

PLURALISMO PARTIDÁRIO: Uma análise da importância para o Brasil de hoje.

Leonardo Dias de Sousa Martins¹

Abraão Luiz Filgueira Lopes²

RESUMO

Este trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa bibliográfica a respeito do pluripartidarismo no Brasil, com emprego do método dedutivo. O estudo tem como objetivo analisar a importância da pluralidade partidária no Brasil de hoje. Como extensão, o estudo avalia a importância dos partidos políticos para a democracia, identifica a quantidade de partidos políticos no Brasil e suas representatividades e analisa a reforma política de 2017 nos pontos da cláusula de barreira e fim das coligações proporcionais. A conclusão é da absurda quantidade de agremiações existentes e registradas no Tribunal Superior Eleitoral e a necessidade da inclusão da cláusula de barreira no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras chave: Partido políticos. Quantidade de partidos. Cláusula de barreira.

PARTY PLURALISM: An analysis of the importance for Brazil nowadays.

ABSTRACT

This work presents the results of a bibliographical research about the multiparty system in Brazil, using the deductive method. The study aims to analyze the importance of the party plurality in Brazil nowadays. As an extension, the study evaluates the importance of political parties for democracy, identifies the number of political parties in Brazil and their representativities and analyzes the political reform of 2017 focusing on the barrier clause and end of proportional alliances. The conclusion is the absurd amount of existing and registered associations in the Superior Electoral Court and the need to include the barrier clause in the Brazilian legal system.

Key words: Political parties. Number of parties. Barrier clause

¹ Discente do Curso de Direito no Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNIRN. Email: leonardo.dias.mkt@gmail.com

² Docente do Curso de Direito Eleitoral, Ética Profissional e Direito Previdenciário do Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNIRN. Email: abraao.lobes@rrc.adv.br

1 INTRODUÇÃO

Os regimes democráticos atuais têm por característica a liberdade de organização partidária. O Brasil não foge à regra, apresenta em sua Constituição de 1988 o sistema que preza pelo pluripartidarismo, asseverando a liberdade e a autonomia partidária, obedecendo a regras previamente estabelecidas. A democracia é atingida por meio dos partidos políticos, entretanto em nosso país é possível identificar a insatisfação, a avaliação negativa da opinião pública e dos meios de comunicação para com os partidos políticos e a política como um todo.

O descredito é mensurável através de levantamento realizado pela Folha de São Paulo em 2017, onde apenas 2% dos entrevistados confiam plenamente nos partidos políticos. Em pesquisa concretizada a cinco anos atrás, antes da “Operação Lava Jato” revelar a grandiosidade da corrupção envolvendo as agremiações de diversas ideologias, o número era um pouco melhor: 7% confiavam totalmente. É notória a decepção do povo brasileiro com essas instituições.

Apesar das insatisfações, os parlamentares continuam na tentativa de emplacar a criação de mais partidos, ultrapassa os dois dígitos a quantidade de partidos políticos hoje no Brasil e sua grande parte controlados por caciques políticos. A tentativa de instituir um mecanismo que ponha freio, dificultando a criação desmedida de partidos sempre esteve rondando o ordenamento jurídico brasileiro. A cláusula de barreira é a ferramenta que tenta impor condições mais rigorosas para a criação de partidos políticos.

Neste trabalho apresenta um estudo sobre os temas: partidos políticos, sistema partidário, importância dos partidos para democracia, quantidade e representatividade dos partidos, a crise dos partidos, cláusula de barreira, diferença entre cláusula de barreira e cláusula de bloqueio, evolução histórica da cláusula de barreira, inconstitucionalidade da cláusula de barreira em 2006 até a sanção presidencial da reforma política de 2017 que novamente traz a cláusula de barreira e fim das coligações proporcionais em 2020 no Estado brasileiro. A questão central do estudo pode ser delineada como: Até que ponto a diversidade de partidos políticos é importante para a política brasileira? Com base em pesquisas bibliográficas e empregando o método dedutivo, o estudo finalizará ofertando um posicionamento sobre a realidade dos partidos políticos hoje no Brasil.

2 HISTÓRIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Iniciando na fase do período colonial, que remonta ao começo da colonização portuguesa no Brasil, onde foi implantado o monopólio comercial, que a colônia (Brasil) só poderia negociar com a metrópole (Portugal).

Em 1822, pouco antes da independência do Brasil, existiam três partidos políticos em terras brasileiras, que eram: I) Partido Português: que lutavam por manter a colônia atrelada ao império, era composto por portugueses e militares, torciam para a recolonização, II) Partido Brasileiro: Era composto por comerciantes, proprietários rurais brasileiros e portugueses que queriam a monarquia dúplice, ou seja, dividisse o poder entre o Brasil e Portugal, entendiam que o comércio livre era o mais adequado, III) Partido Liberal Radical: Formado pela classe média e defendiam a república democrática, segundo a Câmara do Deputados.

Já na época imperial, faziam-se presentes algumas facções políticas em razão da independência. Em meados da convocação da Assembleia Geral de 1826, as facções tomaram um tamanho maior, possibilitando melhor definição. Assim é possível observar os grupos exaltados, moderados e os reformistas, apesar do crescimento, os grupos ainda eram rudimentares, o que levava a não definição por hora de partidos políticos.

