



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

KALINE TAVARES DE LUCENA

**CLÁUSULA DE BARREIRA INSTITUÍDA PELA EC Nº 97/2017 E O PLURALISMO
POLÍTICO**

Brasília
2020

Kaline Tavares de Lucena

**CLÁUSULA DE BARREIRA INSTITUÍDA PELA EC Nº 97/2017 E O PLURALISMO
POLÍTICO**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo.

Orientadora: Polianna Pereira dos Santos

BRASÍLIA
2020

Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública *Creative Commons* – Atribuição – Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

Xxxx Tavares de Lucena, Kaline
Cláusula de Barreira Instituída pela EC nº 97/2017 e o pluralismo político - DF, 2020.
Xxxx fl.

Trabalho final apresentado no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* - Instituto Legislativo Brasileiro, 2020.

Orientadora: Profa. Ms. Polianna Pereira dos Santos

1. Direito. 2. xxxxxx

Kaline Tavares de Lucena

Cláusula de Barreira instituída pela EC nº 97/2017 e o Pluralismo Político

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo.

Aprovado em Brasília, em ____ de _____ de _____ por:

Banca Examinadora

Profª. Ms. Polianna Pereira dos Santos
Instituto Legislativo Brasileiro (ILB)

Prof. Fernando Maciel Alencastro
Instituto Legislativo Brasileiro (ILB)

RESUMO

O objetivo do presente artigo é analisar a aplicabilidade da cláusula de barreira prevista no art. 17, § 3º, da Constituição Federal sob o prisma do princípio constitucional do pluralismo político, a partir do exame da implementação, nas eleições de 2018, da primeira regra de transição, descrita no art. 3º, I, da Emenda Constitucional nº 97/2017.

Da conjuntura legal e jurisprudencial que regeu as agremiações políticas nas últimas eleições gerais, verificou-se que, das 35 (trinta e cinco) greis registradas no TSE, 14 (quatorze) não superaram a cláusula de desempenho, ensejando rearranjos políticos entre os partidos que culminaram, até então, na extinção de 3 (três) agremiações, em 3 (três) processos de incorporação e em 6 (seis) migrações de candidatos eleitos de um partido a outro, as quais resultaram em perda de representatividade de 3 (três) greis políticas na Câmara dos Deputados.

A aplicação da faixa mais branda de transição da cláusula de barreira indicia violação aos princípios do pluralismo político, da participação das minorias e da autonomia partidária, notadamente quando a regra for integralmente considerada nas eleições de 2030.

Palavras-chave: Cláusula de Barreira. EC nº 97/2017. Pluralismo Político.

Cláusula de Barreira instituída pela EC nº 97/2017 e o Pluralismo Político

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por desiderato analisar, à luz do princípio do pluralismo político, a cláusula de barreira constitucional prevista no art. 17, § 3º, da Constituição Federal, a partir do exame das consequências práticas decorrentes da aplicação, no pleito de 2018, da primeira regra de transição, prevista no art. 3º, I, da Emenda Constitucional nº 97/2017.

Num cenário de multipartidarismo, em que se defende a limitação de criação e atuação de agremiações políticas, a fim de se alcançar uma boa governabilidade e otimização das relações entre Executivo e Legislativo, verifica-se que esse não deve ser o fim único a ser observado por ocasião da instituição de norma desse jaez, porquanto sobreposto por cânones constitucionais que dão supedâneo à democracia representativa.

O presente estudo pautou-se na análise de doutrinas e artigos jurídicos, legislação eleitoral aplicável ao tema, jurisprudência da Justiça Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, Portaria nº 48, de 25 de janeiro de 2019, e dados coletados do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

O artigo científico está estruturado em 4 (quatro) tópicos, iniciando-se com o capítulo intitulado Democracia Representativa, Partido Político e Pluralismo Político, no qual são abordados os aspectos centrais da democracia representativa no Brasil, o conceito e atuação dos partidos políticos dentro desse sistema e a relevância do pluralismo político como supedâneo do Estado Democrático.

O capítulo seguinte versa sobre as normas consubstanciadoras de cláusula de desempenho que vigoram e vigem na legislação brasileira, fazendo-se um esforço histórico desde o Código Eleitoral de 1950 até a mais recente regra prevista na Constituição Federal.

No capítulo 4, é realizado um estudo dos aspectos práticos e consequências da aplicação da atual Cláusula de Barreira nas eleições de 2018, a partir da análise da primeira regra de transição descrita no art. 3º, I, da Emenda Constitucional nº 97/2017.

Da aplicação da primeira faixa de transição da cláusula de desempenho, constata-se que 14 (quatorze) partidos não a superaram, do total de 35 (trinta e cinco) registrados no TSE, perdendo o direito de receber recursos provenientes do fundo partidário e de tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão.

Diante desse cenário, as greis políticas reorganizaram-se de modo a atender as

exigências da cláusula, implicando na extinção de 3 (três) agremiações, em 3 (três) processos de incorporação e em 6 (seis) migrações de candidatos eleitos de um partido a outro, as quais resultaram em perda de representatividade de 3 (três) greis políticas na Câmara dos Deputados.

No capítulo 5, cotejam-se os dados e consequências relativos ao pleito de 2018 para inferir que a aplicação da regra de transição prevista no art. 3º, I, da EC nº 97/2017 denota que a cláusula de barreira constitucional vulnera os princípios do pluralismo político, da participação das minorias e da autonomia partidária, notadamente quando a regra for integralmente considerada nas eleições de 2030.

2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, PARTIDO POLÍTICO E PLURALISMO POLÍTICO

A República Federativa do Brasil, norteadada pelo fundamento constitucional da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal), constitui-se em Estado Democrático de Direito, no qual o poder é conferido ao povo e exercido, indiretamente, por meio de representantes eleitos, ou diretamente, em casos especificados na Carta Maior.

No Estado Democrático de Direito brasileiro predomina o modelo de democracia representativa ou indireta, segundo o qual as decisões políticas são efetivadas por pessoas escolhidas pelos cidadãos através do exercício do voto. A participação efetiva da população nos direcionamentos políticos do Estado, tal como o modelo inicial de democracia grega, afigurava-se inviabilizada, dada a extensão do território brasileiro e, a partir da garantia do sufrágio universal, o elevado número de indivíduos aptos a exercerem a cidadania.

Sobre o assunto, o cientista político Robert Dahl, em livro intitulado “Sobre a Democracia”, compara as democracias implantadas em unidades territoriais menores com as democracias desenvolvidas em territórios mais extensos, assentando que, naquelas, devido à pequena dimensão territorial, fica viabilizada a reunião da população para discutir as tomadas de decisões (Dahl, 2001).

Por seu turno, nas democracias observadas em espaços territoriais mais extensos, denominada por esse autor de “democracia em grande escala” ou “poliarquias”, ponderou-se a necessária existência de algumas instituições políticas, tais quais, funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas e autonomia para as associações e cidadania inclusiva (DAHL, 2001).

Nessa senda, Dahl preconizou a adequação da democracia representativa nos governos que regem organizações mais numerosas, para que possa ser efetivada a participação política dos cidadãos, inferindo que “as instituições políticas rigorosamente exigidas para um governo democrático dependem do tamanho da unidade” e que “as seis instituições listadas anteriormente desenvolveram-se porque são necessárias para governar países, não unidades menores” (DAHL, 2001, p. 106).

Na República Brasileira, não obstante a predominância da democracia representativa, a Constituição Federal prevê mecanismos de democracia direta ou participativa, tais quais os institutos do referendo, do plebiscito e da proposição de lei por iniciativa popular.

Ao comparar os aspectos relacionados à democracia direta e à semidireta, Alexandre Garcia, amparado nos ensinamentos de Norberto Bobbio, discorre que, de um lado, a democracia direta se traduz na participação ampla no poder, em todas as suas formas, “com prevalência do agente popular sobre o político”, e que, de outro lado, a democracia semidireta “repousa um sistema mais bem-sucedido, pois contempla equilíbrio pela operação, de um lado, da representação política e, de outro, da soberania popular direta” (GARCIA, 2005).

Analisando os contornos do modelo de democracia representativa, Paulo Bonavides destaca o seguinte (BONAVIDES, 2012, p. 295):

A moderna democracia ocidental, de feição tão distinta da antiga democracia, tem por bases principais a soberania popular, como fonte de todo o poder legítimo, que se traduz através da vontade geral (a *volonté générale* do Contrato Social de Rousseau); o sufrágio universal, com pluralidade de candidatos e partidos; a observância constitucional do princípio da distinção de poderes, com separação nítida no regime presidencial e aproximação ou colaboração mais estreita no regime parlamentar; a igualdade de todos perante a lei; a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social; a representação como base das instituições políticas; a limitação de prerrogativas dos governantes; o Estado de direito, com a prática e proteção das liberdades públicas por parte do Estado e da ordem jurídica, abrangendo todas as manifestações de pensamento livre: liberdade de opinião, de reunião, de associação e de fé religiosa; a temporariedade dos mandatos eletivos e, por fim, a existência plenamente garantida das minorias políticas, com direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem.

É nesse contexto de Estado Democrático de Direito, máxime sob o viés de democracia indireta, que se depreende a essencialidade dos partidos políticos na representatividade da vontade popular, os quais se revelam como instituições que intermedeiam a relação entre o detentor do poder, conferido constitucionalmente ao povo, e o exercente desse poder, o mandatário eleito. Consoante adverte José Jairo Gomes, “não há, com efeito, representação popular e exercício do poder estatal sem a intermediação partidária” (GOMES, 2013, p. 89).

A atuação intermediadora dos partidos políticos, uma das funções de relevo dessa instituição, mas que não é única e exclusiva¹, pode ser depreendida da necessidade de filiação partidária, para que um indivíduo se candidate, a qual se consubstancia em uma das condições de elegibilidade, constante do art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal.

