

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

**<http://bd.camara.gov.br>**

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**Leânia Alves de Almeida**

**CLÁUSULA DE BARREIRA:**

**Comportamento Eleitoral e Desempenho Partidário nas Eleições de 2002 e  
perspectivas para 2006.**

**Brasília  
2007**

## CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO

### Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: 30 de março de 2007.

Almeida, Leânia Alves de.

Cláusula de barreira [manuscrito] : comportamento eleitoral e desempenho partidário nas eleições de 2002 e perspectivas para 2006 / Leânia Alves de Almeida. -- 2007.

34 f.

Orientador: Danilo Freire Pires.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2007.

1. Reforma política, Brasil. 2. Partido político, Brasil. 3. Reforma partidária, Brasil. 4. Sistema partidário, Brasil. 5. Ideologia política. 6. Pluripartidarismo. 7. Sistema eleitoral, Brasil. I. Título.

CDU 32.001.73(81)

---

**CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO**

Leânia Alves de Almeida

**CLÁUSULA DE BARREIRA:**

Comportamento eleitoral e desempenho partidário nas eleições de 2002 e perspectivas para 2006.

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do CEFOR/CD como parte das exigências do Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo.

Orientador: Prof. Ms. Danilo Freire Pires

Brasília

2007

---

**CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO**

Leânia Alves de Almeida

**CLÁUSULA DE BARREIRA:**

Comportamento eleitoral e desempenho partidário nas eleições de 2002 e perspectivas para 2006

Monografia - Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo da Câmara dos Deputados - 1º Semestre de 2007.

Aluna: Leânia Alves de Almeida

Banca Examinadora:

---

Prof. Ms. Danilo Freire Pires

---

Prof. Ms. Jorge L. Pennafort Palma

## ***AGRADECIMENTOS:***

*A Deus, pela presença constante em minha vida.*

*A minha família, pelo silêncio em forma de esperança*

*A meu orientador Danilo F. Pires, pela paciência e compreensão.*

*A Luiz Couto, pela oportunidade e estímulo.*

*Aos professores do Curso: (em especial) a Professora Érika Bastos e aos demais;*

*Jorge Manzur,*

*Marcelo Lacombe,*

*Jorge Pennafort,*

*Ricardo Rodrigues,*

*Antonio O. Cintra,*

*Amandino,*

*Júlio Pinto,*

*Antonio Barbosa,*

*Octaciano e*

*Malva Algarte, pela transferência sábia do conhecimento e do saber.*

*A Equipe de Coordenação do Curso:*

*Coordenador: Rildo Cosson*

*Érika Bastos,*

*Ricardo Senna e*

*Ricardo Dias, pela máxima dedicação e apoio.*

*Aos colegas da turma IP-2005, pela convivência sadia e pelos momentos de alegria que juntos passamos em busca do mesmo objetivo.*

## RESUMO

Este trabalho trata da discussão da Cláusula de Barreira instituída nos artigos 13 e 57 da Lei dos Partidos Políticos Nº 9.096/95, que regulamenta o Inciso IV do Artigo 17 da Constituição Federal, como também, estuda a aplicação dessa Cláusula e analisa o desempenho dos partidos políticos brasileiros em dois períodos: nas eleições de 2002 e 2006.

O objetivo maior no desenvolvimento e aprofundamento do estudo é de tentar provar que, com a aplicação dessa cláusula ocorre uma diminuição em termos de funcionamento parlamentar da pulverização partidária existente atualmente no país, de partidos com pouca densidade eleitoral e muitos sem representação no Congresso, alguns deles sem teor ideológico e programático. Além de evidenciar que o número exagerado de partidos dificulta a compreensão do eleitorado e prejudica a valorização e o fortalecimento destes e do sistema político e eleitoral brasileiro.

Analisa a Cláusula de Barreira sob os aspectos favoráveis e contrários, o funcionamento parlamentar, o período de transição e a necessidade desta para a organização e valorização dos partidos. Além do que analisa o surgimento e a trajetória da Cláusula de Barreira no sistema político brasileiro e propõe a elaboração de uma nova lei ordinária para regulamentar a Constituição Federal no Artigo 17, Inciso IV, que diz respeito ao funcionamento parlamentar, derrubada pela decisão do STF - Supremo Tribunal Federal, em atenção a ADIN proposta por alguns partidos políticos no final de 2006. Propõe que seja votado e aprovado o PL nº 2679/2003, ora tramitando na Câmara dos Deputados, e que trata de algumas alterações no sistema eleitoral e político do Brasil, no que diz respeito ao sistema de listas, financiamento de campanha, extinção de coligações e formação de federações partidárias. Institutos estes que caso sejam aperfeiçoados inibiriam a criação exagerada de partidos políticos, bem como contribuiriam para o aperfeiçoamento do sistema político e eleitoral brasileiro.

**Palavras-chave:** Cláusula de Barreira, Ideologia Política, Legislativo, Partidos Políticos, Pluripartidarismo, Sistema Eleitoral, Desempenho Partidário.

## SUMÁRIO

<b>1 - Introdução.....</b>	<b>9</b>
<b>2 - COMPREENDENDO A CLÁUSULA DE BARREIRA .....</b>	<b>10</b>
2.1 - Funcionamento Parlamentar.....	12
2.2 - A Cláusula de Barreira e o período de Transição.....	12
2.3 - Restrições ao Programa Partidário Gratuito.....	13
2.4 - Restrições ao Fundo Partidário .....	14
2.5 - Limitações impostas durante o período de transição.....	14
2.6 - Previsão de cotas para a legislatura 2007-2010.....	14
2.7 - Outras restrições aos partidos que não alcançaram a Cláusula de Barreira.....	14
2.8 - Objetivo da Cláusula de Barreira.....	16
<b>3 - SURGIMENTO E TRAJETÓRIA DA CLÁUSULA DE BARREIRA NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO .....</b>	<b>17</b>
3.1 - Inspiração e Experiência Alemã.....	20
<b>4 - NECESSIDADE DA CLÁUSULA DE BARREIRA PARA A ORGANIZAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PARTIDOS.....</b>	<b>24</b>
4.1 - Efeitos da aplicação da cláusula de barreira.....	29
4.2 - Desempenho partidário nas eleições de 2002.....	30
4.3 - Os trabalhos legislativos, a criação de lideranças e a composição dos órgãos da Casa para 2002.....	31
4.4 - Perspectivas para 2006.....	32
<b>5 - CONCLUSÃO.....</b>	<b>34</b>
<b>6 - REFERÊNCIAS.....</b>	<b>36</b>





## 1 – INTRODUÇÃO

Pretendemos com o desenvolvimento e aprofundamento desse estudo, saber qual desempenho os partidos políticos tiveram nas eleições de 2002 e as perspectivas para 2006, em sendo aplicada a Cláusula de Barreira, de Desempenho ou de Exclusão, referida na Lei dos Partidos Políticos Nº 9.096/95.

Essa cláusula de barreira surgida pela primeira vez no Brasil, no Código Eleitoral de 1950, no seu Artigo 148, e previa o cancelamento do registro do partido que não conseguisse eleger ao menos 01(um) representante para o Congresso Nacional, ou que não obtivesse ao menos 50 mil votos, hoje prevista nos artigos 13 e 57 da Lei dos Partidos Políticos Nº 9.096/95, e que trata do funcionamento parlamentar. O artigo 13 estabelece que: “tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenham elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, 1/3 (um terço) dos Estados, com um mínimo de 2% (dois por cento) do total de cada um deles”.

