

1. Introdução

A jovem democracia brasileira passou o ano de 2015, enfrentando uma grave crise política, ao lado de uma crescente crise econômica, que culminou com a aprovação pelo Senado Federal brasileiro, no último dia 12 de maio de 2016, da abertura do processo de impedimento por crime de responsabilidade da presidente Dilma Roussef, que foi eleita pelo PT (Partido dos Trabalhadores). O afastamento provisório da mandatária fez com que seu vice, Michel Temer, pertencente ao PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) assumisse um governo interino, até que a presidente afastada seja julgada definitivamente, dentro de um prazo de até 180 dias, conforme prevê o art. 86, § 2º, da Constituição brasileira.

Neste trabalho, não vamos discutir o mérito desse processo de impedimento, se o mesmo é legítimo ou se trata de mais um golpe de estado, tão comum na América latina.

Nossa missão é demonstrar que o sistema partidário brasileiro está combalido e que precisa de uma reforma urgente para que crises como essas não se repitam no futuro.

Há uma grande quantidade de partidos políticos no Brasil que não foram criados para defenderem uma ideologia política, seja de esquerda, direita ou centro, mas sim, com o único objetivo, de se arrecadar dinheiro do fundo partidário e obter acesso gratuito ao rádio e à televisão.

O sistema partidário brasileiro enfrenta uma grave crise de representatividade, pois a população não é representada por esses partidos. Os interesses da sociedade não são defendidos por essas agremiações.

Para se ter uma ideia do tamanho desse descalabro, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, existem atualmente no Brasil, cerca de 35 (trinta e cinco) partidos políticos registrados¹.

Desses 35 (trinta e cinco) partidos, 28 (vinte e oito) possuem representação na Câmara dos Deputados, conforme levantamento de bancadas, constante no sítio eletrônico daquela Casa de Leis².

¹ Partidos políticos registrados no TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>> Acesso em: 28/05/2016.

² Lideranças e bancadas. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas>> Acesso em: 04/06/2016.

Significa que um presidente da República para poder aprovar uma agenda para o país, terá que, obrigatoriamente, formar uma coalizão com a maioria desses partidos no parlamento.

Dentro dessa ótica, importa ressaltar que o problema da presente pesquisa é o seguinte: no sistema presidencialista de coalizão, é possível haver governabilidade em um país repleto de organizações partidárias, descompromissadas com o bem comum, mas que foram criadas apenas para obtenção de recursos financeiros ou interesses pessoais?

Para respondermos a este problema, temos como objetivos específicos: a) Analisar de forma crítica os principais dispositivos da Constituição Federal e da Lei nº 9.096/95, que tratam da questão dos partidos políticos; b) Defender a importância da cláusula de barreira que foi estipulada pela referida lei, como forma de se dificultar a criação indiscriminada de legendas partidárias; c) Analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, o qual declarou a inconstitucionalidade da cláusula de barreira, e ao final, apresentaremos nossas conclusões.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e o estudo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, onde foi possível responder a problematização proposta.

2. Partidos políticos no Brasil: aspectos constitucionais

Podemos conceituar partido político, segundo os ensinamentos de Celso Ribeiro Bastos (2000, p. 275), como “uma organização de pessoas reunidas em torno de um mesmo programa político com a finalidade de assumir o poder e de mantê-lo” ou, pelo menos, como diz o autor, “de influenciar na gestão da coisa pública através de críticas e oposição”.

Roberto Moreira de Almeida (2011, p. 141), conceitua partido político como “a pessoa jurídica de direito privado, integrada por um grupo de indivíduos que se associam, estavelmente, em torno de um objetivo determinado”, tendo como objetivo “assumir e permanecer no poder ou, pelo menos, influenciar suas decisões e, ipso facto, por em prática uma determinada ideologia politico-administrativa”.