Ainda nesse sentido é a lição de Mendes e Gonet Branco (MENDES E BRANCO, 2013, p. 722), a saber:

Os partidos políticos são importantes instituições na formação da vontade política. A ação política realiza-se de maneira formal e organizada pela atuação dos partidos políticos. Eles exercem uma função de mediação entre o povo e o Estado no processo de formação da vontade política, especialmente no que concerne ao processo eleitoral. Mas não somente durante essa fase ou período. O processo de formação de vontade política transcende o momento eleitoral e se projeta para além desse período. Enquanto instituições permanentes de participação política, os partidos desempenham função singular na complexa relação entre o Estado e a sociedade.

A relação entre partidos políticos e democracia é exposta na dissertação de mestrado de Polianna Santos, nos seguintes termos (SANTOS, 2016, p. 89):

[...] os partidos políticos surgem como instrumento para auxiliar na polarização dos espaços de debates políticos. Segundo esclarece Duverger, em seu conjunto, o desenvolvimento dos partidos parece associado ao da democracia, isto é, a extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares (1970, p. 20). Dahl, por sua vez, aponta o partido político como uma das instituições políticas mais fundamentais e características da democracia moderna (2001, p. 102).

A respeito da essencialidade das agremiações políticas para a democracia, notadamente como meio de canalização da vontade popular, vale conferir o que aduz José Miguel Garcia Medina (2012, p. 17):

Por canalizar a vontade popular, a existência de partidos políticos que representem adequadamente os anseios do povo é essencial para o bom funcionamento da democracia. Afirma-se, nesse caso, haver democracia representativa, na medida em que a maior gama possível de interesses sociais esteja prevista nos programas de governo dos partidos políticos.

Não dista das ponderações acima registradas a definição legal de partido político, segundo a qual “o partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar,

¹ Sobre as demais funções associadas aos partidos políticos, indica-se a leitura da obra “Os partidos políticos e a democracia”, de Peter Mair.

no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (art. 1º da Lei dos Partidos Políticos).

Bonavides aponta os elementos que seriam indispensáveis na composição de ordenamentos partidários: a) um grupo social; b) um princípio de organização; c) um acervo de ideias e princípios, que inspiram a ação do partido; d) um interesse básico em vista: a tomada do poder; e e) um sentimento de conservação desse mesmo poder ou de domínio do aparelho governativo quando este lhes chega às mãos (BONAVIDES, 2012, p. 372).

Percebe-se que a acepção teórica de partido político está vinculada à existência de ideologia em comum entre os seus membros, podendo ser compreendido como a associação de pessoas ou grupos da sociedade que comungam da mesma ideologia ou dos mesmos ideais, os quais buscam conquistar o poder e, com isso, defender os seus interesses ou vê-los protegidos pelas decisões políticas emanadas dos mandatários eleitos pela sigla sob a qual estão filiados.

Assevera-se que a Constituição Federal, em seu art. 1º, V, elenca o pluralismo político como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, o qual decorre do caráter complexo e plural da sociedade, resguardando-se, a partir desse cânone constitucional, a liberdade e a proteção às diferentes expressões e ideologias políticas dos diversos grupos sociais.

Acerca do pluralismo político, expõe Nilo Ferreira Júnior o seguinte (JÚNIOR, 2011):

O pluralismo político se constitui como um instrumento-bússola que norteia as constituições dos estados democráticos de direito na atualidade, exerce uma função primordial de ordem política e jurídica, bem como a preservação dos variados interesses da sociedade e a participação no poder político, através do sufrágio universal, igualitário e livre de qualquer preconceito, fortalecendo os direitos fundamentais da igualdade e liberdade como primados da dignidade humana.

O pluralismo político, entendido como garantia à liberdade de manifestação dos diferentes pensamentos e ideais políticos, não se confunde com o pluralismo partidário, mas com este tem relação estreita, visto que, como dito alhures, os partidos políticos consubstanciam-se em associações de pessoas que compartilham do mesmo ideal ou ideologia política.

Ao estabelecer a correlação entre pluralismo político e pluripartidarismo, Polianna Santos obtempera que (SANTOS, 2016, p. 98):

A Constituição da República de 1988 cuidou [...] de reconhecer a importância dos partidos políticos, não limitou sua criação numérica ou ideologicamente e dispôs sobre sua autonomia, dando-lhes garantia de isenção para sua criação, modificações e extinção. Essa posição se deve em grande medida ao fato de ter sido promulgada após um longo período de restrição de direitos políticos e civis – a Ditadura Militar. Neste período, como é comum às ditaduras, verificou-se a extinção dos partidos políticos então vigentes, por meio do Ato Institucional nº 2, de 1965, com o posterior estabelecimento de um sistema de bipartidarismo (BRASIL, 1965).

Ao lado da definição conceitual de partido político que evidencia a relevância dessa instituição na democracia representativa, observa-se, na prática, o crescente descrédito da sociedade em relação às instituições representativas, notadamente os partidos políticos. De efeito, normalmente o que se observa é uma possível fragilidade na relação de fidelidade e comprometimento entre a população e os partidos, e entre estes e seus candidatos, cujas ideologias não se revelam fortes o bastante para que seja firmado vínculo político duradouro entre eleitores, agremiação política e candidatos eleitos.

Ressalte-se que a ideologia partidária consiste em importante elemento de definição das preferências dos eleitores/cidadãos, aproximando-os ou distanciando-os de determinado grupo político.

Quanto ao descrédito da sociedade em relação aos partidos políticos, observe-se o que ponderam Baquero, Castro e Ranincheski (2016, p. 15-16):

Outra característica dos partidos políticos no Brasil é que eles nunca foram partidos de massa *strictu sensu*. Desde o começo, os partidos sofreram por falta de institucionalização sólida, apresentando programas e plataformas vagos. Sua coesão interna foi catalisada por figuras carismáticas e círculos clientelísticos. Os chamados ‘partidos pega tudo’, especialmente os *partidos personalistas* que se desenvolveram na Europa, já existiam no Brasil. Como o rótulo sugere, esses partidos nunca foram canais efetivos de participação política dos cidadãos. Atualmente essa percepção continua vigente e tem se agravado pela presença da mídia de massa, que compete com os partidos. Esses fatores resultaram na indisposição social com a representação política, fazendo com que partidos políticos se mantivessem frágeis, comprometendo uma das principais funções que eles devem exercer: agregar e articular as demandas da sociedade. Quando essa ligação é quebrada, seu desgaste e perda de credibilidade são inevitáveis.

[...]

Com o desempenho ineficiente da mediação política via partidos políticos, o sentimento antipartido tem-se difundido. Como consequência, os partidos, enquanto agentes de representação política, estão experimentando uma severa crise de credibilidade que se manifesta no distanciamento das pessoas, que os identificam como organizações corruptas, que não defendemos interesses da cidadania e não parecem ter um projeto sustentável para o futuro (PNUD, 2004).

Esses autores, a partir de dados coletados na pesquisa acerca da desconfiança da sociedade em relação às instituições representativas e partidos políticos no Brasil, inferem

que o descrédito nas agremiações políticas compromete a qualidade do sistema democrático, confira-se (BAQUERO, CASTRO E RANINCHESKI, 2016, p. 33):

Os brasileiros parecem acreditar que a democracia existente no Brasil piorou entre as duas ondas da pesquisa [anos de 2007 e 2014], o que vai ao encontro da percepção de diminuição na confiança nas instituições, particularmente nos partidos políticos. Vistos de forma conjunta, os dados apresentados indicam claramente que a diminuição da confiança nos partidos políticos, conjugada com a crescente desconfiança nas instituições em geral, é um importante fator de risco para a democracia, reforçando a tese da existência de uma democracia inercial entre nós. Assim, a democracia brasileira, apesar de ainda possuir fortes componentes de atitudinais positivos, cada vez mais está sendo colocada em xeque pela descrença crescente devido ao funcionamento inadequado das instituições.

No que tange à inconsistência da identificação partidária, sob o aspecto da estabilidade da sua estruturação, Carreirão e Kinzo pontuam a existência de tendência à personalização da política, nestes termos (CARREIRÃO E KINZO, 2004, p. 136-137):

Pelo menos nas análises sobre a experiência partidária até meados da década de 90, a visão predominante era bastante pessimista quanto à possibilidade de se construir identidades partidárias mais significativas. Alguns analistas, como Singer, identificavam uma tendência 'populista' em nossa cultura política, atribuindo a existência de identificação como MDB/PMDB, no período anterior, à presença 'de um arranjo que simplificava o mundo político ao dividi-lo em apenas duas opções' (1990:149). Na ausência desse arranjo institucional, o eleitor com baixo nível educacional tenderia a se encaminhar para uma escolha eleitoral pautada por um padrão populista, em que haveria uma 'ligação direta entre líder e massas, sem necessidade de canal partidário' (idem:151). São de teor semelhante as conclusões de Meneguello (1994;1995), ao identificar uma tendência 'personalista' predominante na disputa eleitoral.

Para Mainwaring (1991, p. 35), a singularidade do sistema eleitoral implantado no Brasil, pautado em considerável autonomia pessoal dos candidatos, é um dos fatores que indiciam o tolhimento do desenvolvimento efetivo dos partidos políticos, confira-se:

Vários aspectos da legislação brasileira não têm paralelo (ou têm pouco) no mundo, e nenhuma outra democracia dá aos políticos tanta autonomia vis-à-vis seus partidos. Essa legislação eleitoral reforça o comportamento individualista dos políticos e impede a construção partidária. Os graus extremamente baixos de fidelidade e disciplina partidária encontrados nos principais partidos (à exceção dos vários partidos de esquerda) são tolerados e estimulados por essa legislação.

