



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO**

**SOPHIE ROZENDO POCH**

**A CLÁUSULA DE BARREIRA COMO ELEMENTO FORTALECEDOR DA  
DEMOCRACIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL  
Nº 97/2017**

**FORTALEZA  
2018**

SOPHIE ROZENDO POCH

A CLÁUSULA DE BARREIRA COMO ELEMENTO FORTALECEDOR DA  
DEMOCRACIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº  
97/2017

Monografia apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade Federal do Ceará,  
como requisito à obtenção do Título de  
Bacharel em Direito. Área de concentração:  
Direito Eleitoral.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Raquel Cavalcanti  
Ramos Machado.

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

P793c Poch, Sophie Rozendo.  
A CLÁUSULA DE BARREIRA COMO ELEMENTO FORTALECEDOR DA DEMOCRACIA  
BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017 / Sophie Rozendo  
Poch. – 2018.  
72 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,  
Curso de Direito, Fortaleza, 2018.

Orientação: Profa. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado.

1. Partidos Políticos. 2. Cláusula de barreira. 3. Constitucionalidade. I. Título.

CDD 340

---

SOPHIE ROZENDO POCH

A CLÁUSULA DE BARREIRA COMO ELEMENTO FORTALECEDOR DA  
DEMOCRACIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº  
97/2017

Monografia apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade Federal do Ceará,  
como requisito à obtenção do Título de  
Bacharel em Direito. Área de concentração:  
Direito Eleitoral.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Raquel Cavalcanti  
Ramos Machado.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado. (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Tiago Vaconcelos Queiroz  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

Aos meus pais, Philippe e Soraia.

À minha família, amigos e professores.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me conduziu até aqui, ajudando-me a superar os percalços do caminho e a manter minha determinação em face de cada novo desafio enfrentado.

Aos meus pais, Soraia e Philippe, que fizeram meus sonhos e minhas conquistas e à minha querida irmã Sarah, minha primeira e eterna amiga. Nem todos os anos à minha frente serão suficientes para retribuir a graça que é ter vocês como família.

Ao meu namorado Gabriel Valentim, cujo zelo e carinho me iluminaram e tornaram mais fáceis os dias mais difíceis.

À minha amiga Georgia Monteiro, que perto ou distante, sempre encontra uma forma de se fazer presente em minha vida.

Aos amigos Julia Sampaio, Thales Vieira e Victor Rocha, presentes que esta Casa me deu e que fizeram dos últimos anos os melhores de minha vida.

À Sociedade de Debates, projeto que tem sido meu maior motivo de orgulho nos anos de graduação, e aos seus integrantes, cada um brilhante à sua maneira, mas em especial à minha dupla Matheus Casimiro, cuja parceria espero ter para além destes muros.

Aos professores que contribuíram para este momento, principalmente à Profa. Raquel Cavalcanti Ramos Machado, cujos ensinamentos despertaram meu interesse e cuja orientação possibilitou este trabalho.

Ao Prof. William Marques e ao colega Tiago Queiroz, que sempre foram solícitos em minha vida acadêmica e tão gentilmente concordaram em participar da banca de avaliação do presente trabalho.

Por fim, mas não menos importante, à Faculdade de Direito como um todo, representada por todos os professores, servidores e alunos.

“Viver é melhor que sonhar.”  
(Como nossos pais – Belchior)

## RESUMO

Impulsionado pelo número, aparentemente, elevado de partidos políticos no Brasil, este trabalho busca discutir o instituto conhecido como cláusula de barreira, relacionando-o com o atual sistema partidário e eleitoral, de modo a aferir se esse é um instrumento para o aprimoramento da democracia. O estudo foi baseado em ampla pesquisa jurisprudencial e bibliográfica, valendo-se de notícias, livros, artigos e dissertações, além da legislação pertinente ao tema. Analisa-se, inicialmente, o quadro político partidário brasileiro e por qual razão este traz a necessidade de instituição de tal regra. Em seguida, a Emenda Constitucional Nº 97/2017 passa a ser o principal foco de estudo, mormente em relação às novas regras adotadas e às polêmicas que lhes envolvem. Por fim, explora-se o julgamento da ADI Nº 1358, na qual o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a cláusula de barreira introduzida pela Lei Nº 9.096/95, a fim de fazermos uma conclusão, em um estudo comparativo e principiológico, acerca da constitucionalidade da Emenda Constitucional Nº 97/2017.

**Palavras-chave:** Partidos Políticos. Cláusula de barreira. Constitucionalidade.

## **ABSTRACT**

Driven by the seemingly high number of political parties in Brazil, this paper aims to discuss the institute of the barrier clause, relating it with the current party and electoral system, in order to gauge if that is an instrument to improve democracy. This study was based on extensive precedents and bibliographical research, by using news, articles, dissertations, in addition to the legislation related to the theme. Initially, the political and party structure is analyzed and why it brings the necessity of the establishment of such a rule. The Constitutional Amendment N° 97/2017 becomes the main focus of the study, especially in relation to the new rules adopted and the controversies that involve them. Finally, the judgment of ADI N° 1358, in witch the Supreme Federal Court declared unconstitutional the barrier clause brought by Law N° 9.096/95 is explored, in order to conclude, in a comparative and principological study, about the constitutionality of the Constitutional Amendment N° 97/2017.

**Keywords:** Political Parties. Barrier Clause. Constitutionality.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO E A CLÁUSULA DE BARREIRA: UMA CORRELAÇÃO NECESSÁRIA .....</b>	<b>14</b>
2.1 O papel do partido político na democracia brasileira .....	14
2.2 O sistema partidário brasileiro .....	18
2.3 Os sistemas eleitorais adotados pelo Brasil .....	24
2.3.1 Reflexos do sistema do sistema eleitoral proporcional para o quadro político-partidário brasileiro .....	26
2.3.2 Outros sistemas eleitorais em pauta .....	28
2.4 Cláusula de barreira.....	29
<b>3 CLÁUSULA DE BARREIRA NO BRASIL: PREVISÕES LEGAIS .....</b>	<b>32</b>
3.1 Histórico da cláusula de barreira na legislação eleitoral brasileira.....	32
3.2 Emenda Constitucional N° 97/2017: novas disposições sobre a cláusula de barreira	34
3.2.1 Normas de transição da Emenda Constitucional N° 97/2017 .....	35
3.2.2 Fundamentos para a aprovação da Emenda Constitucional N° 97/2017 .....	37
3.2.3 Repartição de recursos provenientes do Fundo Partidário .....	39
3.2.4 Divisão de tempo de propaganda .....	41
3.2.5 Nova hipótese de janela partidária .....	44
3.3 Partidos políticos brasileiros diretamente impactados pela cláusula de barreira.....	47
<b>4 A CONSTITUCIONALIDADE DA CLÁUSULA DE BARREIRA PREVISTA NA EMENDA CONSTITUCIONAL N° 97/2017 .....</b>	<b>49</b>
4.1 A inconstitucionalidade da cláusula de barreira prevista na Lei N° 9.06/95 .....	49
4.1.1 Previsões legais trazidas pela Lei N° 9.06/95 .....	49
4.1.2 Análise dos julgados das ADIS 1.351-3 1.354-8 .....	51
4.1.3 Diferenças essenciais entre as cláusulas de barreira previstas na Lei N° 9.096/95 e na Emenda Constitucional N° 97/2017 .....	55
4.2 Uma análise da constitucionalidade da cláusula de barreira prevista na Emenda Constitucional N° 97/2017 .....	57
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>65</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>67</b>

## 1. INTRODUÇÃO

No período da Ditadura Militar, a Lei Falcão<sup>1</sup> permitia o funcionamento de apenas dois partidos políticos: a Arena (Aliança Renovadora Nacional) e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Enquanto a Arena reunia os favoráveis ao regime militar, o MDB reunia a oposição controlada. O quadro político foi, na realidade, calculadamente construído para simular um diálogo democrático não existente nos âmbitos institucionais, sendo a própria limitação partidária uma forma de opressão.

Tal cenário mudou gradualmente durante a passagem política da ditadura à democracia. A política de liberalização da ditadura militar foi marcada pelo governo de Figueiredo (1979-1985), sob o nome de “abertura política”, quando se deu a normalização da atividade parlamentar e a manutenção do calendário eleitoral. A “Nova República” (1985-1990), último governo (ainda que civil) do ciclo do regime ditatorial-militar, encerra esse longo período de transição com uma nova Constituinte.<sup>2</sup>

A Constituição Federal de 1988 deu fim ao sistema bipartidário, inaugurando uma nova fase da história brasileira, na qual diversas ideias, até então reprimidas, enfim encontraram respaldo institucional para manifestação. O Texto Constitucional garante:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...] <sup>3</sup>

Os partidos políticos desempenham importante papel no exercício da democracia, uma vez que têm por finalidade interferir no poder, por influência ou por participação efetiva. Apesar de tal conceito ser difícil assimilação em países nos quais os partidos políticos não possuem ideologia firmes e claras perante o eleitorado, como citado comumente o caso do Brasil, o *dever-ser* não deve se confundir com o *ser*. Como esclarece Raquel Cavalcanti Ramos Machado, o fato de existirem muitos partidos políticos que se distanciam do seu ideal democrático no Brasil não deve justificar a edição de normas que ignorem sua relevância.<sup>4</sup>

A despeito do importante papel desempenhado pelos partidos políticos em nossa

<sup>1</sup>BRASIL. LEI Nº 6.339, DE 1º DE JUNHO DE 1976. Brasília, DF, jun 1976. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6339.htm)>. Acesso em 07 nov. 2018.

<sup>2</sup>CODATO, Adriano Nervo. UMA HISTÓRIA POLÍTICA DA TRANSIÇÃO BRASILEIRA: DA DITADURA MILITAR À DEMOCRACIA. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], n. 25, nov. 2005. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7074/5046>>. Acesso em 07 nov. 2018.

<sup>3</sup>BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

<sup>4</sup>MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2016. p. 98-99.

democracia, o número crescente desses tem criado distorções no pleito eleitoral. Uma vez cumpridos os requisitos previstos na Lei Nº 9.096/95, Lei dos Partidos Políticos<sup>5</sup>, e na Resolução - TSE Nº 23.571/18<sup>6</sup>, o partido político estava apto a funcionar com todas as prerrogativas que lhe são de direito. Dentre elas, destacam-se o financiamento das atividades partidárias e a propaganda política. Apesar de serem pessoas jurídicas de Direito Privado, têm seu financiamento condicionado à Lei Nº 9.096/1995, tendo em vista a importância da atividade que realizam.

Os partidos recebem valores oriundos do Fundo Partidário, o qual é composto por verbas de natureza pública e privada, e, nos antigos termos do art. 41-A da Lei Nº 9.096/1995, direcionava 5% (cinco por cento) de seus recursos à entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

O acesso gratuito ao rádio e à televisão para propaganda eleitoral é também uma forma de financiamento público, uma vez que, embora as emissoras sejam obrigadas a ceder o referido tempo, têm direito à compensação fiscal pelo mesmo, conforme disposto no art. 99, §1º, da Lei Nº 9.504/1997<sup>7</sup>. De forma semelhante, parte do tempo de propaganda era, antes das reformas legais a serem abordadas, garantido mesmo aos partidos sem representação no Congresso Nacional.

Hoje, há 35 (trinta e cinco) partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral<sup>8</sup>, muitos deles com pouca ou nenhuma expressividade no Congresso Nacional. Ainda assim, representavam um ônus ao erário, pois tinham direito à parcela das verbas do Fundo Partidário supracitado, além de comumente formarem coligações com interesses escusos. Foi assim que muitos partidos pequenos receberam a denominação popular de “partidos de aluguel”, tornando-se um verdadeiro déficit de representatividade. Neste cenário, surgiram propostas de reforma eleitoral que culminaram na Emenda Constitucional Nº 97/2017, a qual cria uma cláusula de barreira para que os partidos tenham acesso ao fundo partidário e ao

---

<sup>5</sup> BRASIL. LEI Nº 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995. **Dispõe sobre os Partidos Políticos**, Brasília, DF, set 1995. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm)>. Acesso em: 07 de nov. de 2018.

<sup>6</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução - TSE Nº 23.571/18. **Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos**. Brasília, DF, out 2018. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235712018.html>>. Acesso em 13 nov. de 2018.

<sup>7</sup> BRASIL. LEI Nº 9.504, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995. **Estabelece normas para as eleições**, Brasília, DF, set 1997. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 07 de novembro de 2018.

<sup>8</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos políticos registrados no TSE**. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em 12 de nov. de 2018.

tempo gratuito de rádio e televisão.<sup>9</sup>

Desse modo, ciente dos conflitos que levaram à reforma mencionada, a presente pesquisa almeja demonstrar os impactos da cláusula de barreira incluída na legislação eleitoral, para concluir acerca de sua constitucionalidade. Diante da incipiência da matéria e da ausência de estudos aprofundados sobre o tema, essa pesquisa ganha relevância.

Buscar-se-á, portanto, responder os seguintes questionamentos: de que forma os sistemas eleitoral e partidário brasileiros trouxeram a necessidade de uma cláusula de barreira? Qual é a previsão legal do tema? Quais os fundamentos levados em conta pelos congressistas para sua promulgação? O que a difere de normas semelhantes já declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal? Quais são os impactos esperados da cláusula de barreira para o funcionamento dos partidos políticos? A nova cláusula de barreira é constitucional?

Para responder tais questionamentos, será feito um estudo amplamente bibliográfico, de modo a delimitar e conceituar os termos gerais, delimitar o tema de estudo e fazer reflexões práticas e teóricas sobre os reflexos da nova legislação.

Primeiramente, será necessário discorrer sobre a relação necessária entre o sistema partidário e eleitoral adotado pelo Brasil e a cláusula de barreira, a fim de compreender qual é o papel constitucionalmente destinado aos partidos políticos e qual é a finalidade da referida cláusula.

Em seguida, passar-se-á a tratar das disposições legais acerca da matéria em um panorama histórico que nos leva à Emenda Constitucional Nº 97/2017, esmiuçando as mudanças e os impactos que ocorrerão no cenário eleitoral.

Por fim, analisaremos os fundamentos que declararam regra semelhante presente na Lei Nº 9.096/95 inconstitucional, para traçar um estudo comparativo entre os dois diplomas legais. Feito isso, poderemos enfim firmar uma conclusão a respeito da constitucionalidade da cláusula de barreira trazida pela Emenda Constitucional Nº 97/2017.

---

<sup>9</sup>BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 17, de 4 de outubro de 2017. **Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispõe sobre regras de transição.** Brasília, DF, out 2017. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm)>. Acesso em: 07 de novembro de 2018.

## 2. O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO E A CLÁUSULA DE BARREIRA: UMA CORRELAÇÃO NECESSÁRIA

### 2.1 O papel do partido político na democracia brasileira

É amplamente reconhecida a importância do partido político para o funcionamento de governos democráticos. Na realidade, Paulo Bonavides afirma que, tal é a relevância da organização partidária no mundo moderno que tanto as ditaduras quanto as democracias cuidam de institucionalizá-la, como forma de instrumentalização do poder.<sup>10</sup>

Tanto é verdade tal assertiva que o Brasil presenciou, durante o período de ditadura militar, a institucionalização dos partidos políticos, quando se permitia a existência de tão somente dois: a Arena (Aliança Renovadora Nacional), a qual reunia os favoráveis ao regime militar, e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), o qual consistia em uma oposição controlada.<sup>11</sup>

Conforme Cláudio de Cicco e Álvaro de Azevedo Gonzaga, podem ser assim conceituados:

O partido político é uma associação de cidadãos, chamados “membros do partido”, que se reúnem em torno de um mesmo ideal na condução do governo ou doutrina, visando alcançá-lo por meio de um *plano de ação governamental ou programa*, mediante apoio da população, seja como militantes auxiliares na propaganda do partido, seja simplesmente como simpatizantes ou apoiadores morais, econômicos ou intelectuais, seja como eleitores, e que tem por função exprimir e organizar as vontades populares na busca do poder.<sup>12</sup>

Imprescindível, para o início deste trabalho, esclarecer o papel fundamental desempenhado pelos partidos políticos. Eles encorajam, pela formação de uma pessoa jurídica apartada, a propagação de ideias, e não mais de interesses individualizados. Por serem despersonalizados, têm o potencial de deixar as paixões em segundo plano, possibilitando um debate político pautado pela razão.

O fenômeno partidário tem o condão de fazer que a democracia deixe de ser uma representação de indivíduos, para que se torne uma representação do pluralismo social: em governos de grupos, com uma ação tradutora de tendências coletivas.<sup>13</sup>

Ainda, é impreterível reconhecer a impossibilidade do exercício de uma

---

<sup>10</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 504.

<sup>11</sup>BRASIL. **LEI Nº 6.339**, DE 1º DE JUNHO DE 1976. Brasília, DF, jun 1976. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6339.htm)>. Acesso em: 07 nov. 2018.

<sup>12</sup>DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 109.

<sup>13</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 505.

democracia direta em todas as instâncias, de maneira que se deve pensar em meios de concretização de representação popular nas decisões políticas. Em uma democracia representativa, onde o exercício do poder pelo povo é feito indiretamente, os partidos políticos preenchem essa lacuna, por corresponderem à principal forma de comunicação entre população e Estado. Formam, portanto, a estrutura intermediária entre sociedade e governo.<sup>14</sup>

Sobre o relevo dos partidos políticos nas democracias representativas, esclarece Hans Kelsen:

É certo que democracia e parlamentarismo não são idênticos. Mas, uma vez que para o Estado Moderno a aplicação de uma democracia direta é praticamente impossível, não se pode duvidar seriamente de que o parlamentarismo seja a única forma real possível da ideia de democracia. Por isso, o destino do parlamentarismo decidirá também o destino da democracia.<sup>15</sup>

Em meio a tanta diversidade de ideias e de interesses, os partidos políticos carregam a responsabilidade de promover a defesa direta de ideologias distintas, garantindo a manifestação de diversos grupos. De tal forma é que o pluralismo político é fundamento da República Federativa do Brasil<sup>16</sup>, a qual se expressa, dentre outras formas, na ampla liberdade de criação daqueles.

Sobre a liberdade de organização partidária com suas devidas limitações, a Constituição Federal de 1988 enuncia:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

Além da liberdade de criação, são princípios norteadores dos partidos políticos: a *autonomia* para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento; e a *disciplina partidária*, a qual deve ser prevista em estatutos próprios e trata, resumidamente, da obrigação

---

<sup>14</sup>SARTORI, Giovanni. **Parties and party systems**. Colchester: European Consortium for Political Research (ECPR) Press, 2005, p. 21.

<sup>15</sup>HANS, Kelsen. **A Democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla, Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p.46.

