

Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

285

Fim das Coligações para Vereadores... E agora?

Gabriel Augusto Mendes Borges

Adriana Campos Silva

Raphael Rodrigues Ferreira

SENADO
FEDERAL



Fim das Coligações para Vereadores... E agora?

Gabriel Augusto Mendes Borges¹

Adriana Campos Silva²

Raphael Rodrigues Ferreira³

- 1 Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutorando em Direito Político vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília-DF. E-mail: gabrielborges@outlook.com
- 2 Doutora e mestre pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora decana da área de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.
- 3 Doutorando em Direito Político vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Consultor e Chefe de Gabinete da Consultoria Técnico-Legislativa do Estado de Minas Gerais.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

BORGES, Gabriel Augusto Mendes; SILVA, Adriana Campos; FERREIRA, Raphael Rodrigues. **Fim das Coligações para Vereadores... E agora?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro 2020 (Texto para Discussão nº 285). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 15 set.2020.

FIM DAS COLIGAÇÕES PARA VEREADORES... E AGORA?

RESUMO

Neste ano de 2020 está proibida a formação de coligações entre partidos para a disputa aos cargos de vereador. A novidade valerá, também, para as eleições gerais a partir de 2022, o que irá impactar o formato eleitoral dos cargos de deputados estaduais, distritais e federais. O presente texto, no campo do Direito Político, propõe uma reflexão sobre os efeitos do fim das coligações para vereadores. Quais os resultados programados pela adoção dessa medida e quais poderiam, de fato, ser alcançados? Propomos aplicar as regras em vigor aos números obtidos em 2016, de forma a projetar as modificações sobre a composição das Câmaras Municipais. A hipótese verificada é de que não haveria relevante impacto sobre a redução do número de partidos, mas ocorreria efetivo contributo à coerência programática das legendas.

PALAVRAS-CHAVE: Coligações partidárias. Partidos políticos. Eleições. Vereadores. Cálculo Eleitoral.

END OF COALITIONS FOR COUNCILORS... WHAT TO EXPECT?

ABSTRACT

In this year coalitions among parties are forbidden to dispute the positions of city councilor. The measure will also be applied to general elections starting from 2022 onwards, impacting the electoral model of the following positions: state, district and federal deputies. This article, in the field of Political Law, proposes a reflection on the effects of the end of coalitions for councilors. What results are expected from the adoption of this measure and which could, in fact, be achieved? We propose to apply the new rules to the figures obtained in 2016, in order to project the changes on the composition of the City Councils. The verified hypothesis is that there would be no relevant impact on the reduction of the number of parties, but there would be a contribution to the ideological coherence of political parties.

KEYWORDS: Coalition. Political parties. Elections. Councilors. Electoral formula.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 1 |
| 1 ELEIÇÕES, COLIGAÇÕES E PANDEMIA | 2 |
| 2 NOVA FÓRMULA ELEITORAL | 5 |
| 3 SIMULAÇÃO DO FIM DAS COLIGAÇÕES NAS ELEIÇÕES DE 2020 | 9 |
| 3.1. CENÁRIO PARA A CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE | 10 |
| 3.2. CENÁRIO PARA A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO | 13 |
| CONCLUSÃO | 16 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 17 |

INTRODUÇÃO

A ideia de desenvolver um artigo sobre a proibição das coligações partidárias em eleições proporcionais surgiu de palestras e cursos ministrados pelos autores deste texto, nos quais discutiram as mudanças eleitorais a vigorar no ano de 2020. A audiência dos cursos, formada por vereadores, servidores de Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, demonstrou profunda preocupação com o tema que passamos a discutir.

Adriana Campos é orientadora de doutorado de Gabriel Borges e Raphael Ferreira no Programa de Pós-graduação em Direito Político da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Borges é servidor da Consultoria Legislativa do Senado Federal e Ferreira da Consultoria Técnico-Legislativa do Governo de Minas Gerais. Os três desenvolveram, cada um a seu método, o modelo para projetar os efeitos do fim das coligações a valer a partir da disputa eleitoral de 2020. Neste ano, a mudança valerá, exclusivamente, para os cargos de vereadores.

A alteração decorre da Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, a qual prevê em seu art. 2º, a proibição das coligações partidárias em eleições proporcionais. Entrou em vigor na data de sua publicação, mas estipulou regras de transição até a sua validade plena. Em 2018, houve eleições para deputados, mas as coligações não foram proibidas. A vedação irá valer, pela primeira vez, nas Eleições de 2020, quando serão disputadas as vagas do Legislativo municipal.

O calendário eleitoral, no Brasil, segue uma lógica bianual, no qual se intercalam: 1) as eleições gerais: destinadas a prover os cargos de deputados estaduais, distritais, federais; senadores; governadores e presidente da república e 2) as eleições municipais: destinadas a prover os cargos de vereadores e prefeitos.

Como está valendo, neste ano, pela primeira vez, pode-se considerar que a vedação das coligações partidárias para os cargos de representação proporcional terão o seu “teste de fogo” em 2020, alcançando a disputa para vereadores, e deverão, caso nenhuma outra modificação seja implementada, vigorar para os cargos de deputados estaduais, distritais, federais a partir de 2022.

