

ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política



tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr

v. 10 n. 1 2021

Cláusula de barreira e partidos políticos: uma análise crítica da cláusula de barreira sob a ótica da Emenda Constitucional 97

Roberto Marcon De Bona

RESUMO

O aumento de siglas partidárias atuantes na política brasileira traz a indagação acerca da existência de uma crise do modelo de representação. Nesse contexto, a cláusula de barreira surge como instrumento que busca impedir a fragmentação partidária excessiva, consolidando as médias e grandes agremiações no poder. Por estipular restrições aos partidos políticos, sua análise deve ser feita com ponderação e, nesse sentido, o presente trabalho propõe analisar a Emenda Constitucional 97/2017. Através do método hipotético-dedutivo, recorrendo a análises legislativas e pesquisas bibliográfica, doutrinária e jurisprudencial, buscou-se apresentar as características da cláusula de barreira prevista na Emenda Constitucional 97/2017 e seus efeitos nas eleições de 2018, 2022, 2026 e 2030, sendo possível constatar que, quando prevista em percentuais não elevados, a inserção da cláusula de barreira no ordenamento jurídico pode ser benéfica para a democracia.

Palavras-chave: cláusula de barreira; partidos políticos; pluralismo político; pluripartidarismo; Emenda Constitucional 97/2017.

ABSTRACT

The increase in the number of political parties acting in the Brazilian politics brings the inquiry about the existence of a crisis in the representation system. Taking this information into consideration, the barrier clause arises as an instrument which tries to prevent an excessive party fragmentation, consolidating the medium and big parties in the government. By the fact that the barrier clause stipulates political parties restrictions, its analysis must be done with weighting and, in this regard, this research aims to analyze the Constitutional Amendment 97/2017. By means of the hypothetical-deductive method, using legislative analysis and bibliographic, doctrinal and jurisprudential researches, this research brought forward the characteristics of the barrier clause of the Constitutional Amendment 97/2017 and its effects in the 2018, 2022, 2026 and 2030 Brazilian elections,

Sobre o autor

Roberto Marcon de Bona é graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Direito Eleitoral pela Faculdade Damásio. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. E-mail: robertomarcondebona@gmail.com

which leads to the fact that, when predicted in non-high percentages, the barrier clause's insertion in the Brazilian law can be beneficial to democracy.

Keywords: barrier clause; political party; political pluralism; multiparty system; Constitutional Amendment 97/2017.

Artigo recebido em 17 de julho de 2020 e aprovado pelo Conselho Editorial em 10 de agosto de 2020

Introdução

No contexto político-partidário atual, pós Constituição de 1988, aos partidos políticos foram dadas diversas garantias e prerrogativas no intuito de fortalecer tais agremiações e, por conseguinte, fortalecer a democracia. Partiu-se da noção de que mais partidos representariam de modo mais abrangente os diversos setores de uma sociedade plural que é a brasileira.

Todavia, se a existência de poucos partidos políticos atuantes nas Casas Legislativas não é algo salutar para a democracia, a realidade partidária mostra que, apesar de soar contraditório num primeiro momento, a existência demasiada de partidos políticos, grande parte deles com representatividade no Parlamento, também pode trazer aspectos negativos.

Nesse contexto, por meio da Emenda Constitucional 97/2017, a cláusula de barreira foi novamente inserida no ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se de tema polêmico, uma vez que o Supremo Tribunal Federal já se posicionou, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 1.351 e 1.354, pela inconstitucionalidade da cláusula de barreira prevista no art. 13º da Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos).

Desse modo, esta pesquisa tem, como objetivo geral, analisar a inserção da cláusula de barreira, por meio da Emenda Constitucional 97/2017, no ordenamento jurídico brasileiro, destacando seus pontos favoráveis e desfavoráveis. Como objetivos específicos, esta pesquisa busca verificar o mecanismo da cláusula de barreira a nível nacional, analisar sua inserção no direito alemão, além de abordar o tema das ADIs 1.351 e 1.354. Ao final, será feita uma análise da cláusula de barreira prevista na Emenda Constitucional 97/2017 para, em seguida, apresentar posicionamento crítico sobre o tema.

Partidos políticos, pluralismo político e pluripartidarismo

A noção da importância dos partidos políticos é fundamental para que se possa falar em Estado Democrático de Direito.

Siqueira Junior e Reis (2016, 17) partem do pressuposto de que em toda a sociedade existem grupos os quais se organizam para atingir os objetivos de seus membros. Segundo os autores, a agremiação partidária é algo semelhante a uma comunidade, a qual defende os interesses de determinado grupo de pessoas e que, com o surgimento dos Parlamentos, seus integrantes buscaram a realização dos ideais de seu grupo.

Ante a importância de tais agremiações para a consolidação da democracia, a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88 – conferiu-lhes uma série de prerrogativas, adotando uma redação de cunho flexível no que se refere à liberdade e à autonomia partidária, além de determinar que os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado.

Já as noções de pluralismo político e pluripartidarismo estão diretamente relacionadas com o conceito de democracia e de partidos políticos. Nesse sentido, a Carta Magna consagrou em seu art. 1º, V, o pluralismo político como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, enquanto o pluripartidarismo, elencado no art. 17º, se mostra como um dos princípios elementares no que se refere aos partidos políticos.

Para Siqueira Junior e Reis (2016, 02), pluralismo político comporta tanto a ideia do direito de liberdade de ideologia através da participação plural da sociedade e diversidade de opiniões como também o fato de se poder formar grupos ou centros de poder, a exemplo de associações que emergem da sociedade civil organizada e os partidos políticos. Segundo Mezzaroba (2010, 14-5), “o princípio democrático subjacente ao requisito político do pluralismo permite afirmar que, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, uma Democracia representativa partidária foi formalmente instaurada no país”, sendo que tal noção de pluralidade encontra eco principalmente no sistema proporcional de votação, uma vez que ele quem garante a devida representação da pluralidade de ideias que existem na sociedade. O autor sustenta que o princípio do pluralismo se caracteriza por se opor a qualquer artefato monopolista, seja ele social, político, cultural, econômico ou de comunicação (Mezzaroba, 2010, 20).

Já por pluripartidarismo se entende a “adoção de um sistema próprio que valoriza a existência de diversos partidos políticos como instituições dentro do Estado Democrático” (Ramayana, 2018, 107). No pluripartidarismo, “a vontade do Estado deixou, portanto, de coincidir com a vontade de um único grupo, e passou a garantir que os diferentes grupos políticos pudessem expressar-se e concorrer entre si, para alcançar mutuamente um compromisso final” (Mezzaroba, 2010, 23). Trata-se, segundo Siqueira Junior e Reis (2016, 51), de permissão legislativa constitucional para que possa haver três ou mais partidos com chances de chegar ao poder, caracterizando-se, pois, por ser “uma das formas de liberdade de expressão de diferentes opiniões e vertentes políticas, manifestação esta essencial aos regimes democráticos e à representação das minorias”.

Contudo, em que pese seus aspectos positivos e basilares para a democracia, o pluripartidarismo não está imune a críticas. O que se percebe é que ele, nos moldes como previsto na legislação brasileira pós CRFB/88, permitiu o surgimento de diversas siglas partidárias, resultando na excessiva fragmentação das agremiações.

A título de exemplo, no início do ano de 2019, o número de partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral era de trinta e cinco¹, dos quais trinta possuíam representação na Câmara dos Deputados² e vinte um no Senado Federal³. Além disso, existem atualmente outros setenta e nove partidos em processo de formação⁴.

Ademais, critica-se o fato de que a existência de diversos partidos políticos, muitos deles com pouca expressão, “gera dispersão partidária

1. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE publica portaria com relação de partidos que terão acesso ao Fundo Partidário em 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Janeiro/tse-publica-portaria-com-relacao-de-partidos-que-terao-acesso-ao-fundo-partidario-em-2019>. Acesso em: 13 jul. 2020.
2. CAESAR, Gabriela. Saiba como eram e como ficaram as bancadas na Câmara dos Deputados, partido a partido. G1, 08 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/pt-perde-deputados-mas-ainda-tem-maior-bancada-da-camara-psl-de-bolsonaro-ganha-52-representantes.ghtml>. Acesso em: 13 jul. 2020.
3. AGÊNCIA SENADO. Composição do Senado salta de 15 para 21 partidos em 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/03/composicao-do-senado-salta-de-15-para-21-partidos-em-2019>. Acesso em: 13 jul. 2020.
4. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Partidos em formação. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>. Acesso em: 13 jul. 2020.

e prejudica o debate de questões postas às bancadas”, levando a um quadro de “individualismo e enfraquecimento das agremiações partidárias”, o que acarreta um incentivo à “formação de alianças fundadas em objetivos meramente eleitorais” e também, após as eleições, em “problemas complexos de governabilidade e, conseqüentemente, de representatividade” (Siqueira Junior e Reis, 2016, 53-4).

Nesse contexto, indaga-se quais mecanismos seriam aptos para contornar a crise político-partidária e buscar um aprimoramento do sistema partidário brasileiro. Dentre tais mecanismos, a cláusula de barreira é por muitos defendida como forma de freio ao aumento do número de partidos políticos com representação nas Casas Legislativas. Todavia, por ser um mecanismo que vai de encontro ao pluripartidarismo, trata-se de tema bastante controverso na doutrina e que também tem seus aspectos negativos no que se refere à representatividade da população no Parlamento. Por esse motivo, há de se aprofundar no tema da cláusula de barreira e de que forma – e se é possível – ela pode se harmonizar com a legislação político-partidária.

Cláusula de barreira

Se de um lado o pluripartidarismo, ao ser consolidado no ordenamento jurídico brasileiro a partir da CRFB/88, representou uma conquista aos direitos dos partidos políticos, de outro, o que se tem visto desde então é uma exagerada fragmentação político-partidária na representação da sociedade no Congresso Nacional, o que também traz seus aspectos negativos.