Podemos afirmar, com base nesses conceitos apresentados pela doutrina, que o que faz um partido político ser uma pessoa jurídica diferenciada é que seus integrantes são unidos pela defesa de um programa ideológico. Deve haver uma ideologia na criação de um partido político. Essa ideologia poderá ser de esquerda, de direita ou centro, ou até mesmo de extrema esquerda ou extrema direita. A ideologia defendida é a alma do partido.

Não podemos aceitar que um partido político obtenha registro apenas e tão somente, para receber recursos do fundo partidário ou para barganhar cargos no governo, o que será discutido no momento oportuno.

Pois bem, a Constituição de 1988, apresenta o pluralismo político como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º, inciso V.

Segundo Renata Livia Arruda de Bessa Dias (2012, p. 17), esse pluralismo político, pregado pela Constituição federal, é um “traço marcante da democracia, já que a ideia é que não haja centralização de poder, mas multiplicidade de centros de poder”.

O pluralismo partidário, portanto, defendido pelo texto constitucional é no sentido de se garantir às pessoas a liberdade de se organizarem em partidos que reflitam suas ideologias.

Entretanto, o pluralismo partidário não pode ser concebido como a criação indiscriminada de legendas de aluguel, que não possuem nenhuma ideologia política. Esse pluralismo inconsequente é um dos fatores de fomentação da recente crise política no Brasil.

Mais adiante, no art. 17, a Constituição Federal dispõe sobre os partidos políticos. O dispositivo assim está redigido:

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

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

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

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

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

Podemos observar que a Constituição, garante de forma cabal o princípio da liberdade partidária, que é corolário do regime democrático. Não há que se falar em governo do povo, para o povo e do povo, que é o cerne da democracia, senão tivermos partidos políticos livres. Entretanto, o constituinte exige que na criação e no funcionamento de partidos políticos, sejam observados certos requisitos.

O primeiro requisito é o caráter nacional. Um partido político deve ter abrangência nacional. Não se admite a criação de partidos regionais, nos limites de um único estado ou município. O objetivo desta regra é a garantia da indivisibilidade da Federação, que é nos termos do art. 1º, formada pela união indissolúvel de estados e municípios.

Omar Chamon (2009, p. 97), explica como esse requisito é comprovado:

Vale ressaltar que considera-se de caráter nacional o partido que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, 0,5 % dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por 1/3, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1 % do eleitorado que haja votado em cada um deles.

A segunda regra é “a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes”. Aqui o constituinte pretende proteger a soberania nacional, outro princípio fundamental, previsto no art. 1º, inciso I, da Carta Magna. Um partido brasileiro não pode ser nocivo à soberania nacional. Deve defender os interesses do Brasil e não de entidades ou governos estrangeiros.

O terceiro requisito é a prestação de contas à Justiça Eleitoral. Após cada pleito eleitoral, que no Brasil, ocorrem de dois em dois anos, os partidos devem prestar contas dos recursos que receberam do Fundo Partidário e de doações de pessoas físicas para a realização do pleito. Essa prestação de contas é feita por cada diretório do partido, seja a nível federal, estadual e municipal. A não apresentação das contas pode acarretar uma série de penalidades, desde a suspensão do recebimento dos recursos do fundo partidário até a perda do registro do partido. Entretanto, no Brasil, embora os partidos apresentem essas contas à Justiça Eleitoral, muitos deles omitem os recursos não contabilizados, o chamado “caixa dois”, que é uma verdadeira praga em nosso sistema partidário³.

A quarta regra é o “funcionamento parlamentar de acordo com a lei”. O partido devidamente registrado e com assento nas casas legislativas funciona, de acordo com o art. 12 da Lei 9.096/95, a partir de uma bancada parlamentar, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas da referida lei.

No § 1º, vemos que os partidos possuem liberdade para se coligarem entre si, ou seja, fazerem alianças políticas para disputarem as eleições. A verticalização das coligações não é obrigatória. Significa que partidos aliados para uma eleição federal, não precisam estar aliados em eleições estaduais, por exemplo.