O objetivo maior desse estudo é de tentar provar que com a aplicação dessa Cláusula ocorre uma diminuição em termos de funcionamento parlamentar da pulverização partidária existente atualmente no país, de partidos com pouca densidade eleitoral e muitos sem representação no Congresso, alguns deles sem teor ideológico e programático. Mostrar que, com essa performance e com o número exagerado de partidos, dificulta o entendimento e a compreensão do eleitorado em períodos pré-eleitorais e acaba confundindo a consciência dos cidadãos.

Também, contribuir para a valorização e o fortalecimento dos partidos e do sistema eleitoral e político brasileiro.

No entanto, em todas as conjunturas em que se debate Reforma Política, ao longo da história, discute-se a possibilidade de aplicação dessa norma de desempenho ou barreira, porém, a entrada em vigor dessa norma é sempre prevista para eleições subseqüentes e antes de ser aplicada, é alterada por outras normas, por isso pouco implementada. Assim sendo, saber quais as estratégias e os entraves políticos que impedem a não aplicação.

## Cláusula de Barreira

### **2 - COMPREENDENDO A CLÁUSULA DE BARREIRA**

A regra geral surgida através da definição na lei dos partidos N° 9096/05 de "Cláusula de Barreira", também denominada cláusula de desempenho ou cláusula de exclusão, é: para ter funcionamento no parlamento, cada partido deve obter em todo o país, pelo menos 5% (cinco por cento) do total de votos para a Câmara dos Deputados, descontados os votos nulos e brancos. Também, são necessários 2% (dois por cento) dos votos válidos de candidatos a deputado federal em 09 (nove) Estados da Federação .

O Artigo 13, da Lei dos Partidos Políticos N° 9096/95 define como sendo:

*“ tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, 1/3 (um terço) dos Estados, com um mínimo de 2% (dois por cento) do total de cada um deles. (BRASIL.2.CEDI, Legislação Eleitoral, 2002, p.215)*

A Cláusula de Barreira atinge todas as Casas Legislativas, porque tem caráter nacional; logo, atinge também o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras de Vereadores, todos são poderes legislativos constituídos, de representação proporcional.

A autora Kátia de Carvalho define como sendo:

*“entende-se por cláusula de barreira a disposição normativa que nega, ou existência, ou representação parlamentar, ao partido que não tenha alcançado um determinado número ou percentual de votos,” e analisa: para seus defensores, a cláusula de exclusão consiste em instrumento necessário para coibir a pulverização dos representantes em um número elevado de partidos políticos, o que, de alguma maneira, concorre para o enfraquecimento das agremiações partidárias, para o surgimento das chamadas “legendas de aluguel”, afetando, em última análise, a própria “governabilidade”(CARVALHO, 2003, p.3).*

Outra interpretação da referida Cláusula:

É a que reproduz a vontade do legislador ao materializar o disposto no Art.13 da Lei 9.096/95. O partido terá de obter, cumulativamente para todos os itens:

- a) 5% dos **votos válidos** nacionais,
- b) para a Câmara dos Deputados
- c) os 5% devem ser **distribuídos** em, no **mínimo, 09 (nove) Estados** (nunca em número inferior a este),
- d) com **2% dos votos válidos regionais** em “**cada um deles**”. A significar que se o partido atingir 5% dos votos válidos nacionais em nove Estados, terá de conseguir 2% dos votos válidos regionais nesses 09 (nove) Estados. (CERQUEIRA, 2006, p...apud CONSULEX, 2006 p.29)

## **2.1 - Funcionamento Parlamentar:**

No sentido de não haver uma definição mais concreta do que seria "funcionamento parlamentar", nas argumentações de Kátia de Carvalho e de classificar melhor o que são esses benefícios conferidos pela lei ao partido, entendemos que funcionamento parlamentar é a forma pela qual os partidos políticos funcionam e desenvolvem suas atividades na estrutura do parlamento, ou se fazem representar nas Comissões, Mesa Diretora, Bancada, Liderança, Ouvidoria, Conselho de Ética e em outras funções inerentes ao mandato parlamentar, consagradas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Em síntese, é o direito a determinados benefícios que a lei confere ao partido durante o exercício parlamentar.

## **2.2 - A Cláusula de Barreira e o período de transição:**

Por que a Cláusula de Barreira somente passaria a ser aplicável nas eleições de 2006, se a Lei dos Partidos é de 1995?

Evidentemente, por força da regra de transição da própria Lei Nº 9.096 (Art. 57).

O critério do Art. 57 deveria ter sido aplicado nas eleições de 2002 (legislatura 2003-2006), porém o TSE - Tribunal Superior Eleitoral, ao apreciar o dispositivo, deu-lhe interpretação no sentido de que o período de transição (1995-2002) era muito curto para fazer-se as adaptações necessárias e estendeu a regra de transição até o pleito eleitoral de 2006. (CERQUEIRA, 2006, p...apud CONSULEX, 2006 p.28)

Na interpretação do TSE, é de que, considerando-se, no ponto, o direito adquirido, a cláusula de barreira somente teria incidência na legislatura de 2007-2010.

No período de transição (1995-2006), a cláusula de barreira é regra que impunha, para o acesso à Câmara dos Deputados, que os partidos obtivessem 1% (um por cento) dos votos válidos nacionais e elegessem representantes em 05 (cinco) Estados.

Já para Câmaras de Vereadores, Câmara Distrital e Assembléias Legislativas, além dos requisitos previstos no art. 57 (lei 9.096/95), deviam os partidos ter

representante na Casa respectiva e 1% dos votos válidos da circunscrição (municipal, estadual ou distrital).(CERQUEIRA, 2006, p...apud CONSULEX, 2006, p.28).

Portanto, com esse prazo de transição fixado, essa norma seria aplicada pela primeira vez nas eleições de 2006 e com incidência na legislatura 2007-2010. Na verdade, causa pânico à maioria dos partidos, tanto os pequenos, chamados “nanicos”, como aos de porte médio. Basta que líderes, ou mesmo dirigentes partidários, ouçam o termo “cláusula de barreira”, para que a maioria tema o futuro do partido. Acuados pela legislação que irá cobrar desempenho eleitoral mínimo nas urnas em outubro, eles mobilizam militantes, fecham alianças e reforçam candidaturas a deputado federal para potencializar votos. Quem for reprovado na prova, perderá espaço na Câmara dos Deputados, diminuirá o tempo de Rádio e TV (programa eleitoral gratuito), e reduzirá o valor recebido das verbas do Fundo Partidário. Para alguns analistas, políticos e líderes partidários, essa regra pode significar uma morte lenta para os partidos pequenos.

O tempo de TV e o Fundo Partidário está previsto na Lei 9.096/95 em seu Artigo 57, Incisos II e III, alíneas a) e b) (BRASIL. CEDI, 2002, p.231-232)

### **2.3 - Restrições ao Programa Partidário Gratuito**

Os partidos que não conseguiram alcançar a cláusula de barreira terão direito a apenas 1 (um) programa, a cada semestre, em cadeia nacional, por 2 (dois) minutos.

Portanto, os partidos que atingiram a cláusula de barreira (2007) terão direito:

- ° a um programa, em cadeia nacional, a cada semestre, por 20 minutos;
- ° a um programa, em cadeia estadual (regionalizado), a cada semestre, por 20 minutos;
- ° inserções, por semestre, em redes nacional e estaduais de 40 minutos.

