



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ÍTALO DE AZEVEDO MARTINS TRINDADE

**A EMENDA CONSTITUCIONAL 97 E A CLÁUSULA DE
DESEMPENHO: A ALTERAÇÃO NO art. 17, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL, FERE A LIBERDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL?**

Salvador
2021

ÍTALO DE AZEVEDO MARTINS TRINDADE

**A EMENDA CONSTITUCIONAL 97 E A CLÁUSULA DE
DESEMPENHO: A alteração no art. 17, §3º, da Constituição
Federal, fere a liberdade partidária no Brasil?**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade Federal da
Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau
de bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Jaime Barreiros Neto

Salvador
2021

ÍTALO DE AZEVEDO MARTINS TRINDADE

A EMENDA CONSTITUCIONAL 97 E A CLÁUSULA DE DESEMPENHO: A alteração no art. 17, §3º, da Constituição Federal, fere a liberdade partidária no Brasil?

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à aprovação da Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de Direito, como requisito para obtenção do título de bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

Aprovado em, _____ de _____ de 2021.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Professor Orientador: Dr. Jaime Barreiros Neto
Faculdade de Direito da UFBA

Professor(a) Avaliador(a): Fábio da Silva Santos
Faculdade de Direito da UFBA

Professor(a) Avaliador(a): Cássio Pitangueira Dias Icó Ribeiro
Centro Universitário Jorge Amado, UNIJORGE

À minha tia Olívia (*in memoriam*), dedico a conclusão deste curso e da minha vida educacional. A senhora será sempre o meu maior exemplo de educadora e de ser humano.

AGRADECIMENTOS

No momento em que se encerra um ciclo tão extenso de aprendizado, não poderia me esquecer das palavras do poeta, que nos lembra que, na vida, “é impossível ser feliz sozinho”. Nada faria sentido sem ter, ao redor, pessoas que compartilhando os momentos e, neles, os sentimentos. Por isso, deixo aqui o meu carinho e a minha gratidão a todos com quem caminhei ao longo deste percurso. E não me refiro apenas ao período universitário, mas sim a toda vida escolar, desde o primeiro dia na educação infantil.

Agradeço, inicialmente, a Deus, por estar comigo nos momentos de dificuldade, por me confortar nas horas tristes, e por me proporcionar tantas alegrias.

Aos meus familiares, pelo apoio e pelo amor sentido e recebido cotidianamente.

A todos os professores dos quais tive a honra de ser aluno, a minha admiração por se proporem e se dedicarem a esta árdua missão e obrigado por compartilhar tantos ensinamentos, em especial os que vão além dos programas curriculares.

Às instituições de ensino pelas quais passei (Colégio Antônio Cruz, Colégio Antônio Vieira, Faculdade Baiana de Direito e Faculdade de Direito da UFBA), obrigado por serem minhas segundas casas. Minha eterna lembrança e o desejo de que muitos outros sejam felizes nestes ambientes, como fui.

Aos funcionários destas casas, agradeço pelo trabalho, pelo auxílio e pela acolhida dedicada a nós, estudantes.

A cada um dos amigos e colegas, obrigado pelo companheirismo e pelos momentos de diversão. Não há como passar por tudo sem ter com quem dividir medos, alegrias, tristezas, expectativas e alívios. Sucesso na jornada de vocês.

Apesar das dificuldades, tudo valeu a pena. Viveria tudo outra vez.

“A grande força da democracia é
confessar-se falível de imperfeição e
impureza, o
que não acontece com os sistemas
totalitários, que se autopromovem em
perfeitos
e oniscientes para que sejam
irresponsáveis e onipotentes”
(Ulysses Guimarães)

TRINDADE, Ítalo de Azevedo Martins. **A EMENDA CONSTITUCIONAL 97 E A CLÁUSULA DE DESEMPENHO:** A alteração no art. 17, §3º, da Constituição Federal, fere a liberdade partidária no Brasil? Orientador: Prof. Dr. Jaime Barreiros Neto. 2021. 60 f. il. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

RESUMO

A presente monografia aborda a cláusula de desempenho partidário, instituída em 2017, pela Emenda Constitucional nº 97, que alterou a redação do Art. 17 da CRFB/88, e, com isso, impôs aos partidos políticos a exigência de obter percentuais mínimos de votação ou de representantes eleitos nas eleições para deputado federal, para que as legendas permaneçam com acesso aos recursos do fundo partidário e com direito à propaganda eleitoral gratuita nas emissoras de rádio e televisão. Este dispositivo provocou contestações, especialmente por parte de partidos de menor estatura, com argumentos de que as restrições limitavam a atuação das agremiações a ponto de tornar-se insustentável a sobrevivência do partido, ferindo, assim, o princípio da liberdade partidária. Tal discussão motivou a escolha do tema como objeto de investigação no presente trabalho, sobretudo por afetar instituições tão relevantes à democracia quanto os partidos políticos. O presente trabalho de conclusão de curso está dividido em três capítulos de desenvolvimento, com o objetivo de examinar fontes, fatos e pensamentos que forneçam as condições necessárias à construção de posicionamentos fundamentos sobre o problema. No primeiro capítulo, são abordados conceitos doutrinários relevantes ao tema, e realizada uma avaliação em retrospecto da legislação partidária ao longo da república brasileira, culminando no tratamento da Constituição de 1988 aos partidos. O segundo capítulo dedica-se a analisar o contexto da Emenda Constitucional nº 97, desde as iniciativas antecedentes direcionadas à criação da cláusula de desempenho, passando pelas circunstâncias motivadoras da emenda, e tratando ainda do padrão regulatório do Supremo Tribunal Federal a respeito da temática. No terceiro capítulo, são analisadas as consequências da cláusula de desempenho, a partir dos resultados das eleições de 2018 e as atitudes tomadas pelos partidos a partir desses efeitos; além da projeção dos impactos futuros e, por fim, reflexões acerca da compatibilidade do dispositivo com a ordem constitucional. A respeito da metodologia, foi adotada a abordagem qualitativa, com revisão de literatura especializada. A conclusão foi no sentido de que a cláusula de desempenho partidário instituída pela emenda constitucional nº 97 não representa ofensa à liberdade partidária, na medida em que não avança sobre a atuação dos partidos no parlamento, nem ataca as suas prerrogativas; representando uma importante defesa contra a exacerbada fragmentação partidária brasileira e instrumento capaz de conduzir a democracia brasileira a um estágio de melhor representação dos cidadãos e maior maturidade política.

Palavras-Chaves: Clausula de desempenho. Emenda Constitucional 97. Partidos políticos.

ABSTRACT

This monograph addresses the party performance clause, instituted in 2017 by Constitutional Amendment No. 97, which amended the wording of Article 17 of the CRFB/88, and thereby imposed on political parties the requirement to obtain minimum percentages of votes or elected representatives in the elections for federal deputies, so that the legends remain with access to resources from the party fund and the right to free electoral advertising on radio and television stations. This provision was contested, especially by smaller parties, who argued that the restrictions limited the activities of the associations to the point of making the party's survival unsustainable, thus violating the principle of party freedom. This discussion motivated the choice of the theme as an object of investigation in this work, especially because it affects institutions as relevant to democracy as the political parties. The present work is divided into three chapters of development, with the aim of examining sources, facts and thoughts that provide the necessary conditions for the construction of fundamental positions on the problem. In the first chapter, doctrinal concepts relevant to the theme are discussed and a retrospective evaluation of party legislation throughout the Brazilian republic is made, culminating in the 1988 Constitution's treatment of parties. The second chapter is dedicated to analyzing the context of Constitutional Amendment No. 97, from the previous initiatives aimed at creating the performance clause, through the circumstances that motivated the amendment, and also dealing with the regulatory standard of the Federal Supreme Court on the subject. In the third chapter, the consequences of the performance clause are analyzed, based on the results of the 2018 elections and the attitudes taken by the parties from these effects; besides the projection of future impacts and, finally, reflections on the compatibility of the device with the constitutional order. Regarding the methodology, the qualitative approach was adopted, with specialized literature review. The conclusion was that the clause of party performance instituted by Constitutional Amendment No. 97 does not offend party freedom, insofar as it does not advance on the performance of parties in parliament, nor attacks their prerogatives; representing an important defense against the exacerbated Brazilian party fragmentation and an instrument capable of leading Brazilian democracy to a stage of better representation of citizens and greater political maturity.

Key-words: Performance Clause. Constitutional Amendment 97. Political parties.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI	AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
AGU	ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
ART	ARTIGO
CC	CÓDIGO CIVIL
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CNJ	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
CPC	COÓDIGO DE PROCESSO CIVIL
CRFB	CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
RESP	RECURSO ESPECIAL
STJ	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
STF	SUPREMO TRIBUNAL FERDERAL

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Partidos que não cumprem a cláusula de desempenho	46
Figura 2 – Problemas pela frente: Eleições municipais indicam partidos que podem ter dificuldade em 2022	51

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 OS PARTIDOS POLÍTICOS COMO INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS E O HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO PARTIDÁRIA NO BRASIL	15
2.1 O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO REGIME DEMOCRÁTICO	15
2.2 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO PARTIDÁRIA NA REPÚBLICA BRASILEIRA ...	20
2.3 O TRATAMENTO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E DA LEI Nº 9.096/95 AOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	26
3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97 E A INSTITUIÇÃO DA CLÁUSULA DE DESEMPENHO PARTIDÁRIO	30
3.1 CONTEXTO, MOTIVAÇÕES E FINALIDADES	30
3.2 HISTÓRICO LEGISLATIVO E POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	35
3.2.1 Legislativo: entre propostas e a positivação	35
3.2.2 Padrão Regulatório do STF	37
4 IMPACTOS DA CLÁUSULA DE DESEMPENHO NA ATUAÇÃO DOS PARTIDOS E NO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO	44
4.1 RESULTADOS, PROJEÇÕES E PROPOSTAS DE REFORMA NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL	44
4.2 OS PARTIDOS COMO VERDADEIROS REPRESENTANTES DE IDEOLOGIAS: FILTROS NECESSÁRIOS E PRERROGATIVAS ASSEGURADAS.....	53
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

Os regimes autoritários, estudados e vivenciados nas mais diversas partes do mundo e em múltiplos períodos históricos, servem para atestar a imprescindibilidade da democracia. Apesar dos legítimos questionamentos, vícios e descontentamentos, o regime democrático é o caminho que melhor proporciona à sociedade se organizar politicamente com respeito aos direitos humanos e à liberdade. Diante de todas as inevitáveis divergências ideológicas, o apreço e a defesa pela democracia devem aparecer como pontos de interseção entre os mais distantes pontos do espectro político. Afinal, não haverá espaço sequer para as discordâncias se não estivermos no regime democrático.

Nesse sentido, deve-se buscar uma democracia em constante aprimoramento, mas sempre sólida. Para isso, é necessário que haja instituições consolidadas e em pleno funcionamento. Entre elas, os partidos políticos, que desempenham o importante papel de ligação entre representantes e representados. São, assim, a ferramenta pela qual se expressa a vontade popular, elemento intrínseco da democracia. Tendo em vista esta centralidade dos partidos, é fundamental que as previsões do ordenamento jurídico para as legendas sejam analisadas com cautela, visando, assim, encontrar a configuração mais adequada à efetivação da participação popular, na qual os partidos sejam encarados como meios de se alcançar os objetivos da nação, e nunca como fins em si mesmos.

A Emenda Constitucional nº 97, promulgada pelo Congresso Nacional em 2017, alterou a redação do parágrafo 3º do artigo 17 da Constituição Federal, instituindo a cláusula de desempenho partidário. Essa modificação passou a condicionar o acesso, pelos partidos políticos, aos recursos eleitorais e aos tempos de propaganda no rádio e na televisão ao percentual de votos obtidos pelas siglas nas eleições para a Câmara Federal. Desde que foi instituída, a exigência suscita questionamentos, visto que retira alguns dos mecanismos mais significativos para as legendas atuarem e tende a limitar essas prerrogativas a um seleto grupo de partidos.

Em linha de princípio, diante do problema apresentado, porém anterior a qualquer investigação de caráter científico, aponta-se resultados possíveis de se alcançar ao cabo da pesquisa. Inevitavelmente, os caminhos escolhidos para serem trilhados e as respostas obtidas determinarão as conclusões, abrindo, assim, espaço

para variações, que são inclusive desejáveis. Entre as hipóteses de resultado, está o entendimento de que condicionar o acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda eleitoral nos meios de comunicação à obtenção de um alto patamar de votação, a Emenda Constitucional reduz significativamente as chances de êxito eleitoral das siglas que não o alcançam e, a partir daí, passam a trabalhar com as restrições.

Contudo, os partidos podem continuar existindo, ocupando os espaços que já possuem no legislativo e executivo, e lançando candidaturas, com chances de, futuramente, lograr êxito e reconquistar os acessos represados. Para além disso, deve-se lembrar que a finalidade de um partido político não é somente disputar e conquistar cargos eletivos, sendo este um meio para se chegar a um resultado. Todavia, esses resultados também podem ser buscados de outras maneiras pelas agremiações, inclusive através de outras de suas prerrogativas, como a legitimidade para ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade, no Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, é possível que se sustente que o acesso aos recursos do fundo eleitoral e da propaganda gratuita no rádio e na televisão são, sim, fundamentais para que os partidos possam atuar. Dessa forma, uma vez retirados esses mecanismos dos médios e pequenos partidos, sua atividade estaria comprometida e não seria efetiva a liberdade partidária no Brasil, pois somente as grandes agremiações poderiam, de fato, atuar como partidos políticos.

Para averiguar essas possibilidades, nesta monografia será analisada, em retrospectiva, a disposição da legislação brasileira a respeito do tema, que variou ao longo da história. Associado a isso, o Supremo Tribunal Federal também já se posicionou acerca do assunto em determinadas ocasiões, chegando a conclusões diversas. Essas também merecem a devida apreciação.

No mundo fático, por já ter a cláusula de desempenho começado a produzir efeitos, é indispensável que se analise as suas primeiras consequências, observadas após as eleições de 2018. As siglas que não obtiveram o percentual necessário de votos já tiveram que tomar atitudes para conviver com a nova realidade, e analisar essas posturas é essencial para trilhar uma investigação a respeito das consequências da referida cláusula para a democracia brasileira.

