

**CLÁUSULA DE BARREIRA DA
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017**
IMPACTOS NA REPRESENTAÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA
DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

*Silvana Maria Ribeiro Pereira**

Resumo: O artigo examina a Cláusula de Barreira instituída pela Emenda Constitucional nº 97/2017 no contexto da democracia representativa constitucional brasileira. Nesse sentido, a presente abordagem tratará sobre a origem, o conceito e as finalidades do instituto da Cláusula de Barreira, bem como explanará sobre a sua evolução histórico-normativa no Brasil, sendo adotado os seguintes marcos temporais: período anterior à Constituição Federal de 1988 (subdividido em outros dois, o Democrático e o da Ditadura após o Golpe Militar de 1964) e período posterior à Constituição Federal de 1988, ou período de redemocratização. Na sequência, serão apontados os fundamentos constitucionais concernentes à representação político-partidária pelo sistema proporcional, para em seguida demonstrar os impactos decorrentes da primeira aplicabilidade da Cláusula de Barreira instituída pela Emenda Constitucional nº 97/2017 no Pluripartidarismo brasileiro no campo de representação político-partidária da Câmara dos Deputados após as eleições proporcionais de 2018. Para tanto, utilizou-se a metodologia dedutiva por meio de pesquisa bibliográfica e doutrinária especializada sobre o tema, assim como o acesso à base de dados oficiais do Estado brasileiro representados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Palavras-chave: Brasil; Cláusula de Barreira; Democracia; Eleições gerais 2018; Pluripartidarismo.

**BARRIER CLAUSE OF
CONSTITUTIONAL AMENDMENT Nº 97/2017**
IMPACTS ON PARTY-POLITICAL REPRESENTATION
OF THE CHAMBER OF DEPUTIES

Abstract: The article examines the Barrier Clause established by Constitutional Amendment nº 97/2017 in the context of Brazilian constitutional representative democracy. In this sense, the present approach will deal with the origin, concept and purposes of the Barrier Clause institute, as well as explain its historical-normative evolution in Brazil, adopting as a time frame: the period before the Federal Constitution of 1988 (subdivided in Democratic and Dictatorship after the Military Coup of 1964) and after the Federal Constitution of 1988, highlighting the National Constituent Assembly as the moment in which the attempt to insert the Barrier Clause in the constitutional text of 1988 was unsuccessful. Subsequently, the constitutional foundations concerning party political representation by the proportional

* Aluna do Programa de Atualização em Ciências Jurídicas válido para o Doutorado em Direito Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Especialista em Direito Público, Universidade Potiguar (UNP), Brasil. Graduada em Direito, Universidade CEUMA (UNICEUMA), Brasil. Advogada OAB-MA nº. 9.298. CV Lattes <http://lattes.cnpq.br/3786306229462853>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9621-0501>. Contato: silvanampereira@ifma.edu.br.

system will be pointed out, to then demonstrate the impacts arising from the first applicability of the Barrier Clause established by Constitutional Amendment no. 97/2017 of the Chamber of Deputies after the 2018 proportional elections. To this end, the deductive methodology was used through specialized bibliographic and doctrinal research on the subject, as well as access to the official database of the Brazilian State represented by the Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) and the Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Keywords: Brazil; Barrier Clause; Democracy; Elections 2018; Multipartisanship.

**CLÁUSULA DE BARRERA DE LA
ENMIENDA CONSTITUCIONAL N° 97/2017:
Impactos en la representación política partidaria
en la Cámara de Diputados**

Resumen: El artículo examina la Cláusula de Barrera establecida por la Enmienda Constitucional n° 97/2017 en el contexto de la democracia representativa constitucional brasileña. En ese sentido, el presente enfoque abordará el origen, concepto y fines del instituto de la Cláusula de Barrera, así como explicará su evolución histórico-normativa en Brasil, adoptando como marco temporal: el período anterior a la Constitución Federal de 1988 (subdividido en Democracia y Dictadura luego del Golpe Militar de 1964) y luego de la Constitución Federal de 1988 destacando la Asamblea Nacional Constituyente como el momento en que fracasó el intento de insertar la Cláusula Barrera en el texto constitucional de 1988. Posteriormente, se señalarán los fundamentos constitucionales en torno a la representación política por el sistema proporcional, para luego evidenciar los impactos derivados de la primera aplicabilidad de la Cláusula de Barrera establecida por la Enmienda Constitucional n° 97/2017 las elecciones proporcionales de 2018. Para tal efecto, se utilizó la metodología deductiva a través de investigación bibliográfica y doctrinal especializada sobre el tema, así como acceso a la base de datos oficial del Estado brasileño representado por la Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) y el Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Palabras clave: Brasil; Cláusula de Barrera; Democracia; Elecciones 2018; Multipartidismo.