<sup>16</sup> Nos termos do art. 1º, V, da Constituição Federal, o pluralismo político é fundamento da República Federativa do Brasil.

do político para com seu partido.<sup>17 18</sup>

Em consonância, se as organizações partidárias representam a ponte entre sociedade e decisão política, como afirmado anteriormente, é consequência natural reconhecer sua incumbência na defesa de direitos fundamentais, como dispõe a Lei nº. 9.096/1995:

Art. 1º O partido político, 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.<sup>19</sup>

Ademais, no Brasil, o papel dos partidos políticos ganha especial destaque, pois está relacionado a uma das condições de elegibilidade<sup>20</sup>. Ou seja, ser votado é um direito subjetivo, o qual, para ser exercido necessita que determinadas condições básicas sejam atendidas, dentre elas a filiação partidária. Há, até mesmo, prazo específico para verificação de tal requisito, estabelecido na Lei nº. 9.504/1997, a qual determina em seu art. 9º que a filiação deve estar deferida pelo partido com pelo menos um ano de antecedência em relação à eleição.<sup>21</sup>

Há, por outro lado, discussão antiga, porém não completamente encerrada, acerca da necessidade dos partidos políticos na sociedade, levando-se em conta as desvantagens trazidas por esses à democracia.

Giovani Sartori afirma que o partido que controla a maioria das cadeiras do parlamento deve ter o direito de governar e de impor a sua vontade sobre os partidos de minorias, motivo pelo qual a democracia se torna “um sistema seletivo de minorias eleitas em

---

<sup>17</sup> De CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 110.

<sup>18</sup> Nos termos do art. 17, §1º, da Constituição federal: “É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

<sup>19</sup> Nos termos do art. 1º da Lei Nº 9.096/95: “O partido político, 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.”

<sup>20</sup> A filiação partidária é um dos requisitos de elegibilidade mais antigos tanto das Constituições Federais do Brasil e do mundo. Mas o monopólio dos partidos da representatividade encontra-se em grande discussão, tendo em vista que em países como a Itália e Alemanha já não há mais esse monopólio. Isso ocorreu porque atualmente os partidos são o centro da desconfiança da sociedade e pela sua ineficácia na intervenção dos problemas mais graves da população, como os problemas sociais, por exemplo. Tem-se debatido, portanto, acerca da possibilidade da candidatura avulsa no Brasil, a qual, ao dispensar a filiação partidária enquanto condição de elegibilidade, mudaria radicalmente o paradigma de democracia partidária conhecido por nós.

<sup>21</sup> BRASIL. LEI Nº 9.504, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995. **Estabelece normas para as eleições**, Brasília, DF, set 1997. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 07 de novembro de 2018.

competição”.<sup>22</sup>

Apesar da relevância da problemática levantada, não nos parece haver alternativa que supra de forma completa e satisfatória tal questão. A preocupação de que a democracia não se torne uma “ditadura da maioria” deve ser sempre pautada na garantia de direitos fundamentais e na vedação ao retrocesso, o que, embora extremamente complexo de ser realizado, é a expressão mais autêntica de um regime verdadeiramente democrático.

O autor ainda alerta que o sufrágio universal jamais refletirá uma democracia genuína, posto que, se há partidos, estas organizações irão escolher uma pessoa que será o candidato do partido, e, em sequência, este candidato se fará ser escolhido pela população. No mesmo sentido, João Pedro Galvão de Sousa defende que o regime partidário alterou substancialmente a representação política em três aspectos: 1) o parlamento torna-se uma fonte de decisões dos partidos, ou seja, os mandatários decidem com base na ideologia do seu partido; 2) devido a isso, retorna o mandato imperativo, o que impede que o parlamentar decida por si; 3) as eleições, segundo o autor, tornam-se plebicitárias, pois ao invés de se eleger um candidato, se elege um programa partidário.<sup>23</sup>

Com a devida vênia, ousamos discordar das colocações. A ligação do parlamentar a um programa político é ferramenta de segurança quanto aos ideais, às propostas e aos posicionamentos futuros dos candidatos eleitos para com o povo que o elegeu, o que faz do partido político uma necessidade. Sem este, a opinião pública não poderia ser organizada em torno de propostas políticas alternativas, mas dotadas cada uma de uma mesma visão inspiradora. De outra parte, o governo também tem necessidade do partido político, porque é através dele que é obtido o indispensável apoio da sociedade para a consecução dos objetivos governamentais, apoio este que se estrutura no Parlamento e permite condições necessárias ao exercício do poder de governar<sup>24</sup>.

Por fim, Robert Michels afirma que a democracia moderna é dominada por oligarquias partidárias. Ou seja, se o partido não tiver influência no cenário político dificilmente participará do poder <sup>25</sup>. Assim, partidos mais modestos economicamente se amparariam sobre líderes partidários mais poderosos nesse quesito. A legislação eleitoral pátria, ciente de que o abuso de poder econômico pode comprometer o resultado eleitoral, já

---

<sup>22</sup> SARTORI, Giovanni. **A Teoria Democrática**. [s.l]:Fundo de Cultura Brasil/Portugal, 1962, p. 57.

<sup>23</sup> SOUSA, João Pedro Galvão de. **Da Representação Política**. São Paulo: Saraiva, 1971, p. 84.

<sup>24</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 239.

<sup>25</sup> MICHELS, R. (1972). **Los Partidos Políticos: un Estudio Sociológico de las Tendencias Oligárquicas de la Democracia Moderna**. v. 1. Buenos Aires: Amorrortu, p. 145-163.

cuida da questão. Existem limites impostos às doações às campanhas eleitorais, e os partidos políticos devem fazer prestação de contas à justiça eleitoral. Caso as regras sejam descumpridas, há penalidades impostas que incluem a cassação de mandatos de candidatos já eleitos<sup>26</sup>.

Há de se observar que a preocupação com o abuso de poder econômico na disputa eleitoral pode, de igual forma, estar presente em cenários que admitam candidaturas avulsas (sem filiação partidária). A dificuldade de se garantir idoneidade das eleições, entretanto, não pode ser levantada como óbice ao exercício da democracia. Como coloca Gustavo Fruet:

Regime democrático é a identidade de governantes e governados. Assim, não é suficiente o cidadão estar apto a exercer tais direitos. É o povo que participa da vida pública. O verdadeiro juiz da democracia. Para tanto, surgem os partidos como núcleo fundamental da democracia, como entidades aglutinadoras a fim de garantir influência efetiva na gestão dos negócios públicos. [...] Somente a ilusão, a opressão ou a hipocrisia podem fazer crer que a democracia seja possível sem partidos, notadamente a democracia representativa.<sup>27</sup>

Em uma democracia representativa, portanto, há de se buscar formas de expressão da soberania popular ainda que indiretas. Os partidos políticos foram resultado desta busca e, embora seja natural que nos deparamos com certos embaraços, outra opção melhor não se apresentou. O indivíduo não tem forças para, isoladamente, articular suas pautas políticas de forma eficiente, mas, têm nos partidos políticos a estrutura institucional para se apoiarem, motivo que nos leva a afirmar que eles permanecem como “um veículo essencial para a formação da vontade pública”.<sup>28</sup>

## 2.2 O sistema partidário brasileiro

O sistema partidário se ocupa do conjunto formado pelos partidos políticos, cuja abordagem tradicional focaliza o número de partidos e a interação destes entre si e também com a população eleitoral.

Segundo Jairo Marconi Nicolau, é possível fazer três leituras distintas, embora não contraditórias entre si, que explicam a origem da existência de um determinado número de partidos na disputa eleitoral. O cientista político explica que na interpretação *ideológica*, os

---

<sup>26</sup> Conforme o §3º do Art. 22 da Lei Nº 9.504/97, “O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o **caput** deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.”

<sup>27</sup> FRUET, Gustavo. Não ao Vale-Tudo na Política. In: **Paraná Eleitoral – Qual Reforma Política?** Curitiba, [s.n]. n° 53/54, jul/dez, 2004, p.13.

<sup>28</sup> KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 2. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1992, p. 421.

partidos surgem como expressões das diversas opiniões da sociedade, de modo que o número de partidos é correlato ao número de opiniões com expressividade na sociedade. Já conforme a versão *sociológica*, os partidos são canalizadores de interesses de determinados segmentos sociais, pela qual uma sociedade com elevado grau de complexidade socioeconômica resultará, provavelmente, em um número maior de partidos, se comparada a uma sociedade com menos divisões sociais. Por fim, a perspectiva *institucionalista* frisa o impacto da estrutura institucional sobre o sistema partidário. Ou seja, as instituições democráticas (sistema eleitoral, sistema de governo, estrutura de Estado) estabelecem o cenário para a atuação dos partidos políticos.<sup>29</sup>

A classificação mais tradicional de sistemas partidários é relacionada ao critério numérico. Maurice Duverger traz essa distinção, ao ensinar que o Estado Contemporâneo pode adotar, em suma, três sistemas principais de partidos: o unipartidarismo, o bipartidarismo e multipartidarismo.<sup>30</sup>

O *unipartidarismo* admite a existência de apenas um partido político como representação de toda a população. Como assinala Paulo Bonavides, a própria noção de partido é um protesto da lógica e do bom senso contra a expressão partido único ou partido totalitário, o qual acabou por ser utilizado como instrumentos máximos de conservação do poder, sufocando o pluralismo político, sem o qual a liberdade se extingue.<sup>31</sup>

Ao se tornar sustentáculo da ditadura, partido e poder se confundem. Como explicar Maurice Duverger:

Os adversários do partido único corrigem essa descrição idealizada. Para eles, o partido constitui a variedade nova de um tipo sociológico muito antigo: a guarda pretoriana que permite a um tirano assentar a sua ditadura. Trata-se mais de criar uma classe privilegiada que de selecionar uma elite; classe privilegiada presa ao regime por favores especiais de que frui: vantagens materiais, monopólio das funções administrativas, liberdade e poderes maiores que os outros cidadãos etc. De fato, a fidelidade ao ditador é o critério de entrada ou da manutenção do partido, muito mais que o valor pessoal ou as aptidões para o comando.<sup>32</sup>

Assim, no sistema unipartidário, as eleições passam a ter caráter secundário, pois sem seu caráter competitivo, toma aspecto plebiscitário de mera designação ou ratificação de

---

<sup>29</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 38.

<sup>30</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 129.

<sup>31</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 475.

<sup>32</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 293.

escolhas já feitas. O próprio papel do partido também muda, qual seja manter o contato entre o governo e as massas populares, constituir as elites do poder e sustentar a propaganda oficial do regime.<sup>33</sup> Foi o caso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e, atualmente, da República Popular da China e da República Socialista de Cuba, dentre outros exemplos.

O *bipartidarismo*, por sua vez, é caracterizado por uma disputa eleitoral na qual o protagonismo cabe a dois partidos políticos, sendo papel daquele que congrega maior apoio popular liderar o programa político governamental, enquanto ao outro caberá o papel de oposição. Nota-se que o sistema bipartidário não significa, necessariamente, a limitação a dois partidos políticos, mas que as estruturas institucionais de poder, naturalmente, levarão à predominância de tão somente dois no pleito eleitoral.

Muitos são os que defendem o sistema bipartidário enquanto o típico sistema democrático, pois há uma participação clara, direta e efetiva dos eleitores no processo de escolha de governantes. Importante destacar que a alternância de poder é pressuposto para caracterização do sistema bipartidário. Leciona Duverger que ainda que não haja um dualismo de partidos, é costume haver um dualismo de tendências, já que toda política implica a escolha entre dois tipos de solução. As soluções intermediárias se relacionam umas com as outras: pode existir partido de centro, mas não tendência de centro ou doutrina de centro.<sup>34</sup>

Como explica Paulo Bonavides, outro ponto intransponível para que o sistema bipartidário se faça presente é que os partidos políticos envolvidos estejam de acordo quanto aos fundamentos de organização, direção e regime do Estado, bem como que ambos se reconheçam em termos de mútuo respeito e lealdade. Nesse cenário, cabe à oposição um lugar especial no sistema, uma vez que ela é potencialmente o governo em recesso. Apesar de fora do poder, está pronta para assumi-lo quando necessário.<sup>35</sup>

Caso clássico de bipartidarismo está nos Estados Unidos da América, onde o sistema está tão rigidamente construído a ponto de que um partido pequeno nunca logrou êxito em se tornar grande e vice-versa. Existem, por trás dos grandes partidos, Democrata e Republicano, o Partido Trabalhista, o Partido Socialista, os Partidos dos Lavradores, o Partido Proibicionista e o Partido Progressista.<sup>36</sup> Entretanto, há uma desproporção evidente que leva à

---

<sup>33</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 477-478.

<sup>34</sup> DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 250.

<sup>35</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 470-471.

<sup>36</sup> OLIVEIRA, Bruno Queiroz; DUALIBE, Erika Pereira. *Sistemas Partidários e Sistemas Eleitorais: as leis sociológicas de Maurice Duverger e Giovanni Sartori no cenário político brasileiro*. Conselho Nacional de

conclusão que a existência de partidos menores não compromete a governança dos partidos ditos tradicionais, os quais dispensam coalizões. É verdade que os partidos secundários irão fomentar o debate político, mas terão, em maior ou menor medida, suas pautas e ideais incorporados pelos partidos que assumem o protagonismo político.

É importante, entretanto, questionar se esse modelo seria o mais adequado para nós, uma vez que as fórmulas majoritárias teriam o potencial de sufocar pautas de segmentos minoritários da sociedade. Há de se ter cuidado, em especial em um país com tamanha diversidade quanto o Brasil, para que não se adote um sistema partidário excludente e não condizente com nossa realidade.

Por fim, ainda seguindo a classificação de Duverger, há o *multipartidarismo*. Este sistema exige a presença de, no mínimo, três partidos em disputa pelo poder político. É adotado pelo Brasil desde 1979, quando o Congresso Nacional sancionou a Lei Orgânica dos Partidos Políticos<sup>37</sup>, de iniciativa do então Presidente João Figueiredo, que acabou com o bipartidarismo então vigente. O espaço para construção de uma democracia a partir da justa disputa eleitoral estava enfim aberto, após tantos anos do regime ditatorial militar que, a esse ponto, estava perto do fim.

Embora elogiado pela possibilidade ampla de representação efetiva do feixe de segmentos sociais, o número muitas vezes excessivo de partidos políticos também é motivo de crítica.

A grande quantidade de partidos é capaz de dispersar a opinião pública de tal forma a tornar quase impossível a expressão de uma vontade geral do povo. Assim, é clara a dificuldade de execução de programas políticos, devido à incompatibilidade entre as representações eleitas e, conseqüentemente, as coalizões se tornam passo necessário para garantir governabilidade. Esta, por consequência, fica sujeita à instabilidade e a perder seus rumos políticos coerentes, pelos interesses diversos que tenta conciliar.

Tais considerações merecem especial destaque no sistema presidencialista, pois, segundo Paulo Bonavides, o multipartidarismo é fator enfraquecedor do regime. Primeiramente, porque um executivo forte tem facilidade para dominar partidos fracos, os quais, por serem excessivos e por lhes faltar coesão interna, entregam-se a acordos para obter

---

Pesquisa e Pós-graduação em Direito, Fortaleza, 2010. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Fortaleza, 2010, p. 4-5.

<sup>37</sup>BRASIL. LEI Nº 6.767, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1979. Brasília, DF, dez 1979. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6767-20-dezembro-1979-357280-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 07 de novembro de 2018.

vantagens, esvaindo-se de sua função cívica. Ao passo que o Congresso passa a ocupar plano secundário no cenário político, o Poder Executivo se torna, cada vez mais, a verdadeira expressão de poder, comprometendo a própria democracia. Em segundo lugar, o Congresso pode, ao revés, ser obstáculo para governança do Executivo, uma vez que se encontra eivado de opiniões dispersas e passionais, prejudicando a execução de um programa político firme. Em uma tensão constante entre os dois poderes, o colapso do regime parece iminente.

Como explica o professor:

A guerra civil dos dois poderes, paralisando o mecanismo constitucional, é então o prenúncio das soluções ditatoriais iminentes. Demais, o sistema multipartidário, precisamente por tornar mais nítido, ostensivo, agudo e inevitável o quadro da luta de classes na sociedade, vem sendo incriminado de embaraçar a captação de uma vontade geral, institucionalizando conseqüentemente a divisão das opiniões, tornando-as cada vez mais estanques, irreduzíveis, incomunicáveis.

Enfim, é o sistema multipartidário acoimado de emprestar aos pequenos partidos influência política desproporcionada e incompatível com a modestíssima força eleitoral de que dispõem, mormente quando surgem eles por fiel de balança nas competições pelo poder.<sup>38</sup>

Apesar das sensatas críticas tecidas, o sistema multipartidário ainda parece ser o que melhor se adequa a uma estrutura socioeconômica complexa como a do Brasil. A existência de diferentes partidos políticos acolhe e institucionaliza a participação de diversas correntes de opinião no debate político, de forma a dar às minorias a atenção e o peso que lhes são devidos e que, em um sistema unipartidário ou bipartidário, não seriam encontrados em igual medida.

Como bem colocam Bruno Queiroz Oliveira e Erika Pereira Duailibe:

No Brasil, embora o sistema partidário se caracterize por extrema fragmentação, vale dizer, pela presença de um número elevado de partidos políticos, a taxa de aprovação das matérias introduzidas pelo Executivo mostra-se bastante elevada; ademais, contou com apoio político estruturado em linhas partidárias. Apesar das críticas, remanesce o elogio que se tem feito ao pluralismo partidário, que constitui a melhor forma de colher e fazer representar o pensamento de variadas correntes de opinião, dando, assim, ares plenamente democráticos ao regime político.

Ora, foram explanadas, anteriormente, as três diferentes leituras acerca da origem dos partidos políticos e, tomando qualquer uma delas como pressuposto, o pluripartidarismo parece ser a opção mais razoável para o nosso país.

Primeiro, pela interpretação ideológica, é difícil crer que apenas dois partidos seriam suficientes para arcar com a diversidade de ideais que entram em embate. Mesmo

---

<sup>38</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 474.

porque, anteriormente, no período da ditadura militar, a concentração de toda oposição em um único partido político (MDB) não se mostrou satisfatória, razão pela qual, logo fora sancionada a Lei nº 6.767/1979, este foi repartido em vários outros partidos políticos<sup>39</sup>.

Por outro viés, pela interpretação sociológica, vivemos em um país vasto com a população de cerca de 200 (duzentos) milhões de habitantes<sup>40</sup>, representada em um mosaico étnico com origens nos povos indígenas, nos negros africanos, nos colonizadores portugueses e nas posteriores ondas imigratórias de europeus, árabes, japoneses etc. Mais uma vez, parece contrassenso que tamanha heterogeneidade seja capaz de se alocar em apenas dois partidos políticos.

Por último, a abordagem institucionalista também nos leva à conclusão de que o multipartidarismo é a opção mais adequada para o Brasil. Por vivermos em uma democracia extremamente jovem, é natural que se busque mecanismos para sua proteção, os quais se manifestam através de uma ampla previsão constitucional e legal acerca do papel desempenhado pelos partidos políticos. Destarte, gozam de um terreno fértil para sua atuação proporcionado pelo sistema eleitoral, pelo sistema de governo e pela estrutura de Estado pátrios.