Acerca da metodologia, esta pesquisa possui a finalidade básica com objetivo descritivo, a partir da revisão da literatura especializada para buscar subsídios que

forneçam as condições necessárias ao aprofundamento do tema e, conseqüentemente, possibilitem alcançar as respostas para a questão analisada. Quanto à abordagem, classifica-se como qualitativa, considerando a presença de entendimentos subjetivos dos autores pesquisados.

Mediante o exposto, para atingir os objetivos propostos, a presente monografia será dividida em três capítulos de desenvolvimento, quais sejam: 2) Os partidos políticos como instituições democráticas e o histórico da legislação partidária no Brasil; 3) A Emenda Constitucional nº 97 e a instituição da Cláusula de Desempenho Partidário; 4) Impactos da Cláusula de Desempenho na atuação dos partidos e no sistema partidário brasileiro.

2 OS PARTIDOS POLÍTICOS COMO INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS E O HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO PARTIDÁRIA NO BRASIL

Para efetuar uma análise mais adequada acerca do tratamento dispensado aos partidos políticos pelo ordenamento jurídico do Brasil convém precedê-la pela exata noção da importância e das funções exercidas por essas agremiações no regime democrático. Dessa forma, no tópico a seguir, serão cotejadas visões doutrinárias relativas à temática, com a finalidade de sedimentar o entendimento indispensável para avançar nesta discussão.

2.1 O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO REGIME DEMOCRÁTICO

A democracia, por sua própria essência, pressupõe a participação popular na condução dos rumos do Estado. Desde a origem etimológica, este regime se baseia primordialmente na soberania popular. Neste sentido, José Afonso da Silva (2014, p. 137) define democracia como o governo no qual o poder é titularizado, proveniente e legitimado pelo povo, tendo como finalidade cessar toda imposição autoritária sobre os cidadãos, além de garantir-lhes o máximo de segurança e bem-estar.

Embora seja titular inequívoco do poder no regime democrático, o cidadão convive com circunstâncias fáticas que obstaculizam o exercício deste poder de maneira direta. Com a inviabilidade da participação individual dos cidadãos em todos os momentos de deliberação estatal, surge a necessidade de conciliar a soberania popular com o funcionamento efetivo do Estado. Esta demanda é atendida pelo regime da democracia representativa, caracterizado essencialmente pela existência de legitimados para agir e decidir em nome da população, através da aquisição de um mandato político, este sim, definido pelo voto direto e individual. O sistema representativo busca, assim, minimizar as consequências extremas ocasionadas pela soberania popular. Parte do princípio de que a sociedade não precisa exercer seu poder de modo direto e individual, sendo possível que o faça através de representantes (BONAVIDES, 2011, p. 145).

É diante do modelo de democracia representativa que os partidos políticos despontam como um dos mais importantes e efetivos mecanismos de fiscalização e controle popular, capazes de assegurar que os mandatos sejam exercidos em

compasso com a vontade dos cidadãos neles representados. Esta necessidade foi apontada por Emmanuel Joseph Sieyès (2010, p. 45), que ao tratar acerca do Terceiro Estado, postula que a finalidade do órgão de representação legislativa da nação é expressar exatamente o que seria deliberado pela totalidade dos cidadãos, caso as decisões fossem tomadas de forma direta.

Sendo assim, os partidos se destacam como encarregados para esta função de mediação política, visto que é através deles que a vontade popular se organiza e se expressa e, ao mesmo tempo, também são os partidos que participam dos órgãos de representação (CANOTILHO, 2003, p. 316). São, portanto, instituições que interligam os cidadãos aos mandatários. Nas palavras de Bobbio (2007, p. 36), “os partidos têm um pé na sociedade e um pé nas instituições”. Esta definição sintetiza a ideia segundo a qual os partidos são um elo entre o grande contingente populacional e a estrutura formal do Estado, pontes entre representantes e representados, constituindo organismos essenciais ao efetivo funcionamento do Estado democrático, sobretudo, da democracia representativa.

Entre as características dos partidos que representam sua forte ligação com a sociedade estão as filiações. Conforme as particularidades do regimento interno, qualquer cidadão pode realizar a filiação em um partido e posteriormente participar internamente da estrutura da agremiação. Há exemplos de ocasiões em que os filiados, com direito ao voto nos diretórios dos partidos, optaram por caminhos contrários aos publicamente defendidos pelos grandes dirigentes das instituições, o que demonstra que o filiado é parte integrante e que pode fazer a diferença no partido.

Para assegurar isso, todavia, é preciso que os partidos possuam uma organização interna também democrática, capaz de garantir ressonâncias às posições de cada filiado. Muito embora no ordenamento jurídico brasileiro não haja positivação que imponha aos partidos estabelecer um regimento interno em consonância com os ideais democráticos, a autonomia dos partidos para se organizarem livremente não podem ignorar estes princípios, como preceituam Paulo Gustavo Gonet Branco e Gilmar Ferreira Mendes

A função de mediação e de formação da vontade impõe que o partido assegure plena participação a seus membros nos processos decisórios. Não poderá o partido adotar, em nome da autonomia e da liberdade de organização, princípios que se revelem afrontosos à ideia de democracia. O papel de mediação desempenhado pelos partidos

na relação Estado/sociedade parece exigir a observância rigorosa do princípio de democracia interna, sob pena de se afetar a autenticidade desse processo (MENDES; BRANCO, 2014, p. 892).

Já Canotilho (2003, p. 318) preconiza que as regras básicas próprias do princípio democrático devem ser obedecidas pelos partidos, em sua organização interna, assim como por outras organizações com relevância constitucional. Exemplifica, ainda, condutas que favorecem a democracia interna dos partidos, como o tratamento igualitário a todos os membros, a possibilidade de existir oposição interna e a liberdade de expressão dos filiados. Esta última desdobra-se no direito de os membros participarem internamente de forma efetiva e na garantia de que a vontade do partido é formada através da consulta às bases. Canotilho indica ainda ser inadequada a existência do “princípio do chefe” (*Führerprinzip*). E sintetiza este pensamento com: “a democracia de partidos postula a democracia nos partidos”.

Para além da ponte entre cidadãos e poder constituído, os partidos também são fundamentais à democracia, visto que propiciam a representação das diferentes posições políticas, bem como a sua presença nos espaços de poder. Importa salientar que os partidos políticos garantem a efetividade da pluralidade político-ideológica no país. Corroboram com este pensamento a conceituação proposta por Pietro Virga (1976, p. 243), ao definir os partidos políticos como sendo “associações de pessoas com uma ideologia ou interesses comuns, que, mediante uma organização estável (*Partei-Apparat*), miram exercer influência sobre a determinação da orientação política do país”.

A partir daí, abre-se uma discussão a respeito da amplitude desta pluralidade política. Há uma quantidade máxima possível de correntes ideológicas? Os partidos serão mais efetivos se representarem um pensamento político mais abrangente, comportando dentro dele todas as suas ramificações? Ou o cenário ideal é que possa haver tantos partidos políticos quanto sejam as subdivisões dentro das grandes linhas de pensamento? E, para além disso, quão grande uma corrente precisa ser para ter o direito de ser representada através de um partido político? Quais são os parâmetros suficientemente efetivos para refletir o tamanho desta representatividade?

Em “Como as Democracias Morrem”, o papel exercido pelos partidos é apontado como fundamental para prevenir que personalidades radicais ascendam ao poder, visto que a obrigatoriedade de concorrer em eleições através dos partidos

políticos condiciona a candidatura à aprovação da legenda e de seus dirigentes, conforme se vê:

demagogos potenciais existem em todas as democracias, e, ocasionalmente, um ou mais de um deles faz vibrar a sensibilidade pública. Em algumas democracias, porém, líderes políticos prestam atenção aos sinais e tomam medidas para garantir que os autoritários fiquem à margem, longe dos centros de poder. Ao serem confrontados com extremistas e demagogos, eles fazem um esforço orquestrado para isolá-los e derrotá-los (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 27).

Os autores também indicam estratégias necessárias para serem adotadas pelos partidos políticos e por seus dirigentes a fim de distanciar forças extremistas e impedir que elas ascendam em visibilidade e poder. Entre elas, buscar ceifar personalidades com tendências autoritárias já nas bases partidárias, e não conceder lugar a políticos extremistas tanto nas chapas eleitorais, quanto nos cargos de direção partidária.

Para além do âmbito interno do partido, Levitsky e Ziblatt apontam que, nas relações interpartidárias, não convém realizar alianças com siglas ou postulantes que sustentem ideias antidemocráticas, objetivando isolá-los politicamente. Ao mesmo tempo em que devem ser construídas frentes amplas de partidos que, apesar de suas divergências programáticas e ideológicas, sejam comprometidos com a democracia, para juntas, impedir que candidatos autoritários consigam lograr êxito e chegar ao poder.

Esta atuação preponderante dos partidos e de seus dirigentes contra figuras políticas antidemocráticas é ocasionada pelo fato de que a população, de modo geral, não está suficientemente atenta e inteirada ao ambiente político e não possui a experiência necessária para antever os riscos ao regime democrático. Portanto, daí surge a necessidade de o partido funcionar como um “guardião da democracia”, vigilante e trabalhando em prol do que é melhor para o regime democrático, em nome da população. É dele também essa função.

À luz de tais considerações a respeito da importância dos partidos na reação às ameaças autoritárias, entende-se o porquê de muitos políticos extremistas adotarem como uma de suas táticas a negação da importância das legendas. Quando colocam os partidos como responsáveis por muitas das problemáticas vivenciadas na sociedade, a exemplo das práticas de corrupção, estas lideranças pretendem reduzir a credibilidade das agremiações junto aos cidadãos e, por consequência, diminuir o

apoio popular às futuras reações que os partidos venham a adotar contra elas, lideranças antidemocráticas.

Outrossim, não é por acaso que, entre as circunstâncias que contribuem para o surgimento e ascensão ao poder de políticos autoritários, inclui-se a perda de credibilidade dos partidos políticos: “crise econômica, insatisfação popular crescente e declínio dos partidos políticos estabelecidos podem pôr à prova o discernimento até mesmo dos *insiders* mais experientes” (LEVITSY; ZIBLATT, 2018, p. 22).

Para que os partidos políticos desempenhem o seu papel de instituições democráticas de modo pleno é preciso que haja liberdade de atuação para as legendas. Partindo deste princípio, deve-se questionar, então, o que verdadeiramente constitui a liberdade dos partidos políticos. Deve-se delimitar, assim, as prerrogativas basilares para toda e qualquer sigla. Aquelas que não podem ser retiradas sem causar prejuízo irreparável ao legítimo desenvolvimento de suas atividades.

O principal elemento é a autonomia, que equivale à independência para organizar-se internamente, para eleger seus dirigentes, para definir as suas bandeiras programáticas, para posicionar-se frente às questões do Estado e da sociedade que entram em discussão, e até mesmo para inaugurar novas discussões. Para a exata compreensão da autonomia partidária, pode-se subdividi-la em duas garantias principais: a inexistência de controle ideológico-pragmático sobre o partido e a liberdade organizacional interna (CANOTILHO, 2003, p. 318).

Mas o papel do Estado para garantir a liberdade partidária não se resume às obrigações de não fazer. O Estado apenas se abster de intervir numa agremiação partidária não é o suficiente para se garantir que ela possui liberdade. Também é necessário que sejam concedidas prerrogativas, através das quais os partidos disponham de ferramentas de atuação. Entre essas ferramentas, estão os valores destinados às legendas, através do fundo partidário.

Por outro lado, a autonomia não é absoluta. Os partidos, enquanto possuidores de funções públicas, devem estar submetidos aos princípios da Constituição Federal e aos direitos fundamentais nela previstos. Para assegurar que os partidos obedecem a tais mandamentos, a Justiça Eleitoral é quem possui a competência de fiscalizar. Contudo, o convém cuidados para que o seu exercício não extrapole para a interferência nas legendas. Respeitados os limites, a autonomia dos partidos não é violada pelo fato de seus atos serem passíveis do controle judicial, tendo em vista que

o objetivo é proteger direitos possivelmente violados, seja de seus filiados, seja de terceiros (MENDES; BRANCO, 2014, p. 893).

Portanto, nota-se que os partidos políticos são, ao mesmo tempo, os guardiões da democracia, as ferramentas de expressão da soberania popular, e a ligação entre a sociedade e as instituições estatais. Qualificações que tornam imperioso que seja dispensado aos partidos tratamento próprio, observando as suas especificidades e oferecendo os recursos necessários para o desenvolvimento pleno e livre de suas atribuições.

Após examinar os ensinamentos doutrinários referentes à relevância dos partidos políticos para o fortalecimento, estabilização e consolidação da democracia, extrai-se os subsídios suficientes para orientar as próximas etapas da presente investigação. Partindo deste alicerce, avança-se, doravante, ao estudo da legislação partidária brasileira, marcada por significativas modificações ao longo da república.

2.2 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO PARTIDÁRIA NA REPÚBLICA BRASILEIRA

A época que antecedeu a independência brasileira ficou marcada pela existência no cenário político nacional da dicotomia entre os defensores dos interesses da coroa portuguesa e, por consequência, da permanência do Brasil como colônia de Portugal; e os entusiastas da separação do território brasileiro em relação ao país ibérico. Sendo assim, a divisão partidária no período colonial reflete esta divergência, através da existência do Partido Português e do Partido Brasileiro. Nota-se, portanto, que ela não possuía caráter ideológico ou programático, mas sim essencialmente geopolítico, demarcada pelo principal debate da época.

Com a concretização da independência do Brasil, durante o Império, o sistema partidário brasileiro passa a se caracterizar pelo componente ideológico. Uma vez superada a questão da separação de Portugal, passou-se a discutir quais os caminhos mais adequados para a nação recém-independente. Todavia, pelas próprias características do sistema imperial, a diversidade de correntes de pensamento era limitada. Afinal, não havia grande margem para se pensar em profundas alterações no sistema político, diante da elevada concentração de poder nas mãos do imperador, que poderia tomar decisões livremente acerca da maioria das questões relevantes ao país.

O advento da República, em 1889, inaugurou um período de maior liberdade partidária no Brasil. Ocorre que a República brasileira é marcada por ciclos e oscilações bastante acentuadas, alternando períodos democráticos com fases ditatoriais. O nível de autonomia para a criação e para o desenvolvimento das atividades dos partidos acompanhou estas variações e refletiu o nível de abertura democrática do país.

