



ISSN 2447-9403

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA

DEMOCRÁTICA

VOLUME 8 • 2021

OS EFEITOS DA CLÁUSULA DE BARREIRA APÓS AS ELEIÇÕES DE 2018¹

Breno Ramos Guimarães Martins²

RESUMO

Este artigo analisa os efeitos da cláusula de barreira, inserida no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional – EC nº 97 de 2017, após as eleições de 2018 para a Câmara dos Deputados. A partir da revisão da literatura sobre cláusula de barreira e dos dados das eleições de 2018 para Deputado Federal, analisam-se os efeitos da cláusula de barreira depois da vigência da EC nº 97. No presente artigo, realizou-se uma pesquisa empírica na página da internet do Tribunal Superior Eleitoral – TSE e na página da Câmara dos Deputados e se identificou como efeitos da aplicação da cláusula de barreira que 14 partidos deixaram de receber os recursos do fundo partidário e de ter acesso à propaganda gratuita no rádio e na televisão, que 3 partidos foram incorporados a outras legendas, que houve uma diminuição de partidos registrados no TSE e uma redução de partidos representados na Câmara dos Deputados.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Cláusula de barreira
2. Emenda Constitucional
3. Partidos políticos

1 “Os efeitos da cláusula de barreira após as eleições de 2018” - Artigo adaptado e aprimorado do texto: “A Emenda Constitucional nº 97 de 2017 e os efeitos da cláusula de desempenho após as eleições de 2018 para a Câmara dos Deputados”, publicado da Revista Eleitoral do TRE-RN, v. 33, p. 119-135, 2019.

2 Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Direito Público: Constitucional, Administrativo e Tributário, pela Universidade Estácio de Sá. Bacharel em Direito pela Universidade da Amazônia (Unama). Bacharel em Ciência Política pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER) e oficial de justiça avaliador do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA). E-mail: brenorg@msn.com

1 Introdução

A implementação da cláusula de barreira no Brasil faz parte das discussões políticas há bastante tempo e as propostas para a efetivação desse mecanismo são inspiradas no modelo alemão (VIEIRA, 2018, p. 170). A primeira vez que se tentou inserir a cláusula de barreira no ordenamento jurídico brasileiro foi com o art. 5º do Decreto-Lei nº 8.835 de 1946 e o parágrafo único do art. 148 do Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164, de 24/07/1950), porém, tais disposições legais, assim como as demais normas constitucionais subsequentes, pelos mais diversos motivos, não chegaram a ser aplicadas, seja porque a entrada em vigor dessas normas era prevista para eleições subsequentes, seja porque eram alteradas por outras disposições legais de incidência ulterior, antes de serem implementadas (CARVALHO, 2006, p. 67).

Por sua vez, o tema da reforma política no Brasil é recorrente e tem sido permanentemente debatido por parlamentares e pesquisadores. Desde a Constituição de 1988, o sistema eleitoral e a natureza do sistema partidário são temas recorrentes na agenda do Congresso Nacional, inclusive com mudanças cíclicas em matérias eleitorais (RIBEIRAL, 2017, p. 75).

Segundo Nicolau (2017, p. 119), os parlamentares responsáveis por escrever a Constituição de 1988 foram prudentes em relação ao sistema representativo, pois os constituintes mantiveram uma “tradição republicana” estabelecida na Carta de 1934: o presidencialismo, bicameralismo, federalismo, representação proporcional e o voto obrigatório.

Contudo, no começo dos anos de 1990 a defesa de uma profunda reforma das instituições representativas começava a ganhar força no meio político e, aos poucos, um pacote de mudanças passou a ser chamado de “reforma política” (NICOLAU, 2017, p. 119).

A Constituição Federal de 1988 não contemplou qualquer mecanismo relativo à inserção de barreiras mínimas ou cláusulas de exclusão no sistema de representação proporcional do País (CARVALHO, 2006, p. 68).

No entanto, em 1995, o Congresso Nacional aprovou dispositivos na Lei nº 9.096, cuja cláusula de exclusão passaria a vigorar nas eleições de 2006, porém o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ações Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1.351 e ADI nº 1.354, declarou inconstitucionais e suspendeu a eficácia dos artigos 13, 41, 48, 49, 56 e 57 da Lei nº 9.096, de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos (AGRA e NETO, 2017, p. 707).

O excessivo número de partidos representados no Congresso Nacional, que leva a um multipartidarismo exacerbado, é um dos principais argumentos utilizados por aqueles que defendem uma reforma político-partidária e a cláusula de barreira é considerada um dos pontos principais da reforma política no Brasil (VIANA, 2008, p. 133).

Diante da fragmentação do quadro partidário, aprofundado nos anos de 2010, o cientista político Jairo Nicolau chegou a afirmar que a introdução de uma cláusula de barreira nacional é a melhor opção para reduzir de imediato a fragmentação partidária (NICOLAU, 2017, p. 145).

A reforma política foi um tema absorvido pela agenda parlamentar; que, após urgência deliberativa, teve a votação e aprovação em poucos meses da Emenda Constitucional 97/2017, da Lei nº 13.487/2017 e da Lei nº 13.488/2017, entendidas estas como as normas que regem a Reforma Política de 2017 para aplicação nas Eleições Gerais de 2018 (RIBEIRAL, 2017, p. 77).