*O problema maior não estaria na imperfeição de nossas
instituições e formas políticas, mas talvez em que temos sido, no
século que acaba de findar-se, república sem republicanos,
democracia – nos curtos períodos de sua precária vigência – sem
democratas e federação sem federalistas.*

FRANCISCO DE OLIVEIRA (CHICO DE OLIVEIRA)¹

¹ Sociólogo, Professor Emérito da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), Universidade de São Paulo (USP). Disponível em: <https://jornal.usp.br/cultura/chico-de-oliveira-explicou-o-estranho-capitalismo-brasileiro>. Acesso em: 04 ago. 2021.

1 Introdução

É na Constituição brasileira de 1988 que se encontram insertos logo no seu primeiro Título os princípios democráticos como o exercício da cidadania, o pluralismo político e o multipartidarismo, dentre outros, alçados ao patamar de Princípios Fundamentais da República brasileira, estabelecendo ainda que todo o poder emana do povo por meio de representantes eleitos. É a Democracia representativa constitucional brasileira.

O tema é relevante e atual. Estabelecer implicações da Cláusula de Barreira instituída pela Emenda Constitucional nº 97/2017 (doravante EC nº 97/2017) no chão da Democracia representativa constitucional brasileira se traduz em acolher numa unidade a multidiversidade de desafios existentes no Brasil em todas as suas dimensões. Primeiro, porque o Brasil, ora dono de uma história política democrática, ora de ditadura, vem insistindo no estabelecimento de barreiras eleitorais a impactar na representação político-partidária (representantes e representados). Segundo, porque examinar os impactos da Cláusula de Barreira oriundos da Emenda Constitucional nº 97/2017 no contexto da Democracia representativa constitucional brasileira —fundamentada no pluralismo político e no multipartidarismo—, é olhar para um país de dimensões continentais e um dos mais populosos do mundo, com multidiversidade originária da miscigenação de índios, brancos e pretos associada a um mosaico social altamente variado e fragmentado. E por último, a Emenda Constitucional nº 97/2017 ainda se encontra em pleno processo de implementação com prazo para finalização no ano de 2030. Isto posto, indaga-se: quais foram os impactos desta alteração constitucional no Pluripartidarismo brasileiro no campo de representação político-partidária no âmbito da Câmara dos Deputados após as eleições proporcionais de 2018? Eis a questão a ser desvelada.

2 Cláusula de Barreira: origem, conceito e finalidades

Qual a origem do instituto da Cláusula de Barreira? Qual é o seu conceito? Em que consiste sua finalidade? É o que se pretende demonstrar nesse tópico.

Em termos gerais, a Cláusula de Barreira é um dispositivo originário do Direito Alemão adicionado ao contexto de proporcionalidade das democracias ocidentais, que

pulverizaram o modelo da Alemanha adotando barreiras partidárias com “*restrições semelhantes, com variações percentuais e regras próprias*”.²

Assim sendo, a Cláusula de Barreira nasceu com o fito de trazer certo equilíbrio para o seio do sistema eleitoral de representação proporcional, em vista da necessidade de harmonizá-lo ante à existência de elevado quantitativo de partidos políticos, passando a vigorar na maioria dos países que utilizam sistema de representação proporcional puro ou misto.³

No âmbito doutrinário, a Cláusula de Barreira também é nominada de cláusula de exclusão, performance, desempenho, bloqueio ou umbral.⁴

Doutro lado, nos dizeres de Silva e Borges existe uma diferenciação entre cláusula de barreira e de desempenho. Observemos.

Nesse sentido, afirmamos que a cláusula de barreira se refere ao mínimo de votos auferidos e necessários para que o candidato se eleja ou os critérios mínimos para que o partido político passe a ter seu registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral; enquanto a cláusula de desempenho se refere ao mínimo de votos auferidos e necessários para que, por exemplo, um determinado partido político não perca seu registro; vinculando-se, pois, ao desempenho necessário para manter-se viável, após já ter vencido a cláusula de barreira e ter, possivelmente, concorrido em pleito antecedente.⁵

Dessa forma, o nível de conceitos, definições ou significados de Cláusula de Barreira poderá ser inferido pelas diversas finalidades ou objetivos específicos a lhe ser atribuídos, concretizados no ordenamento político-eleitoral em que a mesma se encontra efetivada, sem, contudo, deixar de perder de vista o contexto social, porquanto, segundo Garcia, o que ocorre no seio social é determinante de toda a dinâmica da vida dos seres humanos.⁶

Nesse sentido, Bercholz expressa que o cenário social contemporâneo clama por uma “participación cuantitativamente enorme e intensa y, cualitativamente, variada y fragmentada”, o que leva a um nível de tensão e conflitos em vista das demandas setoriais relativamente organizadas, cujos atores sociais estão insertos num cenário com alto espectro

² FERNANDES NETO, Raimundo Augusto; CUNHA, Jânio Pereira da. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 5, 2019.

³ *Idem*.

⁴ VILLAS BOAS, Marco Anthony Steveson. A Cláusula de Barreira no Direito brasileiro. *Revista Jurídica do TRE-TO*, Palmas, ano 7, n. 1-2, p. 28, 2013.