³ O STF proibiu o financiamento de candidatos e partidos políticos por parte de pessoas jurídicas, nos termos da ADI 4650.

No § 2º, vemos que a natureza jurídica dos partidos políticos é de pessoa jurídica de direito privado, isto porque adquirem essa personalidade com o registro no cartório civil. Após, o registro civil é que os partidos são registrados na justiça eleitoral. É um procedimento meramente administrativo.

Pedro Lenza (2010, p. 893), assim leciona sobre o tema:

Cabe lembrar que o ato do TSE que analisa o pedido de registro partidário não tem caráter jurisdicional, mas, conforme asseverou o STF, tem natureza meramente administrativa. Por esse motivo, o STF entendeu que, em razão da inexistência do caráter jurisdicional contra a decisão do TSE, não caberia a interposição de recurso extraordinário (RE 164.458-Ag. R, Rel. Min. Celso de Mello, j. 27.04.1995, DJ de 02.06.1995).

O § 3º é de suma importância e vai ser nesse dispositivo que vamos concentrar a discussão acerca da necessidade de uma cláusula de barreira. Pelo dispositivo, os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

Todo partido, devidamente registrado na justiça eleitoral, e em pleno funcionamento, vai ter direito em receber uma determinada quantia de dinheiro público proveniente do Fundo Partidário, bem como o acesso gratuito ao rádio e às emissoras de televisão.

Portanto, criar um partido político no Brasil é muito vantajoso do ponto de vista econômico e também do ponto de vista do aumento da influência social.

Por fim, o §4º, proíbe que os partidos políticos brasileiros mantenham organizações paramilitares. Não pode haver partido político militarizado. Pois isso poderia comprometer o bem-estar de nossa democracia.

3. A Lei 9.096 e a criação da cláusula de barreira aos partidos

Vamos analisar neste momento, os principais dispositivos da Lei 9.096/95, que regulamentou o art. 17 da Constituição Federal. Estes dispositivos foram os que instituíram a cláusula de barreira no sistema partidário brasileiro.

Assim dispunha o art. 13, da referida lei, em sua redação original:

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

Esse dispositivo criou no Brasil a chamada cláusula de barreira, também chamada de “cláusula de desempenho” ou de “exclusão”. Significava que os partidos políticos que não

conseguissem o limite de cinco por cento dos votos apurados, distribuídos em pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles, ficariam proibidos de terem funcionamento parlamentar.

Ana Cláudia Santano (2012, p. 01), apresenta o seguinte conceito de cláusula de barreira:

(...) a cláusula de barreira constitui um mecanismo de controle quantitativo dos partidos políticos, pois, se a Constituição contemplou os partidos políticos com a liberdade partidária, é certo que esta liberdade deverá também se submeter a algumas disposições, a fim de permitir um controle do próprio sistema pluripartidário.

Como se vê, a partir do conceito apresentado pela autora, a referida cláusula não vai violar o princípio da liberdade partidária, mas vai fazer que permaneçam no sistema, apenas as legendas comprometidas com uma ideologia sólida. Essas legendas é que merecem ter funcionamento parlamentar.

Nesse sentido, o funcionamento parlamentar é muito importante para o exercício dos partidos nas casas legislativas, pois o partido que possui esse requisito pode ter lideranças no parlamento, indicar representantes para Comissões Parlamentares de Inquérito, podem constituir bancadas, enfim, uma série de vantagens no exercício diário da vida parlamentar. Sem contar com as eventuais benesses financeiras que os parlamentos concedem às lideranças partidárias, como motorista particular, verba de gabinete, assessores, etc. Entretanto, é lamentável que muitos parlamentares somente pensem nessas vantagens.

Além disso, a cláusula de barreira incidia também sobre os repasses do Fundo Partidário e o acesso gratuito ao rádio e à televisão.