O tal aumento de partidos, nas palavras de Boas (2013, 24):

decorreu da abertura e flexibilidade inerentes ao sistema proporcional, adotado pelo constituinte de 1988 para legitimar os ideários políticos dos diversos grupos sociais perante o Estado, no intuito de consagrar o pluralismo político no regime democrático brasileiro.

Para Ramayana (2018, 76), “o sistema proporcional visa em seus objetivos matemáticos a atender a participação de um número maior de partidos políticos (...)”. O que se tem hoje, pois, é a existência de uma crise no modelo de representação, o qual, dentre outros fatores, tem sua origem no grande número de partidos políticos existentes e com representação.

Por esses motivos é que se busca abordar o tema da cláusula de barreira no ordenamento jurídico brasileiro como forma de aprimorar os partidos políticos, superar a crise da representatividade, sem que, no entanto, tenha que se sacrificar o pluralismo político e o pluripartidarismo.

Entende-se por cláusula de barreira, também conhecida como cláusula de exclusão ou desempenho⁵, “a disposição normativa que nega ou existência ou representação parlamentar ao partido que não tenha alcançado um determinado número ou percentual de votos” (Carvalho, 2006, 67). Para Ramayana (2018, 160), “trata-se de uma forma adotada no sistema eleitoral de efetivo funcionamento dos partidos políticos apenas quando sejam obtidas quantidades percentuais de votos válidos”.

Para aqueles que a defendem, a cláusula de barreira é considerada um instrumento que busca coibir a pulverização dos representantes em um número elevado de partidos políticos – o que ocasiona o enfraquecimento das agremiações partidárias e o surgimento das legendas de aluguel, afetando também a própria governabilidade (Carvalho, 2006, 67). Nas palavras de Siqueira Junior e Reis (2016, 222-3), a cláusula de barreira “objetiva mais do que pura e simplesmente dificultar o acesso de pequenos partidos: é um mecanismo de controle da qualidade das agremiações partidárias, mediante a exigência de um mínimo de representatividade e apoio nas urnas”.

Ao comparar formas de cláusulas de desempenho estabelecidas em lei, percebe-se que elas podem prever consequências diversas aos partidos políticos que não conseguirem superá-la. Por exemplo: a Lei 8.713/93 exigia, por meio de sua cláusula de barreira prevista no art. 5º, que o partido político ou as coligações possuísem um número mínimo de representantes na Câmara dos Deputados para poderem registrar candidatos para disputar cargos majoritários de Presidente e Vice-Presidente, Senador, Governador e Vice-Governador. A Lei 9.096/95, por sua vez, exigia um desempenho mínimo nas eleições para a Câmara dos Deputados por parte do partido político para que seus candidatos eleitos pudessem participar das bancadas parlamentares nas Casas Legislativas.

Isso quer dizer que a cláusula de barreira, apesar de ter como objetivo principal a estipulação de um percentual mínimo a ser

5. Apesar de alguns autores distinguirem esses conceitos, para fins deste trabalho, eles serão considerados com o mesmo significado.

alcançado pelos partidos nas eleições, o modo (ou seja, as consequências) como ela incidirá sobre eles pode variar (Rais e Farias, 2017, 104). Além dos exemplos mencionados, a cláusula de desempenho, como ocorre na Alemanha, pode prever como consequência numa eleição a não contagem dos votos pelos partidos que não conseguirem superá-la e, por consequência, o impedimento de tais agremiações de tomarem assento no Parlamento (Boas, 2013, 30).

No que se refere à inserção da cláusula de barreira no direito alemão, ela dispõe que somente os partidos que a superarem, ou seja, obtiverem o desempenho mínimo superior a 5% dos segundos votos válidos⁶ – votos relacionados à votação pelo sistema proporcional de lista fechada – a nível nacional, ou que tiverem conquistado ao menos três mandatos majoritários em qualquer dos distritos alemães, é que participarão da distribuição das vagas no Parlamento (Pontes e Holthe, 2015, 23).

Para exemplificar seus efeitos na Alemanha entre as décadas de 1950 e 1990, Viana (2006, 93-7) afirma que, nas eleições parlamentares de 1949, 1953 e 1957, o número de partidos que conseguiram superar a cláusula de barreira foi de dez, seis e quatro, respectivamente. Seguindo uma tendência de maior restrição da cláusula de barreira, entre os anos de 1961 e 1983, apenas três partidos políticos conseguiram representação parlamentar. No cenário após a década de 1990, com a reunificação da Alemanha, o que se constata é a

6. Em síntese, segundo Pontes e Holthe (2015, 05-6), o sistema eleitoral alemão para a composição do Parlamento (*Bundestag*) é feito pelo modelo distrital misto de votação em que cada eleitor tem dois votos. Como o *Bundestag* possui no mínimo 598 cadeiras, metade dos seus representantes “é eleita segundo o sistema eleitoral majoritário uninominal, i.e., cada estado-membro alemão é dividido em pequenos distritos (...). Cada partido político concorre com um único candidato em cada distrito e o mais votado (a partir do princípio da maioria simples) é eleito. As outras 299 cadeiras do Parlamento são eleitas segundo o sistema eleitoral proporcional em listas fechadas apresentadas por cada partido político em âmbito estadual”. Tendo em vista que metade do Parlamento é eleito pelo critério distrital e a outra metade por meio do sistema proporcional de lista fechada, “o 1º voto do eleitor é concedido diretamente para um candidato de um dos 299 pequenos distritos eleitorais. Neste caso, cada partido político apresenta um único candidato por distrito e aquele que obtiver mais votos nessa circunscrição eleitoral é considerado eleito (exigida apenas a maioria simples)”, enquanto “o 2º voto do eleitor é concedido, não para um candidato, mas para um partido político, o qual organiza a sua lista fechada no âmbito de cada um dos 16 estados, com os candidatos apresentados ao eleitor na sequência em que deverão ser eleitos”.

hegemonia dos partidos SPD e CDU/CSU⁷ na obtenção de votos para o Parlamento e na luta de partidos menores, a exemplo do Partido Liberal e do Partido Verde, para superarem a cláusula de barreira e conquistarem cadeiras no *Bundestag* (Viana, 2006, 93-7).

Nesse contexto, a cláusula de barreira alemã divide posicionamentos. Dentre aqueles que a defendem, prevalece o entendimento de que ela é importante na obtenção de estabilidade no Parlamento, com a atuação de partidos fortes, mesmo que isso venha a prejudicar em parte a efetiva representação proporcional. Já os que a criticam se baseiam em argumentos de que ela seria uma ferramenta para barrar a ascensão de pequenos partidos políticos e manter os grandes partidos no poder (Viana, 2006, 90-2).

Numa análise das eleições mais recentes, após 1990, constatou-se que a média percentual de votos recebidos por partidos políticos menores os quais não conseguiram superar a cláusula de barreira e que, conseqüentemente, tiveram seus votos desconsiderados e não conquistaram direito a assentos no *Bundestag*, foi de 5% (Pontes e Holthe, 2015, 23). Contudo, nas eleições de 2013,

uma taxa inédita e surpreendente de 15% dos segundos votos válidos em toda a Alemanha (dados por mais de 7 milhões de eleitores) foram simplesmente desconsiderados na distribuição das cadeiras do *Bundestag*, vez que foram dados a partidos políticos que não lograram alcançar a cláusula de desempenho. Na prática, dos 34 partidos políticos que participaram do pleito de 2013, 29 não alcançaram a cláusula de barreira. Em consequência, apenas 5 partidos (CDU, CSU, SPD, o Partido Verde e A Esquerda) participaram da distribuição de cadeiras do Parlamento alemão (Pontes e Holthe, 2015, 23).

Dos partidos que tiveram seus votos desconsiderados, destacam-se o Partido Liberal, que obteve 4,8% dos segundos votos, e os recentes partidos “Alternativa para a Alemanha” e “Partido Pirata”, cujo percentual de votação foi de 4,7% e 2,2%, respectivamente,

7. A CSU (União Social-Cristã) é um partido autônomo, mas historicamente irmanado à CDU (União Democrata-Cristã), que atua em um único estado-membro alemão: a Bavária. Tanto é assim que a CDU concorre nas eleições parlamentares em todos os estados membros da Alemanha com a exceção da Bavária, a fim de respeitar o reduto da CSU (Pontes e Holthe, 2015, 11). Historicamente, esses partidos atuaram em conjunto nas eleições alemãs.

o que levou ao questionamento se a cláusula de barreira estipulada no patamar de 5% já não teria cumprido sua função de trazer estabilidade ao sistema eleitoral alemão e que, na atualidade, apresenta-se num percentual excessivo (Pontes e Holthe, 2015, 24).

Em síntese, o que se percebe na Alemanha é que a adoção da cláusula de barreira, somada ao sistema eleitoral distrital misto, fez com que o número de partidos com representação no *Bundestag* reduzisse para o patamar de dois partidos dominantes (CDU/CSU e SPD), além de outras duas a três siglas partidárias menores buscando superar a cláusula de barreira e conquistar espaço no Parlamento. Segundo Viana, (2006, 95), os partidos CDU/CSU e SPD recebem a grande maioria dos votos na primeira votação (que segue o modelo distrital por maioria simples), além de receberem juntos mais de 75% dos segundos votos (aqueles relacionados ao modelo proporcional de lista fechada). Com isso, percebe-se que as demais siglas partidárias possuem dificuldades de eleger representantes por meio do primeiro voto, restando a elas disputar o segundo voto do eleitor, o que geralmente resulta na obtenção de um percentual que dificilmente alcança a casa dos dois dígitos, isso quando conseguem superar a cláusula de barreira de 5%.

Porém, cabe ressaltar que a adoção do sistema distrital de votação na Alemanha também é um fator agravante que auxilia para a existência de poucos partidos com representação no *Bundestag*. Desse modo, conclui-se que, se adotada, a cláusula de barreira precisa se harmonizar com outros mecanismos do sistema eleitoral de modo a não reduzir drasticamente a quantidade de partidos políticos com representação no Parlamento. Do exemplo da Alemanha se percebe que, quando estipulada em um percentual de 5%, considerado elevado, junto com o sistema distrital misto, ela pode sufocar as minorias partidárias, o que levou aos questionamentos após a eleição de 2013 se ela não precisaria passar por um processo de reformulação.