⁵ SILVA, Adriana Campos; BORGES, Gabriel Augusto Mendes. Cláusula de desempenho partidário: uma análise de cenários. Brasília: *Núcleo de Estudos de Pesquisas/CONLEG/Senado*, p. 6, 2019.

⁶ GARCIA, Germán Silva. La Teoría del conflicto Un marco teórico necesario. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, v. XI, n. 22, p. 29-43, 2008.

de variações levando-os a cada vez mais reivindicações para o exercício pleno de suas cidadanias.⁷

Las instituciones y los partidos políticos, desde ese revés de la trama, están sometidos a tensiones y conflictos provenientes de una avalancha de demandas de sectores que gozan de la expansión de la ciudadanía y que cuentan con niveles relativos consistentes de organización representativa, profesional, e institucionalizada —sindicatos de trabajadores de todos los ramos industriales y de servicios, centrales empresarias y organizaciones de profesionales—, que también demandan, en caso de que los mecanismos institucionales no traccionen con eficacia, a institutos de participación y representación política a través de nuevos modos participativos. Aparecen organizaciones no gubernamentales —ONG— de las más variadas especies: ambientalistas, “sin tierra”, reivindicativos de género, indigenistas, minorías culturales, colectivo LGTBIQ+, feministas —y dentro del feminismo sus variadas interseccionalidades—, reivindicativas de cuestiones sociales, antidiscriminatorias, en defensa del multiculturalismo, de derechos del consumidor, etc.⁸

Sem dúvida, o instituto Cláusula de Barreira se encontra de um lado à mercê dos ditames do sistema político-eleitoral e, de outro, frente à existência de um corpo social altamente variado e fragmentado, características próprias das sociedades contemporâneas do mundo ocidental.

3 Evolução histórico-normativa da Cláusula de Barreira no Brasil: período anterior e posterior à Constituição de 1988

Para efeitos de sistematização da evolução histórico-normativa de fixação de barreiras eleitorais na democracia constitucional representativa brasileira adota-se como paradigma temporal o período anterior e posterior à Constituição Federal de 1988.

Adiante-se que a partir do ano de 1946 passaram a subsistir no Brasil barreiras eleitorais, quer sejam em períodos democráticos ou não, seja por meio de atos normativos constitucionais ou infraconstitucionais, com destaque para o seguinte: no período da Ditadura Militar perduraram os maiores percentuais de restrições (10% e 7%) e na fase posterior à Constituição de 1988 somente após sucessivas tentativas passou a ter vigência em nível constitucional a Cláusula de Barreira por meio da EC nº 97/2017.

⁷ BERCHOLC, Jorge Omar. Las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) y sus efectos en los institutos de participación y representación política. *Anales De La Facultad De Ciencias Juridicas Y Sociales De La Universidad Nacional De La Plata*, p. 535.

⁸ *Ibidem*, p. 534-535.

3.1 Cláusula de Barreira em período anterior à Constituição Federal de 1988

Para essa época, em vista da diversidade de atos normativos, apresentamos, a seguir, de forma consolidada, o ato normativo com seu respectivo objeto relativo ao estabelecimento de barreiras eleitorais, estando esse período subdividido ainda em: Democrático e da Ditadura Militar (posterior ao Golpe Militar de 31 de março de 1964).

Tabela 1

(continua)

Período Democrático	
Ato normativo	Objeto
Decreto-Lei nº 8.835, de 24 de janeiro de 1946	Cláusula de Desempenho Partidário. Será cassado o registro provisório já concedido aos partidos políticos, [...], ou que nas eleições a que hajam concorrido não obtiverem votação pelo menos igual ao número de eleitores com que alcançaram seu registro definitivo.
Decreto nº 9.258, de 24 de maio de 1946	Estabeleceu limites de associados para a criação de partidos políticos; Fixou a regra de transição para continuidade dos partidos em funcionamento, exigindo que houvesse representantes na Assembleia Constituinte eleita em dezembro de 1945, desde que o mínimo de 50 mil votos, em pelo menos cinco circunscrições.
Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950- Código Eleitoral	Obrigatoriedade de eleger, pelo menos, um representante no Congresso Nacional ou alcançar, em todo o país, cinquenta mil votos sob legenda.
Período da Ditadura Militar	
Ato normativo	Objeto
Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965	O funcionamento dos partidos era condicionado ao apoio de 3% do eleitorado votante das últimas eleições gerais, em pelo menos 11 Estados, com mínimo de 2% por Unidade Federada (UF). Para funcionamento dos partidos políticos então existentes era necessário comprovar ter diretórios regionais em 11 Estados; 12 Deputados Federais eleitos, em pelos menos Estados; e o voto em legenda partidária de 3% do eleitorado em eleições gerais parlamentares.