Para a melhor compreensão do regime vigente no ordenamento jurídico pátrio em cada período histórico, alguns diplomas legislativos são peças fundamentais, uma vez que a partir deles, se modificou o regramento partidário, nos momentos de ruptura democrática, para adaptá-lo aos ideais que passaram a governar o país. Por outro lado, também através de leis, decretos, ou mesmo de uma nova constituição, restaurou-se as condições anteriores, nos momentos de restabelecimento da democracia.

É preciso correlacionar as alterações na legislação partidária por presidentes ditatoriais com a própria essência da democracia, dos partidos, e com a intrínseca relação entre eles. Com a clara intenção de governar o país em um cenário de oposição reduzida tanto quanto fosse possível, havia, por óbvio, a necessidade de podar as plataformas nas quais as correntes políticas contrárias poderiam se organizar e possuir meios suficientes para sua expressão política institucional. Estes meios são justamente os partidos políticos. Uma vez extinguindo-os ou limitando-os, o governante autoritário automaticamente deslegitima as pretensas forças oposicionistas, criando barreiras que dificultavam a expressão de seus ideias e demandas, já que não mais integravam uma instituição formalmente legitimada no sistema político.

Os anos seguintes à Proclamação da República foram marcados pela diversidade de partidos políticos no Brasil, porém com poucos deles conseguindo obter destaque no cenário político nacional, dadas circunstâncias como a ausência de uma cultura democrática na jovem república, a falta de prerrogativas concedidas às agremiações que favorecessem o seu desenvolvimento, e sobretudo a concentração de poder em um restrito grupo da sociedade, especialmente os grandes produtores agrícolas da região sudeste.

Com o golpe de 1937 e o início do período conhecido como Estado Novo, sob o comando de Getúlio Vargas, a edição do Decreto-Lei nº 37, de 2 de dezembro de

1937, houve a sumária dissolução de todos os partidos políticos existentes no Brasil, e também daqueles ainda não formalizados, mas que haviam requerido o registro. A disposição do Decreto permitiu somente que os partidos continuassem existindo na forma de organizações da sociedade civil, e, ainda assim, adotando uma outra denominação.

Além de dissolver os partidos, o mesmo Decreto-Lei nº 37 também proibiu a constituição de novos partidos políticos, condicionando esta permissão ao momento em que fosse promulgada uma lei eleitoral. Foi além, com um caráter extremamente restritivo, vetou ainda a criação de qualquer tipo de sociedade civil em que se observasse a existência de a finalidade implícita de propagar ideais políticos, mesmo que de maneira próxima ou remota. Essa disposição chama atenção por revelar a clara intenção de tolher toda e qualquer forma de congregação e divulgação de ideais políticos. Um cerceamento absoluto de liberdades que compõem o âmago da democracia. Isto ser feito exatamente através da restrição partidária só corrobora com o fato de os partidos constituírem instrumentos essenciais ao regime democrático.

Chama a atenção, ainda no Decreto-Lei nº 37, as justificativas utilizadas por Getúlio Vargas para editar as restrições supracitadas. Há a argumentação de que “a multiplicidade de arregimentações partidárias, [...], serviu para criar uma atmosfera de excitação e desassossego permanentes” (BRASIL, 1937, p. 1). Um claro incômodo com a democracia, que naturalmente comporta o constante debate e embate de ideais distintos. Colocar-se contrariamente a isto, revela uma intenção de se fazer prevalecer um pensamento uníssono, obviamente o que esteja alinhado ao ocupante do poder.

Outra linha sustentada nos fundamentos do Decreto-Lei nº 37 é a de que “o novo regime [...] deve estar em contato direto com o povo, sôbre posto às lutas partidárias de qualquer ordem, independendo da consulta de [...] partidos” (BRASIL, 1937, p.1). Neste ponto, há uma oposição ao papel de intermediador realizado pelos partidos políticos, entre a população e o poder constituído.

A ideia de que a vontade popular será melhor ouvida e representada sem que a presença dos partidos seja mais uma violência à democracia, já que milhões de cidadãos jamais poderão transmitir de modo efetivo seus pensamentos e necessidades sem que haja uma via de transmissão destes. Sem os partidos representativos dos diversos setores e grupos ideológicos, o governante pode simplesmente entender a mensagem que quiser e a colocar como a vontade única de

toda a população. Nesse sentido, a aversão aos partidos e ao que eles representam é notoriamente uma aversão a representação da pluralidade de pensamentos de uma sociedade.

O encerramento do Estado Novo, em 1945, é marcado pelo início de mais um ciclo de liberdade para os partidos. Os partidos voltam a ser legalizados, através do Decreto Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945. Este diploma legislativo modificou o caráter dos partidos, vetando que fossem criadas legendas estaduais, e passando a permitir apenas as de abrangência nacional.

O referido Decreto Lei não limita o número de partidos, porém estabelece requisito mínimo para sua criação, qual seja, a associação de 10 mil eleitores em pelo menos 5 regiões eleitorais, conforme disposto no artigo 109. Também exige para tal o registro no Tribunal Superior Eleitoral, a partir do qual o partido passa a contar com personalidade jurídica própria.

A Constituição de 1946 é a primeira a tratar, em seu texto, de forma ampla dos partidos políticos. Porém, o faz de modo difuso, na correlação entre os partidos e as demais instituições, sem haver um capítulo próprio dedicado à disciplina dos partidos políticos, suas garantias e obrigações. Destaca-se a previsão da carta, em seu Capítulo II, que trata dos Direitos e Garantias Individuais, e no Art. 141, §13, veda tanto às associações quanto aos partidos políticos que se organizem e funcionem com ideais contrários ao regime democrático.

Este mesmo dispositivo se preocupa em elencar os ideais basilares do regime democrático, quais sejam, a “pluralidade dos partidos” e a “garantia dos direitos fundamentais do homem” (BRASIL, 1946, p. 32). O primeiro demonstra que a Constituição Federal de 1946 reconhece a grande importância dos partidos e a liberdade para criá-los possui para uma nação democrática. Neste sentido, a Carta tem uma clara preocupação em romper e se distinguir da ordem vigente durante o Estado Novo, de severa restrição aos partidos políticos.

O Ato Institucional nº2, editado pelo presidente Humberto Castello Branco, em 27 de outubro de 1965, promoveu diversas modificações na organização política do Estado brasileiro, incluindo as competências do Poder Judiciário, o regramento eleitoral e os poderes do presidente para cassar direitos políticos. Entre as alterações eleitorais, o artigo 18 do AI-2 efetuou o cancelamento do registro e a consequente extinção de todos os partidos políticos até então existentes no país.

Neste mesmo ato, foi autorizada a criação de novas legendas, porém no mês seguinte, em 20 de novembro de 1965, foi editado o Ato Complementar nº4, que dispôs sobre requisitos mínimos para a fundação de partidos. Na prática, essas exigências tornavam numericamente inviável o surgimento de mais de duas siglas. Portanto, o Ato Institucional nº2, combinado com o Ato Complementar nº4, foram responsáveis por implementar, ainda que tacitamente, o regime de bipartidarismo no Brasil.

Como consequência das disposições supracitadas, encerram sumariamente as suas atividades a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasil (PTB), partidos que marcaram as duas décadas da quarta república brasileira, compreendidas entre o fim da ditadura varguista no Estado Novo e início da ditadura militar, com o golpe de 1964.

As forças políticas nacionais precisaram se reorganizar dentro da nova ordem partidária. Assim, foram fundadas duas agremiações: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), governista, responsável por dar sustentação aos presidentes da ditadura militar; e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), reunindo os políticos que comungavam da oposição ao regime ditatorial vigente, ainda que com contando com uma escala de maior ou menor intensidade nesta oposição.

A constituição de 1967 é a primeira a tratar dos partidos políticos em um capítulo próprio, trazendo, entre os requisitos direcionados às legendas, a seguinte disposição, em seu Art. 149, como se vê:

VII - exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores (BRASIL, 1967, p. 38).

A emenda constitucional nº 1, de 1969, que na prática representou uma nova constituição, manteve a maior parte das disposições referentes ao capítulo dos partidos políticos. Porém, reduziu a rigidez dos parâmetros mínimos necessários para se fundar um partido, ao modificar a redação do inciso VII: “exigência de cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por

cento em cada um deles” (BRASIL, 1969. p. 42). Como pode-se observar, o percentual de votos na eleição de Deputado Federal foi diminuído pela metade (de 10% para 5%). Além do mais, estes votos não precisavam mais estar distribuídos em 2/3 dos Estados, mas apenas em 7 Estados (o que representa menos de 1/3 das unidades federativas). Por fim, deixou-se de exigir também um número mínimo de representantes da legenda na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

A Constituição de 1969 também inovou em relação a de 1967 à inserção, no Parágrafo único do Art. 152, da previsão da perda de mandato, para todos os ocupantes de mandatos no poder legislativo, nas esferas federal, estadual e municipal, em caso de postura contrária às diretrizes fixadas pelos órgãos diretivos do partido ao qual pertenciam. Com isso, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores passaram a estar sujeitos a serem destituídos dos cargos eletivos, por suas manifestações ou votos. Mas essa perda de mandato só seria efetivada através da Justiça Eleitoral, num processo com a presença de representante do partido e com garantida, em tese, ampla defesa ao parlamentar.

Durante 15 anos, coincidindo justamente com o período direitos da ditadura militar no qual se observou maior restrição de direitos, o modelo bipartidário permaneceu em vigência. Apenas em 1980, quando o presidente João Figueiredo editou a Lei nº 6.767, de 20 de dezembro, foi retomado o pluripartidarismo no Brasil. A partir daí, passaram a ser criados diversos partidos políticos, muitos dos quais permanecem no cenário nacional até os dias atuais. Foi o momento, portanto, de construção de agremiações baseadas em correntes ideológicas específicas, indo muito além da polarização em torno da sustentação ou oposição do regime militar.

As eleições estaduais de 1985 foram marcadas pelas vitórias expressivas do MDB diante do PDS, derivado da ARENA. Revelando, com isso, não apenas a vontade popular em romper definitivamente com as ideologias que haviam governado o país nas últimas duas décadas; mas também demonstrando que mesmo com a criação de diversos outros partidos, entre 1980 e 1985, o MDB conseguiu manter grande adesão junto à população, uma vez que impunha justamente a bandeira da redemocratização, maior aspiração nacional à época.

Todavia, para a legislação partidária, o maior reflexo deste novo ciclo de democracia ainda estava por vir, através da Constituição Federal de 1988. Diante do especial tratamento dispensado por ela aos partidos políticos, as disposições desta

Carta Magna serão tratadas a seguir, com maior atenção, em tópico apartado, com o objetivo de situar o local exato no qual os partidos foram colocados pela atual Lei Maior do Brasil, além da regulamentação de suas disposições através da Lei Geral dos Partidos Políticos, editada em 1995.

2.3 O TRATAMENTO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E DA LEI Nº 9.096/95 AOS PARTIDOS POLÍTICOS

Promulgada em 05 de outubro de 1988, após mais de um ano de trabalhos da Assembleia Constituinte, a atual Constituição da República Federativa do Brasil se notabiliza pelo amplo destaque e preocupação dedicados a diversos direitos fundamentais e garantias sociais. Por este motivo, é classificada como uma carta programática, e ganhou a alcunha de “Constituição Cidadã”.

No que se refere aos direitos políticos, o tratamento dispensado foi igualmente significativo. Prova disto é a existência do Capítulo IV do Título II, que especialmente em seu artigo 14 disciplina aspectos relativos ao tema, desde as modalidades de pleito até os requisitos e impedimentos para o alistamento e elegibilidade. O voto é alçado ao patamar de cláusula pétrea, pelo artigo 60, §4º, da CRFB/88. Portanto, é protegido de propostas legislativas que pretendam o abolir, ou modificar algumas de suas características igualmente imutáveis: a periodicidade; o sigilo; a universalidade; e a forma direta, isto é, o pleito decidido individualmente por cada eleitor e não indiretamente pelo voto de seus representantes no Congresso Nacional.

Os partidos políticos, todavia, são apartados dos direitos políticos e também possuem capítulo próprio, o Capítulo V do Título II, composto apenas pelo artigo 17. Este único dispositivo, contudo, traduz o relevante papel que a Carta Magna atribui a estas instituições dentro do regime democrático, ao mesmo tempo em que atribui a estas algumas condições de observância obrigatória, para garantir que funcionem dentro dos preceitos da República.

Já em seu caput, consagra como princípio fundamental aos partidos a liberdade para serem criados, fundidos e extintos; relacionando-os diretamente com a soberania nacional, com o regime democrático, com a pluralidade partidária e com os direitos fundamentais da pessoa humana.

Entre tais garantias, destaca-se a autonomia interna do partido para definir sua estrutura, escolher seus dirigentes e deliberar acerca do seu funcionamento, bem como para se posicionar livremente no contexto externo, perante as demais siglas, através das coligações. No que se refere a este ponto, o texto original da Constituição de 1988 permitia coligações tanto nas eleições majoritárias, quanto nas proporcionais. A Emenda Constitucional nº 97, de 2017, no entanto, modificou esta redação e incluiu a vedação aos partidos se coligarem para as disputas proporcionais, quais sejam, vereadores, deputados estaduais e deputados federais; mantendo apenas a permissão para tal aliança no relativo às eleições majoritárias, isto é, para os cargos de prefeito e vice-prefeito, governador e vice-governador, presidente e vice-presidente, e senadores da república.

A Lei Maior, entretanto, não se limita a conceder prerrogativas aos partidos políticos. Também lhes veda determinadas práticas e lhes impõe obrigações. As agremiações não podem contar com financiamento estrangeiro, seja de entidades privadas ou de entes estatais. Não é permitido contar com organização paramilitar. Já no rol dos deveres que as siglas precisam cumprir, está a prestação de contas à justiça eleitoral, o registro no Tribunal Superior Eleitoral, como condição para adquirir personalidade jurídica e o funcionamento parlamentar em consonância com o ordenamento jurídico.

Essa série de limites e prestações obrigatórias revela que mesmo a Constituição deixa clarividente que a liberdade partidária, muito embora possua fundamental importância, não é e não pode ser absoluta, como qualquer outra liberdade.

As previsões constitucionais referentes aos partidos políticos são legisladas 7 anos após a promulgação da Carta Magna, através da Lei nº 9.096/95, conhecida como Lei Geral dos Partidos Políticos. Tal diploma legislativo ratifica as garantias atribuídas pela Constituição aos partidos políticos, mas também detalha as limitações da liberdade partidária e da autonomia interna. Esta nova disposição surge em substituição à Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5682/71), revogando-a.