Entre os anos de 1834 e 1838, três grupos se uniram, os exaltados, os revolucionários e os republicanos. Dessa união formou o Partido Liberal. Logo após a primeira união, outros dois grupos se fundiram, os moderados e os restauradores. Formou-se o Partido Conservador. Esses dois partidos durante o Segundo Império se alternaram na liderança do jogo político, sem contudo bloquear os ideários republicanos. Em 1870, o movimento republicano se consuma com a criação do partido. Depois surgem diversos partidos regionais, afirma Pereira Santos (2012).

A regionalização partidária teve declínio a partir do ano 1946. Até o ano de 1964, o tabuleiro político foi regido por três partidos: A União Democrática Nacional (UDN), O Partido Social Democrático e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). No ano seguinte todos os partidos foram extintos. Foi significativa a Lei nº 4.740 que tratava do Estatuto dos Partidos Políticos. Momento onde surgiram apenas dois partidos: A Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Período em que é instalado no Brasil o bipartidarismo, como afirmam Pereira Santos (2012) e Ramayana (2016).

No ano de 1979 inicia a volta da estrutura multipartidária, que foi se aperfeiçoando durante os anos até a chegada nos tempo de hoje.

3 OS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos são definidos por diversos autores, como associações de pessoas unidas por uma ideologia ou interesse comuns, que, organizadas estavelmente, influenciam a opinião popular e a orientação política do país (BULOS, 2007. p. 707).

Exsurgem os partidos, nesse passo, como parcela do pensamento político da nação, sendo que seus adeptos estão vinculados por ideologias afins, reunindo-se com o objetivo de exercer o poder e as atividades administrativas e institucionais (CERQUEIRA, 2011. p. 275). No mesmo sentido, é a lição de Celso Ribeiro Bastos (2000, p. 275), para quem o partido é uma “organização de pessoas reunidas em torno de um mesmo programa político com finalidade de assumir o poder e de mantê-lo ou, ao menos, de influenciar na gestão da coisa pública através de críticas e oposição”

Com efeito, a doutrina defende que os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, que se unem em torno de um mesmo propósito, ideal e busca expor para a população seus ideais.

Com a Constituição de 1988, é justamente essa natureza jurídica que é atribuída aos partidos políticos, reconhecidos como pessoas jurídicas de direito privado, como preceitua o artigo 17, §2º, CF, artigo 7º, da Lei 9.096/1995. Igualmente, aparece o V ao artigo 44 do Código Civil. Eis os enunciados:

Art. 17, CF - 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:

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 44, CC – São pessoas jurídicas de direito privado

V – Partidos Políticos

Fato relevante é que a criação dos partidos políticos não é plena, devido à necessidade de preencher alguns requisitos elencados no artigo 17, I a IV da Constituição Federal e artigo 7º, §1º, da Lei 9.096/95. Este último dispõe:

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

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Os partidos necessitam seguir etapas até estarem aptos para as eleições. A primeira etapa consiste na obtenção do registro civil, que segue os seguintes requisitos: dirigir requerimento ao cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Capital Federal e deve ser subscritos por seus fundadores com no mínimo 101 e domicílio eleitoral em, pelo menos 1/3 dos Estados. Esse documento deverá ser acompanhado de: cópia autenticada da ata da reunião de fundação do partido; diário Oficial que publicou o inteiro teor, programa e estatuto; relação de todos os seus fundadores. Após a obtenção do registro civil pelo partido, terá 100 dias como prazo, para informar ao TSE de sua criação, anexando os seguintes documentos: a certidão de Registro Civil de Pessoa Jurídica; o número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ; cópia da ata de fundação e relação dos fundadores, estatuto e programa aprovados na fundação e endereço, telefone e número de fac-símile de sua sede e seus dirigentes provisórios. Será fornecida ao presidente nacional da agremiação senha de acesso ao Sistema de Apoio a Partidos em Formação – SAPF.

A segunda etapa diz respeito ao apoio mínimo de eleitores não filiados a outros partidos e a sua comprovação terá prazo de 2 anos. O apoio deverá ser de ao menos 0,5% dos votos da última eleição geral, excluídos os votos brancos e nulos, distribuídos em 1/3, ou mais, dos Estados e com no mínimo 0,1% do eleitorado de cada. Após realização do cadastro, deverá ser entregue duas vias, original e cópia, como os formulários preenchidos pelos eleitores ao cartório da respectiva zona eleitoral para a realização da conferência das assinaturas.

A terceira etapa é a do registro dos órgãos partidários nos Tribunais Regionais Eleitorais. O presidente regional do partido deve solicitar o registro junto ao TRE respectivo, através de requerimento, anexando os seguintes documentos: inteiro teor autenticado e estatuto do partido, inscritos no registro civil; certidão do cartório do Registro Civil de Pessoas Jurídicas e cópia da ata de escolha e designação, na forma

do respectivo estatuto, dos dirigentes dos órgãos partidários regionais e, se houver, municipais, com a indicação do respectivo nome, endereço, telefone, fac-símile e e-mail.