(CERQUEIRA, 2006 - p...apud CONSULEX, 2006 p.30)

## **2.4 - Restrições ao Fundo Partidário**

O Fundo Partidário é composto de valores destinados à manutenção das legendas administradas pelo TSE, oriundos do Orçamento Federal da União, da arrecadação de multas eleitorais e doações previstas na Lei dos Partidos Políticos.(Lei 9.096/95, Art. 38, Incisos I a IV).(CERQUEIRA, 2006, p... apud CONSULEX, 2006, p.30)

## **2.5 - Limitações impostas durante o período de transição (1995-2006)**

Nessa fase, verifica-se a existência de 3 (três) cotas de participação dos partidos, conforme proporção fixada pelo TSE:

- 1% de todos os partidos registrados no "Cartório de Registro Civil de Pessoa Jurídica" do Distrito Federal (existência) e registro no TSE (validade);
- 29% dos partidos que cumpriram a cláusula de barreira da transição;
- 70% dos partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados.

## **2.6 - Previsão de cotas para a legislatura 2007-2010**

Para a legislatura 2007-2010 estão previstas duas cotas, a saber:

- 1% de todos os partidos com registro no CRCPJ - Cartório de Registro Civil de Pessoa Jurídica do 'DF (existência) e no TSE (validade);
- 99% dos partidos que alcançarem a cláusula de barreira, proporcionalmente aos votos válidos obtidos para a Câmara dos Deputados.

## **2.7 - Outras restrições aos partidos que não alcançarem a cláusula de barreira:**

- Não terão direito à estrutura de liderança de bancada;
- Não poderão participar de Comissão Mista, Especial ou de Inquérito; excepcionalmente, terão direito a uma das 20 Comissões Permanentes que restarem após a escolha de partidos com bancada;
- Os parlamentares de "segunda classe" não poderão participar de Mesa Diretora

como Presidente, Secretário etc., mas apenas votar em plenário e discursar da Tribuna. (CERQUEIRA, 2006, p.... apud CONSULEX, 2006, p.30)

Com esse entendimento, a sigla partidária que não obtiver o desempenho exigido poderá eleger candidato, mas estará impedida de formar bancada, escolher líder partidário, integrar a Mesa Diretora da Câmara ou participar como membro em Comissões Permanentes da Casa. Nesse sentido, os partidos irão cada vez mais enfraquecendo no parlamento, perdendo forças no interior da estrutura. Será vedada ao partido algum tipo de participação, exceto na condição de Blocos Parlamentares através da atuação em conjunto.

Também essa restrição atinge as Casas Legislativas Estaduais e as Câmaras de Vereadores, conforme a mesma lei dos partidos no seu artigo 57, inciso I, alínea b).

Dessa forma, com todo esse prejuízo para os partidos que não atingirem o índice exigido por lei, ainda há possibilidades de evitar maiores prejuízos, que seriam se reunir em federação para obter os votos exigidos. Nesse caso, eles agiriam como um bloco parlamentar durante os quatro anos. Outra opção, é fundir duas siglas, criando uma nova legenda que tenha, na soma, os 5% dos votos.

Os partidos apresentam várias alternativas para vencerem o desafio. Alguns acham que há vantagem de lançar candidatos a presidente e a governador, isso seria a visibilidade transferida aos concorrentes a deputado federal da legenda. Pois, em parceria com outro partido maior, há o risco de os nomes se apagarem em meio a candidatos da outra sigla que são puxadores de votos.

Assim sendo, com a estrutura partidária existente em 2006, ou seja, **29** partidos com registro no TSE e **17** com representação na Câmara, apenas 04 estariam mais tranquilos, o PMDB, PT, PFL e PSDB e graças à estrutura partidária em municípios e Estados, eles garantiram entre 13% e 18% do total de votos para a Câmara em 2002. Os demais não atingiriam os 5% ou superariam a marca por pouco. Se os números forem repetidos, a tendência é sobreviverem no máximo 07 (sete) partidos com a aplicação da Cláusula de Barreira em 2006.



Destaca-se que a Cláusula de Barreira instituída pela Lei dos Partidos Políticos não se destina individualmente aos parlamentares eleitos, mas sim aos partidos. O especialista Márcio Rabat coloca que:

*"o candidato não deixa de tomar posse pelo simples fato de que a seu partido não é reconhecido o direito de formar bancada na respectiva casa legislativa (...) As prerrogativas que caberão a esses parlamentares dependerão de como se interpreta a Lei dos Partidos Políticos e o Regimento da Casa em que se encontram, mas a posse e o exercício do mandato não podem ser impedidos". (RABAT, 2002, p.... apud CARVALHO, 2003, p. 6)*

A autora Kátia de Carvalho menciona que, *"em nosso sistema eleitoral, a verdadeira Cláusula de Obstrução para a diplomação e ingresso do candidato consagrado nas urnas são os quocientes eleitoral e partidário"*(CARVALHO, 2003, p. 6)

## **2.8 - Objetivo da Cláusula de Barreira**

O autor Thales Cerqueira esclarece a sua finalidade:

*"Qual é a finalidade da Cláusula de Barreira? Evitar a figura dos "partidos-empresas" ou "legendas de aluguel", como é o caso dos partidos pequenos, que são criados com o escopo exclusivo de promover a venda para as grandes legendas do tempo que lhes é reservado no rádio e na TV, por meio de coligações casuísticas ("a ocasião faz o ladrão"), provocando com isso a diminuição do número de partidos". (CERQUEIRA, 2006, p... apud CONSULEX, 2006, p.26).*

Existem outros entendimentos, dentre os quais analiso que a cláusula de barreira serve como coadjuvante para evitar a polarização partidária (diminuir o número

exagerado de partidos) e evidencio o exemplo da Alemanha, que antes da Segunda Guerra Mundial existia cerca de 20 partidos e após a Segunda Guerra Mundial com o instituto da cláusula de barreira de 5%, houve uma redução para 5 partidos. Também fazer com que (com poucos partidos) a população compreenda melhor, principalmente em períodos pré-eleitorais, a diferença entre um e outro partido, ou seja, distinga a **ideologia política** de cada partido e seu **programa partidário**.

Como coadjuvante por quê? Porque no contexto das propostas de reformas políticas já se coloca ao longo dos anos de discussões, tanto a nível acadêmico, como na própria prática política, no interior das Câmaras Municipais, Assembléias Legislativas e Congresso Nacional, e também através da mídia brasileira, a existência de outros elementos que colaboram para o enxugamento do número de partidos do sistema eleitoral e partidário brasileiro que são: a fidelidade partidária, a extinção de coligações proporcionais, a formação de federação.

### **3 - SURGIMENTO E TRAJETÓRIA DA CLÁUSULA DE BARREIRA NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO**

A Cláusula de Barreira surgiu pela primeira vez em nosso ordenamento jurídico com o Decreto-Lei Nº 8.835/56, art. 5º, e com o Código Eleitoral de 1950, no seu artigo 148. Nessa época a regra adotada era mais rígida; previa o cancelamento do registro do partido que não conseguisse eleger ao menos 01 (um) representante para o Congresso Nacional, ou que não obtivesse ao menos 50 mil votos.

A entrada em vigor dessas normas era sempre prevista para eleições subseqüentes, e antes de serem aplicadas, eram alteradas por outras normas, porém nunca foram implementadas.

Durante os governos militares, ocorreram várias tentativas de inserir a cláusula de barreira para validação no sistema político naquele momento, mas não surtiram efeito.

Ainda, segundo a autora Kátia de Carvalho, foram quatro tentativas de aplicação da “barreira”, no Direito Constitucional Positivo, assim sendo: A Constituição de 1967, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a Emenda Constitucional nº 11, de 1978 e a Emenda Constitucional nº 25, de 1985 (CARVALHO, 2003, p. 4-5).

A Carta de 1967, que além de proibir as coligações partidárias, em seu Artigo 149, Inciso VIII, exigia, para a existência de um partido, o apoio de 10% do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 2/3 dos Estados, com o mínimo de 7% em cada um deles, bem assim 10% de deputados em pelo menos 1/3 dos Estados, e 10% de senadores.