Essencial ter em mente a relevante distinção entre o diploma legislativo anterior e o superveniente. A atual lei dos partidos políticos não recebe a classificação de “orgânica”, como a anterior, porque possui um grau de interferência significativamente reduzido na organização interna das legendas (BARREIROS NETO, 2020, p. 82).

Desta forma, não compromete a autonomia dos partidos, como se verificava com a Lei nº 5682/71, editada no contexto da ditadura militar.

Ainda a respeito das disposições da Lei nº 9096/95, o seu artigo 1º explicita a classificação dos partidos políticos como pessoas jurídicas de direito privado. Todavia, embora estejam neste campo, os partidos políticos se diferenciam das demais associações privadas, com direitos fundamentais garantidos. Esta relevância se justifica, além do papel fundamental que representam para a democracia e do seu caráter de ligação entre Estado e sociedade, pelo fato dos partidos serem possuidores de função política como indica o próprio dispositivo supracitado: “destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (BRASIL, 1995, p.1).

Todavia, é importante demarcar que estas particularidades não fazem deles órgãos estatais, na medida em que não possuem ligação direta com o poder público, nem estatutos de direito público (CANOTILHO, 2003, p. 316). A Lei 13.488/2017 se encarregou de demarcar a impossibilidade desta classificação, ao incluir o parágrafo único no artigo 1º da Lei nº 9096/1995, cuja redação é direta e não deixa margem para outra interpretação: “O partido político não se equipara às entidades paraestatais” (BRASIL, 1995). Assim, os partidos, apesar de remeterem, em muitos aspectos, aos organismos de direito público, são instituições privadas especiais, conforme classificação de André Rufino do Vale (2005, p. 68).

O advento da Constituição de 1988 foi sucedido por momentos de agitação e ineditismo na vida política brasileira. Ainda em 1989, ocorreu a primeira eleição presidencial direta após mais de duas décadas em regime de exceção. Por outro lado, Fernando Collor, o presidente escolhido pela população, também foi o primeiro a atravessar o processo de impeachment, ser afastado do cargo e, ao final, perder o mandato e os direitos políticos por oito anos; sendo substituído pelo seu vice-presidente, Itamar Franco.

A década de 1990 no Brasil é marcada pela consolidação da política econômica neoliberal, sobretudo no governo Fernando Henrique Cardoso. A maior reforma no sistema eleitoral ocorreu em 1997, com a Emenda Constitucional nº 16, alterou o artigo 14, parágrafo 5º, da Constituição Federal, permitindo 1 (uma) recondução para os mandatários de cargos do poder executivo. Este novo regramento produz o claro

fenômeno político de tornar a reeleição o caminho mais comum. Desde então, todos os presidentes eleitos foram reconduzidos no pleito seguinte.

Destarte, consolidado o entendimento da relevância democrática dos partidos políticos e realizado o apanhado histórico do regime jurídico a eles dedicado pelo ordenamento brasileiro, até desaguar na atual legislação, parte-se para o estudo específico pretendido. Qual seja, a análise da cláusula de desempenho partidário, instituída através da Emenda Constitucional nº 97; bem como de suas consequências, dos questionamentos a ela direcionados e da sua compatibilidade com os princípios constitucionais.

3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97 E A INSTITUIÇÃO DA CLÁUSULA DE DESEMPENHO PARTIDÁRIO

A reforma eleitoral realizada em 2017, através da Emenda Constitucional nº 97, não constitui uma mera alteração legislativa por motivos técnicos. Há uma conjuntura político-social experienciada pela sociedade brasileira que provocou no *establishment* político a necessidade de apresentar respostas aos cidadãos. Portanto, tais circunstâncias devem ser encaradas como decisivas para impulsionar o processo que culminou na promulgação da emenda.

Em vista disso, passa-se a analisar, neste capítulo, o contexto da EC nº 97, bem como a literalidade da reforma no texto constitucional, sobretudo com a inserção da cláusula de desempenho partidário. Também será resgatada a legislação anterior sobre o tema e o posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da questão. E, ainda, o exame das posteriores reações da classe política, através de propostas legislativas com o fito de remodelar a legislação eleitoral, seja para desfazer as alterações realizadas pela referida emenda, seja para minimizar os seus efeitos nos partidos políticos.

3.1 CONTEXTO, MOTIVAÇÕES E FINALIDADES

Previamente a adentrar no texto da Emenda Constitucional nº 97, é necessário compreender as circunstâncias presentes no cenário político brasileiro, que motivaram, direta ou indiretamente, a sua feitura. Como fator preponderante e objetivo, convém considerar a intenção de se combater a proliferação de partidos políticos no Brasil. Todavia, não se pode ignorar a necessidade de respostas da classe política à percepção dos cidadãos acerca da representação política, notadamente caracterizada pelo desencantamento com o sistema vigente e pela perda de credibilidade dos políticos e dos partidos, além dos próprios interesses de poder dos dirigentes partidários.

No que tange à quantidade de partidos políticos no país, é fundamental ter como alicerce a lição do francês Maurice Duverger, a respeito da correlação entre o sistema de votação adotado pela nação e o número de partidos. A partir da análise das experiências ocorridas em países europeus, o sociólogo francês postulou as

chamadas “Leis de Duverger”, segundo as quais o sistema majoritário de votação em turno único favorece o dualismo de partidos, o bipartidarismo. Em sentido oposto, a adoção do sistema proporcional encaminha o país para uma realidade multipartidária, que pode ser de tripartidarismo, quadripartidarismo ou polipartidarismo (DUVERGER, 1970).

Mesmo com o escrutínio majoritário em dois turnos, os estudos de Duverger (1970, p. 275) apontam para a mesma consequência do sistema representativo proporcional, qual seja, o favorecimento ao multipartidarismo. Isto porque os partidos ideologicamente semelhantes estarem separados no primeiro turno da disputa não lhes representam grande prejuízo, diante da possibilidade de se reagruparem e construírem uma união na etapa seguinte.

A explicação para o sistema majoritário de turno único favorecer o bipartidarismo está em dois fatores: no fator mecânico, segundo o qual qualquer partido para além dos dois maiores tende a caminhar rumo à eliminação, por conta da significativa sub-representação; e no fator psicológico, pelo qual os eleitores entendem que ao votar num terceiro partido, com chances reduzidas, estão, na verdade, favorecendo um dos outros dois adversários e, por isso, tendem a se unir ao que seja considerado um mal menor (DUVERGER, 1970).

Consequentemente, há um direcionamento à polarização. Assim, adotar o sistema majoritário de turno único possui um efeito aglutinante, preservando o bipartidarismo, evitando tanto as fragmentações nas legendas já existentes quanto o surgimento de novas, além de ser capaz até mesmo de levar sistemas antes multipartidários para uma realidade de bipartidarismo (DUVERGER, 1970).

Já no representativo proporcional e no majoritário de dois turnos, ocorre o inverso, e há o efeito multiplicador, sobretudo através da criação de novos partidos, muito mais do que pela cisão dos já existentes, ainda de acordo com as observações de Maurice Duverger (1970, p. 287). O surgimento de novos partidos pode ser ordenado, limitando-se ao estágio de três ou quatro partidos no total. Todavia, também pode haver uma proliferação de legendas partidárias, conduzindo o país para o pluripartidarismo desordenado, como ocorreu no Brasil.

A experiência brasileira ratifica os postulados supracitados, na medida em que o país optou exatamente pelos sistemas de representação proporcional - nas eleições para as Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas Estaduais e para a Câmara

Federal - e do majoritário em dois turnos - para prefeito, governador e presidente, salvo em cidades com menos de 200 mil eleitores, conforme disposto na Lei nº 9504/97, no Art. 2º, §1º e Art. 3, §2º. Como consequência desta escolha, o Brasil observou a elevação progressiva no número de partidos políticos. Este crescimento se deu em tamanha elevação a ponto de alcançar o número recorde de 35 partidos registrados e em pleno funcionamento no Brasil.

Diante desta situação, é preciso haver mecanismos para combater o excesso de partidos, como chama atenção o próprio Duverger (1970, p. 287): “quase todos os regimes proporcionalistas aplicados efetivamente tomam precauções para evitar esse aparecimento de pequenos partidos, que é fruto natural do sistema”. Entretanto, o sociólogo destaca a dificuldade destes filtros produzirem resultados satisfatórios, tendo em vista a tendência observada de haver a criação desordenada de partidos a despeito da imposição de barreiras.

Novamente, o enquadramento à situação do Brasil é adequado, levando em consideração que o sistema brasileiro, de apoio mínimo para registro dos partidos no Tribunal Superior Eleitoral, não se mostrou eficaz em impedir que o país chegasse à excessiva quantidade de partidos. Diante desta problemática, Duverger orienta que: “ainda é preciso modificar a lei eleitoral, a fim de estabelecer, outra vez, obstáculos à tendência multiplicadora” (DUVERGER, 1980, p. 288).

Outro fator que pode ser apontado como desencadeador para a elaboração da Emenda Constitucional nº 97 é o sentimento popular de desilusão com o sistema político, atrelado às reivindicações por uma política que melhor representasse as aspirações sociais. A demonstração mais expressiva de tais demandas ocorreu com as Jornadas de Junho, como ficaram conhecidas as manifestações promovidas em 2013, nos grandes centros urbanos brasileiros. “Nestas, a população reivindicou mudanças radicais diante de condições de vida precárias, expressando sua revolta contra os partidos da ordem e contra a ordem estabelecida.” (MALTA; LEÓN, 2020, p. 38-39).

Tamanha efervescência social provocou a necessidade da classe política apresentar respostas aos cidadãos, através de modificações no sistema político. Neste contexto, ganhou força no debate público a corrente que sustentava a necessidade da redução do número de partidos, para que o Brasil alcançasse um estágio no qual as legendas existentes de fato refletissem os pensamentos e as

ideologias presentes na sociedade, e não mais fossem vistos como meros instrumentos de barganha política.

Esta discussão culminou na aprovação da EC 97/2017, vendida como reforma política, que instituiu a chamada cláusula de barreira. Neste cenário, a emenda surge como resposta, uma espécie de demonstração de sacrifício. Porém, cumpre observar que, uma vez produzidos os efeitos da cláusula de barreira, os patamares mínimos exigidos tendem a não afetar os maiores partidos. Logo, o apoio de dirigentes de siglas de maior envergadura a esta reforma não representa, na prática,

Acrescenta-se aos dois fatores já abordados o interesse da própria elite partidária do país. A multiplicação de partidos ocasiona uma significativa fragmentação nas casas legislativas. Com a existência de múltiplas legendas com parlamentares eleitos, o poder executivo enfrenta maiores dificuldades na composição de uma base aliada suficiente para aprovar as propostas de interesse do governo no Congresso Nacional. Como efeito, a governabilidade fica comprometida, consoante defendido a seguir:

o desenvolvimento do fenômeno democrático impôs que a criação abundante de agremiações políticas produzisse uma instabilidade que denega o ideal da própria *demokratia*. Um pluripartidarismo exagerado, com facilidade extrema para a criação de agremiações, incentivado ainda pela fragmentação político-ideológica, impede a formação de maiorias sólidas aptas a governar, fazendo com que pequenas agremiações tenham um poder excessivo de barganha sem amparo na realidade social, no que conduz à fragilização do regime democrático (AGRA; NETO, 2007, p. 704).

Nota-se, portanto, que um dos efeitos da cláusula de desempenho é combater a importância desproporcional das legendas de pequeno porte nas alianças políticas. Com um número reduzido de partidos, a tendência é de crescimento das bancadas das maiores agremiações, o que, conseqüentemente, favorece a concentração de poder e recursos por essas siglas. Logo, interessa aos seus dirigentes que o cenário político conte com uma menor quantidade de legendas.

Mediante a análise das principais motivações que levaram à elaboração da Emenda Constitucional nº 97, avança-se em direção à sua literalidade. A promulgação da reforma, em 2017, impôs à legislação partidária brasileira modificações, entre as quais a chamada cláusula de desempenho partidário, inserida com a modificação do texto do art. 17 da Constituição Federal. Esta disposição condiciona ao desempenho

eleitoral das legendas o acesso, por elas, aos recursos financeiros e ao tempo de propaganda no rádio e na televisão. Conforme se vê:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 17 [...] § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. [...]" (BRASIL, 2017, p.1).

A EC 97, todavia, não se limitou em instituir a cláusula de desempenho partidário. Também modificou o regramento eleitoral no que referente a outro aspecto: as coligações partidárias. Com a alteração no texto do artigo 17 da CRFB/88, passaram a ser permitidas apenas as coligações majoritárias. Por consequência, foram vedadas as coligações proporcionais, que englobam as disputas dos cargos de vereador, deputado estadual e deputado federal, sendo esta última eleição exatamente o parâmetro da cláusula de desempenho.

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 17 [...] § 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 (BRASIL, 2017, p. 01).

Esta mudança não está apartada da cláusula de barreira. Ao contrário, possui a mesma finalidade, qual seja, estimular a redução no número de partidos políticos. Isso porque, ainda que não atinja diretamente o funcionamento das siglas, a ausência das coligações faz com que cada partido seja o responsável pela montagem de suas chapas para as eleições proporcionais, gerando maiores dificuldades para os partidos pequenos conseguirem nomes fortes o suficiente para resultar num coeficiente eleitoral capaz de eleger deputados federais, critério para a cláusula de desempenho.

Portanto, as duas alterações realizadas pela EC/97 estão em sintonia e imbuídas do mesmo espírito. As restrições da emenda produzem forte impacto na atuação das siglas, sobretudo das de pequeno e médio porte, a ponto de parcela considerável da classe política e da sociedade entender que a cláusula de desempenho inviabiliza a atuação destas agremiações e, por consequência, fere a liberdade partidária do Brasil.

Entretanto, tal iniciativa não possui ineditismo no ordenamento nacional. No ponto seguinte, serão abordados projetos de lei apresentados com a finalidade regulamentar o Art. 17 da Constituição Federal e que traziam previsões de cláusulas de desempenho, com diferentes patamares e consequências. Também será realizada a indispensável análise do Art. 13 da Lei Geral dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), que insere efetivamente na legislação eleitoral a cláusula de desempenho partidário, e dos posicionamentos do STF acerca de sua inconstitucionalidade, no bojo de ADIs, o que termina por impedir que a disposição chegue a produzir seus efeitos.