Quais os resultados esperados desta mudança?

Para responder à pergunta-chave deste trabalho, foram aplicadas as regras da Emenda Constitucional nº 97, de 2017, relativas à vedação das coligações, aos resultados eleitorais de 2016, com o objetivo de obter um cenário dos possíveis efeitos da novidade aos municípios. Utilizaram-se os municípios de Belo Horizonte e São Paulo para realizar a prospecção. A capital mineira por ser a cidade com a qual os autores têm maior conexão em pesquisa (sede da UFMG) e São Paulo por sua importância política e econômica, pois se trata do município que agrega a maior renda bruta e a maior população do País. Não incluíram o Distrito Federal na análise, pois como é sabido, Brasília não realiza eleições municipais.

Desse modo, a partir dos números interpretados em disputa eleitorais de Belo Horizonte e São Paulo, esperam referendar os possíveis efeitos do fim das coligações partidárias em eleições proporcionais. Trata-se de um tema relacionado aos campos do Direito Eleitoral e Constitucional, em uma interseção que tem sido nomeada por Direito Político.

Os resultados verificados surpreendem quanto às expectativas constantes em justificção e pareceres no momento de aprovação das novas regras.

1 ELEIÇÕES, COLIGAÇÕES E PANDEMIA

Em razão da Pandemia da COVID-19, o calendário eleitoral para 2020 foi adiado em 42 dias, o que levou à mudança de datas relacionadas à campanha, bem como das datas de preparação para as candidaturas e, até mesmo, a alteração dos dias previstos para a realização do escrutínio. O primeiro turno passa a estar previsto a acontecer no dia 15 de novembro, e o segundo turno deverá ocorrer, diante da observância dos critérios legais¹, no dia 29 de novembro (art. 1º, *caput*, Emenda Constitucional nº 107, de 2020).

A Emenda Constitucional nº 107, de 2020, previu a alteração não só do calendário dos turnos de votação, mas, entre outros ajustes, adiou, também, o período destinado às convenções para escolha dos candidatos pelos partidos e

¹ Conforme disposição constitucional (arts. 29 e 77) deverá ocorrer segundo turno para o cargo de prefeito nos municípios com mais de duzentos mil eleitores em que nenhum candidato tenha alcançado a maioria dos votos válidos no primeiro turno de votação.

deliberação sobre as coligações. (II, § 1º, art. 1º, da Emenda Constitucional nº 107, de 2020).

Tais modificações, somadas às dificuldades de reuniões presenciais, diante das medidas de isolamento social decorrentes da tentativa de contenção da COVID-19, certamente, terão impacto na definição da articulação partidária e nas estratégias destinadas a maximizar as conquistas eleitorais.

Essas alterações, imprevisíveis no início deste ano, devem ser associadas ao fim das coligações proporcionais, que, como se mencionou, está previsto desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 97, de 2017.

Importante realçar que, neste trabalho, não foram tratadas as coligações para as disputas aos cargos de prefeito e vice-prefeito (mantidas pela nova regra), mas se avançou com a proposta de analisar os possíveis efeitos do fim das coligações para vereadores.

Antes de seguir, devemos responder: o que são coligações partidárias?

De forma sintética e adequada, Jairo Gomes (2016, p. 112) define que “coligação é o consórcio de partidos políticos formado com o propósito de atuação conjunta e cooperativa na disputa eleitoral”.

Por esta definição, pode-se extrair os seguintes elementos essenciais à configuração da coligação partidária: 1) transitoriedade, uma vez que o consórcio de partidos opera na fase eleitoral, mas não se estabelece no momento posterior às Eleições, quando se dá a governabilidade; 2) a comunicação dos votos obtidos por cada legenda a todo o consórcio, em outras palavras, os votos obtidos pelo partido que compõe uma coligação são considerados, para efeito de cálculo eleitoral, como se toda a coligação formasse um único partido.

Para Melo e Soares (2016), “no caso brasileiro, o sistema de representação proporcional torna-se mais problemático face à possibilidade de coligações eleitorais, pois o emaranhado de partidos, muitas vezes distantes nos seus espectros ideológicos, dificulta a relação que o eleitor estabelece com o representante”.

Esta possibilidade de associação de partidos em campos ideológicos antagônicos é uma crítica recorrente à autorização das coligações na disputa proporcional. A união eventual de partidos tradicionalmente rivais, visando à

eleição de membros do Legislativo (vereadores ou deputados), que, em tese, teriam sua atuação pautada pelos compromissos assumidos durante a campanha, não admitiria uma coligação por siglas atuantes em campos ideológicos opostos

Por exemplo, seria difícil imaginar que um eleito por partido conservador, viesse a abraçar causas progressistas e vice-versa. Todavia, o histórico de coligações em eleições proporcionais tem inúmeros casos de eleitores que, ao votar em seus candidatos, contribuíram, em verdade, para a eleição de político em campo ideológico antagônico. Essa ocorrência pode ser considerada uma associação programática incoerente e evitá-la seria um objetivo do fim das coligações, conforme se depreende do Parecer nº 166, de 2017-PLN/SF, do Senador Ciro Nogueira (2017), à Proposta de Emenda à Constituição nº 33², de 2017, no Senado Federal.