Apesar de defendermos a manutenção do sistema multipartidário, não negamos que há necessidade de lhe impor limites, desde que razoáveis e proporcionais. O número exorbitante de 35 (trinta e cinco) partidos políticos atualmente registrados no Tribunal Superior Eleitoral supera os parâmetros mundiais. Em termos comparativos, Portugal, com população consideravelmente menor<sup>41</sup> e mais homogênea que a do Brasil, possui 14 (quatorze) legendas partidárias<sup>42</sup>, o que não necessariamente é sinônimo de boa saúde de sua democracia. Desde 1975, a dominação dos principais partidos políticos do país (PS e PSD) no cenário político português apontam o que José Adelino Maltez chama de “oligarquia

---

<sup>39</sup>CODATO, Adriano Nervo. UMA HISTÓRIA POLÍTICA DA TRANSIÇÃO BRASILEIRA: DA DITADURA MILITAR À DEMOCRACIA. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], n. 25, nov. 2005. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7074/5046>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

<sup>40</sup>BRASIL. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 08 nov. 2018.

<sup>41</sup>Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), o censo demográfico apontou que a população de Portugal era, no ano de 2011, 10.562.178 (dez milhões quinhentos e sessenta e dois mil e cento e setenta e oito) habitantes. Disponível em <[http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=ine\\_censos\\_publicacao\\_det&contexto=pu&PUBLICACOESpub\\_boui=73212469&PUBLICACOESmodo=2&selTab=tab1&pcensos=61969554](http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=ine_censos_publicacao_det&contexto=pu&PUBLICACOESpub_boui=73212469&PUBLICACOESmodo=2&selTab=tab1&pcensos=61969554)>. Acesso em 10 de nov. de 2018.

<sup>42</sup>Disponível em <<https://www.parlamento.pt/DeputadoGP/Paginas/GruposParlamentaresI.aspx>>. Acesso em 10 de nov de 2018.

partidocrática dominante”<sup>43</sup>.

Ou seja, a existência de um número elevado de partidos não é, necessariamente, uma expressão do pluralismo político, podendo, ao contrário, ser embaraço para que se concretize. Afinal, a dispersão da força política, por meio de sua divisão em pequenos focos em forma de agremiações partidárias, complica a articulação de demandas na disputa eleitoral e no parlamento.

### 2.3 Os sistemas eleitorais adotados pelo Brasil

Sistema eleitoral diz respeito à interação entre votos que ditará o funcionamento da democracia. É o conjunto de regras, previamente estabelecidas, que definirão como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos (cadeiras no Legislativo ou chefia do Executivo).<sup>44</sup>

Como esclarece Raquel Cavalcanti Ramos Machado:

Assim, busca-se determinar o modo pelo qual devem ser contabilizados os votos para que os eleitos representem a vontade popular, e, nessa condição, elaborem legitimamente as políticas públicas. Em outras palavras, é o conjunto de critérios que permite transformar o voto em poder.<sup>45</sup>

Jairo Nicolau explica que existem muitas maneiras de classificar os sistemas eleitorais, mas a mais comum é segundo a forma eleitoral utilizada, ou seja, como os votos dados em uma eleição são contados para fins de distribuição das cadeiras disputadas. A partir da fórmula, pode-se dividir os sistemas eleitorais em dois grandes grupos: a representação majoritária e a representação proporcional.<sup>46</sup>

Os dois sistemas referidos são utilizados pelo Brasil e é importante lembrar que, em ambos, são computados apenas os votos válidos. Ou seja, não importam, para fins de contagem, os votos brancos e nulos, os quais não guardam, em termos jurídicos, distinção alguma entre si. Nesse sentido é o art. 77, §2º, do Texto Constitucional<sup>47</sup> quando dispõe acerca das eleições majoritárias, com texto reproduzido na Lei nº. 9.507/1997:

<sup>43</sup> SAMPAIO, Gustavo. **Porque é que em Portugal ganham sempre os mesmos partidos?** Jornal Econômico, São Paulo, 28 abril. 2018. Disponível em <<https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/sistema-politico-porque-e-que-em-portugal-ganham-sempre-os-mesmos-partidos-2-299481>>. Acesso em 10 de nov de 2018.

<sup>44</sup> NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018, p. 10.

<sup>45</sup> MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 33.

<sup>46</sup> NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018, p. 11.

<sup>47</sup> Segundo o §2º do art. 77 da Constituição Federal: “Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.”

Art. 2º Será considerado eleito o candidato a Presidente ou a Governador que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

Também acerca das eleições proporcionais, o mesmo texto legal enuncia:

Art. 5º Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias.

Pois bem, passemos agora às explicações acerca de cada sistema. O *sistema majoritário* é o mais utilizado pelo Brasil e consiste, em suma, na representação, em uma determinada circunscrição eleitoral, no candidato que obtiver a maioria (absoluta ou simples).

Pelo sistema majoritário simples ou relativo, a eleição se faz mediante um só turno, onde a maioria simples dos votos válidos é suficiente para eleição do candidato. Tem conduzido, naturalmente, ao bipartidarismo e à formação fácil de um governo, sendo sistema tipicamente adotado pela Inglaterra e pelos Estados Unidos<sup>48</sup>. Por não levar em conta a soma total de votos atribuídos a outros candidatos, há possibilidade de eleição daqueles com alto índice de rejeição, prejudicando a legitimidade de quem agora detém o poder<sup>49</sup>. No Brasil, é utilizado apenas nas eleições para Prefeito e Vice-Prefeitos em Municípios com até 200.000 eleitores<sup>50</sup> e nas eleições para o Senado<sup>51</sup>.

Já no sistema majoritário absoluto, o candidato necessita de mais da metade dos votos válidos mais um para ser eleito. Caso o candidato mais bem colocado não atinja esse patamar, prosseguir-se-á a um segundo turno com os dois candidatos mais votados, dentre os quais será escolhido aquele com maior quantidade de votos. Apesar das críticas por ser um processo mais complexo e demorado, Jairo Nicolau explica duas de suas vantagens. A primeira é a garantia de que os candidatos eleitos recebam uma quantidade expressiva de votos, endossando a legitimidade de seus governos. A segunda é a tendência de favorecimentos de partidos mais moderados, em detrimento dos partidos que se posicionam nos extremos do espectro político; estes têm mais dificuldade de fazer alianças entre o primeiro e o segundo turnos para obter apoio dos partidos mais moderados<sup>52</sup>. Dessa forma, concluímos que, em termos gerais, é mais adequado (que o sistema simples) em países onde há o multipartidarismo, como o nosso. O Brasil adota o sistema para as eleições em grande parte dos casos de eleições para cargos do Executivo: para Presidente e Vice-Presidente da

---

<sup>48</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 319.

<sup>49</sup> MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 36.

<sup>50</sup> Conforme o disposto no art. 29, II, da Constituição Federal e no art. 3º da Lei Nº 9.504/97.

<sup>51</sup> Conforme o disposto no art. 46 da Constituição Federal e no art. 83 da Lei Nº 4.737/65.

<sup>52</sup> NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018, p. 25.

República<sup>53</sup>, Governador e Vice-Governador<sup>54</sup> e Prefeito e Vice-Prefeito em municípios com mais de 200.000 eleitores<sup>55</sup>.

Por sua vez, o sistema *proporcional*, também chamado de sistema de representação de opiniões, consiste em cada partido eleger o número de representantes de acordo com sua força eleitoral<sup>56</sup>. Ou seja, é buscada uma equidade matemática entre os votos e as cadeiras dos partidos que disputaram uma eleição. O sistema pode se apresentar de suas formas.

A primeira consiste no voto único transferível e tem como fundamento garantir que as opiniões com expressividade social (abrigadas ou não em partidos políticos) estejam no Parlamento. Há um alto grau de especificidade que permite aos eleitores votar em candidatos de diferentes partidos e ordená-los em ordem de sua preferência, chegando-se ao resultado final através de um cálculo complexo<sup>57</sup>. Percebe-se, assim, uma dissonância entre o sistema de voto único transferível e o sistema partidário brasileiro, na medida em que aquele esvai o papel cívico dos partidos políticos sobre a qual dissertamos anteriormente.

A segunda vertente do sistema proporcional refere-se ao sistema de lista, o qual procura distribuir as cadeiras do Parlamento utilizando os partidos políticos como unidade fundamental, havendo um número mínimo de votos a ser atingido por cada um (quociente eleitoral). Este subsistema ainda se divide em dois: a) lista fechada, pela qual os eleitores escolherão apenas os partidos, ficando a cargo destes a escolha dos representantes individuais; b) lista aberta, pela qual os eleitores votarão em candidatos, os votos de cada partido são somados para saber a quantas vagas cada um terá direito e, ao fim, tais vagas serão distribuídas aos candidatos mais bem votados.

O Brasil adota o sistema proporcional de lista fechada nas eleições para a Câmara dos Deputados<sup>58</sup>, para as Assembleias Legislativas<sup>59</sup> e para as Câmaras Municipais<sup>60</sup>.

### **2.3.1 Reflexos do sistema eleitoral proporcional para o quadro político-partidário brasileiro**

É necessário entender a dinâmica do papel desempenhado pelos partidos políticos

<sup>53</sup> Por força do disposto no art. 77 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei Nº 9.504/97.

<sup>54</sup> Por força do disposto no art. 28 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei Nº 9.504/97.

<sup>55</sup> Por força do disposto no art. 29, II, da Constituição Federal e no art. 3º, §2º, da Lei Nº 9.504/97.

<sup>56</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 322.

<sup>57</sup> NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018, p. 38-41.

<sup>58</sup> Por força do disposto no art. 45 da Constituição Federal e no art. 84 da Lei Nº 4.737/65.

<sup>59</sup> Por força do disposto no art. 27, §1º, da Constituição Federal e no art. 84 da Lei Nº 4.737/65.

<sup>60</sup> Por força do disposto no art. 84 da Lei Nº 4.737/65.

na disputa eleitoral, para compreender, de forma completa, o porquê de seu defasamento nos dias atuais. Tal exercício exige reflexões profundas (longe de se esgotarem neste trabalho), a fim de assimilar até que ponto a cláusula de barreira é capaz de cumprir a finalidade à qual se propõe.

Há grandes vantagens na escolha do sistema proporcional para a eleição dos representantes do povo. O sistema proporcional procura uma solução para duas questões fundamentais: *a)* assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Legislativo; e *b)* garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação. Assim, sua virtude está no potencial de espelhar no Legislativo todas as preferências e opiniões relevantes na sociedade. Jairo Nicolau explica que seria função do Parlamento refletir o mais fielmente possível as feições do eleitorado, tal como um mapa reproduz em miniatura os diferentes traços geográficos de um território.<sup>61</sup>

Mais especificamente, o sistema proporcional de lista traz a preocupação de que esse papel seja desempenhado justamente pelos partidos políticos, o que é positivo ao considerar que esses, teoricamente, priorizam a propagação das ideias por si só, não mais individualizadas. Na Alemanha e na Itália, foi sistema defendido pelos partidos socialistas que se viam prejudicados até então por perderem, a cada eleição, sua força política<sup>62</sup>.

O subsistema de lista aberta adotado pelo Brasil é extremamente peculiar e com poucos exemplos que lhes são similares no mundo. A existência da lista aberta de candidatos faz com que o mandato parlamentar, que resulta desse sistema, afigure-se também fruto do desempenho e do esforço do candidato<sup>63</sup>. Já o subsistema de lista fechada impossibilita a escolha direta de determinados candidatos, pois o eleitor que esteja nele interessado, pouca influência terá se ele não encabeçar a lista elaborada pelo partido ao qual é filiado.

Por outro lado, porém, é importante observar que o modelo proporcional de listas abertas adotado entre nós contribui acentuadamente para a personalização da eleição, o que faz com que as legendas dependam, em grande medida, do desempenho de candidatos específicos. Daí o destaque que se confere às candidaturas de personalidades dos diversos setores da sociedade ou de representantes de corporação. Essa personalização do voto acaba

---

<sup>61</sup> NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018, p. 37.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>63</sup> TAVARES, Giusti José Antonio. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 126-127.

por marcar a dependência do partido e a determinar a sua fragilidade programática. Assim, esse modelo de listas abertas tem consequência sobre a disciplina interna das legendas, que se tornam, quase inevitavelmente, reféns dos personalismos dos candidatos que as integram. Mainwaring chega a afirmar que vários aspectos da legislação eleitoral brasileira não têm – ou têm pouco – paralelo no mundo, e nenhuma outra democracia dá aos políticos tanta autonomia a seus partidos.<sup>64</sup>

Dessa forma, a despeito das peculiaridades (que podem vir a ser alteradas posteriormente em reformar futuras), percebemos ser proposital a escolha do sistema eleitoral proporcional em consonância com o sistema multipartidário vigente no Brasil, estando os dois intimamente relacionados. Sobre o assunto, disserta Fabiano Guilherme dos Santos:

Em primeiro lugar, o diagnóstico de difícil convivência. Sua fundamentação repousa no seguinte encadeamento causal: o sistema proporcional gera multipartidarismo. Multipartidarismo significa baixa probabilidade de que apenas um partido conquiste 50% mais um das cadeiras parlamentares, e isto, por sua vez, aumenta as chances de que presidentes sejam eleitos sem base parlamentar majoritária. Por isso, o governo teria mais dificuldade em obter apoio legislativo do que seria o caso em regimes parlamentaristas, nos quais o governo deriva diretamente de uma maioria parlamentar; ou em regimes presidencialistas com voto distrital de pluralidade, cuja consequência mais imediata é a conformação de um sistema bipartidário.<sup>65</sup>

Ou seja, a escolha do sistema eleitoral proporcional, justamente por objetivar a representação mais adequada das minorias, configura um parlamento fragmentado. Há, para esse sistema, a assunção do ônus de uma governabilidade dificultosa, a qual exige esforços para o alinhamento entre Poder Executivo e Poder Legislativo. Caso o multipartidarismo continue a se desenvolver desenfreadamente, a tendência lógica (e que a práxis confirma) é que tal tarefa se torne cada vez mais árdua, motivo que nos leva a concluir pela necessidade de esclarecer: reconhecer o pluripartidarismo como benéfico e coerente não equivale a afirmar que não lhe devem ser impostos quaisquer limites.

### 2.3.2 Outros sistemas eleitorais em pauta

Antes de prosseguirmos, entretanto, é interessante que se explique rapidamente outros dois sistemas eleitorais, por serem, comumente, debatidos enquanto possibilidades a serem adotadas em nosso país.

---

<sup>64</sup> MAINWARING, Scott. **Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais**. In: Estudos Eleitorais, TSE n. 2, maio/ago. 1997, p. 335-343.

<sup>65</sup> SANTOS, Fabiano Guilherme. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. In: Dados: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n.º 03, 1997, p. 468.

O sistema distrital, como explica Raquel Cavalcanti Ramos Machado<sup>66</sup>, consiste em se aplicar o sistema majoritário às eleições para os cargos do Poder Legislativo, dividindo-se a circunscrição eleitoral em distritos, cada qual com direito a eleger seu representante. Além de possuir a vantagem de ser mais simples, o sistema distrital aproxima o eleitor do candidato, já que este restringe sua campanha para determinado distrito. Entretanto, traz como desvantagem principal a provável exclusão de minorias, uma vez que cada distrito elegerá o candidato mais forte de sua área. Também há a possibilidade de que os parlamentares governem por demais direcionados ao distrito que os elegeu, sem ter conhecimento do quadro geral de toda circunscrição.

Por fim, o sistema misto consiste no emprego de ambas as técnicas para o mesmo cargo (do Parlamento). Ou seja, o eleitor votará em candidato para representar seu distrito e, em lista paralela, votará em candidato para representar toda circunscrição.

#### **2.4 Cláusula de barreira**

A grande vantagem do sistema proporcional em representar as minorias no quadro partidário traz, em contrapartida, uma elevada proliferação de partidos políticos que culmina em um Parlamento fragmentado, muitas vezes causador de empecilhos para governabilidade e potencialmente comprometedor de uma democracia efetiva.

Adotada por muitos países que utilizam o referido sistema, a cláusula de barreira, também chamada de cláusula de bloqueio, de exclusão ou de desempenho<sup>67</sup> tenta sopesar esse efeito colateral. Tendo como parâmetro a experiência alemã, consiste, em suma, na exigência de que um partido angarie, individualmente, uma quantidade mínima de votos (a qual não se confunde com o quociente eleitoral) para que tenha direito a participar da distribuição das cadeiras parlamentares.

Conforme Tavares, o seu objetivo principal é:

Deter a tendência (dos sistemas proporcionais) de atribuir representação parlamentar a partidos que aglutinam minorias demasiado escassas, sem a mínima expressão do ponto de vista da sua densidade relativa no conjunto da vontade coletiva manifestada eleitoralmente.<sup>68</sup>

A conclusão mais óbvia é de que, quanto maior a exigência imposta pela cláusula

---

<sup>66</sup> MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 45.

<sup>67</sup> Parte da doutrina, da qual destacamos Walber de Moura Angra, faz distinção entre cláusula de barreira e cláusula de desempenho. A primeira trataria de regra que impede a diplomação de candidato eleito, enquanto a segunda estabeleceria outros tipos de restrições ao partido político que não a atinja. A maior parte da doutrina, entretanto, trata as expressões como sinônimas, como faremos neste trabalho.

<sup>68</sup> TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas democracias contemporâneas; teoria, instituições, estratégia**. Rio de Janeiro: Relume, Dumará, 1994, p. 45.

e barreira, maior a dificuldade que os partidos terão em garantir sua representação parlamentar, em tal medida que pode acabar projetando uma desproporcionalidade no sistema. A doutrina, entretanto, defende que essa é uma escolha consciente, pela qual se restringe o princípio da proporcionalidade pura em favor de critérios políticos e funcionais, como o bom funcionamento do Parlamento.

A regra toma diferentes expressões nos países onde é adotada. Por um lado, Áustria, Bélgica e Holanda exigem um baixo número de 0,8% (oito décimos por cento) total sobre o escrutínio, o qual costuma ser facilmente alcançado pelos partidos políticos<sup>69</sup>. Na Alemanha, a cláusula de barreira fica em torno de 5% (cinco por cento), o qual, apesar de mais elevado, guarda também a justificativa de proteção do regime democrático contra o avanço político-ideológico de organizações extremistas<sup>70</sup>. Já na Grécia, a cláusula de barreira atinge o patamar de 17% (dezessete por cento), a qual, se aplicada em nosso país, poderia culminar em um sistema bipartidário<sup>71</sup>.

No Brasil, a discussão ganha destaque pelo elevado número de partidos políticos. Levantamento mais recente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) indica um total de 35 (trinta e cinco) partidos políticos, dos quais 25 (vinte e cinco) possuem representação no Congresso Nacional<sup>72</sup>.