Cláusula de barreira na Lei 9.096/95 e ADIs 1.351 e 1.354

Ao analisar a cláusula de barreira no ordenamento jurídico brasileiro, constata-se que ela esteve prevista em diversas legislações ao longo da história brasileira, a exemplo do art. 5º do Decreto-Lei 8.835/46 e do art. 148º, parágrafo único, do Código Eleitoral de 1950.

No processo de redemocratização e com a promulgação da CRFB/88, percebe-se que a opção pelo legislador constituinte foi pela não inserção da cláusula de barreira no texto constitucional. Verificou-se, naquele momento, preferência por uma maior liberdade político-partidária, fundamentada no pluralismo político e no pluripartidarismo.

Por outro lado, o legislador constituinte previu no art. 17º, I, CRFB/88 a necessidade de os partidos políticos terem caráter nacional, o que para muitos permitiria ao legislador adotar critérios a serem cumpridos por parte das agremiações partidárias. Nesse sentido, o art. 7º, §1º, da Lei 9.096/95, traz a noção do conceito de caráter nacional:

Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Surge então a indagação se o legislador constitucional, por meio do art. 17º, I, permitiu – e, caso positivo, de que forma seria possível – regulamentar o tema do caráter nacional. Para Mezzaroba (2010, 27-8), é criticável a intromissão do legislador infraconstitucional ao estabelecer no art. 7º, §1º, da Lei 9.096/95 a necessidade de comprovação de apoio mínimo de eleitores distribuídos em certa quantidade pelos Estados da Federação para que assim se possa comprovar que tal partido político tenha caráter nacional, constituindo tal requisito, segundo o autor, uma cláusula de barreira que é voltada ao registro do estatuto do partido. Em sentido contrário, Silva (2011, 406) compreende que a CRFB/88, ao estabelecer que um dos preceitos a serem observados pelos partidos políticos é o funcionamento parlamentar de acordo com a lei, autorizou o legislador infraconstitucional a estabelecer critérios e exigências para

definir o que se entende por caráter nacional e evitar o surgimento de agremiações de cunho local.

Foi nesse contexto de se buscar regulamentar o art. 17º, I, CRFB/88, que a cláusula de barreira foi reinserida no ordenamento jurídico brasileiro por meio do art. 13º da Lei dos Partidos Políticos, que dispõe

Art. 12º. O partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta Lei.

Art. 13º. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito 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.

Enquanto o art. 12º trata do tema do funcionamento parlamentar, o art. 13º estabelece por meio da cláusula de barreira os requisitos mínimos a serem observados pelos partidos políticos para obterem esse direito de funcionamento.

Nas palavras de Gilmar Mendes, ao proferir seu voto nas ADIs 1.351 e 1.354, ao não obter o direito ao funcionamento parlamentar, o respectivo partido político não terá direito à formação de bancadas e de suas lideranças, não poderá participar de comissões parlamentares e não exercerá cargos e funções nas casas legislativas.

O objetivo da cláusula estipulada no art. 13º da Lei 9.096/95 era, consequentemente, barrar o funcionamento parlamentar das legendas que não conseguissem superar os requisitos da cláusula de barreira, criando assim uma segunda categoria de políticos nas Casas Legislativas, além de limitar o acesso ao Fundo Partidário e o tempo de rádio e televisão.

Sob esse cenário, em virtude das restrições estabelecidas por meio do art. 13º da Lei 9.096/95, diversas siglas partidárias ajuizaram duas ADIs no Supremo Tribunal Federal (1.351 e 1.354). Em síntese, questionou-se a cláusula de barreira prevista no art. 13º da Lei 9.096/95 e outros artigos dela decorrentes, os quais vinculavam

a distribuição do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão à observância da cláusula de barreira, além de questionar artigos previstos nas Disposições Finais e Transitórias da Lei.

Dentre os argumentos apresentados pelos autores das ADIs, foram elencados a ofensa ao pluralismo político, a criação de uma segunda barreira (além daquela que prevê a necessidade de o partido ter caráter nacional, prevista no art. 7º, § 1º, da Lei 9.096/95) sem autorização constitucional, a qual limitaria a atuação dos partidos políticos e, ainda, violação ao art. 5º da CRFB/88, uma vez que se criaria situação de desigualdade entre os partidos políticos.

Ao se manifestar em ambas as ADIs, a Advocacia-Geral da União (AGU) emitiu parecer favorável à constitucionalidade do art. 13º, sustentando que:

E não se diga que a verificação do caráter nacional, no art. 13º, 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. 13º 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.

Em síntese, a AGU se posicionou alegando que a CRFB/88, ao não dispor sobre a cláusula de barreira, não vedou ao legislador infraconstitucional a possibilidade de legislar sobre o tema; o art. 17º, I, CRFB/88 determina que os partidos políticos tenham caráter nacional e que os arts. 7º, § 1º e 13º da Lei 9.096/95 se prestavam a verificar – em momentos diferentes, o primeiro quando da criação dos partidos e o segundo de forma periódica e automática – esse caráter por parte dos partidos; a autonomia partidária e a igualdade não restaram violadas pela cláusula de desempenho do art. 13º.

Em sentido semelhante, o Procurador-Geral da República se posicionou contrário aos pedidos dos partidos políticos e favorável à constitucionalidade do art. 13º, sustentando que a lei ordinária pode

especificar o critério do caráter nacional previsto na Carta Magna e que o conceito de isonomia entre os partidos políticos deve estar em consonância com a proporção de cada agremiação no que se refere à distribuição do tempo nos meios de comunicação e rateio do Fundo Partidário.

Em que pese tais posicionamentos, ao julgar o tema, os Ministros do STF decidiram pela procedência das ações no que se refere à declaração da inconstitucionalidade da cláusula de barreira prevista no art. 13º da Lei 9.096/95.

O Ministro Marco Aurélio, Relator das ADIs, argumentou em seu voto que a vontade do legislador constituinte foi de conferir amplos direitos e garantias aos partidos políticos, prevalecendo a noção do pluralismo político e do pluripartidarismo. Nesse sentido, a redação do art. 17º da CRFB/88 não gera nenhuma restrição constitucional às agremiações partidárias, de modo que a intenção do legislador não foi de criar duas categorias de partidos políticos. Destacou o Ministro que tudo aquilo que for contrário aos ditames da CRFB/88 não merece amparo, uma vez que prevalece a vontade do legislador prevista na Carta Magna. Com isso, a previsão do funcionamento parlamentar (art. 17º, IV) não permite ao legislador infraconstitucional tomar medidas que vão de encontro aos princípios constitucionais, que os esvaziam, dentre eles o do pluripartidarismo.

O Relator enfatiza em seu voto que a representatividade do partido no Parlamento fica tão somente sujeita ao seu desempenho nas urnas, o que reflete o apoio que a agremiação partidária tem da população. Desse modo, sem representatividade, não há que se falar em funcionamento parlamentar. Ele ainda critica os critérios de razoabilidade ao afirmar que, para superar a cláusula de barreira de cinco por cento dos votos, cada partido deveria receber quatro milhões, seiscentos e oitenta e um mil, duzentos e noventa e três votos. Com relação ao funcionamento parlamentar, o Ministro critica que a cláusula de barreira levaria ao esvaziamento das bancadas dos partidos minoritários e impediria os deputados eleitos por partidos menores de comporem a Mesa Diretiva e as Comissões, ferindo, pois, o art. 58º, § 1º, CRFB/88, o qual dispõe que a composição das Mesas e Comissões deve ser de acordo com a proporcionalidade dos partidos e blocos parlamentares da respectiva casa.

Por fim, o Ministro Marco Aurélio destaca a importância de se garantir os direitos das minorias. Para ele, no Estado Democrático

de Direito, a presença de grupos majoritários não impede a atuação da minoria. Muito pelo contrário, é função de governos democráticos garantir a identidade e prerrogativas desses grupos, não se podendo falar em democracia sem a manutenção das minorias.

Os demais Ministros do STF também se posicionaram de acordo com o voto do relator no sentido de se respeitar o direito das minorias, o pluralismo político, o pluripartidarismo, a igualdade dos votos numa eleição e a igualdade de representatividade daqueles que foram eleitos para exercerem seus mandatos.

Todavia, embora tenha votado conforme o Relator, o voto do Ministro Cezar Peluso se destaca por ele se posicionar a favor de um tratamento normativo o qual prestigie o pluralismo ao mesmo tempo que busca evitar o multipartidarismo. Para o Ministro, a fragmentação dos partidos políticos não beneficia as minorias – as quais podem ser contempladas por qualquer partido cujo programa partidário as tutele – e que nenhuma sociedade possui grupos com variedade de ideias, visão de mundo, em número superior a duas ou três dezenas. O Ministro ainda se mostrou favorável, com base no princípio da igualdade, à existência de um critério que justificasse tratamento desigual aos partidos políticos e que restringisse a existência ou a capacidade dos partidos. Ressaltou, contudo, que a cláusula de desempenho do art. 13º atuou em sentido contrário, no sentido de restringir a atuação parlamentar e, assim, prejudicando as prerrogativas dos partidos políticos.

O Ministro Gilmar Mendes também se posiciona pela inconstitucionalidade da cláusula de barreira. Contudo, ele ressaltou em seu voto 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 da 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.

Sua conclusão é de que a inconstitucionalidade do art. 13º da Lei dos Partidos Políticos não está no instrumento da cláusula de barreira

em si, mas sim na forma e na proporção como ela foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro⁸.

Desse modo, mesmo com a procedência dos principais pedidos das ADIs 1.351 e 1.354, o que se viu após o seu julgamento pelo STF não foi o esgotamento do debate acerca da cláusula de barreira, mas sim o seu aprofundamento. Da análise da decisão, percebe-se que alguns ministros se posicionaram contra a cláusula de barreira estabelecida no art. 13º da Lei 9.096/95, mas que isso não resultou no impedimento de esse mecanismo ser instituído na legislação brasileira, desde que outros critérios mais flexíveis fossem adotados. Foi nesse contexto que, após mais de dez anos do julgamento das ADIs 1.351 e 1.354 no STF, a cláusula de barreira voltou ao ordenamento jurídico brasileiro, dessa vez por meio da Emenda Constitucional 97/2017.