Nas páginas 5 e 6 do mencionado parecer consta que:

O fim das coligações nas eleições proporcionais a partir do pleito de 2020 constitui passo decisivo para o aperfeiçoamento de nossa democracia. A coligação distorce o princípio básico da proporcionalidade ao permitir a soma de votos de candidatos de partidos diferentes, possibilitando que o eleitor ajude a eleger candidato com propostas opostas às do candidato sufragado.

Além disso, a coligação é formada apenas com finalidade eleitoral, ou seja, com o objetivo de se atingir o quociente eleitoral e ampliar o tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, não importando qualquer obrigação de atuação ou programa conjunto aos partidos coligados, que podem celebrar coligações diversas em Municípios e Estados diferentes. (NOGUEIRA, 2017, p. 5-6)

No mesmo parecer, expressa-se a expectativa de que o fim das coligações em eleições proporcionais teria o efeito de reduzir o número de partidos e, em consequência, a fragmentação partidária no País.

Sua manutenção [coligações em eleições proporcionais] favorece a crescente fragmentação partidária, que levou a Câmara dos Deputados a ter vinte e oito partidos com representação nas eleições de 2014, sendo que onze partidos

² Proposta de Emenda à Constituição que deu origem à Emenda Constitucional nº 97, de 2017, a qual colocou fim às coligações em eleições proporcionais.

elegeram entre um e cinco Deputados apenas. Não há como negar que tal cenário afeta a governabilidade e agrava as dificuldades de formação de maiorias que deem estabilidade institucional às políticas públicas. Portanto, a nosso ver, o ponto central na reforma política que o Congresso Nacional deve ser propor a fazer, prioritariamente a qualquer discussão acerca do sistema eleitoral mais adequado à realidade política e cultural brasileira, é a extinção das coligações nas eleições proporcionais. (NOGUEIRA, 2017, p. 6)

Em síntese, da leitura do Parecer nº 166, de 2017-PLN/SF (NOGUEIRA, 2017), evidencia-se a natureza dos debates ocorridos à época de aprovação da medida. É possível considerar que os efeitos desejados pela vedação das coligações em eleições proporcionais seriam, principalmente, de duas dimensões: 1) pela maior coerência ideológica entre os resultados eleitorais e os votos conferidos pelos cidadãos ao programa partidário de seu interesse; 2) pela redução do número de partidos.

Para Miguel e Assis (2016), “[...] uma mudança das regras eleitorais que impedisse a formalização de coligações para as eleições proporcionais teria um impacto moderado, mas não desprezível, na redução do número de partidos com representação parlamentar”.

Em termos práticos, pode-se apontar, *ab initio*, que a novidade provoca substancial modificação na composição da casa legislativa municipal, bem como nas rotinas preparatórias às eleições, como se evidencia na simulação que apresentamos (nas próximas páginas), contudo, em virtude de alterações promovidas no mecanismo do cálculo eleitoral, a amplitude dos efeitos a serem verificados podem não ser os esperados.

Passemos ao estudo do cálculo eleitoral.

2 NOVA FÓRMULA ELEITORAL

De modo preambular à análise do fim das coligações, convém ressaltar que houve, recentemente, alteração na fórmula do cálculo eleitoral. Uma novidade que valerá em eleições municipais, pela primeira vez, no ano de 2020. Somada à vedação das coligações, há a expectativa de significativo impacto na forma de compor os órgãos legislativos.

Como se realiza o cálculo eleitoral no Brasil?

O Brasil se utiliza de dois sistemas eleitorais: o majoritário e o proporcional, que correspondem, conforme Volpe Camargo (ÁVALO, ANDRADE NETO, CAMARGO, LUCON, 2014, p. 123), a “critérios para a escolha dos candidatos eleitos em um pleito eleitoral”.

O modo de escolha majoritário, que define o presidente, governadores, senadores e prefeitos, é próximo de intuitivo, uma vez que os mais votados são declarados eleitos.

Para ilustrar os mecanismos inerentes aos cálculos eleitorais, vamos imaginar um município, de nome Alpha, em que há 9.000 eleitores.

No município Alpha, a disputa para prefeito e vice-prefeito, será definida a favor da chapa (composta pelo candidato a prefeito e a vice) que obtiver o maior número de votos.

Deste modo, suponhamos que quatro partidos tenham se apresentado à corrida para a Prefeitura, tendo obtido a seguinte votação em número de votos válidos:

Partido A: 4.600 votos;

Partido B: 2.000 votos;

Partido C: 1.400 votos;

Partido D: 1.000 votos.

Podemos identificar, de imediato, que serão considerados eleitos os candidatos a prefeito e vice-prefeito do Partido A (o mais votado).

Quando se trata de eleição proporcional, a metodologia de contabilidade dos votos tende a apresentar alguns elementos mais complexos.