Essas exigências foram reduzidas, pelo Art. 152, Inciso VII, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, para 5% do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 07 Estados, com o mínimo de 7% em cada um deles.

A Emenda Constitucional nº 11, de 1978, limitou-se para 5% do eleitorado que houvesse votado para a Câmara dos Deputados, distribuído, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de 3% em cada um deles.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, em seu parágrafo 1º, determinava que não teria direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, o partido que não obtivesse o apoio, expresso em votos, de 3% do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados, e distribuídos em, pelo menos, cinco Estados, com o mínimo de 2% do eleitorado em cada um deles. No parágrafo 2º, contudo, permitia-se aos eleitos por partidos que não obtivessem os percentuais exigidos preservar seus mandatos, “desde que optem, no prazo de 60 dias, por qualquer dos partidos remanescentes”.

Percebe-se que, tais exigências se mostravam coerentes com o bipartidarismo e a concepção autoritária do regime vigente à época.

A Constituição Federal de 1988 por sua vez, não contemplou nenhuma inserção de barreiras mínimas no sistema de representação proporcional do país.

A discussão sobre o tema foi retomada durante a Revisão Constitucional de 1993, quando o relator da matéria, o então deputado Nelson Jobim, em seu Parecer nº 36, intentava estabelecer que somente teria direito a representação na Câmara dos Deputados, o partido que obtivesse o apoio de 5% dos votos válidos, excluídos os brancos e os nulos, apurados em eleição geral e distribuídos em pelo menos um 1/3 dos Estados, atingindo 2% em cada um deles. Portanto, esse Parecer, não chegou a ser votado pelo Congresso Revisor.

Infraconstitucionalmente, foram introduzidas novas regras, com a edição da Lei nº 9.096, de 19.09.1995, denominada Lei dos Partidos Políticos, que ao regulamentar o disposto no Artigo 17, Inciso IV, da Constituição Federal, em seus artigos 12 e 13, cuida do funcionamento parlamentar nos seguintes termos:

*“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 eleito representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, 5% dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, 1/3 dos Estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles.”*

Portanto, Kátia Carvalho faz o alerta que não há uma definição legal nem doutrinária do que seja “funcionamento parlamentar”, reforçando que:

*"trata-se do direito, que advém da própria democracia representativa, de os partidos se fazerem representar como tal nas Casas Legislativas que obtiveram assento, isto é, consiste no direito de seus membros se organizarem em bancadas (que poderão se justapor em blocos), sob a direção de líder, de sua livre escolha, atuando à frente dos cargos que lhes couberem, em respeito ao princípio da proporcionalidade partidária, erigido pela Constituição Federal".(CARVALHO, 2003, p.5).*

Após a edição da Lei dos Partidos Políticos, o PSC - Partido Social Cristão se insurgiu contra a instituição da Cláusula de Barreira. Mais tarde, a Mesa da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia ingressou no STF - Supremo Tribunal

Federal, com Ações Diretas de Inconstitucionalidade, visando a aniquilar os arts. 12,13 e 57 da referida lei. O relator da matéria Min. Maurício Corrêa, apoiado pela decisão unânime da Côrte, foi pelo indeferimento da liminar entendendo que o texto do artigo 13 da Lei 9.096/95 *não ofende* o princípio consagrado no Artigo 17 da Carta Magna."(CARVALHO, 2003, p.7)

### 3.1 - Inspiração e experiência alemã

A Cláusula de Barreira brasileira é uma cópia da legislação alemã, feita após a Segunda Guerra Mundial com o objetivo de evitar a **polarização política**. Os partidos políticos na Alemanha começaram a ter vida parlamentar com a unificação do país em 1871, sob o regime monárquico. Na ocasião foram criados o *Bundestag*, uma Câmara Federal para a representação popular mais ampla, que seria formada por deputados, e o *Bundesrat*, uma espécie de Senado, para a representação dos 16 Estados. Desde o início esse sistema mostrou uma grande divisão entre o povo alemão, com uma dúzia de partidos nas várias faixas do espectro político - esquerda, centro e direita. Já a partir do final da primeira década do século 19, teve início uma polarização esquerda-direita. À esquerda, cresceram expressivamente os social-democratas, em que militaram figuras como Karl Marx e F. Engels. O Partido Social Democrata Alemão chegou a ter 163 deputados eleitos em 1919, mesmo depois de um racha que deu origem ao Partido Social-Democrata Independente, que também elegeu uma bancada expressiva, 22 deputados naquele ano. À direita, se destacou com 44 deputados, Partido Nacional do Povo Alemão (PNPA).

No clima final da Primeira Guerra, na qual os alemães foram derrotados, o Império Alemão acabou sendo dissolvido. Sob inspiração da Revolução Russa, em 1919 uma corrente do Partido Social-Democrata Independente, os “espartaquistas” chefiados por Rosa de Luxemburgo comandou uma Insurreição para tomar o poder que foi esmagado pelo Exército, com o apoio da social-democracia. A tentativa de tomar o poder pela esquerda acelerou a polarização. Nas eleições de 1920 os social-democratas independentes conseguiram eleger 84 deputados; os social-democratas, 102; e o PNPA , 71. Ao mesmo tempo, o centro se reduziu para 64 deputados, quando

desde 1890 oscilava entre 100 e 90 deputados.

Nas eleições de 1924 houve duas novidades que tornaram a situação ainda mais tensa: a esquerda, os social-democratas independentes migraram para o Partido Comunista Alemão, organizado dentro da Internacional Comunista, chefiada da Rússia por Lênin; e conseguiram eleger 62 deputados. À direita, cresceu o PNPA, para 95 deputados. E surgiu o Partido Operário Alemão Nacional Socialista, o Partido Nazista liderado por Adolf Hitler, que elegeu 32 deputados. Nas eleições de 1932 o partido de Hitler tornou-se o maior do país, com 230 deputados eleitos, enquanto os comunistas elegiam 91 deputados e os social-democratas 125. Em janeiro de 1933 Hitler foi escolhido pelo Presidente da República para formar um novo governo. Em março de 1933 foram feitas as últimas eleições da que ficou conhecida como a República de Weimar, em homenagem à cidade alemã onde se fez a Constituição que pôs fim à monarquia. Essas eleições foram realizadas já no clima de terror político e de manipulação pelos fascistas.

Os comunistas perderam lugares, passaram de 100 para 81 deputados. Os social-democratas também perderam: foram de 125 para 120. E os nazistas foram para 288 parlamentares. A seguir, Hitler mudou a Constituição e estabeleceu o Estado Nazista Unitário, com partido único.

Com o fim da Segunda Guerra, a Alemanha se dividiu em duas: uma sob o controle soviético e outra sob a proteção americana. Na República Federal Alemã, o lado ocidental, o sistema partidário foi totalmente reformulado, especialmente com a introdução da Cláusula de Barreira de 5% dos votos para a Câmara Federal. Isso reduziu o número de partidos, de cerca de 20 antes da 2ª guerra, primeiro para cerca de 10 e depois para os 5 existentes atualmente na Alemanha reunificada: um social-democrata, um democrata-cristão, um liberal, um partido verde e, mais recentemente, um partido formado a partir do antigo Partido Comunista da Alemanha Oriental, que em todas as eleições a partir da reunificação, tem encontrado dificuldades em superar a Cláusula de Barreira."(PEREIRA, 2006, p.12-13).

Essa Cláusula de 5% ou 3 mandatos diretos, ou Cláusula de Barreira, constituiu-se numa regulamentação introduzida na lei eleitoral alemã em 1953 e alterada em 1956. A Cláusula determina que só podem ter representação no Parlamento Federal

Alemão - *Bundestag*, os partidos que alcançarem, no mínimo, 5% dos segundos votos (lista partidária) em nível nacional ou três mandatos diretos no primeiro voto (majoritário distrital).

