



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL  
RIO GRANDE DO SUL

# **REVISTA DO TRE/RS**

**Porto Alegre**

v.14 - número 29  
julho/dezembro 2009

ISSN 1806-3497

---

Rev. do TRE/RS, Porto Alegre, v.14, n.29, 218p., jul./dez. 2009

---

## CLÁUSULA DE BARREIRA E APERFEIÇOAMENTO DEMOCRÁTICO

*Antônio Augusto Mayer dos Santos\**

1. Introdução. 2. Finalidades. 3. A experiência brasileira e os parâmetros internacionais. 4. Justificativas para introdução da cláusula de desempenho. 5. Projetos legislativos. 6. Considerações finais e síntese das conclusões.

### 1. INTRODUÇÃO

De acordo com estudos e análises de pesquisadores e juristas, inclusive estrangeiros, o eixo sobre o qual gravita o sistema partidário-eleitoral vigente no país está superado e se revela anacrônico a ponto de causar deformações na própria representação popular.

Ressaltando a necessidade de correções e ajustes, constam discursos memoráveis proferidos pela envergadura intelectual e oratória refinada de Alberto Pasqualini (29.8.1951)<sup>1</sup>, Milton Campos (25.11.1960)<sup>2</sup>, Afonso Arinos de Mello Franco (14.12.1966)<sup>3</sup> e Artur da Távola (26.11.2001)<sup>4</sup>, para citar alguns dos mais respeitáveis e respeitados parlamentares que apontaram os descompassos do sistema representativo.

A tanto, necessário sublinhar que os partidos políticos com Registro definitivo junto ao Tribunal Superior Eleitoral são em número de 27, os quais embora majoritariamente desconhecidos da população, gozam dos mesmos direitos legais e constitucionais: repasses mensais do Fundo Partidário, acesso aos horários gratuitos de rádio e televisão e direito de disputar eleições.

\* ADVOGADO ELEITORALISTA. AUTOR DO LIVRO "REFORMA POLÍTICA: INÉRCIA E CONTROVÉRSIAS". ED. AGE, 2009.

<sup>1</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. In: **Diário do Congresso Nacional**, Rio de Janeiro, DF, p.7.305, 30 ago. 1951.

<sup>2</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. In: **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, p.2.727, 26 nov. 1960.

<sup>3</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. In: **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, p.6.409, 15 fev. 1966.

<sup>4</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. In: **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, p.29.562, 27 nov. 2001.

Conforme se verifica sem maior esforço hermenêutico, esta situação é insustentável, porquanto o paternalismo normativo dispensa tratamento igual aos desiguais, o que impõe a necessidade de estabelecimento de novos parâmetros e ajustes legislativos para o fortalecimento da Democracia.

## 2. FINALIDADES

O objetivo essencial da vulgarmente denominada “cláusula de barreira”<sup>5</sup> é estimular a reunião de correntes ideologicamente assemelhadas num mesmo partido político, visando fortalecê-lo.

Imbuídos desta pretensão, os principais sistemas eleitorais democráticos estabelecem preceitos legais limitando a fragmentação partidária por meio da exigência de um “desempenho parlamentar” básico e previamente definido. Nessa direção, a estável Lei Eleitoral alemã, de 7 de maio de 1956, constituiu-se no paradigma da matéria ao regulamentar um critério de resultado mediante “cláusulas de bloqueio” (*Sperrklauseln*) aos partidos, para cada pleito a que estes se submetem.<sup>6</sup>

*Mutatis mutandis*, suas peculiaridades jurídicas e políticas, inúmeros países incorporaram regra semelhante com a mesma finalidade:

Continente	Países que adotam a “cláusula de desempenho” <sup>7</sup>
América	Argentina, Bolívia e México.
Europa	Albânia, Alemanha, Armênia, Áustria, Bulgária, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, França, Geórgia, Hungria, Lituânia, Macedônia, Moldávia, Noruega, Polônia, República Tcheca, Romênia, Rússia, Suécia, Turquia e Ucrânia.
Africa	Moçambique.
Ásia	Coréia do Sul, Filipinas, Tailândia e Taiwan.
Oceania	Nova Zelândia

<sup>5</sup> Em sua obra Orides Mezzaroba relaciona outras referências nominais que identificam esta regra de limitação: “umbral”, “cláusula de bloqueio” e “cláusula de exclusão”. In: MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003. p.301.

<sup>6</sup> Art. 6, n. 6. In: *Derecho Electoral – Materiales sobre política y sociedad em la República Federal de Alemanha*, Inter Naciones, Bonn 2, 1986, pp. 21/22. - ver autor

<sup>7</sup> Os percentuais de desempenho nos países que adotam regra equivalente oscilam entre 1% (Itália) e 17% (Grécia), segundo estudo desenvolvido por Ricardo Rodrigues. In: **Revista de Informação Legislativa** (RIL). Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais. Brasília, DF, a.32, n.126, p.50, abr./jun. 1995.