(conclusão)

Período da Ditadura Militar	
Ato normativo	Objeto
Constituição de 1967	Cláusula de barreira, com a necessidade de 10% de votos, distribuídos em 2/3 dos Estados, como o mínimo de 7% para cada um deles, além do mínimo de 10% de Deputados e Senadores.
Emenda Constitucional nº 01 de 1969	Exigência de 5%, com distribuição, em 7 Estados, com, no mínimo, 7% por Unidade Federada (UF).
Emenda Constitucional nº 11 de 1978	Cláusula de Desempenho para distribuir os 5% de votos necessários em 9 Estados, com o mínimo de 3% em cada qual.
Emenda Constitucional nº 25 de 1985	Fixou 3% do total dos votos, distribuído em 9 Estados, com percentual mínimo de 2% por Unidade Federada.

Fonte: elaboração própria subsidiada pelos apontamentos de Fernandes Neto e Cunha⁹

3.2 Cláusula de Barreira em período posterior à Constituição Federal de 1988

No que diz respeito ao tempo posterior à Constituição de 1988 tem-se como marco inaugural a última Assembleia Nacional Constituinte, momento no qual restou fracassada a tentativa de reinserção da Cláusula de Barreira em nível constitucional.¹⁰

Na sequência, em período anterior à revisão constitucional de 1993 foi aprovada “[...] a Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, fixando as normas para as eleições gerais de 1994, com uma série de exigências de desempenho eleitoral para os partidos que pretendiam lançar candidato a Presidente da República, governador e senador”¹¹. Não logrou efeitos, uma vez que restou os seus dispositivos serem julgados inconstitucionais pela Corte Suprema brasileira em 1994.¹²

Já na revisão constitucional de 1993 houve uma nova investida para cercear o direito de representação na Câmara dos Deputados “[...] ao partido que não obtivesse, na eleição geral, o percentual mínimo de 5% dos votos válidos, excluídos os brancos e os nulos,

⁹ FERNANDES NETO; CUNHA, A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias, *cit.*, p. 5-6.

¹⁰ *Ibidem*, p. 6.

¹¹ *Ibidem*, p. 7.

¹² As previsões contidas no artigo 5º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.713/93, foram questionadas no STF por meio da ADI nº 966/DF, ajuizada em 25 de outubro de 1993, relatada pelo min. Marco Aurélio de Mello. No julgamento, ocorrido em 11 de maio de 1994, ficou assentado a inconstitucionalidade dos referidos dispositivos, tanto pelo fato de, ao tempo da norma, já se conhecer quais as agremiações partidárias estariam impedidas de participarem do pleito, como pela escolha da Constituição de 1988 em garantir a plena participação da minoria em contraposição à Constituição de 1967. *In*: FERNANDES NETO; CUNHA, A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias, *cit.*, p. 7.

distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, atingindo dois por cento em cada um deles.”¹³ Contudo, mais uma vez não houve êxito.¹⁴

No tempo compreendido entre a promulgação da Constituição de 1988 e o ano de 1995, ficou vigente a Lei nº 5.682/71 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), sendo revogada pela Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos).¹⁵ Na Lei nº 9.096/95 foi incluído mecanismo de exclusão dos partidos políticos a vigorar nas eleições gerais de 2007¹⁶, o qual restou declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal somente em 2006.¹⁷

E, por último, sobreveio a EC nº 97/2017 que reinseriu no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro o instituto da Cláusula de Barreira.¹⁸

De acordo com a EC nº 97/2017 os partidos que não atingirem três por cento dos votos válidos, distribuído em pelo menos um terço dos Estados, com no mínimo dois por cento de votos em cada um, ou, alternativamente, os partidos que não elegerem 15 deputados federais, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, não terão acesso ao fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão.¹⁹

4 Representação político-partidária proporcional: notas doutrinárias e jurídico-constitucionais

Sancari citando D’Auria destaca que a partir das últimas décadas do século XIX, com o nascimento do Estado Demo-representativo, houve uma ampliação da participação política com a institucionalização do sufrágio universal “y los partidos políticos quedan

¹³ VILLAS BOAS, A Cláusula de Barreira no Direito brasileiro, *cit.*, p. 34-35.

¹⁴ O Parecer nº 36, de autoria do deputado Nelson Jobim, visava alterar o artigo 17 da Carta Magna, inserindo restrição do direito à representação na Câmara dos Deputados ao partido que não obtivesse, na eleição geral, o percentual mínimo de 5% dos votos válidos, excluídos os brancos e os nulos, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, atingindo dois por cento em cada um deles. O referido parecer não foi sequer votado pelo Congresso Revisor. *In: Idem.*

¹⁵ FERNANDES NETO; CUNHA, A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias, *cit.*, p. 7.

¹⁶ RIBEIRAL, Tatiana Braz. Cláusula de barreira: reflexões da história recente no Brasil. *Cadernos Adenauer XVIII*, p. 74, 2017.