Além de fragmentar o Poder Legislativo, dificultando a governabilidade, os partidos políticos no Brasil também são alvos de críticas, por, muitas vezes, não manterem compromisso com um programa ideológico. Melhor explicando, tornou-se comum, infelizmente, a existência de partidos sem ideologia firme e clara perante o eleitorado, sendo raros os casos de candidatos e políticos em exercício que buscam construir tal identidade<sup>73</sup>.

Tamanho desalinho entre o propósito ao qual o partido político deveria servir no regime democrático e a realidade com a qual nos deparamos no cenário eleitoral possui um custo para os cofres públicos. Isso porque, pela legislação eleitoral anterior, todos os partidos políticos (inclusive aqueles sem representação no Congresso Nacional) tinham direito a uma parcela mínima do Fundo Partidário, composto por verbas públicas e privadas, para custear suas atividades. Nos antigos termos da Lei Nº 9.096/1995:

---

<sup>69</sup> RODRIGUES, Ricardo. Barreira Legal nos sistemas eleitorais proporcionais. In: **Revistade Informação Legislativa**. Brasília, s. 32 n. 126 abr./jun. 1995, p. 49.

<sup>70</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 329-330.

<sup>71</sup> LESSA, Renato. **A teoria da representação mínima**. Folha de São Paulo, 3 de fevereiro de 1995, pp 1-3.

<sup>72</sup> Disponível em <<http://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp>>. Acesso em 10 nov. de 2018.

<sup>73</sup> MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 97-98.

Art. 41-A. 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.<sup>74</sup>

Com raciocínio semelhante, o acesso gratuito ao rádio e à televisão era garantido até mesmo aos partidos sem representação para realização de propaganda. Ora, essa não deixa de ser mais uma forma de financiamento público, uma vez que, apesar de as emissoras serem obrigadas a fazer a cessão de tempo, têm direito à compensação fiscal, conforme o disposto no art. 99 da Lei nº. 9.504/1997.<sup>75</sup>

Por conta das vantagens já mencionadas, alguns partidos são criados com o único propósito de se valerem delas, tendo ganhado a alcunha popular de “partidos de aluguel”. Além de terem acesso às verbas do fundo partidário, esses partidos, sem compromisso com a sociedade, formam coligações com partidos maiores sem nenhum compromisso ideológico. A aliança visa angariar escusos favores políticos ou até mesmo financeiros a legendas com pouca expressividade e, em contrapartida, oferece aos partidos maiores base de apoio. Além disso, como consequência das grandes coligações, o próprio quociente eleitoral é aumentado, o que favorece os partidos tradicionais e aqueles que fazem parte de sua coligação na disputa eleitoral.<sup>76</sup>

Tantas controvérsias foram algumas das razões que levaram à mais recente reforma eleitoral, cujas normas foram introduzidas em nosso ordenamento pela Emenda Constitucional Nº 97/2017. Dentre outras novidades, a EC Nº 97 traz, como um de seus pontos mais polêmicos, uma nova tentativa de inserção da cláusula de barreira no sistema eleitoral brasileiro enquanto remédio para as distorções que o multipartidarismo tem apresentado. A regra possui aspectos próprios que lhe diferenciam de cláusulas de bloqueio adotadas em outros países e, ainda assim, vem sido vista com grande preocupação acerca do impacto que terá sobre nossa democracia.

---

74 BRASIL. LEI Nº 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995. **Dispõe sobre os Partidos Políticos**, Brasília, DF, set 1995. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm)>. Acesso em: 07 de novembro de 2018.

75 Dispõe o art. 99 da Lei nº. 9.504/97: “As emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei.”

<sup>76</sup> DIAS, Renata Livia Arruda de Bessa. O pluralismo partidário no Brasil. In: **Revista eletrônica EJE**. Brasília, n. 6 out./nov. 2012, p.17. Disponível em <[http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1342/2012\\_dias\\_pluralismo\\_partid%C3%A1rio\\_brasil.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1342/2012_dias_pluralismo_partid%C3%A1rio_brasil.pdf?sequence=1)>. Acesso em 10 de nov de 2018.

### 3. A CLÁUSULA DE BARREIRA NO BRASIL: PREVISÕES LEGAIS

#### 3.1. Histórico da cláusula de barreira na legislação eleitoral brasileira

A cláusula de barreira ganhou tratamento na legislação eleitoral brasileira pela primeira vez em 1950, através do Decreto-Lei nº. 8.835/1946, art. 5º, segundo o qual:

Art. 5º Será **cassado** o registro provisório já concedido aos partidos políticos, que não obtenham o registro definitivo até 30 dias antes das eleições de Governador e Assembleias Legislativas dos Estados, **ou que nas eleições a que hajam concorrido não obtiverem votação pelo menos igual ao número de eleitores com que alcançaram seu registro definitivo.**

Posteriormente, o Código Eleitoral de 1950 trouxe regra semelhante:

Art. 148. Ainda se cancelará o registro do partido que, no seu programa ou ação, vier a contrariar o regime democrático baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem.

**Parágrafo único. Terá, por igual, cancelado o seu registro o partido que em eleições gerais não satisfizer uma destas duas condições: eleger, pelo menos, um representante no Congresso Nacional ou alcançar, em todo o país, cinquenta mil votos sob legenda.**

Essas disposições levavam a cláusula de exclusão ao extremo de suas consequências, pois, apesar de não ser elevado o número de votos exigidos, a punição para os partidos que não atingissem tal patamar era demasiada. O impedimento a ter suas cadeiras garantidas no Congresso era mera consequência da cassação ou do cancelamento do registro do partido, os quais extinguíam sua existência. Assim, descaracterizados, não mais podiam exercer suas atividades regulares, propor ações cuja legitimidade ativa é própria dos partidos ou concorrer, por ora, na disputa eleitoral.

Tais regras, bem como semelhantes que vieram a ser introduzidas no ordenamento pátrio, não chegaram a ser aplicadas, visto que eram sempre previstas para as eleições que lhes fossem subsequentes. Antes que estas chegassem, entretanto, outra regra surgia para lhes retirar a validade.<sup>77</sup>

Ainda houve outras tentativas de inserção da cláusula de barreira na legislação eleitoral brasileira. A Carta de 1967 exigia, para a **existência** de um partido, o apoio de 10% (dez por cento) do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. O referido percentual foi reduzido pelo art. 152, inciso VII, da Emenda Constitucional nº 1 de 1969 a 5% (cinco por cento) do eleitorado votante na última eleição

<sup>77</sup> DE CARVALHO, Katia. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. In: **Estudos Eleitorais**. Brasília, v. 2 n.3 maio/ago, 2006, p. 2.

geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, sete estados, com o mínimo de 7% (sete por cento) em cada um deles.

A Emenda Constitucional nº 11, de 1978, manteve o percentual anterior, mas com distribuição em, pelo menos, nove estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles.

Encerrando o histórico de previsões legais da cláusula de barreira prévias à atual Carta Constitucional, a Emenda Constitucional nº. 25, de 1985, mudou o paradigma de restrições aplicadas. Não se falaria mais, a partir daí, em impedir diretamente a existência do partido político, bem como houve redução, novamente, do percentual de votos exigidos. Segundo a Emenda, não teria direito à representação no Congresso Nacional o partido político que não obtivesse, nas últimas eleições gerais para Câmara dos Deputados, 3% (três por cento) dos votos do eleitorado, estando os votos distribuídos em pelo menos 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) em cada um deles. Aos congressistas eleitos por partidos que não derrubaram a cláusula de barreira, era facultado preservar seus mandatos, desde que mudassem para os partidos remanescentes.<sup>78</sup>

A Constituição Federal de 1988 não traz nenhuma previsão acerca da cláusula de barreira, o que, segundo parte da doutrina defende, indica a opção deliberada do constituinte contrária à inserção da regra<sup>79</sup>. Por esse motivo, a omissão de nossa Carta Maior tem sido arguida como motivo para que as normas do gênero que lhe foram posteriores tenham sido declaradas inconstitucionais.

Houve, ainda, uma tentativa do então deputado Nelson Jobim, durante a Revisão Constitucional de 1993, pelo Parecer Número 36, de modificar o art. 17 da Constituição, cuja nova redação incluiria a exigência de angariação, por parte do partido político, de 5% (cinco por cento) dos votos válidos, excluídos os brancos e os nulos, apurados em eleição geral e distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, atingindo dois por cento em cada um deles, para que se tivesse direito à representação na Câmara dos Deputados. O Parecer, todavia, não chegou a sequer ser votado pelo Congresso Revisor.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> DE CARVALHO, Katia. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. In: **Estudos Eleitorais**. Brasília, v. 2 n.3 maio/ago, 2006, p. 3.

<sup>79</sup> RODRIGUES, Ricardo. Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, no 32, no 126, abr./jun. 1995, p. 52.

<sup>80</sup> BRASIL. **Parecer Nº. 36/1991**. Dispõe sobre a Assessoria Legislativa. Brasília, DF, jun 1991. Disponível em < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25774>>. Acesso em: 07 de nov de 2018.

Foi nesse sentido que a Lei nº. 9.096/1995, conhecida como a Lei dos Partidos Políticos, foi duramente criticada, pois criava cláusula de barreira que limitaria o funcionamento parlamentar dos partidos políticos:

Art. 13. **Tem direito a funcionamento parlamentar**, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha **o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados**, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

Duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram propostas perante o Supremo Tribunal Federal (ADI 1351-3 e ADI 1354-8) com o objetivo de impugnar o referido dispositivo e todos que a ele fizessem referência. Na decisão do STF, unânime em declarar a inconstitucionalidade do art. 13 e dos demais dispositivos que lhe fizessem referência, pode-se ver com clareza os principais problemas atrelados à cláusula de desempenho, bem como os princípios constitucionais que a ela se relacionam, motivo pelo qual trataremos mais detalhadamente sobre tal deliberação posteriormente.

### **3.2. Emenda Constitucional Nº 97/2017: novas disposições sobre a cláusula de barreira**

Os problemas decorrentes do sistema multipartidário brasileiro, entretanto, persistem. O número excessivo de partidos, a fragmentação partidária do Congresso Nacional, a existência de “partidos políticos de aluguel” e seu consequente custo para os cofres públicos fazem que a cláusula de barreira volte a ser discutida.

Mais recentemente, a polêmica regra voltou ao centro de discussões, devido à sua mais recente inserção no texto constitucional, pela Emenda Constitucional nº. 97. Em outubro de 2017, a referida Emenda foi promulgada, cujo teor:

Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, **estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão** e dispor sobre regras de transição.

Como podemos analisar, a EC nº. 97 não impede que o candidato do partido político que não tenham derrubado a cláusula de barreira assumam a cadeira no Congresso Nacional, mas funciona como exigência para que o partido tenha acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuito na rádio e na televisão. Modifica, dessa forma, radicalmente o que dispunha a legislação anterior, a qual garantia que certo percentual de valores do Fundo Partidário e que certo tempo de propaganda seriam distribuídos de forma equitativa a todos os partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral.

A alteração constitucional é resultado do Projeto de Emenda Constitucional nº. 282/2016, de autoria do Senador Federal Ricardo Ferraço, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)<sup>81</sup>, o qual foi aprovado com grande anuência em ambas as Casas do Congresso Nacional.

Na Câmara dos Deputados, o Projeto contou, na votação em primeiro turno, com 348 (trezentos e quarenta e oito) votos favoráveis, 87 (oitenta e sete) votos contrários e somente 4 (quatro) abstenções<sup>82</sup>. A votação em segundo turno não trouxe mudanças significativas: 363 (trezentos e sessenta e três) votos favoráveis, 24 (vinte e quatro) votos contrário e somente 2 (duas) abstenções.<sup>83</sup>

A recepção no Senado Federal foi ainda mais positiva. O primeiro turno de votação garantiu ao texto de emenda, recebido pelo Senado como PEC nº. 33, 62 (sessenta e dois) votos favoráveis, sem votos contrários ou abstenções, enquanto, o segundo turno angariou 52 (cinquenta e dois) votos favoráveis, também sem votos contrários ou abstenções.

84

### 3.2.1 Normas de transição da Emenda Constitucional Nº 97/2017

A resultante Emenda Constitucional Nº 97, além de prever como a cláusula de barreira será aplicada aos partidos políticos, o que esmiuçaremos em seguida, também traz normas de transição. Isso significa que, apesar de entrar em vigor na data de sua publicação<sup>85</sup>, 5 de outubro de 2017, algumas de suas normas serão gradativamente aplicadas.

Ou seja, a cláusula de desempenho já vale, em parte, para as eleições do presente ano. Só terá direito a valores provenientes do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuito na rádio e na televisão em 2019 o partido político que obtiver o mínimo de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) dos votos válidos nas eleições de 2018 para a Câmara dos

---

81 BRASIL, **Proposta de Emenda à Constituição 282/2016**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações nas eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos políticos e estabelecer normas sobre fidelidade partidária e funcionamento parlamentar dos partidos políticos; e estabelece normas de transição. Brasília, DF, nov. 2016. Disponível em <<https://www.camara.gov.br/proposicoes/Web/fichadetratamacao?idProposicao=2118401>>. Acesso em: 07 de nov de 2018.

82 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Atividade legislativa em Plenário**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=7834&tipo=partido>>. Acesso em: 02 de nov de 2018.

83 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Atividade legislativa em Plenário**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade/chamadaExternalegislativa/plenario.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=7840&tipo=partido>>. Acesso em 02 de nov. de 2018.

84 BRASIL. Senado Federal. **Atividade legislativa em Plenário**. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/votacao/2402246>>. Acesso em 07 de nov. de 2018.

85 Conforme o art. 4º da EC 97/2017, “ Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”

Deputados, distribuídos em pelo menos 1/3 (um terço) das unidades da federação (nove unidades federativas), com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas. O percentual exigido torna-se mais difícil de ser alcançado a cada eleição, à medida que é gradativamente elevado, até ser consolidado com força definitiva.

A partir das eleições de 2022, a cláusula de barreira passa a ser de 2% (dois por cento) dos válidos obtidos para a Câmara dos Deputados, com a mesma distribuição já mencionada; ou, alternadamente, caso o partido cumpra a exigência de eleição de ao menos onze deputados federais também distribuídos em nove unidades da federação.

Já nas eleições de 2026, o percentual exigido será de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em nove estados da federação, mas agora com mínimo de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) de votos em cada uma delas; ou caso o partido eleja um mínimo de treze deputados federais em nove unidades da federação.

Encerrando a fase de transição, as eleições de 2030 exigirão um mínimo de 3% (três por cento) dos votos válidos direcionados aos deputados federais, repartidos em pelo menos nove unidades da federação e com o mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou caso o partido eleja, no mínimo, quinze deputados federais em 1/3 (um terço) das unidades federativas.

Assim é o disposto no art. 3º da Emenda Constitucional nº. 97:

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

O §3º do art. 17 da Constituição Federal de 1988, a ser aplicado somente nas eleições de 2030, confirma:

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.

A ideia em estabelecer tais regras consiste, em suma, em dar, aos partidos políticos, a possibilidade de se adaptarem, podendo, dessa forma, avaliar quais são as melhores estratégias a serem seguidas daí em diante.

### **3.2.2. Fundamentos para a aprovação da Emenda Constitucional Nº 97/2017**

Como visto, a aprovação da PEC aqui estudada se deu sem grandes embaraços no Congresso Nacional. O então Presidente do Senado Federal, Eunício Oliveira (PMDB - CE), ressaltou que a “atualização das leis eleitorais deve ser preocupação permanente do Congresso Nacional”, enquanto o senador Álvaro Dias (PODEMOS - PR) defendeu a cláusula de desempenho aprovada como parte de uma reforma política mais profunda que ainda é necessária para o Brasil <sup>86</sup>.

O senador Ciro Nogueira (PP-PI), relator da projeto em Plenário, disse que o objetivo é “evitar que partidos políticos sem apoio expressivo da sociedade mantenham-se ativos, especialmente em razão do acesso generoso aos recursos do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda no rádio e na televisão”. O processo democrático, segundo o senador, é

---

<sup>86</sup> GROBA, Paula. **Promulgada emenda que acaba com coligações e cria cláusula de barreira para partidos.** Senado Notícias, Brasília, 05 de out de 2018. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/10/promulgada-emenda-que-acaba-com-coligacoes-e-cria-clausula-de-barreira-para-partidos>>. Último acesso em 10 de nov de 2018.

enfraquecido pelo excesso de partidos políticos representados no Congresso Nacional, o que levaria vários deles, dada sua fraqueza de ideologia e princípios identificáveis, a formar alianças em disputas eleitorais apenas para lograr vantagem aos partidos maiores <sup>87</sup>.

A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), de relatoria do deputado federal Betinho Gomes (PSDB - PE), emitiu parecer favorável à admissibilidade da PEC nº. 282, ressaltando que a cláusula de desempenho não vai contra o pluralismo político previsto na Constituição, mas, ao contrário, cuida de racionalizá-lo:

Os percentuais agora propostos (antes da discussão de mérito, oportunidade em que poderão inclusive ser ajustados) nos parecem adequados, sob a ótica dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A medida não revela qualquer viés de restrição à representatividade das minorias, mas, ao contrário, pugna pela organização racional do sistema partidário e da distribuição dos escassos recursos públicos entre os partidos que dispõem de um mínimo de expressão eleitoral na sociedade. <sup>88</sup>

Ou seja, o Parecer da CCJ defende a cláusula de desempenho não só como constitucional, mas como necessária, pelos seguintes motivos.

Apesar de o sistema multipartidário ter suas benesses, o número tão elevado de partidos deixou o quadro político brasileiro disperso, tornando a cláusula de desempenho mecanismo necessário para sua consolidação. A fragmentação partidária aponta, em realidade, um pluralismo fictício, no qual não há distinções ideológicas ou programáticas relevantes entre as agremiações políticas. O sistema eleitoral, por resultado complexo e disfuncional, prejudica, antes de tudo, os setores da sociedade pretensamente protegidos por tais partidos, dada sua fragilidade individual.

Além disso, a pulverização do Congresso Nacional cria dificuldades para o funcionamento do Poder Legislativo, contribuindo para um maior distanciamento entre a população e seus representantes. É importante lembrar que sistema político deve ter olhos para os aspectos da governabilidade e da própria funcionalidade do Parlamento.

A questão financeira não deixou de ser levada em conta, tendo sido ressaltado que não é razoável que o mero registro do estatuto de um partido político no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sem que jamais tenha elegido um único representante para o Parlamento

<sup>87</sup> FILHO, Floriano. **Novas regras restringem acesso ao Fundo Partidário e à propaganda gratuita**. Senado Notícias, Brasília, 01 de fev de 2018. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2018/02/novas-regras-restringem-acesso-ao-fundo-partidario-e-a-propaganda-gratuita>>. Último acesso em 10 de nov de 2018.

<sup>88</sup> BRASIL, **Parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) à Proposta de Emenda Constitucional Nº 282/2016**. Rel. Dep. Betinho Gomes. Brasília, DF, dez. 2016. Disponível em <[https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1541803&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016](https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1541803&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016)>. Acesso em 11 de nov. de 2018.

nacional, possa receber quantias milionárias dos já combalidos cofres públicos.