3.2 HISTÓRICO LEGISLATIVO E POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estas mesmas circunstâncias estudadas alhures, quais sejam, a proliferação de partidos no Brasil e os obstáculos gerados por ela para a governabilidade e para a visão social de representação efetiva, já foram motivação para outras tentativas de criar cláusulas de desempenho eleitoral no Congresso Nacional. Tendo uma delas se positivado, através da Lei 9096/95, contudo, não produzindo efeitos graças à interpretação dos ministros do STF a respeito da sua constitucionalidade, em 2006.

Assim, neste tópico se efetuará a análise a respeito de projetos de lei que tramitaram no Congresso Nacional propondo a cláusula de barreira. Também será realizado o exame do posicionamento do STF a respeito da cláusula de desempenho à época em que ela chegou a ser aprovada, bem como o estudo da posterior mudança jurisprudencial da Suprema Corte sobre o tema. Além disso, será abordada a distinção entre a cláusula de barreira julgada inconstitucional pelo Supremo e a cláusula vigente na atualidade.

3.2.1 Legislativo: entre propostas e a positivação

A partir da vigência da Constituição de 1988, alguns projetos de lei foram apresentados com o intuito de regulamentar as disposições constitucionais acerca dos partidos políticos. Entre eles, propostas que versavam sobre índices mínimos de votos que deveriam ser obtidos para garantir aos partidos todos os direitos assegurados pela Magna Carta. Pretendiam, assim, fixar uma cláusula de barreira partidária.

Dentre eles, o Projeto de lei 1881, de 18 de setembro de 1991, de autoria do deputado federal Nelson Jobim (PMDB - RS) que estabelecia em seu art 8º o patamar mínimo de e, com a finalidade de garantir que a sigla possuía caráter nacional, exigia que esse percentual estivesse distribuído “em, pelo menos, 1/3 (um terço dos Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) em cada um deles”. A consequência prevista para os partidos que não atingissem o percentual fixado era extrema: cancelamento do registro partidário no TSE, conforme Art. 8º, §1º; embora o §4º do mesmo artigo trazia a possibilidade de retomar esse registro, desde que cumpridas as exigências, como apoio mínimo de eleitores (BRASILa, 1991, p. 68).

Também dispôs sobre a cláusula de desempenho outro projeto de lei apresentado no mesmo ano, o Projeto de lei 1991, de 30 de outubro de 1991, cujo autor foi o deputado federal José Dirceu (PT - SP). Esse, entretanto, possuía percentuais menos rigorosos “de no mínimo 1% do eleitorado que haja votado na eleição geral para a Câmara dos Deputados em pelo menos por 9 Estados, com o mínimo de 0,5% em cada um deles”, conforme o art. 8º, inciso I do referido PL. A consequência prevista para os partidos que não conseguissem alcançar a votação exigida era significativamente mais branda. As agremiações ficariam impedidas apenas de participarem das eleições presidenciais, seja lançando candidatos ou participando de coligações (BRASILb, 1991, p. 130).

Apesar da apresentação dos projetos de lei acima expostos e de outros com disposições semelhantes, a cláusula de desempenho foi positivada no ordenamento jurídico brasileiro apenas em 1995, através da Lei Geral dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), que trazia em seu Art. 13 a seguinte disposição:

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

Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles (BRASIL, 1995, p. 04).

Nota-se, portanto, que a cláusula de desempenho aprovada adotou uma rigidez superior aos dois projetos anteriores, por ter estabelecido um percentual mínimo de votos mais elevado do que os outros dois. Todavia, no que tange à drasticidade dos efeitos para os partidos que não logrem êxito em atingir o patamar fixado, sua rigidez é intermediária, pois não há previsão de cancelamento do registro, mas o cerceamento das atividades parlamentares é consequência severamente impactante. E os efeitos não se esgotam na previsão do Art. 13, uma vez que o alcance da votação mínima fixada por ele é utilizado como parâmetro por outros dispositivos da Lei n 9.096/95, que condicionam à superação da barreira o acesso aos recursos do fundo partidário e o direito à propaganda eleitoral em cadeia nacional. Senão, vejamos:

Art. 41. [...]: II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Art. 49. O partido que atenda ao disposto no art. 13 tem assegurado: I - a realização de um programa, em cadeia nacional e de um programa, em cadeia estadual em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada; II - a utilização do tempo total de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais (BRASIL, 1995, p. 10).

A supracitada legislação, uma vez aprovada, foi fruto de contestações quanto a sua constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, através de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, que serão abordadas a seguir.

3.2.2 Padrão Regulatório do STF

A ADI 1351-3, proposta pelos partidos PCdoB, PDT, PT, PSB, PV, PSD, PPS e pelo Partido Liberal; impugnou o Art. 13 e os Arts. 41, 49, 56 e 57 da Lei nº 9.096/95. Estes últimos, embora não fossem a previsão expressa da cláusula de desempenho, continham disposições que remetiam a ela. Já a ADI 1354-8, foi proposta pelo PSC e impugnavo o art. 13 e os Arts. 41, 48, 49 e 57 do mesmo diploma legislativo.

Em 1996, ocorreu o julgamento da medida cautelar da ADI 1354-8, tendo como relator o Ministro Maurício Corrêa, que denegou o pedido liminar, decidindo favoravelmente à manutenção dos dispositivos impugnados, conforme se vê:

Não vejo, pelo menos nesta fase do exame cautelar, nenhum casuísmo que possa comprometer a legalidade e o juízo de conveniência e oportunidade para a vigência das normas questionadas. Também não é o caso de invocar o ato jurídico perfeito ou o direito adquirido, pois o registro de um partido político confere-lhe os direitos decorrentes da lei, mas nada obsta que esta seja alterada no que diz respeito ao regime desses mesmos partidos (BRASIL, 2001, p. 18).

O entendimento do relator é baseado especialmente na exigência do caráter nacional dos partidos, pelo art. 17 da CRFB/88. Em sua visão, a cláusula de desempenho, ao criar um mecanismo de verificação deste caráter nacional, está justamente regulamentando a disposição constitucional e não excede os limites da carta magna. Ainda de acordo com a posição do Maurício Corrêa, a cláusula não atenta contra os pequenos partidos, tendo em vista que estes continuam podendo participar das eleições. Assim, na visão do ministro, não há ofensa aos princípios da razoabilidade, igualdade e isonomia.

A restrição à atuação política dos partidos sem caráter nacional nas Casas do Legislativo é imperativo do art. 17, incisos I e IV, da Constituição, cujos preceitos estão normatizados no artigo 13 da Lei número 9096/95, sem a inquinada incompatibilidade constitucional. Não se trata de discriminar os pequenos partidos, a ponto de restringir a sua participação no processo eleitoral e sim de regulamentar o direito de funcionamento parlamentar, o que, ao meu ver, foi feito dentro dos limites da razoabilidade, ao estabelecer o critério do caráter nacional da organização dos partidos tendo por base o desempenho no prélio eleitoral. A norma legal contida no art. 13 não é atentatória ao princípio da igualdade; qualquer partido, grande ou pequeno, desde que habilitado perante a Justiça Eleitoral, pode participar da disputa eleitoral (BRASIL, 2001, p. 14).

O plenário do STF, por unanimidade, acompanhou o relator, negando a concessão da medida liminar de reconhecimento da inconstitucionalidade do Art. 13 da Lei nº 9.096/1995. Entre os ministros, destaca-se o voto de Marco Aurélio Mello, tendo em vista que em 2006, no julgamento de mérito das ADIs, foi ele o relator da ação, tendo apresentado voto em sentido contrário ao proferido na análise da medida

cautelar. Passou a entender, portanto, que a cláusula de desempenho estava eivada de inconstitucionalidade, conforme será explorado a seguir.

O julgamento de mérito da ADI 1.351-3 e da 1.354-8 ocorreu somente dez anos depois do exame da liminar da ADI 1.354-8, após as eleições de 2006, justamente quando teria início a eficácia da cláusula de desempenho. Isso porque a Lei nº 9.096/1995 estabeleceu, em suas disposições transitórias, mais especificamente no artigo 57, uma *vacatio legis* para que a barreira imposta aos partidos no artigo 13 da mesma lei começasse a produzir seus efeitos, de acordo com o que se extrai da leitura do referido dispositivo legal:

Art. 57. No período entre o início da próxima Legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados, será observado o seguinte: I - direito a funcionamento parlamentar ao partido com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta Lei que, a partir de sua fundação tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representante em duas eleições consecutivas: a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obtiver um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos; b) nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, toda vez que, atendida a exigência do inciso anterior, eleger representante para a respectiva Casa e obtiver um total de um por cento dos votos apurados na Circunscrição, não computados os brancos e os nulos; II - vinte e nove por cento do Fundo Partidário será destacado para distribuição, aos Partidos que cumpram o disposto no art. 13 ou no inciso anterior, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; III - é assegurada, aos Partidos a que se refere o inciso I, observadas, no que couber, as disposições do Título IV: a) a realização de um programa, em cadeia nacional, com duração de dez minutos por semestre; b) a utilização do tempo total de vinte minutos por semestre em inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais e de igual tempo nas emissoras dos Estados onde hajam atendido ao disposto no inciso I, b. (BRASIL, 1995, p. 19).

O início da legislatura seguinte à aprovação da lei ocorreu em 1999, e as duas eleições gerais subsequentes foram a de 2002 e a de 2006. Portanto, as regras transitórias fixadas pelo dispositivo acima, foram aplicadas entre 1999 e 2006. Assim, os resultados das eleições de 2006 para a Câmara dos Deputados seriam os primeiros

utilizados como parâmetro para aplicação da regra do art. 13 da Lei nº 9.096/1995. Fato este que não se concretizou exatamente pelo STF ter procedido o exame de mérito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade supracitadas.

A partir do exame do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da ADI 1.351-3 e da ADI 1.354-8 é possível depreender-se os motivos que orientaram os membros da corte a julgar inconstitucional o dispositivo analisado. O relator enxergou excesso na restrição imposta pela cláusula, de modo que verificou desrespeito às garantias constitucionais asseguradas aos partidos políticos. Também ponderou o descompasso com o princípio da razoabilidade, na medida em que havia a possibilidade de mesmo tendo eleito parlamentares, o partido ser cerceado de atuar no congresso, conforme se observa em alguns trechos destacados do seu voto:

Está-se a ver que o disposto no artigo 13 da Lei nº 9.096/95 veio a mitigar o que garantido aos partidos políticos pela Constituição Federal, asfixiando-os sobremaneira, a ponto de alijá-los do campo político, com isso ferindo de morte, sob o ângulo político ideológico, certos segmentos, certa parcela de brasileiros. [...] Ainda no tocante à razoabilidade, mostra-se imprópria a existência de partidos políticos com deputados eleitos e sem o desempenho parlamentar cabível, cumprindo ter presente que, a persistirem partidos e parlamentares a eles integrados, haverá, em termos de funcionamento parlamentar, o esvaziamento da atuação das minorias (BRASIL, 2007, p. 39).

Além disso, Marco Aurélio dispensou atenção especial aos direitos das minorias, que, na avaliação do ministro, estavam sendo não apenas atingidas pela cláusula de desempenho, mas também com sua sobrevivência ameaçada. O cerceamento da atuação parlamentar dos pequenos partidos colocava em risco, na visão de Mello, o próprio regime democrático:

É de repetir até a exaustão, se preciso for: Democracia não é a ditadura da maioria! De tão óbvio, pode haver o risco de passar despercebido o fato de não subsistir o regime democrático sem a manutenção das minorias, sem a garantia da existência destas, preservados os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente (BRASIL, 2007, p. 47).

Importante destacar que Marco Aurélio não foi o único membro do STF a modificar seu posicionamento entre 1996 e 2006. Também entendeu de modo diverso o ministro Sepúlveda Pertence, que justificou a decisão anterior pela ausência, à

época, de *periculum in mora*, considerando que o artigo impugnado havia sido submetido a uma longa *vacatio legis* (BRASIL, 2007, p. 155).

Diante da posição do STF, é imprescindível ter em mente a distinção entre a cláusula de desempenho do art. 13 da Lei 9096/95 e a cláusula de desempenho da Emenda 97. O aspecto crucial que as diferencia reside nas consequências previstas para os partidos que não conseguem alcançar os patamares mínimos impostas. Enquanto a atual fixou como efeito apenas a restrição ao acesso aos recursos financeiros do fundo partidário e à propaganda no rádio e na televisão; a primeira, julgada inconstitucional pelo STF, estabeleceu, além destes dois impactos, o cerceamento do funcionamento parlamentar, elemento de grande relevância aos partidos e capaz de comprometer os princípios democráticos.

A este respeito, inclusive, alguns dos votos no julgamento da ADI 1.351-3 e da ADI 1.354-8 localizam que a inconstitucionalidade da cláusula da Lei dos Partidos Políticos reside exatamente na restrição do funcionamento parlamentar, pois admite a plausibilidade de um mecanismo que limite a existência de partidos, sem, entretanto, impor limites ao exercício parlamentar das agremiações e de seus representantes. É o que se extrai do voto do ministro Cezar Peluso:

Se esse critério fosse usado com a finalidade de restringir a existência ou essa capacidade dos partidos, eu não teria nenhuma dúvida em aceitá-lo, porque vejo aí uma conexão lógico-jurídica entre o critério e a consequência. O que sucede aqui? Usa-se esse critério para finalidade diferente: restringir a atuação parlamentar, decotando prerrogativas próprias do partido que a ordem jurídica reconhece como existentes e inerentes à existência desse mesmo partido. Vejo nisso uma contradição insuperável com a ordem constitucional (BRASIL, 2007, p. 101).

Em consonância com tal compreensão, Gilmar Mendes também destaca que a inconstitucionalidade é caracterizada pelo caminho escolhido, qual seja, o de total vedação ao funcionamento dos partidos nas casas legislativas. Vide o voto do ministro nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade em tela:

Todavia, a via eleita pelo legislador parece extremamente delicada [...] compromete o chamado funcionamento parlamentar *in totum*, uma violação claríssima do próprio princípio da proporcionalidade. Não se deixou qualquer espaço, não se fez qualquer mitigação, mas, simplesmente, negou-se o funcionamento parlamentar das instituições ou agremiações partidárias que, como vimos, obtiveram um

expressivo cabedal de votos. Portanto, aqui, há um sacrifício radical da minoria. Isto realmente parece comprometer o próprio art. 17. [...] É evidente que aqui há um comprometimento da própria cláusula democrática. Não tenho, portanto, nenhuma dúvida quanto à inconstitucionalidade dessa chamada cláusula de barreira à brasileira (BRASIL, 2007, p. 78).