A quarta e última etapa é a do registro do estatuto e do órgão de direção nacional do Tribunal Superior Eleitoral, por intermédio de requerimento acompanhando as seguintes documentações: cópia da ata de fundação do partido político autenticado pelo tabelião de notas; inteiro teor e estatuto partidário autenticados, no cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas da capital Federal; relação com todos os fundadores; certidão do cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas; certidão expedida pelo TRE, que comprova que o partido obteve registro do órgão de direção no estado e cópia da ata da reunião que comprova a constituição definitiva do órgão de direção nacional e seus respectivos dirigentes. Deferindo ou não o registro do estatuto e do órgão de direção nacional, deverá o TSE comunicar aos TREs, e por conseguinte deverá informar os juízes eleitorais da decisão.

O deferimento do registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral chancela os partidos políticos a receberem recursos do fundo partidário e terem acesso aos programas de televisão e de rádio, e mais a denominação própria com os símbolos específicos.

Em decisão recente (05/10/2017) RPP 58345, o TSE rejeitou o pedido de criação de mais um partido, Muda Brasil, por não alcançar objetivo definido em lei. O relator do pedido, Ministro Napoleão Nunes Maia, foi voto vencido. Aberta a divergência pelo Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho e acompanhado pelo Ministros integrantes da Corte: Sérgio Banhos, Rosa Weber, Herman Benjamin e o presidente Gilmar Mendes. O Ministro Herman Benjamin foi enfático em seu voto, onde proferiu:

Ao adotar essa interpretação literal do texto legal, não estamos inviabilizando ou enfraquecendo a democracia brasileira. Ao contrário: o número de partidos nunca foi o termômetro pelo qual se mede a vitalidade do regime democrático [...] Creio que o quadro político partidário do nosso país, com uma inflação exagerada de partidos, siglas claramente não representativas dos matizes ideológicos, outras são feudos pessoais, outras tantas são siglas de aluguel, que estão aí no mercado para vender serviços antirrepublicanos, tudo isso nos leva a adotar um sistema estrito de interpretação das exigências estabelecidas na legislação.

A criação de partido Políticos tem que passar por um crivo maior de nossos Ministros, terão a obrigatoriedade de analisarem de forma minuciosa o preenchimento dos requisitos, ou seja, o filtro terá de ser bem rigoroso.

3.1 OS PARTIDOS POLÍTICOS E O SISTEMA PARTIDÁRIO

A doutrina consagra a existência três sistemas partidários, Almeida (2016). São eles: I) monopartidarismo; II) bipartidarismo e III) pluripartidarismo.

O monopartidarismo é o sistema que admite a participação de apenas um partido político, sendo esse sistema o mais observado em países que vivem em regime de ditadura, logo estão em extinção. O bipartidarismo é aquele que apresenta duas opções de partidos para a eleição, um de situação e o outro de oposição. Modelo já adotado pelo Brasil (1965) e adotado pelos Estados Unidos, onde apresentam os Republicanos e os Democratas, muito embora existam outros partidos.

O pluripartidarismo, multipartidarismo ou polipartidarismo é o sistema que aprecia a existência de diferentes partidos, como afirma Almeida (2016, p. 182) “É o sistema que permite a presença de tantos partidos quanto forem as correntes de opinião existentes”. O artigo 1º, V e o artigo 17 da Constituição Federal adotam esse sistema para o Brasil.

A diferença primordial nesse sistema é o fato de ter presentes diversas posições ideológicas no sistema eleitoral pátrio, o que é salutar para uma democracia saudável, entretanto, o fato de haver diversos partido não significa um país de democracia totalmente estável.

É importante ressaltar que não faz parte da essência do multipartidarismo a formação das coligações, pelas quais partidos políticos se reúnem para disputar determinada eleições, onde, no final das contas, procurarão realizar objetivos individuais, o que afirma Ramayana (2016).

Atualmente existem 34 partidos políticos em formação no Brasil, além dos já registrados, que totalizam 35 partidos.

3.2 A IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA A DEMOCRACIA

Para analisar a importância dos partidos políticos para a democracia brasileira é de fundamental necessidade elevar o conceito de democracia, deixando-o mais amplo, onde o poder emana do povo, como consta no Parágrafo único do artigo 1º da Constituição de 1988, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, [...]”. Faz com que os partidos tenham papel preponderante nesse sistema.

Os partidos são instituições que tem papel extraordinário na organização do Estado de Direito e no pleno desenvolvimento da democracia. Entretanto, os partidos vem recebendo enxurradas de críticas devido à má prática de alguns parlamentares, contudo, tem contribuições no passado (derrubada da ditadura e volta das eleições diretas) e no presente do país (perpetuação e melhoramento da atual democracia). O ex Ministro Ayres Britto fala a respeito do valor dos partidos, Britto (apud Rocha, 2016, p. 1):

Os partidos são instituições fundamentais à democracia. São veículos da democracia. Os partidos correspondem a parcela da opinião pública, no campo político-ideológico ou filosofo político. Os políticos arregimentam na sociedade simpatizantes para os seus programas, para sua ideologia, para sua filosofia política. Os partidos organizam, essa vocação que as pessoas têm para praticar a política. Eles são fundamentais, são essenciais, são de toda relevância.

Os partidos são instrumentos de transformação social, de agregação de forças, forma novas lideranças, ofertando-as as experiências necessárias para o exercício do poder. São fundamentais para a solidificação dos ideais e liberdades pessoais, ou seja, não existe democracia sem os partidos políticos em funcionamento.