¹⁷ As limitações prescritas nos artigos 13, 41, 48, 56 e 57 da Lei dos Partidos Políticos foram objeto de duas ações diretas de inconstitucionalidade — ADIs nº 1.351/DF e nº 1.354/DF — propostas por partidos minoritários entre os quais: Partido Democrático Trabalhista; Partido Popular Socialista; Partido Comunista do Brasil e Partido Social Cristão, ainda no ano de 1995, e somente julgadas em 07 de dezembro de 2006, em face da previsão para funcionamento nas eleições de 2007. As arguições de inconstitucionalidade foram julgadas procedentes, à unanimidade, segundo o voto do relator - min. Marco Aurélio de Mello. Confirma-se, a esse respeito, parte da ementa a seguir transcrita: “Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da graduação 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”. *In: FERNANDES NETO; CUNHA, A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias, cit.*, p. 7.

¹⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Emenda Constitucional nº 97, 2017.*

¹⁹ *Idem.*

incorporados como entes cuasi-estatales de la burocracia política”²⁰ e que “el clivage entre participación y representación há sido um tema central del derecho público”.²¹

Deveras, a importância dos partidos políticos para a Democracia se expressa também no pensamento de Kelsen, quando em 1920 afirmou de forma categórica que “la democracia moderna descansa sobre los partidos políticos” apesar de Max Weber desde 1918 já sinalizar para o problema de financiamento destes.²²

Sobre o ponto abordado por Kelsen, Celso de Melo expõe que os partidos políticos se constituem estruturas essenciais para a concretude do princípio democrático legitimado pelo Povo.

A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimização do poder estatal, na medida em que o Povo – fonte de que emana a soberania nacional – tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política de Estado.²³

Na linha da evolução histórica registre-se, ainda, que foi na terceira década do séc. XX que surgiu o conceito de “Estados de partidos, sendo afirmado por Gustav Radbruch como a forma do Estado democrático de Direito”.²⁴

Então, para assumir a natureza de democrático o Estado deverá se pautar nos princípios e fundamentos dessa nuance, porquanto “o democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também sobre a ordem jurídica”.²⁵

Apropriadamente, Bercholc leciona que,

En un Estado democrático, el primer eslabón de la participación política de los ciudadanos requiere ser canalizado a través de partidos políticos que contengan y transmitan las demandas de la ciudadanía hacia las instituciones estatales.²⁶

²⁰ D’AURIA, Anibal. *Teoría y Crítica del Estado*. Buenos Aires: Eudeba, 2012, p. 70 e segs. *apud* SANCARI, Sebastián. *La participación política en la Argentina contemporánea*. 1ª ed.-. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La ley: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2016, p. 14.

²¹ SANCARI, *La participación política en la Argentina contemporánea, cit.*, p. 13.

²² KELSEN, 1974, p. 35; WEBER, 1991 *apud* VALADÉS, Diego. *Problemas constitucionales del Estado de derecho*. La no aplicación de normas por la autoridad. La tolerancia como eje del constitucionalismo. Los partidos políticos y el sistema electoral. 2ª edición-. Ciudad de Buenos Aires: Astrea, 2011, p. 142.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADIN n. 1096/RS*.

²⁴ VALADÉS, Diego. *Problemas constitucionales del Estado de derecho*. 2ª ed. Ciudad de Buenos Aires: Astrea, 2011, p. 142-143.

²⁵ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 3.ed.-. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 93.

²⁶ BERCHOLC, *Anales De La Facultad De Ciencias Juridicas Y Sociales De La Universidad Nacional De La Plata, cit.*, p. 535.

Pois bem, a República Federativa brasileira alicerçada pelas diretrizes constitucionais²⁷ do pluralismo político (inciso V, art. 1º), do sufrágio universal (art.14) e do pluripartidarismo (art.17) — ícones essenciais de um regime democrático—, passa a coexistir atualmente com a Cláusula de Barreira trazida pela EC nº 97/2017 a seguir transcrita:

Art. 17. [...]

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

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

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.²⁸

A Constituição Federal de 1988 discorre sobre a estruturação do Congresso Nacional brasileiro o qual se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Sistema bicameral).²⁹

Observemos que, de acordo com os parâmetros da EC nº 97/2017, é na seara da composição da Câmara dos Deputados que incidem os seus efeitos.

A Câmara dos Deputados, em consonância com as diretrizes constitucionais, é composta de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, no âmbito dos Estados, em cada Território³⁰ e no Distrito Federal.³¹

Anotemos, ainda, que a Constituição Federal de 1988 estabelece que a representação político-partidária na Câmara dos Deputados será pelo sistema proporcional. Vejamos:

Art. 45. [...]

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para

²⁷ BRASIL, Constituição (1988). *cit.* “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: V - o pluralismo político. Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: 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:”.

²⁸ BRASIL, *Emenda Constitucional nº 97/2017*, *cit.*

²⁹ BRASIL, *Constituição (1988)*, *cit.* “Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

³⁰ BRASIL, *Constituição (1988)*, *cit.* Os Territórios de Roraima e do Amapá foram transformados em Estados e o de Fernando de Noronha foi extinto.