Da análise do trecho destacado depreende-se, de forma cristalina, que a posição de Gilmar Mendes contra a cláusula de barreira do artigo 13 da Lei nº 9096/95 é motivada decisivamente não pelo conceito de existir um filtro partidário, mas sim pela consequência imposta pelo dispositivo ser o cerceamento da atividade parlamentar da agremiação que obtiver êxito suficiente em seu desempenho eleitoral.

Associa-se a esta ponderação a Ministra Ellen Graice, que admitiu ser possível imposição de limites aos partidos políticos. Porém, desde que em consonância com certos princípios, o que não se verificava na cláusula em julgamento, diante dos termos rigorosos por ela previstos. Daí porque decidiu também a Ministra Ellen Graice pela sua inconstitucionalidade, de acordo com seu voto:

acompanhando as cautelas com que se manifestaram os colegas relativamente à possibilidade efetiva de se estabelecerem eventuais e proporcionais restrições, entendo, também, que a igualdade de oportunidade de difusão de propostas partidárias foi o que este Tribunal hoje consagrou. A proposta da Lei, nos tempos em que foi posta, por excessivamente draconianos, evidentemente não pode prevalecer (BRASIL, 2007, p. 155)

Além dos já mencionados Cezar Peluso, Ellen Graice, Gilmar Mendes e Sepúlveda Pertence, também acompanharam o voto do relator Marco Aurélio Mello os ministros Carlos Britto, Cármen Lúcia, Celso de Mello, Eros Grau e Ricardo Lewandowski. Com a ausência do ministro Joaquim Barbosa, formou-se o placar de 10 votos a 0, uma unanimidade acompanhando o voto do relator.

Assim, foi julgada procedente a ação, firmando o entendimento pela inconstitucionalidade da cláusula de desempenho eleitoral e, por consequência, do Art. 13 da Lei 9.096/1995. Também foram julgados inconstitucionais outros artigos do mesmo diploma legislativo, por conter disposições decorrentes do Art. 13. São eles: Art. 41, no trecho “obedecendo aos seguintes critérios” e seus incisos I e II; o Art. 48, em sua integralidade; o Art. 49, no trecho “que atenda ao disposto no art. 13”; e o Art. 57, inciso II, apenas no trecho “no art. 13 ou”.

Após o estudo das propostas legislativas que antecederam a Emenda Constitucional nº 97 quanto à cláusula de desempenho partidário, bem como o exame do entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da disposição acerca do tema presente na Lei dos Partidos Políticos, o tópico seguinte será dedicado à avaliação das consequências práticas da cláusula de barreira da Emenda 97, desde as já verificadas até as projeções baseadas nos patamares progressivos, incluindo as reações dos partidos potencialmente afetados, seja através de incorporações, fusões e mesmo de propostas legislativas. Também será debatida, à luz de todas as considerações realizadas, a harmonia da cláusula de desempenho vigente com os princípios constitucionais garantidos aos partidos políticos.

4 IMPACTOS DA CLÁUSULA DE DESEMPENHO NA ATUAÇÃO DOS PARTIDOS E NO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

Uma vez delineados os aspectos que circundam a cláusula de desempenho partidário, desde seus antecedentes e motivações até as refutações a ela direcionadas, chega-se ao ponto no que já há os elementos necessários para explorar os seus impactos concretos, incluindo não apenas aqueles já observados, mas também as projeções de consequências futuras, de acordo com a previsão do ordenamento jurídico.

Outrossim, as investigações realizadas até o presente estágio permitem concatenar ideias e examinar, com criticidade, o quanto há de razão nas contestações aos efeitos do dispositivo em tela. Para, ao fim, construir um posicionamento embasado a respeito da adequação da cláusula de barreira aos princípios constitucionais e do que este mecanismo legislativo representa para a democracia brasileira.

4.1 RESULTADOS, PROJEÇÕES E PROPOSTAS DE REFORMA NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL

Promulgada em 2017, a Emenda Constitucional nº 97 alterou a redação do Art. 17 da Constituição Federal, com a previsão do patamar definitivo, que valerá a partir dos resultados das eleições gerais para a Câmara dos Deputados de 2030. Ocorre que o Art. 3º da referida emenda fixou patamares transitórios, entre as eleições de 2018 e 2026, com elevação progressiva a cada pleito. Por conta disso, as consequências para os partidos políticos começaram a ser produzidas já considerando os resultados das eleições gerais de 2018, obedecendo aos seguintes índices:

Art. 3º O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030. Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que: I - na legislatura seguinte às eleições de 2018: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo

menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem elegido pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; (BRASIL, 2017, p. 02).

Indispensável destacar que a EC nº 97/2017 adota, tanto como padrão definitivo a partir de 2030, como para as eleições de transição; dois critérios de caráter alternativo, separados em alíneas distintas. Assim, não é necessário, para cumprir a cláusula de desempenho, que a legenda obtenha êxito nos dois parâmetros de modo cumulativo. Basta, portanto, atingir o percentual mínimo de votos válidos na eleição para a Câmara Federal, ou eleger a quantidade exigida de deputados federais, que a sigla estará apta a permanecer recebendo o fundo partidário e possuindo direito ao tempo na televisão e no rádio. Todavia, qualquer que seja o critério utilizado, o aspecto da distribuição em ao menos um terço das unidades federativas também deve ser preenchido.

Dessa forma, considerados os resultados do pleito de 2018 para a Câmara dos Deputados, dos 35 partidos então existentes, 14 não atingiram, de forma suficiente, nem o percentual mínimo de votos exigido, nem a quantidade necessária deputados federais eleitos. Foram eles: REDE (Rede Sustentabilidade), PCO (Partido da Causa Operária), PCB (Partido Comunista Brasileiro), PSTU (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados), PCdoB (Partido Comunista do Brasil), PPL (Partido Pátria Livre), PMB (Partido da Mulher Brasileira), PRP (Partidos Republicano Progressista), PMN (Partido da Mobilização Nacional), PTC (Partido Trabalhista Cristão), DC (Democracia Cristã), PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro), PATRI (Patriota) e PHS (Partido Humanista da Solidariedade).

Para obter a exata visão acerca do desempenho eleitoral dos partidos supracitados, a tabela a seguir, elaborada pelo site de notícias Poder 360, reúne os resultados de cada uma das legendas na eleição para a Câmara dos Deputados de 2018, e organiza os dados de acordo com cada parâmetro utilizado pela cláusula de desempenho partidário.

Figura 1 – Partidos que não cumprem a cláusula de desempenho

partidos que não cumprem a cláusula de desempenho

nº ▼	partido	deputados eleitos em 2018	votos totais	% sobre votos no país	em quantas Ufs teve 1% ou mais votos	em quantas Ufs elegeu pelo menos 1 deputado
1	PC do B	9	1.329.575	1,36	14	7
2	PHS	6	1.426.444	1,46	16	4
3	Patriota	5	1.432.304	1,47	10	4
4	PRP	4	851.368	0,87	8	4
5	PMN	3	634.129	0,65	4	2
6	PTC	2	601.814	0,62	7	2
7	Rede	1	816.784	0,84	10	1
8	PPL	1	385.197	0,39	3	1
9	DC	1	369.386	0,38	2	1
10	PRTB	0	684.976	0,70	9	0
11	PMB	0	228.302	0,23	2	0
12	PCB	0	59.845	0,06	0	0
13	PSTU	0	41.304	0,04	0	0
14	PCO	0	2.785	0	0	0

fonte: TSE

PODER360

Fonte: TSE



Caso particular é o do PCdoB, tendo em vista que o partido elegeu 9 deputados federais e, ainda assim, não conseguiu cumprir com os índices mínimos, em decorrência destes congressistas não estarem distribuídos em um terço das Unidades Federativas. Para tanto, seria imperioso que cada um dos 9 parlamentares eleitos fosse proveniente de uma UF distinta, fato que não ocorreu, pois o PCdoB elegeu representantes de apenas 7 unidades federativas.

Embora uma quantidade significativa de agremiações não tenha obtido desempenho exitoso quanto à superação da cláusula imposta, cresceu a quantidade de partidos com parlamentares eleitos para a Câmara dos Deputados. De acordo com dados do site da própria casa legislativa, enquanto em 2014 foram 28 siglas com deputados federais eleitos, em 2018 este índice cresceu para 30 partidos. Apesar de, em um primeiro momento, o dado parecer contraditório, o professor Jaime Barreiros Neto pondera que esta ampliação é reflexo direto do sistema de votação adotado nas eleições no Brasil:

Como consequência da nova legislação, nas eleições de 2018, ao contrário do que muitos esperavam, houve um aumento da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados. Nada menos do que trinta partidos políticos conseguiram eleger deputados federais. Novas regras relativas à imposição de cláusulas de desempenho partidário, aprovadas também na reforma eleitoral de 2017, muito provavelmente, acarretarão uma redução dessa fragmentação, nos próximos anos. As normas, entretanto, estritamente vinculadas ao funcionamento dos sistemas eleitorais, da forma como previstas, continuarão a colaborar para que o Brasil tenha um sistema partidário bastante fracionado, alimentando, assim, o desafio do equilíbrio entre governabilidade e representatividade, base substancial do debate relativo à engenharia institucional dos sistemas eleitorais em democracias como a brasileira. (BARREIROS NETO, 2020, p. 77)

Conforme observado, a tendência é que a cláusula de desempenho provoque a redução do número de partidos representados. Este fenômeno é estimulado pela própria Emenda Constitucional 97, que insere o §5º no Art. 17 da CRFB/88, a partir do qual é autorizado que os parlamentares eleitos por partidos que tenham ficado abaixo dos patamares mínimos migrem para alguma legenda que bem sucedida em atingir tais índices, independente do período da janela partidária e sem que a filiação represente risco de perda de mandato, conforme se vê:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 17 [...] § 5º Ao eleito por partido que não preencher os

requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão (BRASIL, 2017, p. 1).

Em decorrência desta disposição, siglas abaixo da barreira que elegeram deputados federais, perderam seus representantes para outros partidos. De acordo com a tabela acima, dos 14 partidos com performance insuficiente, apenas 5 não elegeram nenhum parlamentar.

Ocorre que, das outras 9 agremiações, 6 não detém mais nenhuma representação na Câmara dos Deputados, pois seus parlamentares utilizaram o parágrafo supracitado para filiar-se a outra legenda. Com isso, de todos os partidos atingidos pela cláusula de desempenho em 2018, apenas a Rede Sustentabilidade, o PCdoB e o Patriota permanecem com deputados federais. Sendo que os dois primeiros recorreram às incorporações para evitar as restrições, conforme será visto a seguir.

Como resposta ao iminente cercamento de recursos e meios de divulgação, alguns dos partidos atingidos buscaram alternativas para escapar dos cerceamentos da cláusula de barreira. Diante dessa demanda, as incorporações surgiram como uma via bastante favorável, tendo em vista que permitem acrescentar à sigla incorporadora o número de representantes do partido incorporado, conforme previsto no Art. 47, §4º, da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e transcrito abaixo:

§ 4º O número de representantes de partido que tenha resultado de fusão ou a que se tenha incorporado outro corresponderá à soma dos representantes que os partidos de origem possuíam na data mencionada no parágrafo anterior. (BRASIL, 1997, p. 21)

A iniciativa dos partidos em promoverem uma incorporação encontra amparo constitucional no próprio Art. 17, caput, que menciona este processo como uma das garantias das legendas, que integram o escopo da liberdade e autonomia partidárias. Senão, vejamos:

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 [...] (BRASIL, 1988, p.11)

Ao todo, foram três incorporações observadas durante o ano de 2019. A primeira delas ocorreu 28 de março, quando o TSE deferiu, por unanimidade, a incorporação do PRP ao Patriota, no bojo da Petição nº 06001953-14.2018.6.00.0000, cujo relator foi o Ministro Jorge Mussi. Na sequência, em 28 de maio de 2019, ocorre a incorporação do PPL ao PCdoB.

A partir do julgamento da Petição nº 0601972-20.2018.6.00.0000, sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso. De igual maneira, em 19 de setembro de 2019, os membros da corte foram unânimes em aprovar a incorporação do PHS pelo Podemos, dentro da Petição nº 0602013-84.2018.6.00.00000, cuja relatoria coube, novamente, ao Ministro Jorge Mussi.

Com isso, nos dois primeiros casos supracitados, os partidos incorporadores (Patriota e PCdoB) alcançaram, com a incorporação, o patamar necessário para seguir acessando o fundo partidário e a propaganda gratuita nos meios de comunicação. Já na terceira incorporação, somente o partido incorporado (PHS) ficara abaixo da barreira, tendo em vista que o Podemos já havia superado com os seus próprios votos na eleição de 2018.

Logo, este processo não alçou uma legenda a mais para o patamar acima do exigido pela cláusula, resultou apenas num aumento de musculatura do partido incorporador.

Após tais processos, o panorama partidário brasileiro na atualidade indica a existência de 33 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, de acordo com informações do próprio órgão. Todavia, somente 23 dessas siglas têm pleno acesso ao fundo partidário e ao tempo de televisão e rádio. Enquanto são 24 agremiações representadas na Câmara dos Deputados por pelo menos 1 parlamentar. A Rede Sustentabilidade é o único caso de legenda atingida pela cláusula de desempenho partidário que, ainda assim, segue com uma deputada federal (Joênia Wapichana, de Roraima), em exercício.