Para uma democracia autentica é necessário que os partidos também os sejam. É crucial aos partidos que sejam mais fortes que seus membros, para que possa impor sua ideologia frente aos seus dirigentes. Precisam ser organizados e disciplinados, capazes de conseguir ter interação com os diretórios estaduais e federais e ambos tenham um mesmo pensamento. Por fim, mas não menos importante, os partidos necessitam de respaldo popular.

Não há como falar de democracia sem ligar diretamente aos partidos políticos que lutaram para conseguir atingir a nossa atual condição de democracia. Os partidos são meios para que os eleitores vejam seus pleitos sendo reivindicados, somente eles tem condições de organizar demandas setoriais e dar projeção universal. Sem o pluripartidarismo defendido na Constituição, facilmente a democracia tenderia a perder força e ascender o ideal autoritário.

3.3 QUANTIDADE DE PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS NO TSE E SUAS REPRESENTATIVIDADES NO CONGRESSO NACIONAL

O Brasil possui hoje a quantia de 35 partidos políticos registrados junto ao TSE, segundo dados do próprio Tribunal. Essa quantidade de agremiações gera dificuldades e efeitos negativos para a governabilidade do Executivo.

Em algumas legendas já não mais existem fundamentos ideológicos para sua criação, sendo apenas “balcão de negócios”, utilizando de suas capacidades para angariar mais recursos para seus presidentes, ocupar cargos, administrar influências, revelando-se os partidos muitas vezes apenas como máquinas para indicar candidatos, recrutar eleitores e captar votos, se instalando no poder, servem para condução de vantagens a seus dirigentes e clientes, assim corrobora Gomes (2012)

Serve para explicar essa grande quantidade de partidos políticos o fato de que toda agremiação registrada junto ao Tribunal Superior Eleitoral já passa a utilizar o dinheiro do Fundo Especial de Assistência Financeira aos partidos políticos, denominado de Fundo Partidário, previsto no artigo 41- A da Lei nº 9.096 de setembro de 1995. Nesse sentido, é a doutrina de Ferreira Filho (2005), para quem, ainda, são marcas dos partidos políticos na cultura brasileira a inautenticidade e o individualismo de propósitos e ações. Eis o enunciado legal que trata da divisão do Fundo Partidário:

Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário: (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)

I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (Incluído pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)

A maioria dos partidos brasileiros é de pequenas agremiações – chamadas de partidos nanicos -, que não apresentam expressão no contexto sociopolítico e que sobrevivem devido o Fundo Partidário e ao aluguel de suas legendas no período eleitoral com vistas à formação de coligações, por isso são conhecidos como partidos ou legendas de aluguel, onde são na verdade fechados para novas ideias e servem apenas para seus oligarcas. Os problemas com a quantidade de partidos ficam claros no Brasil quando os governantes terminam ficando reféns dos interesses dos partidos

em nome da governabilidade, o que inclui a concessão de cargos em troca de apoio político, além do potencial aumento da corrupção.

Devido à proliferação de partidos no Brasil e por consequente o rateio maior do Fundo Partidário, gerando menor quantidade de recursos para cada partido que se idealiza a nova cláusula de barreira, dificultando a criação de novas bancadas.

Para que se tenha uma ideia do que se está a falar, a representação dos partidos na Câmara de Deputados em 2017, segundo dados da própria Câmara dos Deputados, revela um quadro de heterogeneidade e total diversidade. Dos 35 partidos registrados, 10 não tem nenhum representante como Deputado, seja por fracasso nas urnas, seja por ser um partido de pouca expressão, utilizado para a obtenção do objetivo principal, a vitória na eleição e que logo que surge um partido novo, os deputados migram para este, utilizando a brecha permitida na lei que não trará risco a perda do mandato, ou conseguem a liberação por justa causa para se filiarem a outro partido de maior projeção.

3.4 A CRISE DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Em sua maioria as democracias representativas atuais se estruturam no sistema de partidos, porém é notório a dificuldade dos partidos em absorver os anseios da população e transformar em decisões políticas. Segundo a opinião de (PEREIRA SANTOS, 2012, p. 2):

A crise dos partidos políticos se assentam em algumas questões estruturais, conjunturais e sociais. As primeiras se referem aos próprios paradoxos de que a teoria dos partidos políticos encerram. As segundas dirigem-se à conformação legal dada aos sistemas partidários por cada ordenamento jurídico. Por derradeiro, surgem as questões ligadas à evolução das relações sociais e, em especial, à velocidade vertiginosa com que elas se apresentam nos dias atuais.

O problema estrutural se baseia na irresponsabilidade ou má-prática do parlamentar perante seu eleitorado devido suas atitudes. A atuação parlamentar tem que ser pautada nos princípios basilares da legalidade, moralidade, publicidade, entre tantos outros. O mandato tem que ser voltado ao interesse geral da sociedade civil, jamais no interesse próprio.

Nos fatores sociais destacam-se a deterioração entre o capital financeiro e o trabalho, a perda do relacionamento entre governo e o parlamento, substituição das políticas públicas pelo interesse monetário.

No campo conjuntural os principais fatores são: o afastamento do parlamentar do seu partido, não tendo mais o elo entre os dois e a não regulação dos “*lobbys*” para que os políticos votem e façam esforços para que seja obtido tal pretensão, aumentando consideravelmente a possibilidade de corrupção.