O Fundo Partidário é disciplinado pelo art. 38 da Lei 9.096/95, que assim dispõe:

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

- I – multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
- II – recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
- III – doações de pessoa física *ou jurídica*, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
- IV – dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Vale ressaltar, que o inciso III, foi alvo da ADI nº 4.650, sendo que o STF declarou a inconstitucionalidade da expressão “ou pessoa jurídica”, com eficácia *ex tunc*. Essa decisão é aplicável às eleições de 2016.

Como podemos observar pela leitura do dispositivo, o Fundo Partidário possui como uma de suas fontes de custeio o repasse de dotações orçamentárias da União, nos termos do inciso IV, ou seja, é composto por dinheiro público.

O art. 40 da Lei 9.096, disciplina a forma como o repasse é feito pela União, in verbis:

Art. 40. A previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário deve ser consignada, no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º O Tesouro Nacional depositará, mensalmente, os duodécimos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º Na mesma conta especial serão depositadas as quantias arrecadadas pela aplicação de multas e outras penalidades pecuniárias, previstas na legislação eleitoral.

Em relação aos repasses do Fundo Partidário, a cláusula de barreira serviria para dificultar o acesso aos partidos políticos que não conseguissem atingir os critérios estabelecidos no art. 13 da Lei 9096/96.

A restrição ao acesso era prevista no art. 41 da referida lei, nos seguintes termos:

Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios:

I – um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II – noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Podemos observar pela leitura do caput do dispositivo em questão, que o TSE faz a distribuição dos recursos do Fundo Partidário para o órgão de direção nacional dos partidos. O chamado diretório nacional.

O inciso I, dispunha que um por cento do Fundo Partidário fosse dividido entre todos os partidos registrados na Justiça Eleitoral, independentemente de terem atingido a cláusula de desempenho.

Já o inciso II, determinava que 99 % (noventa e nove por cento) do total do Fundo Partidário fosse distribuído entre os partidos que tivessem alcançado a referida cláusula, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara de Deputados. Portanto, os

partidos com as maiores bancadas naquela casa legislativa ficavam sempre com as maiores fatias do fundo partidário.

Em relação ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, o chamado “direito de antena”, a previsão do art. 48 da Lei 9.096/96, era no sentido de que os partidos que não tivessem alcançado a cláusula de desempenho ficariam apenas com um programa de 02 (dois) minutos em cada semestre⁴. Apenas isso.

Certamente, com o acesso restrito ficaria mais difícil para os líderes de legendas de aluguel negociarem esse tempo no rádio e na televisão como instrumento de barganha com os partidos políticos maiores. Infelizmente, essa é uma prática ainda comum no falido sistema partidário pátrio.

4. Considerações sobre a declaração de inconstitucionalidade da cláusula de barreira pelo STF

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs 1351 e 1354, que tiveram como relator o ministro Marco Aurélio de Mello, declarou, em 07/12/2006, como inconstitucionais, as regras constantes da Lei dos Partidos que estabeleceram a cláusula de barreira. Todos os dispositivos analisados no item anterior tiveram sua inconstitucionalidade reconhecida.

Por terem o mesmo objeto, as duas ações de inconstitucionalidade, foram julgadas pela mesma decisão.

Sendo que a ementa da ADI 1351, ficou assim redigida:

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. (ADI 1351, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2006, DJ 30-03-2007 PP-00068 EMENT VOL-02270-01 PP-00019 REPUBLICAÇÃO: DJ 29-06-2007 PP-00031 RTJ VOL-00207-01 PP-00116).

De acordo com o min. Marco Aurélio, em seu voto, o art. 13 da Lei nº 9096/95, é inconstitucional porque violaria o art. 1º, V, da CF/88, que estabeleceu o pluripartidarismo, o

⁴ Art. 48. O partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral que não atenda ao disposto no art. 13 tem assegurada a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos.

art. 17, que estabelece ser livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos e também porque teria violado o art. 58, § 1º da CF/88, o qual assegura a representação proporcional de partidos em comissões permanentes e temporárias das casas legislativas do Congresso Nacional.