A Emenda Constitucional 97 de 2017

Além de reinserir a cláusula de barreira no ordenamento jurídico, outra importante alteração promovida pela Emenda Constitucional 97 de 2017 foi aquela que altera a redação do art. 17º, § 1º, CRFB/88, o qual, além de dispor sobre a estrutura interna dos partidos, passa a prever o término das coligações proporcionais para disputar as eleições a partir do ano de 2020.

No que se refere à cláusula de barreira, o art. 17º, § 3º, CRFB/88, passa a ter a seguinte redação:

§ 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:

-
8. Embora, pela redação do art. 57 da Lei dos Partidos Políticos, a cláusula de barreira apenas passaria a vigorar a partir das eleições do ano de 2006, caso tivesse sido aplicada nas eleições de 1998 e 2002, sete partidos políticos teriam conseguido superá-la. Nas eleições do ano de 1998, dos trinta partidos com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), apenas PSDB (17,54%), PFL (17,30%), PMDB (15,17%), PT (13,19%), PPB, atual PP (11,34%), PDT (5,6%) e PTB (5,6%) superariam a cláusula de desempenho prevista no art. 13 da Lei 9.096/95. Já em 2002, dos trinta partidos que tiveram candidatos disputando vaga para a Câmara Federal, superariam a cláusula de barreira PT (18,38%), PSDB (14,32%), PFL (13,37%), PMDB (13,35%), PPB (7,81%), PSB (5,27%) e o PDT (5,12%) (Mezzaroba, 2010, 33-4).

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 inserção da cláusula de barreira, contudo, foi feita de forma gradual, segundo dispõe o art. 3º da EC 97/2017

Art. 3º O disposto no § 3º do art. 17º 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 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 eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Por fim, a EC 97/2017 incluiu novo parágrafo no art. 17º, CRFB/88, dispondo 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.

Da leitura desses dispositivos, percebe-se que a cláusula de barreira da EC 97/2017 difere daquela disposta no art. 13º da Lei 9.096/95 e declarada inconstitucional pelo STF.

Primeiramente, a cláusula de barreira foi reintroduzida no ordenamento jurídico por meio de emenda constitucional. Com isso, foram superados eventuais questionamentos se sua matéria deveria ser regulamentada no plano constitucional ou se poderia ser feita a nível infraconstitucional.

Constata-se também que os requisitos estabelecidos na cláusula de desempenho da EC 97/2017 são mais brandos que aqueles contidos na legislação anterior. Enquanto a Lei 9.096/95 exigia a obtenção de ao menos cinco por cento dos votos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em um terço dos Estados, com no mínimo dois por cento do total em cada um deles, como condição para superar a cláusula de barreira, por meio da EC 97/2017 será exigido, a partir do ano de 2030, o recebimento de três por cento dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, também distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com no mínimo dois por cento dos votos válidos em cada uma delas. Desse modo, verifica-se que houve a diminuição do percentual de votos a serem recebidos pelos

partidos políticos: enquanto a legislação anterior exigia cinco por cento, a redação atual requer apenas três por cento.

Entretanto, percebe-se que os requisitos estipulados na EC 97/2017 para que se possa superar a cláusula de barreira são alternativos, ou seja, caso o partido não consiga cumprir a obtenção de votos no percentual mínimo exigido por meio da nova redação do art. 17º, § 3º, I, CRFB/88, o inciso II do mesmo artigo prevê uma segunda hipótese ao determinar que também superará a cláusula de desempenho o partido que tiver eleito ao menos quinze Deputados Federais, distribuídos em ao menos um terço das unidades da Federação. Nesse ponto, a EC 97/2017 também se difere do art. 13º da Lei dos Partidos Políticos, uma vez que prevê duas hipóteses para que se possa superar a cláusula de desempenho, bastando o cumprimento de uma delas.

Além disso, até as eleições do ano de 2030, a EC 97/2017 prevê em seu art. 3º, parágrafo único, a aplicação da cláusula de barreira de forma gradual, ou seja, possuindo requisitos em níveis inferiores àqueles estipulados na redação do art. 17º, § 3º, CRFB/88, a serem aplicados nas eleições dos anos de 2018, 2022 e 2026, o que garante aos partidos políticos maior tempo para se adaptarem às novas regras exigidas.

Ademais, as sanções para os partidos políticos os quais não cumprirem os requisitos estipulados na cláusula de barreira também diferem daquelas previstas na Lei 9.096/95. Enquanto a Lei dos Partidos Políticos determinava que o não alcance da cláusula de barreira pelos partidos impediria o funcionamento parlamentar dos representantes eleitos pela agremiação, além de interferir na distribuição do Fundo Partidário e do tempo de rádio e televisão, a EC 97/2017 previu que a nova cláusula de desempenho afetará apenas o direito aos recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão. Com relação ao mandato, o art. 17º, §5º da CRFB/88 assegura o mandato daqueles representantes eleitos por partidos os quais não superaram a cláusula de desempenho, não fazendo menção a eventuais restrições ao funcionamento parlamentar.

Percebe-se nesse ponto que o legislador evitou entrar num âmbito mais polêmico da cláusula de barreira, o que daria espaço para questionar mais uma vez sua constitucionalidade. Ao não impedir o funcionamento parlamentar das agremiações que não superaram a cláusula de barreira, o legislador evitou criar uma

segunda categoria de representantes, os quais passariam a ter sua atuação parlamentar restringida, gerando, pois, questionamentos da constitucionalidade dessa sub-representação. Além disso, a escolha por ele adotada difere do modelo de cláusula de barreira existente na Alemanha, em que os votos computados aos partidos os quais não conseguirem superar a cláusula são simplesmente desconsiderados, o que também poderia gerar dúvidas acerca da sua constitucionalidade.

A cláusula de barreira nas eleições de 2018 e simulações para as eleições dos anos de 2022, 2026 e 2030

Os efeitos da inserção da cláusula de barreira já são percebidos no atual cenário político brasileiro, reflexo das eleições de 2018, em que, dos trinta e cinco partidos registrados no TSE no início de 2019, apenas vinte e um conseguiram superar a cláusula de barreira prevista no art. 3º, parágrafo único, I, “a” ou “b”, EC/97, e ter acesso ao Fundo Partidário, conforme dispõe a Portaria do TSE 48/2019.

Dos dados apresentados nessa Portaria, consta o número de votos válidos recebido por partido político (tanto os votos nominais, como os de legenda), o percentual de votos válidos⁹, além do número de unidades da Federação em que cada partido superou a exigência de receber ao menos um por cento dos votos válidos – requisitos estes para superar a cláusula de barreira, de acordo com o art. 3º, parágrafo único, I, a, EC 97/2017. Também é apresentado o número de Deputados Federais eleitos por partido político, bem como em quantas unidades da federação cada partido conseguiu eleger representantes – exigências essas para superar a cláusula de barreira conforme art. 3º, parágrafo único, I, b, EC 97/2017. As informações referentes ao resultado da eleição para a Câmara dos Deputados do ano de 2018 são apresentadas a seguir:

9. Para fins de cálculo do percentual de votos válidos que cada partido recebeu em 2018, o presente estudo somou o número de votos válidos que os partidos que ultrapassaram a cláusula de barreira receberam em 2018 (89.475.195 votos, conforme art. 1º, Portaria 48/2019, TSE) com o número de votos válidos que os partidos que não ultrapassaram a cláusula de barreira receberam em 2018 (8.867.247, conforme art. 2º, Portaria 48/2019, TSE). A partir do total de votos válidos (98.342.442), calculou-se o percentual.

Tabela 1 – Partidos que superaram a Cláusula de Barreira nas Eleições de 2018 (art. 3º, parágrafo único, I, “a” ou “b”, EC 97/2017)

Partido	Votos Válidos (votos nominais + votos de legenda)	% de Votos Válidos	UF com pelo menos 1% de Votos Válidos	Atende ao Art. 3º, parágrafo único, I, “a”	Partido	Candidatos Eleitos	UF com Candidatos Eleitos	Atende ao Art. 3º, parágrafo único, I, “b”
PCO	2.785	0,002	0	Não	PCO	0	0	Não
PSTU	41.304	0,042	0	Não	PSTU	0	0	Não
PCB	61.343	0,062	0	Não	PCB	0	0	Não
PMB	228.302	0,232	2	Não	PMB	0	0	Não
DC	369.386	0,375	2	Não	PRTB	0	0	Não
PPL	385.197	0,391	3	Não	DC	1	1	Não
PTC	601.814	0,612	7	Não	PPL	1	1	Não
PMN	634.276	0,645	5	Não	REDE	1	1	Não
PRTB	684.976	0,696	9	Não	PTC	2	2	Não
REDE	816.784	0,830	10	Não	PMN	3	2	Não
PRP	852.757	0,867	8	Não	PRP	4	4	Não
PCdoB	1.329.575	1,352	14	Não	PV	4	4	Não
PHS	1.426.444	1,450	16	Não	PATRI	5	4	Não
PATRI	1.432.304	1,456	10	Não	PHS	6	4	Não
PPS	1.590.084	1,616	15	Sim	AVANTE	7	4	Não
PV	1.592.173	1,619	18	Sim	PPS	8	7	Não
PSC	1.765.226	1,795	20	Sim	PSC	8	8	Não
AVANTE	1.844.104	1,875	13	Sim	PROS	8	5	Não

[continua na próxima página]