A operação Lava Jato jogou por terra a credibilidade de diversos partidos, devido ao fato de que uma boa parcela podem estar envolvida no desvirtuamento de recursos públicos para usufruto de seus representantes. As constantes notícias desabonadoras fazem que o abismo entre os partidos políticos e a sociedade civil aumente.

4 CLÁUSULA DE BARREIRA

A cláusula de barreira ou de desempenho, “é a disposição normativa que nega ou existência, ou representação parlamentar ao partido que não tenha alcançado um determinado número ou percentual de votos” (CARVALHO, 2006, p. 67), ou seja, é um dispositivo que serve de controle quantitativo dos partidos políticos.

Nessa linha, a Constituição Federal de 1988 dotou as agremiações com a liberdade partidária, entretanto tal liberdade não é plena, uma vez que terá de se submeter a determinados dispositivos outros para que se possa ter o controle do próprio sistema partidário.

4.1 DIFERENÇA ENTRE A CLÁUSULA DE BARREIRA OU DESEMPENHO E A CLÁUSULA DE BLOQUEIO OU DE EXCLUSÃO

Devido à força do princípio constitucional do pluripartidarismo, a cláusula de barreira não exclui os partidos políticos. Ou seja, na cláusula de barreira o partido que não conseguir atingir a meta apenas deixará de gozar de alguns benefícios, mas não será excluído. Portanto, a cláusula de barreira ou desempenho não ofende o pluripartidarismo contido no art. 1º, V da Constituição.

Diferentemente, na cláusula de bloqueio ou de exclusão, o partido político que não atingir determinados patamares nas eleições perderão o seu registro e a

possibilidade de participarem do pleito eleitoral. É o que ocorre na Alemanha, onde os partidos que não obtiverem a quantidade mínima de votos poderão ser extintos.

4.2 HISTÓRICO DA CLÁUSULA DE BARREIRA NO BRASIL

A cláusula de barreira sempre esteve permeando o ordenamento jurídico brasileiro, mas, se comparada com outros países, a inclusão em nosso ordenamento se deu tardiamente.

Com o Decreto-Lei nº 8.835/56, art. 5º, e com o Código Eleitoral de 1950, em seu art. 148, foi inserida uma exigência chamada de cláusula de barreira, mas que, em verdade, tem características de cláusula de bloqueio ou exclusão, uma vez que exigia-se do partido a eleição de um representante ou a obtenção de pelo menos cinquenta mil votos. Se algum desses dois requisitos não fosse cumprido, o grêmio partidário teria seu registro cancelado perante a Justiça Eleitoral.

As normas referentes a cláusulas de barreira propriamente dita surgiram no período da ditadura militar. A Constituição de 1967, em seu art. 149, obrigava os partidos a terem que obter 10% do eleitorado que havia votado na última eleição, distribuído em 2/3 dos Estados, com no mínimo de 7% em cada um e 10% de deputados em pelo menos 1/3 dos Estados e 10% também para os senadores.

Com a Emenda Constitucional de 1969, a regra contida acima foi relaxada, reduzindo o percentual de 10% para 5% do eleitorado que havia votado na eleição passada, distribuídos em pelo menos sete Estados e com no mínimo 7% em cada Estado. Percebe-se a diminuição da rigorosidade dos critérios.

Houve nova modificação na Emenda Constitucional 11 de 1978, onde o percentual foi reduzido para 5% dos eleitores que votaram para a Câmara dos Deputados, com distribuição em pelo menos nove Estados, onde cada Estado precisava obter o mínimo de 3%. Mais uma vez as regras mudam para facilitar a obtenção das metas e os partidos não terem seus registros cancelados.

Na Emenda Constitucional 25 de 1985, as regras foram amenizadas novamente, determinando que não teria direito a representação no Congresso Nacional os partidos que não obtivessem 3% do eleitorado das eleições gerais, distribuídos em pelo menos cinco Estados e cada um com o mínimo de 2%. Porém, ainda acrescentou que aqueles candidatos eleitos por partidos que não obtiveram representatividade, ou seja, não conseguiram atender as metas acima citadas, teriam

seus mandatos preservados se optassem pela mudança no prazo de 60 dias por outro partido cuja meta havia alcançado.

Ao longo do tempo verifica-se que as regras foram alteradas, diminuindo o percentual exigido, e a quantidade de Estados na qual os partidos precisariam atingir o percentual de votos, ou seja, as regras com o passar do tempo ficaram mais leves para que os partidos atingissem as metas. Entretanto, mesmo com essas diversas transformações, nenhuma destas regras chegou a ser aplicada, sempre adiando a sua incidência para eleições vindouras, segundo Santano (2007).

A Constituição de 1988, privilegiando o pluripartidarismo, trouxe limitações à criação de cláusulas de barreira em seu art. 17, estatuinto que a criação e existência de partidos políticos é livre. Isso não quer dizer, obviamente, que cláusulas de barreira não podem ser criadas, mas, é certo, que a estipulação dessas regras de desempenho não podem tender a impossibilitar a criação e existência dos partidos políticos.

Os debates sobre um mecanismo que controle a proliferação partidária é sempre pertinente, principalmente no Brasil que se verifica o surgimento de inúmeras legendas que em sua maioria possuem o papel de serem partidos de aluguel. Dessa forma, é necessário a criação de uma barreira maior a multiplicação desenfreada de partidos políticos, que são criados a margem do ideal democrático da Constituição Federal de 1988.