Caso o partido obtenha número inferior a 5% dos votos na lista partidária, ele não participa da divisão das cadeiras, tendo seus votos eliminados do cálculo nacional da distribuição dos assentos para o parlamento federal. Contudo, alcançando os três mandatos diretos no primeiro voto, o partido terá direito à representação parlamentar, sendo essa a cláusula alternativa. Se não alcançar também os três mandatos diretos, estará fora do parlamento. Porém, os candidatos eleitos pelo voto majoritário distrital exercem o mandato individualmente. Esse fato ocorreu, pela primeira vez, nas eleições de 2002, onde o PDS conquistou dois mandatos diretos mas, não os 5%. Dentro do parlamento, somente partidos com mais que 5% dos deputados têm status de bancada. Partido com 3 ou mais mandatos, têm *status* de grupo, o que significa menos regalias que a bancada, porém mais que o deputado individual.

A Cláusula de Barreira alemã aplica-se, também, nas eleições estaduais para os *Landtage* (Assembléias Legislativas dos Estados Alemães).

O principal argumento utilizado pelos defensores da cláusula de exclusão, quando das discussões sobre sua implementação, seria evitar o alto número de partidos como o que ocorreu na República de Weimar, e possibilitar assim a formação de governos estáveis. (VIANA, 2006, p. 34 - 35).

Analisando a situação da Alemanha antes da Segunda Guerra Mundial, a existência de cerca de 20 (vinte) partidos, que seriam: Partido Comunista, Partido Social Democrata Independente, Partido Social-Democrata, Partido do Povo Alemão, Partido Popular liberal, Partido Nacional Liberal, Partido do Centro, Partido Popular da Bavária, Partido da Economia, Partido dos Conservadores Livres, Partido dos Rurais, Partido Agrário, Partido dos Conservadores, Partido Social-Cristão, Partido Nacional do Povo Alemão, Partido dos Camponeses Alemães, Partido Popular do Progresso, Partido Alemão de Hanover e o maior de todos o Partido Operário Alemão Nacional Socialista (Nazista), liderado por Hitler, e após a Segunda Guerra Mundial, primeiro com 10 (dez) partidos e depois com (05) cinco partidos, que são os existentes ainda hoje na Alemanha reunificada: um Partido Social-Democrata, um democrata-

cristão (União Cristã-Democrata), um liberal (Partido Democrata Livre), um Partido Verde e um formado a partir do antigo partido comunista da Alemanha Oriental. Isso ocorreu no lado ocidental onde o sistema partidário foi reformulado com a introdução da cláusula de barreira de 5% dos votos para a Câmara Federal.

No caso alemão, os objetivos procurados com a cláusula de desempenho lograram êxito, ou seja, tanto houve uma diminuição dos partidos, como uma estabilidade maior no Governo.

Os resultados da cláusula de barreira no exterior são expressivos, a exemplo dos países Alemanha e Grécia, conforme afirma o **jurista Walter Costa Porto**, “*os partidos que não obtiverem certa porcentagem de votos perdem a representação*” (PORTO, 2006, pág.57 apud CONSULEX, 2006, p.26). Nesses casos, a cláusula de barreira admitida é mais rígida do que no Brasil, que os partidos não perdem a representação, mas deixam de ter funcionamento parlamentar e outros direitos garantidos em lei.

Verifica-se que na Alemanha, quando foi implantada a cláusula de barreira, em 1949, tem contribuído para a diminuição de partidos. Da composição de 10 partidos em 1949, somente 4 conseguiram alcançar a cláusula a partir de 1961.

No caso brasileiro, se tem demonstrado mesmo com a aplicação da cláusula de desempenho, para as eleições de 2002 de 1% dos votos válidos nacionais em 05 (cinco) Estados da Federação, como menciona a lei dos partidos, já se reduziria 08 (oito) partidos sem funcionamento parlamentar.(conforme tabela abaixo). Posteriormente esses mesmos partidos teriam de formar blocos e indicar um representante para expressar a posição do partido. Já nas eleições de 2006, foi demonstrado pelo TSE - Tribunal Superior Eleitoral que se a cláusula de barreira prevista na Lei dos Partidos nº 9096/95, de 5% dos votos válidos nacionais e de 2% em 09 (nove) Estados da Federação tivesse sido aplicada, somente 07 (sete) partidos atingiriam e teriam funcionamento parlamentar, que seriam: PT, PMDB, PSDB, PFL, PP, PSB e PDT, dentre os 20 (vinte) com representação no Congresso, sendo um total de 29 (vinte e nove), com registro no TSE. Sendo assim, os outros 13 (treze) partidos com assento no Congresso teriam de se fundir ou formar blocos para ter uma única representação na Mesa, Comissões, Lideranças etc. Com a continuidade, esses



partidos se extinguiriam, pois não teriam respaldo para sua existência e funcionamento. Além do que, seriam diminuídos os recursos do fundo partidário e o tempo de televisão e rádio. Sendo assim, a cláusula de barreira seria um remédio útil à redução de partidos, evitando o pluripartidarismo exagerado, como é o caso do Brasil. Ainda que, com muitos partidos, o povo não **diferencia ideologia** ou **programa partidário**, e acham que “todos são iguais”.

#### 4 - NECESSIDADE DA CLÁUSULA DE BARREIRA PARA A ORGANIZAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PARTIDOS

Partindo da análise do **cientista político Leônicio Martins Rodrigues** em que menciona:

*"não tem sentido, aceitando a filosofia do modelo de representação proporcional, ter uma cláusula de exclusão, porque estaremos cortando a representação das minorias. Conseqüentemente teremos minorias que não serão capazes de se representar, o que é um problema para a legitimidade do sistema democrático." (RODRIGUES, ... apud IANONI e DIRCEU, 1999, p.30-31)*

Ou seja, um sistema se torna mais legítimo, com representações de partidos fortes (que tenham recebido apoio qualificado da maioria da população para se fazerem representar no Congresso).

A grande maioria dos partidos brasileiros que não receberam sequer 2% dos votos válidos nacionalmente, considerados pequenos, (PSC, PSOL, PRONA, PMN, PTC, PHS, PSDC, PT do B, PAN, PRB, PRP, PSL, PRTB, PTN, PSTU, PCB e PCO (17 partidos), nas eleições de 2006, não receberam apoio da população através do voto para se fazerem representar no Congresso, mas mesmo assim alguns estão com representação no Congresso. Alguns desses partidos em certos momentos comprometem a governabilidade e a existência de um governo estável, agindo no interior do Congresso, como atores de veto, visto que, nas votações de Projetos importantes para a sociedade brasileira, de

grande relevância nacional, alguns oriundos do Poder Executivo, se colocam contrários, abstendo-se de votações ou obstruindo essas votações. Nesses casos, os referidos Projetos são derrotados em Plenário, pelos partidos de oposição, em sua maioria pequenos, (com pouca votação do eleitorado, não estando bem legitimados para representá-los), excetuando dois ou três maiores que já fazem mesmo oposição.