O ministro relator também fundamentou seu voto, na defesa do direito das minorias, ao afirmar que “no Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria é dado tirar ou restringir os direitos e liberdades fundamentais da minoria, tais como a liberdade de se expressar, de se organizar, de denunciar, de discordar e de se fazer representar nas decisões que influem nos destinos da sociedade como um todo, enfim de participar plenamente da vida pública.”⁵

Os demais ministros do STF, acompanharam o voto do relator, sendo o processo julgado por unanimidade.

Um dado curioso. No ano de 2006, quando estas ações foram julgadas, existiam no Brasil, 29 (vinte e nove) partidos políticos⁶. Hoje, como já informamos no começo deste trabalho, existem 35 (trinta e cinco) partidos políticos registrados do TSE.

Podemos afirmar, que a decisão do STF foi equivocada. Isto porque, em primeiro lugar, entendemos que o art. 13 da Lei dos Partidos é constitucional, pois o mesmo está de acordo com o art. 37 da CF/88, que elegeu a moralidade administrativa como um dos princípios da Administração Pública.

Um partido político somente será legítimo no Brasil, se observar com rigor, os princípios da Administração Pública. A moralidade administrativa obriga os partidos políticos a fazerem suas alianças em torno de ideologias e visando o bem comum.

É inadmissível a criação de um partido político com a finalidade exclusiva de se receber os valores do fundo partidário. Do mesmo modo é inaceitável um partido que, em época de eleições, negocia seu tempo na televisão com os demais partidos, afim de se obter vantagens indevidas.

Em segundo lugar, a decisão foi equivocada, porque o STF desconsiderou que o sistema político atualmente em vigor no Brasil é o presidencialista, nos termos do art. 76 da CF/88.

⁵ Ver ADIs 1351 e 1354.

⁶ Conferir em: Estatística de candidatos. Eleições de 2006. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/partido-cargo>> Acesso em: 04/06/2016.

Para governar, o presidente da República necessita construir uma maioria no Parlamento. Sem essa maioria parlamentar, o governo não aprova nenhum projeto. No Brasil, essa maioria deve ser obtida por meio de acordo com os demais partidos.

Nosso sistema, também é chamado de “presidencialismo de coalizão.” Para formar a maioria na Câmara e no Senado o presidente da República é obrigado a fatiar o governo, distribuindo cargos e ministérios. Negociações políticas são necessárias.

Sérgio Abranches (1988, p. 21/22) foi o criador do termo e assim explica a situação brasileira:

O Brasil é o único país, que proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome de “presidencialismo de coalizão”.

Sobre o “presidencialismo de coalizão”, assim leciona Fernando Henrique Cardoso (2015, p. 14), ex-presidente da República e sociólogo:

Para fazer reformas ou ter uma agenda qualquer, o partido que elege o presidente se vê obrigado a buscar apoios. No meu tempo as alianças eram feitas para obter os resultados que eu acreditava necessários para o país avançar, as reformas da Constituição, que exigiam maioria de dois terços de cada Casa. Chamava-se esse arranjo de “presidencialismo de coalizão”. Pouco a pouco houve uma degradação do processo. Fazem-se as alianças não só com troca de cargos como utilizando-se práticas mais discutíveis e perdendo-se a agenda: chama-se isso de “presidencialismo de cooptação”.

O autor está se referindo à possibilidade do sistema se corromper e passar de uma coalizão, para uma verdadeira cooptação por parte do Poder Executivo para se conseguir apoio no parlamento.