³¹ BRASIL, *Constituição (1988)*, *cit.* “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”.

que nenhuma daquelas Unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.³²

À vista disso, sobreveio a Lei complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993³³, que fixou o total de Deputados Federais em número de 513 e suas respectivas representações para os Estados, assim como para o Distrito Federal, proporcionalmente à população, segundo dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ressaltando que o Estado mais populoso será representado por setenta Deputados. Efetivados os cálculos, serão informados os partidos políticos e o número de vagas a serem disputadas.³⁴

Eis o breve cenário das diretrizes constitucionais a tratar do sistema de representação político-partidária brasileiro donde irá se concretizar os parâmetros da Cláusula de Barreira da EC nº 97/2017. É o que passaremos a discorrer.

5 Impactos da Cláusula de Barreira instituída pela EC nº 97/2017 na representação político-partidária brasileira da Câmara dos Deputados após eleições proporcionais de 2018

A partir das eleições proporcionais de 2018 efetivou-se a primeira implementação dos dispositivos da Cláusula de Barreira trazida pela EC nº 97/2017, obedecendo paulatinamente até 2030 uma gradação de aumento dos percentuais de votos válidos e do número de deputados federais para cada legislatura, até atingirem os patamares estabelecidos constitucionalmente. Observemos a compilação dessa implementação a seguir.

Tabela 2 – Regras de Implementação da Cláusula de Barreira – EC nº 97/2017

(continua)

Legislatura	Votos válidos	Nº Deputados Federais
Na legislatura seguinte às eleições de 2018	Obter, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da	Pelo menos 09 (nove) Deputados Federais distribuídos em pelo menos

³² BRASIL, *Constituição (1988)*, *cit.*

³³ BRASIL. *Lei complementar nº 78, 1993.*

³⁴ No Brasil “[...] a fórmula de cálculo eleitoral é a D’Hondt, com distribuição de cadeiras em distritos locais, sem correção.” O sistema é proporcional e de lista aberta. Cf. RIBEIRAL, Cláusula de barreira, *cit.*, p. 73 e ARRETCHE, Marta. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo Perspectivas*, São Paulo v. 15, n. 4, p. 6/9. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/q3vKrPQhtKX5ghrs8KCqwXS/?lang=pt> . Acesso em: 12 mar. 2022.

(conclusão)

Legislatura	Votos Válidos	Nº de Deputados Federais
	Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou	um terço das unidades da Federação.
Na legislatura seguinte às eleições de 2022	Obter, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas.	Pelos menos 11 (onze) Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.
Na legislatura seguinte às eleições de 2026	Obter, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas.	Pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.
Na legislatura de 2030 em diante	Obter, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas.	Pelo menos 15 (quinze) Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Fonte: elaboração própria subsidiada pelas diretrizes da EC nº 97/2017.³⁵

Isto posto, adota-se, a partir desse momento, a Portaria do Tribunal Superior Eleitoral, nº 48, de 25 de janeiro de 2019 (doravante Portaria TSE 2019)³⁶ para subsidiar a análise dos efeitos da EC nº 97/2017.

³⁵ BRASIL, *Emenda Constitucional nº 97/2017, cit.*

³⁶ BRASIL. *Portaria TSE nº 48, 2019*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. A Portaria TSE 2019 foi editada tendo por fundamento as diretrizes apostas pela EC nº 97/2017 para a divulgação da relação dos partidos políticos que atingiram, ou não, o percentual mínimo de votos válidos e/ou elegeram, ou não, bancada mínima

De forma preliminar, convém destacar o cenário sócio-político-eleitoral brasileiro á época do processamento das eleições gerais de 2018: (i) número de habitantes³⁷: a população estimada contava com 208.494.900 habitantes com 6,8% de analfabetos. A maioria declarada de cor parda e branca seguida de minorias declaradas preta, amarela e indígena³⁸; (ii) número de eleitores³⁹: 147.306.275 aptos a votar efetivamente e votaram 117.366.956 eleitores; (iii) perfil dos eleitores⁴⁰: dentre os eleitores aptos a votar o grau de instrução predominante era o de ensino fundamental incompleto (25,84%) associado ao de ensino médio incompleto e completo (39,74%) e apenas 9,22% eram portadores de nível superior completo. A maioria do gênero feminino (53%). Os com uso de nome social⁴¹ representavam 7.945 eleitores. Apresentavam deficiência 939.915 eleitores (deficiência visual, auditiva, de locomoção, dificuldade para votar em urna eletrônica, dentre outras⁴²); (iv) cargos eletivos⁴³: presidente/vice-presidente, governador/vice-governador, senador, deputado federal, deputado estadual e deputado distrital (Distrito Federal). Na relação candidatos/vagas o primeiro mais disputado foi o de Deputado Distrital (981 candidatos/24 vagas), o segundo o de Deputado Estadual (17.973 candidatos/1.035 vagas) e em terceiro o de Deputado Federal (8.607 candidatos/513 vagas).

para a Câmara dos Deputados, de acordo com o fixado pelas alíneas “a” e “b”, inciso I, do art. 3º da EC nº 97/2017.

³⁷ Informação fornecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). In: *Painel de Indicadores/IBGE*. Indicadores sociais. Estimativa da população (pessoas): População estimada–Brasil (2018). Analfabetismo: Evolução anual-Brasil (2018). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores.html?view=default>. Acesso em: 17 fev. 2023.

