

**REFORMA POLÍTICA: REFLEXOS SOBRE A COMPOSIÇÃO DO PARLAMENTO
DE ACORDO COM A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017**

**POLITICAL REFORM: REFLECTIONS ON THE COMPOSITION OF
PARLIAMENT IN ACCORDANCE WITH CONSTITUTIONAL AMENDMENT Nº
97/2017**

Fabiana Félix Ferreira

Doutoranda em Ciências Jurídicas pela Università Degli Studi di Perugia (UNIPG). Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM).

Resumo

O objetivo do artigo é analisar a Emenda Constitucional 97/2017, que alterou a Constituição Federal no que diz respeito ao Parlamento para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecendo normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão.

Palavras-chave: direito eleitoral; poder legislativo; parlamentarismo; reforma política; cláusula de desempenho.

Abstract

The purpose of the article is to analyze the Constitutional Amendment 97/2017, which amended the Federal Constitution, regarding to Parliament, to prohibit party coalitions in proportional elections, establishing rules on political party access to party fund resources and time of free advertising on radio and television.

Keywords: electoral law; legislative power; parliamentarism; political reform; performance clause.

REFORMA POLÍTICA: REFLEXOS SOBRE A COMPOSIÇÃO DO PARLAMENTO DE ACORDO COM A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017

Sumário: Introdução; Reforma Política e Democracia Representativa;
Emenda Constitucional 97; Conclusões

Introdução

O Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 97/2017 que estabelece novas normas de acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito na rádio e televisão. Tal emenda criou uma “cláusula de barreira” ou “cláusula de desempenho”, que diminuirá ao longo do tempo a participação no fundo partidário dos partidos com menor performance eleitoral, diminuindo também o acesso ao tempo de propaganda política. O objetivo dessa medida é diminuir a relevância das chamadas legendas de aluguel e incentivar a reunião de pequenos partidos representantes da mesma identidade ideológica.

Reforma Política e Democracia Representativa

A reforma política é uma soma de propostas de leis e regulamentações para alterar certos aspectos do sistema político e envolve muitos debates e polêmicas, uma vez que sua proposta compreende a modificação de inúmeros pontos na política brasileira. É uma série de medidas e alterações para transformar o sistema eleitoral e político a fim de corrigir falhas, desigualdades ou distorções promovidas ao longo do tempo. Abrange inúmeros temas, podendo ampliar ou reduzir a democracia e a participação da população no processo de eleição. Tem como objetivo combater problemas existentes no meio político partidário eleitoral, como a corrupção e reduzir gastos públicos.

A reforma política do Estado necessita de uma maior democratização dos quadros partidários, possibilitando o acesso e disputa igualitários a todos aqueles que pretendem disputar cargos eletivos. Para Dalmo Dallari, o interesse popular só virá com a melhoria do sistema de escolha dos representantes. E para que isso ocorra, é indispensável um debate

amplo e sem condicionamento prévios para que da própria realidade brotem soluções, de nada adiantando a fixação teórica e artificial de preceitos e diretrizes, muito bons em tese, mas totalmente desligados da realidade (1996, p. 132).

No que diz respeito às reformas necessárias, elucida Richard Pae Kim:

“A despeito de a representação política somente ser viável, atualmente, por meio de um mecanismo instituído, que são os partidos políticos, não há dúvida de que o aprimoramento democrático de um Estado e sua sociedade só será possível respeitando-se adequadamente as preferências e as opiniões das sociedade quando há partidos políticos fortes que tenham em seus programas diferenças fundamentais entre uns e outros, a fim de que o eleitor possa se identificar com as proposições e seus candidatos eleitos passam levar a cabo as políticas públicas propostas, sejam elas legislativas ou administrativas. Não há dúvida de que as agremiações partidárias em nosso país não têm atuado como entes catalizadores dos ideais dos cidadãos, sejam porque os contornos ideológicos dos partidos não se mostram nítidos, seja porque os partidos têm atuado muito mais no interesse de suas lideranças internas do que de seus partidários”. (2017, p. 325-326).

Estamos vivendo uma crise de representatividade das instituições democráticas, em outras palavras, de um questionamento da qualidade do funcionamento da democracia representativa aqui e agora. (MUÑOZ, 2015, p. 414).

O desenvolvimento dos partidos políticos¹, que paulatinamente passam a ocupar a posição de protagonistas, cria o fenômeno do duplo mandato, já que o representante presta contas a seu partido, tanto ou mais que a seu eleitorado. O conceito de representação política torna-se cada vez mais complexo, na medida em que a prática não se adequa aos modelos ideais correntes. (MIGUEL, 2013, p. 130).

Emenda Constitucional 97

O Congresso Nacional promulgou recentemente Emenda Constitucional que veda as coligações partidárias² nas eleições e estabelece normas sobre acesso dos partidos políticos aos

¹ 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 (art. 1º da Lei nº 9.096/1995).

² Conformações políticas decorrentes de alianças formalizadas entre dois ou mais partidos para concorrerem às eleições de forma unitária.

recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito na rádio e na televisão. Dessa forma, a Emenda Constitucional 97/2017 é decorrente da Proposta de Emenda à Constituição 33/2017, aprovada no Senado.