Vamos manter o exemplo hipotético do pequeno município Alpha, que dispõe de 9 assentos de vereadores na Câmara Municipal e o total de 9 mil votos válidos, distribuídos entre os quatro partidos que estariam aptos às eleições.

Município Alpha (nome hipotético)

Cálculo Eleitoral

- Votos válidos: 9.000
- Assentos: 9

1^o Passo: calcular o quociente eleitoral (QE) _ considera-se um único número a todos os partidos.

- $QE = n^{\circ} \text{ de votos válidos} / n^{\circ} \text{ de assentos}$
- $QE = 1.000$

2^o Passo: calcular o quociente partidário e o número de assentos base a cada sigla (QP) _ calcula-se um número específico a cada partido.

Partido A: 3.550 votos

Partido B: 2.850 votos

Partido C: 1.700 votos

Partido D: 900 votos

$QP = n^{\circ} \text{ votos partido} / QE$

- $QP(A)=3;$ $QP(B)=2;$ $QP(C)=1;$ $QP(D)=0$

Desse modo, tem-se a seguinte distribuição-base:

Partido A: 3 assentos

Partido B: 2 assentos

Partido C: 1 assento

Partido D: 0 assento

Total: 6 assentos

3^o Passo: calcular as maiores médias _ para a distribuição dos assentos remanescentes.

Ficaram faltando 3 assentos a serem distribuídos, o que será realizado por meio do cálculo de maiores médias. Neste ponto, houve uma relevante inovação legislativa que começou a valer nas eleições proporcionais de 2018, quando estiveram em jogo os cargos de representação proporcional de deputados (estaduais, distritais, federais).

Distribuição das vagas não preenchidas (eleições proporcionais)

Com a inovação todos os partidos que participam do pleito podem concorrer à distribuição dos lugares não preenchidos com a aplicação do quociente partidário. Até as eleições de 2016, apenas os partidos que alcançavam o quociente eleitoral poderiam concorrer a essas vagas. A nova regra abre a possibilidade para que os partidos com votações menores consigam eleger candidatos.

Alteração inserida pela Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017, ao alterar os artigos 4º e 9º do Código Eleitoral (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

In verbis:

Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º Poderá participar das eleições o partido que, até seis meses antes do pleito, tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto em lei, e tenha, até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto”. (NR)

“Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.

.....” (NR)

Desse modo:

ANTES: concorriam por maiores médias **SOMENTE** os partidos e coligações que tivessem alcançado o quociente eleitoral.

AGORA: podem concorrer aos lugares remanescentes todos os partidos.

Pelo exemplo utilizado, portanto, o Partido D não participava da distribuição de assento pelo cálculo de maiores médias, mas, a partir de 2018, passou a participar.

Maiores médias = n° de votos do partido / (QP + 1)

| | | | |
|------------------|------------------------|----------------|------------------|
| Partido A | 3.550/4=887,5 | 887,5 | 887,5 (1) |
| Partido B | 2850/3= 950 (1) | 2850/4= 712,5 | 712,5 |
| Partido C | 1.700/2=850 | 850 | 850 |
| Partido D | 900/1=900 | 900 (1) | 900/2=450 |

Resultado:

Partido A: 4 assentos

Partido B: 3 assentos

Partido C: 1 assento

Partido D: 1 assento

Total: 9 assentos

A mudança da fórmula de cálculo, ao contribuir para a ampliação do número de partidos na Câmara Municipal, agiu em direção oposta ao do fim das coligações. Os efeitos somados parecem mitigar a importância esperada sobre o número de partidos na composição das casas legislativas.

3 SIMULAÇÃO DO FIM DAS COLIGAÇÕES NAS ELEIÇÕES DE 2020

Para este tópico, propõe-se uma simulação às Eleições de 2020, a partir dos dados verificados em 2016. Importante frisar que não foram utilizadas as nomenclaturas mais atuais de todos os partidos, ainda que tenha havido mudança nos últimos três ou quatro anos. Ademais, não se promoveram ajustes quanto ao número total de legendas que têm registro válido junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ainda que sejam conhecidas as incorporações havidas e o registro válido de um novo partido: o Unidade Popular (UP), que passou a ter registro válido no TSE em 10 de dezembro de 2019 (TSE, 2020).

3.1. CENÁRIO PARA A CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

As Eleições 2016 para o cargo de vereador em Belo Horizonte (BH) apresentaram os seguintes números:

- 35 partidos concorreram (atualmente são 33 partidos com registro válido no TSE).
- Candidatos: 1.462 / 41 Vagas, equivalentes a uma demanda de 35,66 / vaga.
- Votos válidos: 1.193.725.
- Quociente eleitoral: 29.115.
- Eleitos representantes de 22 partidos. Distribuídos da seguinte forma^{*3}:
PHS(4); PTN (4); PMN(3); PSB(3); PSDB(3); PT do B(3); PMDB(2); PRB(2); PSD(2); PSOL(2); PT(2); DEM(1); NOVO(1); PCdoB(1); PP(1); PPS(1); PR(1); PROS(1); PSC(1); PSDC(1); PSL(1); PTC(1).