Luciana Leal de Carvalho Pinto e Flávia Couto Oliveira Contigli (2015, p. 414), explicam que:

Nesse contexto, a coalizão serve para dar sustentação ao governo, fornecendo o apoio político necessário junto ao Poder Legislativo, sendo que nesse sistema, diversos partidos, não importando sua ideologia, se unem para dar suporte ao projeto de governo apresentado pelo poder executivo. Em um sistema como o existente no Brasil, não importa o quão bem votado um presidente seja, mas se ele não tiver apoio da maioria do Legislativo, não consegue governar, vez que tal poder consegue obstaculizar, se assim o desejar, qualquer projeto ou lei apresentada pelo Executivo.

Podemos afirmar, com base no pensamento das autoras, de que o presidencialismo de coalizão somente consegue sobreviver se conseguir formar uma maioria parlamentar confiável. Evidentemente se houver, uma grande número de partidos, o presidente da República terá mais dificuldade em formar essa coalizão.

Veja o exemplo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Em 1998, haviam 18 (dezoito) partidos com cadeiras na Câmara dos Deputados. Foi mais fácil construir uma maioria parlamentar⁷.

Já a partir do primeiro mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva, o sistema começou a falhar. A maioria parlamentar foi formada por meio do pagamento de vantagens indevidas, que deu origem ao chamado escândalo do “ mensalão ”⁸.

Mas mesmo assim, superado esse episódio, o ex-presidente Lula, conseguiu se reeleger em 2006, e no segundo mandato, conseguiu uma sólida maioria na Câmara dos Deputados e no Senado, o que permitiu cumprir o programa de governo do Partido dos Trabalhadores e seus aliados.

Em 2006, início do segundo mandato do presidente Lula, haviam na Câmara dos Deputados, 21 (vinte e um) partidos com representação. No último ano do governo Lula, em 2010, já haviam 23 (vinte e três) partidos⁹ na Câmara dos Deputados.

Vale ressaltar, que em dezembro de 2006, o STF derrubou a cláusula de barreira, e hoje, quase dez anos depois, ocorreu uma explosão na criação de partidos políticos.

Em 2016, o Brasil possui 35 (trinta e cinco) partidos registrados no TSE e cerca de 28 (vinte e oito) partidos com representação na Câmara dos Deputados.

O presidencialismo de coalizão utilizado pela presidente Dilma Rousseff não resistiu à barganha de inúmeras legendas de aluguel e sofreu um processo de impedimento. Um dos motivos para a sua queda foi a falta de habilidade política para lidar com os partidos da base aliada¹⁰.

Sérgio Abranches (1988, p. 27), já indicava em 1988, que esse sistema era propício para o surgimento de crises institucionais:

(...) o nó górdio do presidencialismo de coalizão. É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente, os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícitos e coerentemente fixados na fase da formação da coalizão.

O presidencialismo de coalizão, por ser um sistema de alto risco e instável, como leciona o autor, tende a enfrentar maiores dificuldades em ambientes com grande número de

⁷ Lideranças e bancadas. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-eleicao>>. Acesso em: 04/06/2016.

⁸ Conferir AP 470, julgada pelo STF.

⁹ Lideranças e bancadas. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-eleicao>>. Acesso em: 04/06/2016.

¹⁰ Seis motivos para a derrocada de Dilma. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/seis-motivos-para-a-derrocada-de-dilma,fe376870f42a9ac7ef2b0cd139ffc015or4czhev.html>>. Acesso em: 04/06/2016.

partidos políticos, a maioria verdadeiras legendas de aluguel, sem ideologias, sem programas, pois para o Executivo formar a coalizão, será obrigado a distribuir de forma indiscriminada cargos e outras vantagens.

Entendemos que dentro do sistema presidencialista, a limitação do número de partidos, por meio da referida cláusula, é uma forma de se permitir um mínimo de governabilidade.

Entretanto, um argumento a favor da inconstitucionalidade da cláusula de barreira, é o de que se evitaria que os velhos partidos políticos continuassem no poder.

