



ISSN 2447-9403

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA

DEM

---

VOLUME 5 • 2019



Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso

TRE-MT

# CLÁUSULA DE DESEMPENHO E REFLEXÕES SOBRE O CENÁRIO PARTIDÁRIO BRASILEIRO

*Marina Almeida Moraes<sup>1</sup>*

## RESUMO

O presente ensaio se propõe a perquirir o momento histórico da Constituição Federal que culminou no prestígio ao pluralismo político, e como este instituto evoluiu para o multipartidarismo que se vislumbra atualmente no Brasil. Uma vez apresentado o contexto de fragmentação parlamentar, far-se-á uma breve análise da Emenda Constitucional nº 17/2017, que consagrou a Cláusula de Desempenho. Propõe-se que esta pode colaborar para o enfraquecimento dos partidos políticos, uma vez que cria nova hipótese de justa causa para a migração partidária. Ainda, será avaliado que a diminuição de partidos que não atinjam o desempenho previsto pode representar um mero paliativo em matéria de governabilidade, mantendo incólume a fragmentação que se propunha a combater.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1. Multipartidarismo  
2. Emenda Constitucional nº 17/2017  
3. Governabilidade

---

<sup>1</sup> Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás. Pós-graduanda em Direito Eleitoral pela Universidade Cândido Mendes. Advogada e palestrante.

## 1 Introdução

Bem se sabe que a Constituição Federal foi promulgada num contexto de reação institucional à supressão de liberdades políticas vivenciada com o Regime Militar iniciado em 1964. Por essa razão, a Constituinte se ocupou especialmente de garantias fundamentais e fundamentos essenciais da República, a exemplo do pluralismo político expresso no art. 1º, inciso V da Carta Maior.

A tutela constitucional democrática relativa à criação e ao funcionamento de partidos políticos foi especialmente reanimada pela interpretação da Constituição, feita pelo Supremo Tribunal Federal, que no passado consignou o entendimento de que “por menos representativo que seja um partido político, a ele será garantido funcionamento parlamentar, bem como tempo de propaganda partidária gratuita e participação no fundo partidário” (ADI nº 1.354 e ADI nº 1.351, rel. min. Marco Aurélio, j. 7-12-2006, P, DJ de 30-3-2007).

Especialmente por essas razões é que se instituiu no Brasil um fenômeno de multipartidarismo atomizado ou atomístico – alcunha de Ferreira Filho (2008), que exprime uma crescente fragmentação partidária da representação parlamentar.

Essa expressão de pluralismo e autonomia partidária, além de fundamento da República, também encontra previsão no artigo 17 da Constituição Federal que, por intermédio da Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, sofreu recentemente um conjunto de alterações.

Tais modificações no texto constitucional demandam ponderações sobre os problemas do cenário partidário no Brasil, ensejadores da aprovação da PEC, bem como dos possíveis reflexos da nova norma no panorama político nacional, questões das quais se ocupa o presente estudo.

## **2 Da nova regra de acesso dos partidos políticos aos recursos do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão**

Com o advento da EC nº 97/2017, o art. 17 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, passou a vigorar com a seguinte redação:

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.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017).

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus

estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 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: **(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)**

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 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017).

II – tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017).

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017) (BRASIL, 2017).

Foi instituída assim a chamada Cláusula de Desempenho, ou Cláusula de Barreira, que traça as exigências para que os partidos recebam dinheiro do Fundo Partidário e tenham direito a tempo de propaganda em rádio e televisão. A Emenda ainda previu critérios

gradativos para a aplicação da cláusula, modulados da seguinte forma:

- De 2019 a 2023: 1,5% dos votos válidos em 2018 para Deputados Federais em pelo menos 9 Estados, com 1% em cada, ou bancada mínima de 9 Deputados Federais de 9 Estados.
- De 2023 a 2027: 2% dos votos válidos em 2022 para Deputados Federais em pelo menos 9 Estados, com 1% em cada, ou bancada mínima de 11 Deputados Federais de 9 Estados.
- De 2027 a 2031: 2,5% dos votos válidos em 2026 para Deputados Federais em pelo menos 9 Estados, com 1,5% em cada, ou bancada mínima de 13 Deputados Federais de 9 Estados.
- A partir de 2031: 3% dos votos válidos nas eleições para Deputados Federais em pelo menos 9 Estados, com 2% em cada, ou bancada mínima de 15 Deputados Federais de 9 Estados.

O Tribunal Superior Eleitoral, nos autos da Consulta nº 0604127-30.2017.6.00.0000, instado a regulamentar a aplicação da alteração, consignou que o resultado das Eleições 2018 para a Câmara dos Deputados seria considerado para aplicação da cláusula de barreira na legislatura de 2019 a 2022.