Estes dados foram o insumo para os cálculos aqui realizados, levando em conta as novas regras eleitorais para 2020, especificamente:

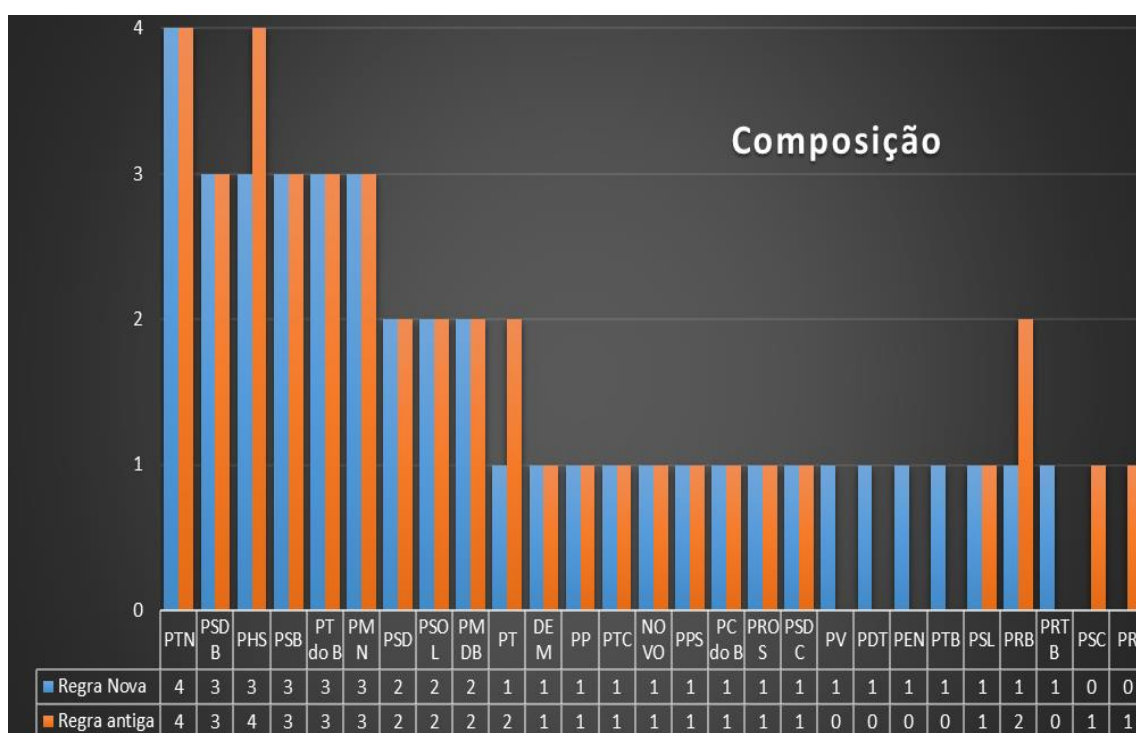
- 1 quanto ao fim das coligações em eleições proporcionais (Emenda Constitucional nº 97, de 2017) e;
- 2 quanto à mudança no cálculo das maiores médias (Lei nº 13.488, de 2017), que passou a admitir que todos os partidos sejam considerados na distribuição de vagas não preenchidas pelo critério do quociente partidário (antes: somente os partidos que haviam eleito candidato por quociente partidário, participavam do “cálculo das sobras”).

Importante ressaltar que um efeito imediato do fim das coligações diz respeito ao número de candidatos admitidos para o pleito. Antes, cada coligação poderia, conforme o tamanho do município, lançar candidatos até 200% do número de assentos disponíveis na Câmara Municipal. Vedadas as coligações, não há mais essa regra para nenhum município.

³ * Siglas mantidas com a configuração da época.

No caso de Belo Horizonte, permanece o limite de candidatos até o limite de 150% do número de assentos disponíveis na Câmara⁴, o que corresponde a 62 candidatos por partido (equivalentes a 150% de um total de 41 assentos disponíveis na Câmara Municipal).

Ao se utilizar as novas regras, entre os 22 partidos que ocupavam, pelo menos, um assento na Câmara Municipal (pela regra antiga), dois perderam representação na Câmara (PSC e PR), ao passo que outros cinco passaram a ter representação (PV, PDT, PEN, PTB, PRTB), ampliando-se, assim, para 25 o número de partidos com assento na Câmara Municipal de Belo Horizonte.



Ademais, em BH, verificou-se que a “linha da equidade partidária” (assim por nós nomeada): aquela relativa ao número de candidatos eleitos em proporção aos votos recebidos pelo partido, era bastante sinuosa com a regra antiga de cálculo eleitoral. Vide quadro seguinte:

⁴ Conforme art. 10 da Lei nº 9.504, de 1997.



Estava presente, portanto, pelas regras vigentes em 2016, acentuado desequilíbrio entre o número de votos obtidos pelos partidos e o número de assentos alcançados.

Sem embargo, ao se utilizar os novos critérios eleitorais, a “linha da equidade partidária” tende à perfeita proporção entre o número de votos obtidos por cada partido e o número de vereadores eleitos.