### 3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E OS PARÂMETROS INTERNACIONAIS

Dispositivo similar ao que regulamenta a vida partidária dos países acima mencionados foi introduzido no Brasil através do art. 13 da Lei n. 9.096/95, Lei dos Partidos Políticos (LPP), cuja redação primitiva estabelecia:

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.

Esta norma, que pretendia reduzir o número de siglas para priorizar o desenvolvimento de partidos, não trazia o vezo draconiano presente em alguns modelos internacionais. Nos sistemas mais rigorosos, prevalece o impedimento daqueles candidatos filiados às agremiações que não tiveram atingido o percentual de barreira de assumir as suas cadeiras parlamentares, situação esta não prevista pela Lei 9.096/95, que preservava a representação popular decorrente das urnas, estabelecendo apenas restrições funcionais e regimentais no âmbito da Câmara dos Deputados.<sup>8</sup>

No entanto, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da referida lei, especialmente o acima transcrito. Mencionada decisão foi tomada no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 1.351/DF<sup>9</sup> e 1.354/DF<sup>10</sup>, ajuizadas por partidos políticos atingi-

<sup>8</sup> A PEC 322/09, apresentada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados em 10.02.2009, estabelece o impedimento ao exercício de mandato eletivo por deputados federais, estaduais e distritais cujos partidos não tenham obtido um por cento dos votos válidos em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com o mínimo de meio por cento dos votos em cada um deles.

<sup>9</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.351. Rel. Min. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello. 07.12.06. PARTIDO POLÍTICO - FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR - PROPAGANDA PARTIDÁRIA GRATUITA - FUNDO PARTIDÁRIO. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário. NORMATIZAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE - VÁCUO. Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p.68, 30 mar. 2007. Republicado no mesmo órgão oficial em 29 jun. 2007, p.31.

<sup>10</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.351. Rel. Min. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello. 07.12.06. PARTIDO POLÍTICO - FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR - PROPAGANDA PARTIDÁRIA GRATUITA - FUNDO PARTIDÁRIO. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário. NORMATIZAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE - VÁCUO. Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p.68, 30 mar. 2007. Republicação no mesmo órgão oficial em 29 jun. 2007, p.31.

dos pela exigência legal. Em seu voto neste julgamento, o Ministro Carlos Ayres Britto manifestou que a regra deveria ser chamada de “cláusula de caveira”, na medida em que seus efeitos levariam à morte os pequenos partidos registrados no TSE.<sup>11</sup>

Inolvidável que o confinamento artificial de **políticos** e mandatários a meia dúzia de siglas é antidemocrático e ineficiente. Aliás, nem é isto que as alterações legislativas pretendem estabelecer. Num Estado contemporâneo estruturado a partir do pluralismo político (CF/88, art. 1º, V), deve ser garantida a criação e existência de todos os partidos que obedecerem às exigências e formalidades legais. Entretanto, conforme adiante será exposto, algumas razões impõem novos limites nesta relação.

Cada regime jurídico estabelece os seus postulados de representação parlamentar e partidária. O sistema eleitoral português não admite restrições desta natureza porquanto sua Constituição refere expressa proibição de cláusulas de barreira para a eleição de deputados à Assembleia da República, bem como para todas as eleições de órgãos legislativos. No Parecer n. 155/08 da PEC 02/07 do Senado Federal<sup>12</sup>, consta um convincente paralelo desenvolvido entre o sistema alemão, dotado de cláusula de desempenho e com saldo de 8 governos ao longo de 60 anos, e o italiano, que não a adota e que já teve, “de 1946 até hoje, em 61 anos, 61 diferentes governos, média de um por ano”. Além disso, na Itália existem 158 partidos em condições legais de disputar eleições, alguns de cunho eminentemente regional e sem expressão nacional.

Dito por outras palavras: países respeitados, tradicionais referências nos itens da excelência parlamentar e democracia ocidental, estruturam-se sob sistemas eleitorais rigorosamente distintos.

De outra parte, a inconsistência ideológica dos partidos brasileiros foi assim sumulada pelo cientista político Bolívar Lamounier:

Em perspectiva comparada, o Brasil é um caso notório de subdesenvolvimento partidário. Se partirmos do pressuposto de que partidos fortes e bem enraizados na sociedade são indispensáveis à consolidação democrática, nossa discussão deve centrar-se desde o início nessa longa história de descontinuidade e debilidade.