Tabela I – Continuação

Partido	Votos Válidos (votos nominais + votos de legenda)	% de Votos Válidos	UF com pelo menos 1% de Votos Válidos	Atende ao Art. 3º, parágrafo único, I, “a”	Partido	Candidatos Eleitos	UF com Candidatos Eleitos	Atende ao Art. 3º, parágrafo único, I, “b”
SDD	1.953.070	1,986	23	Sim	NOVO	8	5	Não
PTB	2.022.719	2,056	19	Sim	PCdoB	9	7	Não
PROS	2.044.434	2,078	18	Sim	PTB	10	8	Não
PODE	2.243.320	2,281	19	Sim	PSOL	10	5	Não
NOVO	2.748.079	2,794	13	Sim	PODE	11	9	Sim
PSOL	2.783.669	2,830	13	Sim	SDD	13	12	Sim
PDT	4.545.847	4,622	25	Sim	PDT	28	17	Sim
DEM	4.581.164	4,658	24	Sim	DEM	29	16	Sim
PRB	4.992.017	5,076	27	Sim	PSDB	29	15	Sim
PR	5.224.591	5,312	26	Sim	PRB	30	19	Sim
PSB	5.386.400	5,477	26	Sim	PSB	32	19	Sim
MDB	5.439.167	5,530	27	Sim	PR	33	22	Sim
PP	5.480.090	5,572	26	Sim	MDB	34	18	Sim
PSD	5.749.010	5,845	26	Sim	PSD	34	20	Sim
PSDB	5.905.541	6,005	26	Sim	PP	37	22	Sim
PT	10.126.611	10,297	25	Sim	PSL	52	18	Sim
PSL	11.457.879	11,651	27	Sim	PT	56	23	Sim
Total	98.342.442	100						

Legenda: Não superou a Cláusula de Barreira / Superou a Cláusula de Barreira

Fonte: Portaria 48/2019, TSE

Desse estudo, percebe-se que dos trinta e cinco partidos políticos que disputaram as eleições em 2018, trinta conseguiram eleger ao menos um Deputado Federal, sendo que PCB, PCO, PSTU, PMB e PRTB não elegeram representantes.

Dos trinta partidos os quais elegeram ao menos um candidato para a Câmara dos Deputados em 2018, nove não conseguiram superar a cláusula de barreira prevista no art. 3º, parágrafo único, I, EC 97/2017 (DC, PPL, REDE, PTC, PMN, PRP, PATRIOTA, PHS e PCdoB). Com isso, quatorze foi o total de partidos os quais não superaram a cláusula de barreira em 2018 (ao passo que vinte e um partidos a superaram) e trinta e dois foi o número de candidatos eleitos para a Câmara dos Deputados por partidos que não superaram a cláusula de desempenho em 2018.

Do mesmo modo, foram feitas simulações, com base nos votos da eleição para a Câmara dos Deputados no ano de 2018, para verificar quais partidos políticos superariam a cláusula de barreira estipulada na EC 97/2017 para as eleições dos anos de 2022, 2026 e 2030. Para a eleição do ano de 2022, na qual serão aplicados os requisitos do art. 3º, parágrafo único, II, EC 97/2017, como condição para superar a cláusula de barreira, foi obtido o seguinte resultado:

Tabela 2 – Simulação dos partidos que superariam a Cláusula de Barreira nas Eleições de 2022 (art. 3º, parágrafo único, II, “a” ou “b”, EC 97/2017)

Partido	Votos Válidos (votos nominais + votos de legenda)	% de Votos Válidos	UF com pelo menos 1% de Votos Válidos	Atende ao Art. 3º, parágrafo único, I, “a”	Partido	Candi- datos Eleitos	UF com Candi- datos Eleitos	Atende ao Art. 3º, parágrafo único, I, “b”
PCO	2.785	0,002	0	Não	PCO	0	0	Não
PSTU	41.304	0,042	0	Não	PSTU	0	0	Não
PCB	61.343	0,062	0	Não	PCB	0	0	Não
PMB	228.302	0,232	2	Não	PMB	0	0	Não
DC	369.386	0,375	2	Não	PRTB	0	0	Não
PPL	385.197	0,391	3	Não	DC	1	1	Não
PTC	601.814	0,612	7	Não	PPL	1	1	Não
PMN	634.276	0,645	5	Não	REDE	1	1	Não
PRTB	684.976	0,696	9	Não	PTC	2	2	Não
REDE	816.784	0,830	10	Não	PMN	3	2	Não
PRP	852.757	0,867	8	Não	PRP	4	4	Não
PCdoB	1.329.575	1,352	14	Não	PV	4	4	Não
PHS	1.426.444	1,450	16	Não	PATRI	5	4	Não
PATRI	1.432.304	1,456	10	Não	PHS	6	4	Não
PPS	1.590.084	1,616	15	Não	AVANTE	7	4	Não
PV	1.592.173	1,619	18	Não	PPS	8	7	Não
PSC	1.765.226	1,795	20	Não	PSC	8	8	Não
AVANTE	1.844.104	1,875	13	Não	PROS	8	5	Não
SDD	1.953.070	1,986	23	Não	NOVO	8	5	Não
PTB	2.022.719	2,056	19	Sim	PCdoB	9	7	Não

[continua na próxima página]

Tabela 2 – Continuação

Partido	Votos Válidos (votos nominais + votos de legenda)	% de Votos Válidos	UF com pelo menos 1% de Votos Válidos	Atende ao Art. 3º, parágrafo único, I, “a”	Partido	Candi- datos Eleitos	UF com Candi- datos Eleitos	Atende ao Art. 3º, parágrafo único, I, “b”
PROS	2.044.434	2,078	18	Sim	PTB	10	8	Não
PODE	2.243.320	2,281	19	Sim	PSOL	10	5	Não
NOVO	2.748.079	2,794	13	Sim	PODE	11	9	Sim
PSOL	2.783.669	2,830	13	Sim	SDD	13	12	Sim
PDT	4.545.847	4,622	25	Sim	PDT	28	17	Sim
DEM	4.581.164	4,658	24	Sim	DEM	29	16	Sim
PRB	4.992.017	5,076	27	Sim	PSDB	29	15	Sim
PR	5.224.591	5,312	26	Sim	PRB	30	19	Sim
PSB	5.386.400	5,477	26	Sim	PSB	32	19	Sim
MDB	5.439.167	5,530	27	Sim	PR	33	22	Sim
PP	5.480.090	5,572	26	Sim	MDB	34	18	Sim
PSD	5.749.010	5,845	26	Sim	PSD	34	20	Sim
PSDB	5.905.541	6,005	26	Sim	PP	37	22	Sim
PT	10.126.611	10,297	25	Sim	PSL	52	18	Sim
PSL	11.457.879	11,651	27	Sim	PT	56	23	Sim
Total	98.342.442	100						

Legenda: Não superou a Cláusula de Barreira / Superou a Cláusula de Barreira

Fonte: Portaria 48/2019, TSE

Do resultado da simulação, constata-se que dezoito partidos não cumpririam os requisitos da cláusula de barreira (PCO, PSTU, PCB, PMB, PRTB, DC, PPL, REDE, PTC, PMN, PRP, PV, PATRIOTA, PHS, AVANTE, PPS, PSC e PCdoB), além de que uma eventual composição da Câmara dos Deputados a partir da legislatura de 2023 teria cinquenta e nove representantes eleitos por partidos que não atingiriam as exigências do art. 3º, parágrafo único, II, EC 97/2017.

Partindo do mesmo resultado da eleição de 2018 para a Câmara dos Deputados, agora simulando um cenário hipotético para a eleição do ano de 2026¹⁰, em que os partidos deverão cumprir as exigências do art. 3º, parágrafo único, III, EC 97/2017, para superar a cláusula de barreira, constatou-se que vinte e um partidos políticos não superariam a cláusula de desempenho (PCO, PSTU, PCB, PMB, PRTB, DC, PPL, REDE, PTC, PMN, PRP, PV, PATRIOTA, PHS, AVANTE, PPS, PSC, PROS, PCdoB, PTB e PODEMOS), apesar de que teriam elegido oitenta e oito representantes:

10. Pelo fato de a Portaria TSE 48/2019 não prever em quantas unidades da Federação os partidos políticos receberam mais de um e meio por cento dos votos válidos, essa simulação, no que se refere ao art. 3º, parágrafo único, III, “a”, EC/2017, considerou apenas o recebimento de dois e meio por cento dos votos válidos como condição para superar a cláusula de barreira do art. 3º, parágrafo único, III, “a”, EC/2017. Desse modo, foi desconsiderada a redação final do mencionado artigo – “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”.

Tabela 3 – Simulação dos partidos que superariam a Cláusula de Barreira nas Eleições de 2026 (art. 3º, parágrafo único, III, “a” ou “b”, EC 97/2017)

Partido	Votos Válidos (votos nominais + votos de legenda)	% de Votos Válidos	UF com pelo menos 1,5% de Votos Válidos	Atende ao Art. 3º, parágrafo único, I, “a”	Partido	Candidatos Eleitos	UF com Candidatos Eleitos	Atende ao Art. 3º, parágrafo único, I, “b”
PCO	2.785	0,002	-	Não	PCO	0	0	Não
PSTU	41.304	0,042	-	Não	PSTU	0	0	Não
PCB	61.343	0,062	-	Não	PCB	0	0	Não
PMB	228.302	0,232	-	Não	PMB	0	0	Não
DC	369.386	0,375	-	Não	PRTB	0	0	Não
PPL	385.197	0,391	-	Não	DC	1	1	Não
PTC	601.814	0,612	-	Não	PPL	1	1	Não
PMN	634.276	0,645	-	Não	REDE	1	1	Não
PRTB	684.976	0,696	-	Não	PTC	2	2	Não
REDE	816.784	0,830	-	Não	PMN	3	2	Não
PRP	852.757	0,867	-	Não	PRP	4	4	Não
PCdoB	1.329.575	1,352	-	Não	PV	4	4	Não
PHS	1.426.444	1,450	-	Não	PATRI	5	4	Não
PATRI	1.432.304	1,456	-	Não	PHS	6	4	Não
PPS	1.590.084	1,616	-	Não	AVANTE	7	4	Não
PV	1.592.173	1,619	-	Não	PPS	8	7	Não
PSC	1.765.226	1,795	-	Não	PSC	8	8	Não
AVANTE	1.844.104	1,875	-	Não	PROS	8	5	Não