Considerando a adequada proporção alcançada pelas novas regras, em nossa visão, há o benefício à previsibilidade das projeções, tornando a estratégia política um instrumento ainda mais relevante de campanha.

Objetivamente, os resultados alcançados foram:

Regra anterior

- Menor votação de um candidato eleito: 3.018 (PHS)
- Maior votação de um candidato **não** eleito: 7.294 (PSB)
- Menor votação de um partido com assento: 16.847 (PR)
- Maior votação de um partido sem assento: 27.555 (PV)

Regra Nova

- Menor votação de um candidato eleito: 3.146 (PRTB)
- Maior votação de um candidato **não** eleito: 8.457 (PRB)
- Menor votação de um partido com assento: 21.151 (PRTB)
- Maior votação de um partido sem assento: 20.717 (PSC)

3.2. CENÁRIO PARA A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

As Eleições 2016 para o cargo de vereador em São Paulo (SP) apresentaram os seguintes números:

- 34 partidos concorreram (atualmente são 33 partidos com registro válido no TSE).
- Candidatos: 1.315 / 55 vagas, equivalentes a uma demanda de 23,91 / vaga.
- Votos válidos: 5.370.366.
- Quociente eleitoral: 97.643.
- Eleitos representantes de 18 partidos. Distribuídos da seguinte forma^{*5}:
PSDB(11); PT(9); DEM(4); PRB(4); PR(4); PSD(4); PSB(3); PV(2); PTB(2); PMDB(2); PPS(2); PSOL(2); PP(1); PSC(1); PROS(1); PTN(1); NOVO(1); PHS(1).

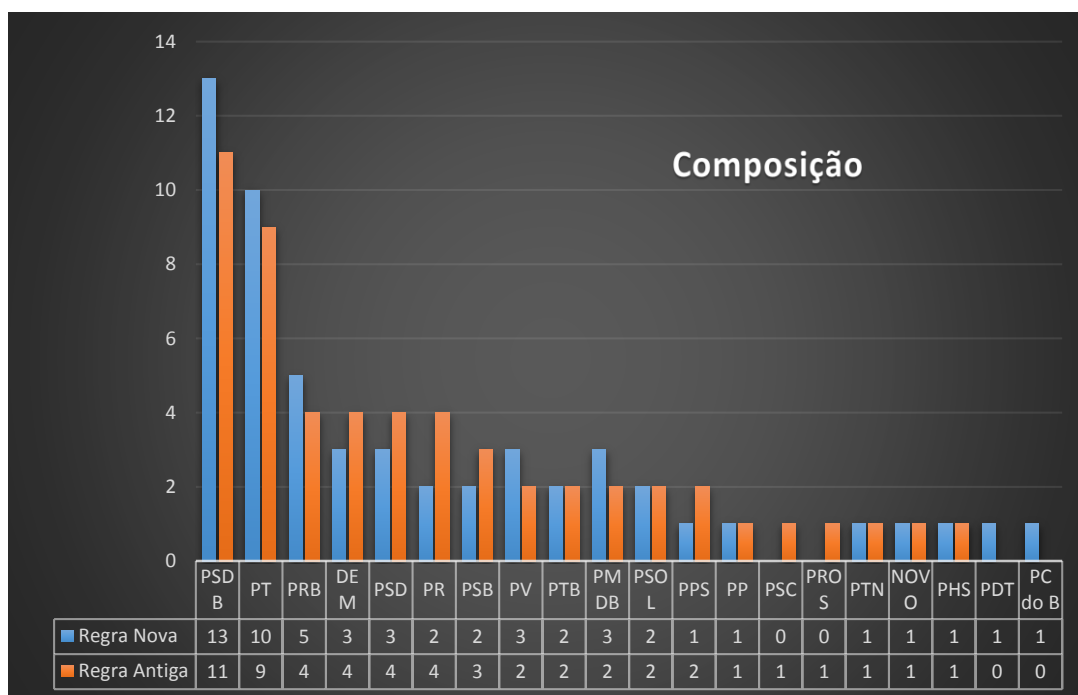
⁵ * Siglas mantidas com a configuração da época.

Estes dados foram o insumo para os cálculos aqui realizados, levando em conta as novas regras eleitorais para 2020, conforme apontadas no tópico anterior.

Importante ressaltar que o efeito imediato do fim das coligações diz respeito ao número de candidatos admitidos para o pleito. Antes, cada coligação poderia, conforme o tamanho do município, lançar candidatos até 200% do número de assentos disponíveis na Câmara Municipal. Vedadas as coligações, não há mais essa regra para nenhum município.