4.3 INTRODUÇÃO DA CLÁUSULA DE BARREIRA INFRACONSTITUCIONALMENTE

Com a ausência de cláusula de barreira constitucional, o legislador foi remetido a infraconstitucionalidade, tendo sido introduzido esse mecanismo na Lei 9.096/95 em seus artigos 12 e 13, que discorrem sobre o tema, restringindo o direito ao funcionamento parlamentar, o acesso ao horário gratuito de rádio e televisão e a distribuição dos recursos do fundo partidário, o que teria aplicação a partir da eleição de 2006, condição trazida pelo art. 57, como regra de transição, eis os artigos:

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

Art. 13 - Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para 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.

Diversos debates doutrinários e legais a respeito do tema foram gerados devido à dificuldade do constituinte originário e do legislador infraconstitucional obterem pensamento uno sobre o tema do funcionamento parlamentar e do desempenho partidário.

A cláusula de barreira instituída pela Lei 9.96/95, porém, acabou declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. A decisão foi de forma unânime, devido ao ajuizamento de duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 1351 e 1354), ajuizadas, respectivamente, pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e pelo Partido Socialista Cristão (PSC), no ano de 2006.

A tese sustentada pelos partidos, corroborada com base no princípio da liberdade e da autonomia partidária é que uma lei ordinária não pode estabelecer tais modificações, assim restringindo direitos e por conseguinte submetendo os partidos a tratamentos desiguais. Essas metas violariam o art. 17, Caput e Parágrafo 1º da CF.

O Ministro relator votou pela inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei 9096/95: I) Artigo 13; II) No caput do artigo 41 a expressão “obedecendo aos seguintes critérios”; III) Incisos I e II do artigo 41; IV) Artigo 48; V) Da expressão “que atenda ao disposto no artigo 13”, no artigo 49; VI) Incisos I e II do artigo 49; VII) Dar ao Caput dos artigos 56 e 57 interpretação que elimina qualquer limitação temporal; VIII) No inciso II, do artigo 57, a expressão “no artigo 13”. O quadro 1 a seguir apresenta os principais pontos abordados pelos Ministros em seus votos.

MINISTROS	ARGUMENTOS PRINCIPAIS
Marco Aurélio	1. Pluralismo político, soberania popular, liberdade dos partidos políticos, pluripartidarismo e proteção às minorias. 2. Necessidade de matéria ser tratada por via constitucional. 3. Razoabilidade.
Gilmar Mendes	1. Direito eleitoral comparado: Direito Alemão. 2. Princípio da proporcionalidade e igualdade de chances. 3. Proteção às minorias. 4. Crise do sistema eleitoral proporcional.
Lewandowski	1. Reforma política. 2. Pluralismo político. 3. Proteção às minorias.
Carmen Lúcia	1. Pluralismo político. 2. Proteção às minorias. 3. Princípio da proporcionalidade. 4. Igualdade de voto do eleitor.
Eros Grau	1. Pluralismo político. 2. Princípio da igualdade de chances.

	3. Liberdade de associação. 4. Igualdade de voto do eleitor.
Carlos Britto	1. Princípio da proporcionalidade irrestrita. 2. Liberdade de associação. 3. Igualdade de voto do eleitor. 4. Proteção às minorias. 5. Art. 17 – inciso IV: Não constitui norma de eficácia limitada.
Cezar Peluso	1. Isonomia. 2. Liberdade dos partidos políticos. 3. Pluralismo político. 4. Proibição de excessos.
Sepúlveda Pertence	1. Pluralismo partidário, Liberdade dos partidos políticos, Proteção às minorias. 2. Art. 17 – inciso IV: Não constitui norma de eficácia limitada. 3. Federalismo.
Ellen Gracie	1. Termos de lei excessivamente draconianos.

Quadro 1 – Principais argumentos apresentados pelos Ministros nos votos das ADIs 1351 e 1354. Fonte: Ferreira Barbosa, Cláusula de barreira.

Mais uma vez a tentativa de implantar a cláusula de barreira no Brasil foi frustrada, não mais pelos próprios interesses dos partidos diretamente, pois não postergaram para eleições subsequentes, sendo desta vez, declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos implantados na Lei dos partidos políticos. O quadro 2 a seguir mostra a evolução histórica da cláusula de barreira no Brasil.

Decreto Lei Nº 8.835/56 (Art. 5º) Código Eleitoral de 1950	Cláusula de Exclusão
Constituição de 1967 (Art. 149)	10% do eleitorado 2/3 dos Estados Mínimo de 7% em cada Estado
Emenda Constitucional de 1969	5% do eleitorado Pelo menos 7 Estados Mínimo de 7% em cada Estado
Emenda Constitucional de 1978	5% do eleitorado Pelo menos 9 Estados 3% em cada Estado
Emenda Constitucional de 1985	3% do eleitorado Pelo menos 5 Estados Mínimo 2% em cada Estado
Lei 9.096/95 (Art. 12 e 13)	Infraconstitucional

Quadro 2 – Evolução histórica e exigências das cláusulas de barreira no Brasil. Fonte: Própria do autor.