A conclusão do Parecer, portanto, foi pela constitucionalidade da norma. Esta, na realidade, homenageia a Constituição, uma vez que permitirá, em tese, o bom funcionamento do modelo de democracia partidária por ela desenhado. O princípio constitucional da livre criação dos partidos não é mitigado pela proposição de limites razoáveis os quais instituem caminhos alternativos de que podem se valer os partidos com afinidade ideológica para somarem forças e superarem as novas exigências.

Por fim, a cláusula não prejudicaria o direito de minorias. Como defendido, a formação de um quadro político-partidário racional, coerente e ideológico, como o que se espera em consequência das médias ora propostas, é que irá contribuir para a verdadeira identificação das minorias e de seus representantes.

### 3.2.3 Repartição dos recursos provenientes do Fundo Partidário

Apesar de serem pessoas de Direito Privado, os partidos políticos possuem inegável função social de promoção da democracia, motivo pelo qual é interesse do Estado cuidar do financiamento de suas atividades.

O financiamento público das atividades partidárias existe, no Brasil, desde 1965 na forma do Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência dos Partidos Políticos), mas tomou, nos 53 anos que lhe sucederam, diferentes configurações <sup>89</sup>.

O Fundo Partidário é composto por verbas de natureza pública e privada, conforme disposto na Lei nº. 9.096/1995:

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

---

<sup>89</sup> BRAGA, Maria do Socorro; BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. **Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 35, jan-jun 2009, p. 2. ISSN: 0101-3459. Disponível em <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2290/1858>> Acesso em: 10 nov. 2018.

Maria do Socorro Sousa Braga e Adla Bourdoukan explicam que, em todas as diferentes configurações de repartição de valores já escolhidas, é notável a tendência centralizadora em favorecer os partidos maiores. Houve, entretanto, um relaxamento dos critérios adotados na distribuição dos valores do fundo partidário com a passagem do regime militar para o regime democrático: até 1994, o critério utilizado levava em conta o número de cadeiras no Congresso Nacional ocupadas pelo partido. A partir de 1995, entretanto, o critério passou a ser a quantidade de votos obtidos nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados<sup>90</sup>.

Assim, a Lei nº. 9.096/1995 dispunha que os valores do Fundo Partidário deveriam ser assim repartidos:

Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário:

**I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;** e

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Ou seja, mesmo os partidos políticos que não obtivessem sequer um voto nas eleições para a Câmara dos Deputados teriam garantido um valor mínimo como financiamento público. Isso porque o custeio de suas atividades se torna corolário do pluralismo político garantido constitucionalmente, à medida que lhe dá substrato para que exista.

A cláusula de desempenho prevista na EC Nº 97 muda radicalmente a distribuição de valores do Fundo Partidário, sendo, possivelmente, um dos pontos mais polêmicos da reforma proposta. O §3º do art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

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.

---

<sup>90</sup> BRAGA, Maria do Socorro; BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. **Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 35, jan-jun 2009, p. 29. ISSN: 0101-3459. Disponível em <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2290/1858>> Acesso em: 10 nov. 2018.

Lembrando que, conforme o disposto no art. 3º da Emenda, a referida previsão legal passa a valer apenas para as eleições de 2030, tendo sido previstas também normas de transição com cláusulas de barreira gradativamente mais exigentes para as eleições de 2018, 2022 e 2026.

A nova repartição dos recursos do Fundo Partidário obedecerá a seguinte configuração: I - 5% serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos novos requisitos constitucionais; II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.<sup>91</sup>

É grande o receio de que a nova regra possa representar um retrocesso, por centralizar ainda mais a distribuição de recursos nos grandes partidos. Há de se questionar se tal centralização de verbas é compatível com o fundamento constitucional de pluralismo político, uma vez que coopera para que grandes partidos que já estão no poder nele permaneçam. Afinal, não é suficiente garantir a livre criação de partidos políticos, se alguns não possuem a mínima condição de competir eleitoralmente.

Por outro lado, é inegável que o dispêndio do Fundo Partidário gera grande impacto nos cofres públicos. O TSE divulgou no dia 15 de junho de 2018 que o valor exato do fundo somente para as eleições do mesmo ano equivale a R\$ 1.716.209.431,00 (um bilhão setecentos e dezesseis milhões duzentos e nove mil e quatrocentos e trinta e um reais). Partidos com a menor parcela na divisão (PSTU, PCB, PCO, PPL, PMB e NOVO) receberam, cada um, R\$ 980.691,10 (novecentos e oitenta mil seiscentos e noventa e um reais)<sup>92</sup>. O resultado lógico é que tais partidos sejam obrigados a buscar outras formas de financiamento dentre aquelas permitidas, tendo que se tornar completamente independentes do apoio estatal, ou, não conseguindo, acabarão por perecer.

### 3.2.4 Divisão de tempo de propaganda

A propaganda política possui a importante finalidade de propagação de ideias, para a conquista de cidadão. Ou seja, o seu fim não é meramente informativo, mas uma

---

<sup>91</sup> BRASIL, LEI Nº 13.165, DE 29 DE SETEMBRO DE 2015. **Reduz os custos das campanhas eleitorais, simplifica a administração dos partidos políticos e incentiva a participação feminina.** Brasília, DF, set 2015. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm#art3)>. Acesso em: 10 de nov. de 2018.

<sup>92</sup> Tribunal Superior Eleitoral. Discriminação de distribuição dos valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para as eleições de 2018. Disponível em <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/montante-total-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha>>. Acesso em 12 de nov. de 2018.

tentativa de promover a aceitação do pensamento divulgado<sup>93</sup>.

Espécie do gênero propaganda política, a propaganda eleitoral é aquela desenvolvida pelo candidato com a finalidade de ganhar as eleições, sendo, muitas vezes, decisiva para o resultado dessas. Conforme Raquel Cavalcanti Ramos Machado, “é direcionada, portanto, à conquista do voto do eleitor”<sup>94</sup>.

Surgidos no Século XX, o rádio e a televisão são os mais tradicionais veículos da mídia de massa, motivo pelo qual a legislação brasileira não poderia deixar de regulamentar o seu uso para fins de propaganda eleitoral. A Lei nº. 9.504/1997, Lei das Eleições, determina que a propaganda nesses meios restringe-se ao horário gratuito definido nesta lei, vedada a veiculação de propaganda paga<sup>95</sup>. Além de estabelecer normas de condutas aos candidatos e aos partidos políticos, bem como disciplinar a atuação das emissoras, o diploma legal cuida da distribuição de tempo entre aqueles que participam da disputa eleitoral.

Antes da reforma constitucional em comento, o regramento acerca da divisão de tempo de propaganda obedecia ao mesmo padrão determinado à divisão de recursos do Fundo Partidário: a maior parcela era distribuída aos partidos na proporção do número de seus deputados federais, enquanto uma parcela menor era dividida indistintamente entre todos os partidos. Preceituava a Lei nº. 9.504/1997:

Art. 47.

[...]

§ 2o Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1o, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios:

I - 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem;

II - 10% (dez por cento) distribuídos igualmente.

Pela reforma trazida pela EC Nº 97, os partidos políticos, para fazerem jus ao tempo gratuito de propaganda na rádio e na televisão, necessitam cumprir pelo menos uma das seguintes exigências: 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

<sup>93</sup> MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 262.

<sup>94</sup> *Ibidem.*, p. 269.

<sup>95</sup> Dispõe o art. 44 da Lei Nº 9.504/97, “A propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido nesta Lei, vedada a veiculação de propaganda paga.”

unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.<sup>96</sup>

Como já explicado, essas exigências apenas serão aplicadas para as eleições de 2030, havendo normas de transição para as eleições que lhe antecedem.<sup>97</sup>

A crítica que recai sobre essa nova disposição diz respeito à necessidade de se garantir paridade de armas entre os candidatos na disputa eleitoral. Conforme acentuam Luiz Fux e Carlos Eduardo Frazão<sup>98</sup>, um dos princípios constitucionais eleitorais específicos de regulamentação do processo político-eleitoral, que garante legitimidade do resultado do pleito, é a *igualdade de oportunidades* entre os candidatos, de maneira a se evitar o aproveitamento indevido do poder econômico e midiático. Sobre este princípio, explica Marcus Vinicius Pessoa:

Esse princípio possui duas dimensões: pela primeira, deve-se garantir a igualdade de acesso à disputa eleitoral; em uma segunda dimensão, é necessário que se assegure a igualdade de condições de competição ou, em outras palavras, a igualdade de oportunidades de visibilidade entre as forças políticas. Nessa dimensão, busca-se, de um lado, garantir liberdade para que os competidores busquem o apoio dos eleitores durante as campanhas, e, de outro lado, procura-se alcançar uma igualdade material na disputa, estabelecendo alguns limites a essa liberdade de campanha, para que nenhum competidor possa se beneficiar de vantagens ou influências abusivas<sup>99</sup>.

Assim, reconhecendo o peso que a propaganda eleitoral possui, a preocupação consiste em que a centralização ocasionada pela cláusula de barreira viole a igualdade material necessária na disputa eleitoral verdadeiramente democrática.

Todavia, a cláusula de desempenho surgiu para tentar solucionar problemas que a realidade apresentou. Era comum a prática de certas agremiações partidárias de menor porte, pejorativamente conhecidas como “partidos de aluguel”, formarem coligações, sem propósitos ideológicos firmes, com grandes partidos. A aliança intencionava aumentar o tempo de propaganda dos partidos maiores, tendo, como contrapartida, favores políticos concedidos aos partidos menores.

---

<sup>96</sup> Dispõe o art. 17, §3º, da Constituição Federal, “§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”.

<sup>97</sup> Conforme o art. 3º da EC nº 97, “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”.

<sup>98</sup> FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Novos paradigmas do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 119.

<sup>99</sup> DE ALMEIDA, Marcus Vinicius Pessoa. **A divulgação de notícias falsas nas redes sociais e a incidência da legislação eleitoral**. 2018. 62 f. Monografia em Direito Eleitoral - Faculdade de Direito da UFC, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, p. 18.

Também deve-se levar em conta que a concessão de tempo gratuito de propaganda no rádio e na televisão possui um preço para o Estado. Afinal, apesar de as emissoras serem obrigadas ceder o referido tempo, possuem direito à compensação fiscal nos termos do art. 99, §1º, da Lei nº. 9.504/1997.

Ainda no que se refere à propaganda política, é necessário reconhecer a relevância crescente que a internet tem tomado. A mídia mais importante do Século XXI apresenta-se em diferentes plataformas (WhatsApp, Facebook, Instagram, Youtube, Twitter etc) e traz novas possibilidades aos candidatos de se promoverem, as quais acabam por diminuir a importância da propaganda no rádio e na televisão. Afinal, se a finalidade da propaganda é de fato promover a divulgação de ideias e projetos, a internet, como meio de comunicação mais utilizado atualmente, tem se mostrado mais útil.

Não a toa é a crescente preocupação que se regulamente esse tipo de propaganda, a qual já encontra seus contornos na Lei nº. 9.504/1997. Entretanto, novos desafios têm surgido, em especial no que concerne à divulgação de notícias falsas com o propósito de denegrir o adversário político, fenômeno conhecido como *fake news*. Dada a complexidade do tema, entretanto, acreditamos que ele merece análise própria em outra oportunidade.

### **3.2.5 Nova hipótese de janela partidária**

A capacidade eleitoral passiva, concernente ao direito de ser votado, exige a presença de determinados requisitos, conhecidos como condições de elegibilidade. Um deles, como já mencionado anteriormente, é a filiação partidária. Ou seja, para que um cidadão concorra a qualquer um dos cargos eletivos, é preciso que ele se inscreva como membro de um partido político<sup>100</sup>, como disposto no §3º do art.14 da Constituição Federal.

Daí nasce o conceito de *fidelidade partidária*, a qual diz respeito à relação associativa que liga o filiado à pessoa jurídica do partido político, e está disciplinada no art. 26 da Lei nº. 9.096/1995:

Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.

Em 2007, o PFL (Partido da Frente Liberal, atualmente extinto) fez a Consulta nº. 1398, direcionada ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que questiona a quem pertence o

---

<sup>100</sup> ANGRA, Walber de Moura. **Temas polêmicos de Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 67.

mandato eletivo de candidato eleito por meio de eleições proporcionais: ao próprio candidato ou ao partido político ao qual se encontrava filiado. Destacamos:

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?

A resposta do Tribunal foi positiva:

Consulta. Eleições proporcionais. Candidato eleito. Cancelamento de filiação. Transferência do partido. Vaga. Agremiação. Resposta afirmativa.

A posição foi coerente com o sistema partidário brasileiro que privilegia o papel dos partidos políticos no processo democrático de escolha de nossos representantes. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Mandado de Segurança nº. 26.604/DF, acolheu a manifestação do TSE, cujo acórdão ressaltou que “o destinatário do voto é o partido político viabilizador da candidatura por ele oferecida”<sup>101</sup>.

Ressalte-se que o entendimento de que a infidelidade partidária enseja perda do mandato eletivo aplica-se somente às eleições de sistema proporcional. Quanto às eleições de sistema majoritário, a mesma penalidade não é aplicada, conforme o STF esclareceu no julgado da Ação Direta de inconstitucionalidade (ADI 5.081), sob pena de violação da soberania popular. A justificativa reside em, nesse sistema eleitoral, o voto ser destinado à figura do candidato, tendo aí a ideologia partidária menos força<sup>102</sup>.

Existem, todavia, algumas hipóteses pelas quais a infidelidade partidária não provoca perda do mandato ao parlamentar, mesmo no sistema proporcional, conforme Resolução nº. 22.610 do TSE<sup>103</sup>:

Art. 1º O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

§ 1º Considera-se justa causa:

- I – incorporação ou fusão do partido;
- II – criação de novo partido;
- III – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;
- IV – grave discriminação pessoal.

<sup>101</sup> MS 26.604, rel. Min. CARMÉN LÚCIA, j. 4-10-2007, Plenário, *DJe* 3-10-2008.

<sup>102</sup> ADI 5.081, rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 27-05-2015, Plenário, *DJe* 19-08-2015.

<sup>103</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº. 22.610, de 25 de outubro de 2007. **Disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária.** Diário Oficial, Brasília, DF, *DJe* 30-10-2007.

O art. 22-A, III, traz mais uma hipótese de justa causa de desfiliação, consistente na “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”. A regra conhecida como “janela partidária” voltou a aparecer pontualmente na Emenda Constitucional nº. 91/2016<sup>104</sup>, a qual faculta ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à sua promulgação, sem prejuízo do mandato.

Pois bem, a Emenda Constitucional nº. 97 traz mais uma hipótese de janela partidária. Conforme alteração feita pela Emenda, o candidato eleito (a qualquer cargo eletivo) por partido político que não ultrapasse a cláusula de barreira, poderá trocar sua filiação por outro partido que o tenha feito, sem prejuízo de perda de mandato. É o disposto na nova redação do art. 17 da Constituição Federal:

Art. 17

§ 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.

A nova hipótese de desfiliação partidária justificada também não passou imune às críticas. Alega-se que, se a cláusula de barreira visa ao combate das relações de poder político pautadas pelo favorecimento pessoal, não deveria abrir portas para a troca partidária, afinal, o que deve nortear a escolha partidária é a ideologia, e não mera questões estruturais. Nesse sentido é a fundamentação do voto em separado contrário à aprovação da EC nº. 97 dos senhores deputados Chico Alencar (PSOL – RJ) e Ivan Valente (PSOL – SP):

A ideia de ataque ao direito das minorias ganha ainda mais força quando extraímos da PEC a possibilidade que os mandatos eleitos têm de mudar de partido sem incorrer na perda de mandato pela via da infidelidade partidária. Ora, se a ideia é enfrentar apenas o fisiologismo, porque não assegurar a fidelidade partidária inclusive para esses casos? Questões estruturais não devem pautar a alocação partidária de parlamentares. O elemento central da discussão deve ser a identidade ideológica, garantindo, acima de tudo, a igualdade entre os mandatos.

No que pese a consideração feita pelos parlamentares, também é necessário reconhecer que a nova janela partidária é uma forma de não penalizar os mandatos dos

<sup>104</sup> BRASIL, Emenda Constitucional Nº 91, de 18 de fevereiro de 2018. **Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.** Brasília, DF, fev. 2018. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-91-18-fevereiro-2016-782395-publicacaooriginal-149499-pl.html>>. Acesso em 13 de nov. de 2018.

políticos eleitos democraticamente, mas por partidos com menor expressividade popular. É a solução encontrada para não prejudicar o tratamento isonômico devido aos parlamentares.

Em um país com 35 (trinta e cinco) partidos, a cláusula de barreira pressiona aqueles de ideologias similares a juntar forças para que se articulem melhor. Para possibilitar isso, as regras de transição dão um intervalo de dez anos para que os partidos se adaptem, podendo eles avaliar quais agremiações possuem uma agenda e pautas em comum.

### **3.3 Partidos políticos brasileiros diretamente impactados pela cláusula de barreira**

As eleições de 2018 inauguraram a cláusula de barreira, mostrando não só quais partidos já foram afetados, mas também nos dando uma prospecção do futuro cenário político que nos aguarda quando a regra já estiver consolidada. Segundo Portal da Câmara dos Deputados, os dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral indicam que 14 (catorze) partidos não atingiram a cláusula, sendo eles: Rede, Patriota, PHS, DC, PCdoB, PCB, PCO, PMB, PMN, PPL, PRP, PRTB, PSTU e PTC.<sup>105</sup>

O resultado eleitoral dos partidos neste ano deveria obedecer ao cumprimento alternativo de um dos seguintes critérios estabelecidos na EC Nº 97, quais sejam: *a) Critério 1*: obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 9 (nove), com pelo menos 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou *b) Critério 2*: eleger, no mínimo, 9 (nove) deputados federais distribuídos em 9 (nove) estados da federação.<sup>106</sup>

Assim, os referidos partidos que não atingiram as exigências já feitas nas últimas eleições não disporão, conseqüentemente, das verbas do Fundo Partidário e do tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão.

Evidentemente, caso os mesmos partidos consigam resultados melhores nas futuras eleições, de acordo com as novas exigências fixadas para a cláusula de desempenho, poderão voltar a dispor dos mesmos direitos que os partidos que já alcançaram.

Dada a improbabilidade que isso aconteça, entretanto, por agora disporem de menos meios materiais que antes, a solução mais razoável parece ser a de fusão de partidos

---

<sup>105</sup> SOUZA, Murilo. **Partidos podem perder recursos do Fundo Partidário a partir de 2019**. Câmara Notícias. Brasília, 10 de out. de 2018. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/A-VOZ-DO-BRASIL/564151-14-PARTIDOS-PODEM-PERDER-RECURSOS-DO-FUNDO-PARTIDARIO-A-PARTIR-DE-2019.html>>. Acesso em 10 de nov. de 2018.