[continua na próxima página]

Tabela 2 – Continuação

Partido	Votos Válidos (votos nominais + votos de legenda)	% de Votos Válidos	UF com pelo menos 1,5% de Votos Válidos	Atende ao Art. 3º, parágrafo único, I, “a”	Partido	Candidatos Eleitos	UF com Candidatos Eleitos	Atende ao Art. 3º, parágrafo único, I, “b”
SDD	1.953.070	1,986	-	Não	NOVO	8	5	Não
PTB	2.022.719	2,056	-	Não	PCdoB	9	7	Não
PROS	2.044.434	2,078	-	Não	PTB	10	8	Não
PODE	2.243.320	2,281	-	Não	PSOL	10	5	Não
NOVO	2.748.079	2,794	-	Sim	PODE	11	9	Não
PSOL	2.783.669	2,830	-	Sim	SDD	13	12	Sim
PDT	4.545.847	4,622	-	Sim	PDT	28	17	Sim
DEM	4.581.164	4,658	-	Sim	DEM	29	16	Sim
PRB	4.992.017	5,076	-	Sim	PSDB	29	15	Sim
PR	5.224.591	5,312	-	Sim	PRB	30	19	Sim
PSB	5.386.400	5,477	-	Sim	PSB	32	19	Sim
MDB	5.439.167	5,530	-	Sim	PR	33	22	Sim
PP	5.480.090	5,572	-	Sim	MDB	34	18	Sim
PSD	5.749.010	5,845	-	Sim	PSD	34	20	Sim
PSDB	5.905.541	6,005	-	Sim	PP	37	22	Sim
PT	10.126.611	10,297	-	Sim	PSL	52	18	Sim
PSL	11.457.879	11,651	-	Sim	PT	56	23	Sim
Total	98.342.442	100						

Legenda: Não superou a Cláusula de Barreira/ Superou a Cláusula de Barreira

Fonte: Portaria 48/2019, TSE

Por fim, caso a eleição para a Câmara dos Deputados do ano de 2030 – cujos requisitos para superar a cláusula de barreira estão dispostos no art. 17, § 3º, CRFB/88 – tivesse como resultado a votação da eleição para a Câmara dos Deputados do ano de 2018, vinte e quatro partidos políticos não atingiriam a cláusula de desempenho (PCO, PSTU, PCB, PMB, PRTB, DC, PPL, REDE, PTC, PMN, PRP, PV, PATRIOTA, PHS, AVANTE, PPS, PSC, PROS, NOVO, PCdoB, PTB, PSOL, PODEMOS e SOLIDARIEDADE), embora teriam elegido cento e dezenove representantes, número esse que representaria 23,19% dos membros da Câmara dos Deputados¹¹:

11. Pelo fato de a Portaria TSE 48/2019 não prever em quantas unidades da Federação os partidos políticos receberam mais de dois por cento dos votos válidos, essa simulação, no que se refere ao art. 17º, §3º, I, CRFB/88, considerou apenas o recebimento de três por cento dos votos válidos como condição para superar a cláusula de barreira do art. 17º, §3º, I, CRFB/88. Desse modo, foi desconsiderada a redação final do mencionado artigo – “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”.

Tabela 4: Simulação dos partidos que superariam a Cláusula de Barreira nas Eleições de 2030 (art. 17º, § 3º, I ou II, CRFB/88)

Partido	Votos Válidos (votos nominais + votos de legenda)	% de Votos Válidos	UF com pelo menos 2% de Votos Válidos	Atende ao Art. 3º, parágrafo único, I, “a”	Partido	Candidatos Eleitos	UF com Candidatos Eleitos	Atende ao Art. 3º, parágrafo único, I, “b”
PCO	2.785	0,002	-	Não	PCO	0	0	Não
PSTU	41.304	0,042	-	Não	PSTU	0	0	Não
PCB	61.343	0,062	-	Não	PCB	0	0	Não
PMB	228.302	0,232	-	Não	PMB	0	0	Não
DC	369.386	0,375	-	Não	PRTB	0	0	Não
PPL	385.197	0,391	-	Não	DC	1	1	Não
PTC	601.814	0,612	-	Não	PPL	1	1	Não
PMN	634.276	0,645	-	Não	REDE	1	1	Não
PRTB	684.976	0,696	-	Não	PTC	2	2	Não
REDE	816.784	0,830	-	Não	PMN	3	2	Não
PRP	852.757	0,867	-	Não	PRP	4	4	Não
PCdoB	1.329.575	1,352	-	Não	PV	4	4	Não
PHS	1.426.444	1,450	-	Não	PATRI	5	4	Não
PATRI	1.432.304	1,456	-	Não	PHS	6	4	Não
PPS	1.590.084	1,616	-	Não	AVANTE	7	4	Não
PV	1.592.173	1,619	-	Não	PPS	8	7	Não
PSC	1.765.226	1,795	-	Não	PSC	8	8	Não
AVANTE	1.844.104	1,875	-	Não	PROS	8	5	Não

[continua na próxima página]

Tabela 3 – Continuação

Partido	Votos Válidos (votos nominais + votos de legenda)	% de Votos Válidos	UF com pelo menos 2% de Votos Válidos	Atende ao Art. 3º, parágrafo único, I, “a”	Partido	Candidatos Eleitos	UF com Candidatos Eleitos	Atende ao Art. 3º, parágrafo único, I, “b”
SDD	1.953.070	1,986	-	Não	NOVO	8	5	Não
PTB	2.022.719	2,056	-	Não	PCdoB	9	7	Não
PROS	2.044.434	2,078	-	Não	PTB	10	8	Não
PODE	2.243.320	2,281	-	Não	PSOL	10	5	Não
NOVO	2.748.079	2,794	-	Não	PODE	11	9	Não
PSOL	2.783.669	2,830	-	Não	SDD	13	12	Não
PDT	4.545.847	4,622	-	Sim	PDT	28	17	Sim
DEM	4.581.164	4,658	-	Sim	DEM	29	16	Sim
PRB	4.992.017	5,076	-	Sim	PSDB	29	15	Sim
PR	5.224.591	5,312	-	Sim	PRB	30	19	Sim
PSB	5.386.400	5,477	-	Sim	PSB	32	19	Sim
MDB	5.439.167	5,530	-	Sim	PR	33	22	Sim
PP	5.480.090	5,572	-	Sim	MDB	34	18	Sim
PSD	5.749.010	5,845	-	Sim	PSD	34	20	Sim
PSDB	5.905.541	6,005	-	Sim	PP	37	22	Sim
PT	10.126.611	10,297	-	Sim	PSL	52	18	Sim
PSL	11.457.879	11,651	-	Sim	PT	56	23	Sim
Total	98.342.442	100						

Legenda: Não superou a Cláusula de Barreira/ Superou a Cláusula de Barreira

Fonte: Portaria 48/2019, TSE

Da presente análise, conclui-se que, caso a cláusula de barreira prevista na EC 97/2017 seja devidamente aplicada às eleições vindouras, haverá a redução significativa do número de partidos políticos os quais terão acesso aos valores do Fundo Partidário e ao tempo de rádio e televisão. Da estimativa feita no presente trabalho, apenas os partidos PDT, DEM, PSDB, PRB (Republicanos), PSB, PR (atual PL), MDB, PSD, PP, PSL e PT superariam a cláusula de barreira nas eleições para a Câmara dos Deputados em 2030. Todavia, há de se destacar que a análise feita desconsidera eventuais uniões de siglas partidárias, de modo que se deve também levar em consideração as fusões e incorporações de partidos políticos com o intuito de superar a cláusula de barreira, além da possibilidade do surgimento e consolidação de novas agremiações partidárias na política brasileira.

Por fim, importante ressaltar que, diante da redução de partidos políticos os quais chegarão ao ano de 2030 com condições de superar a cláusula de barreira, foi possível perceber após as eleições de 2018 a união de siglas partidárias com o objetivo de cumprirem as exigências da cláusula de desempenho das eleições de 2018 ou então de eleições futuras. Esse é o caso do partido Patriota, o qual incorporou o PRP¹²; do PCdoB, que incorporou o PPL¹³ e que cogita a fusão ou a incorporação junto ao PSB¹⁴; além do Partido Podemos, que incorporou o PHS¹⁵.

12. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plenário do TSE aprova incorporação do PRP ao Patriota. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/tse-aprova-incorporacao-do-prp-ao-patriota>. Acesso em: 14 jul. 2020.

13. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plenário aprova incorporação do PPL ao PCdoB. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Maio/plenario-aprova-incorporacao-do-ppl-ao-pcdob>. Acesso em: 14 jul. 2020.

14. FLÁVIO Dino vê possível fusão entre PCdoB e PSB após eleições de 2020. Uol, São Paulo, 13 jul. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/07/13/flavio-dino-ve-possivel-fusao-entre-pcdob-e-psb-apos-eleicoes-de-2020.htm>. Acesso em: 14 jul. 2020.

15. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plenário aprova incorporação do PHS ao Podemos. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/plenario-aprova-incorporacao-do-phs-ao-podemos>. Acesso em: 14 jul. 2020.

Comentários à cláusula de barreira

Ante os impactos que a cláusula de barreira pode causar no cenário político brasileiro nos próximos anos, algumas considerações merecem ser feitas no que se refere a sua aplicabilidade.

Dentre os argumentos favoráveis para a aplicação da cláusula de barreira, Siqueira Junior e Reis (2016, 228) mencionam que

o número excessivo de partidos políticos registrados no Brasil não se deve à grande heterogeneidade social, mas, sim, às imperfeições do próprio sistema eleitoral e político adotado.

(...)

A consequente dispersão no parlamento devido ao número elevado de legendas desvia a finalidade das agremiações, reduzindo-as a simples intermediários do exercício mandato e não mais órgãos através do qual a ideologia escolhida pelo povo se manifeste no exercício do mandato por ele atribuído aos eleitos.