4.4 A CLÁUSULA DE BARREIRA DE 2017 (REFORMA POLÍTICA)

A reforma política, sancionada em 06 de outubro de 2017, terá vigência para as eleições de 2018 e traz consigo dentre outras disposições, a nova cláusula de barreira. A cláusula de desempenho estabelece gradativamente percentuais maiores a serem obtidos pelos partidos para que possam continuar a utilizar a propaganda de rádio, televisão e repasse de recurso do Fundo Partidário.

A nova cláusula de barreira difere das demais em dois pontos: quanto a sua elaboração, realizada através de Proposta de Emenda à Constituição – PEC (33 de 2017) e, os percentuais que os partidos terão de atingir para fazer jus a todas as prerrogativas da quais tem direito. Antes o tempo de rádio, TV e rateio do fundo partidário se dava por meio do tamanho da bancada de cada partido, com a nova regra, terão que alcançar desempenho eleitoral mínimo.

Para a eleição de 2018, os partidos terão de conseguir pelo menos 1,5% dos votos válidos, distribuídos em nove Estados, no mínimo e com 1% em cada um deles; 2% e onze deputados eleitos, em 2022; 2,5% e treze eleitos, em 2026; até alcançar o percentual máximo de 3% e quinze eleitos, em 2030, segundo matéria do Uol Notícias. A seguir o artigo 17, da Constituição alterada pela PEC 33.

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

- I - caráter nacional;
- II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;
- III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;
- IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

- I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

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

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

Fazendo um comparativo com a última cláusula de barreira (que vigorava em 2006), percebe-se que a nova cláusula instituída pela PEC é mais flexível, dando maior facilidade para os partidos atingirem as metas. Outra grande vantagem é a graduação dos percentuais durante as eleições. Essas diferenças são apresentadas no quadro 2 a seguir:

REQUISITOS	CLÁUSULA 2006	CLÁUSULA 2017
Percentual de votos válidos	5%	Gradual: 1,5% - 2018; 2% - 2022; 2,5% - 2026; 3% - 2030.
Não teria/terá direitos se não atingirem as metas	1) Representação partidária no Congresso; 2) Tempo reduzido no rádio e TV; 3) Não teria direito ao fundo partidário; 4) Espaço físico disponibilizado para todos os partidos seria reduzido; 5) Sem direito a liderança, cargos na mesa diretora e deputados para as comissões; 6) Estrutura na Câmara seria menor.	1) Não terá direito ao fundo partidário; 2) Acesso gratuito ao rádio e à televisão.

Quadro 3 – Diferenças entre as cláusulas de barreiras de 2006 e 2017.

Fonte: Própria do autor.

Com a sanção da PEC, já em 2018 haverá pontos positivos com a inclusão da cláusula de barreira, pois diminuirão o número de partidos; prejudica as legendas de alugueis e dificulta a criação de novos partidos.

O número de partidos políticos sofrerá redução visto que alguns dos partidos hoje em funcionamento não conseguirão atingir as metas estabelecidas, assim deixará de ser interessante para os políticos permanecerem filiados (sem o fundo

partidário), logo, ocasionará a “morte por inanição”, ou a fusão desse partido com outro que tenha o pensamento mais próximo ao seu, melhorando a governabilidade, inviabilizando os partidos chamados “nanicos”, que predominam em determinadas regiões.

Os partidos nanicos que sobrevivem com a venda do tempo de rádio e televisão que dispõem (em troca de benesses), não mais conseguirão fazer esse tipo de manobra, uma vez que perderão os tempos de que faziam jus por não atingirem as metas na eleição.

Fica dificultada a criação de novos partidos, visto que não terão acesso ao Fundo Partidário, tempo de rádio e televisão, assim, terá que ter a certeza que o partido nascerá grande, que obterá os percentuais legais para participar do rateio do Fundo Partidário e do tempo de propaganda.

A reforma política de 2017, além de trazer a inclusão da cláusula de barreira, trouxe o fim das coligações em eleições proporcionais para 2020. A eleição municipal já não contará com as coligações para eleger os vereadores municipais, entretanto se estenderá para Deputados estaduais, federais e distritais nas próximas eleições.

O fim das coligações é a cartada final contra os partidos pequenos, uma vez que esses se coligavam com qualquer outro partido, até com ideologias diversas da sua, com o objetivo de conseguir através do quociente eleitoral eleger algum parlamentar.

É o famoso “efeito Tiririca”, onde um candidato obtém votação expressiva e traz consigo diversos outros candidatos que são eleitos por conta do desempenho do chamado “puxador de votos”. Muitos partidos de menor expressão negociam essas alianças para que os partidos maiores somem o tempo de propaganda, em troca, ganharão a possibilidade de eleger algum parlamentar; ficando o parlamentar em alguma suplência, após assumirem os mandados, o chefe do Executivo convida algum outro parlamentar para que o da suplência assumo o mandato; recursos para o cacique que domina o partido, entre tantos outros.

Apesar da aprovação nas duas Casas e a sanção do Presidente da República, resta saber se será realmente utilizada em outras eleições, ou será mais uma norma que será reanalisada pelos legisladores a posteriori, ou até mesmo se o STF validará como norma Constitucional, são dúvidas que serão respondidas com o passar do tempo.

5 CONCLUSÃO

O presente artigo buscou expor os aspectos fundamentais para a compreensão sobre os partidos políticos no Brasil e uma ferramenta para tentar inibir a criação desmedida de novas agremiações.