<sup>106</sup> O art. 3º, parágrafo único, I, da Emenda Constitucional Nº 97/2017, estabelece regra de transição válida para as eleições de 2018.

com agenda em comum.

Nesse sentido, alguns deles já estão articulando estratégias para contornar o delicado quadro que agora se apresenta. Os partidos Rede, PCdoB, Patriota, PPL e PHS negociam fusões ou incorporações para manter os direitos relativos ao acesso ao Fundo Partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão. Paralelamente, o Democracia Cristã (DC) e o próprio PCdoB tentam reverter a situação por meio da justiça eleitoral, uma vez que os resultados não contabilizam as votações de candidatos impugnados mas cuja invalidade ainda pode ser revertida.<sup>107</sup>

Outro partidos optaram por outras alternativas. Até o momento, PTC, PMN, PMB, PSTU e PCB buscam independência financeira e intencionam chegar às próximas eleições com recursos próprios, como doações de simpatizantes, além de investir nas redes sociais suas propagandas eleitorais.

Não estando alheios à situação, os partidos maiores tentam trazer para si a filiação dos deputados eleitos por aqueles que não ultrapassaram a cláusula de barreira, valendo-se da nova hipótese de janela partidária trazida pela EC Nº 97.

O partido Rede, por outro lado, vive situação mais delicada. O senador eleito pela sigla, Randolfe Rodrigues, havia declarado, anteriormente, a possibilidade de fusão com o Partido Verde (PV)<sup>108</sup>. Esta, todavia, não é uma opção segundo a Lei Nº 9.096, a qual veda a possibilidade de fusão para os partidos com menos de 5 (cinco) anos de existência<sup>109</sup>. Como saída, tem negociado, então, a filiação de seus candidatos eleitos ao PPS, que seria refundado com novos nome e estatuto e programa.

Apesar das peculiaridades de cada caso concreto, acreditamos ser responsabilidade das agremiações partidárias buscar as soluções que lhes parecem melhores diante das novas exigências. Os percalços encontrados não devem ser usados como justificativa que impeçam qualquer tipo reforma no texto constitucional, sob risco de cristalizar vantagens transformadas em verdadeiros privilégios.

---

<sup>107</sup> KRAKOVICS, Fernanda. **Sem atingir cláusula de barreira, cinco partidos negociam fusões**. O Globo, Rio de Janeiro, 12 de novembro de 2018. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/sem-atingir-clausula-de-barreira-cinco-partidos-negociam-fusoes-23228139>>. Acesso em 13 de nov. de 2018.

<sup>108</sup> HOLANDA, Marianna; HAUBERT, Mariana. **Sem ultrapassar cláusula de barreira, Rede avalia se fundir ao PV**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 09 de out. de 2018. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,sem-ultrapassar-clausula-de-barreira-rede-avalia-se-fundir-ao-pv,70002540491>>. Acesso em 10 de nov. de 2018.

<sup>109</sup> Conforme §9º da Lei Nº 9.096, “Somente será admitida a fusão ou incorporação de partidos políticos que hajam obtido o registro definitivo do Tribunal Superior Eleitoral há, pelo menos, 5 (cinco) anos.”

## 4. A CONSTITUCIONALIDADE DA CLÁUSULA DE BARREIRA PREVISTA NA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017

### 4.1. A inconstitucionalidade da cláusula de barreira prevista na Lei Nº 9.096/95

#### 4.1.1. Previsões legais trazidas pela Lei Nº 9.096/95 acerca da cláusula de barreira

Como mencionado anteriormente, já houve tentativas anteriores de inserção da cláusula de barreira no ordenamento pátrio. A mais recente delas, antes da EC 97/2017, foi prevista pela Lei nº. 9.096/1995, a Lei dos Partidos Políticos, a qual veio regulamentar aspectos relativos ao funcionamento parlamentar, ao rateio do Fundo Partidário e à distribuição do tempo destinado a cada partido no rádio e na televisão.

O diploma legal exigia o elevado percentual mínimo de 5% (cinco por cento) dos votos apurados nas eleições para a Câmara dos Deputados para que o partido político tivesse direito ao funcionamento parlamentar. Assim era a disposição:

Art. 13. Tem direito a **funcionamento parlamentar**, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, **cinco por cento dos votos apurados**, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

Apesar de não haver uma definição legal do que seja o funcionamento parlamentar, não há grande dificuldade em compreender que trata do direito, emanado da própria democracia representativa, de os partidos se fazerem representar como tal nas casas legislativas em que obtiveram assento. Isto é, consiste no direito de seus membros se organizarem em bancadas (que poderão se justapor em blocos), sob a direção de um líder, de sua livre escolha, atuando à frente dos cargos que lhes couberem, em respeito ao princípio da proporcionalidade partidária, erigido pela Constituição Federal <sup>110</sup>.

Também é importante destacar que o destinatário desta cláusula de barreira era o partido político, e não o parlamentar eleito, conforme entendimento consolidado pela Resolução nº. 20.198 de 19.05.1998 do Tribunal Superior Eleitoral, a qual determina o direito à diplomação do candidato eleito, mesmo quando a agremiação partidária à qual está filiado não preencha os requisitos do art. 57 da Lei no 9.096/95 para obter funcionamento parlamentar.

Fazendo referência à cláusula de desempenho, a lei previa também restrições à distribuição dos recursos do Fundo Partidário, do qual apenas 1% (um por cento) era dividido

---

<sup>110</sup> DE CARVALHO, Katia. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. In: **Estudos Eleitorais**. Brasília, v. 2 n.3 maio/ago, 2006, p. 5.

entre os partidos que não superassem a difícil exigência:

Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios:

I - um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Por fim, a cláusula prevista no art. 13 da Lei dos Partidos Políticos também era usada como parâmetro para a distribuição do tempo gratuito de propaganda no rádio e na televisão, veículos de mídia ainda mais relevantes que hoje à época que a norma fora editada. Assim seria a nova divisão:

Art. 48. O partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral que não atenda ao disposto no art. 13 tem assegurada a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos.

Art. 49. O partido que atenda ao disposto no art. 13 tem assegurado:

I - a realização de um programa, em cadeia nacional e de um programa, em cadeia estadual em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada;

II - a utilização do tempo total de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais.

A cláusula prevista era tão exigente que, caso aplicada às últimas eleições, teria atingido, por exemplo, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), de militância histórica e atuação parlamentar eficaz na luta pela concretização dos direitos de segunda geração, e o Partido Verde (PV), o qual firma a luta pelo direito ao desenvolvimento sustentável, típico de direitos de terceira geração.

A Lei n.º 9.096/95 também previu norma de transição para que os partidos se adaptassem às exigências feitas definitivamente até as eleições de 2006:

Art. 57. No período entre o início da próxima legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados, será observado o seguinte:

I – direito a funcionamento parlamentar ao partido com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta lei que, a partir de sua fundação, tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representantes em duas eleições consecutivas:

- a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco estados e obtiver um por cento dos votos apurados no país, não computando os brancos e nulos;

Havia, portanto, o prazo de dez anos previstos para a consolidação da cláusula de barreira, motivo pelo qual as Ações de Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 1351-3 e a ADI 1354-8), as quais tiveram como objeto o referido art. 13, só foram julgadas definitivamente em 7 de dezembro de 2006. Declarada a cláusula de barreira inconstitucional, a mesma nunca foi aplicada tal como ora prevista.

#### 4.1.2 Análise dos julgados das ADIs 1351-3 e 1354-8

As Ações Diretas de Inconstitucionalidade 1351-3 e 1354-8 tiveram como objeto o art. 13 da Lei 9.096, bem como todos os dispositivos que lhe fizessem referência. O relatório e votos lhes são comuns, uma vez que uma ADI esteve apenas à outra <sup>111</sup>.

A abordagem da problemática perpassa temas de demasiada importância para o desenvolvimento do nosso sistema político e eleitoral, como a natureza e função dos partidos políticos no regime democrático, a conformação legislativa do sistema proporcional e o princípio da igualdade de chances, os quais cobram reflexões tendo em vista a necessária reforma política para o aperfeiçoamento de nossa democracia. Coube avaliar, entretanto, se a reforma neste ponto foi condizente com nosso ordenamento constitucional.

O julgamento das ADIs 1351-3 e 1354-8 destacaram a natureza e a função dos partidos políticos em nossa democracia, para além da disputa eleitoral, como enfatizou o Ministro Gilmar Mendes na fundamentação de seu voto:

Os partidos políticos são importantes instituições na formação da vontade política. A ação política realiza-se de maneira formal e organizada pela atuação dos partidos políticos. Eles exercem uma função de mediação entre o povo e Estado no processo de formação da vontade política, especialmente no que concerne ao processo eleitoral. Mas não somente durante essa fase ou período. O processo de formação de vontade política transcende o momento eleitoral e se projeta para além desse período. Enquanto instituições permanentes de participação política, os partidos desempenham função singular na complexa relação entre o Estado e sociedade. Como nota Grimm, se os partidos políticos estabelecem a mediação entre o povo e o Estado, na medida em que apresentam lideranças pessoais e programas para a eleição e procuram organizar as decisões do Estado consoante as exigências e as opiniões da sociedade, não há dúvida de que eles atuam nos dois âmbitos. Assim, a questão não mais é de saber se eles integram a sociedade ou o Estado, mas em que medida eles estão integrados em um e outro âmbito.<sup>112</sup>

<sup>111</sup> STF. ADI 1351, rel. Min. **Marco Aurélio**, Tribunal Pleno, j. 07-12-2006, DJ 30-03-2007 PP-00068 EMENT VOL-02270-01 PP-00019 REPUBLICAÇÃO: DJ 29-06-2007 PP 00031 RTJ VOL-00207-01 PP-00116.

<sup>112</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Voto do Ministro Gilmar Mendes** na ADI 1351, impetrada pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT. Voto vencedor. Disponível em <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14730359/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1351-df/inteiro->

O Ministro destacou que o papel primordial dos partidos políticos é acomodado pelo sistema eleitoral proporcional adotado para as eleições para deputados federais. Ao votar em um determinado candidato, o eleitor estaria expressando que deseja ser representado por tal partido e mais especificamente por determinado candidato. Caso este não seja eleito, ou receber mais votos que o necessário, que disse aproveite todo o partido.<sup>113</sup>

Dito isso, o que se avaliou pelo Supremo Tribunal Federal foi a constitucionalidade material de uma lei que estabelece cláusula de barreira, uma vez que se compreendeu que a Constituição Federal, ao silenciar sobre o assunto, permitiu certa discricionariedade ao legislador ordinário para versar acerca do sistema proporcional.

O Tribunal entendeu que a cláusula de barreira prevista na Lei nº. 9.096/95 não atendeu ao princípio da proporcionalidade, pois ainda que permita a diplomação do candidato eleito por partido que não cumpra as exigências feitas, não dá espaço para sua atuação partidária. Ou seja, a medida foi desproporcional no tocante à limitação do funcionamento parlamentar. O Ministro Gilmar Mendes explica:

O modelo confeccionado pelo legislador brasileiro, no entanto, não deixou qualquer espaço para a atuação partidária, mas simplesmente negou, *in totum*, o funcionamento parlamentar, o que evidencia, a meu ver, uma clara violação ao princípio da proporcionalidade, na qualidade de princípio da reserva legal proporcional. [...] Há, aqui, a meu ver, um sacrifício radical das minorias!<sup>114</sup>

Aqui, há muita clareza na fundamentação do voto em dois sentidos. Primeiramente, não há vedação completa, de antemão, a uma possível cláusula de barreira. Os princípios constitucionais do pluralismo político e da livre criação de partidos, os quais estão relacionados entre si, não impedem que o legislador traga alterações ao sistema eleitoral proporcional, pois este não possui todas suas regras pré-definidas na Constituição Federal. Entretanto, não poderá ele deixar de observar o princípio da reserva legal proporcional.

Segundamente, neste caso concreto, a desproporcionalidade está na negação de funcionamento parlamentar aos partidos políticos que não obtenham o percentual de votos exigidos. É inadmissível que se permita a diplomação de determinado candidato que não exercerá seu mandato em condições de igualdade aos outros congressistas.

Destacamos do voto retromencionado:

Não se deve esquecer, todavia, que se tem, também neste caso, uma reserva legal

---

teor-103116517?ref=juris-tabs>. Acesso em 11 de nov. de 2018.

<sup>113</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>114</sup> *Ibidem*, loc. cit.

proporcional, que limita a própria atividade do legislador na conformação e limitação do funcionamento parlamentar dos partidos políticos.

Estou certo de que se o legislador brasileiro tivesse conformado um modelo semelhante ao adotado no direito alemão, por exemplo, tal como explicado anteriormente, talvez não estaríamos aqui a discutir esse tema. É possível, sim, ao legislador pátrio, o estabelecimento de uma cláusula de barreira ou de desempenho que impeça a atribuição de mandatos à agremiação que não obtiver um dado percentual de votos.

A via eleita pelo legislador brasileiro, no entanto, parece-me extremamente delicada. A regra do art. 13 da Lei dos Partidos Políticos não deixa qualquer espaço, não realiza qualquer mitigação, mas simplesmente nega o funcionamento parlamentar à agremiação partidária. Como ressaltado pelo Ministro Pertence, “a cláusula de barreira não mata, mas deixa morrer”. Há aqui, portanto, uma clara violação ao princípio da proporcionalidade.<sup>115</sup>

Seguindo adiante, a cláusula de desempenho prevista na Lei nº. 9.096/95 também adentrou em questões concernentes à divisão de valores do Fundo Partidário e do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão. Este ponto também foi enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal, o que consideramos essencial analisarmos, levando em consideração a semelhança principiológica que guarda com o tema abordado neste trabalho.

Sobre tais restrições, a questão constitucional girou em torno do princípio de igualdade de oportunidades, também chamado de igualdade de chances, o qual, aplicado aos partidos políticos, é fundamental para a adequada atuação dessas instituições no complexo processo democrático. Destacamos:

Impõe-se, por isso, uma neutralidade do Estado em face das instituições partidárias, exigência essa que se revela tão importante quanto difícil de ser implementada. A importância do princípio da igualdade está em que sem a sua observância não haverá possibilidade de estabelecer uma concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, o que acabará por comprometer a essência do próprio processo democrático. A dificuldade está nos aspectos jurídicos e fáticos. Quanto aos aspectos jurídicos, ela reside na diferenciação acentuada do objeto envolvido como consequência das próprias diferenças de uma sociedade livre e aberta. [...] Quanto aos aspectos fáticos, afigura-se inegável que o Estado, que há de conduzir-se com neutralidade em relação aos partidos, é também um Estado partidariamente ocupado.<sup>116</sup>

Ou seja, a adoção do princípio de igualdade de chances constitui renúncia à opressão da minoria, à medida que dá condições a esta para que se torne maioria. As dificuldades não devem ser usadas como justificativa para a evasão da aplicação do princípio, pois o tratamento igualitário destinado às agremiações partidárias por parte do Poder Público revela-se como princípio constitucional autônomo, um direito fundamental dos partidos políticos. Assim é o entendimento consolidado da Corte:

---

<sup>115</sup> *Ibidem, loc. cit.*

<sup>116</sup> *Ibidem, loc. cit.*

Ao revés, a igualdade de chances é considerada como derivação direta dos preceitos constitucionais que consagram o regime democrático (art. 20, I) e pluripartidário (art. 21, I).

[...]

Ademais, como já observado, faz-se mister notar que o princípio da igualdade de chances entre os partidos políticos parece encontrar fundamento, igualmente, nos preceitos constitucionais que instituem o regime democrático, representativo e pluripartidário (CF, artigos 1º, V e parágrafo único). Tal modelo realiza-se, efetivamente, através da atuação dos partidos, que são, por isso, elevados à condição de autênticos e peculiares órgãos públicos ainda que não estatais, com relevantes e indispensáveis funções atinentes à formação da vontade política, à criação de legitimidade e ao processo contínuo de mediação entre povo e Estado (Lei 5.682/71, art. 2.º).<sup>117</sup>

Estando o princípio da igualdade de chances incutido na concorrência entre os partidos em todo o processo democrático, sem se restringir a um segmento específico, é fundamental que a legislação que disciplina o sistema eleitoral, a atividade dos partidos políticos e dos candidatos, o seu financiamento, o acesso aos meios de comunicação, o uso de propaganda governamental, dentre outras, não negligencie tal princípio.

É necessário introduzir aqui o conceito também perfilhado no julgamento das ADIs 1351-3 e 1354-8 de “igualdade de chances gradual” de acordo com a “significação do Partido”. Significa que uma “cláusula de diferenciação” entre os partidos pode ser acolhida desde que o tratamento não equânime a eles oferecido expresse a justa diferenciação que há entre as possibilidades que apresentam. Ou seja:

A amplitude da garantia pode ser atribuída, gradualmente, de acordo com a “significação do partido”, assegurando-se, porém, um mínimo razoável à consecução dos objetivos partidários. A significação do partido é aferida, em especial, pelos resultados obtidos nas últimas eleições para a Câmara de Representantes.

[...]

Não há dúvida de que a gradação da “igualdade de chances” deve realizar-se *cum grano salis*, de modo a assegurar razoável e adequada eficácia a todo e qualquer esforço partidário. Até porque o abandono da orientação que consagra a igualdade formal entre os partidos não pode ensejar, em hipótese alguma, a nulificação do tratamento igualitário que lhes deve ser assegurado pelo Poder Público. Eventual gradação do direito de igualdade de chances há de se efetivar com a observância de critério capaz de preservar a própria seriedade do sistema democrático e pluripartidário.<sup>118</sup>

Logicamente, no sentido do que já foi abordado, a gradação do direito de igualdade de chances não pode ser usada como instrumento de manutenção do *status quo*, motivo pelo qual o princípio da proporcionalidade deve pautá-lo. Por ser desproporcional

---

<sup>117</sup> *Ibidem, loc. cit.*

<sup>118</sup> *Ibidem, loc. cit.*

também neste ponto, a Lei nº. 9.096 foi declarada parcialmente inconstitucional, uma vez que previa a concentração drástica de recursos nas mãos dos grandes partidos, impossibilitando a ascensão dos menores. Como posto:

Em outros termos, o art. 41 da Lei 9.096/99 condena as agremiações minoritárias a uma morte lenta e segura, ao lhes retirar as condições mínimas para concorrer no prélio eleitoral subsequente em regime de igualdade com as demais agremiações.<sup>119</sup>

Frise-se novamente que a existência, por si só, da cláusula de barreira não é inconstitucional, uma vez que os tratamentos desiguais são não só necessários, como bem vindos, mas, em obediência ao regime democrático, representativo e pluripartidário, a regra deve se dar de forma proporcional, como bem colocado:

É preciso ressaltar, por outro lado, que a adoção de critério fundado no desempenho eleitoral dos partidos não é, por si só, abusiva. Em verdade, tal como expressamente reconhecido pela Corte Constitucional alemã, não viola o princípio de igualdade a adoção pela lei do fator de desempenho eleitoral para os fins de definir o grau ou a dimensão de determinadas prerrogativas das agremiações partidárias. Não pode, porém, o legislador adotar critério que congele o quadro partidário ou que bloqueie a constituição e desenvolvimento de novas forças políticas.<sup>120</sup>

Assim, a conclusão foi de que a inconstitucionalidade não reside na natureza desse tipo de restrição à atividade dos partidos políticos, mas na forma e, portanto, na proporção estabelecida pelo legislador brasileiro. Dessa forma, o art. 13 e os seguintes que lhe fazem referência foram declarados inconstitucionais, por unanimidade, pelo Supremo Tribunal Federal.

