



Justiça Comentada: “Cláusula de desempenho” fortalece o sistema eleitoral

Spacca

O grupo de trabalho da Reforma Política instituído pela Câmara dos Deputados apresentou no último dia 5 de novembro seu relatório final sobre as alterações dos artigos 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, propondo a instituição do voto facultativo, a modificação do sistema eleitoral e de coligações, disposições sobre o financiamento das campanhas eleitorais, o prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, a alteração das datas das eleições para coincidência dos mandatos e a proibição da reeleição; estabelecendo, ainda, a previsão de referendo popular para a aprovação das alterações.



Alexandre de Moraes
advogado

A Proposta de Emenda Constitucional trata de relevantes e importantíssimas alterações no sistema eleitoral brasileiro, que merecem ser tratadas detalhadamente.

No presente artigo, será analisada a possibilidade da reintrodução da “cláusula de desempenho” em relação aos Partidos Políticos, que já foi objeto de análise e conclusões diversas em diferentes momentos no Supremo Tribunal Federal, liminarmente em 2001 (ADI 1.354, Rel. Min. Maurício Corrêa) e no mérito em 2006 (ADI 1.351 e ADI 1.354, Rel. Min. Marco Aurélio), quando foi declarada a inconstitucionalidade do artigo 13 da Lei 9.096, de 19 de novembro de 1995.

“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. Várias Democracias europeias adotam formas de cláusula de desempenho adaptadas às suas condições políticas e culturais, como por exemplo, a Alemanha, França, Itália, Espanha, Suécia e Grécia, entre outras.

No Brasil, a cláusula de desempenho surgiu no Código Eleitoral de 1950 (artigo 148), de forma amena, e tiveram suas exigências radicalizadas durante o período de ditadura militar, pelo artigo 149, VIII, do texto constitucional de 1967, flexibilizado, posteriormente, pela EC 11/78 e pela EC 25/85, que estabeleceu não ter direito a representação no Congresso Nacional o partido que não obtivesse o apoio de 3% do eleitorado das eleições gerais, distribuídos os votos em pelo menos cinco estados, com o mínimo de 2% em cada um deles.

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



constituente 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”.

Posteriormente, com a edição da Lei 9.096/95, estabeleceu-se nova “cláusula de desempenho” com vigência prevista para duas eleições futuras e que, igualmente, acabou naufragando no Supremo Tribunal Federal.

Em um primeiro momento, ao analisar e negar o pedido de suspensão liminar do artigo 13 da Lei 9.096/95, que introduzia em nosso ordenamento legal nova “cláusula de desempenho”, entendeu o Supremo Tribunal Federal se tratar de “mecanismos de proteção para a própria convivência partidária, não podendo a abstração de a igualdade chegar ao ponto do estabelecimento de verdadeira balbúrdia na realização democrática do processo eleitoral”, concluindo que a “cláusula de desempenho” não impediria a “qualquer partido, grande ou pequeno, desde que habilitado perante a Justiça Eleitoral” de participar da “disputa eleitoral, em igualdade de condições, ressalvados o rateio dos recursos do fundo partidário e a utilização do horário gratuito de rádio e televisão – o chamado ‘direito de arena’” (ADI 1354, pedido liminar).

Posteriormente, porém, em análise do mérito, o STF declarou por unanimidade a inconstitucionalidade do citado artigo, proclamando que “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” (julgamento em 17/12/2006).

Não concordamos com o posicionamento final do Supremo Tribunal Federal, uma vez que a própria Constituição Federal autorizou o legislador ordinário a estabelecer os requisitos para o funcionamento parlamentar dos Partidos Políticos (artigo 17, IV) e para o rateio do fundo partidário e do “direito de arena” (artigo 17, parágrafo 3º), e o artigo 13 da Lei 9.096/95 o fez de maneira razoável, pois adequou as exigências ao mínimo necessário para garantir representatividade popular às agremiações.

Porém, importante se observar que, em face desse posicionamento anterior do Supremo Tribunal Federal pela inconstitucionalidade da criação de “cláusula de desempenho” por legislação ordinária, a Câmara dos Deputados entendeu por bem realizar as alterações no próprio texto constitucional, não existindo qualquer incompatibilidade dessa alteração com as cláusulas pétreas previstas no artigo 60, parágrafo 4º.

Assim, o artigo 2º da PEC apresenta alterações no parágrafo 3º, do artigo 17 da Constituição estabelecendo nova “cláusula de desempenho”, com *status constitucional*, ao prever que somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e televisão, na forma da lei, os partidos políticos que tenham obtido, na última eleição para a Câmara dos Deputados, cinco por cento dos votos apurados, não computados os em branco e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados,



com um mínimo de três por cento do total de cada um deles.

Não há qualquer exagero nos critérios estabelecidos, que guardam total razoabilidade com a necessidade de fortalecimento da democracia representativa consagrada constitucionalmente no parágrafo único do artigo 1º, sendo mais do que necessário abandonarmos posturas paternalistas e demagógicas e acreditarmos no filtro democrático feito pelo povo, enquanto conjunto de eleitores que periodicamente escolhe seus representantes e concede seus votos a agremiações políticas, que somente por meio do batismo da soberania popular passam a adquirir representatividade e se legitimam a representar-nos.

Nada justifica a obrigatoriedade do contribuinte brasileiro sustentar inúmeras agremiações partidárias e seus respectivos dirigentes, por meio da distribuição dos recursos do fundo partidário a grupos sem qualquer representatividade e legitimidade, em face do diminuto número de votos obtidos nas eleições.

Nada justifica, também, a invasão obrigatória que os brasileiros sofrem mensalmente em suas residências por meio do acesso gratuito ao rádio e televisão desses partidos políticos que não lograram o êxito mínimo nas últimas eleições em virtude do povo ter repudiado suas ideias por meio do sufrágio universal e do voto secreto.

A distribuição dos recursos do fundo partidário e a concessão do ‘direito de arena’ a todos os partidos políticos, mesmo que proporcionalmente, mas sem a exigência de um mínimo de apoio dos eleitores não é razoável e representa um escárnio à Democracia, constituindo verdadeiro incentivo à criação de ‘legendas de aluguel’ e ‘profissionais das eleições’, que vivem tão somente desses recursos e aumentam vertiginosamente o fosso existente entre representantes e representados, corroendo os pilares da República.

Nesse tópico da PEC, entendemos que houve acerto do Grupo de Reforma Política da Câmara dos Deputados, não havendo óbice jurídico algum para a aprovação política dessa alteração do parágrafo 3º do artigo 17 da Constituição Federal, instituindo saneadora “cláusula de desempenho” em nosso sistema eleitoral para fortalecimento da própria democracia.

Date Created

08/11/2013