Analisando Limongi há de se dizer que para se ter um governo estável além dos fatores econômicos e sociais, depende também das relações entre as forças políticas. Em particular, nos sistemas presidenciais, tem-se afirmado serem instáveis, quando seu sistema partidário é altamente fracionado, ou seja, a existência de vários partidos. (CINTRA, 2005, p.13-14). O cientista político Antonio O. Cintra analisando a referida citação diz que:

*“...um quadro partidário fragmentado, com inúmeras agremiações, oferece ao eleitor um panorama confuso, que dificulta um dos papéis que se esperam da organização partidária, a saber, uma simplificação do processo de escolha pelo eleitor”. (CINTRA, 2005, p.13)*

No caso do Brasil, onde temos 29 partidos políticos disputando cada eleição, há de se verificar nos períodos pré-eleitorais quanto confuso fica o eleitorado, não se distinguindo partido A de partido B, principalmente em termos ideológico e programático. Se, de centro, esquerda, direita, centro-direita e centro-esquerda. Daí gera nos processos eleitorais, muitos votos nulos e abstenções. Fruto do desconhecimento do eleitor na escolha do partido. E na organização partidária, como afirma Cintra, deve haver uma simplificação do processo de escolha para que o eleitor possa participar com firmeza.

Há grande necessidade de implantação da cláusula de barreira no sistema político brasileiro. Não somente, pelo fato de uma escolha melhor pelo eleitor do partido que deve governar a nação, mas também é uma tentativa de regular o quadro partidário brasileiro que se tornou desvalorizado, desqualificado, maculado, visto de forma mesquinha pela sociedade brasileira, devido à polarização de partidos, a grande maioria sem referência histórica, outros servirão somente como legendas de aluguel.

O cientista político Antonio O. Cintra em sua análise de cláusula de barreira no

sistema político brasileiro afirma que:

*“...no caso brasileiro, o problema se complica pela existência de pequenas legendas, cuja existência parece justificar-se apenas em termos de negociação de tempo de rádio e televisão. Contudo, como outras pequenas legendas veiculam opções ideológicas legítimas, qualquer legislação restritiva com relação às primeiras legendas, afetará também as segundas, o que tem dificultado regular a matéria. (CINTRA, 2005, p.13-14)*

O referido autor chama à atenção pela existência no sistema político brasileiro de legendas que têm história, ideologia, e não se vendem, como é o caso do PC do B, e de outros que servem somente de negociação em períodos pré-eleitorais.

Ainda há grande dificuldade de regular a matéria, porque o número de partidos que ficam sem funcionamento parlamentar na Câmara Federal é grande, por não atingirem o percentual exigido por lei, são os qualificados de “nanicos”. E há os grandes interesses políticos, os líderes mesmo desses partidos pequenos querem sempre barganhar poder e destaque no cenário político nacional. Dessa forma, continuam mantendo suas legendas, ainda que sejam de “aluguéis”. Sendo assim, o quadro partidário fica desqualificado e desvalorizado, merecendo sempre revisão. Uma reforma política mais ampla, incluindo cláusula de barreira, fidelidade partidária e outros elementos transformadores e eficazes na melhoria da política brasileira. Há muita resistência contra aplicação dessa cláusula, entre estudiosos, especialistas e políticos que são:

- a) multipartidarismo com direito a representação das minorias como essência do nosso sistema político;
- b) a exigência de uma cláusula de barreira fecharia nosso sistema político em favor dos grandes, expulsando partidos históricos e ideológicos;
- c) fim das coligações em eleições proporcionais como medida suficiente para expulsar do sistema político legendas de aluguel;
- d) partidos historicamente fortes em alguns Estados e fracos em outros;
- e) existência de na realidade cerca de 7 (sete) legendas efetivas na Câmara dos

Deputados, não possuindo as demais poder de decisão.

Como há também outros argumentos favoráveis a aplicação dessa cláusula que são:

- a) pluripartidarismo exagerado, com uma extrema facilidade para a criação de legendas partidárias;
- b) fragmentação político-ideológica como empecilho na formação de maiorias aptas a governar;
- c) excessivo poder de barganha e legendas eleitoreiras, que servem apenas ao interesse de poucos políticos;
- d) número elevado de partido confunde o eleitor, além de provocar o descrédito dos mesmos;
- e) poucos partidos como suficientes para aglutinar todas as ideologias.

Segundo Kátia de Carvalho, para os defensores da cláusula de barreira,

*“...ela é um instrumento necessário para coibir a pulverização dos representantes em um número elevado de partidos políticos, o que, de alguma maneira, concorre para o enfraquecimento das agremiações partidárias, para o surgimento das chamadas "legendas de aluguel", afetando, em última análise, a própria governabilidade". (CARVALHO, 2003, p.3)*

Assim sendo, os partidos se organizam e se valorizam melhor enquanto partidos e não em "legendas de aluguel ou em agremiações lucrativas"

Estudos comprovam que grande número de partidos fragmentam a representação. Também, analisamos que o pluripartidarismo em exagero é prejudicial a organização político/partidária. Exemplificando: no caso do Brasil de hoje, dos 29 partidos com registros no TSE e com representação no Congresso somente 20 partidos, destes, 12 partidos são de baixa representatividade para o eleitorado, o que corresponde a um número elevado de partidos pequenos os chamados "nanicos". Em época de eleições,

quer seja para a representação majoritária e/ou proporcional, nem sequer nos programas eleitorais gratuitos, conseguem esclarecer a população a diferença entre um ou outro programa de governo, ou a diferença nas suas ideologias (se socialistas, capitalistas, social-democratas, etc), visto que a população não consegue diferenciar entre uma e outra, o que causa uma tremenda confusão ao eleitorado. Além do que, prevalece a falta de legitimidade dos partidos pequenos, em que seus representantes são eleitos com um número não qualificado de votos.

Entendemos que o bipartidarismo não é viável, já foi demonstrado pelo sistema brasileiro, também não ao pluripartidarismo exagerado, tomando por base as considerações acima descritas.

Portanto, analisamos que é necessário para o aperfeiçoamento e fortalecimento do sistema partidário e eleitoral existente hoje, um número entre 5 a 7 partidos (no máximo), que estaria mais ou menos na média do índice da cláusula de barreira (5% votos nacionais), determinada pela lei dos partidos para vigorar a partir das eleições de 2006. Considerando a análise do cientista político Renato Lessa, que faz uma crítica contundente àquilo que ele chama de "*teoria da representação mínima*", que estaria por detrás das propostas de reforma política do conservadorismo liberal: "Se os minimalistas tinham com um Parlamento composto por 2 partidos, devem propor uma cláusula de exclusão de 17%. Se optarem por 3, devem propor uma exclusão de 12%. Para um cenário alemão - cerca de 4 partidos - uma cláusula de 9,5%. Se houver algum minimalista maximalista, defensor de um sistema de 5 partidos, que se proponha uma cláusula de 7%. (LESSA, 1995, p... apud DIRCEU e IANONI, 1999, p.33)

Outro renomado cientista político Jairo Nicolau analisando a cláusula de exclusão, afirma que;

*"...o próprio eleitorado, no sistema proporcional, está incluindo e excluindo as legendas partidárias com assento parlamentar, definindo grandes, médios, pequenos e micropartidos. O número de partidos parlamentares efetivos no Brasil é alto (N= 8,2)". (NICOLAU, 1993, p... apud DIRCEU e IANONI, 1999, pág. 33 )*

Este autor compara o referido número no Brasil com o de outras 18 democracias, e constata que o nosso é o maior de todos. E ainda afirma que: "*no entanto, se a cláusula de barreira estivesse em vigor, apenas reduziria esse número para 7 (sete) partidos, que ainda seria muito alto.*"

#### **4.1 - Efeitos da aplicação da cláusula de barreira em 2002 e perspectivas para 2006**

O relatório de Sérgio Machado (ex-senador) é explícito que:

*"...a introdução da cláusula de barreira pretende conduzir, compulsoriamente, os pequenos partidos à extinção e à fusão, pela inviabilidade de existência dessa legendas sem os recursos institucionais."*(MACHADO, 1998, p... apud DIRCEU e IANONI, 1999, p.32)

Na verdade, os pequenos partidos que não atingem a cláusula de barreira porque não têm muita expressão social, não se tornam bem legitimados na sociedade, visto que têm pouca votação do eleitorado, em sua maioria não são bem conhecidos pela população, na sua ideologia e programa, se assim fosse teriam obtido expressiva votação, e por força da cláusula de barreira teriam de se fundir ou formar blocos, para ter funcionamento na Câmara Federal, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais de todo país. Assim sendo, conforme a legislação, esses partidos ficarão sem os recursos financeiros do Fundo Partidário para sua sobrevivência, e com menor tempo de propaganda gratuita, o que provoca o enfraquecimento das legendas e aos poucos desaparecem do cenário político nacional.