#### **4.1.3. Diferenças essenciais entre a cláusula de barreira da Lei Nº 9.096/95 e a cláusula de barreira da Emenda Constitucional Nº 97/2017**

Os dispositivos declarados inconstitucionais da Lei nº. 9.096/95 e a EC Nº 97/2017 guardam diferenças essenciais, que merecem nossa pontuação.

Formalmente, a Lei nº. 9.096/95 era resultado da atuação do legislador ordinário. Apesar de a ele caber fazer considerações acerca do sistema eleitoral proporcional, compreende-se que houve uma extrapolação dos limites delineados pela Constituição Federal, ou, nos termos utilizados pelo STF, da reserva legal proporcional.

Já a nova cláusula de barreira introduzida pela EC nº. 97/2017 tem status constitucional, sendo expressão do Poder Constituinte Derivado. Isso não significa que a

---

<sup>119</sup> *Ibidem, loc. cit.*

<sup>120</sup> *Ibidem, loc. cit.*

Emenda seja automaticamente constitucional, uma vez que se relaciona ao nosso regime democrático, representativo e pluripartidário, este último princípio fundamental (art. 1º, I, CF) da República Federativa do Brasil, bem como ao direito fundamental dos partidos políticos de sua livre criação (art. 17, CF).

Quanto à matéria dos diplomas legais, a restrição ao funcionamento parlamentar, presente no art. 13 da Lei nº. 9.096/95, não se repete na Emenda aprovada. Este ponto pareceu o mais sensível no julgamento das ADIs 1351-3 e 1354-8, por ser medida desproporcional que prejudica de forma draconiana o exercício de mandato de candidato já eleito. Esta regra estava incluída na redação original da Emenda, ainda em discussão na Câmara dos Deputados, mas, ressalte-se, não constou em sua redação final, pela qual todos os partidos políticos com representantes no Congresso Nacional permanecem com direito a se organizarem em bancadas, sob a direção de um líder de sua livre escolha, e de participarem das diversas instâncias da casa legislativa.

No que tange às exigências relativas ao acesso aos valores do Fundo Partidário e ao tempo gratuito de propaganda no rádio e na televisão, podemos comparar essas diferentes cláusulas de barreiras sob dois prismas distintos.

O primeiro quanto às restrições feitas na divisão dos recursos. Como visto, os artigos já declarados inconstitucionais da Lei nº. 9.096/95 destinavam 1% (um por cento) do Fundo Partidário a todos os partidos que tenham seu estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral, incluindo aí aqueles que não superaram a cláusula de barreira. Já pela EC nº. 97/2017, a restrição ao Fundo Partidário é completa: os partidos que não atingiram a cláusula não têm direito a nenhum percentual de verbas públicas. A mesma lógica é observada na divisão de tempo de propaganda: enquanto a Lei dos Partidos Políticos assegurava o tempo de dois minutos em cadeia nacional a esses partidos, a EC nº. 97 não os destina tempo algum de propaganda gratuita.

A segunda perspectiva que merece ser abordada diz respeito ao valor numérico da cláusula de desempenho. Se a EC Nº 17 é mais severa em relação à nova divisão de recursos para os partidos políticos, é, por outro lado, mais branda no que tange ao percentual de votos exigidos, que constituem a cláusula de barreira. A cláusula na Lei nº. 9.096/95 era de 5% (cinco por cento) dos votos válidos apurados nas eleições para a Câmara dos Deputados distribuídos em um terço das unidades federativas, número consideravelmente maior que aquele exigido pela EC Nº 97, qual seja, 3% (três por cento) dos votos válidos apurados nas

mesmas eleições e com mesma distribuição, mais a exigência adicional de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma dessas unidades federativas.

Conforme já foi abordado, os dois diplomas legais trouxeram regras de transição com o fulcro de dar tempo aos partidos políticos para que se adaptem às novas regras. O art. 13 da Lei nº. 9.096/95 só viria a ser aplicado nas eleições de 2006, ou seja, dez anos após sua promulgação. No mesmo sentido, a cláusula de barreira da EC nº. 97 só será cobrada, em seu percentual máximo e definitivo, nas eleições de 2030.

Por fim, cabe lembrar que ao tempo de julgamento das ADIs 1351-3 e 1354-8, ocorrido em 2006, até o presente momento, grandes mudanças aconteceram. As comparações aqui traçadas entre os dois regramos merecem também a abordagem de um contexto fático.

A partir do julgamento da ADI 1351-3, foi notório o crescimento do número já elevado de partidos políticos. Estes totalizavam, no ano de 2006, 29 (vinte e nove) agremiações, e, atualmente, o número chega a 35 (trinta e cinco). É provável que, havendo tantas benesses das quais todos se valem, o julgamento do STF tenha interferido, negativamente, no quadro eleitoral brasileiro já inflado pela existência de partidos políticos sem ideologias firmes ou com pouca expressividade popular.

Outro ponto que passou por grandes mudanças nos últimos anos diz respeito à propaganda eleitoral. O STF frisou a importância de todos os partidos políticos terem tempo de propaganda gratuito para que se assegure uma justa concorrência entre eles, uma vez que as disputas eleitorais, há muito tempo, não são decididas nos palanques. Entretanto, o que se observou recentemente, em especial nas eleições de 2018, foi o protagonismo da internet para tal função. Exemplo disso é o Partido Social Liberal (PSL), o qual elegeu apenas um deputado federal em 2014 e passará, no próximo ano, a ser a segunda maior bancada da Câmara dos Deputados, com 52 cadeiras ocupadas, ficando para trás apenas do Partido dos Trabalhadores (PT). Sem ter tanto tempo de propaganda nos veículos de mídia de massa em comparação a outras siglas, é claro o papel que a internet exerceu de influência do eleitorado.<sup>121</sup>

#### **4.2. Uma análise da constitucionalidade da cláusula de barreira prevista na Emenda Constitucional N° 97/2017**

A EC N° 97/2017, enquanto produto do poder constituinte derivado, possui status

---

<sup>121</sup> MATTOSO, Camila. **Partido de Bolsonaro, PSL pula de nanico a 2ª bancada da Câmara**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 8 out. 2018. Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/psl-partido-de-bolsonaro-pula-de-nanico-a-2a-bancada-da-camara.shtml>>. Acesso em 14 nov. de 2018.

constitucional. Apesar de ser hierarquicamente superior aos demais regramentos legais, nos quais se incluem a já analisada Lei dos Partidos Políticos, isso não é suficiente para que esteja afastada do exame de constitucionalidade. Afinal, como já mencionado, as polêmicas que recaem sobre ela envolvem sua possível afronta a questões firmadas por cláusula pétreia na Constituição Federal.

Enquanto tramitava na Câmara dos Deputados, foram listados, em votos separados, os seguintes motivos pelos quais a cláusula de barreira não poderia ser acolhida, uma vez que eles fundamentariam sua desconformidade com o nosso ordenamento constitucional.

Os críticos da medida a ser adotada argumentaram que a cláusula de barreira afronta o pluralismo político, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, V da CF/88), o qual se expressa, dentre outras formas, através do pluripartidarismo aqui adotado. O deputado federal Marcos Rogério destacou a relação entre os conceitos:

Não por acaso, a Constituição Federal de 1988, já em seu preâmbulo, elegeu o pluralismo como um dos valores essenciais do Estado Democrático que ora se fundava com a promulgação da Carta. E foi além. Dessa vez com força normativa, inscreveu, em seu primeiro artigo, o pluralismo político como um dos fundamentos da República.

Desde já, cumpre desfazer uma usual confusão de conceitos. Pluralismo político não se confunde com o pluripartidarismo. Este representa uma face do pluralismo político, e consiste, em linhas gerais, na livre criação de agremiações partidárias.

O pluralismo é mais amplo, e seu fundamento filosófico diz respeito à liberdade política, de expressão, de ideias e de pensamento.

Essa liberdade opera em vários sentidos, partindo do direito de o cidadão adotar, livremente e sem tutela estatal, um ideário político, defendê-lo, apoiá-lo ou a ele se opor. Nesse sentido, não é admissível se cogitar limitações à liberdade de os partidos políticos se organizarem, e tampouco tutelar o comportamento do eleitor, subestimando sua capacidade de avaliação e decisão sobre o cenário político. Com efeito, cabe apenas ao cidadão eleitor a decisão sobre a viabilidade e a coerência dos projetos políticos sob seu escrutínio. A neutralidade estatal é, na verdade, um requisito indispensável ao pluralismo.<sup>122</sup>

Dessa forma, o pluripartidarismo, enquanto uma das expressões mais significativas do pluralismo político, merece proteção para que não se torne fictícia a liberdade de criação de partidos políticos.

No mesmo sentido, os deputados Chico Alencar e Ivan Valente destacaram o pluripartidarismo enquanto direito e garantia fundamental impassível de sofrer limitações

---

<sup>122</sup> ROGÉRIO, Marcos. **Voto em separado do Deputado Marcos Rogério à PEC nº 282/2016**. Disponível em <[https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1546226&filename=VTS+3+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016](https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1546226&filename=VTS+3+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016)>. Acesso em 11 de nov. de 2018.

mesmo por meio de emendas constitucionais. Segundo os congressistas, devemos nos atentar para que a cláusula pétreia contida no art. 60, § 4º, inciso IV (“direitos e garantias individuais”) não seja interpretada restritivamente, motivo pelo qual embarca o pluralismo jurídico supostamente mitigado pela medida. Destacaram em seu voto:

Com isso, o pluralismo permite que ninguém seja soberano sozinho, evitando a consolidação de regimes autoritários e antidemocráticos. Para além dessa definição, a ideia moderna do princípio do pluralismo jurídico, respaldada pela mais respeitosa doutrina brasileira, compreende que se agrega a esse os direitos fundamentais de liberdade de manifestação de pensamento, de associação e de reunião, todos tratados pelo art. 5º da CF/88.<sup>123</sup>

Por consequência, a medida comprometeria o direito de representação de minorias, que correriam o risco de não mais ter abrigo no Parlamento, a livre organização partidária, bem como os direitos políticos dos cidadãos, os quais teriam sua escolha política parcialmente tolhida. Sobre este último ponto, o deputado Marcos Rogério reforçou:

Nunca é demasiado lembrar o que a nossa história política recente nos ensina. Os regimes autoritários sempre buscaram bloquear os partidos políticos já no seu florescimento. Além disso, também era prática comum submeter às agremiações, do ponto de vista orgânico, os estatutos únicos.

A sutileza da proposta advém da imposição de uma disfarçada cláusula de barreira aos pequenos partidos, além de menosprezar a capacidade do eleitor de avaliar e decidir o que melhor entende para sua representação política.

Como dito, parece-nos sofismático engendrar-se uma proposta na suposição de que o eleitor se sente enganado em face de sua ampla liberdade de escolha.<sup>124</sup>

A crítica do congressista é extremamente pertinente ao apontar o autoritarismo de qualquer medida que se baseia no menosprezo à soberania popular. Entretanto, no que pesem as sérias considerações feitas acima, o cenário político brasileiro tem mostrado a urgência de mudanças que confirmam o adequado funcionalismo à nossa democracia.

Como explorado no decorrer deste trabalho, os 35 (trinta e cinco) partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) revelam um quadro marcado pelo fisiologismo partidário, pela fragmentação do Congresso Nacional o qual representa verdadeiro óbice à governabilidade e por partidos sem expressividade popular que trazem custos ao erário. O resultado não poderia ser diferente: o multipartidarismo desenfreado tem

<sup>123</sup> ALENCAR, Chico; VALENTE, Ivan. **Voto em separado dos Deputados Chico Alencar e Ivan Valente à PEC nº 282/2016.** Disponível em <[https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1544395&filename=VTS+1+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016](https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1544395&filename=VTS+1+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016)>. Acesso em 11 de nov. de 2018.

<sup>124</sup> ROGÉRIO, Marcos. **Voto em separado do Deputado Marcos Rogério à PEC nº 282/2016.** Disponível em <[https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1546226&filename=VTS+3+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016](https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1546226&filename=VTS+3+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016)>. Acesso em 11 de nov. de 2018.

comprometido o processo eleitoral, uma vez que não tem sido a expressão fidedigna do pluralismo político idealizado pela Constituição Federal. Nas palavras do Ministro Gilmar Mende: “Hoje, parece inegável que o sistema eleitoral de feição proporcional, que corresponde à nossa prática política brasileira desde 1932, vem apresentando significativos déficits e emitindo sinais de exaustão”.

Dentre as medidas possíveis de serem adotadas para reverter tal situação, está a cláusula de barreira. Diante da já analisada fundamentação da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), a conclusão à qual chegamos é que o estabelecimento de regra que exija um percentual mínimo de votos destinados a cada partido político nas eleições para a Câmara dos Deputados como requisito para lograr direito a determinados benefícios é compatível com nosso ordenamento constitucional.

Uma cláusula de desempenho seria não só meio eficaz de inibir a alta dispersão partidária e a proliferação das denominadas legendas de aluguel, como seria também juridicamente possível, já que não ofende o princípio do pluripartidarismo, uma vez que este não equivale a multipartidarismo sem qualquer controle.<sup>125</sup>

Nossa Corte Constitucional deixou claro que a medida, para que não prejudique o tratamento isonômico devido às agremiações, deve ser razoável e proporcional, já que tratamentos diferenciados não são necessariamente contrários à Constituição; são, de fato, por ela permitidos.

Sobre o princípio da proporcionalidade, Paulo Bonavides alerta que este é um dos princípios mais fáceis de compreender do que de definir, sendo mais que um critério, regra ou elemento de juízo tecnicamente utilizável, mas um princípio consubstancial ao Estado de Direito com plena e necessária operatividade.<sup>126</sup>

A doutrina identifica a existência de três elementos ou subprincípios que o compõem. O primeiro destes é a aptidão ou pertinência, pela qual se analisa a adequação, a conformidade ou a validade do fim. O segundo elemento é a necessidade, pelo qual a medida pretendida deve ser necessária e não deve exceder os limites indispensáveis à conservação do fim legítimo que se almeja. Por fim, o terceiro subprincípio é a proporcionalidade em *strictu*

---

<sup>125</sup> DOS REIS, Marisa Amaro. Cláusula de desempenho e fortalecimento dos sistemas representativo e partidário no Brasil. In: **Estudos Eleitorais**. Brasília, v. 9 n. 1 jan/abr 2014. 2014, p. 100. Disponível em <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos\\_eleitorais/estudos\\_eleitorais\\_v9\\_n1\\_2014.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v9_n1_2014.pdf)>. Acesso em 11 de nov. de 2018

<sup>126</sup> BONAVIDES. Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 401-404.

*sensu*, que a escolha sobre o meio deve levar em conta a conjuntura de interesses em jogo <sup>127</sup>.

Primeiramente, a cláusula de barreira inserida pela Emenda Constitucional Nº 97 é adequada. Conforme o parecer emitido pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), a alteração do texto constitucional tem potencial para colaborar para a organização racional do sistema partidário brasileiro e da distribuição dos recursos públicos entre partidos que possuem de fato expressividade eleitoral em nossa sociedade <sup>128</sup>. Como destacado, a fragmentação partidária pode apontar um pluralismo fictício, pelo qual as diferenças ideológicas e programáticas das diferentes agremiações não estão claras para o eleitorado, fragilizando a articulação de determinadas demandas. Não menos importante, o sistema político deve também cuidar da governabilidade e do bom funcionamento do Parlamento, sem os quais perde sua razão de ser.

Já existem, na realidade, limites traçados ao multipartidarismo. O art. 17, I, da CF/88 estabelece o caráter nacional enquanto preceito indispensável dos partidos políticos, caráter este que não deve estar presente apenas no momento de sua criação, mas em toda sua existência. A cláusula de desempenho funciona, destarte, como meio de auferir, de forma atualizada, a expressividade em âmbito nacional da agremiação partidária, conforme destacou o Ministro Maurício Corrêa ao discorrer acerca da finalidade o art. 13 da Lei dos Partidos Políticos:

E não se diga que a verificação do caráter nacional, no art. 13, era desnecessária porque já teria sido feita de acordo com o § 1º do art. 7º da mesma lei. Não. Embora ambos os artigos tenham a mesma finalidade, a verificação se dá em momentos diferentes. A comprovação prevista no art. 7º, § 1º, se faz necessária para que o partido possa registrar-se no Tribunal Superior Eleitoral. Mas, para cumprir o mandamento constitucional há de o partido comprovar que é nacional no ato de registrar seus estatutos e continua nacional ao longo de sua existência. A exigência do art. 13 serve precisamente a isso. É verificação periódica e automática do cumprimento do dispositivo constitucional. Portanto, não apenas ele é pleno de constitucionalidade como ainda exerce papel verificador da observância de preceito constitucional. <sup>129</sup>

Assim, não se verificando tal expressividade de determinados partidos políticos em funcionamento, o emprego de altíssimos valores para a manutenção desse sistema, que se

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 405-407.

<sup>128</sup> BRASIL, **Parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) à Proposta de Emenda Constitucional Nº 282/2016**. Rel. Dep. Betinho Gomes. Brasília, DF, dez. 2016. Disponível em <[https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1541803&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016](https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1541803&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016)>. Acesso em 11 de nov. de 2018.

<sup>129</sup> CORRÊA, Maurício José. **Voto do Ministro Maurício Corrêa** na ADI 1351, impetrada pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT. Voto vencedor. Disponível em <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14730359/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1351-df/inteiro-teor-103116517?ref=juris-tabs>>. Acesso em 11 de nov. de 2018.

torna complexo e disfuncional, não mais se justifica.

Não há razão para que o contribuinte se veja obrigado a sustentar inúmeras agremiações partidárias, por meio da distribuição de verbas providas do Fundo Partidário a grupos políticos sem representatividade e legitimidade. Nada justifica, também, a invasão obrigatória que os brasileiros sofrem mensalmente em suas residências por meio da propaganda gratuita desses mesmos partidos que obtiveram fracos resultados nas eleições em virtude do povo ter repudiado suas ideias por meio do sufrágio universal e do voto secreto <sup>130</sup>.