A promulgação da Emenda Constitucional nº 97/2017, que 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 regras de transição, foi portanto o resultado da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 282/2016 (Câmara) e da PEC nº 33/2017 (Senado).

Considerando a relevância do tema, este artigo analisa os efeitos da cláusula de barreira após a aplicação das regras da Emenda Constitucional nº 97 de 2017 e do resultado das eleições de 2018 para a Câmara dos Deputados.

2 Os caminhos históricos da cláusula de barreira no Brasil

A cláusula de barreira ou cláusula de exclusão, ou ainda cláusula de desempenho tem como paradigma e experiência o Direito Constitucional alemão. No Brasil, várias foram as tentativas de aplicação da cláusula de barreira no sistema eleitoral do país, mas as normas constitucionais e legais não chegaram a ser aplicadas nas eleições (CARVALHO, 2006, p. 67).

A primeira vez que a cláusula de barreira foi inserida no nosso ordenamento jurídico (CARVALHO, 2006) foi com o Decreto-Lei nº 8.835 de 1946, que no art. 5º estabelecia que:

“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 Assembléias 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”.

O Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950) previa, no parágrafo único do seu artigo 148, que seria cancelado o registro do partido que, em eleições gerais, não conseguisse eleger pelo menos um representante no Congresso Nacional ou não alcançasse, em todo o país, cinquenta mil votos sob legenda (CARVALHO, 2006, p. 67; VIANA, 2008, p. 129).

Sob o aspecto constitucional, o Ministro do STF Marco Aurélio de Mello, no voto da ADI nº 1.351 expõe que somente a Carta outorgada de 1967 versou matéria alusiva à cláusula de barreira.

A Carta de 1967, ao dispor no art. 149 sobre a organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos, estabeleceu no inciso VII, como um dos princípios, o seguinte:

“Art. 149. [...]

VII – exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores;”

Tais exigências foram reduzidas no art. 152, VII, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, para 5% do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 7 Estados, com o mínimo de 7% em cada um deles. Depois a Emenda Constitucional nº 11, de 1978 (art. 152 § 2º, II), limitou para 5% do eleitorado, que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por 9 Estados, com o mínimo de 3% em cada um deles. Por fim, a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, (§ 1º do art. 152), determinou que não terá direito à representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o partido que não obtiver o apoio, expresso em votos, de 3% do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 Estados, com o mínimo de 2% do eleitorado em cada um deles. O § 2º do art. 152 permitia aos eleitos por partido que não obtivessem os percentuais exigidos ter seus mandatos preservados, desde que optem em 60 dias, por partidos remanescentes (CARVALHO, 2006).

Apesar das várias modificações ao texto da Constituição de 1967, na Constituinte de 1988, os parlamentares não aprovaram nenhuma exigência quanto à representação dos partidos nas casas legislativas, deixando claro a sua opção contrária à inserção da cláusula de barreira, com a omissão no texto final da Constituição Federal de 1988 relativa à cláusula de desempenho partidário no país (RODRIGUES, 1995; CARVALHO, 2006; VIANA, 2008; VIEIRA, 2018).

O tema da cláusula de barreira voltou a ser discutido na revisão constitucional de 1993, quando o então deputado Nelson Jobim, no seu parecer nº 36, propôs que apenas teria direito à representação na Câmara dos Deputados o partido que obtivesse 5% dos votos válidos, exceto brancos e nulos, distribuídos em pelo menos 1/3 dos Estados, com o mínimo de 2% em cada, mas este parecer não chegou a ser votado (CARVALHO, 2006; VIANA, 2008).

Em 1995, com a publicação da Lei nº 9.096, que dispõe sobre partidos políticos e regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, tinha a seguinte regra:

“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”

Considerada geradora de regras limitadoras ao funcionamento de pequenos partidos, após a publicação da Lei nº 9.096 de 1995, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) junto com os partidos: PDT, PT, PSB, PV, PL, PSD e PPS ingressaram no Supremo Tribunal Federal

(STF), com a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1.351 e o Partido Social Cristão (PSC) ajuizou a ADI nº 1.354 no STF, e o Plenário do STF, em decisão unânime, declarou a inconstitucionalidade de vários dispositivos (artigos 13, 41, 48, 49, art. 56, inciso II e art. 57) da Lei nº 9.096 de 1995, que instituiria a chamada “cláusula de barreira”.

Segundo Nicolau (2017), a expressão “funcionamento parlamentar” gerou várias controvérsias e o principal argumento apresentado pelos ministros do STF era de que a cláusula de 5% feria o direito de representação de minorias e o princípio da igualdade de voto.

Contudo, diante da elevada fragmentação partidária na Câmara dos Deputados, que, na legislatura de 2015 a 2019, chegaram a ter 26 partidos com representantes na casa (VIEIRA, 2018), cresciam os argumentos favoráveis à inclusão da cláusula de barreira no Brasil (VIANA, 2008).

Desse modo, nasce a Emenda Constitucional nº 97, de 4 outubro de 2017, fruto da aprovação da PEC nº 33/2017 (Senado) e reflexo do contexto de Reforma Política, que requer mudanças no sistema político do país, entre elas a cláusula de barreira (RIBEIRAL, 2017, p. 77).

3 As regras de transição e permanentes sobre a cláusula de barreira previstas na Emenda Constitucional nº 97 de 2017

A Emenda Constitucional nº 97 de 2017 alterou o texto da Constituição da República do Brasil de 1988 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.

O Congresso Nacional promulgou em 4 de outubro de 2017 a Emenda Constitucional – EC nº 97, estabelecendo regras “transitórias” e “permanentes” em relação aos recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão (MORAES, 2018).

As regras de transição ou regras transitórias relativas ao desempenho dos partidos estão contidas no parágrafo único, incisos I, II e III do art. 3º da Emenda Constitucional nº 97/2017.

De acordo com o parágrafo único do artigo 3º da EC nº 97/2017, terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos 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 eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II – na legislatura seguinte às eleições de 2022:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III – na legislatura seguinte às eleições de 2026:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos

Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;”

Moraes (2018) explica que a partir da legislatura seguinte a 2030, a regra será permanente, e os partidos deverão cumprir as disposições do § 3º do art. 17 da Constituição, nesses termos:

“§ 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 elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação”.

Nos termos do art. 3º da EC nº 97 de 2017, constitui uma regra permanente o “disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo parti-

dário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030”.

A nova regra constitucional, cujas mudanças introduzidas são gradativas até 2030, só terá direito aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e televisão, a partir de 2019, o partido que recebeu, nas eleições de 2018, ao menos 1,5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da Federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma delas, ou que tenha elegido pelo menos 9 deputados federais distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da Federação (art. 3º, parágrafo único, I, *a e b*, da EC nº 97). Esse percentual é elevado para 2% ou 11 deputados eleitos nas eleições de 2022 (inciso II, *a e b*), a 2,5% ou 13 eleitos a partir de 2026 (inciso III, *a e b*), até alcançar o índice de 3% ou 15 deputados federais eleitos em 2030 (NEPOMUCENO e MARQUES JUNIOR, 2018, p. 4).

Segundo Gomes (2018), os requisitos de acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão são progressivos, devendo se estabilizar nas eleições de 2030. Se o partido não os atingir em cada eleição, aplica-se um critério alternativo (também progressivo) consistente na eleição de um número mínimo de Deputados Federais em pelo menos nove unidades da Federação. Tal número é também progressivo, sendo fixado em 9, 11, 13 e 15, respectivamente nas eleições de 2018, 2022, 2026 e 2030.

Portanto, os requisitos previstos no artigo 17, § 3º da Constituição Federal – CF e também no artigo 3º da EC nº 97/2017, denominados de cláusula de desempenho, consistem em: 1) obtenção de porcentagem mínima de votos válidos para a Câmara de Deputados, 2) em um terço das unidades da Federação (ou seja, em nove Estados ou Distrito Federal), e 3) com um mínimo dos votos válidos em cada uma delas (GOMES, 2018, p. 125).

A última alteração constitucional refere-se à introdução do § 5º no art. 17, que assegura o mandato ao eleito por partido que não preen-

cher os requisitos do § 3º e faculta a filiação a outro partido sem a perda do mandato (NEPOMUCENO e MARQUES JUNIOR, 2018, p. 5).

O § 5º incluído pela EC nº 97/2017 ao artigo 17 da Constituição estabelece que:

“§ 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”

Assim, esta regra garante ao candidato eleito o mandato, facultando-lhe a filiação sem a perda do mandato a outro partido que tenha atingido os requisitos (GOMES, 2018).

4 A aplicação da cláusula de barreira após as Eleições de 2018

De acordo com o parágrafo único do art. 3º, inciso I, alíneas “a” e “b” da Emenda Constitucional nº 97/2017, a cláusula de barreira aplica-se na legislatura seguinte às eleições de 2018 e só terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos que: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional nº 97, em 4 de outubro de 2017, e, nos termos do seu artigo 4º, esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação. Registra-se que a Emenda Constitucional – EC nº 97 foi publicada no Diário Oficial da União do dia 5 de outubro de 2017.

Apesar da EC nº 97/2017 não estabelecer *vacatio legis*, visto que entrou em vigor na data de sua publicação. O Diretório Nacional do Partido Social Democrata Cristão (PSDC), atualmente denominado como Democracia Cristã (DC), formulou, em 27 de outubro de 2017, a consulta nº 0604127-30.2017.6.00.0000 ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nestes termos:

“A partir de que eleição para a Câmara dos Deputados será aplicada a cláusula de barreira, também designada cláusula de desempenho, instituída pela Emenda Constitucional 97/2017”

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por maioria, conheceu a referida consulta e, por unanimidade, respondeu que a primeira etapa da regra de transição instituída no art. 3º, I, *a* e *b*, da Emenda Constitucional nº 97/2017, relativa à cláusula de barreira ou de desempenho imposta aos partidos políticos, aplica-se para a legislatura de 2019-2022 na Câmara dos Deputados, considerando-se o resultado das eleições de 2018.

O Acórdão da consulta do PSDC deixa claro a aplicação imediata da EC nº 97/2017:

“CONSULTA. PARTIDO POLÍTICO. CLÁUSULA DE DESEMPENHO. EC97/2017. INCIDÊNCIA. ELEIÇÕES 2018.

[...]

REGRA DE TRANSIÇÃO. ELEIÇÕES 2018, 2022 E 2026. ART. 3º, *CAPUTE* PARÁGRAFO ÚNICO, I, II E III, DA EC 97/2017. APLICAÇÃO IMEDIATA. AUSÊNCIA. *VACATIO LEGIS*. OBSERVÂNCIA. PRINCÍPIO DA ANUALIDADE.” (CONSULTA nº 0604127-30.2017.6.00.0000/DF, julgada em: 18/12/2018, rel. Min. Jorge Mussi, TSE, DJE n. 082, 3 maio 2019, p. 70.).

Desse modo, foi que o ministro Jorge Mussi, relator da consulta do PSDC (atual DC) afirmou que: “[...] a emenda constitucional em comento foi editada respeitando-se, inclusive, a anterioridade da lei eleitoral de que trata o art. 16 da Carta Magna, inexistindo assim qualquer óbice jurídico quanto à sua aplicação imediata”.

Em outra petição apresentada, em 07 de dezembro de 2018, o partido Rede Sustentabilidade (REDE) solicitou manifestação oficial da Coordenadoria de Execução Orçamentária e Financeira (CEOFI) do TSE sobre qual data se iniciaria o efeito de exclusão do acesso aos recursos do fundo partidário pelos partidos que não alcançaram a cláusula de barreira e que fosse emitida orientação a todas as agremiações partidárias.

O Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto foi o relator desta petição, o qual no seu voto entendeu que este expediente ostenta contornos de consulta e que a data correspondente ao início da legislatura subsequente às eleições de 2018 é o dia 1º/02/2019, nos termos do § 4º do art. 57 da Constituição Federal, data em que os partidos políticos que não alcançaram a cláusula de barreira prescrita pelo inciso I do art. 3º da EC nº 97/2017 deixarão de receber as verbas do Fundo Partidário, ressalvadas aquelas devidas até 31/01/2019, porém repas-

sadas à conta específica do Tribunal Superior Eleitoral em data ulterior.

No julgamento da Petição nº 0601892-56.2018.6.00.0000 da REDE, o Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, respondeu à consulta nos termos do voto do relator e considerando o ineditismo e a relevância da matéria acolheram a sugestão da requerente para expedir ato normativo específico com orientação geral às agremiações partidárias, do qual deve constar a relação dos partidos políticos que cumpriram os requisitos e aqueles que não ultrapassaram a cláusula de barreira, com a data de início da restrição aos recursos do Fundo Partidário.

Em decorrência da sugestão da Rede Sustentabilidade acolhida na referida consulta e tendo em vista o disposto no inciso I do art. 3º da Emenda Constitucional nº 97/2017, a então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, a Ministra Rosa Weber, resolveu editar a Portaria TSE nº 48, de 25 de janeiro de 2019, e divulgar a relação de partidos políticos que atingiram a composição e distribuição do percentual mínimo de votos e/ou elegeram bancada mínima para a Câmara dos Deputados fixados pelas alíneas *a* e *b* do inciso I do art. 3º da EC nº 97/2017, assim como divulgar a relação dos partidos políticos que não atingiram a distribuição do percentual mínimo de votos ou não elegeram a bancada mínima para a Câmara dos Deputados.

Segundo notícia divulgada na página do TSE, informava que a Corte havia publicado portaria com a relação dos 21 partidos que terão acesso ao Fundo Partidário em 2019, cujo valor global era de R\$ 927.750.560,00, estabelecido na Lei Orçamentária Anual (LOA), e que 14 legendas ficarão fora da divisão dos recursos, pois não superaram a cláusula de barreira.

A seguir, na tabela 1, estão os 21 partidos que cumpriram a cláusula de barreira.

Tabela 1 – Partidos que atingiram a cláusula de barreira nas eleições de 2018

Partido	Votos válidos	% Votos válidos	UF com 1% votos válidos	Cumpre o Art. 3º, I, “a” EC 97	Deputados Federais eleitos	Cumpre o Art. 3º, I, “b” EC 97
AVANTE	1.844.104	2,06%	13	Sim	7	Não
DEM	4.581.164	5,12%	24	Sim	29	Sim
MDB	5.439.167	6,08%	27	Sim	34	Sim
NOVO	2.748.079	3,07%	13	Sim	8	Não
PDT	4.545.847	5,08%	25	Sim	28	Sim
PODEMOS	2.243.320	2,51%	19	Sim	11	Sim
PP	5.480.090	6,12%	26	Sim	37	Sim
PPS	1.590.084	1,78%	15	Sim	8	Não
PR	5.224.591	5,84%	26	Sim	33	Sim
PRB	4.992.017	5,58%	27	Sim	30	Sim
PROS	2.044.434	2,28%	18	Sim	8	Não
PSB	5.386.400	6,02%	26	Sim	32	Sim
PSC	1.765.226	1,97%	20	Sim	8	Não
PSD	5.749.010	6,43%	26	Sim	34	Sim
PSDB	5.905.541	6,60%	26	Sim	29	Sim
PSL	11.457.879	12,81%	27	Sim	52	Sim
PSOL	2.783.669	3,11%	13	Sim	10	Não
PT	10.126.611	11,32%	25	Sim	56	Sim
PTB	2.022.719	2,26%	19	Sim	10	Não
PV	1.592.173	1,78%	18	Sim	4	Não
Solidariedade	1.953.070	2,18%	23	Sim	13	Sim

Fonte: Adaptado da Portaria TSE nº 48, de 25 de janeiro de 2019, publicada no DJE, n. 20; 29 jan. 2019, p. 3-4.

As 21 agremiações partidárias que atingiram a cláusula de barreira e que tiveram acesso aos recursos do fundo partidário, com os respectivos percentuais de votos válidos usados para fins de cálculo do valor a ser recebido, foram as seguintes: PSL (12,81%); PT (11,32%); PSDB (6,60%); PSD (6,43%); PP (6,12%); PSB (6,02%); MDB (6,08%); PR (5,84%); PRB (5,58%); DEM (5,12%); PDT (5,08%); PSOL (3,11%); NOVO (3,07%); PODE (2,51%); PROS (2,28%); PTB

(2,26%); SOLIDARIEDADE (2,18%); AVANTE (2,06%); PPS (1,78%); PSC (1,97%) e PV (1,78%).

Por sua vez, na tabela 2, são apresentados os 14 partidos que, nas eleições de 2018 para a Câmara dos Deputados, não atingiram a cláusula de barreira (art. 3º da EC nº 97/2017).

Tabela 2 – Partidos que não superaram a cláusula de barreira nas eleições de 2018

Partido	Votos válidos	% Votos válidos	UF com 1% votos válidos	Deputados Federais eleitos	UF com Deputado eleito	Cumpre o Art. 3º, I, da EC 97
PATRIOTA	1.432.304	1,47%	10	5	4	Não
PHS	1.426.444	1,46%	16	6	4	Não
PC do B	1.329.575	1,36%	14	9	7	Não
PRP	852.757	0,87%	8	4	4	Não
REDE	816.784	0,84%	10	1	1	Não
PRTB	684.976	0,70%	9	0	0	Não
PMN	634.276	0,65%	5	3	2	Não
PTC	601.814	0,61%	7	2	2	Não
PPL	385.197	0,39%	3	1	1	Não
DC	369.386	0,38%	2	1	1	Não
PMB	228.302	0,23%	2	0	0	Não
PCB	61.343	0,06%	0	0	0	Não
PSTU	41.304	0,04%	0	0	0	Não
PCO	2.785	0,03%	0	0	0	Não

Fonte: Adaptado da Portaria TSE nº 48, de 25 de janeiro de 2019, publicada no DJE, n. 20, 29 jan. 2019, p. 3-4.

De acordo com o § 1º do art. 2º da Portaria nº 48/2019 do TSE, esses 14 partidos políticos deixarão de participar da distribuição dos recursos do Fundo Partidário, previsto no art. 41-A da Lei nº 9.096/1995, a contar de 1º de fevereiro de 2019, data a partir da qual se instaura a 56ª Legislatura para o quadriênio 2019-2023, nos termos do § 4º do art. 57 da Constituição Federal.

Identifica-se que nem todos os partidos registrados no TSE têm direito de receber recursos do fundo partidário. A aquisição desse direito requer o cumprimento dos requisitos previstos na Constituição Federal e também na EC nº 97/2017, denominados de cláusula de desempenho, os quais consistem em: 1) obtenção de porcentagem mínima de votos válidos para a Câmara de Deputados, 2) em um terço das unidades da Federação (ou seja, em nove Estados ou Distrito Federal), e 3) com um mínimo dos votos válidos em cada uma delas (GOMES, 2018, p. 125).

Dessa forma, os partidos PATRIOTA, PHS, PC do B, PRP, REDE, PRTB, PMN, PTC, PPL, DC, PMB, PCB, PSTU e PCO não cumpriram, nas eleições de 2018, os requisitos fixados pela cláusula de barreira e ficaram de fora da divisão dos recursos do Fundo Partidário.

Contudo, inconformado com a edição da Portaria TSE nº 48/2019, o diretório nacional do Partido Democracia Cristã (DC) impetrou, em 29 de março de 2019, o mandado de segurança nº 0600126-31.2019.6.00.0000 contra o ato da Ministra Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, consubstanciado na edição da Portaria nº 48/2019, a qual relaciona o partido impetrante no rol das agremiações que, para fins de participar da distribuição dos recursos do Fundo Partidário, não elegeram bancada mínima para a Câmara dos Deputados, conforme disposto nas alíneas *a* e *b* do inciso I do art. 3º da EC nº 97/2017.

O relator deste mandado de segurança foi o Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, que negou o seguimento do mandado de segurança, nos termos da seguinte decisão:

“MANDADO DE SEGURANÇA. PARTIDO POLÍTICO. FUNDO PARTIDÁRIO. RECURSOS. PARTICIPAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO. SIGLAS QUE NÃO ALCANÇARAM A CLÁUSULA DE DESEMPENHO DA EC97/2017. PORTARIA TSE N. 48/2019. SUPRESSÃO. APLICABILIDADE.

DADE. 56ª LEGISLATURA. IMPLEMENTO. DATA DE 1º.2.2019. LEGALIDADE. PRECEDENTES. NEGATIVA DE SEGUIMENTO.” (MANDADO DE SEGURANÇA Nº 0600126-31.2019.6.00.0000/DF, julgado em: 1º/04/2019, Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, TSE, DJE n. 082, 3 maio 2019, p. 70.).

O partido Democracia Cristã (DC) sustentava violação a direito líquido e certo sobre a percepção de parcela oriunda do Fundo Partidário, sob a alegação de que a redação do parágrafo único do art. 3º, inciso I, da Emenda Constitucional nº 97/2017 conduziria a interpretação de que a cláusula de barreira terá seu início na legislatura seguinte às eleições de 2018, ou seja, na eleição para a Câmara dos Deputados que ocorrerá em outubro de 2022.

Porém, tanto na Consulta nº 0604127-30.2017.6.00.0000/DF quanto na Petição nº 0601892-56.2018.6.00.0000/DF, o Tribunal Superior Eleitoral entendeu que a aplicação da cláusula de barreira ou cláusula de desempenho iniciaria no dia 1º/02/2019, data do início da legislatura seguinte às eleições de 2018 para a Câmara dos Deputados.

5 Os efeitos da cláusula de barreira após as Eleições de 2018

Os efeitos esperados com a aplicação da cláusula de barreira após as eleições de 2018 para a Câmara dos Deputados seriam que apenas os partidos que cumpriram as regras do art. 3º, inciso I, “a” e “b”, da EC nº 97/2017 teriam direito aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão, assim como as legendas que não alcançaram os requisitos da cláusula de barreira não teriam acesso ao fundo partidário e à propaganda gratuita.

Contudo, no início da atual legislatura, em 2019, a Agência

Câmara de Notícias informava que dos 30 partidos representados na Câmara do Deputados, 9 partidos (Democracia Cristã, PATRIOTA, PC do B, PHS, PMN, PPL, PRP, PTC e REDE) não conseguiram votos suficientes e não atingiram a cláusula de barreira prevista na Constituição e EC nº 97, adotando esses partidos três estratégias diante dessa situação: 1) incorporar-se a outros partidos; 2) liberar seus deputados para mudar de legenda; ou 3) aguardar decisões judiciais em trâmite.

Primeiramente, identificou-se que os partidos Democracia Cristã (DC), Podemos, REDE e PMN peticionaram consultas perante o TSE com questões relativas à EC nº 97/2017.

Na Consulta nº 0604127-30.2017.6.00.0000/DF, formulada pelo PSDC (atual Democracia Cristã – DC), conforme apresentado acima, o partido questionou “a partir de que eleição para a Câmara dos Deputados será aplicada a cláusula de barreira, também designada cláusula de desempenho, instituída pela Emenda Constitucional 97/2017?”, e os ministros do TSE, por maioria, responderam, nos termos do enunciado a seguir: “a cláusula de desempenho instituída pela EC nº 97/2017 – que alterou o art. 17, § 3º, da CF/88 para estabelecer critérios de acesso dos partidos políticos ao Fundo Partidário e à propaganda gratuita no rádio e televisão – aplica-se a partir das Eleições 2018 para a legislatura de 2019-2022 na Câmara dos Deputados”.

O partido Podemos (PODE), por meio de consulta nº 0601870-95.2018.6.00.0000/DF, questionou ao TSE: “caso haja incorporação de partido que não superou a cláusula de barreira por partido que a tenha superado, antes do fechamento do orçamento do ano seguinte, também os votos da agremiação incorporada serão computados para a distribuição do fundo partidário, fundo especial eleitoral de campanha e tempo de rádio e televisão?”, e os ministros do TSE, por unanimidade, responderam a essa consulta afirmativamente, nos termos do voto do relator Min. Jorge Mussi.

O Partido da Mobilização Nacional (PMN) encaminhou à apreciação do TSE a consulta nº 0601909-92.2018.6.00.0000/DF com o

intuito de dirimir dúvidas quanto à destinação dos recursos e do patrimônio relativos à extinção da Fundação Juscelino Kubitschek (FJK), instituída pela agremiação consulente em 8/1/2008, por força do art. 44, IV, da Lei nº 9.096/1995. Entretanto, o relator Min. Og Fernandes decidiu pelo não conhecimento da consulta por verificar que esta não veiculava formulação em tese, mas, sim, questionamento relacionado a caso concreto.

Na Petição nº 0601892-56.2018.6.00.0000/DF formulada pela Rede Sustentabilidade (REDE), na qual pretendia que a Coordenadoria de Execução Orçamentária e Financeira do TSE se manifestasse oficialmente, “a partir de qual data será efetuado o corte referente ao acesso ao Fundo Partidário pelas agremiações que não ultrapassaram a cláusula de desempenho” e que fosse emitido uma orientação a esses partidos. O relator do caso, Ministro Tarcísio Vieira Neto, entendeu que o expediente ostentava contornos de consulta e a solicitação de providências da agremiação, o ineditismo e a relevância da matéria reclamam o acolhimento da sugestão da requerente para expedir ato normativo específico com orientação geral às agremiações. Assim, proposta de minuta de portaria foi aprovada pelos ministros do TSE.

Tendo em vista a petição protocolada pela REDE e o disposto no inciso I do art. 3º da EC nº 97/2017, a então Presidente do TSE, Ministra Rosa Weber, editou a Portaria TSE nº 48, de 25 de janeiro de 2019, para divulgar a relação de partidos políticos (ver tabela 1) que atingiram a composição e distribuição do percentual mínimo de votos e/ou elegeram bancada mínima para a Câmara dos Deputados fixados pelas alíneas *a* e *b* do inciso I do art. 3º da EC nº 97/2017.

Nesta Portaria TSE nº 48/2019, divulgou-se, também, a relação de partidos políticos (ver tabela 2) que não atingiram a composição e distribuição do percentual mínimo de votos ou não elegeram bancada mínima para a Câmara dos Deputados fixados pelas alíneas *a* e *b*, do inciso I do art. 3º da EC nº 97/2017. Esses partidos políticos deixaram de participar da distribuição dos recursos do Fundo Partidário, previsto no art. 41-A da Lei nº 9.096/1995, a contar de 1º de

fevereiro de 2019, data a partir da qual se instaura a 56ª Legislatura para o quadriênio 2019-2023, nos termos do § 4º do art. 57 da Constituição Federal (§ 1º, art. 2º da Portaria TSE nº 48).

Percebe-se que principalmente os partidos que não ultrapassaram a cláusula de barreira formularam várias consultas ao TSE, como forma de terem embasamento jurídico nas suas futuras ações e estratégias, que seriam adotadas após a aplicabilidade da EC nº 97/2017.

Nesse sentido, verifica-se que alguns partidos (PPL, PRP e PHS) utilizaram como estratégia jurídico-política; requererem ao TSE pedido de incorporação a outros partidos.

Segundo notícia divulgada na página do Tribunal Superior Eleitoral, os ministros do TSE aprovaram, em março de 2019, a incorporação do Partido Republicano Progressista (PRP) ao PATRIOTA. Em maio de 2019, foi aprovada a incorporação do Partido Pátria Livre (PPL) ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Já em agosto de 2019, o TSE aprovou o pedido de incorporação do Partido Humanista da Solidariedade (PHS) ao Podemos (PODE).

A possibilidade de incorporação de partidos é citada no *caput* do art. 17 da Constituição Federal, e o processo de incorporação entre partidos políticos no Brasil é regulamentado pelos artigos 2º e 29 (§ 2º a § 9º) da Lei nº 9.096, de 1995, que dispõe sobre partidos políticos.

Na Petição nº 0601953-14.2018.6.00.0000/DF, o PATRIOTA requereu ao TSE o registro da incorporação do Partido Republicano Progressista (PRP) à sua legenda, além de anotação das alterações estatutárias correspondentes, e os ministros do TSE, por unanimidade, deferiram a incorporação do PRP ao PATRIOTA e indeferiram o pedido declaratório de cumprimento da cláusula de barreira, nos termos do Acórdão:

“[...] 3. O partido incorporador faz jus aos votos do incorporado na última eleição para Câmara dos Deputados, com repercussão sobre as verbas do

Fundo Partidário (art. 29, § 7º, da Lei 9.096/95). Entretanto, incabível declarar nesta oportunidade o cumprimento ou não da cláusula de barreira pela legenda, o que será verificado quando do repasse dos recursos pela Justiça Eleitoral. [...]"

(PET nº 0601953-14.2018/DF, de 28/03/2019, rel. Min. Jorge Mussi, TSE).

O Partido PATRIOTA, ainda, protocolou no TSE pedido de tutela de urgência (Ação Cautelar nº 0601954-96.2018.6.00.0000/DF), visando ao bloqueio de valores do Fundo Partidário que teria direito por força da incorporação do Partido Republicano Progressista (PRP).

No julgamento da Petição nº 0601972-20.2018.6.00.0000/DF, os ministros do TSE, por unanimidade, concordaram em deferir o pedido de incorporação do Partido Pátria Livre (PPL) ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB), com o conseqüente acréscimo dos votos obtidos pelo partido incorporado, para a Câmara dos Deputados nas Eleições 2018, ao partido incorporador, nos termos do voto do relator, que foi o Ministro Luís Roberto Barroso.

Registre-se, ainda, que o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), na Petição nº 0600362-80.2019.6.00.0000/DF requereu o recebimento de duodécimos do Fundo Partidário, previamente, à averbação da incorporação do PPL ao PCdoB, sendo deferido pelo TSE parcialmente o pedido.

Em outro requerimento (PET nº 0602013.84.2018.6.00.0000/DF), o Podemos peticionava a incorporação de partido, no qual formalizava pedido de averbação da incorporação do PHS ao PODEMOS, deferido, por unanimidade, pelos ministros do TSE, nos termos do voto do relator, Ministro Edson Fachin.

Na estratégia de incorporação de outros partidos, observa-se a busca em assegurar recursos do fundo partidário pelos partidos que não superaram a cláusula de barreira em 2018.

Além da estratégia de incorporação de partidos, outras agremiações partidárias resolveram ajuizar ações perante o Supremo Tribunal Federal (STF), questionando a constitucionalidade da EC nº 97/2017.

O Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) ajuizou no STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 6.063, para questionar a inconstitucionalidade total da EC nº 97/2017. Para o PRTB, a EC nº 97 viola cláusula pétrea, o direito ao voto e ao pluralismo político.

Os partidos Democracia Cristã (DC) e PTC (Partido Trabalhista Cristão) juntaram pedido de ingresso como interessados na ADI nº 6063, cujo relator é o Min. Celso de Mello.

O partido Rede Sustentabilidade (REDE) questiona no STF uma regra da Lei nº 13.107, de 2015, que impede a fusão ou incorporação de partidos criados há menos de 5 anos. A matéria é objeto da ADI nº 6.044, sob a relatoria da ministra Cármen Lúcia.

Desse modo, as ações judiciais questionando regras relacionadas à EC nº 97/2017 ou sua constitucionalidade constituem mais uma estratégia dos partidos que não superaram a cláusula de barreira nas eleições de 2018.

Por sua vez, segundo dados da Câmara dos Deputados, 32 Deputados Federais foram eleitos pelos partidos que não venceram a cláusula de barreira nas eleições de 2018.

De acordo com o § 5º do art. 17 da Constituição Federal, incluído pela EC nº 97/2017, ao eleito por partido que não preencher os requisitos da cláusula de barreira é facultada a filiação a outro partido que os tenha atingido, sem a perda do mandato.

Assim, 18 deputados federais eleitos pelos partidos DC, PHS, PMN, PPL, PRP e PTC, trocaram de partido e deixaram os partidos DC, PMN e PTC sem bancada na Câmara.

Então, os principais efeitos da cláusula de barreira identificados foram a incorporação de partidos, a diminuição de partidos registrados no TSE e a redução de partidos na Câmara dos Deputados.

6 Considerações finais

A promulgação da Emenda Constitucional nº 97, em 4 de outubro de 2017, pelo Congresso Nacional, representa mais do que uma norma alteradora do texto constitucional brasileiro, constituindo em um verdadeiro instrumento indutor de mudanças no sistema político, entre as quais se destaca a instituição de regras de transição e permanentes para mensurar o desempenho dos partidos políticos nas eleições para a Câmara dos Deputados, denominadas de cláusula de barreira ou de desempenho, que a partir de critérios progressivos a serem implementados até as eleições de 2030, busca-se inibir o surgimento de novas agremiações partidárias, por meio do estabelecimento de restrições sobre o acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão.

Por sua vez, neste artigo, com base na revisão da literatura sobre cláusula de barreira, pôde-se verificar que o critério de um percentual mínimo de votos válidos para a Câmara dos Deputados combinado com a distribuição de um percentual mínimo de votos em parte das unidades da Federação foi um princípio previsto na Constituição de 1967 para o funcionamento dos partidos políticos no Brasil, e as Emendas Constitucionais de 1969, 1978 e de 1985 reduziram tais critérios, os quais não chegaram a ser efetivamente implementados no país.

Ademais, a partir da consulta aos dados disponíveis na página da internet do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), identificou-se que dos 35 partidos políticos registrados no TSE e que disputaram as eleições de 2018 para a Câmara dos Deputados, 21 legendas cumpriram os requisitos da cláusula de barreira, previstos no art. 3º da EC nº 97/2017, porém 14 partidos não superaram os critérios da cláusula de barreira, dos quais 9 partidos elegeram 32 deputados federais. Todavia, respaldados pela regra contida no § 5º do art. 17 da Constituição Federal, incluído pela EC nº 97/2017, que permite ao eleito por partido que não cumpra os critérios da cláusula de barreira, a filiação

a outro partido que tenha atingido, sem a perda do mandato, 18 deputados federais eleitos pelos partidos que não atingiram a cláusula de barreira, trocaram de partido e deixaram 3 partidos sem bancada na Câmara dos Deputados.

Diante desse quadro, verificou-se, em linhas gerais, que os principais efeitos da cláusula de barreira após as eleições de 2018 para a Câmara dos Deputados foram a redução de partidos registrados no TSE, depois que 3 legendas foram incorporadas, e a redução de partidos com representantes na Câmara dos Deputados. Esses efeitos podem ser considerados modestos, porém são capazes de induzir uma redução da fragmentação partidária, uma vez que as regras da cláusula de barreira serão aplicadas progressivamente até as eleições de 2030.

No ano de 2020, identificou-se a presença de 33 partidos políticos registrados no TSE, dos quais 24 partidos com representantes na Câmara dos Deputados e 23 partidos recebendo a distribuição dos recursos do fundo partidário.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura; NETO, Emiliane Priscilla Alencastro. A cláusula de barreira como instrumento de aperfeiçoamento da democracia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 12, n. 2, 2º quadrimestre de 2017. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/4837/2017_agra_clausula_barreira_instrumento.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 27 set. 2020.

CARVALHO, Kátia de. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. **Estudos Eleitorais**. Brasília, v. 2, n. 3, p. 67-78, maio/ago., 2006. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1187/clausula_barreira_funcionamento_parlamentar_carvalho?sequence=3. Acesso em: 21 set. 2020.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34. ed. São Paulo:

Atlas, 2018.

NEPOMUCENO, Luciana; MARQUES JUNIOR, Pedro Abrão. **Minirreforma eleitoral comentada**. São Paulo: Rideel, 2018.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem ?** : os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. p.119-45.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. Cláusula de barreira: reflexões da história recente do Brasil. In: **REFORMA Política**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017, p. 69-80. (Cadernos Adenauer, v. 18 n. 4, 2017), Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5022/2017_reforma_politica.pdf?sequence=1&isAllowed=y . Acesso em: 20 set. 2020.

RODRIGUES, Ricardo. Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 32, abr./jun. p. 47-55, 1995.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão. Fragmentação partidária e a cláusula de barreira: dilemas do sistema político brasileiro. **Pensar**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 125-135, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/807/1701>. Acesso em: 21 set. 2020.

VIEIRA, Fabrícia Almeida. **Sistemas eleitorais comparados**. Curitiba: InterSaberes, 2018. p. 170-172