Gilmar Mendes (2011, p. 812), assim leciona sobre o assunto:

A opção do legislador por um critério funcional e pragmático inspira-se em razões muito claras, evitando a má utilização dos recursos colocados à disposição dos partidos por entidades não dedicadas ao afazer político-partidário. Não há dúvida, contudo, de que tal opção pode contribuir para a consolidação das velhas legendas e desestimular o surgimento de novas forças políticas.

O surgimento de novas lideranças políticas independe da criação de novas legendas. Não é criando novos partidos que vamos mudar a democracia brasileira. Mas, sim incentivando a participação popular nos partidos políticos já existentes.

Entretanto, Mendes (2011, p. 813) entende que o estabelecimento da cláusula de barreira é uma tese plausível, nos seguintes termos:

A adoção de critério fundado no desempenho eleitoral dos partidos não é, por si, só abusiva. Em verdade, tal como expressamente reconhecido pela Corte Constitucional alemã, não viola o princípio de igualdade a adoção pela lei do fator de desempenho eleitoral para os fins de definir o grau ou a dimensão de determinadas prerrogativas das agremiações partidárias. Não pode, porém, o legislador adotar critério que congele o quadro partidário ou que bloqueie a constituição e desenvolvimento de novas forças políticas.

Essa preocupação do autor, de um possível congelamento do quadro partidário, não irá acontecer se a cláusula de barreira for restabelecida. Não será proibida a criação de novos partidos, pois deve prevalecer o princípio constitucional da livre criação de partidos (art. 17 da CF/88), mas apenas será negado aos partidos que não atingirem o fator de desempenho, o direito ao funcionamento parlamentar e uma parcela menor do fundo partidário, além de um tempo menor no rádio e na televisão.

Uma pergunta pertinente: se a cláusula de barreira estivesse em pleno vigor, como seria o atual cenário partidário no Brasil?

De acordo com o TSE, apenas 07 (sete) partidos, dentre 35 (trinta e cinco) conseguiram obter mais de 5 % (cinco por cento) dos votos válidos, em todo o Brasil, para a Câmara dos Deputados, nas eleições gerais de 2014¹¹.

Os partidos que obtiveram esse percentual de cinco por cento, são os seguintes, conforme tabela abaixo:

Tabela 01. Partidos que obtiveram mais de 5 % dos votos válidos nas eleições de 2014.

PARTIDO	% Votos válidos
PT	13,93
PSDB	11,38
PMDB	11,09
PP	6,61
PSB	6,49
PSD	6,13
PR	5,79

Entendemos que com um número reduzido de partidos políticos a governabilidade ficaria mais fácil de ser alcançada, dentro de um ambiente democrático. A coalizão para governar poderia ser feita com bases em ideias e programas republicanos.

É necessário também que a sociedade civil organizada participe da vida partidária brasileira com mais intensidade. O povo deve participar das decisões do governo e deve fiscalizar os governantes.

A participação popular na vida política é um traço marcante do republicanismo. Segundo Roberto Gargarella (2008, p. 190), o principal ensinamento do republicanismo tradicional para a os dias atuais é a ideia de que o autogoverno exige que as instituições básicas da sociedade – e assim, o modo como se “organiza o sistema de governo, o modo como se regula a economia – fiquem sob o pleno controle dos cidadãos, e sejam orientadas para favorecer o ideal de cidadania assumido por eles.”

Portanto, a partir do ensinamento de Gargarella, podemos afirmar que uma república necessita de partidos políticos fortes, bem estruturados do ponto de vista ideológico, democráticos, que estejam abertos à participação popular, pois os partidos também podem ser considerados como instituições básicas da sociedade.

¹¹ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-resultado>> Acesso em: 04/06/2016.

O restabelecimento da cláusula de barreira, deve ser um dos pontos principais de qualquer reforma constitucional política que se faça, pois demonstramos que a grande quantidade de partidos, sem programas de governo, existentes no Brasil, é um dos fatores para criar instabilidade política dentro do presidencialismo de coalizão.