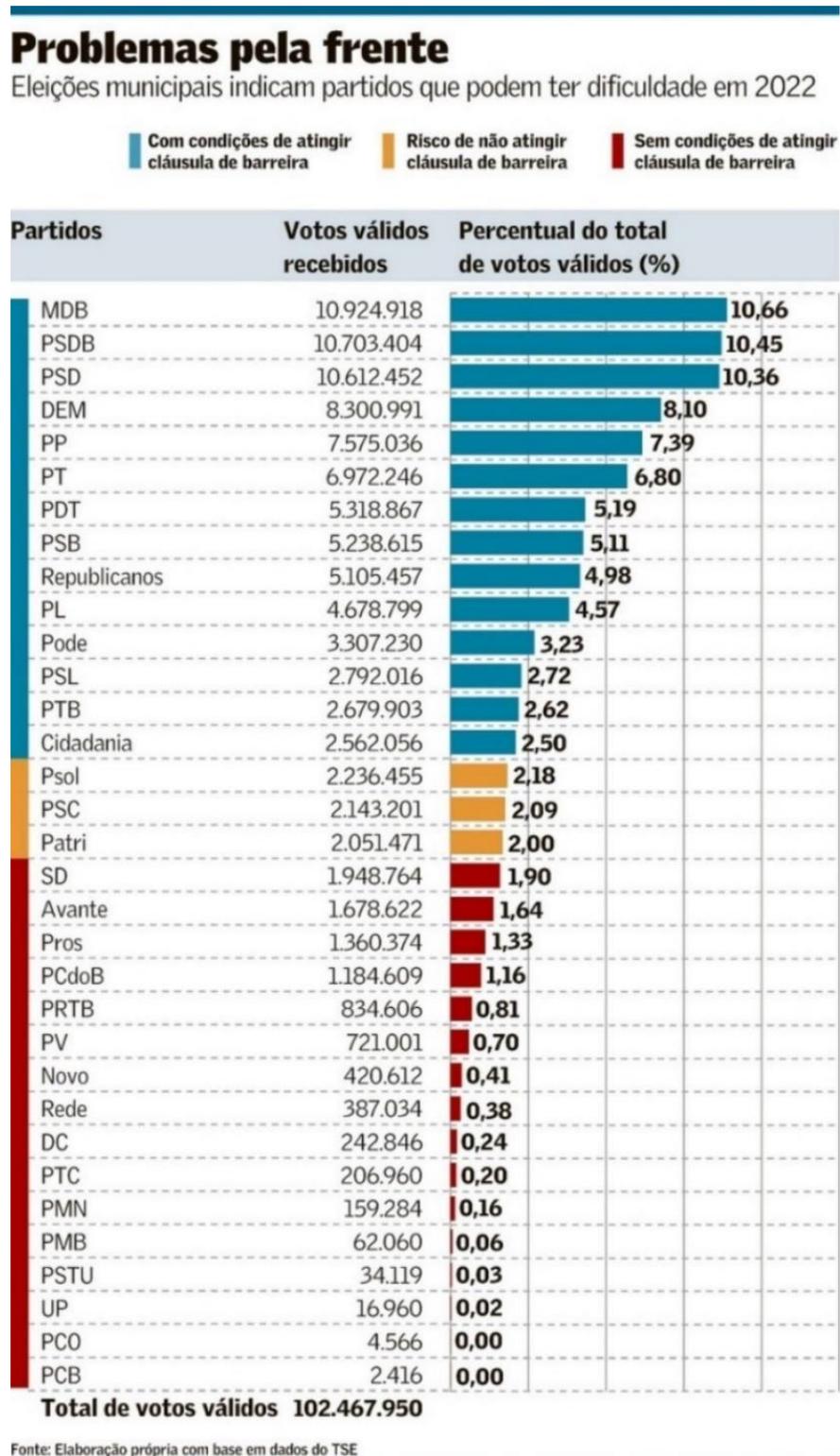
Os dados acima elencados demonstram uma forte tendência de os partidos afetados pela cláusula de barreira caminharem para a perda da representação congressional. Dito isso, para obter um retrato provável do cenário partidário futuro no Brasil, convém projetar os efeitos do dispositivo, de acordo com os patamares fixados

para as próximas eleições gerais, que aumentam progressivamente a cada pleito, de acordo com o previsto pelo Art. 3º da EC nº 97:

Art. 3º O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030. Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que: [...] 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 (BRASIL, 2017, p. 2).

Para construir a projeção mais próxima das atuais condições de cada partido, o jornal Valor Econômico utilizou-se dos resultados das siglas no percentual de votos válidos recebidos no último pleito, comparando com o índice que será exigido já na próxima eleição geral, em 2022.

Figura 2 – Problemas pela frente: Eleições municipais indicam partidos que podem ter dificuldade em 2022



Fonte: TSE

De acordo com o que se extrai da tabela, se mantidos os atuais índices de votos, outros 6 partidos serão atingidos pela cláusula de desempenho em 2022: NOVO, PV (Partido Verde), PCdoB, PROS (Partido Republicano da Ordem Social), Avente e SD (Solidariedade), tendo em vista que apresentam votação inferior a 2% dos votos válidos.

Dessa forma, é possível notar, ainda, que com o patamar de 2,5%, que valerá a partir dos resultados da eleição de 2026, mais 3 legendas não conseguiriam ultrapassar, caso permaneçam com o atual índice de votos: PATRI (Patriota), PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) e PSC (Partido Social Cristão).

Apenas após as eleições de 2030, a cláusula de desempenho adquire os seus padrões definitivos e mais rigorosos, incorporados à redação do Art. 17 da Constituição Federal. São eles:

Art. 17 [...] § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (BRASIL, 1988, p. 11)

Em decorrência disto, ainda tomando por base os votos válidos alcançados por cada sigla nas eleições de 2020, outros 3 partidos não passariam pela cláusula: PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), Cidadania e PSL (Partido Social Liberal). Assim, das 23 agremiações que atualmente não estão sendo afetadas pela cláusula de desempenho, 12 caminham para não a ultrapassar até 2030. Nesta projeção, restariam somente 11 partidos não atingidos pelo dispositivo.

Diante deste quadro, nota-se que a tendência indica que a maioria dos partidos atuais, em menos de uma década, não terá direito ao fundo partidário, nem à propaganda gratuita. Para enfrentar os parâmetros progressivamente maiores a cada eleição geral, legendas pequenas e médias articulam caminhos para buscar sua sobrevivência.

Como se dá em relação às demais pessoas jurídicas, os partidos políticos podem fundir-se, dando surgimento à nova pessoa jurídica, ou realizar incorporação, fazendo com que um partido passe a integrar outro. Podem extinguir-se por dissolução deliberada e ainda diante da

ocorrência de algumas das situações previstas na lei, relacionadas ao desrespeito a normas partidárias cogentes (art. 28 da Lei nº 9.096/1995), como, por exemplo, deixar de prestar contas à Justiça Eleitoral. Em qualquer dessas hipóteses, será cancelado o registro do partido no Ofício Civil e no Tribunal Superior Eleitoral. [...] No caso de incorporação, nos termos do art. 29, § 2º, da Lei nº 9.096/1995, caberá ao partido incorporado deliberar, por maioria absoluta de votos, em seu órgão nacional de deliberação, sobre a adoção do estatuto e do programa de outra agremiação. Adotados o estatuto e o programa do partido incorporador, realizar-se-á, em reunião conjunta dos órgãos nacionais de deliberação, a eleição do novo órgão de direção nacional. O instrumento respectivo deve ser levado ao Ofício Civil competente, que, então, cancelará o registro do partido incorporado a outro. O novo estatuto ou instrumento de incorporação deve ainda ser levado a registro e averbado, respectivamente, no Ofício Civil e no Tribunal Superior Eleitoral (MACHADO, 2018, p. 39).

Dessa forma, entre estas alternativas estava o retorno das coligações partidárias, porém a proposta, embora aprovada no plenário da Câmara dos Deputados, foi rejeitada pela CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) do Senado Federal. No momento, a possibilidade mais promissora é a criação de federações partidárias, já aprovadas pela Câmara, mas ainda pendente de análise pelo Senado Federal.

Art. 11-A. Dois ou mais partidos poderão reunir-se em federação, a qual, após a sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária ().

Se autorizadas, as federações funcionarão como agrupamentos de partidos, nos quais as siglas continuam existindo cada uma com sua identidade e estrutura próprias, mas garantem acesso aos recursos e à propaganda, pela junção de suas votações.

4.2 OS PARTIDOS COMO VERDADEIROS REPRESENTANTES DE IDEOLOGIAS: FILTROS NECESSÁRIOS E PRERROGATIVAS ASSEGURADAS

A indefinição a respeito das federações corrobora para que permaneça em voga o debate acerca da cláusula de desempenho e os seus reflexos na liberdade partidária. Sobre ela, é necessário considerar que, assim como as outras liberdades previstas no texto constitucional, não possui caráter absoluto. Pelo contrário, a própria Constituição Federal de 1988 estabelece algumas restrições à atuação dos partidos.

Entre elas, a vedação de estar associada ou subordinada a organismo ou governo estrangeiro e de possuir organização de caráter paramilitar, conforme expresso no Art. 17, II e §4º, respectivamente.

No que tange especificamente aos requisitos mínimos para a criação e o funcionamento pleno dos partidos políticos, o próprio ordenamento pátrio indica a compreensão de que é desarrazoado não haver nenhum filtro para a existência de legendas.

Nesta linha, a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) estabelece, em seu artigo 7º, § 1º, o requisito de apoio mínimo de eleitores, bem como a sua distribuição nas unidades federativas; para admissão do registro do estatuto do partido. Esta exigência funciona como garantia de que o partido possui caráter nacional, conforme se vê:

No que se refere às disposições preliminares da Lei nº. 9.096/95, vale destacar o disposto no artigo 7º, § 1º, que, ao começar a dispor sobre a forma de criação e registro dos partidos, temática destacada no título II da mesma lei, disciplina a obrigatoriedade de obediência do caráter nacional do partido político, verificado através do chamado "apoio mínimo" para a sua criação (BARREIROS NETO, 2020, p. 83).

Ocorre que, apesar de haver esta baliza, nos anos que sucederam a redemocratização no Brasil houve uma proliferação de partidos, sendo que muitos deles, mesmo dispondo de mecanismos para propagação das suas ideologias, não encontram ressonância na sociedade e obtêm, por sucessivos pleitos, percentuais ínfimos de votos.

Dessa forma, verifica-se que há necessidade de uma filtragem mais rigorosa sobre os partidos, para evitar que estas instituições sejam utilizadas como empresas, através das quais se obtêm recursos financeiros e poder político, mas não se entrega, como contrapartida, uma representação popular efetiva.

Há se de considerar, portanto, que a instituição de limites e filtros aos partidos políticos não é uma inovação da Emenda Constitucional nº 97, remetendo ao próprio texto originário da Magna Carta. Logo, não é desarrazoada a existência de um mecanismo que imponha outras restrições, sobretudo quando as já instituídas não vêm produzindo os resultados pretendidos.

Diante desta realidade de acentuada fragmentação, a cláusula de desempenho partidário, com o intuito de desestimular a multiplicação de partidos inexpressivos não pode ser entendida, em seu conceito, como uma ofensa à liberdade de partidária. Senão, vejamos o entendimento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho acerca do tema: “o pluripartidarismo partidário não importa necessariamente no registro de partidos, cujas exíguas dimensões não permitem uma participação eficiente no processo político” (FERREIRA FILHO, 1977, p. 69).

Dessa forma, a opção da Emenda Constitucional nº 97 por utilizar a votação como parâmetro tende a ser mais eficiente como forma de verificar se há aderência significativa da população àquele partido e suas bandeiras do que o apoio mínimo de assinaturas quando do registro do partido.

Isso porque aqueles que se filiam a uma legenda antes mesmo de sua criação não necessariamente permanecem engajados com os ideais com o passar do tempo, seja pela mudança pessoal de ideologia, seja pela movimentação programática da sigla. Assim, o sistema da cláusula de desempenho estimula, inclusive, que as agremiações demarquem claramente os seus posicionamentos ideológicos, em busca da adesão popular.

A escolha de ter como baliza o escrutínio para deputados federais também é altamente justificável, considerando que são cargos nacionais, permitindo a confirmação deste caráter essencial aos partidos. Igualmente adequada a escolha pelo fato de a Câmara dos Deputados casa mais múltipla, que verdadeiramente representa todos os setores sociais, e não apenas as maiorias, como são os cargos do executivo e até mesmo ao senado federal, tendo em vista que suas eleições ocorrem pelo sistema majoritário e não pelo proporcional.

Importante discutir, ainda, a situação de pequenos partidos, que, embora não atinjam desempenhos eleitorais expressivos, possuem ideologia e programa altamente demarcados. Logo, não podem ser classificadas como “legendas de aluguel”, que mereçam ser combatidas por não expressarem ideais de sequer um grupo mínimo da sociedade. Há de se observar, então, a posição doutrinária a respeito deste caso específico:

Não há dúvida de que, em certos casos ou ocasiões, pequenos partidos e mesmo parlamentares isolados representaram papel de realce na vida política e na defesa dos mais elevados interesses nacionais. Não

há dúvida, igualmente, que a multiplicação de partidos minúsculos, esfarinhando a opinião pública, de modo algum fortalece a democracia (FERREIRA FILHO, 1977, p. 69).

Dito isso, frisa-se que a cláusula de desempenho vigente no Brasil não impede a permanência das atividades de qualquer partido. Logo, para as agremiações que verdadeiramente objetivam funcionar como instituições de representação legítima de grupos e causas sociais, mas não alcançam os patamares exigidos, o cerceamento de recursos financeiros e de exposição midiática não representa a inviabilização de sua atuação, conforme será detalhado adiante.

Os partidos continuam disputando livremente eleições, com a possibilidade de, em sufrágios futuros, obter a quantidade suficiente de votos para superar a barreira, inclusive se valendo de recursos alternativos para eleger seus candidatos, como a exposição nas mídias sociais, ferramenta de crescente alcance, e a filiação de lideranças orgânicas de movimentos e setores da sociedade, bem como de nomes com o capital político concentrando em regiões geográficas específicas. Situações estas nas quais o histórico e as credenciais dos postulantes são capazes de atrair um volume significativo de votos, para compensar a ausência de vastos recursos financeiros e de publicidade.

Todavia, faz-se necessária a inspeção a respeito da natureza destes limites, para assegurar que não extrapolem sua finalidade e não passem a representar obstáculo intransponível à razoável atuação dos partidos. Foi o que ocorreu com a cláusula de desempenho do Art. 13 da Lei Geral dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), analisada alhures. A disposição previa que as siglas que não obtivessem o desempenho esperado, não teriam direito ao funcionamento parlamentar.