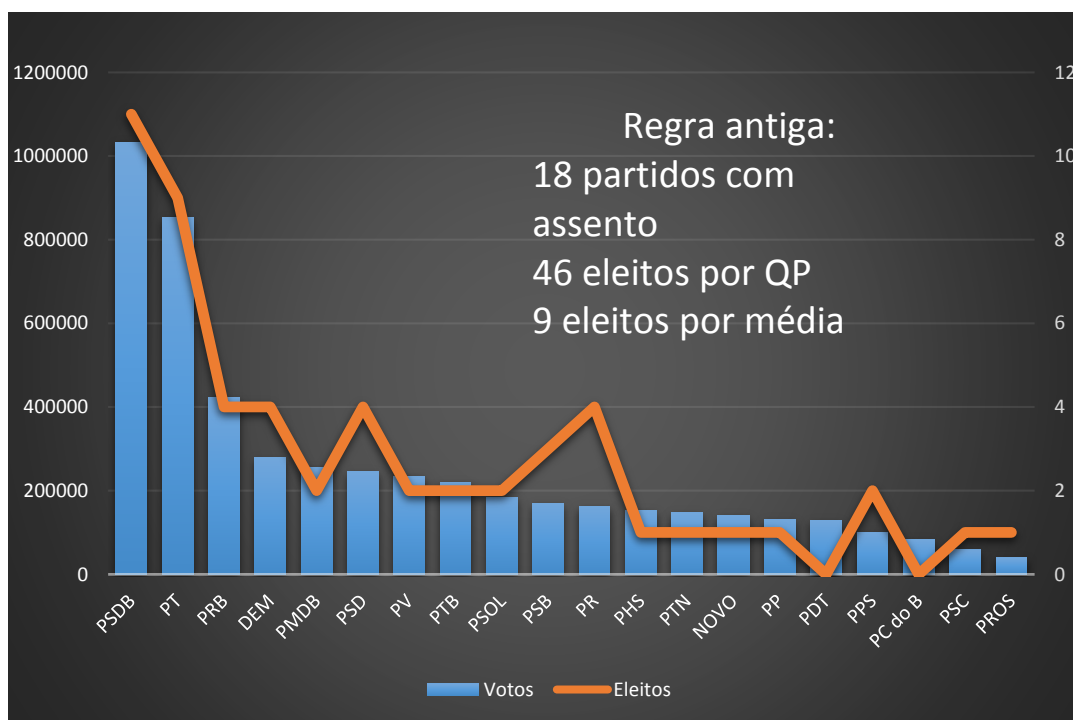
No caso de São Paulo, permanece o limite de candidatos até o limite de 150% do número de assentos disponíveis na Câmara⁶, o que corresponde a 83 candidatos por partido (equivalentes a 150% de um total de 55 assentos disponíveis na Câmara Municipal).

Ao se utilizar as novas regras, entre os 18 partidos que ocupavam, pelo menos, um assento na Câmara Municipal (pela regra antiga), dois perderam representação na Câmara (PSC e PR), ao passo que outros dois passaram a ter representação (PDT e PC do B), mantendo-se, assim, o mesmo número de partidos (18) com assento na Câmara Municipal de São Paulo.



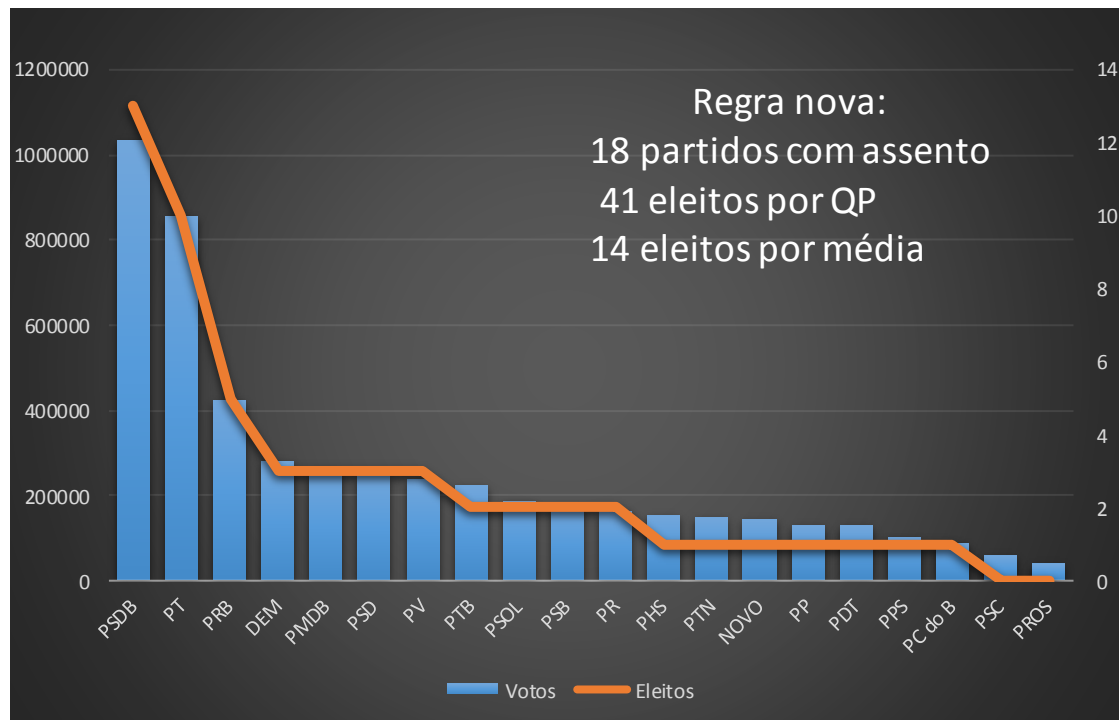
⁶ Conforme art. 10 da Lei nº 9.504, de 1997.

