>.

Quanto ao Poder Legislativo Municipal, a Câmara de Vereadores dispõe de 15 cadeiras, sendo que nas eleições de 2020, 11 vereadores tentaram a reeleição e 7 foram reeleitos para a legislatura 2021-2024.

Daqueles que não concorreram, a motivação se deu pelos mais diversos fatores: dois foi por desistência da vida pública, um por ser candidato à prefeito e um por ter o registro de candidatura indeferido pela Justiça Eleitoral.

Daqueles sete candidatos que foram reeleitos, três mudaram dos partidos políticos dos quais estavam filiados na eleição anterior: um foi do PMDB (agora MDB) para o PSDB, outro do PT para o PSDB e outro do Solidariedade para o PSD.

Os outros quatro candidatos mantiveram a filiação no mesmo partido com o qual concorreram ao pleito de 2016, sendo um do PSDB, um do PDT, um do PP e um do Republicanos (antigo PRB).

A impressão que se tem é que tal mudança foi uma estratégia eleitoral para manutenção dos mandatos, independente de qualquer tipo de afinidade com o partido e seus ideais, podendo ser observada inclusive uma mudança entre partidos considerados como rivais históricos.

Fala-se aqui da mudança do candidato reeleito que migrou do PT para o PSDB, legendas consideradas como adversárias desde o mais longínquo passado. Não será

---

<sup>2</sup> Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ms/corumba.html> Acessado em 20/2/2021, às 8h40min

<sup>3</sup> Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj.html> Acessado em 20/2/2021, às 9h05min

<sup>4</sup> Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ms/corumba.html> Acessado em 6/12/2020, às 22h47min

<sup>5</sup> Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acessado em 6/12/2020, às 22h54min

objeto de análise os motivos que levaram à redução do número de cadeiras no Partido dos Trabalhadores e de outras siglas no Poder Legislativo do país inteiro, bastando para o presente saber que, no caso do PT, houve redução de 5% do número de cadeiras, reduzindo de 2.815 para 2.665, conforme matéria jornalística veiculada<sup>6</sup>.

O que motivou tal mudança? Identidade com a sigla nova? Acredita-se que foi uma análise sobre os impactos que a EC nº. 97/2017 teria para o pleito que acabara de ocorrer, com estudos relacionados à probabilidade de êxito da legenda.

Outro candidato mudou do Solidariedade para o PSD, partido aquele que outrora se coligou com os maiores e obteve êxito nas eleições de 2016, não tendo o mesmo desfecho na eleição atual.

Digno de registro que tanto o Solidariedade quanto o PT não obtiveram nenhuma cadeira no pleito atual. Este último continua sendo um partido considerado grande, mas vem apresentando sucessivas reduções em seu quantitativo de eleitos por motivos que, conforme afirmado alhures, não fazem parte da análise do presente trabalho.

Por fim, um reeleito saiu do MDB para o PSDB, mas neste caso, embora não se tratar de um partido pequeno, no Estado do Mato Grosso do Sul o MDB experimentou uma repercussão negativa após a veiculação de notícias que ligavam seus dirigentes e, inclusive, o Governador à época, às manchetes policiais, podendo ser essa a razão de mudança.

Para este partido específico, houve um eleito dentre seus candidatos, porém reduzindo em 50% sua representatividade, se comparado com o pleito anterior, no qual ocupou duas cadeiras no Poder Legislativo Municipal.

## CONCLUSÃO

Importante para o fechamento do presente estudo a análise dos motivos que motivaram a movimentação do Poder Legislativo para a promulgação da EC nº. 97/2017, podendo ser observado nas razões de admissibilidade da então PEC a seguinte justificativa<sup>7</sup>:

---

<sup>6</sup> Disponível em <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-emnumeros/noticia/2020/11/17/dem-pp-e-psd-aumentam-numero-de-vereadores-no-brasil-mdb-pt-psdbpdt-e-psb-registram-reducao.ghtml> Acessado em 7/12/2020, às 00h12min

<sup>7</sup> disponível em [http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC97/Camara/EC097\\_%20cam\\_11052017\\_ccjc\\_PEC282.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC97/Camara/EC097_%20cam_11052017_ccjc_PEC282.pdf) Acessado em 7/12/2020, às 14h35min

No tocante à representatividade das minorias, não vislumbramos qualquer prejuízo. Ao contrário, é forçoso reconhecer que a fragmentação e a dispersão partidária em nada contribuem para esse fim. A nosso ver, a formação de um quadro políticopartidário racional, coerente e ideológico, como o que se espera em consequência das medias ora propostas, é que irá contribuir para a verdadeira identificação das minorias e de seus representantes.

Ousa-se discordar dos fundamentos trazidos pelo Senado Federal, por intermédio da CCJ. A verdadeira identificação das minorias restou prejudicada, tendo em vista que os partidos políticos pequenos ou partidos maiores, porém em crise por qualquer motivo que seja, ficam impossibilitados de titularizar uma cadeira por não conseguir votos suficientes no quociente eleitoral.

No caso de Corumbá, dois candidatos obtiveram o mesmo número de votos ou votos a mais que quatro vereadores eleitos, porém foram considerados não eleitos por não atingirem o quociente eleitoral.

Essa realidade vai ser observada nas próximas eleições, tendo como consequência o falecimento lento, porém constante, dos partidos menores, os quais não possuirão representatividade alguma e, em pouco, entrarão no ostracismo político até sua total e completa aniquilação.

## **REFERÊNCIAS**

- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Curso de direito constitucional / Manoel Gonçalves Ferreira Filho. – 38. ed., rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2012. P. 77.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 12. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2017.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional** / Alexandre de Moraes. - 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22 ed. São Paulo: 2006
- TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.