Através das informações apresentadas e também das reflexões realizadas, pode-se observar a fundamental importância dos partidos políticos ao longo da história e por conseguinte a democracia brasileira.

Fica cada vez mais claro que os partidos políticos têm dificuldades enormes em se adequarem à realidade social vivida hoje, os anseios da sociedade modernas e o alto grau de corrupção cometidos por integrantes dessas agremiações. Esses problemas fazem com que cada vez mais agrave o distanciamento e a repulsa da população.

O pluripartidarismo é salutar em nosso país, pois é possível ter representação de diversos segmentos, porém, a criação de novos partidos sem uma regulação mais forte é totalmente inaceitável, fato que ocorre hoje no Estado brasileiro, vez que conta com 35 partidos constituídos e registrados no TSE e mais 34 em processo de formação. Percebe-se que na verdade o que está em jogo na realidade não é o interesse em representar uma ideologia, e sim, ter acesso ao fundo partidário, tempo de televisão e rádio e dar poder ao cacique, presidente do partido, a barganhar benesses junto ao Executivo.

A reforma política de 2017 veio para pôr freio na criação de partidos, devido a cláusula de barreira e as exigências da obtenção das metas nas eleições. Então, aqueles partidos que não atingirem as metas ficaram sem a fatia do “bolo” do fundo partidário, sem tempo de propaganda e por fim, em 2020, o fim das coligações proporcionais. Essa ferramenta não proíbe a criação de novos partidos, o que não vai prejudicar a democracia em nosso país, uma vez que terá sempre partidos políticos para representar o ideal de cada parcela da população.

Fato importante a ser observado é que, com a implantação da cláusula de barreira a quantidade de recursos provenientes do fundo partidário e o fundo para financiamento das campanhas eleitorais serão maiores para aqueles partidos que se mantiverem, devido a diminuição da quantidade de partidos que terão direito. Logo resta dúvidas se a implementação dessa disposição normativa foi motivada pelo real

interesse na diminuição da quantidade de agremiações ou se foi por interesses próprios dos partidos considerados maiores para receber maior montante de dinheiro.

De fato, a paz social que se almeja no Brasil só será obtida com o aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos que consigam englobar os interesses diversos. É imperativo que se continue os estudos sobre os partidos políticos e como poderão se aperfeiçoar com o avanço e mutação repentina de ideias.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Moreira. **Curso de direito eleitoral**. 10ª Ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRASIL. **Código Civil**. 20 Ed. Curitiba: Juruá, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2017.

BRASIL. **Resolução nº 23.465**, de 17 de Dezembro de 2015. Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lideranças partidárias**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-partidarias>>, acessado em 24 de outubro de 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Histórico dos partidos políticos brasileiros**. Disponível em <<https://plenarinho.leg.br/index.php/2017/02/16/historico-dos-partidos-politicos-brasileiros/>>, acessado em 03 de janeiro de 2018.

CARVALHO, Katia de. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar, **Estudos eleitorais**, Brasília. Volume 3, nº 3, páginas 67 a 78, maio/agosto, 2006.

FERREIRA BARBOSA, Rafaela Aparecida Emetério. **Cláusula de barreira**: Uma análise da jurisprudência do STF a partir da Constituição Federal de 1988. 2008, 40 f. Monografia (conclusão da escola de formação) – Sociedade Brasileira de Direito Público. São Paulo/SP, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**, 31ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Forças armadas lideram confiança da população; Congresso tem descrédito**. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/06/1895770-forcas-armadas-lideram-confianca-da-populacao-congresso-tem-descredito.shtml>>, acessado em 15 de novembro de 2017.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 8ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

O GLOBO. **Brasil tem 34 partidos em formação, além dos 35 atuais**. Disponível em < <https://oglobo.globo.com/brasil/brasil-tem-34-partidos-em-formacao-alem-dos-35-atuais-19871721>>, acessado em 24 de outubro de 2017.

PEREIRA SANTOS, Alexandre Magno Borges, **Democracia e partidos políticos**. Disponível em < <https://jus.com.br/artigos/23084/democracia-e-partidos-politicos>>, acessado em 13 de novembro de 2017.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 15ª Ed. Niterói: Impetus, 2016.

ROCHA, Ney Carlos. **A importância dos partidos políticos**. Disponível em <<http://waltersorrentino.com.br/2016/08/30/a-importancia-dos-partidos-politicos-por-ney-carlos-da-rocha/>>, acessado em 13 de novembro de 2017.

SANTANO, Ana Claudia. A questão da cláusula de barreira dentro do sistema partidário brasileiro, **Paraná eleitoral 63**, Curitiba, nº 63, páginas 15 a 40, janeiro/março, 2007.

TÁCITO CERQUEIRA, Thales; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Tratado de direito Eleitoral, Tomo IV processo civil eleitoral**. São Paulo: Premier, 2008.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, **TSE nega registro do partido Muda Brasil**. Disponível em < <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Outubro/plenario-nega-registro-do-partido-muda-brasil>>, acessado em 24 de outubro de 2017.

UOL, **Senado cria cláusula de barreira para 2018 e acaba com coligações partidárias para 2020**. Disponível em < <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/10/03/em-votacao-acelerada-senado-aprova-fim-de-coligacoes-partidarias-a-partir-de-2020.htm> >, acessado em 31 de outubro de 2017.