Ademais, assim como na análise para Belo Horizonte, verificou-se, para São Paulo, que a “linha da equidade partidária” (assim por nós nomeada): aquela relativa ao número de candidatos eleitos em proporção aos votos recebidos pelo partido, era bastante sinuosa com a regra antiga de cálculo eleitoral. Vide quadro seguinte:



Estava presente, portanto, pelas regras vigentes em 2016, acentuado desequilíbrio entre o número de votos obtidos pelos partidos e o número de assentos alcançados.

Sem embargo, repetindo o que fora observado para Belo Horizonte, ao se utilizar os novos critérios eleitorais, a “linha da equidade partidária” tende à perfeita proporção entre o número de votos obtidos por cada partido e o número de vereadores eleitos.



Objetivamente, os resultados alcançados foram:

Regra anterior

- Menor votação de um candidato eleito: 12.464 (PSOL)
- Maior votação de um candidato **não** eleito: 27.334 (PV)
- Menor votação de um partido com assento: 39.461 (PROS)
- Maior votação de um partido sem assento: 128.987 (PDT)

Regra Nova

- Menor votação de um candidato eleito: 11.015 (PC do B)
- Maior votação de um candidato **não** eleito: 33.537 (PSD)
- Menor votação de um partido com assento: 83.489 (PC do B)
- Maior votação de um partido sem assento: 64.946 (PSL)

CONCLUSÃO

Os efeitos verificados pelas simulações podem ser assim resumidos:

- 1) Maior relevância da votação sobre o partido em relação ao modelo anterior. De um lado, verificou-se que a quantidade de votos no partido passou a ter maior importância na definição dos eleitos, relativizando, por outro lado, o número de votos obtidos pelos candidatos individualmente;

- 2) Coerência entre o voto do eleitor e o partido do candidato eleito. Este efeito esperado desde a aprovação das normas em vigor parece propício a ser alcançado. Embora não seja, por óbvio, o remédio a resolver a incoerência intrapartidária, tende a impedir que partidos em campos políticos antagônicos articulem eleições conjugadas, confundindo o eleitor;
- 3) **Não ocorreu redução do número de partidos.** Assim como verificado no caso de Belo Horizonte e São Paulo, bem como em simulações para outros municípios, não se pode considerar que o novo modelo prejudica, em definitivo, a eleição de partidos médios ou pequenos, como se acreditava no momento de aprovação das novas regras. O fato é que a nova fórmula no cálculo para a distribuição das vagas por maiores médias, em vigor desde as eleições de 2018, a qual permite que todas as agremiações partidárias possam alcançar, indistintamente, as vagas remanescentes, revelou-se uma medida a contrapesar a potencial mitigação da fragmentação partidária, contrariando, desse modo, o que se esperava com o fim das coligações.

Enquanto a análise de Belo Horizonte demonstrou, ao contrário do que previsto, uma ampliação do número de partidos com assento na Câmara Municipal; em São Paulo, não houve variação, mantendo-se o mesmo número de partidos antes e depois das modificações.

Desse modo, é possível considerar que o fim das coligações não causará significativo impacto sobre a redução do número de partidos nas Câmaras Municipais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVALO, Alexandre; ANDRADE NETO, José de; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe; LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **O Novo Direito Eleitoral Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1216>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e accountability. **Lua Nova** [online], n.55-56, p.85-103, 2002.

BORGES, Gabriel Augusto Mendes. **Reforma Política: Possibilidades e a Pirâmide Eleitoral**. Curitiba: Editora Juruá, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 8 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970**. Texto editado em conformidade com a Resolução n.º 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em: 8 set. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 31.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GALLAGHER, Michael. Election indices dataset at http://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/index.php, 2019.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

MELO, Clóvia A. Vieira de; SOARES, Kelly C. Costa. Coligações partidárias em eleições proporcionais municipais: fragmentação e sucesso de candidatos com baixa densidade eleitoral. **Anál. Social**, Lisboa, n. 220, p. 684-719, set. 2016. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732016000300007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 25 ago. 2020.

MIGUEL, Luis Felipe; ASSIS, Pedro Paulo Ferreira Bispo de. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. 2016, vol.24, n.60, pp.29-46.

NOGUEIRA, Ciro. Senado Federal. **Parecer nº 166, de 2017-PLN/SF, em substituição à CCJ**. Sobre a Proposta de Emenda à Constituição n. 33, de 2017 (Proposta de Emenda à Constituição nº 282, de 2016, na Câmara dos Deputados), que deu origem à Emenda Constitucional n. 97/2017. 2017. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131028>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 2010. 345 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

SANTANA, Alexandre Ávalo; ANDRADE NETO, José de; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe; LUCON, Paulo Henrique dos Santos (coord.). **O novo Direito Eleitoral brasileiro**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Partidos políticos registrados no TSE**. 2020. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645