Outro aspecto problemático na cláusula supracitada refere-se ao diploma legislativo através do qual ela foi instituída. Uma Lei Ordinária, como foi a 9.096/95, ainda que esteja regulamentando o texto constitucional, carece das formalidades necessárias para modificar princípios presentes da Lei Maior. Foi como entendeu o Ministro Ricardo Lewandowski, por ocasião do julgamento da ADI 1.351-3/1.354-8, consoante exposto em seu voto, favorável à declaração de inconstitucionalidade do dispositivo:

Acompanho, nesses termos, o voto do eminente Ministro Marco Aurélio. Além das considerações que expedi, o faço basicamente por dois

motivos. Primeiro, porque entendo que a matéria, tratada num plano infraconstitucional, fere de morte o princípio agasalhado no inciso V do artigo 1º da Constituição, qual seja, o pluralismo político, fundamento do Estado democrático de direito (BRASIL, 2007, p. 97).

Diante destes pontos, a cláusula de desempenho da Lei dos Partidos Políticos foi julgada como inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. A motivação para tal posicionamento unânime da corte, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade supracitadas, é a violação ao “princípio da reserva legal proporcional, da igualdade de chances, do pluripartidarismo, assim como os direitos de liberdade assegurados às minorias parlamentares” (MENDES; BRANCO, 2014, p. 865).

Embora o STF tenha eliminado a disposição do ordenamento jurídico, havia o entendimento, por parte de políticos e de juristas, de que instituir alguma limitação aos partidos fazia-se necessário, para favorecer a própria organização partidárias brasileira. É o que revela o seguinte trecho do Curso de Direito Constitucional de Gilmar Mendes e Paulo Branco:

Por esses motivos, o Supremo Tribunal Federal, no referido julgamento, entendeu ser inconstitucional a “cláusula de barreira à brasileira”. Todavia, o modelo não pode ser tal que sirva de estímulo à criação de partidos apenas para fins de “comércio” de tempo de rádio e TV, bem como de cotas do fundo partidário. Assim, a classe política dá sinais no sentido de haver necessidade de equacionamento de alguma forma de cláusula de desempenho, de maneira que é possível que a questão seja novamente posta em debate. Por essa razão, cumpre esclarecer que a inconstitucionalidade, declarada pelo STF, não reside na natureza desse tipo de restrição à atividade dos partidos políticos. Uma cláusula de barreira em moldes proporcionais, ao impedir a baixa representatividade de determinadas agremiações, poderia ser benéfica ao sistema partidário, especificamente, e ao sistema eleitoral, como um todo (MENDES; BRANCO, 2014, p. 868).

Portanto, a cláusula de desempenho partidário da EC 97 possui diferenças fulcrais com a existente na Lei 9.096/95. Primeiro, por ter sido instituída através de uma Emenda Constitucional. Com isso, observou todos os procedimentos do Art. 60 da CRFB/88, em especial o rito previsto no § 2º, que requer a votação em dois turnos em cada uma das casas do Congresso Nacional, e a aprovação pelos votos de três quintos dos membros. Logo, não há espaço para alegar-se inconstitucionalidade formal.

Segundo, por não conter restrições ao funcionamento parlamentar dos partidos atingidos. Ao contrário, não produz nenhum impacto sobre ele. A agremiações com votação abaixo da cláusula de desempenho permanecem com diversas prerrogativas para exercer suas funções de representação popular. Basta que a sigla possua um representante no Congresso Nacional, seja na Câmara ou no Senado, para deter a legitimidade de propor ações do controle concentrado de constitucionalidade e outras ações constitucionais perante o Supremo Tribunal Federal.

Além disso, há garantia de ter as suas lideranças nas casas legislativas, com todos os direitos próprios delas, como cargos, tempo de liderança nas sessões e encaminhamentos nas votações. Com isso, afasta-se também a presença de inconstitucionalidade material na cláusula de desempenho da EC 97.

Outrossim, a noção de que a incompatibilidade constitucional não está no conceito de filtro partidário, mas sim na maneira como ele é instituído e na amplitude dos seus impactos, é corroborada pelo voto vogal do Ministro Gilmar Mendes, na ADI 1.351-3/1.354-8:

A inconstitucionalidade não reside na natureza desse tipo de restrição à atividade dos partidos políticos, mas na forma e, portanto, na proporção estabelecida pelo legislador brasileiro. Não se deixou qualquer espaço para a atuação parlamentar das agremiações partidárias que não atingiram os percentuais exigidos pelo art. 13 da Lei 9.096/95 e que, contraditoriamente, podem eleger um cabedal expressivo de representantes. O modelo é patológico na medida em que impede o funcionamento parlamentar do partido, mas não afeta a própria eleição do representante. Na prática, a subsistência de um modelo como esse tem o condão de produzir, a curto prazo, dois principais efeitos indesejados. O primeiro é o de anular a efetividade da atuação do partido como bancada específica, o que se afigura decisivo para que se encontre uma solução que supere esta inevitável “situação de isolamento”, mediante a fusão com outras agremiações partidárias que consigam atingir os percentuais de votação exigidos pela lei. O segundo, como consequência, é a acentuação do desvirtuamento da fidelidade partidária, com a integração dos parlamentares eleitos a partidos detentores do direito de funcionamento parlamentar, sem qualquer respeito ou preocupação com as intenções programáticas de cada agremiação (BRASIL, 2007, p. 55).

Nota-se, portanto, que a cláusula de desempenho inserida pela Emenda nº 97 não ofende a Constituição Federal. Em verdade, o dispositivo cria condições favoráveis para que o sistema político brasileiro caminhe em direção ao cenário ideal descrito por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, de “pluralidade de partidos, mas uma

pluralidade que compreenda alguns poucos partidos, fortes, com profundas raízes, fiéis a programas nítidos e definidos” (FERREIRA FILHO, 1977, p. 69).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz das ponderações realizadas, a presente monografia propôs a investigação acerca da constitucionalidade da cláusula de desempenho partidário, inserida no Art. 17 da CRFB/88, a partir da Emenda Constitucional nº 97, promulgada pelo Congresso Nacional em 2017. Como foco primordial da pesquisa, pretendeu-se analisar se os impactos previstos por esse dispositivo para os partidos políticos representam ou não ofensa à liberdade partidária, princípio consagrado pelo mesmo Art. 17 da Constituição Federal.

Para alcançar tal objetivo, fez-se necessário tráfegar, ao longo do trabalho, por diferentes etapas. Cada um destes estágios ofereceu notáveis contribuições para a construção fundamentada de entendimentos indispensáveis ao objeto estudado. Inicialmente, recorreu-se às fontes doutrinárias de grande relevância na ciência política e no direito constitucional brasileiro e internacional, como Paulo Bonavides, Emmanuel Joseph Sieyès, José Gomes Canotilho, Norberto Bobbio, José Afonso da Silva, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonet Branco. A obra destes autores forneceu lastro para sedimentar conceitos essenciais, como o de democracia representativa e o de partidos políticos, além da correlação entre eles.

Outra valorosa noção extraída da doutrina se refere à presença essencial de democracia interna nas agremiações partidárias, demonstrando que a autonomia e a liberdade de organização não são absolutas. No mesmo sentido, os ensinamentos presentes nas obras estudadas indicam a relevante função dos partidos políticos em interligar a população aos seus representantes, bem como em evitar a ascensão ao poder de políticos com ideais extremistas. Portanto, os partidos são apontados como “guardiões da democracia”, na medida em que são instituições cuja atuação é capaz de garantir o êxito do regime democrático.

Diante deste significativo papel dos partidos políticos, foi examinado, em retrospecto, o tratamento a eles ofertado pelo ordenamento jurídico pátrio, ao longo das diferentes fases da república brasileira. A verificação dos principais diplomas legislativos que trataram do tema, desde decretos até constituições, indicou que a liberdade concedida aos partidos políticos oscilou em conformidade com o nível de abertura democrática do próprio governo de cada período. Como a história republicana do Brasil é marcada pela alternância de mandatos democráticos e

autoritários, a legislação partidária acompanhou tais variações. Apenas com a promulgação da CRFB/88, caracterizada pela ampla concessão de direitos, as agremiações partidárias alcançaram as atuais garantias. A Constituição Cidadã, em seu Art. 17, dispensa aos partidos políticos maior atenção e relevância, em relação às cartas anteriores.

Após a redemocratização e o advento da nova Lei Maior, a conjuntura política brasileira foi caracterizada pela multiplicação desordenada de partidos, circunstância que motivou o debate acerca da imposição de freios para a existência de quantidade exacerbada de legendas. Nesse sentido, a obra de Maurice Duverger demonstrou que o fenômeno da proliferação de partidos se justifica pela adoção do sistema proporcional e/ou do escrutínio majoritário em dois turnos. Nos países onde vigora estes modelos, Duverger apresentou vultosos argumentos em favor da criação de barreiras que desestimulem a tendência de criação desenfreada de agremiações. Associado a esta noção, constatou-se que a instituição da cláusula de desempenho também foi estimulada pela tentativa de aumentar a credibilidade da classe política perante a população, e de facilitar a governabilidade do país, afetada pela fragmentação partidária.

Outrossim, o estudo do arcabouço legislativo do Brasil a respeito da cláusula de desempenho forneceu elementos igualmente relevantes para assimilar as motivações dos legisladores na feitura dos dispositivos analisados. Para além disso, o exame do padrão regulatório do Supremo Tribunal Federal no que se refere à cláusula de barreira foi de fundamental importância para a assimilação dos conceitos relacionados à constitucionalidade presentes no tema. Ademais, não pode ser esquecida a observação do mundo fático, desde os resultados eleitorais e suas consequências produzidas a partir das regras fixadas, até as posturas adotadas pelas agremiações, incluindo incorporações e proposições legislativas.

Mediante o exposto, a partir da análise das investigações realizadas, evidencia-se que a cláusula de desempenho partidário da Emenda Constitucional nº 97, muito embora retire o acesso indiscriminado aos recursos eleitorais e ao tempo de propaganda no rádio e na televisão, não constitui ofensa ao princípio da liberdade partidária. Ao contrário, a modificação que realiza na redação do Art. 17, §3º, da Constituição Federal representa um filtro necessário para o amadurecimento democrático da nação, na medida em que estimula que os partidos busquem

identificação com a população, ao mesmo tempo em que não são afetados em sua autonomia interna, na possibilidade de lançar candidaturas, bem como seguem com prerrogativas inerentes à condição de partido político.

Pode-se dizer, assim, que a cláusula de desempenho não apenas não fere a liberdade partidária ou qualquer outro princípio constitucional atribuído aos partidos, como também constitui um mecanismo dos mais apurados para assegurar que a democracia do país caminhe em direção a uma maior solidez, num cenário no qual os partidos políticos de fato funcionem como instituições responsáveis por representar a população e sua soberania. Ao fazer isso, a política torna-se mais sintonizada com os cidadãos, que detêm maiores motivos para acreditar na democracia e, assim, são afastados os riscos de rupturas institucionais e democráticas.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura; NETO, Emiliane Priscilla Alencastro. A cláusula de barreira como instrumento de aperfeiçoamento da democracia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, UNIVALI, Itajaí, v.12, n.2, ago./nov. 2017.

BAPTISTA, Rodrigo. CCJ aprova mudanças eleitorais, mas barra volta das coligações; PEC vai a Plenário nesta quarta. **Agência Senado**, Brasília, 22 set. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/22/ccj-aprova-mudancas-eleitorais-mas-barra-volta-das-coligacoes-pec-vai-a-plenario-nesta-quarta>.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Bancada atual**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-atual>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Bancada na eleição**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>. Acesso em: 19 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 05 nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 1991/91**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=197256>. Acesso em: 05 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 37, de 2 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre partidos políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/del/1937/Del00037.htm. Acesso em: 02 nov. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 05 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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/19096.htm. Acesso em: 05 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.351-3 – Distrito Federal**. Partido político. Funcionamento Parlamentar. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PC do B e outros. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Marco Aurélio. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>. Acesso em: 04 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.354-8 – Distrito Federal – Medida Liminar**. Medida Cautelar em ADI. Supeição do Ministro da Corte: descabimento. Requerente: Partido Social Cristão. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Maurício Corrêa. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346995>. Acesso em: 04 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Ato de sessões**. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sadJudSadp/atasDeSessoes/ata.do?action=searchByForm>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos políticos registrados no TSE**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>. Acesso em: 19 nov. 2021.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e a teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Editora Almedina, 1941.

DO VALE, André Rufino. **Drittwirkung de direitos fundamentais e associações privadas**, **Revista de Direito Público**, Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, n. 9, p. 68, jul./set. 2005.

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

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. 2. ed. v. 3. São Paulo: Saraiva, 1977.

FREITAS, Carolina. **Dezesseis partidos podem parar na cláusula de barreira em 2022**. **Valor Econômico**, São Paulo, 02 fev. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/12/02/dezesseis-partidos-podem-parar-na-clausula-de-barreira-em-2022.ghtml>. Acesso em: 23 nov. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Linha de corte: o desempenho dos partidos políticos nas eleições para prefeitos este ano.** Brasília: IBGE, 2018. Disponível em: http://infogbucket.s3.amazonaws.com/arquivos/2016/10/31/info_barreira_onlinecurvas-desk.png. Acesso em: 19 nov. 2021.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morres.** Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
BARREIROS NETO, Jaime. **Direito eleitoral.** 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PIOVESAN, Eduardo. Câmara aprova volta das coligações na eleição proporcional e rejeita o "distritão". **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 12 ago. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/793626-camara-aprova-volta-das-coligacoes-na-eleicao-proporcional-e-rejeita-o-distritao/>.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MALTA, Maria de Mello; LEÓN, Jaime Winter. Democracias, Crises e Golpes à Brasileira: Autoritarismo das Burguesias Contra-Revolucionárias. *In*: GEDIEL, José Antônio Peres; MELLO, Lawrence Estivalet de (org.). **Erosão de Direitos: reformas neoliberais e assédio institucional.** Curitiba: Kaygangue, 2020.

MELLO, Bernardo; CARIELLO, Gabriel. Cláusula de barreira discutida no Congresso pode acabar com 26 partidos. **O Globo**, São Paulo, 01 nov. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/clausula-de-barreira-discutida-no-congresso-pode-acabar-com-26-partidos-20393627>. Acesso em: 04 nov. 2021.

VIRGA, Pietro. **Diritto Costituzionale.** 9. ed. Roma: LexItalia.it, 2010. Disponível em: http://www.lexitalia.it/vari/virga/virgap_costituzionale.pdf. Acesso em: 02 nov. 2021.