³⁸ Informação fornecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). In: *Censo 2010/IBGE*. Censo Demográfico. População residente, por cor ou raça, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503&t=destaques>. Acesso em: 17 fev. 2023.

³⁹ Informação fornecida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). In: *Comparecimento/abstenção*. Estatísticas de Comparecimento/Abstenção. Eleitorado apto. Comparecimento. (Ano 2018. Turno 1). Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-comp-abst/comp-abst?session=209153561584134>. Acesso em: 17 fev. 2023.

⁴⁰ Informação fornecida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). In: *Eleitorado da Eleição. Perfil do Eleitorado*. Perfil do eleitorado: Grau de Instrução. Gênero. Nome social. (Ano 2018. Turno 1) Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/painel-perfil-eleitorado?p0_ano=2018&session=209153561584134. Acesso em: 17 fev. 2023.

⁴¹ BRASIL. *Decreto nº 8.727*, de 28 de abril de 2016. Dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8727.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

⁴² Informação fornecida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). In: *Eleitorado da Eleição/Eleitorado com deficiência*. Eleitorado com deficiência: Eleitoras e eleitores com deficiência. (Ano 2018. Turno 1). Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/painel-eleitorado-com-deficiencia?clear=18&session=209153561584134>. Acesso em: 17 fev. 2023.

⁴³ Informação fornecida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). In: *Candidaturas*. Cargo. Candidaturas por vaga. (Ano 2018. Turno 1). Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/home?p0_ano=2018&session=209153561584134. Acesso em: 17 fev. 2023.

Nessa conjuntura, então, efetivou-se a aplicação das regras transitórias da EC nº 97/2017 com seus respectivos efeitos na representação político-partidária brasileira no âmbito da Câmara dos Deputados.

Os dados da Portaria TSE 2019 apontam que dos 35 (trinta e cinco) partidos políticos que participaram das eleições proporcionais de 2018 com candidatos ao cargo de Deputado Federal, 21 (vinte e um) partidos políticos elegeram bancada mínima para a Câmara dos Deputados, totalizando 89.475.195 votos válidos e 12 (doze) partidos políticos com um total de 8.867.247 votos válidos restaram excluídos em razão da primeira aplicação dos dispositivos de transição para a efetivação da Cláusula de Barreira da EC nº 97/2017.⁴⁴

Com efeito, em vista da aplicação das regras de transição da Cláusula de Barreira, 12 (doze) partidos políticos foram literalmente “barrados” e seus respectivos 29 (vinte e nove) Deputados Federais listados no artigo 2º da Portaria TSE 2019 ficaram impedidos ao assento às cadeiras na Câmara Federal, ressaltando que para esse cargo concorreram 8.607 candidatos/513 vagas⁴⁵.

Contudo, é razoável registrar que foram relativizadas as implicações causadas pela primeira aplicação dos dispositivos transitórios da Cláusula de Barreira, porquanto essa representação político-partidária eleita — *a priori* excluída —, restou agasalhada pelo parágrafo 5º, art. 17 da EC nº 97/2017⁴⁶, ficando assegurado o mandato dos Deputados Federais eleitos em vista de ter lhes sido facultada uma nova filiação partidária sem perda do mandato, permanecendo prejudicada aos 12 (doze) partidos políticos a distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão, ressalvados os recursos oriundos de multas e penalidades pecuniárias, recolhidas até 31 de janeiro de 2019.⁴⁷

6 Considerações Finais

A Cláusula de Barreira é um dispositivo originário da Alemanha a influenciar o mundo contemporâneo das Democracias ocidentais que vivenciam o contexto do pluripartidarismo e do sistema proporcional.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ BRASIL, *Emenda Constitucional nº 97/2017, cit.* “Art. 17. § 5º. Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão”.

⁴⁷ BRASIL, *Portaria TSE nº 48, 2019, cit.*

O Estado brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 97/2017 reinsereu a Cláusula de Barreira no seu ordenamento jurídico-político-constitucional.

De acordo com a Portaria TSE 2019 restaram evidenciados — *in concreto* — os seguintes efeitos na representação político-partidária brasileira: 12 (doze) partidos políticos com um total de 8.867.247 votos válidos correspondente a 29 (vinte e nove) Deputados Federais restaram excluídos em razão da primeira aplicação dos dispositivos de transição para a efetivação da Cláusula de Barreira da EC nº 97/2017, contudo, em vista do disposto no parágrafo 5º, art. 17 da EC nº 97/2017 ficou assegurado o mandato destes 29 (vinte e nove) Deputados Federais por meio de nova filiação partidária, restando prejudicado todavia a esses 12 (doze) partidos políticos a distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão, ressalvados os recursos oriundos de multas e penalidades pecuniárias, recolhidas até 31 de janeiro de 2019.