Para 2002, a Cláusula de Barreira prevista está no artigo 57, seus incisos e alíneas da Lei 9.096/95, o que corresponde ao partido obter 1% dos votos válidos nacionais e ter votação em no mínimo 05 (cinco) Estados.

## 4.2 - Desempenho partidário nas eleições de 2002

No início do ano de 2002, o Presidente do TSE - Tribunal Superior Eleitoral comunicou através de Certidão a situação dos partidos políticos, ante o disposto no artigo 57 da Lei 9.096/95, nos seguintes termos:

- Partidos Políticos que elegeram Deputados Federais em, no mínimo, 05 (cinco) Estados e obtiveram 1% dos votos válidos apurados no País: **PC do B, PDT, PFL, PL, PMDB, PPB, PPS, PSB, PSDB, PT e PTB (11 partidos).**
- Partidos políticos que elegeram Deputados Federais em, no mínimo, 05 (cinco) Estados, mas *não obtiveram o percentual de 1%* dos votos válidos apurados no País: **nenhum.**
- Partidos políticos que obtiveram, no mínimo, 1% dos votos válidos apurados no país, mas *não elegeram deputados federais* em, no mínimo, 05 (cinco) Estados: **PV e PRONA.**
- Partidos políticos que elegeram Deputados Federais, em menos de 05 Estados e que não obtiveram 1% dos votos válidos apurados no país: **PSD, PMN, PSC, PSDC, PSL e PST.**
- Partidos políticos que não elegeram Deputados Federais: **PAN, PCB, PCO, PGT, PHS, PRP, PRTB, PSTU, PT do B, PTC e PTN.**

A partir desses dados fornecidos pelo TSE - Tribunal Superior Eleitoral, a Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados elaborou algumas Tabelas, dentre as quais encontra-se a tabela 1 abaixo, que demonstra a **situação dos partidos com representação na Câmara dos Deputados**, mas que **não atendem as exigências dos artigos 13 e 57 da Lei nº 9.096/95**: (CARVALHO, 2003, p. 8-9)

Tabela 1:

<b>Partido</b>	<b>Filiados</b>	<b>Estados</b>	<b>% Nacional</b>
PRONA	6	1	02,06
PV	5	4	01,35
PSD	4	4	0,52
PST	3	2	0,58
PSC	1	1	0,58
PSDC	1	1	0,22
PSL	1	1	0,47
PMN	1	1	0,32

#### **4.3 - Os trabalhos legislativos, a criação de lideranças e a composição dos órgãos da Casa para 2002.**

A Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, ao confrontar a tabela supra e as disposições legais e regimentais aplicáveis à espécie, constatou que dos 8 (oito) partidos que não lograram alcançar os percentuais fixados em lei, 02 (dois) deles, o Partido Verde e o PRONA se encontravam em situação especial ante o disposto no parágrafo 4º do artigo 9º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

De acordo com aquela norma, somente os partidos com bancada inferior a um centésimo, isto é, com menos de 5 (cinco) deputados, estariam impedidos de constituir Liderança, sendo-lhe permitido, contudo, indicar 1 (um) representante para expressar a posição do partido nas votações e fazer uso da palavra, uma vez por semana, por 5 (cinco) minutos, para falar pelo partido no período destinado a “Comunicações de Lideranças”.

Vê-se, assim, que o Partido Verde e o PRONA, possuindo, respectivamente, 5 (cinco) e 6 (seis) deputados, pelas regras regimentais, teriam direito à constituição de bancada e formação de lideranças e, portanto, o pleno funcionamento parlamentar. Contudo, como o que se impõe é a determinação legal, necessário se faz compatibilizar os procedimentos, de forma a prestigiar esses partidos de maior representatividade, dando-lhes um tratamento diferenciado conforme o espírito da norma regimental e a tradição da Casa.

Em virtude da impossibilidade da constituição de Lideranças, todos os 8 (oito)



partidos, não podendo instituí-las, gozam de prerrogativas do parágrafo 4º do artigo 9º, isto é, poderão indicar um representante que expressará a posição do partido.(CARVALHO, 2003, p. 9-10)

#### 4.4 - Perspectivas para 2006

Para as eleições de 2006, a Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos), em seu artigo 13, estabelece os requisitos necessários para se alcançar a cláusula de barreira ou de desempenho, a saber:

- **5% dos votos válidos** (excluídos brancos e nulos) nacionais para a Câmara dos Deputados (nas eleições de 2006, os votos válidos foram 93.184.830; logo, 5% correspondem a 4.659.242);
- **distribuídos** (5% dos votos válidos nacionais) em, “pelo menos”, 9 (nove Estados), ou seja, os 4.659.242 de votos válidos devem estar, no *mínimo*, em nove Estados;
- **2% dos votos válidos regionais de “cada um deles”** - tal expressão significa que se um partido conseguir 5% dos votos válidos nacionais em 9 (nove) Estados, deve alcançar 2% de votos válidos regionais para esses mesmos 9 (nove) Estados. (CERQUEIRA, 2006, p...apud CONSULEX, 2006, p.28).

Com esse entendimento, apenas 6 (seis) partidos conseguiram atingir a cláusula de desempenho (PT, PMDB, PSDB, PFL, PP e PSB), ficando o PDT sem alcançar os 2% dos votos válidos regionais para os nove Estados, apesar de ter conseguido alcançar 5,21% dos votos válidos nacionais. (CERQUEIRA, 2006, p....apud CONSULEX, 2006, p.29). Mas, segundo tabela demonstrativa publicada na Revista Retrato do Brasil, ano 2006 (anexa), 7 (sete) partidos, inclusive o PDT alcançaram a cláusula de barreira nas eleições de 2006 e teriam funcionamento parlamentar na legislatura 2007-2010. Também a tabela demonstra os outros partidos que não alcançaram a cláusula de barreira.

Com essa formatação política atribuída pela cláusula de barreira, alguns dos partidos pequenos que não lograram êxito e estariam excluídos do funcionamento parlamentar no Congresso, insatisfeitos, impetraram junto ao STF - Supremo Tribunal

Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN, o argumento principal da ação, é que a lei 9.096/95, que criou as regras da cláusula - fere o direito de manifestação política das minorias. Na tentativa de resguardar esse direito foi que o PC do B com o apoio do PDT, PSB, PV, PSC, PSOL, PRB e PPS promoveram a referida ação.

A decisão do STF - Supremo Tribunal Federal no julgamento da referida ação em dezembro de 2006, foi de que a cláusula de barreira é inconstitucional, por unanimidade, ou seja, o voto dos 11 Ministros, membros da Corte, foi no sentido da inconstitucionalidade. O relator Ministro Marco Aurélio Melo ao anunciar sua decisão, classificou a regra (cláusula de barreira), de “esdrúxula, extravagante e incongruente”. Ainda afirmou que: “é injusto porque coloca na vala comum partidos como o PC do B, o PV, o PSOL, que não podem ser tidos como partidos de aluguel”. E citou os casos do Vice-Presidente da República, José Alencar, e do Presidente da Câmara, Aldo Rebelo. Os dois foram eleitos por partidos que não atingiram a cláusula de barreira - PRB e PC do B, respectivamente. Segundo ele, a cláusula provocaria “o massacre das minorias, o que não é bom em termos democráticos”.

Ao analisarmos a colocação do Ministro do STF, relator Marco Aurélio de Melo, verifica-se que a cláusula de barreira não retroage, pois ela atingiria partidos e em consequência políticos a partir das eleições de 2006. Porém, estes políticos José Alencar e Aldo Rebelo, foram eleitos em eleições legítimas, anterior a essa cláusula de barreira de 5% dos votos válidos nacionais, em 9 Estados, com no mínimo 2% dos votos em cada um deles, definida no art.13 da Lei 9.096/95, combinado com o artigo 57, seus incisos e alíneas da mesma lei. Foram eleitos em 2002, também com uma cláusula de barreira de 1% dos válidos nacionais em 5 Estados da Federação, assegurada nessa mesma lei. Estes partidos (PRB e PC do B) não atingiram a cláusula de barreira para 2006, mas mesmo assim, estes políticos não deixariam de ser Deputado, em virtude da cláusula, aliás, os partidos a que pertencem é que deixariam de ter certos benefícios.

Ainda que o PC do B não seja partido de aluguel, mas pela longa história de sobrevivência política, ainda não se firmou como partido grande. Portanto, asseveramos que algo está distorcido, ou o sistema eleitoral e partidário, ou este partido não coaduna e não acompanha a evolução da democracia na disputa pelo poder político, ou tem uma visão ultrapassada de partido e de ideologia.

O PV - Partido Verde e o PSOL não são partidos de aluguel, mas não têm história política para que o povo e o eleitorado possa conhecer. O PSOL nasceu de um racha de políticos mais à esquerda do interior do PT.

## **5 - CONCLUSÃO**

Com isso, demonstramos que um dos principais objetivos para a diminuição de partidos de um sistema eleitoral e partidário, é a introdução no sistema da cláusula de barreira. E mais ainda, com poucos partidos o sistema partidário se torna mais forte e o governo estável. Ainda que, no caso do Brasil, com essa pulverização de partidos, tem demonstrado nesse último pleito eleitoral (out./nov 2006), a escolha pelo eleitorado das siglas de maior identificação e conhecimento dos programas partidários e de suas ideologias, que foram: PMDB, PSDB, PFL, PT, PSB, PP e PDT. Percebe-se que com a pulverização de partidos, o eleitorado nos períodos pré-eleitorais confundem a consciência e não há um melhor discernimento em que realmente estão votando. Sempre costumam falar: “todos os partidos são iguais”, essa expressão atenta a não verificarem a diferença entre os partidos, tanto programática como ideológica.

Sendo assim, analisamos que mudanças no sistema político partidário devem ser feitas, umas mais imediatas, com alterações também eleitorais, através de leis ordinárias, mudando a Lei dos Partidos Políticos Nº 9.096/05, o Código Eleitoral, tanto isoladas, como inseridas em uma reforma política mais ampla, que contemple além do instituto da cláusula de barreira, outras mudanças necessárias nos itens fidelidade partidária, sistema de listas e extinção de coligações nas proporcionais, para que seja enxugada essa pulverização partidária brasileira.

Nesse sentido, a Câmara dos Deputados através de uma Comissão Especial instalada em 2003 com a finalidade exclusiva de estudar um Projeto de Reforma Política para o país, finalizou reunindo alguns pontos importantes e necessários para mudanças no atual sistema político/eleitoral do Brasil. Entre eles estava a cláusula de barreira de 5%, a mesma prevista no art. 13 da Lei Nº 9.096/95. Outros pontos foram discutidos e incorporados ao Projeto de Lei Nº 2679/03, Financiamento Público de Campanha, sistema de Listas Fechadas Pré-ordenadas e Federações de Partidos, além do que extinção

de coligações proporcionais.

Pretendemos com o aprofundamento desse estudo, saber qual desempenho os partidos políticos tiveram nas eleições de 2002 e as perspectivas para as eleições de 2006, com a aplicação da cláusula de barreira, surgida pela primeira vez no Brasil, no Código Eleitoral de 1950, no seu artigo 148 e hoje prevista nos artigos 13 e 57 da Lei 9.096/95, Lei dos Partidos Políticos, e que trata do funcionamento parlamentar.

Não foram tão prejudiciais as conseqüências do quadro político em 2002, com a barreira branda instituída no art. 57 da Lei dos Partidos Políticos, de 30 (trinta) partidos registrados no TSE - Tribunal Superior Eleitoral, 11 (onze) partidos superaram a cláusula de barreira de 1% dos votos válidos nacionais e que elegeram deputados em pelo menos 5 Estados da Federação, 11 (onze) não elegeram deputados federais e 8 (oito) não alcançaram a cláusula de barreira.

Para as eleições de 2006 após análise do STF, somente 07 (sete) partidos alcançariam a cláusula de barreira de 5% dos votos válidos nacionais e 2% em 09 Estados da Federação, dos 20 (vinte) partidos com representação na Câmara dos Deputados. Sendo no total de 29 com registro no TSE. Portanto, 13 (treze) partidos ficariam sem funcionamento parlamentar, destes, para se ter um representante expressando a vontade do partido deveriam se fundir ou formar blocos partidários, pois estariam impedidos de indicar lideranças.

Com esse resultado, vários partidos insatisfeitos, entre eles o PC do B, entraram com ADIN no STF alegando inconstitucionalidade, "por ferir o direito das minorias de se manifestarem". O STF, através do Ministro Relator Marco Aurélio de Melo deferiu pela inconstitucionalidade, com o voto e a interpretação mais na análise política do que jurídica.

Dessa forma, comprometeu totalmente o instituto da Cláusula de Barreira para aplicação na legislatura 2007-2010, sendo necessário elaboração de uma nova lei que regulamente o Inciso IV do Artigo 17 da Constituição Federal, para estabelecer o funcionamento parlamentar e a sua referida definição.

## **6 - REFERÊNCIAS**

1. BRASIL.2. Legislação Eleitoral: Código Eleitoral e Legislação Correlata, 3ª edição - Brasília. Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Ano 2002. 304p.
2. CARVALHO, Kátia - Cláusula de Barreira e Funcionamento Parlamentar, Estudo, Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Fev. 2003, págs. 2 - 11.
3. CERQUEIRA, Thales T.P.L. Pádua, Revista Jurídica CONSULEX - Ano X nº 235 - out. 2006, págs. 24 - 32.
4. PORTO, Walter Costa, Revista Jurídica CONSULEX - Ano X nº 235 - out. 2006, pág.57.
5. PEREIRA, Raimundo Rodrigues - Revista Retrato do Brasil, ano 2006, págs. 10 - 13.
6. VIANA, João P. S. Leão - Reforma Política: Cláusula de Barreira na Alemanha e no Brasil, Porto Velho, 2006, págs. 34 - 109.
7. NICOLAU, Jairo; RODRIGUES, Leôncio Martins; LESSA, Renato; MACHADO, Sérgio. (Org.) DIRCEU, José e IANONI, Marcus. Reforma Política: Instituições e Democracia no Brasil atual. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, out. 99, págs. 29 - 33.
8. CINTRA, Antonio Octavio – Estudo. A Proposta de Reforma Política: Prós e Contras. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Brasília-DF. Jan.2005, págs. 12 - 16.
9. JORNAL DA CÂMARA, Ano 8 nº 1737, Brasília, 20 de nov. 2006, pág. 3 .