O fundo partidário é uma das principais fontes de renda das legendas brasileiras, que recebem os recursos mensalmente para a manutenção da máquina partidária, e tem como função primordial garantir o financiamento dos partidos, de modo que seus recursos possam ser utilizados também para o financiamento de campanhas políticas, segundo o TSE. Basicamente, é o fundo de valores repassados aos partidos políticos que está disciplinado na Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições), nas Resoluções 21.975 e 23.464 do TSE e na Portaria 288 do TSE.

Antes da publicação da Emenda Constitucional 97/2017, os partidos podiam celebrar coligações no Sistema Majoritário e no Sistema Proporcional. Entende-se por coligação como *“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”*. (GOMES, 2016, p. 112).

O termo também é conceituado como:

“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 partidos envolvidos, sendo que o posterior encaminhamento de registro para a Justiça Eleitoral não tem o efeito de constituir a coligação”. (ZILIO, 2016, p. 111).

O ponto polêmico quanto às coligações partidárias é que podem beneficiar pequenos partidos que, em tese, só existem para pleitear cargos em campanhas e gestões de partidos maiores, além de desigualarem o tempo de TV, vez que o tempo de campanha é distribuído para cada candidato pelo número de partidos existentes em sua coligação.

A coligação interpartidária, sem a previsão de um mecanismo de distribuição, descaracteriza o partido político. Os mecanismos utilizados produzem carência de identidade e de mediação partidárias no comportamento legislativo, introduzem o sincretismo partidário

parlamentar e desfiguram não só a proporcionalidade da representação de cada partido, mas a identidade e o alinhamento dos partidos no parlamento e, logo, fora dele. (TAVARES, 1994, p. 93).

Desse modo, a Emenda Constitucional 97/2017, publicada no Diário Oficial da União em 05 de outubro de 2017 pelo Congresso Nacional, trouxe uma profunda modificação para as eleições proporcionais (Vereadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais), estabelecendo que a partir das eleições a serem realizadas em 2020, será proibida a celebração de coligações proporcionais para a disputa de cargos do Poder Legislativo.

Entende-se por sistema proporcional como o utilizado nas eleições para determinar os representantes da Câmara dos Deputados e Câmara dos Vereadores (cargos de deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador). O sistema proporcional³ foi instituído por considerar-se que a representatividade da população deve se dar de acordo com a ideologia que determinados partidos ou coligações representem. Portanto, ao votar, o eleitor escolhe ser representado por determinado partido e, preferencialmente, pelo candidato por ele escolhido. Contudo, caso o candidato não seja eleito, o voto será somado aos demais votos da legenda, compondo a votação do partido ou coligação.

É importante esclarecer que representatividade simboliza representar politicamente os interesses de determinado grupo, classe social ou de um povo. É uma atribuição dirigida a um indivíduo ou uma entidade (política, partidária, sindical), respaldada na habilidade indicada para desempenhar tal papel.

Assim, ficou definido, pela redação dada pela lei 13.488/17, o art. 17, §1º da Constituição Federal de 1988:

“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

³ Sistema utilizado nas eleições para os cargos de deputado federal, deputado estadual, deputado distrital (DF) e vereador. O sistema proporcional de eleição foi instituído por considerar-se que a representatividade da população deve se dar de acordo com a ideologia que determinados partidos ou coligações representem. Dessa forma, ao votar, o eleitor estará escolhendo ser representado por determinado partido e, preferencialmente, pelo candidato por ele escolhido. No entanto, caso o mesmo não seja eleito, o voto será somado aos demais votos da legenda, compondo a votação do partido ou coligação.

nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.”

A proibição da celebração das coligações nas eleições proporcionais vigorará a partir das eleições de 2020, conforme o artigo 2º da Emenda Constitucional 97/2017. Entretanto, permanecerá a celebração de coligações para a disputa de cargos do Poder Executivo.

Outra mudança constitucional trazida pela Emenda 97/2017 diz respeito à regulamentação do acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão. Assim está a redação do §3º do art. 17 da CF/88:

Art. 17, §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 artigo 3º da Emenda dispõe que as regras dispostas no §3º do artigo 17 da Constituição Federal, referente ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão, somente valerão a partir das eleições de 2030 e fixou regras de transição quanto ao tema:

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 elegido 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 elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Antes da Emenda Constitucional, o texto constitucional previa que os partidos políticos, sem exceção ou regras constitucionais adicionais, teriam direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei. Com a mudança, as restrições são claras: somente receberão acesso do fundo e à propaganda gratuita aqueles partidos que reunirem, no mínimo, as seguintes condições em eleições: 3% dos votos válidos; em 1/3 dos Estados/DF; 2% dos votos válidos em cada um dos entes; total de 15 deputados, distribuídos por 1/3 dos Estados.

Para restringir o acesso dos partidos a recursos do Fundo Partidário e ao tempo de rádio e TV, a proposta cria uma espécie de cláusula de desempenho, com exigências gradativas até 2030.