5. Conclusões

Ao longo deste artigo, demonstramos que o sistema partidário brasileiro encontra-se combalido, e que há uma grave crise de representatividade, pois a grande maioria dos partidos políticos existentes no Brasil, não estão preocupados em defender o bem comum, mas sim outros interesses, muitos dos quais, nada republicanos.

O presidencialismo de coalizão é um sistema propício para o surgimento de crises políticas. Pois, somente um presidente da República aberto ao constante diálogo com os partidos, pode manter uma maioria sólida no Congresso Nacional. Senão tiver maioria nas duas casas legislativas, o presidente da República não consegue governar no Brasil.

O grande número de agremiações partidárias descompromissadas com o povo e com os interesses republicanos é um fator desestabilizador dentro do presidencialismo de coalizão. Quanto mais partidos desse tipo ocuparem o parlamento, mais difícil fica de se conseguir a governabilidade, pois o presidente da República para governar terá que barganhar cada vez mais cargos e outras vantagens com esses parlamentares. Correndo o risco até mesmo de sofrer um processo de impedimento se não atender as reivindicações oportunistas de sua base aliada.

O Supremo Tribunal Federal, não foi bem em declarar a inconstitucionalidade da cláusula de barreira, prevista nos dispositivos da Lei 9096/95, uma vez que esta decisão provocou uma nova corrida na criação de partidos políticos, sendo que após quase dez anos se passaram, e já existem 35 (trinta e cinco) partidos políticos registrados no Brasil no TSE.

Desse modo, o restabelecimento da cláusula de barreira, por meio de emenda constitucional, fixando um determinado percentual de votos válidos, não computados os votos em branco e nulos, nas eleições para a Câmara dos Deputados, é uma medida necessária para diminuir a quantidade de partidos políticos oportunistas, que não trazem nenhum benefício ao povo e que não possuem nenhuma ideologia.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro.** Disponível em:

<<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>.> Acesso em: 03/06/2016.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14/12/2015.

_____, **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 04/06/2016.

_____, Supremo Tribunal Federal. **ADI 1351**. Pesquisa de jurisprudência. Disponível em: <www.stf.jus.br> Acesso em: 23/12/2014.

_____, Supremo Tribunal Federal. **ADI 1354**. Pesquisa de jurisprudência. Disponível em: <www.stf.jus.br> Acesso em: 23/12/2014.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Diários da Presidência, 1995-1996**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CHAMON, Omar. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Método, 2009.

DIAS, Renata Livia Arruda de Bessa. **O Pluralismo Partidário no Brasil**. In: Revista Eletrônica Ano II, Nº 6, out./nov. 2012, p.17-18. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n-6-ano-2/o-pluralismo-partidario-no-brasil>> Acesso em: 28/05/2016.

Estatística de candidatos – Eleições de 2006. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/partido-cargo>.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2010.

Lideranças e bancadas. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas>> Acesso em: 04/06/2016.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011.

Partidos políticos registrados no TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>> Acesso em: 28/05/2016.

PINTO, Luciana Leal de Carvalho; CONTIGLI, Flávia Couto Oliveira. **O Presidencialismo de Coalizão e o Estado Democrático de Direito**, p. 414. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fs1345/0wgz69fe/W5FxcuWQ9Q2aN7tp.pdf>.>

Acesso em: 03/06/2016.

SANTANO, Ana Cláudia. **A questão da cláusula de barreira dentro do sistema partidário brasileiro**. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/2012/06/a-questao-da-clausula-de-barreira-dentro-do-sistema-partidario-brasileiro/index33e8.html?no_cache=1&cHash=ad190db002b247128ac8f5be6670afbe.>

Acesso em: 03/06/2016.

Seis motivos para a derrocada de Dilma. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/seis-motivos-para-a-derrocada-de-dilma,fe376870f42a9ac7ef2b0cd139ffc015or4czhev.html>. > Acesso em: 04/06/2016.

Votos válidos de partidos políticos nas eleições de 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-resultado>.> Acesso em: 04/06/2016.