Destarte, verifica-se, no Brasil, a faceta frágil dos partidos políticos que são acometidos pela baixa identificação partidária da população, decorrente do rúptil vínculo entre os eleitores e as ideologias subjacentes às agremiações, pelo descrédito da sociedade

nas instituições políticas, máxime as de caráter partidário, e pela abertura à autonomia individual do candidato em detrimento da atuação partidária, consectário do sistema eleitoral brasileiro, tanto proporcional quanto majoritário.

3 CLÁUSULA DE BARREIRA

Cláusula de barreira ou de desempenho é a norma que estabelece requisitos mínimos, relativos ao apoio do eleitorado, a serem preenchidos pelos partidos políticos para que gozem de alguns direitos e prerrogativas previstos em lei, tais quais, recebimento de cotas do fundo partidário e direito a tempo de propaganda no rádio e na televisão.

Alexandre de Moraes, Ministro do STF, construiu a seguinte conceituação para cláusula de desempenho (MORAES, 2013):

“Cláusula de desempenho” é o conjunto de normas jurídicas que estabelece um percentual ou número mínimo de apoio do eleitorado nas eleições para a Câmara dos Deputados (como por exemplo, a previsão já existente do quociente eleitoral) como requisito essencial para o regular funcionamento parlamentar e gozo do direito à obtenção de recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e televisão (“direito de arena”) pelos Partidos Políticos, com a finalidade de garantir um controle qualitativo baseado na legitimidade e representatividade popular das agremiações partidárias para o fortalecimento da Democracia representativa.

As principais causas expostas pelos estudiosos para explicar a necessidade de existência de cláusula desse jaez, num cenário de multipartidarismo, é a busca pela boa governabilidade, a melhoria da representatividade política e a inibição do fisiologismo partidário, isso para que seja evitado o intercâmbio de favores e de recursos entre os partidos de maior envergadura e os partidos cognominados “legendas de aluguel”.

Nessa esteira, é o ensinamento de Marilda de Paula Silveira e Maria Albuquerque (2018, p. 144):

Toda a crítica e a demanda por uma norma que iniba a criação e perpetuação de novos partidos têm três fundamentos centrais: i) ampliação da estabilidade política e da governabilidade em função da facilitação do diálogo entre executivo e legislativo; ii) eliminação das ‘legendas de aluguel’ que corrompem o sistema pela venda de seus ativos (tempo de televisão, dinheiro e posição nas casas legislativas); iii) enfraquecimento dos ‘donos de legenda’ cujo objetivo não é o fortalecimento partidário, mas usufruir do acesso ao dinheiro do partido e do poder que a posição lhe garante.

Procedendo-se a um breve esboço histórico acerca das cláusulas de desempenho, verifica-se que a previsão de norma dessa natureza não é recente no ordenamento jurídico brasileiro, a qual remonta ao Código Eleitoral de 1950, que, em seu art. 148, parágrafo único, previa o cancelamento do registro do partido que não alcançasse as seguintes condições: “eleger, pelo menos, um representante no Congresso Nacional ou alcançar, em todo o país, cinquenta mil votos sob legenda”.

Posteriormente, já sob a égide da ditadura militar, houve recrudescimento das regras atinentes à cláusula de desempenho, cujo regramento disposto no art. 149, VII, da Constituição Federal de 1967 previa que a organização e o funcionamento das agremiações políticas estavam condicionados ao preenchimento dos seguintes requisitos: “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 como “dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores”.

Essa disposição constitucional foi amainada por ocasião de posterior emenda à constituição de 1967 (Emenda Constitucional nº 1, de 1969), que, no art. 152, VII, passou a prever os seguintes requisitos a serem observados pelos partidos políticos: “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”.

Posteriormente, verificou-se nova alteração da Constituição Federal de 1967, implementada pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978, que, no que tange à cláusula de barreira, dispôs, no art. 152, § 2º, II, que o funcionamento das greis políticas deveriam atender as seguintes exigências: “apoio, expresso em votos, de 5% (cinco por cento) do eleitorado, que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles”.

Mais uma alteração à mencionada Constituição Federal foi realizada, desta vez pela Emenda Constitucional nº 25, de 1985, a qual passou a prever, no art. 152, § 1º, que o direito à representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados ficaria reservado ao partido político que obtivesse “apoio, expresso em votos, de 3% (três por cento) do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) do eleitorado de cada um deles”.

Ressalte-se que, a despeito do registro histórico das previsões normativas, relativas à cláusula de barreira, na prática, devido ao sistema bipartidário que vigeu durante todo o

período da ditadura militar, essas normas não foram efetivadas, notadamente porque, após a edição do Ato Institucional nº 2, de 1965, os partidos políticos existentes foram extintos, pondo-se fim ao pluripartidarismo trazido na Constituição de 1945. Consoante pontua o Ministro Alexandre de Moraes (2013):

Apesar de nunca terem sido aplicadas na prática eleitoral durante a ditadura, a finalidade da previsão da cláusula de barreira pelo regime militar era claramente inviabilizar o surgimento de agremiações oposicionistas, o que acabou por criar um grande preconceito em relação à cláusula de desempenho no Brasil, que passou a ser taxada, erroneamente, de antidemocrática, inclusive na Assembleia Nacional constituinte e na própria Revisão Constitucional que não chegou a votar o relatório do então deputado Nelson Jobim que estabelecia a criação de nova cláusula de desempenho, apontando em seu parecer a importância dessa previsão para o fortalecimento dos partidos políticos e, conseqüentemente, da democracia representativa, salientando que “não se justifica a representação, na Câmara dos Deputados, de um partido que não tenha obtido apoio de significativa parcela do eleitorado, como reflexo do interesse despertado por suas propostas. Tal preocupação se traduz, também, na intenção de erradicar as ditas ‘legendas de aluguel’, que desmoralizam nossas instituições políticas. Enfrentar esse problema é enfrentar a questão crucial da governabilidade”.

Nessa toada, a Assembleia Nacional Constituinte, formada para os estudos da Constituição Federal de 1988, direcionou-se no sentido de proteger o pluralismo político, a autonomia partidária e a liberdade de criação, extinção, fusão e incorporação das agremiações, afastando-se de disposições que culminassem na limitação ao funcionamento e participação dos partidos políticos.

Em posição contrária à normatização de cláusula de desempenho, e alinhando-se a princípios constitucionais plasmados na Carta de 1988, é o escólio de Eneida Desiree Salgado (2011, p. 117-118):

Qualquer artifício redutor do pluralismo é inaceitável, como afirma Orides Mezzaroba (2003, p. 97; 2008, p. 56). E as cláusulas de barreira ou desempenho tendem a fazer desaparecer a oposição e o debate plural das forças políticas, oligarquizando o sistema, assinalam Domingo García Belaunde e José F. Palomino Manchego (2000, p. 98). Para Wanderley Guilherme dos Santos (2007, p. 68, 86 e 109), tais cláusulas são “mecanismos para reduzir a competição e a representação político-partidárias”. Ainda que, como ocorre no texto constitucional português, não haja uma vedação expressa na Constituição brasileira, o princípio fundamental do pluralismo político e o princípio constitucional da necessária participação das minorias vedam sua existência.

Não obstante, sobreveio a edição da Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), que previu, em seus arts. 13, 41, I, e 48, cláusulas de desempenho quanto ao funcionamento

parlamentar, participação no rateio da totalidade dos recursos do fundo partidário e direito de realização de propaganda partidária, que condicionava os partidos políticos ao preenchimento dos seguintes requisitos: obtenção de, no mínimo, cinco por cento (5%) dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, desde que distribuídos em, pelo menos, 9 (nove) Estados da Federação, com, no mínimo, 2% em cada um deles.

Nas disposições transitórias dessa Lei, estabeleceu-se regra de transição para a aplicação dessas restrições partidárias, as quais teriam aplicabilidade em 2007, mais de 10 (dez) anos após a publicação da norma.

Naquele ano, essa disposição legal implicaria, na prática, preterição de 22 (vinte e duas) legendas – que deixariam de ter funcionamento parlamentar, participariam do rateio de apenas 1% (um por cento) dos recursos do fundo partidário e teriam direito a 2 (dois) minutos de propaganda em bloco - em prol de 7 (sete) agremiações políticas que se enquadrariam nos requisitos da cláusula de barreira e, por isso, teriam todos os direitos relacionados a funcionamento parlamentar, distribuição de recursos do fundo partidário – 100% (cem por cento) dos recursos – e realização de propaganda partidária (um programa em rede nacional e outro em rede estadual, em cada semestre, cada qual com tempo de 20 (vinte) minutos, além de inserções de 30 (trinta) segundos a 1 (um) minuto, em âmbitos nacional e estadual, que totalizariam 40 (quarenta) minutos por semestre).

Desse modo, diante dessa consequência prática de atingimento de elevado número de partidos políticos, no ano em que a norma passaria a ser aplicada, o STF, nas ADIs n^{os} 1351/DF e 1354/DF (Rel. Min. Marco Aurélio, Publicação: 29/06/2007), declarou a inconstitucionalidade da cláusula de desempenho sob a exposição de diversos fundamentos, notadamente, a impossibilidade de previsão de restrição desse jaez por meio de lei ordinária, violação ao princípio do pluralismo político, do pluripartidarismo e da razoabilidade, vulneração da liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos e contrariedade ao direito de participação ou representatividade das minorias.

Quanto à proteção ao pluralismo político e ao pluripartidarismo, ficou assentado no voto do Min. Marco Aurélio, relator das referidas ações (ADIs n^{os} 1351/DF e 1354/DF):

[...] as previsões constitucionais encerram a neutralização da ditadura da maioria, afastando do cenário nacional óptica hegemônica e, portanto, totalitária. Concretizam-se, em termos de garantias, o pluralismo político tão inerente ao sistema proporcional, sendo com elas incompatível regramento estritamente legal a resultar em condições de exercício e gozo a partir da gradação dos votos obtidos.

[...]