<sup>11</sup>Relativamente à votação obtida pelos partidos registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral para a Câmara dos Deputados no pleito de 2006, data-limite para a aplicação da regra de resultado (art. 13), 93.184.830 votos determinaram um percentual de “5% da votação nacional” correspondente à superação da “barreira” de 4.659.242 votos. Outrossim, se a “cláusula de barreira” estivesse em execução no pleito geral de 2002, apenas sete legendas poderiam ter atuado legislativamente na Câmara dos Deputados entre 2003/2006 mediante a formação de bancadas, nomeação de lideranças, etc. Seriam eles PT, PFL, PMDB, PSDB, PP, PSB e PDT. Todos os demais teriam sido aliados das estruturas por não haver atingido o percentual.

<sup>12</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. In: *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, p.4.644, 06 mar. 2008.

A perspectiva comparada torna evidente a descontinuidade das formações partidárias de um período a outro. Ao contrário do que se observa na Argentina, no Uruguai e no Chile, nenhum dos atuais partidos brasileiros pode reivindicar para si uma continuidade com organizações políticas anteriores à Segunda Guerra Mundial. Mesmo de 1945-1964, há certo exagero nessa reivindicação, quando feita por qualquer deles. O PMDB não descende em linha direta do PSD ou do PTB, nem o PFL surge de uma linha evolutiva ininterrupta desde a UDN. Alusões como estas, embora frequentes, têm muito de forçado e metafórico.<sup>13</sup>

#### 4. JUSTIFICATIVAS PARA INTRODUÇÃO DA CLÁUSULA DE DESEMPENHO

Diante das escandalosas imoralidades e infrações ocorridas ao longo das últimas décadas, é primordial que se estabeleça um mecanismo restritivo às prerrogativas em função daquelas agremiações que não gozam de representatividade. Afinal, se na teoria, a normatização vigente, expressando paternalismo, convence porque dissemina uma isonomia a partir da qual todos os partidos têm direito aos mesmos benefícios legais, na prática, este aspecto é o mesmo que vitaliza o embrião das corrupções eleitorais e administrativas; as primeiras, por conta de negociações de duvidosa probidade acerca dos horários de propaganda gratuita para a campanha eleitoral; as outras, pelo loteamento de cargos públicos nas administrações.

A rigor, partidos “sem voz” carecem de elementos vitais em política: voto, prestígio e representatividade. Entretanto, nem mesmo esta anemia se revela capaz de barrar a concessão dos aludidos benefícios. É exatamente esta falsa igualdade que oportuniza negociatas em torno de espaços de rádio e televisão na formação de coligações, sendo que algumas destas, segundo Paulo Bonavides, ocasionam “uniões esdrúxulas” constituídas “intrinsecamente oportunistas [...] de partidos, cujos programas não raro brigam ideologicamente”.<sup>14</sup>

Havendo uma regra de restrição vinculada a desempenho eleitoral, os partidos serão obrigados a se qualificar, tanto para as disputas quanto para o exercício de cargos eletivos.

Com efeito, diversamente do que trombeteiam alguns, uma cláusula restritiva nos moldes do art. 13 da Lei n. 9.096/95 não impede a expressão de convicções ou ideologias, tampouco ofende a pluralidade partidária; apenas

<sup>13</sup> LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*.

1ª parte, n.14, São Paulo: Brasiliense, 1986. p.1-10.

<sup>14</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10.ed., cap.17. São Paulo: Malheiros, 2000.

limita ordenadamente a profusão de siglas, dificultando o surgimento daquelas obscuras que acentuam a miséria partidária vigente. Além disso, a cláusula de desempenho projeta otimização e estabilidade nas relações parlamentares.

Giusti Tavares sustenta idêntica convicção:

A introdução de uma cláusula de exclusão uniforme em todo o país, definida por um percentual de cerca de 5% por cento dos votos para cada uma das circunscrições eleitorais estaduais, se os Estados forem estabelecidos como colégios eleitorais, ou para o conjunto do país, se for instituído um colégio nacional único para eleição da Câmara dos Deputados, constitui uma exigência fundamental que, realizada, asseguraria ao mesmo tempo maior rigor e efetividade à representação proporcional numa república federativa como o Brasil.<sup>15</sup>

Com a redução ou eliminação dos benefícios atualmente assegurados a partidos sem representatividade, a tendência é que a arquitetura política para a formação de Governos seja menos complexa e mais transparente, o que otimizará as tarefas de administração pública, pois haveria um número menor de partidos para satisfazer. A base de apoio de qualquer esfera de Governo gozaria de mais solidez e provavelmente de menos fisiologismo porque somente aqueles partidos dotados de representatividade integrariam as negociações. Em contrapartida, a *oposição* teria mais consistência e visibilidade.