Prosseguem os autores afirmando que, com a diminuição do número de partidos nas Casas Legislativas e com uma efetiva representatividade daqueles partidos atuantes no Parlamento, os protagonistas na política seriam as agremiações partidárias e não a pessoa do político. A crítica feita é que as eleições e a composição do Parlamento são associadas à figura do candidato e não à do partido político, o que enfraquece as agremiações e prejudica o exercício da representação (Siqueira Junior e Reis, 2016, 229). Em sentido semelhante, Ramayana (2018, 161) afirma que a cláusula de barreira é necessária, uma vez que impede a proliferação partidária, evitando a formação de bancadas de agremiações sem expressividade nacional e a criação de “partidos de aluguel”, além de que, o surgimento de vários partidos políticos resulta numa desestabilização de qualquer tentativa de governabilidade no sistema presidencialista. Para o autor, “pluripartidarismo não é sinônimo de infinidade partidária”, ou seja, deve-se defender o pluripartidarismo sem excessos e, nesse sentido, o legislador, ao promulgar a EC 97/2017, “mostrou-se sensível ao desmedido crescimento de legendas partidárias (...)” (Ramayana, 2018, 162).

Em contrapartida, a adoção da cláusula de desempenho tem como aspectos negativos o fato de que a limitação aos partidos políticos afetaria o princípio do pluralismo partidário e prejudicaria as pequenas siglas partidárias, ferindo, pois, a Constituição (Siqueira Junior e Reis, 2016, 230).

Nesse sentido, Mezzaroba (2010, 23) afirma que,

a partir do momento em que Constituição de um Estado reconhece o princípio do pluralismo partidário, ela obrigatoriamente deve reconhecê-lo sem qualquer artifício redutor, sem impor, por exemplo, as cláusulas de barreira ou de exclusão. Tais exigências, sem dúvida alguma, possibilitam razoável limitação ao direito de representação de minorias no Legislativo, ferindo consequentemente o princípio pluripartidarista constitucional e, por consequência, o próprio pluralismo político.

O autor sustenta que a democracia é um projeto em permanente construção, de modo que “os pequenos partidos de hoje poderão transformar-se nos grandes partidos de amanhã ou vice-versa” e que, nesse sentido, a legislação deve prever critérios proporcionais para distribuir os recursos do Fundo Partidário e do tempo de rádio e televisão (Mezzaroba, 2010, 62). Outra questão defendida por aqueles contrários à cláusula de barreira é que a Carta Magna de 1988 em nenhum momento previu critérios quantitativos aos partidos políticos, ou seja, ela determinou a ampla liberdade partidária, calcada nos ideais de democracia e pluralismo, carecendo, pois, de amparo constitucional a instituição da cláusula de barreira (Boas, 2013, 55).

Prossegue o autor afirmando que

o multipartidarismo é consequência da própria democracia e do sistema proporcional utilizado na eleição do Parlamento, e está ligado à ideia de pluralismo político e do respeito ao direito das minorias de se organizarem e se expressarem politicamente por meio de suas organizações políticas. Excluir partidos da disputa democrática significa mitigar ou, até mesmo, impedir o direito de expressão das minorias.

As minorias não são forças antagônicas à democracia, ao contrário, constituem um caudal importante na vertente do Estado Democrático

de Direito pós-social, em busca de um Estado mais plúrimo, um Estado de partidos ao fim e ao cabo.

Destarte, a colisão de princípios e regras constitucionais, ocasionada pela iniciativa de implantação da cláusula de barreira e pela resistência a esse instituto, deve ser resolvida com proporcionalidade, excluindo-se restrições excessivas (Boas, 2013, 81).

Em suma, o que se percebe do debate sobre a cláusula de barreira é que aqueles os quais são contrários a sua adoção argumentam que a intenção do legislador constituinte foi a de garantir maior liberdade aos partidos políticos, conferindo-lhes prerrogativas e direitos por meio de uma redação que não permite eventuais restrições às garantias político-partidárias. Para eles, o art. 17º da CRFB/88 não deve ser interpretado no sentido de que o legislador é autorizado a implementar medidas que resultem em empecilhos para o surgimento de novos partidos políticos ou na redução da atuação das siglas partidárias. Ademais, ao barrar o surgimento e a consolidação de novos partidos políticos, a cláusula de barreira impede a renovação política, uma vez que a sua adoção tende a consolidar as mesmas agremiações no Parlamento.

Contudo, em que pese os impactos que a cláusula de barreira ocasiona aos partidos políticos, a sua adoção, desde que feita em observância aos critérios da proporcionalidade e da razoabilidade, é benéfica ao sistema político-partidário. Considerando que o sistema proporcional de votação tende a permitir o surgimento de vários partidos políticos, deve-se atentar também para quais seriam as possíveis consequências. Um aumento exagerado no número de partidos políticos acarreta uma fragmentação excessiva dessas agremiações, o que resulta em diversos partidos pequenos, muitos deles ou carentes de ideologia e identidade próprias ou então com programas partidários semelhantes aos de outras agremiações.

Outra consequência do aumento do número de partidos políticos é o surgimento de candidaturas ao Parlamento as quais apelam para aspectos pessoais em detrimento do debate de ideias, ou seja, maior foco é dado à figura do candidato do que às propostas que seu partido defende. Quando se fala em eleições proporcionais, o que está em jogo são as bandeiras sustentadas pelo partido político, tendo a figura do candidato importância secundária nesse

sistema de votação. O que prevalece – ou deveria prevalecer – são a ideologia e as propostas que o partido adota. Todavia, não é isso que se percebe na prática, uma vez que a figura do candidato ainda é fator importante numa eleição proporcional, tendo a sigla partidária, muitas vezes, diminuta ou nenhuma importância.

Desse modo, não se deve buscar a substituição do sistema proporcional de votação, mas sim seu aprimoramento. Há de se compreender que esse sistema também está sujeito a mudanças as quais objetivam o seu aperfeiçoamento e que resultariam também num fortalecimento das agremiações partidárias. E quando se diz em fortalecimento dos partidos políticos, há de se entender pelo aprimoramento de suas estruturas internas, numa maior transparência em seus processos internos de votação e, principalmente, no estabelecimento de um viés ideológico mais claro para a sociedade. A população deve entender claramente quais os ideais defendidos pelas agremiações partidárias, independentemente do candidato, e não mais receber propostas vagas, destituídas de conteúdo ideológico, que servem apenas para enfraquecer os debates por parte dos partidos políticos.

No que se refere ao aprimoramento do sistema proporcional de votação, a Emenda Constitucional 97/2017 atua no sentido de conter o aumento exagerado de partidos políticos. Para compreendê-la, deve-se inicialmente entender que o contexto atual não é o mesmo daquele da promulgação da CRFB/88. Se na década de 1980 havia a necessidade de dar maior liberdade aos partidos políticos, passados mais de trinta anos, percebe-se que há de se buscar o equilíbrio entre não impedir o surgimento e consolidação de novos partidos e, ao mesmo tempo, garantir que as siglas partidárias as quais atuarão nas Casas Legislativas sejam estruturadas, possuam ideologia definida e atendam aos anseios da sociedade. Torna-se necessário compreender que um número que corresponda a aproximadamente três dezenas de partidos políticos menores, mas com atuação nas Casas Legislativas, não necessariamente é mais benéfico para a sociedade do que a atuação de um número reduzido de agremiações partidárias, mas com programas e estruturas partidários mais consolidados e transparentes.

A extinção das coligações proporcionais a partir das eleições do ano de 2020, uma das medidas da EC 97/2017, já é uma iniciativa que serve para o fortalecimento dos partidos políticos, uma vez que a formação de alianças entre agremiações com posicionamentos políticos muitas vezes diametralmente opostos era um fator que

agravava a crise partidária e que mostrava a ausência de ideologia no estabelecimento de alianças para se disputar as eleições.

Já no que se refere à cláusula de barreira, há de se compreender que o art. 17, da CRFB/88, ao exigir dos partidos políticos a observância do caráter nacional e o funcionamento parlamentar de acordo com a lei, permite que o legislador estabeleça critérios para definir tais conceitos. Contudo, tal regulamentação deve ser feita com ponderação, sem que esvazie a atuação dos partidos políticos a ponto de afetar outros valores elencados na Carta Magna como o pluralismo político, o princípio democrático e a representação das minorias.

Com relação às características da cláusula de barreira da EC 97/2017, percebe-se que o legislador atuou no sentido de superar as imperfeições daquela prevista no art. 13 da Lei dos Partidos Políticos ao adotar regras menos rígidas para que os partidos políticos possam superar a atual cláusula de desempenho, sendo possível constatar a ponderação por parte do legislador ao instituí-la.

Importante ainda destacar que ao mesmo tempo em que a existência de vários partidos com atuação no Congresso Nacional é algo prejudicial para os próprios partidos em si, a instituição de um sistema que resulta na disputa de apenas poucos partidos pelo poder também não é algo benéfico para a sociedade. Não se trata de defender o bipartidarismo ou um modelo partidário com pouco mais de duas agremiações, mas sim um modelo no qual haja o equilíbrio no número de siglas partidárias que representam a sociedade. Busca-se, por meio disso, fazer com que a sociedade seja representada por partidos políticos fortes e bem estruturados, ao mesmo tempo que se evite a redução ou o aumento exagerado de partidos os quais disputam o poder.

Não se está impedindo o surgimento e desenvolvimento de novas agremiações com a adoção de uma cláusula de desempenho cujos requisitos sejam considerados elevados – a exemplo da cláusula de barreira da Lei 9.096/95 ou da cláusula de barreira alemã –, mas sim estabelecendo critérios mínimos que o partido deve cumprir para garantir que aquelas agremiações que surjam e venham a ter atuação nas Casas Legislativas tenham expressividade nacional, além de serem dotadas de ideologia, democracia interna e de realmente representarem parcela da sociedade.