Nesse contexto, importante conceituar a chamada cláusula de desempenho, que consiste no estabelecimento de algum critério de exclusão da participação de partidos políticos no acesso a algum tipo de direito ou benefício, abstratamente, previsto na Constituição ou na legislação. (LORENCINI, 2017, p. 139). É um dispositivo que restringe ou impede a atuação parlamentar de um partido que não alcança um percentual de votos. Essa exigência de votação mínima pode ser feita pela legislação eleitoral de diversas maneiras.

Elucida Alexandre de Moraes:

“A cláusula de desempenho é o conjunto de normas jurídicas que estabelece um percentual ou número mínimo de apoio do eleitorado nas eleições para Câmara dos Deputados (por exemplo, a previsão já existente do quociente

eleitoral) como requisito essencial para o regular funcionamento parlamentar e o gozo do direito à obtenção de recursos do Fundo Partidário, além de acesso gratuito à rádio e televisão (“direito de arena”) pelos partidos políticos com a finalidade de garantir um controle qualitativo baseado na legitimidade e na representatividade popular das agremiações partidárias para o fortalecimento da democracia representativa. (2013, p. 1-6).

Portanto, a cláusula de desempenho eleitoral tem por principal efeito e objetivo a limitação dos partidos atuantes na política, leiam-se, partidos com representantes no parlamento e capacidade de funcionamento parlamentar. (LORENCINI, 2017, p. 148).

É importante atentar-se que as novas regras que limitam o acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão somente serão aplicadas a partir de 2030. Até essa data, estará em vigor as regras de transição para as eleições de 2018, 2022 e 2026.

Além dessas mudanças, o §5º do art. 17 prevê que ao ser eleito por partido que não preencha os requisitos previstos no §3º, é assegurado o mandato e facultada a filiação a outro partido que os tenha atingido, sem perda de mandato, de modo que esta filiação não é considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

Essa nova hipótese de justa causa para a mudança de partido político, por parte do Poder Legislativo vem a somar com as hipóteses do art. 22-A da lei 9.504/97, quais sejam: mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; grave discriminação política pessoal e mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição majoritária ou proporcional ao término do mandato vigente.

Conclusões

É cediço que as democracias eleitorais vivem uma crise de representação. O ponto crucial, portanto, parece ser constituído pela questão da representação política, sua justificação ante o ideal clássico da democracia direta e as tarefas das quais ela é sobrecarregada. No entanto, as justificativas e tarefas das instituições representativas são,

como é evidente, variáveis dependentes da teoria democrática ou, mais genericamente, da teoria da soberania popular.

Para alterar um sistema político é necessário fortalecê-lo. Sem o fortalecimento dos partidos políticos é improvável conseguir governabilidade. Não há como avançar um novo regime sem antes avançar na reforma política. No entanto, para fazer uma reforma política, é necessária uma cláusula de transição, pois toda mudança requer um tempo necessário para adaptação. A reforma política do Estado obrigatoriamente deve estar centrada na necessidade de maior proximidade da vontade popular com a vontade expressa pelo Parlamento.

Na prática, parlamentares de legendas diferentes, com votação reduzida, acabam eleitos devido ao desempenho de um candidato, que impede que os deputados com mais votos usem os votos restantes para puxar correligionários, causando o fim das coligações. A provável consequência da EC 97/2017 é a diminuição da vasta quantidade de partidos políticos no Brasil, haja vista a necessidade de limitar a propagação de partidos sem base popular mínima.

A máquina política não age por si mesma, deve ser desenvolvida pelos homens e até mesmo pelos homens comuns. Ela requer não simplesmente o consentimento deles, mas sua participação ativa; e deve ser ajustada às capacidades e qualidades de tais homens. (MILL, 1981, p. 17-18).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Dallari, Dalmo de Abreu. O renascer do direito. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- Gomes, José Jairo. Direito Eleitoral. 12. ed. Atlas: São Paulo/SP. 2016.
2. Kim, Richard Pae. Multipartidarismo no Brasil: paradoxos e propostas. Reforma Política. Um mito Inacabado. Barueri, SP: Manole, 2017.
3. Lorencini, Bruno Cesar. A cláusula de desempenho eleitoral-partidário e seu enquadramento democrático e constitucional. Reforma Política. Um Mito Inacabado. Barueri, SP: Manole, 2017.
4. Miguel, Luis Felipe. Representação Política em 3D. Elementos para uma teoria ampliada da representação política. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 18 Nº. 51, 2003.

5. Mill, John Stuart. Considerações sobre o governo representativo. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
6. Moraes, Alexandre de. “Direito de Arena – Cidadania e Respeito à Legitimidade Popular”. In: Moraes, Alexandre de; Kim Richard (Coords.). Cidadania. São Paulo: Atlas, 2013.
7. Muñoz, Óscar Sánchez. Los partidos y la desafección política: propuesta desde el campo del derecho constitucional. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 35, 2015.
8. Tavares, José Giusti. Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
9. Zilio, Rodrigo Lopes. Direito Eleitoral. 05. Porto Alegre. ed. Verbo Jurídico. 2016.