Em segundo lugar, a medida é necessária. Atualmente, o sistema se apresenta de forma disfuncional, apolítica e personalista. Disfuncional porque os partidos deixam de exercer a função para a qual foram criados, servir de elo catalizador do debate político em determinado contexto histórico, facilitando a manifestação da vontade de segmentos da sociedade. Muito difícil a busca do estabelecimento de consensos com a existência de quase quarenta partidos políticos. Apolítica porque muitas vezes as agremiações são fundadas com o objetivo de obtenção e manutenção das estruturas de poder, no que afastam a população do debate político. E, ainda, personalista, pois muitas delas não são criadas para o estabelecimento de certos delineamentos para a sociedade, mas para assegurar espaço de atuação de algumas lideranças que passam a ser a figura central do debate, no que prevalece seus posicionamentos pessoais. <sup>131</sup>

Por fim, o caso concreto trazido pela EC Nº 97/2017 é também proporcional em sentido estrito. O projeto final aprovado não inclui restrições ao funcionamento parlamentar de partidos que não a alcançaram, não havendo, portanto, diferenciação no exercício de mandatos de parlamentares distintos. Os percentuais exigidos são também bem mais modestos que aqueles previstos no art. 13 da Lei dos Partidos Políticos, de forma que todas as correntes políticas que tenham respaldo na sociedade facilmente obterão o percentual exigido. Ademais, há tempo para que as agremiações se adaptem, uma vez estabelecidas regras de transição. Poderão, portanto, unir-se a outros partidos políticos com agendas com as suas coerentes.

A cláusula de barreira não impede a o multipartidarismo, somente impõe requisitos para que as agremiações possam dispor de todas as prerrogativas agasalhadas em

---

<sup>130</sup> MORAES, Alexandre de. **‘Cláusula de desempenho’ fortalece o sistema eleitoral**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-nov-08/justica-comentada-clausula-desempenho-fortalece-sistema-eleitoral>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

<sup>131</sup> AGRA, Walber de Moura; NETO, Emiliane Priscilla Alencastro. A cláusula de barreira como instrumento de aperfeiçoamento da democracia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.2, 2º quadrimestre de 2017. Disponível em: <[www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica)> - ISSN 1980-7791, p.709-710.

nível normativo. Sua existência resta imaculada, apenas não obterão a prerrogativa de receber fundo partidário e de utilizar o direito de antena. É plausível que o princípio da igualdade de chances, corriqueiramente evocado no tocante à discussão de distribuição de recursos públicos aos partidos na corrida eleitoral, esteja alinhado à significação que cada um deles tem no caso concreto.

É claro que a adoção da cláusula de barreira propicia dificuldades em se criar novos partidos. Isto, entretanto, não significa uma agressão ao regime democrático, posto que sua validação não é baseada na quantidade de partidos. Ora, a existência de poucos partidos não significa uma diminuição na escolha e na representação da vida democrática, pois não se pode defender que toda a vida política esteja aprisionada na vivência partidária <sup>132</sup>.

Apesar de formas de captação da vontade popular, os partidos não são, contudo, detentores de seu monopólio. As minorias podem conseguir representatividade de outras formas, como através de organizações não governamentais, entidades religiosas, sindicatos, corporações, movimentos civis, enfim, através de todas as entidades da sociedade civil, sem que incluam, necessariamente, a proliferação danosa de partidos políticos. <sup>133</sup>

Partidos políticos ideológicos com larga tradição histórica no debate políticos não podem ser usado como justificativa para impedir a adoção de medidas constitucionais que contribuam ao aprimoramento da democracia. Embora não mais disponham das prerrogativas de antes, poderão, na realidade, continuar a existir e a contribuir ao debate político se assim o quiserem. Como destacam Walber de Moura Angra e Emiliane Priscilla Alencastro Neto, assegurar a liberdade de sua organização, a livre expressão de suas convicções e impedir discriminação a seus posicionamentos são garantias eficazes para lhes consolidar o papel desempenhado na sociedade <sup>134</sup>.

Ainda sobre o controle do princípio da proporcionalidade enquanto controle de constitucionalidade a ser feito pelo Poder Judiciário, reproduzimos o alerta, feito por Paulo Bonavides, de que tal controle deve sempre manter aberto e desimpedido o espaço criativo outorgado pela Constituição ao legislador para avaliar fins e meios, porquanto a determinação

---

<sup>132</sup> AGRA, Walber de Moura; NETO, Emiliane Priscilla Alencastro. A cláusula de barreira como instrumento de aperfeiçoamento da democracia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.2, 2º quadrimestre de 2017. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica> - ISSN 1980-7791, p.711.

<sup>133</sup> FRANCESCH, Juan Luis Perez. **El Gobierno**. 2 ed., Madrid: Tecnos, 1996. P. 73.

<sup>134</sup> AGRA, Walber de Moura; NETO, Emiliane Priscilla Alencastro. A cláusula de barreira como instrumento de aperfeiçoamento da democracia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.2, 2º quadrimestre de 2017. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica> - ISSN 1980-7791, p.714.

de meios e fins pressupõe sempre uma decisão política.<sup>135</sup>

Sendo assim, uma medida que ajude na formação de um quadro político-partidário coerente, racional e ideológico não estaria indo em sentido contrário à nossa Constituição, mas ao encontro desta, uma vez que serve de instrumento ao bom funcionamento do modelo democrático previsto.

Apesar dos benefícios que a cláusula de barreira tem o potencial de trazer, acreditamos, contudo, ser importante frisar que sua criação pura e simples, sem que se desenvolvam reflexões dentro de um quadro mais amplo, não tem peso suficiente para reformar o quadro político-partidário. Devem-se travar discussões notadamente no que diz respeito à fidelidade partidária, à votação em listas, ao voto distrital puro ou misto, à questão das coligações e da verticalização, e ao fim da representação desproporcional dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, sem as quais a cláusula de barreira pode ter sua finalidade desvirtuada a fim de favorecer partidos melhor estruturados materialmente, em detrimento dos partidos menores e ideológicos.

---

<sup>135</sup> BONAVIDES. Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 430.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto no decorrer deste trabalho, a cláusula de barreira tem por finalidade reduzir o número de partidos existentes. Esse fim é atingido uma vez que são impostas uma série de restrições às agremiações partidárias que não consigam cumprir, nas últimas eleições a serem avaliadas, as exigências estabelecidas relativas ao número de votos angariados para deputados federais.

A previsão de tal regra surgiu como consequência de um quadro político marcado por um elevado número de partidos políticos, muitos deles sem conteúdo ideológico e programático definido. As consequências de multipartidarismo desregrado incluem um Congresso Nacional fragmentado, que representa verdadeiro obstáculo à governabilidade e cria a necessidade de formação de coalizões instáveis que são alteradas e desfeitas conforme interesses de momento.

No Brasil, já foi atingida a marca surpreendente de 35 (trinta e cinco) partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Além de serem um fator complicador ao regime presidencialista, posto que o Presidente da República (eleito em eleição paralela pelo sistema majoritário) terá que dialogar com diversas bancadas, e fomentarem uma crise latente de representatividade, tantos partidos também possuem um custo para os cofres públicos, já que dispõem de recursos do Fundo Partidário e têm acesso ao tempo gratuito de propaganda no rádio e na televisão.

Foi neste cenário que foi aprovada a Emenda Constitucional Nº 97, a qual estabelece exigências progressivas nas eleições para deputados federais até o ano de 2030. As agremiações partidárias possuem percentuais de votos a serem atingidos para que possam dispor dos referidos recursos. Caso não o consigam, entretanto, os candidatos por elas eleitos possuem a faculdade de se filiar à outra agremiação que o tenha, sem que configure causa de infidelidade partidária.

Apesar de regras semelhantes já terem sido editadas pelo legislador ordinário e, posteriormente, declaradas inconstitucionais, acreditamos, entretanto, não ser este o caso. O Supremo Tribunal Federal (STF) esclareceu na fundamentação da ADI 1351 que o Poder Constituinte Originário não vedou, por completo, a instituição da cláusula de barreira, desde que razoável e proporcional. Dados os percentuais brandos exigidos (mesmo comparado a outros países que a adotam), a não existência de restrição ao funcionamento parlamentar, a isonomia no exercício de mandatos dos candidatos eleitos e as regras que possibilitam

adaptação ao novo cenário, defendemos que a adoção da cláusula de barreira contribuirá à racionalização do quadro político-partidário brasileiro. O princípio do pluralismo político, embora se expresse na adoção do sistema multipartidário, não equivale à ilimitação deste. Ao contrário, para que os segmentos sociais tenham suas causas devidamente defendidas, é necessário que aqueles que pretendem representá-los sejam capazes de melhor se articular politicamente.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura; NETO, Emiliane Priscilla Alencastro. A cláusula de barreira como instrumento de aperfeiçoamento da democracia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.2, 2º quadrimestre de 2017. Disponível em: <[www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica)> - ISSN 1980-7791.

ALENCAR, Chico; VALENTE, Ivan. **Voto em separado dos Deputados Chico Alencar e Ivan Valente à PEC nº 282/2016.** Disponível em <[https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1544395&filenome=VTS+1+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016](https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1544395&filenome=VTS+1+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016)>. Acesso em 11 de nov. de 2018.

ANGRA, Walber de Moura. **Temas polêmicos de Direito Eleitoral.** 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

\_\_\_\_\_. **Ciência Política.** 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BONAVIDES. Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BRAGA, Maria do Socorro; BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. **Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 35, jan-jun 2009, p. 2. ISSN: 0101-3459. Disponível em <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2290/1858>> Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL, Emenda Constitucional Nº 91, de 18 de fevereiro de 2018. Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato. Brasília, DF, fev. 2018. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-91-18-fevereiro-2016-782395-publicacaooriginal-149499-pl.html>>. Acesso em 13 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional Nº 97, de 4 de outubro de 2018. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF, out. 2018. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm)>. Acesso em 13 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. **IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Censo Demográfico, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 08 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 13.165, DE 29 DE SETEMBRO DE 2015. Reduz os custos das campanhas eleitorais, simplifica a administração dos partidos políticos e incentiva a participação feminina. Brasília, DF, set 2015. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm#art3)>. Acesso em: 10 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) à Proposta de Emenda Constitucional Nº 282/2016. Rel. Dep. Betinho Gomes. Brasília, DF, dez. 2016. Disponível em

<[https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1541803&filena me=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016](https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1541803&filena me=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016)>. Acesso em 11 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição 282/2016. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações nas eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos políticos e estabelecer normas sobre fidelidade partidária e funcionamento parlamentar dos partidos políticos; e estabelece normas de transição. Brasília, DF, nov. 2016. Disponível em <<https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=2118401>>. Acesso em: 07 de nov de 2018.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição 282/2016. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações nas eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos políticos e estabelecer normas sobre fidelidade partidária e funcionamento parlamentar dos partidos políticos; e estabelece normas de transição. Brasília, DF, nov. 2016. Disponível em <<https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=2118401>>. Acesso em: 07 de nov de 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Atividade legislativa em Plenário. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=7834&tipo=partido>>. Acesso em: 02 de nov de 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Atividade legislativa em Plenário. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade/chamadaExternalegislativa/plenario.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=7840&tipo=partido>>. Acesso em 02 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 6.339, DE 1º DE JUNHO DE 1976. Brasília, DF, jun 1976. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6339.htm)>. Acesso em: 07 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 6.767, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1979. Brasília, DF, dez 1979. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6767-20-dezembro-1979-357280-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 07 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995. Dispõe sobre os Partidos Políticos, Brasília, DF, set 1995. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm)>. Acesso em: 07 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 9.504, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995. Estabelece normas para as eleições, Brasília, DF, set 1997. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 07 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. Parecer Nº. 36/1991. Dispõe sobre a Assessoria Legislativa. Brasília, DF, jun 1991. Disponível em

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25774>>. Acesso em: 07 de nov de 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Atividade legislativa em Plenário. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/votacao/2402246>>. Acesso em 07 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351, Brasília, DF, 7 dez. de 2006. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>>. Acesso em 10 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081, Brasília, DF, 27 de maio de 2015. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5081.pdf>>. Acesso em 10 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.604, Brasília, DF, 4 de outubro de 2007. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ms26937.pdf>>. Acesso em 10 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Discriminação de distribuição dos valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para as eleições de 2018. Disponível em <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/montante-total-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha>>. Acesso em 12 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos políticos registrados no TSE. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em 12 de nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução - TSE Nº 23.571/18. Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Brasília, DF, out 2018. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235712018.html>>. Acesso em 13 nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº. 22.610, de 25 de outubro de 2007. Disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. Diário Oficial, Brasília, DF, DJe 30-10-2007.

CODATO, Adriano Nervo. UMA HISTÓRIA POLÍTICA DA TRANSIÇÃO BRASILEIRA: DA DITADURA MILITAR À DEMOCRACIA. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], n. 25, nov. 2005. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7074/5046>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

DE ALMEIDA, Marcus Vinicius Pessoa. **A divulgação de notícias falsas nas redes sociais e a incidência da legislação eleitoral**. 2018. 62 f. Monografia em Direito Eleitoral - Faculdade de Direito da UFC, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

DE CARVALHO, Katia. **Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar**. In: Estudos Eleitorais. Brasília, v. 2 n.3 maio/ago, 2006.

De CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

DIAS, Renata Livia Arruda de Bessa. O pluralismo partidário no Brasil. In: **Revista eletrônica EJE**. Brasília, n. 6 out./nov. 2012, p.17. Disponível em <[http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1342/2012\\_dias\\_pluralismo\\_p\\_artid%C3%A1rio\\_brasil.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1342/2012_dias_pluralismo_p_artid%C3%A1rio_brasil.pdf?sequence=1)>. Acesso em 10 de nov de 2018.

DOS REIS, Marisa Amaro. Cláusula de desempenho e fortalecimento dos sistemas representativo e partidário no Brasil. In: **Estudos Eleitorais**. Brasília, v. 9 n. 1 jan/abr 2014. 2014. Disponível em <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos\\_eleitorais/estudos\\_eleitorais\\_v9\\_n1\\_2014.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v9_n1_2014.pdf)>. Acesso em 11 de nov. de 2018.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FILHO, Floriano. **Novas regras restringem acesso ao Fundo Partidário e à propaganda gratuita**. Senado Notícias, Brasília, 01 de fev de 2018. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2018/02/novas-regras-restringem-acesso-ao-fundo-partidario-e-a-propaganda-gratuita>>. Último acesso em 10 de nov de 2018.

FRANCESCH, Juan Luis Perez. **El Gobierno**. 2 ed., Madrid: Tecnos, 1996.

FRUET, Gustavo. **Não ao Vale-Tudo na Política. In: Paraná Eleitoral – Qual Reforma Política?** Curitiba, [s.n]. n° 53/54, jul/dez, 2004.

FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Novos paradigmas do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 119.

GROBA, Paula. **Promulgada emenda que acaba com coligações e cria cláusula de barreira para partidos**. Senado Notícias, Brasília, 05 de out de 2018. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/10/promulgada-emenda-que-acaba-com-coligacoes-e-cria-clausula-de-barreira-para-partidos>>. Último acesso em 10 de nov de 2018.

HOLANDA, Marianna; HAUBERT, Mariana. **Sem ultrapassar cláusula de barreira, Rede avalia se fundir ao PV**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 09 de out. de 2018. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,sem-ultrapassar-clausula-de-barreira-rede-avalia-se-fundir-ao-pv,70002540491>>. Acesso em 10 de nov. de 2018.

KRAKOVICS, Fernanda. **Sem atingir cláusula de barreira, cinco partidos negociam fusões**. O Globo, Rio de Janeiro, 12 de novembro de 2018. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/sem-atingir-clausula-de-barreira-cinco-partidos-negociam-fusoes-23228139>>. Acesso em 13 de nov. de 2018.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 2. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1992.

LESSA, Renato. **A teoria da representação mínima**. Folha de São Paulo, 3 de fevereiro de 1995

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016.

MAINWARING, Scott. **Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais**. In: Estudos Eleitorais, TSE n. 2, maio/ago. 1997.

MATTOSO, Camila. **Partido de Bolsonaro, PSL pula de nanico a 2ª bancada da Câmara**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 8 out. 2018. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/psl-partido-de-bolsonaro-pula-de-nanico-a-2a-bancada-da-camara.shtml>>. Acesso em 14 nov. de 2018.

MICHELS, R. (1972). **Los Partidos Políticos: un Estudio Sociológico de las Tendencias Oligárquicas de la Democracia Moderna**. v. 1. Buenos Aires: Amorrortu.

MORAES, Alexandre de. **‘Cláusula de desempenho’ fortalece o sistema eleitoral**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-nov-08/justica-comentada-clausula-desempenho-fortalece-sistema-eleitoral>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.

OLIVEIRA, Bruno Queiroz; DUAILIBE, Erika Pereira. **Sistemas Partidários e Sistemas Eleitorais: as leis sociológicas de Maurice Duverger e Giovanni Sartori no cenário político brasileiro**. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, Fortaleza, 2010. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Fortaleza, 2010. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3069.pdf>>. Acesso em 9 de nov. de 2018.

PORTUGAL, Instituto Nacional de Estatística (INE). Disponível em <[http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=ine\\_censos\\_publicacao\\_det&contexto=pu&PUBLICACOESpub\\_boui=73212469&PUBLICACOESmodo=2&selTab=tab1&pcensos=61969554](http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=ine_censos_publicacao_det&contexto=pu&PUBLICACOESpub_boui=73212469&PUBLICACOESmodo=2&selTab=tab1&pcensos=61969554)>. Acesso em 10 de nov. de 2018.

PORTUGAL, **Número de partidos políticos em funcionamento**. Disponível em <<https://www.parlamento.pt/DeputadoGP/Paginas/GruposParlamentaresI.aspx>>. Acesso em 10 de nov de 2018.

RODRIGUES, Ricardo. **Barreira Legal nos sistemas eleitorais proporcionais**. In: Revistade Informação Legislativa. Brasília, s. 32 n. 126 abr./jun. 1995, p. 49.

ROGÉRIO, Marcos. **Voto em separado do Deputado Marcos Rogério à PEC nº 282/2016**. Disponível em <[https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1546226&filena me=VTS+3+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016](https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1546226&filena me=VTS+3+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016)>. Acesso em 11 de nov. de 2018.

SAMPAIO, Gustavo. **Porque é que em Portugal ganham sempre os mesmos partidos?** Jornal Econômico, São Paulo, 28 abril. 2018. Disponível em <<https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/sistema-politico-porque-e-que-em-portugal-ganham-sempre-os-mesmos-partidos-2-299481>>. Acesso em 10 de nov de 2018.

SANTOS, Fabiano Guilherme. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira**. In: Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n.º 03, 1997.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria Democrática**. [s.l]:Fundo de Cultura Brasil/Portugal, 1962.

SOUSA, João Pedro Galvão de. **Da Representação Política**. São Paulo: Saraiva, 1971.

SOUZA, Murilo. **Partidos podem perder recursos do Fundo Partidário a partir de 2019.** Câmara Notícias. Brasília, 10 de out. de 2018. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/A-VOZ-DO-BRASIL/564151-14-PARTIDOS-PODEM-PERDER-RECURSOS-DO-FUNDO-PARTIDARIO-A-PARTIR-DE-2019.html>>. Acesso em 10 de nov. de 2018.

TAVARES, Giusti José Antonio. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.