Isso não significa que a adoção da cláusula de barreira, isoladamente, resolverá a crise de identidade dos partidos políticos na

atualidade. Sua instituição deve ser vista como uma de várias medidas a serem tomadas para aprimorar a estrutura político-partidária. De pouco adiantaria reduzir o número de partidos com atuação no Parlamento se tais partidos continuarem agindo para atender a fins particulares, com uma estrutura que permite a permanência dos mesmos líderes partidários no poder, sem permitir uma renovação interna de seu quadro partidário.

Os partidos políticos, nesse aspecto, devem estar atentos para também se aprimorarem e mostrarem à sociedade que sua atuação é voltada para representar parcela da população, para atender seus anseios. Diante de um cenário com menos agremiações partidárias atuando nas Casas Legislativas, aqueles partidos políticos os quais insistirem em manter práticas incompatíveis com o que se espera deles estará sujeito ao descrédito da população e a um péssimo desempenho nas próximas eleições.

Importante frisar também que a redução do número de partidos com atuação no Congresso Nacional não significa o descomprometimento das agremiações com a representação das minorias. Como bem sustentou o Ministro Cezar Peluso no julgamento das ADIs 1.351 e 1.354, “a tutela e a proteção de minorias podem ser objeto de programas partidários. As minorias podem ser tuteladas, podem ser protegidas por qualquer partido, cujo programa as contemple”. Com isso, a redução dos partidos políticos com atuação no Congresso Nacional não significa que as minorias deixarão de ser representadas. Pelo contrário, continuarão sendo representadas por aqueles partidos os quais têm a defesa das minorias como uma de suas bandeiras. Nesse aspecto, não há a necessidade de uma gama elevada de partidos políticos para que as minorias também sejam contempladas em seus quadros partidários.

Outro aspecto importante previsto na EC 97/2017 é que a não superação da cláusula de barreira não acarreta a restrição do funcionamento parlamentar dos candidatos eleitos. Dessa forma, evita-se criar duas categorias distintas de representantes nas Casas Legislativas e todas as consequências negativas que resultam dessa sub-representação. Com isso, ao mesmo tempo em que é prevista uma consequência negativa aos partidos que não superarem a cláusula de barreira, seus efeitos são mais brandos do que aqueles contidos no art. 13 da Lei 9.096/95 ou então na cláusula de barreira alemã. Desse modo, agiu-se no sentido de evitar que as punições pelo

não atingimento da cláusula de barreira previstas na EC 97/2017 venham a ser declaradas inconstitucionais futuramente.

Por fim, quando se aborda a cláusula de desempenho, deve-se compreender que a sua adoção, no intuito de aprimorar o quadro político-partidário brasileiro, não está imune a modificações futuras. O seu mérito está em frear o aumento de partidos políticos com atuação nas Casas Legislativas e todos os aspectos negativos advindos dessa fragmentação partidária. Contudo, caso, com o decorrer dos anos, o contexto político-social for diferente e necessitar aprimoramentos, nada impede de o legislador agir em prol dessas mudanças. Portanto, se a cláusula de barreira, futuramente, não se mostrar compatível com o contexto político-social, ou então demandar aprimoramentos, nada mais coerente do que efetivar tais medidas. Nesse aspecto, não se buscou sustentar apenas suas características positivas na tentativa de apresentá-la como solução à crise partidária atual. Entretanto, o que não se pode permitir é a estagnação de um modelo político-partidário que há tempo mostra sinais de desgaste. É normal haver modificações e, nesse sentido, a cláusula de barreira instituída pela EC 97/2017 se apresenta como mecanismo que tende a aprimorar o quadro partidário no país.

Por tais argumentos, pode-se afirmar que a cláusula de barreira prevista na EC 97/2017, apesar de sujeita a críticas, apresenta mudanças tendentes a reduzir a fragmentação partidária, fortalecendo assim os partidos políticos atuantes nas Casas Legislativas sem, contudo, impedir o surgimento e consolidação de novas agremiações partidárias. Espera-se, com o passar do tempo, poder confirmar a tese de que as mudanças por ela provocadas foram salutares aos partidos políticos e à democracia.

Considerações Finais

Buscou-se neste estudo elencar as consequências advindas do pluripartidarismo pós CRFB/88, como o surgimento de diversas agremiações e a consequente fragmentação político-partidária, contexto em que a cláusula de barreira foi novamente inserida no ordenamento jurídico brasileiro por meio do art. 13º da Lei 9.096/95 e, posteriormente, pela Emenda Constitucional 97/2017.

A conclusão é que a cláusula de barreira, nos moldes como foi prevista na EC 97/2017, harmoniza-se com o ordenamento jurídico

brasileiro. Seus requisitos para que seja superada e as consequências previstas para aqueles partidos os quais não consigam superá-la são menos rígidos que aqueles previstos no art. 13º da Lei dos Partidos Políticos, de modo que é possível afirmar que houve o equilíbrio entre a tentativa de redução do número de siglas partidárias com atuação nas Casas Legislativas, sem desrespeitar o pluralismo político, o pluripartidarismo e a representação das minorias.

Da simulação feita nesta pesquisa, observou-se que onze agremiações partidárias estariam aptas a superar a cláusula de barreira em 2030, o que demonstra que não haverá o esvaziamento do número de siglas partidárias na política brasileira, mas sim a consolidação dos médios e grandes partidos políticos, sem que isso venha a impedir o surgimento e consolidação de novas agremiações que se mostrarem aptas a superar os requisitos da cláusula de barreira previstos na EC 97/2017.

Por conter exigências mais sutis para que os partidos políticos possam superar a cláusula de barreira e, ao mesmo tempo, por não impedir o surgimento e consolidação de novas agremiações partidárias na política brasileira, é que se pode sustentar que a cláusula de barreira prevista na EC 97/2017 é constitucional. Apesar de ela não solucionar a crise político-partidária brasileira, já significa um avanço nesse sentido.

Referências

- AGÊNCIA SENADO. (2019). Composição do Senado salta de 15 para 21 partidos em 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/03/composicao-do-senado-salta-de-15-para-21-partidos-em-2019>. Acesso em: 13 jul. 2020.
- BOAS, M. A. S. V., (2013). A cláusula de barreira no direito brasileiro. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro – RIDB*, 2013, ano 2, 8. Disponível em: http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/08/2013_08_08891_08980.pdf. Acesso em: 13 jul. 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2020.
- _____. Emenda Constitucional 97 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 aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm. Acesso em: 13 jul. 2020.

- _____. Lei 8.713 de 30 de setembro de 1993. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8713.htm. Acesso em: 13 jul. 2020.
- _____. Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 13 jul. 2020.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nºs 1.351-DF e 1.354-DF. Mi Rel. Marco Aurélio. Julgamento em 07 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em 14 jul. 2020.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. Portaria 48 de 25 de janeiro de 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-48-de-25-de-janeiro-de-2019>. Acesso em: 14 jul. 2020.
- CARVALHO, K.** (2006). Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. *Estudos Eleitorais*, v. 2, 3 (maio/ago. 2006), p. 67-78. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1051/2006_rev_estudos_eleitorais_v2_n3?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 jul. 2020.
- CAESAR, Gabriela.** Saiba como eram e como ficaram as bancadas na Câmara dos Deputados, partido a partido. G1, 08 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/pt-perde-deputados-mas-ainda-tem-maior-bancada-da-camara-psl-de-bolsonaro-ganha-52-representantes.ghml>. Acesso em: 13 jul. 2020.
- FLÁVIO Dino** vê possível fusão entre PCdoB e PSB após eleições de 2020. Uol, São Paulo, 13 jul. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/07/13/flavio-dino-ve-possivel-fusao-entre-pcdob-e-psb-apos-eleicoes-de-2020.htm>. Acesso em: 14 jul. 2020.
- MEZZAROBÀ, O.** (2010). *Partidos políticos*. 1 ed. (ano 2005), 3ª reimpr. Curitiba: Juruá.
- PONTES, R. C. M.; HOLTHE, L. O.** (2015). *O sistema eleitoral alemão após a reforma de 2013 e a viabilidade de sua adoção no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2015_1531-sistema-eleitoral-alemao-leo-van-holthe-e-roberto-pontes. Acesso em: 14 jul. 2020.
- RAIS, D.; FARIAS, P. H. E.** (2017) O STF e a cláusula de barreira: entre as experiências e suas projeções. *Resenha Eleitoral*, 2017, v. 21, 1. Disponível em: <http://apps.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-cientifica/edicoes/resenha-eleitoral-v-21-n-1-2017/index.html>. Acesso em: 13 jul. 2020.
- RAMAYANA, M.** (2018). *Direito eleitoral*. 16 ed. Niterói: Impetus.
- SILVA, J. A.** (2011). *Curso de direito constitucional positivo*. 34 ed. São Paulo: Malheiros.

- SIQUEIRA JUNIOR, P. H.; REIS, M. A. (2016). *Partidos políticos*. 1. ed. São Paulo: Instituto Paulista de Magistrados.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (2019a). TSE publica portaria com relação de partidos que terão acesso ao Fundo Partidário em 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Janeiro/tse-publica-portaria-com-relacao-de-partidos-que-terao-acesso-ao-fundo-partidario-em-2019>. Acesso em: 13 jul. 2020.
- _____. (2020) Partidos em formação. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>. Acesso em: 13 jul. 2020.
- _____. (2019b). Plenário do TSE aprova incorporação do PRP ao Patriota. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/tse-aprova-incorporacao-do-prp-ao-patriota>. Acesso em: 14 jul. 2020.
- _____. (2019c). Plenário aprova incorporação do PPL ao PCdoB. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Maio/plenario-aprova-incorporacao-do-ppl-ao-pcdob>. Acesso em: 14 jul. 2020.
- _____. (2019d). Plenário aprova incorporação do PHS ao Podemos. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/plenario-aprova-incorporacao-do-phs-ao-podemos>. Acesso em: 14 jul. 2020.
- VIANA, J. P. S. L. (2006). A cláusula de barreira na Alemanha. *Estudos Eleitorais*, v. 2, 3 (maio/ago. 2006), p. 79-98. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1051/2006_rev_estudos_eleitorais_v2_n3?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 jul. 2020.