Verificada a existência jurídica do partido, a participação em certas eleições, o êxito quanto a mandatos políticos em disputa, não há como afastar do cenário a vontade

dos cidadãos que elegeram candidatos, que vieram a preencher cadeiras em Casas Legislativas, desvinculando-os, em quase um passe de funesta mágica, do próprio partido que respaldou a candidatura. Surge incongruente assentar a necessidade de o candidato ter, em um primeiro passo, o aval de certo partido e, a seguir eleito, olvidar a agremiação na vida parlamentar.

E, relativamente ao criticado multipartidarismo, o relator obtempera que:

[...] para aqueles preocupados com a proliferação dos partidos políticos, há de levar-se em conta que o enxugamento do rol é automático, presente a vontade do povo, de quem emana o poder. Se o partido político não eleger representante, é óbvio que não se poderá cogitar de funcionamento parlamentar. Considerada a ordem natural das coisas, cuja força é insuplantável, a conveniente representatividade dos partidos políticos no parlamento fica jungida tão-somente ao êxito verificado nas urnas, entendendo como tanto haver sido atingido o quociente eleitoral, elegendo candidatos, pouco importando o número destes. Só assim ter-se-á como atendido o fundamento da República, ou seja, o pluralismo político, valendo notar que o verdadeiro equilíbrio decorre do somatório de forças que revelem a visão dos diversos segmentos que perfazem a sociedade.

Ressalte-se que no ordenamento jurídico vigia norma que consubstanciava cláusula de barreira, a qual limitava o preenchimento de cadeiras no parlamento ao atingimento de número mínimo de votação, ou seja, somente o partido que alcançasse o quociente eleitoral estaria habilitado a concorrer às sobras eleitorais decorrentes do cálculo da distribuição de cadeiras no sistema proporcional.

Assim dispunha o art. 109, § 2º, do Código Eleitoral: “somente poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos ou as coligações que tiverem obtido quociente eleitoral”, o qual vigeu até 2017, quando, a partir da edição da Lei nº 13.488/2017, a disputa pela distribuição dos lugares no parlamento passou a ser franqueada a todos os partidos que participam do pleito.

Registre-se que a ideia de fragmentação partidária, ventilada por Marilda de Paula Silveira e Maria Albuquerque em seu estudo, sob o prisma de quantitativo efetivo de participação de partidos políticos, implica realizar a distinção entre o número de partidos registrados no TSE e a quantidade de agremiações que efetivamente têm participação relevante no cenário político. As autoras explicam a distinção da seguinte forma (SILVEIRA; ALBUQUERQUE, 2018, p. 146):

O conceito de número efetivo de partidos, introduzido por Marku Laakso e Ren Taagepera em 1979, define o grau de fragmentação do sistema partidário ponderando a força relativa das legendas que o compõem. O valor calculado aponta a quantidade de partidos com alguma relevância em um dado sistema político. Por exemplo, um NEP de 3,20 indica que um sistema partidário é ‘de fato’ fragmentado em três partidos, mesmo que haja outros que o compõem. O NEP é calculado

dividindo-se 1 pelo somatório do quadrado das proporções de votos ou de cadeiras obtidos pelos partidos em uma dada eleição conforme a fórmula abaixo, onde indica a fração de votos ou cargos obtidos pelo partido: $NEP = 1 / \sum_{i=1}^n p_i^2$

Quando calculado utilizando-se votos, o NEP exprime a fragmentação eleitoral do sistema partidário, isto é a quantidade de partidos que contam efetivamente para a competição em eleições. O NEP calculado a partir das cadeiras exprime a fragmentação de uma casa legislativa em termos dos partidos com alguma força substantiva dentro da instituição. O primeiro, o NEP eleitoral, é frequentemente utilizado para mensurar o grau de dispersão da competição política em um país, isto é, para saber se a disputa por cargos envolve poucos ou muitos partidos. O segundo, o NEP parlamentar, indica o grau de dispersão do poder legislativo entre os partidos que compõem um órgão legislativo. Através dele pode-se saber quantos partidos estão em condições de influenciar de forma efetiva o processo legislativo.

A despeito desse registro, verifica-se que a decisão do STF, para efeito de análise da fragmentação partidária e contrariedade do princípio do pluralismo político, levou em consideração o número total de partidos registrados no TSE.

Após a decisão da Suprema Corte declarando a inconstitucionalidade da cláusula de desempenho prevista na Lei dos Partidos Políticos, observou-se aumento do número de criação de agremiações políticas. Consoante dados extraídos do *site* do TSE, no período compreendido entre a data de publicação da decisão do STF (30.3.2007) e a data de publicação da Emenda Constitucional nº 97/2017 (4.10.2017), foram criadas 8 (oito) novas agremiações, a saber: PSD, em 27.9.2011; PPL, em 4.10.2011 (incorporado ao PCdoB em 28.5.2019); PEN, em 19.6.2012 (renomeado para Patriota em 26.4.2018); PROS, em 24.9.2013; Solidariedade, em 24.9.2013; NOVO, em 15.9.2015; REDE, em 22.9.2015 e PMB, em 29.9.2015, totalizando o quantitativo de 35 partidos registrados no TSE, número que permaneceu até o início de 2019.

Esse aumento também foi observado no tocante ao critério numérico relativo ao quantitativo efetivo de partidos políticos com representatividade no legislativo federal, consoante expõem Marilda de Paula Silveira e Maria Albuquerque (2018, p. 151):

Verificou-se uma tendência à elevação do número efetivo de partidos com participação parlamentar: nas eleições de 2010 o NEP brasileiro ficou em 10,819, chegando a inéditos 13,06 em 2014, ano em que 28 agremiações conseguiram assento na Câmara dos Deputados.

Nesse contexto de aumento do número de partidos, o Congresso Nacional aprovou a edição de nova cláusula de barreira, dessa vez, por meio de emenda à Constituição.

Na justificação da Proposta de Emenda à Constituição nº 36/2016 (numeração recebida no Senado Federal da PEC que deu ensejo à EC nº 97/2017), subscrita pelos então

senadores Ricardo Ferraço e Aécio Neves, esses autores expuseram a necessidade de introduzir norma que se consubstanciasse em cláusula de barreira para os partidos políticos, a fim de consolidar o quadro partidário no Brasil e evitar a fragmentação, com vistas a facilitar o funcionamento das Casas Legislativas e aprimorar a representatividade política.

Aludiram à experiência da adoção da medida em outros países com democracia consolidada, tais como Alemanha, Dinamarca, Argentina e México, cujas cláusulas de barreira variam entre os percentuais de 2% (dois por cento) e 5% (cinco por cento) dos votos obtidos pelos partidos, e, de outro lado, França e Espanha, com limites mínimos de votação correspondentes à 5% (cinco por cento) e 3% (três por cento), respectivamente.

A Emenda Constitucional nº 97/2017 introduziu, no art. 17, § 3º, da CF, novos critérios para que os partidos políticos acessem recursos do fundo e tenham direito à propaganda partidária. Esses critérios se afiguram, *a priori*, numericamente mais brandos que os da norma anterior, além de não haver óbice ao funcionamento parlamentar das agremiações que não alcancem a representatividade mínima na Câmara dos Deputados.

Transcreve-se o teor da norma constitucional em comento:

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:

[...]

§ 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.

[...]

§ 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.

A Emenda Constitucional nº 97/2017, em seu artigo 3º, prevê regras de transição a serem aplicadas, gradativamente, nas eleições de 2018, 2022 e 2026, até que a cláusula de desempenho seja integralmente efetivada em 2030. Confirma-se o teor das regras de transição:

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;

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 elegido pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

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

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

Cotejando a disposição constante na Lei dos Partidos Políticos e a atual previsão constitucional, observa-se que aquela representava óbice ao funcionamento parlamentar das agremiações que não superassem os requisitos mínimos instituídos pela cláusula de barreira, porém, garantia a participação, em montante mínimo, no rateio dos recursos do fundo partidário (1%) e do acesso gratuito ao rádio e à televisão (2 minutos, nas veiculações em blocos).

Por seu turno, a atual norma constitucional não condiciona o funcionamento parlamentar ao preenchimento de requisitos mínimos, cingindo-se a dispor sobre limitação para recebimento de recursos do fundo partidário e exercício do direito de antena, de modo que aquelas agremiações que não ultrapassem os limites delineados na cláusula de barreira, conquanto tenham funcionamento parlamentar, não receberão qualquer quantia proveniente do fundo partidário e não terão acesso ao rádio e à televisão.

4 CONSEQUÊNCIAS DA APLICAÇÃO DA ATUAL CLÁUSULA DE BARREIRA NAS ELEIÇÕES DE 2018

Neste tópico, serão analisados os aspectos práticos e as consequências decorrentes da aplicação da primeira regra de transição prevista no art. 3º, I, da Emenda Constitucional nº 97/2017, a qual estabelece que terão direito a recebimento de recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão os partidos políticos que, nas eleições de 2018, obtiverem, para o cargo de Deputado Federal, “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 “tiverem elegido pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação”.

Até o início da legislatura referente ao pleito de 2018, ou seja, até janeiro de 2019, havia 35 (trinta e cinco) partidos políticos registrados no TSE.

A partir do resultado das Eleições de 2018, a aludida cláusula de desempenho, que – consoante o art. 2º, § 1º², da Portaria nº 48 do TSE, de 25 de janeiro de 2019³ (Anexo I) – passou a ser efetivada em fevereiro de 2019, implicou no óbice de 14 (quatorze) agremiações políticas de receberem recursos do fundo partidário e de terem acesso ao rádio e à televisão. Tais prerrogativas passaram, nessa primeira faixa da regra de transição, a se cingir a 21 (vinte e um) partidos políticos.

As agremiações que ultrapassaram a cláusula de barreira constitucional são PSL, PT, PSDB, PSD, PP, PSB, MDB, PR, PRB, DEM, PDT, PSOL, NOVO, PODE, PROS, PTB, SOLIDARIEDADE, AVANTE, PPS, PSC e PV. Deixaram de atender o requisito legal, ficando de fora do rateio dos recursos do fundo partidário e do tempo de propaganda no rádio e na TV, as seguintes siglas partidárias: Rede, Patriota, PHS, DC, PCdoB, PCB, PCO, PMB, PMN, PPL, PRP, PRTB, PSTU e PTC.

Esses dados foram publicados na Portaria do TSE nº 48, de 25 de janeiro de 2019, da qual se extrai quadro contendo a relação dos partidos políticos registrados no TSE até a data da publicação desse ato normativo e os respectivos percentuais de votos obtidos nas eleições de 2018 e o número de candidatos eleitos para a Câmara dos Deputados (Anexo I).

Registre-se que existem institutos que possibilitam a reorganização estrutural dos partidos políticos, tais quais, a incorporação e a fusão, cuja previsão tem assento constitucional no art. 17. Desse dispositivo se depreende que a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos podem ser realizadas de forma livre, desde que “resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da

² Portaria-TSE nº 48/2019. [...]

Art. 2º [...]

§ 1º Os partidos políticos mencionados neste artigo deixarão de participar da distribuição dos recursos do Fundo de Assistência Financeira (Fundo Partidário) prevista no art. 41-A da Lei nº 9.096/95 a contar de 1º de fevereiro de 2019, data a partir da qual se instaura a 56ª Legislatura para o quadriênio 2019-2023, nos termos do § 4º do art. 57 da Constituição Federal.

³ Portaria expedida a partir do julgamento de petição formulada pela Rede Sustentabilidade (REDE) ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que, não superando as regras da cláusula de barreira, apresentou dúvida quanto à data limite para acesso aos recursos do fundo partidário (Pet. nº 0601892-56/DF, Rel. Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, julgado em 19.12.2018 e publicado no DJe de 4.2.2019).

pessoa humana”, além do dever de observância aos seguintes preceitos: ter caráter nacional, proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes, prestação de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

A previsão legal da fusão e incorporação está inserida no art. 29 da Lei nº 9.096/95, segundo o qual, no processo de fusão, os órgãos de direção dos partidos políticos elaboram projetos comuns de estatuto e programa e os submetem à deliberação dos órgãos nacionais dos partidos envolvidos, que, por maioria absoluta, decidem sobre esses projetos e elegem o órgão de direção nacional que promoverá o registro da nova agremiação política.

Após o deferimento do registro da agremiação que passou por processo de fusão, são cancelados os registros dos órgãos de direção estaduais e municipais dos partidos extintos; há, portanto, a extinção dos partidos envolvidos e a criação de um novo.

Na incorporação, o órgão de direção nacional do partido a ser incorporado delibera, por maioria absoluta de votos, sobre a adoção do estatuto e do programa de outra agremiação política. Após essa deliberação, procede-se à reunião conjunta dos órgãos nacionais de deliberação dos partidos incorporado e incorporador para que elejam o novo órgão de direção nacional. Nesse caso, o partido incorporado tem o seu registro cancelado, e o partido incorporador poderá manter o nome e a sigla, se preferir.

O § 7º do art. 29 da Lei dos Partidos Políticos prevê a possibilidade de somatório dos votos obtidos pelos partidos que passaram por processo de fusão ou incorporação, relativos ao cargo de deputado federal e à eleição geral anterior a esses processos, para efeito de rateio dos recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão.

Nessa senda, a jurisprudência do TSE se firmou no sentido de que o processo de incorporação transfere os ônus e os bônus, os ativos e os passivos, do partido incorporado ao incorporador, de modo que essa aglutinação repercute diretamente nos critérios e quantitativos relativos a recebimento de recursos do fundo partidário, conforme decidido na Pet. nº 0601953-14/DF, de relatoria do Min. Jorge Mussi, publicado no DJe de 10.5.2019.

O dispositivo acima mencionado, por ser anterior à instituição da cláusula de desempenho constitucional, não ventilou essa hipótese. Em maio de 2019, o TSE, respondendo a consulta formulada pelo diretório nacional do Podemos (Consulta nº 0601870-95/DF, Relator Min. Jorge Mussi, DJe de 12.8.2019), se manifestou afirmativamente no sentido de que, também nessa situação, os votos do partido incorporado, tenha ou não superado a cláusula de barreira anteriormente à junção, serão computados para efeito de distribuição de recursos do fundo partidário e de tempo de propaganda no rádio e na televisão,

além de participação do recebimento dos recursos provenientes do fundo especial de financiamento de campanha (FEFC).

Em junho de 2020, na apreciação do Processo Administrativo nº 0600628-33/DF, de relatoria do Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 26.6.2020, o TSE firmou entendimento de que, também para efeito de distribuição de recursos do FEFC, os votos dados aos partidos que passaram por processo de incorporação ou de fusão serão computados para a agremiação incorporadora ou para o novo partido.

É o que se depreende do item 13 da ementa, confira-se:

Quanto ao questionamento feito pelo Patriota, observa-se que o PRP elegeu um senador na eleição de 2018 e foi posteriormente incorporado pelo Patriota, em razão do não atingimento da cláusula de barreira, de modo que o cálculo da cota do Patriota para fins do inciso IV deve considerar a cadeira do Senado conquistada pelo PRP.

Após a constatação da relação de partidos que não preencheram os requisitos mínimos previstos na primeira regra de transição, observou-se o rearranjo de algumas agremiações políticas, a saber: em 28 de março de 2019, o PRP foi incorporado pelo Patriota (Pet nº 0601953-14/DF, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 10.5.2019), em 28 de maio de 2019, o PPL foi incorporado ao PCdoB (Pet nº 0601972-20/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 12.6.2019) e, em 19 de setembro de 2019, o PHS foi incorporado ao Podemos (Pet nº 0602013-84/DF, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 4.11.2019).

Das legendas acima apontadas, somente o Podemos havia reunido os requisitos necessários para superação da cláusula de barreira, tanto no que tange ao percentual de votos válidos, quanto ao número de candidatos eleitos para o cargo de Deputado Federal. Os demais partidos somente passaram a preencher pelo menos um dos requisitos mínimos após a aprovação do processo de incorporação.

Partido	Data de registro	Cumpriu a regra da EC 97/17 – 1ª faixa	Mudanças para adequação	Acesso ao Fundo Partidário, e tempo de propaganda gratuita
---------	------------------	--	-------------------------	--

PRP	22.11.1991	NÃO	Incorporado ao Patriota	NÃO (extinto)
PATRIOTA	19.6.2012	NÃO	Incorporou o PRP	SIM
PPL	3.10.2011	NÃO	Incorporado ao PCdoB	NÃO (extinto)
PCdoB	23.6.1988	NÃO	Incorporou PPL	SIM
PHS	20.3.1997	NÃO	Incorporado ao Podemos	NÃO (extinto)
PODEMOS	2.10.1997	SIM	Incorporou o PHS	SIM

Partido	Cumpriu a regra da EC 97/17 – 1ª faixa?	Realizou Mudanças para adequação?	Acesso ao Fundo Partidário, e tempo de propaganda gratuita
AVANTE	SIM	NÃO	SIM
DEM	SIM	NÃO	SIM
MDB	SIM	NÃO	SIM
NOVO	SIM	NÃO	SIM
PDT	SIM	NÃO	SIM
PODE	SIM	INCORPOROU O PHS	SIM
PP	SIM	NÃO	SIM
PPS	SIM	NÃO	SIM
PR	SIM	NÃO	SIM
PRB	SIM	NÃO	SIM
PROS	SIM	NÃO	SIM
PSB	SIM	NÃO	SIM
PSC	SIM	NÃO	SIM
PSD	SIM	NÃO	SIM
PSDB	SIM	NÃO	SIM
PSL	SIM	NÃO	SIM
PSOL	SIM	NÃO	SIM
PT	SIM	NÃO	SIM
PTB	SIM	NÃO	SIM
PV	SIM	NÃO	SIM

SOLIDARIEDADE	SIM	NÃO	SIM
DC	NÃO	CANDIDATO ELEITO MIGROU PARA O PL	NÃO
PATRI	NÃO	INCORPOROU O PRP	SIM
PCdoB	NÃO	INCORPOROU O PPL	SIM
PCB	NÃO	NÃO	NÃO
PCO	NÃO	NÃO	NÃO
PHS	NÃO	INCORPORADO AO PODE	NÃO
PMB	NÃO	NÃO	NÃO
PMN	NÃO	CANDIDATOS ELEITOS MIGRARAM PARA O PL E PODE	NÃO
PPL	NÃO	INCORPORADO AO PCdoB	NÃO
PRP	NÃO	INCORPORADO AO PATRI	NÃO
PRTB	NÃO	NÃO	NÃO
PSTU	NÃO	NÃO	NÃO
PTC	NÃO	CANDIDATOS ELEITOS MIGRARAM PARA O SOLIDARIEDADE E REPUBLICANOS	NÃO
REDE	NÃO	NÃO	NÃO

Destarte, considerando a manifestação do TSE na Consulta nº 0601870-95/DF, acima referida, no sentido de que os votos do partido incorporado serão computados para efeito de distribuição de recursos do fundo partidário e de tempo de propaganda no rádio e na televisão, verificou-se mudança na conjuntura partidária, de modo que, de 21 (vinte e uma) agremiações que, inicialmente, teriam direito a recebimento de recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, a quantidade passou para 23 (vinte e três). Por outro lado, o número total de partidos registrados no TSE reduziu de 35 (trinta e cinco) para 32 (trinta e dois), até a data do último processo de incorporação aprovado por esse tribunal, ou seja, setembro de 2019.

Nomeadamente, os 23 (vinte e três) partidos que, a partir de setembro de 2019 até a presente data, ostentam as condições exigidas pela cláusula de barreira prevista no art. 3º, I, da EC nº 97/2017 são os seguintes: PSL, PT, PSDB, PSD, PP, PSB, MDB, PR (que passou a denominar-se Partido Liberal – PL, em 2019), PRB (renomeado para REPUBLICANOS, em 2019), DEM, PDT, PSOL, NOVO, PODE, PROS, PTB, SOLIDARIEDADE, AVANTE, PPS (nome alterado para CIDADANIA, em 2019), PSC, PV, PATRIOTA e PCdoB.

Frise-se que o art. 29, § 9º, da Lei dos Partidos Políticos prescreve que somente os partidos políticos que tenham obtido registro definitivo perante o TSE há, pelo menos, 5 (cinco) anos poderão ter os pedidos de fusão ou incorporação aprovados.

Desse modo, dos 14 (quatorze) partidos que, após o resultado das Eleições de 2018, não ultrapassaram a cláusula de barreira do art. 3º, I, da EC nº 97/2017 – ficando de fora do rateio dos recursos do fundo partidário e do acesso gratuito ao rádio e à TV –, 2 (dois) não puderam reorganizar suas estruturas através de processo de fusão ou incorporação, com vistas à superação desses óbices, são eles: REDE, registrado em 22.9.2015, e PMB, cujo registro data de 29.9.2015.

No seguinte quadro, coligem-se os dados acima consignados acerca dos partidos que, após o resultado das Eleições de 2018, não ultrapassaram a cláusula de barreira do art. 3º, I, da EC nº 97/2017, mas que, após se submeter a processo de incorporação, passaram a preencher os requisitos previstos, bem como acerca dos partidos que foram extintos, em decorrência da cláusula de barreira, e das agremiações que não puderam optar por realizar fusão ou incorporação. Confira-se:

Partidos que, após o resultado das Eleições de 2018, não ultrapassaram a cláusula de barreira do art. 3º, I, da EC nº 97/2017, ficando de fora do rateio dos recursos do fundo partidário e do acesso gratuito ao rádio e à TV	Partidos que, após processo de incorporação, na condição de partido incorporado, foram extintos em 2019	Partidos que, após processo de incorporação, na condição de partido incorporador, tiveram alteração estrutural e passaram a preencher os requisitos da cláusula de barreira art. 3º, I, da EC nº 97/2017	Partidos que não preencheram o requisito temporal de 5 anos para passar por processo de incorporação ou fusão
DC			
PATRI		PATRI	
PCdoB		PCdoB	
PCB			
PCO			
PHS	PHS		
PMB			PMB

PMN			
PPL	PPL		
PRP	PRP		
PRTB			
PSTU			
PTC			
REDE			REDE

A despeito de se tratar de situação alheia às consequências da aplicação da cláusula de barreira, mas para guardar fidelidade aos números oficiais, registre-se que, após a aprovação do último processo de incorporação, em setembro de 2019, quando contavam-se 32 (trinta e duas) agremiações políticas, o TSE aprovou a criação de um novo partido, o Unidade Popular (UP), em 10 de dezembro de 2019, passando a totalizar 33 (trinta e três) partidos registrados no TSE.

Vale registrar que, da compreensão da *ratio legis* subjacente à cláusula de barreira, essa novel agremiação não receberá recursos do fundo partidário porque ainda não participou de disputa eleitoral para o preenchimento de vagas no legislativo federal, de modo que inexistem os elementos normativos balizadores da distribuição financeira dos recursos públicos, quais sejam, percentual de votos obtidos para a Câmara dos Deputados ou quantidade de deputados federais eleitos na última eleição geral. Todavia, registre-se que essa discussão ainda não foi pontualmente debatida pelo TSE.

O quantitativo de partidos existentes e o número de agremiações que têm direito ao recebimento de recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão estão expressos no seguinte quadro:

Total de partidos registrados no TSE	33
Total de partidos aptos a receber recursos do fundo partidário e a ter acesso gratuito ao rádio e à TV	23

Ressalte-se que a Emenda Constitucional que inseriu a multicitada cláusula de barreira também prevê nova hipótese de migração partidária, inserida no art. 17, § 5º, da CF, a qual possibilita a desfiliação partidária dos parlamentares eleitos por partidos políticos que não superarem os requisitos da cláusula de barreira previstos no art. 17, § 3º, da CF, sem prejuízo dos seus mandatos. Confirma-se o teor daquele dispositivo constitucional:

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.

Por força dessa norma, consoante dados extraídos do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, verifica-se que, no pleito de 2018, das agremiações políticas que não atingiram a cláusula de barreira, 3 (três) delas perderam representatividade nessa Casa Legislativa após os deslocamentos parlamentares de uma legenda a outra, quais sejam, DC, PMN e PTC.

Com efeito, o partido DC elegeu 1 (um) deputado federal, Luiz Antônio⁴ (RJ), o qual se filiou ao PL em 2019; o PMN elegeu 3 (três) representantes para a Câmara dos Deputados, sendo que, no ano seguinte ao pleito, 2 (dois) desses, Pastor Gildenemyr⁵ (MA) e Zé Vitor⁶ (MG), migraram para o PL e 1 (um), Eduardo Braide⁷ (MA), migrou para o PODEMOS; já o PTC, que havia eleito 2 (dois) representantes, Dra. Marina⁸ (PI) e Benes Leocádio⁹ (RN), perdeu-os para o Solidariedade e Republicanos, respectivamente.

Na tabela a seguir, sintetizam-se os dados relativos aos partidos políticos que, no pleito de 2018, não superaram a cláusula de barreira constitucional descrita no art. 3º, I, da EC nº 97/2017, destacando-se aqueles que foram extintos após processo de incorporação e os que perderam representatividade na Câmara dos Deputados após a migração, para outras agremiações políticas, dos seus candidatos eleitos para o cargo de deputado federal. Observe-se:

Partidos que, após o resultado das Eleições de 2018, não ultrapassaram a cláusula de barreira do art. 3º, I, da EC nº 97/2017, ficando de fora do	Partidos que, após processo de incorporação, na condição de partido incorporado, foram extintos em 2019	Partidos que perderam representatividade na Câmara dos Deputados após migrações de parlamentares por eles eleitos para outras agremiações políticas
--	--	--

⁴ Luiz Antônio da Costa Carvalho Correa da Silva, Deputado Federal - 2019-2023, RJ, Dt. Posse: 01/02/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/204448/biografia>.

⁵ Gildenemir de Lima Sousa, Deputado Federal - 2019-2023, MA, Dt. Posse: 01/02/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/204570/biografia>.

⁶ Jose Vitor de Resende Aguiar, Deputado Federal - 2019-2023, MG, Dt. Posse: 01/02/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/204517/biografia>.

⁷ Eduardo Salim Braide, Deputado Federal - 2019-2023, MA, Dt. Posse: 01/02/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/204552/biografia>.

⁸ Marina Santos Batista Dias, Deputada Federal - 2019-2023, PI, Dt. Posse: 01/02/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/204432/biografia>.

⁹ Luiz Benes Leocádio de Araújo, Deputado Federal - 2019-2023, RN, Dt. Posse: 01/02/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/109429/biografia>.

rateio dos recursos do fundo partidário e do acesso gratuito ao rádio e à TV		
DC		DC
PATRI		
PCdoB		
PCB		
PCO		
PHS	PHS	
PMB		
PMN		PMN
PPL	PPL	
PRP	PRP	
PRTB		
PSTU		
PTC		PTC
REDE		
TOTAL: 14	TOTAL: 3	TOTAL: 3

Nesse diapasão, segundo dados extraídos do *site* da Câmara dos Deputados, observa-se que a bancada dessa Casa Legislativa, formada após as eleições de 2018¹⁰, contava com 30 (trinta) partidos, são eles: PT, PSL, PP, PSD, MDB, PR (que passou a denominar-se Partido Liberal – PL em 2019), PSB, PRB (renomeado para REPUBLICANOS em 2019), PSDB, DEM, PDT, Solidariedade, PODE, PSOL, PTB, PCdoB, NOVO, PROS, PSC, PPS (nome alterado para CIDADANIA em 2019), AVANTE, PHS, PATRIOTA, PV, PRP, PMN, PTC, REDE, PPL e DC.

Dessas 30 agremiações representadas na Câmara dos Deputados, 9 (nove) não alcançaram número suficiente de votos para ultrapassar a cláusula de barreira (DC, Patriota, PCdoB, PHS, PMN, PPL, PRP, PTC e Rede), de modo que apenas 21 (vinte e um) partidos teriam inicialmente direito a recursos do fundo partidário e tempo gratuito no rádio e na TV na legislatura 2019-2022.

Todavia, após os processos de incorporação e migrações ocorridos em 2019, a composição da Câmara dos Deputados passou a ser de 24 (vinte e quatro) agremiações¹¹, retirando-se o PHS, PPL e PRP, que foram incorporados a outros partidos políticos, e o DC,

¹⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>.

¹¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-atual>.

PMN e PTC, que perderam representatividade na Câmara Federal devido às migrações dos candidatos por eles eleitos a outras legendas partidárias.

Desses 24 (vinte e quatro) partidos políticos com representatividade na Câmara dos Deputados, apenas 1 (um) partido, o REDE, está impedido de receber recursos do fundo partidário e de ter acesso gratuito ao rádio e à televisão. Ressalte-se que essa grei política, por não ter pelo menos 5 (cinco) anos de existência, não pôde passar por processo de fusão ou de incorporação, e a candidata por ele eleita não optou por migrar para outra agremiação.

Os dados colhidos e registrados nesse capítulo representam, portanto, o impacto causado pela aplicação da primeira faixa de transição da cláusula de barreira prevista no art. 3º, I, *a*, da Emenda Constitucional nº 97/2017, designadamente quanto ao número de partidos que alcançaram, ou não, os requisitos legais para recebimento de recursos do fundo partidário e obtenção de tempo no rádio e na televisão, número de partidos que se rearranjaram por meio de processos de fusão e incorporação e quantidade de migrações de candidatos eleitos de uma legenda partidária para outra.

5 CLÁUSULA DE BARREIRA E O PLURALISMO POLÍTICO E PARTIDÁRIO

Analisando-se a aplicação da primeira regra de transição da cláusula de barreira nas eleições de 2018 – segundo a qual têm acesso aos recursos do fundo partidário e direito a tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV os partidos que 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 que tiverem elegido pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação –, infere-se que, a despeito de ser a faixa legal mais branda da cláusula, já foi possível constatar modificações no quantitativo de partidos registrados e de partidos com representatividade na Câmara dos Deputados.

Com efeito, consoante detalhado na seção anterior, a fim de superar as exigências constitucionais para recebimento de recursos do fundo partidário e acesso gratuito à propaganda no rádio e na televisão, os partidos políticos e os candidatos eleitos se submeteram a processos de incorporação e de migração, resultando em 3 (três) incorporações, que implicaram extinção de três agremiações, e 6 (seis) migrações de filiados de um partido para outro, que acarretaram a perda de representatividade de 3 (três) agremiações políticas na Câmara dos Deputados.

Destarte, como consectário da aplicação da cláusula de exclusão, a quantidade de partidos políticos com registro no Tribunal Superior Eleitoral reduziu de 35 (trinta e cinco) para 32 (trinta e dois) partidos¹². Desses, apenas 23 (vinte e três) têm direito à participação do rateio de recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão.

Por outro lado, no âmbito da Casa Legislativa Federal, das 30 (trinta) greis políticas que lá haviam conquistado assento após o resultado do pleito de 2018, apenas 24 (vinte e quatro) permaneceram com representatividade, dos quais apenas 1 (um) não tem direito a recebimento de recursos públicos e a tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV.

Eneida Desiree Salgado elaborou estudo no qual sugere a observância a 5 (cinco) princípios constitucionais norteadores da aplicação das regras eleitorais, quais sejam: autenticidade eleitoral; liberdade para o exercício do mandato; necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas; máxima igualdade da disputa eleitoral e legalidade específica em matéria eleitoral.

No tocante ao princípio da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, a estudiosa revela posição contrária a qualquer mecanismo tendente a reduzir a oposição e o debate político plural (SALGADO, 2011, p. 117-118):

Qualquer artifício redutor do pluralismo é inaceitável, como afirma Orides Mezzaroba (2003, p. 97; 2008, p. 56). E as cláusulas de barreira ou desempenho tendem a fazer desaparecer a oposição e o debate plural das forças políticas, oligarquizando o sistema, assinalam Domingo García Belaunde e José F. Palomino Manchego (2000, p. 98). Para Wanderley Guilherme dos Santos (2007, p. 68, 86 e 109), tais cláusulas são “mecanismos para reduzir a competição e a representação político-partidárias”. Ainda que, como ocorre no texto constitucional português, não haja uma vedação expressa na Constituição brasileira, o princípio fundamental do pluralismo político e o princípio constitucional da necessária participação das minorias vedam sua existência.

Há implícito em nossa democracia deliberativa e republicana o direito de oposição, e entendido segundo os ideais republicanos e democráticos. Assim, não se pode menosprezar a atuação das minorias nem buscar, em nome de uma pretensa governabilidade, a lenta exterminação dos partidos políticos menos expressivos. Não se pode negar as funções essenciais da oposição em uma democracia efetiva, como assinalam Lilian Márcia Balmant Emerique (2006, p. 269, 317, 240 e 251) e Clèmerson Merlin Clève (1993, p. 145-146).

¹² O número total de partidos registrados no TSE é de trinta e três, incluindo-se o partido Unidade Popular (UP), criado em dezembro de 2019. Todavia, na contagem realizada no presente estudo, considerou-se apenas os partidos já existentes à época das eleições de 2018, para melhor representar a redução do quantitativo partidário após a incidência da cláusula de barreira prevista na EC 97/2017.

Rememore-se que a cláusula de barreira que será integralmente aplicada a partir do pleito de 2030, após vencidas as 3 (três) faixas de transição, está descrita no art. 17, § 3º, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

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.

Nesse diapasão, a partir das consequências verificadas a partir da aplicação da primeira regra de transição da cláusula de barreira, a qual consubstanciou a faixa mais branda da norma, pode-se vaticinar que a aplicação integral da regra de exclusão, prevista para entrar em vigor nas eleições de 2030, possivelmente atingirá número considerável de agremiações políticas, vulnerando os princípios constitucionais do pluralismo político, do pluripartidarismo, além da participação das minorias, mediante a representação por partidos menores, e da autonomia partidária.

6 CONCLUSÃO

O presente artigo científico teve por objeto de análise o estudo da norma configuradora de cláusula de barreira para acesso, pelos partidos políticos, a recursos do fundo partidário e direito a tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão, introduzida pela Emenda Constitucional nº 97/2017.

O exame perpassou pela abordagem de conceitos e aspectos relevantes relacionados a democracia representativa, partidos políticos e pluralismo político; da evolução histórica de normas que, no ordenamento jurídico brasileiro, revestiram-se de caráter obstaculizador de prerrogativas partidárias; das consequências práticas da aplicação da primeira regra de transição da cláusula de barreira constitucional e da prospecção de eventual vulneração do princípio constitucional do pluralismo político por ocasião da aplicação integral da norma prevista no art. 17, § 3º, da Constituição Federal, prevista para viger nas eleições de 2030.

A partir da análise de doutrinas, artigos jurídicos e legislação eleitoral aplicáveis ao

tema, jurisprudência da Justiça Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, Portaria-TSE nº 48, de 25 de janeiro de 2019, e dados coletados do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, pretendeu-se investigar, à luz do pluralismo político, os resultados práticos da cláusula de barreira aplicável nas eleições de 2018, com vistas à incidência integral da norma em 2030, após passadas as 3 (três) fases de transição da regra (pleitos de 2018, 2022 e 2026).

O estudo constata que, em 2018, do total de 35 (trinta e cinco) partidos políticos registrados no TSE, 14 (quatorze) não superaram as exigências legais atinentes à primeira faixa de transição da cláusula de desempenho, perdendo o direito de receber recursos provenientes do fundo partidário e tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão.

Sucedeu daí a reestruturação das agremiações políticas a fim de atender os requisitos legais e garantir o gozo das aludidas prerrogativas, de modo que foram verificadas a extinção de 3 (três) greis políticas (PHS, PPL e PRP), a realização de 3 (três) processos de incorporação (partidos incorporadores: Patriota, PCdoB e Podemos) e a efetivação de 6 (seis) migrações de candidatos eleitos de um partido a outro, as quais resultaram em perda de representatividade de 3 (três) greis políticas na Câmara dos Deputados (DC, PMN e PTC).

Diante desse cenário que, sob a égide da regra mais branda da cláusula de barreira, implicou menoramento do quantitativo de partidos políticos, infere-se que a aplicação integral da regra de exclusão, prevista para entrar em vigor nas eleições de 2030, possivelmente atingirá número considerável de agremiações políticas, vulnerando os princípios constitucionais do pluralismo político, pluripartidarismo, da participação das minorias, mediante a representação por partidos menores, e da autonomia partidária.

REFERÊNCIAS

BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique C. de; RANINCHESKI, Sônia M.. (Des)confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. *Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política*. Santa Catarina – UFSC, v. 15, n. 32, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2016v15n32p9/32072>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. _____. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. *Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm. Acesso em: 13 fev. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978*. Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm. Acesso em: 13 abr. 2020.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985*. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc25-85.htm. Acesso em: 7 mar. 2020.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017*. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm. Acesso em: 9 jul. 2020.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017*. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas

sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm. Acesso em: 17 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1351/DF*. Partido político - Funcionamento Parlamentar - Propaganda partidária gratuita - Fundo Partidário. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário. **NORMATIZAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE - VÁCUO**. Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional. Relator(a): Min. Marco Aurélio, julgamento: 07/12/2006, publicação: 29/06/2007. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur90910/false>. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1354/DF*. Relator(a): Min. Marco Aurélio, julgamento: 07/12/2006, publicação: 29/06/2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1626351>. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Petição nº 0601953-14/DF*. Petição. Partido político. Patriota. Partido Republicano Progressista (PRP). Incorporação. Deferimento. Alterações estatutárias. Aquiescência da legenda com as glosas do ministério público. Deferimento parcial. Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 10/05/2019. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=true&docIndex=0&httpSessionName=brsstateSJUT382091959§ionServer=TSE&grupoTotalizacao=1>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 0601870-95/DF*. Consulta. Partido político. Incorporação. Art. 29, § 7º, da Lei 9.096/95. Cláusula de desempenho. Art. 17, § 3º, da CF/88. EC 97/2017. Acesso ao fundo partidário, fundo especial de financiamento de campanha e direito de antena. Resposta positiva ao questionamento. Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 12/08/2019. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=true&docIndex=0&httpSessionName=brsstateSJUT784607192§ionServer=TSE&grupoTotalizacao=1>. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Processo Administrativo nº 0600628-33/DF*. Direito Eleitoral. Processo Administrativo. Eleições 2020. Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Cálculo da Cota Partidária para fins de distribuição dos recursos do fundo. Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso. Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 26/06/2020. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT1085741619§ionServer=TSE&docIndexString=1>. Acesso em: 5 mai. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Petição nº 0601972-20/DF*. Direito eleitoral e processual civil. Petição. Incorporação de partido político. Requisitos objetivos.