Lição sempre bem vinda de Afonso Arinos de Mello Franco, lembrada por Wanderley Guilherme dos Santos, reforça inteiramente este raciocínio:

Os pequenos partidos podem adquirir uma importância desmesurada, muito maior do que seu peso numérico, sempre que o resultado das votações for apertado. Maiorias flutuantes e precárias, integradas por grupos que se aproximam sem se juntar, impõem uma constante necessidade de transação, às vezes no pior sentido, isto é, no sentido de barganha, na troca de vantagens, até de chantagens e corrupções. Os líderes vivem numadoba-doura, remendando sem cessar as cordas frágeis de suas redes partidárias, por cujas malhas arrebitadas escapam os paixes mais ariscos. Nada se pode fazer de durável, de impessoal, de construtivo. Depende tudo das circunstâncias, possibilidades e interesses (as mais das vezes pessoais) de cada dia. Esta

---

<sup>15</sup> TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p.46.

situação repercute dentro dos partidos, cujas bancadas tem sempre fronteiras móveis, facilmente penetráveis pelos adversários.<sup>16</sup>

Diante de modelos implementados exitosamente noutros países, é razoável cogitar que, se a alteração preconizada – fixação de um critério percentual de desempenho menor mas efetivamente exigível àquele anterior previsto ao art. 13 da LPP – não impedir, no mínimo dificultará as escaramuças e carnificinas travadas publicamente por partidos e coligações pelo preenchimento de cobiçados cargos públicos.

As opiniões dos especialistas são convergentes quanto à necessidade de introdução de um instrumento eficaz para bloquear a proliferação de partidos inconsistentes ou de **negócios**, mesmo que isto resulte numa limitação de representatividade das **minorias**. Até porque, além da proliferação de siglas sem orientação definida, sequer existem ideologias suficientes a comportar o número de agremiações atualmente em funcionamento no país.

## 5. PROJETOS LEGISLATIVOS

A Proposta de Emenda Constitucional 02/07, do Senado Federal, em tramitação desde o julgamento das ADIs 1.351 e 1.354 pelo STF, teve parecer favorável acolhido pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. A mesma reintroduz a “cláusula de barreira” ao permitir que a Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95) estabeleça percentuais de desempenho.

Esta PEC, convincente e bem fundamentada, de iniciativa do Senador Marco Maciel (PE), corresponde a uma reação legislativa às decisões do STF antes referidas. Sua pretensão sedimenta-se na premissa de que:

[...] para fins de funcionamento parlamentar, a lei poderá estabelecer distinções entre os partidos que obtenham um mínimo de cinco por cento de todos os votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelos menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos de cada um desses Estados na mesma eleição, e os partidos que não atinjam esse patamar.

---

<sup>16</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Coalisões parlamentares e instabilidade governamental: a experiência Brasileira 1961-1964. In: *Revista Mexicana de Sociologia*, v.35, n.3, p.493.

O PL 6.892/06, da Câmara dos Deputados, garantia funcionamento parlamentar ao partido que superasse a cláusula de barreira ou mediante a obtenção de apoio de 5% (cinco por cento) do eleitorado nacional ou 2% (dois por cento) dos votos em 1/3 dos Estados. Pela forma preconizada, ao invés de simultâneos, os índices seriam alternativos.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SÍNTESE DAS CONCLUSÕES

6.1 A finalidade da **cláusula de barreira** ou de **desempenho parlamentar** é solidificar os partidos políticos, vez que a atomização partidária não fortalece as atividades parlamentares e fragmenta o vigor das premissas doutrinárias.

6.2 Não se trata de regra que objetiva vedar a criação de partidos mas racionalizar o exercício de direitos e prerrogativas partidárias, porquanto insustentável que agremiações sem um único Vereador ou Deputado em todo o país permaneçam gozando dos mesmos benefícios daquelas dotadas de organização e melhor desempenho.

6.3 A manutenção do sistema estimula a associação de partidos sem critérios ou afinidades, não raro ideologicamente divergentes mas que vislumbram, através de coligações invertebradas e sem eixo programático, a oportunidade de acesso ao poder e loteamento de cargos públicos. “É imoralidade reunirem-se indivíduos de credos diversos com o fim de conquistarem o poder, repartindo depois, como cousa vil, o objeto da cobiçada vitória”, já advertia Assis Brasil.

6.4 A escassez de propostas legislativas nesta seara evidencia a resistência do Congresso Nacional na eliminação da anomalia. A PEC 02/07, do Senado Federal, caso aprovada, permitirá a regulamentação da matéria pela legislação ordinária.

6.5 O sistema atual, exaurido e desacreditado, impõe um quadro de menos siglas e mais partidos, tanto para estabilizar as relações parlamentares quanto para racionalizar a distribuição do Fundo Partidário, tudo em prol do aperfeiçoamento da Democracia e resgate da **política** como atividade pública.