A partir de 1º de fevereiro de 2019, portanto, os partidos políticos que não atingirem os requisitos fixados nas Eleições de 2018 ficarão impossibilitados de receber recursos do Fundo Partidário.

Conforme informação do Portal G1, a partir de 2019, 14 dos 35 partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) deverão ser enquadrados na cláusula de barreira e ficar sem tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV, nem verba do fundo partidário. São eles: Rede, Patriota, PHS, DC, PCdoB, PCB, PCO, PMB, PMN,

PPL, PRP, PRTB, PSTU e PTC (CALGARO et al., 2018).

### **3 Da fidelidade partidária**

Conforme se vislumbra, além de regular o acesso de partidos ao Fundo Partidário e à propaganda gratuita, a Emenda também criou uma nova hipótese constitucional de justa causa para a desfiliação partidária, prevista no §5º do art. 17, que faculta ao eleito por partido que não preencha os requisitos previstos no § 3º a filiação sem perda do mandato a outro partido que os tenha atingido.

A fidelidade partidária foi objeto de discussão nos trabalhos constituintes, especialmente porque Deputados Federais e Estaduais e Vereadores são escolhidos pelo método proporcional. Assim, a fidelidade reproduziria certa tendência de valorização e fortalecimento dos partidos políticos, naquela ocasião, compreendidos como fiadores da nova ordem democrática.

Inicialmente rechaçada, a fidelidade não constava expressamente do texto constitucional, sendo efetivamente incorporada ao ordenamento brasileiro apenas em 2007, na ocasião dos julgamentos do MS nº 26.602, MS nº 26.603 e MS nº 26.604.

Com o julgamento buscou-se promover, implícita ou explicitamente: (1) a manutenção dos matizes político-partidários oriundas do pleito eleitoral, de modo a prestigiar e preservar o mais possível a vontade do eleitor manifestada nas urnas; (2) o fortalecimento dos partidos políticos, titulares ou co-titulares dos mandatos eletivos, notadamente em razão da indispensabilidade de filiação partidária como condição de elegibilidade; e (3) o combate ao fenômeno do governismo, alimentado pela migração de parlamentares eleitos pelas agremiações partidárias de algum modo derrotadas ou enfraquecidas no pleito eleitoral (AMARAL e AMARAL JUNIOR, 2017).

Para ser coerente ao modelo eleitoral vigente, parece salutar o instituto da fidelidade partidária, notadamente porque a migração reiterada e persistente implica potencial alteração dos matizes po-

lítico-partidários, tanto ideológicas quanto programáticas, desrespeitando a vontade dos eleitores, além de ter como consequência o enfraquecimento dos próprios partidos.

Destarte, ao passo em que a Emenda à Constituição possibilitou um maior controle por parte dos eleitores, evitando a confusão de votos na fisiologia das Coligações, maculou o ideal de democracia representativa inerente aos partidos políticos, uma vez que cria mais hipóteses de migração partidária. Entre 1986 e 2010, por exemplo, nada menos que 27% dos Deputados Federais trocaram de partido ao longo do exercício do mandato (NICOLAU, 2017).

Não se pode olvidar que a liberdade cada vez menos restrita de migração de legenda fere o propósito de plataformas e programas governamentais associados a uma ideologia partidária, o que não deixa de interferir na estabilidade das agendas políticas e na própria governabilidade.

A proposta é, nesta égide, contraditória em seus próprios fundamentos. 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 (WOCHNICKI, 2019).

Na prática, a nova redação acaba por conceder um incentivo institucional à fragmentação, acrescentando ao ordenamento mais uma brecha para a fidelidade partidária. Enquadra-se também nesse vácuo a recorrente criação de novos partidos políticos:

[...] detentores de mandatos parlamentares migram para um novo partido que criam, e o fazem sob a guarida da legislação (as exceções constantes da Resolução TSE n. 22.610/08), conservando os seus mandatos eletivos, mas fazendo frustrar os dois primeiros objetivos antes citados: (1) não se mantém a repartição ou coloração

ideológica sufragada no pleito eleitoral; (2) não se fortalece – ao contrário – as agremiações partidárias que titularizavam ou cotitularizavam os mandatos eletivos em causa. Também, parece frustrado o objetivo de evitar o governismo ou o adesismo ocasional ao governo.

O aumento do leque de justas causas para a migração partidária parece, portanto, ser o golpe fatal para os pequenos partidos, que já sem recursos e propaganda, também perderão filiados, em especial aqueles com mandato, sendo quase impossível a sua sobrevivência.

Sobre a fidelidade, cumpre ainda mencionar que o TSE já consignou que a “janela” não se estenderá aos vereadores eleitos pelos partidos que não logrem atingir os requisitos da cláusula de desempenho, a despeito do corte de repasses do Fundo Partidário atingir igualmente a esses mandatários.

#### **4 Fragmentação partidária x governabilidade**

Pode-se dizer que a Emenda seja a expressão mais forte de uma já sentida fragilidade de representação, que reflete concomitantemente os efeitos do multipartidarismo e de uma lacuna de plataformas ideológicas consistentes defendidas por essas legendas. Em síntese:

Durante décadas, a representação parecia estar fundamentada em uma forte e estável relação de confiança entre o eleitorado e os partidos políticos; a grande maioria dos eleitores se identificava com um partido e a ele se mantinha fiel. Hoje, porém, o eleitorado tende a votar de modo diferente de uma eleição para a outra, e as pesquisas de opinião revelam que tem aumentado o número dos eleitores que não se identificam com partido algum. Até pouco tempo atrás, as diferenças entre

os partidos pareciam um reflexo das clivagens sociais. Mas hoje tem se a impressão que são os partidos que impõem à sociedade, clivagens, cujo caráter "artificial" é lastimado por alguns observadores. No passado, os partidos propunham aos eleitores um programa político que se comprometiam a cumprir, caso chegassem ao poder. Hoje, a estratégia eleitoral dos candidatos e dos partidos repousa, em vez disso, na construção de imagens vagas que projetam a personalidade dos líderes (MANIN, 1995).

Certamente, com a dinâmica social, os partidos políticos acabaram perdendo um pouco da importância que ostentavam em seus primórdios, situação sobre a qual não cumpre aqui fazer juízo de valor. Todavia, é importante consignar que na experiência brasileira recente, o enfraquecimento das legendas partidárias transcende o mero problema de uma lacuna ideológica.

Em um presidencialismo de coalizão, a inflação partidária torna a governabilidade mais complexa, instável e aumenta seus custos. Não se pode negligenciar a dificuldade de negociação oriunda de um ambiente legislativo composto por 28 agremiações políticas distintas, e os custos disso para a própria democracia.

Diante desse quadro, foi justificado pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 282-A:

É esse o desafio enfrentado por esta Comissão e por todas as outras que a antecederam. Nesse esforço coletivo, no qual contamos com a contribuição preciosa de diversas autoridades políticas e especialistas da área, identificamos que o grande número de partidos com representação no Congresso Nacional está diretamente relacionado com duas distorções institucionais em

nosso ordenamento político-eleitoral. Essas distorções são: 1) a possibilidade de coligações eleitorais; 2) as regras de acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão. É a partir desse diagnóstico que defendemos a vedação às coligações em eleições proporcionais e o estabelecimento de um patamar mínimo de votos que um partido precisa ultrapassar para ter direito a recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão. Além dessas modificações, subcrevemos também a possibilidade de formação de federações de partidos políticos com afinidade ideológica e programática, bem como a delimitação das hipóteses de mudança de filiação partidária sem perda de mandato (BRASIL, 2013).

Imaginou-se que o mecanismo possibilitaria maior transparência para os eleitores, diante da impossibilidade de transferência interna de votos entre candidatos e partidos componentes de uma mesma coligação, bem como reduziria a quantidade de partidos políticos com representação no Congresso Nacional, contribuindo para diminuir os custos de governabilidade e a instabilidade política.

É possível dizer da necessidade uma ação neste sentido. Os resultados das Eleições Gerais de 2014 dão a dimensão exata do esgotamento do atual sistema partidário. Ao todo, 28 legendas conquistaram o direito de representação política, o que transformou o Parlamento brasileiro no mais fragmentado do mundo (NICOLAU, 2017).

Todavia, não se pode olvidar do desígnio primordial multipartidário expresso pela Constituinte, com vistas a preservar o direito de representação da mais vasta gama de ideais no quadro político nacional.

Algumas ideologias serão, naturalmente, absorvidas e mitiga-

das, já que é facultado aos Partidos que não atingirem os requisitos do §3º do art. 17, CF/88 se fundirem a outras agremiações, o que evitaria a perda de recursos partidários a partir de fevereiro de 2019.

Nesse cotejo, alguns partidos já anunciaram a possível união, a exemplo do Podemos e PHS, a despeito de certa divergência ideológica. É cediço que a fusão partidária sempre foi autorizada pelo *caput* do art. 17, CF/88, todavia, a cláusula de desempenho parece forçar a união de legendas diante da imprescindibilidade do Fundo Partidário para sua sobrevivência, a custo de supressão ideológica e de plataformas próprias.

A fusão, ao menos no contexto de um modelo ideal de democracia, parece ter o condão de confundir o eleitor, em especial quanto a plataformas e agendas de governo, o que soa como um desserviço ao quadro político e ao próprio critério ideológico que justifica a criação de um partido.

Aqui não se trata, portanto, somente de repensar o arranjo institucional e a legislação, mas, em especial, a própria representação no Congresso, mormente levando-se em conta um sistema eleitoral que admita diminuir e estabilizar o número de partidos políticos e, aliado a isso, permita também ao eleitor escolher seu representante e com ele interagir no curso do mandato.

## 5 Considerações finais

Como mencionado, o pluralismo político foi consagrado no Brasil como uma reação à supressão de ideologias políticas durante a Ditadura, o que levou a Constituinte a expressar um forte viés de defesa à instituição partidária, entendimento que, por muito tempo, foi também o do Supremo Tribunal Federal.

Com a inclusão da fidelidade partidária, numa mudança de entendimento ocorrida em 2007, iniciou-se um processo de ponderação desta garantia, que inicialmente era quase irrestrita.

Notadamente, o fácil acesso ao Fundo Partidário e ao tempo

de propaganda pareceu incentivar a criação de legendas, em especial porque a mudança para partidos novos elide a pena da infidelidade partidária, qual seja a perda do mandato, angariando uma oportunidade aos parlamentares insatisfeitos de burlarem a regra.

Fato é que o multipartidarismo culminou numa fragmentação partidária visível, a sérios custos para a governabilidade. Tal entendimento é sensível, quando se compara, por exemplo, o relativo sucesso do governo FHC, que encontrava forte base no Congresso, e o segundo mandato de Dilma Rousseff, interrompido pelo *impeachment*, notadamente em razão da falta de base parlamentar.

Em reação a um contexto de fragmentação e a uma iminente crise política, a aprovação da PEC que culminou na Emenda nº 97/2017 parece bem intencionada, já que em tese, se propõe a reduzir o número de partidos, com supostos reflexos positivos em matéria de governabilidade.

Todavia, também é de se entender que a Emenda poderia ter funcionado de maneira mais honesta. O texto, nos moldes em que foi editado, restringe a sobrevivência dos pequenos partidos em possível afronta ao fundamento de pluralismo político. Força a fusão de legendas que não queiram ser extintas, o que se repisa, embora sempre tenha sido permissão do art. 17, parece agora ser uma situação fabricada, e não natural como provavelmente desejava o legislador.

Nesse contexto, não se pode olvidar que soa falaciosa a justificativa de que a Cláusula venha a repercutir positivamente em matéria de governabilidade. Os partidos que deixam de receber Fundo Partidário e tempo de televisão já eram, de certa forma, pouco expressivos, tendo pouco condão de efetivamente barganhar com o Governo Executivo ou de qualquer forma obstá-lo em seus projetos. Uma vez fundidos, no entanto, talvez possam fazê-lo.

É de se concluir, grosso modo, que a Emenda seja um paliativo institucional. Resolve o “problema” do multipartidarismo, criando outras situações indesejáveis, notadamente do ponto de vista ideoló-

gico, e pouco contribui para uma efetiva solidificação da democracia no Brasil.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, João Marcos; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Multipartidarismo atomístico e (semi)presidencialismo de coalizão. **Rev. Estud. Const. Hermen. Teor. Dir. - RECHTD**, v. 9, n. 3, p. 355-65, set./dez. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 282, de 2003**. 2003. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_9860&filename=SBT+2+PEC28216+%3D%3E+PEC+282/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_9860&filename=SBT+2+PEC28216+%3D%3E+PEC+282/2016)>. Acesso em: 22 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 97**, de 4 de outubro de 2017. 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: 22 jan. 2019.

CALGARO, F.; RAMALHO, R.; BARBIÉRI, L. F.; OLIVEIRA, M. **14 partidos devem cair na cláusula de barreira e ficar sem fundo partidário e tempo de TV**. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/10/09/14-partidos-devem-ser-enquadrados-na-clausula-de-barreira-e-ficar-sem-fundo-partidario-e-tempo-de-tv.ghtml>>. Acesso em 22 jan. 2019.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. São Paulo, Saraiva, 2008. 398 p.

MANIN, Bernard. *As metamorfoses do governo representativo*.

**Rev. Bras. Ciênc. Soc.**, n. 29, p. 5-34, 1995.

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

WOCHNICKI, Daniela. **Cláusula de desempenho e desfiliação partidária**. 2019. Disponível em: <<http://www.caratereleitoral.net/2019/01/clausula-de-desempenho-e-desfiliacao.html>>. Acesso em: 22 jan. 2019.