Cumprimento. Ausência de impugnação. Deferimento. Fundação instituída pelo partido incorporado. Patrimônio revertido à entidade sucessora. Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso. Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 12/06/2019. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=true&docIndex=0&httpSessionName=brsstateSJUT2005870658§ionServer=TSE&grupoTotalizacao=1>. Acesso em: 16 ago. 2020

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Petição nº 0602013-84/DF*. Partidos políticos. Incorporação do Partido Humanista da Solidariedade (PHS) ao Podemos (PODE). Impugnações. Legitimidade. Improcedência. Requisitos objetivos para a incorporação. Cumprimento. Averbação deferida. Condenação por litigância de má-fé. Não comprovada. Indeferida. Relator(a) Min. Edson Fachin. Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 04/11/2019. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT840658919§ionServer=TSE&docIndexString=1>. Acesso em: 27 mai. 2020.

CARREIRÃO, Yan de Souza; KINZO, Maria d'Alva G.. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002). *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, 2004, p. 131 a 168.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta. Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, a. 42, n. 166, abr./jun. 2005. Disponível em: http://ead2.fgv.br/ls5/centro_rec/docs/democracia_semidireta_referendo_plebiscito.pdf. Acesso em: 8 abr. 2020.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2013.

JÚNIOR, Nilo Ferreira. O Princípio do Pluralismo Político e a Constituição Federal. *Revista Eleitoral TRE/RN*, v. 25, 2011. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2945/2011_pintojunior_principio_pluralismo_politico.pdf?sequence=1&isAllowed=y%3E. Acesso em: 18 mai. 2020.

MAINWARING, Scott. *Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais - O Brasil numa Perspectiva Comparada*. Novos Estudos Cebrap, n. 29, 1991.

MEDINA, José Miguel Garcia. *Constituição Federal Comentada*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

MORAES, Alexandre de. Cláusula de desempenho fortalece o sistema eleitoral. *Revista Consultor Jurídico*, nov. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-nov-08/justica-comentada-clausula-desempenho-fortalece-sistema-eleitoral>. Acesso em: 1º mar. 2020.

SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de

fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. Tribunal Superior Eleitoral, *Estudos Eleitorais*, v.6, n.3, set./dez. 2011. p. 103-129. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1059/2011_rev_estudos_eleitorais_v6_n3?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 jul. 2020

SANTOS, Polianna Pereira dos. *Transparência do voto e a regulamentação legal do sistema proporcional brasileiro: accountability vertical e qualidade da democracia*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-AY7P8X/1/disserta__o___polianna_pereira_dos_santos.pdf. Acesso em: 8 set. 2020.

SILVEIRA, Marilda de Paula; RABELO, Maria Albuquerque. A nova cláusula de desempenho e a cláusula de desempenho que o STF não decidiu: Fragmentação partidária ou livre participação das minorias?. *Economic Analysis od Law Review*, Brasília/DF, v. 9, n. 2, p. 143-164, mai./ago. 2018. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br/index.php/EALR/article/view/9417>. Acesso em: 15 fev. 2020.

ANEXO

Portaria TSE nº 48 de 25 de janeiro de 2019.

A PRESIDENTE DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso de suas atribuições que lhe conferem o art. 23, XVIII, do Código Eleitoral, tendo em vista o disposto no inciso I do art. 3º da Emenda Constitucional nº 97/2017,

RESOLVE:

Art. 1º Divulgar a relação de partidos políticos que atingiram a composição e distribuição do percentual mínimo de votos e/ou elegeram bancada mínima para a Câmara dos Deputados fixados pelas alíneas *a* e *b* do inciso I do art. 3º da EC nº 97/2017, conforme tabela a seguir:

PARTIDO	VOTOS NOMINAIS	VOTOS LEGENDA	VOTOS VALIDOS	% VOTOS VÁLIDOS	UF COM PELO MENOS 1% DE VOTOS VALIDOS	ATENDE ART. 3º I "a"	ELEITOS	UF COM CANDIDATOS ELEITOS	ATENDE ART. 3º I "b"	ATENDE ART. 3º I
AVANTE	1.804.622	39.482	1.844.104	2,06%	13	SIM	7	4	NÃO	SIM
DEM	4.388.517	192.647	4.581.164	5,12%	24	SIM	29	16	SIM	SIM
MDB	5.117.942	321.225	5.439.167	6,08%	27	SIM	34	18	SIM	SIM
NOVO	2.432.265	315.814	2.748.079	3,07%	13	SIM	8	5	NÃO	SIM
PDT	3.941.975	603.872	4.545.847	5,08%	25	SIM	28	17	SIM	SIM
PODE	2.142.651	100.669	2.243.320	2,51%	19	SIM	11	9	SIM	SIM
PP	5.093.130	386.960	5.480.090	6,12%	26	SIM	37	22	SIM	SIM
PPS	1.489.366	100.718	1.590.084	1,78%	15	SIM	8	7	NÃO	SIM
PR	5.062.228	162.363	5.224.591	5,84%	26	SIM	33	22	SIM	SIM
PRB	4.850.679	141.338	4.992.017	5,58%	27	SIM	30	19	SIM	SIM
PROS	1.998.224	46.210	2.044.434	2,28%	18	SIM	8	5	NÃO	SIM
PSB	5.197.332	189.068	5.386.400	6,02%	26	SIM	32	19	SIM	SIM
PSC	1.654.265	110.961	1.765.226	1,97%	20	SIM	8	8	NÃO	SIM
PSD	5.539.952	209.058	5.749.010	6,43%	26	SIM	34	20	SIM	SIM
PSDB	5.422.960	482.581	5.905.541	6,60%	26	SIM	29	15	SIM	SIM
PSL	10.430.218	1.027.661	11.457.879	12,81%	27	SIM	52	18	SIM	SIM
PSOL	2.667.026	116.643	2.783.669	3,11%	13	SIM	10	5	NÃO	SIM
PT	8.898.406	1.228.205	10.126.611	11,32%	25	SIM	56	23	SIM	SIM
PTB	1.891.292	131.427	2.022.719	2,26%	19	SIM	10	8	NÃO	SIM
PV	1.533.081	59.092	1.592.173	1,78%	18	SIM	4	4	NÃO	SIM
SOLIDARIE DADE	1.859.346	93.724	1.953.070	2,18%	23	SIM	13	12	SIM	SIM
TOTAL	83.415.477	6.059.718	89.475.195	90,98%						

Art. 2º Divulgar a relação de partidos políticos que não atingiram a composição e distribuição do percentual mínimo de votos ou não elegeram bancada mínima para a Câmara dos Deputados fixados pelas alíneas *a* e *b* do inciso I do art. 3º da EC nº 97/2017, conforme tabela a seguir:

PARTIDO	VOTOS NOMINAIS	VOTOS LEGENDA	VOTOS VALIDOS	% VOTOS VÁLIDOS	UF COM PELO MENOS 1% DE VOTOS VALIDOS	ATENDE ART. 3º I "a"	ELEITOS	UF COM CANDIDATOS ELEITOS	ATENDE ART. 3º I "b"	ATENDE ART. 3º I
DC	344.753	24.633	369.386	4,47%	2	NÃO	1	1	NÃO	NÃO
PATRI	1.375.724	56.580	1.432.304	17,33%	10	NÃO	5	4	NÃO	NÃO
PC do B	1.239.736	89.839	1.329.575	16,09%	14	NÃO	9	7	NÃO	NÃO
PCB	37.119	24.224	61.343	0,74%	-	NÃO	0	0	NÃO	NÃO
PCO	1.709	1.076	2.785	0,03%	-	NÃO	0	0	NÃO	NÃO
PHS	1.350.738	75.706	1.426.444	17,26%	16	NÃO	6	4	NÃO	NÃO
PMB	207.976	20.326	228.302	2,76%	2	NÃO	0	0	NÃO	NÃO
PMN	588.681	45.595	634.276	7,67%	5	NÃO	3	2	NÃO	NÃO
PPL	349.522	35.675	385.197	4,66%	3	NÃO	1	1	NÃO	NÃO
PRP	782.246	70.511	852.757	10,32%	8	NÃO	4	4	NÃO	NÃO
PRTB	651.176	33.800	684.976	8,29%	9	NÃO	0	0	NÃO	NÃO
PSTU	25.064	16.240	41.304	0,50%	-	NÃO	0	0	NÃO	NÃO
PTC	568.267	33.547	601.814	0,61%	7	NÃO	2	2	NÃO	Não
REDE	744.888	71.896	816.784	9,88%	10	NÃO	1	1	NÃO	NÃO
TOTAL	8.267.599	599.648	8.867.247	9,02%						

§ 1º Os partidos políticos mencionados neste artigo deixarão de participar da distribuição dos recursos do Fundo de Assistência Financeira (Fundo Partidário) prevista no art. 41-A da Lei nº 9.096/95 a contar de 1º de fevereiro de 2019, data a partir da qual se instaura a 56ª Legislatura para o quadriênio 2019-2023, nos termos do § 4º do art. 57 da Constituição Federal.

§ 2º Terá aplicação imediata, a partir da data de que trata o parágrafo anterior, a supressão das parcelas que compõem o Fundo Partidário previstas nos incisos II e IV do art. 38 da Lei nº 9.096/95, correspondentes aos recursos estabelecidos em lei com destinação e período específicos e às dotações orçamentárias previamente aprovadas e liberadas em duodécimos, as quais não têm impacto futuro à aplicação da medida restritiva.

§ 3º Os recursos provenientes das multas e penalidades pecuniárias aplicadas pela Justiça Eleitoral e as doações de pessoas físicas, de que tratam os incisos I e III do art. 38 da Lei nº 9.096/95, que forem recolhidos até 31 de janeiro de 2019, serão devidos aos partidos políticos de que trata este artigo e deverão ser pagas na data em que forem autorizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, ainda que em data posterior àquela fixada no § 1º.

Art. 3º A distribuição e a correspondência de votos por partido político poderá sofrer alterações na hipótese de eventuais totalizações.

Art. 4º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Ministra ROSA WEBER