Sem dúvida, a aplicação dos dispositivos da Cláusula de Barreira da Emenda Constitucional nº 97/2017 deve ser acompanhada e analisada ao longo do seu processo de implementação até 2030 com o objetivo de atestar ou não se as representações político-partidárias vinculadas ao corpo social de votantes vinculadas aos cargos de Deputados Federais e aos partidos políticos “barrados” estão sendo prejudicados na defesa dos seus interesses junto à *Câmara do povo*. Além disso, sobreveio a Emenda Constitucional nº 111/2021 a impactar de forma consorciada com a EC nº 97/2017 nas eleições proporcionais de 2022, de 2026 e 2030. Esse pode ser o próximo passo significativo dessa investigação para responder se a República Federativa democrática brasileira estará ou não diante de um pluripartidarismo mutilado face à aplicabilidade da EC nº 97/2017 com o cenário das Ações Afirmativas de financiamento trazidas pela EC nº. 111/2021.

Referências Bibliográficas

- BERCHOLC, Jorge Omar. Las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) y sus efectos en los institutos de participación y representación política. *Anales De La Facultad De Ciencias Jurídicas Y Sociales De La Universidad Nacional De La Plata*, (50), 055. Disponível em: <https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/9672>. Acesso em: 03 ago. 2022.
- BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 03 ago. 2022
- BRASIL, *Lei Complementar nº 78 (1993)*. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp78.htm. Acesso em: 18 set. 2021.
- BRASIL. *Decreto nº 8.727 (2016)*. Dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8727.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.
- BRASIL, *Emenda Constitucional nº 97(2017)*. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm. Acesso em: 18 set. 2021.
- BRASIL, *Portaria TSE nº 48 (2019)*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-48-de-25-de-janeiro-de-2019>. Acesso em: 15 set. 2021.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1096/RS*. Requerente: Partido Socialista Brasileiro Requeridos: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Celso de Melo Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346820>. Acesso em: 08 ago. 2022.
- FERNANDES NETO, Raimundo Augusto; CUNHA, Jânio Pereira da. A nova Cláusula de Barreira e a sobrevivência das minorias. *Revista de Investigação. Constitucionais*, Curitiba, v.6, n.1, 2019. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?pid=S2359-56392019000100189&script=sci_arttext. Acesso em: 12 mar. 2020.
- GARCIA, Gérman Silva. La Teoría del conflicto Un marco teórico necesario. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, v. XI, n. 22, p. 29-43, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. *Censo 2010/IBGE*. Censo Demográfico. População residente, por cor ou raça, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503&t=destaques>. Acesso em: 17 fev. 2023.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. *Painel de Indicadores/IBGE*. Indicadores sociais. Estimativa da população (pessoas): População estimada–Brasil (2018). Analfabetismo: Evolução anual–Brasil (2018). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores.html?view=default>. Acesso em: 17 fev. 2023.

- RIBEIRAL, Tatiana Braz. Cláusula de barreira: reflexões da história recente no Brasil. *Cadernos Adenauer XVIII* (2017) nº 4. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/24698-1442-5-30.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2020.
- SANCARI, Sebastián. *La participación política en la Argentina contemporânea*. 1ª ed.-. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La ley: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2016.
- SILVA, Adriana Campos; BORGES, Gabriel Augusto Mendes. Cláusula de desempenho partidário: uma análise de cenários. Brasília: *Núcleo de Estudos de Pesquisas/CONLEG/Senado*, julho/2019 (Texto para Discussão nº 261). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 09 ago. 2020.
- STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE. *Comparecimento/abstenção*. Estatísticas de Comparecimento/Abstenção. Eleitorado apto. Comparecimento. (Ano 2018. Turno 1). Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-comp-abst/comp-abst?session=209153561584134>. Acesso em: 17 fev. 2023.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE. *Eleitorado da Eleição/Eleitorado com deficiência*. Eleitorado com deficiência: Eleitoras e eleitores com deficiência. (Ano 2018. Turno 1). Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/painel-eleitorado-com-defici%C3%Aancia?clear=18&session=209153561584134>. Acesso em: 17 fev. 2023.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE. *Candidaturas*. Cargo. Candidaturas por vaga. (Ano 2018. Turno 1). Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/home?p0_ano=2018&session=209153561584134. Acesso em: 17 fev. 2023.
- VALADÉS, Diego. *Problemas constitucionales del Estado de derecho*. La no aplicación de normas por la autoridad. La tolerancia como eje del constitucionalismo. Los partidos políticos y el sistema electoral. 2ª ed. Ciudad de Buenos Aires: Astrea, 2011.
- VILLAS BOAS, Marco Anthony Steveson. A Cláusula de Barreira no Direito brasileiro. *Revista Jurídica do TRE-TO*, Palmas, ano 7, n. 1-2, p. 9-72, jan./dez. 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7960>. Acesso em: 05 ago. 2020.

Como citar este artigo: PEREIRA, Silvana Maria Ribeiro. Cláusula de Barreira da Emenda Constitucional nº 97/2017: Impactos na representação político-partidária da Câmara dos Deputados. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 1–18, 2023.

Recebido em 30.08.2022

Publicado em 07.03.2023



Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional