Rafaela Aparecida Emetério Ferreira Barbosa

# CLÁUSULA DE BARREIRA

Uma análise da jurisprudência do STF a partir da Constituição Federal de 1988

Monografia apresentada à banca examinadora da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, como exigência parcial para conclusão da Escola de Formação, sob a orientação do Professor Conrado Hübner Mendes.

SÃO PAULO
2008

Índice

Página

1. Introdução ---------- 03

1.1. Breves considerações sobre a *ratio decidendi* e a questão dos precedentes ---------- 04

2. Metodologia ---------- 05

3. Histórico ---------- 07

4. Estudo jurisprudencial ---------- 12

4.1. ADI 958-3 e 966-4 ---------- 12

4.2. ADI 958-3 e 966-4– Medida cautelar ---------- 15

4.3. ADI 958-3 e 966-4 – Julgamento final ---------- 16

4.4. ADI 1351-3 e 1354-8 ---------- 22

4.5. ADI 1354-8 – Medida cautelar ---------- 25

4.6. ADI 1351-3 e 1354-8 - Julgamento final ---------- 27

5. Análise comparativa ---------- 35

6. Conclusão ---------- 38

7. Bibliografia e sitiografia ---------- 40

## 1. Introdução

O tema da reforma política é um debate de longa data no cenário político nacional. Como toda discussão que envolve mecanismos de poder, os dissensos são constantes e as propostas que emergem são as mais diversas. Assim sendo, como a própria história nos tem mostrado, não se trata de reforma a ser obtida rapidamente por meio de alguns atos do Legislativo.

Pautas referentes ao financiamento público de campanha, à lista partidária fechada e à fidelidade partidária têm sido objeto de variados projetos que, num âmbito maior, pretendem realizar uma grande reestruturação no sistema político brasileiro.

É dentro desse contexto de necessidade de uma reforma política que a questão relativa à cláusula de barreira surge como ponto crucial. Cláusula que consiste na idéia de condicionar a maior ou menor extensão de certas prerrogativas dos partidos ao seu desempenho eleitoral. A lei 9096/95, ao instituir a cláusula de barreira, estabeleceu diferenciações quanto ao funcionamento parlamentar, ao rateio dos recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão. Dentre tantos argumentos favoráveis e contrários, de um lado tem-se a alegação de que a cláusula de desempenho serviria para evitar o fenômeno da proliferação dos partidos políticos e das denominadas “legendas de aluguel”, partidos pequenos que apenas funcionariam para realização de barganha política; por outro lado, alega-se que os partidos menores seriam extremamente prejudicados por tantas medidas restritivas, configurando-se um ataque às minorias e uma afronta a princípios básicos de um Estado Democrático.

Tendo sido questionada a constitucionalidade dessas restrições no Supremo Tribunal Federal, o julgamento final das ações propostas declarou a inconstitucionalidade da cláusula de barreira e, conforme noticiado à época do julgamento, ocorreu a derrubada da cláusula de barreira pelo STF.

Mas não se pense que com essa decisão o assunto teve fim. Logo após a declaração de inconstitucionalidade, foi apresentada uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 02/07) que visa restabelecer o exato conteúdo do dispositivo impugnado pelo STF, mas dessa vez por via de emenda à Constituição e não mais por legislação ordinária. Proposta que, até o momento, encontra-se pronta para ser votada no Senado.

O senador Marco Maciel, autor da proposta, de acordo com a justificativa apresentada para a PEC 02/07, entendeu que o único empecilho à constitucionalidade das limitações impostas pela lei 9096/95 encontrava-se na forma adotada pelo legislador para introduzi-las. Em sua visão, a mesma matéria tratada por via de emenda à Constituição não poderia causar qualquer questionamento quanto à sua constitucionalidade.

Assim é que, tendo em vista a retomada do assunto devido à iminência da votação da PEC, considerei relevante o estudo jurisprudencial do caso referente à cláusula de barreira no STF. O presente trabalho visa a um estudo minucioso acerca do entendimento que o Tribunal possui sobre esse tema para verificar a possibilidade de extrair uma *ratio decidendi* do caso, ou seja os fundamentos basilares que levaram à declaração de inconstitucionalidade.

Parto da hipótese de que a justificação presente na PEC 02/07 pode estar equivocada ao considerar que a declaração de inconstitucionalidade ocorreu unicamente pelo caráter de legislação infraconstitucional que possuía a cláusula de barreira da lei 9096/95 e, dessa forma, o conteúdo da PEC pode estar fadado à inconstitucionalidade por afrontar dispositivos constitucionais com caráter de cláusulas pétreas.

Nesse sentido, busco identificar uma *ratio decidendi* a respeito do tema para que, caso seja possível encontrá-la e de acordo com ela, proceder a uma análise da constitucionalidade do conteúdo presente na PEC 02/07.

### 1.1. Breves considerações sobre a *ratio decidendi* e a questão dos precedentes

O raciocínio jurídico presente em uma decisão judicial pode fazer uso de argumentos diversos para sua fundamentação. Cada argumento possui um valor para a decisão final. Há aqueles que exercem papel primordial, representando o núcleo da argumentação da decisão, enquanto há aqueles que cumprem um papel subsidiário. Também há aqueles que pouco ou nada influenciam para a conclusão final presente na sentença, possuindo uma função meramente retórica.

Dessa maneira, costuma-se denominar os argumentos de relevância fundamental para decisão final como componentes de uma *ratio decidendi*. A *ratio decidendi* corresponderia ao núcleo essencial da argumentação que, justamente por sua relevância, poderia servir de parâmetro para a análise de casos futuros. Por outro lado, os argumentos secundários, de relevância subsidiária, recebem o nome de *obter dictum*.

Proceder à análise de um caso tentando extrair uma possível *ratio decidendi* constitui intrincado processo de interpretação. De certa forma, esse é um dos objetivos deste trabalho. Entretanto, deve-se atentar para o fato de que a identificação da uma *ratio decidendi* não significa necessariamente sua utilização nos casos futuros que versem sobre a mesma temática. Um estudo acerca de algumas decisões do STF já serve para demonstrar que a utilização dos precedentes para a decisão de casos semelhantes não constitui uma característica constante desse tribunal.

Sendo assim, importante ressalvar que ainda que seja encontrada uma fundamentação essencial relativa à temática da cláusula de barreira, realizando-se posteriormente uma análise da constitucionalidade da PEC 02/07 diante dessa *ratio decidendi*, tal análise exerceria um papel meramente especulativo em um contexto marcado por uma grande autonomia em relação à utilização dos precedentes.

## 2. Metodologia

Trata-se o trabalho de uma análise jurisprudencial qualitativa da questão da cláusula de barreira, que visa à compreensão do teor argumentativo utilizado pelos ministros do STF em seus votos.

Para o estudo jurisprudencial a ser realizado neste trabalho, o primeiro limite a ser determinado foi o limite temporal, optando-se por abordar a temática da cláusula de barreira a partir da Constituição Federal de 1998. Tendo em vista que é relativamente aos preceitos dessa Constituição que limites estabelecidos pelo legislador deverão estar em conformidade, justifica-se a delimitação.

Uma pesquisa no sítio eletrônico do STF utilizando as expressões "cláusula adj2 barreira", "cláusula adj2 desempenho", "cláusula adj5 barreira" e "cláusula adj5 desempenho" localizou apenas dois acórdãos: ADI 1351 e ADI 3592. Entretanto, por não manter relação com o tema objeto deste trabalho referente às limitações impostas aos partidos em decorrência do desempenho eleitoral, a ADI 3592 foi descartada.

A ADI 1351 será o foco principal da análise desse trabalho por ser o julgamento da cláusula de barreira presente na lei 9096/95. Trata-se, na verdade, de duas ações que foram julgadas simultaneamente devido à identidade de objetos. São as ADIs 1351 e 1354.

Além dessas duas ações diretas, serão objeto de análise as ADIs 958 e 966, também julgadas conjuntamente. Tal escolha se deve pelo fato de essas duas ações terem sido consideradas como precedentes pelos autores da ADI 1351 e assim terem sido invocadas durante o julgamento das ADIs 1351 e 1354.

Sendo um estudo jurisprudencial, o conhecimento do teor desse possível precedente servirá para a análise da existência de alguma semelhança argumentativa entre as ações.

Objetivando que o entendimento acerca do caso não se restrinja ao relatório realizado pelo ministro-relator, serão também analisadas as petições iniciais das ADIs 958, 966, 1351 e 1354.

Em suma, serão objeto de análise as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 958, 966, 1351 e 1354, com suas respectivas petições iniciais e medidas cautelares.

Após exame do conteúdo argumentativo de cada decisão, os argumentos principais de cada voto serão arrolados em tabelas, a fim de serem identificadas a incidência e relevância de cada fundamento. Posteriormente a isso, uma análise comparativa será realizada para responder às seguintes perguntas com relação ao julgamento das ADIs 1351 e 1354: embora declarada a inconstitucionalidade da cláusula de barreira nos termos da lei 9096/95, o conteúdo das decisões permite inferir a possibilidade de instituição de uma nova cláusula de barreira em condições diferenciadas? Se possível, em que termos e limites?

A resposta a essas perguntas será essencial para uma análise da PEC 02/07 mediante a compreensão da jurisprudência do STF sobre o tema.

## 3. Histórico

A cláusula de barreira, também denominada cláusula de desempenho ou de exclusão, surgiu como primeira experiência na Alemanha pós-guerra. Já no ordenamento jurídico brasileiro, as tentativas iniciais de sua inserção ocorreram nas décadas de 1940 e 1950.

O Decreto-Lei nº 8835/46, em seu artigo 5º, estipulava a cassação do registro dos partidos políticos que, nas eleições a que tivessem concorrido, não obtivessem votação pelo menos igual ao número de eleitores com que haviam alcançado seu registro definitivo.

O Código Eleitoral de 1950, em seu artigo 148, determinava que o partido que não conseguisse eleger pelo menos um representante para o Congresso Nacional, ou que não obtivesse a adesão de pelo menos cinqüenta mil votos, teria o seu registro na Justiça Eleitoral cancelado.

Já durante o período da ditadura militar, a Lei nº 4740/65 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) condicionava como requisito para a constituição originária do partido que este contasse, inicialmente, com pelo menos 3% do eleitorado que havia votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em onze ou mais Estados, com o mínimo de 2% em cada um deles.

Porém, a partir da Constituição de 1967, é que a matéria passa a ser tratada de maneira mais incisiva. A Constituição de 1967 estabelecia que a

organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos estavam condicionados ao seguinte princípio (art.149, inciso VII):

*VII - exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores.*

Cabe ressaltar também que a Constituição de 1967 proibia a existência de coligações partidárias. Nas diversas emendas por que passou essa Constituição, algumas abordaram a questão da cláusula de barreira. A Emenda Constitucional nº 01, de 1969, amenizou a exigência anterior, mas manteve o requisito para organização, funcionamento e extinção dos partidos (art. 152, inciso VII):

*VII – exigência de cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles.*

Já a Emenda Constitucional nº 11, de 1978, ao abordar a matéria, determinou que o funcionamento do partido político devesse atender à seguinte exigência (art. 152, §2º, inciso II):

*II - apoio, expresso em votos, de 5% (cinco por cento) do eleitorado, que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles.*

*§ 3º - Não terá direito a representação o partido que obtiver votações inferiores aos percentuais fixados no item II do parágrafo anterior, hipótese em que serão consideradas nulas.*

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, estabelecia que não teria direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o partido que não obtivesse o apoio, expresso em votos, de três por cento do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados, e distribuídos em, pelo menos, cinco Estados, com o mínimo de dois por cento do eleitorado em cada um deles (art.152, §1º). Todavia, o

parágrafo segundo desse mesmo artigo abria a possibilidade de que os eleitos por partidos que não alcançassem os percentuais exigidos preservassem seus mandatos desde que optassem, no prazo de sessenta dias, por qualquer dos partidos remanescentes.

Entretanto, o conteúdo destas cláusulas de barreira instituídas pelas Emendas Constitucionais nº 11 e nº 25 não chegou a ser empregado. No caso da EC 11/78, a EC 22/82 estabeleceu que a cláusula não se aplicaria às eleições imediatamente subseqüentes. E, no caso da EC 25/85, a própria Emenda previu que a cláusula não seria aplicada às eleições de 15 de novembro de 1986.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, não estabeleceu qualquer percentual referente a uma cláusula de desempenho. Em seu Título II, Capítulo V, relativo ao tema dos partidos políticos, a Constituição dispôs da seguinte maneira:

*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.*

Durante a Revisão Constitucional de 1993, houve uma tentativa de reintroduzir o tema, por meio do Parecer nº36, do então deputado Nelson Jobim. Objetivava-se, assim, alterar o conteúdo do artigo 17 da Constituição Federal para nele inserir uma cláusula de desempenho. Nesse Parecer, previa-se que somente teria direito a representação na Câmara dos Deputados o partido que obtivesse o apoio de cinco por cento dos votos válidos, excluídos os brancos e os nulos, apurados em eleição geral e

distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, atingindo dois por cento em cada um deles. O Parecer, contudo, nem chegou a ser votado.

No mesmo ano de 1993, é editada a lei 8713/93, que restringia a apresentação de candidatura para a eleição a ser realizada no ano de 1994 com base em desempenho eleitoral da eleição anterior. Os dispositivos dessa lei foram alvos de duas ações diretas de inconstitucionalidade julgadas procedentes e que serão analisadas como precedentes neste trabalho, as ADIs 958-3 e 966-4.

E é no ano de 1995, dois anos depois de a matéria presente no Parecer nº 36 ter sido rejeitada, que um conteúdo idêntico veio a ser tratado por meio de legislação infraconstitucional. A edição da lei 9096/95, conhecida como a Lei dos Partidos Políticos, regulamentou o disposto no artigo 17 da Constituição, que reservava à lei a questão do funcionamento parlamentar. Nesse sentido, o legislador ordinário previu o funcionamento parlamentar nos seguintes termos:

*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.*

Ao estabelecer parâmetros para o funcionamento parlamentar, a nova lei incidiu sobre dois outros aspectos de extrema relevância para os partidos: o rateio do Fundo Partidário e a distribuição do tempo destinado a cada partido nos meios de comunicação.

A Lei dos Partidos Políticos, em seu artigo 57, também previu uma norma de transição, que teria eficácia até as eleições de 2006, para que os partidos pudessem se adaptar aos novos parâmetros legais:

*Art. 57. No período entre o início da próxima Legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subseqüente para a Câmara dos Deputados, será observado o seguinte:*

*I - direito a funcionamento parlamentar ao partido com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta Lei que, a partir de sua fundação tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representante em duas eleições consecutivas:*

*a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obtiver um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos;*

*b) nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, toda vez que, atendida a exigência do inciso anterior, eleger representante para a respectiva Casa e obtiver um total de um por cento dos votos apurados na Circunscrição, não computados os brancos e os nulos;*

*II- vinte e nove por cento do Fundo Partidário será destacado para distribuição, aos Partidos que cumpram o disposto no art. 13 ou no inciso anterior, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.*

*III - é assegurada, aos Partidos a que se refere o inciso I, observadas, no que couber, as disposições do Título IV:*

*a) a realização de um programa, em cadeia nacional, com duração de dez minutos por semestre;*

*b) a utilização do tempo total de vinte minutos por semestre em inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais e de igual tempo nas emissoras dos Estados onde hajam atendido ao disposto no inciso I, b.*

Posteriormente à edição desta lei, foram propostas duas ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, as ADIs 1351-3 e a ADI 1354-8, que visavam à impugnação do artigo 13 da referida lei e dos demais dispositivos que fizessem menção a ela. O julgamento final dessas duas ações, realizado em 07/12/2006, confirmou a inconstitucionalidade da cláusula de desempenho pretendida pela Lei 9096/95.

Contudo, logo após a tão noticiada "derrubada da cláusula de barreira pelo STF", o senador Marco Maciel apresentou uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 02/07), que visa estabelecer uma cláusula de desempenho dos partidos, mas dessa vez por via de emenda à constituição e não mais por legislação infraconstitucional. A PEC foi apresentada em 6 de fevereiro de 2007 à CCJ (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania), já

cumpriu a determinação de cinco sessões de discussão em Plenário e está pronta para ser votada em primeiro turno.

Dessa forma, a discussão acerca da cláusula de barreira, juntamente com suas implicações e requisitos, volta a fazer parte do debate nacional diante da relevância que assume esta pauta para a configuração do cenário político brasileiro.

## 4. Estudo jurisprudencial

### 4.1. ADI 958-3 e 966-4

#### Síntese do caso

Em outubro de 1993, duas ações diretas de inconstitucionalidade foram propostas perante o STF visando à declaração de inconstitucionalidade do artigo 5º da lei 8713/93. O dispositivo objeto de impugnação apresentava o seguinte teor:

***Art.*** *5º Poderá participar das eleições previstas nesta Lei o partido que, até 3 de outubro de 1993, tenha obtido, junto ao Tribunal Superior Eleitoral, registro definitivo ou provisório, desde que, neste último caso, conte com, pelo menos, um representante titular na Câmara dos Deputados, na data da publicação desta Lei.*

*§ 1º Só poderá registrar candidato próprio à eleição para Presidente e Vice-Presidente da República:*

*I - O partido que tenha obtido, pelo menos, cinco por cento dos votos apurados na eleição de 1990 para a Câmara dos Deputados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados; ou*

*II - o partido que conte, na data da publicação desta Lei, com representantes titulares na Câmara dos Deputados em número equivalente a, no mínimo, três por cento da composição da Casa, desprezada a fração resultante desse percentual; ou*

*III - coligação integrada por, pelo menos, um partido que preencha condição prevista em um dos incisos anteriores, ou por partidos que, somados, atendam às mesmas condições.*

*§ 2º Só poderá registrar candidatos a Senador, Governador e Vice-Governador:*

*I - o partido que tenha atendido a uma das condições indicadas nos incisos I e II do parágrafo anterior; ou*

*II - o partido que, organizado na circunscrição, tenha obtido na eleição de 1990 para a respectiva Assembléia ou Câmara Legislativa três por cento dos votos apurados, excluídos os brancos e nulos; ou*

*III - coligação integrada por, pelo menos, um partido que preencha uma das condições previstas nos incisos I e II deste parágrafo, ou por partidos que, somados, atendam às mesmas condições.*

*§ 3º Até cinco dias a contar da data da publicação desta Lei, a Presidência da Câmara dos Deputados informará ao Tribunal Superior Eleitoral o número de Deputados Federais integrantes de cada bancada partidária naquela data.*

*§ 4º Até 31 de dezembro de 1993, o Tribunal Superior Eleitoral divulgará a relação dos partidos aptos a registrar candidatos próprios às eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, e ainda daqueles que, em cada Estado e no Distrito Federal, poderão registrar candidatos para Senador, Governador e Vice-Governador.*

O PRONA (Partido da Reedificação da Ordem Nacional), autor da ADI 958, alegava que o artigo 5º da referida lei afrontava diretamente certos preceitos constitucionais.

Além de ofender o pluralismo político, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso V)[1], e o pluripartidarismo (art.17, *caput*)[2], o texto sob impugnação, ao estabelecer exigências sobre fatos pretéritos visando impedir que alguns partidos políticos lançassem candidatos a determinados cargos nas eleições de 1994, estaria ofendendo

---

[1] 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:

I - a soberania;
II - a cidadania;
III - a dignidade da pessoa humana;
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
**V - o pluralismo político.**

[2] 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 [...]

o direito adquirido, cujo respaldo constitucional encontra-se no artigo 5º, inciso XXXVI. [3]

Alega-se ter sido violado também o artigo 14, parágrafo 3º [4], da Constituição. Isto porque, ao estabelecer um rol de condições de elegibilidade e, no parágrafo nono [5] do mesmo artigo, delimitar o campo de atuação do poder constituído para instituição de outros casos de inelegibilidade, o constituinte não teria permitido que o legislador ordinário exorbitasse do seu poder para criar critérios não condizentes com o escopo do parágrafo nono ("contra influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta"). Por não se enquadrar nessa hipótese do parágrafo nono, o artigo 5º da nova lei representaria uma extrapolação do poder do legislador ordinário e, com isso, ter-se-ia criado uma condição de inelegibilidade sem previsão constitucional que a embasasse.

Nesse sentido, o PRONA requer a declaração de inconstitucionalidade do artigo 5º e a concessão de medida liminar que suspenda a vigência do dito artigo e de todos os seus efeitos até o momento em que seja proferida a decisão final pelo STF.

Já na ADI 966, o partido requerente é o PSC, Partido Social Cristão, que também propõe a declaração de inconstitucionalidade do mesmo dispositivo

---

[3] "Art. 5º - Inciso XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;"

[4] § 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:
I - a nacionalidade brasileira;
II - o pleno exercício dos direitos políticos;
III - o alistamento eleitoral;
IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
V - a filiação partidária;
VI - a idade mínima de:
a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
d) dezoito anos para Vereador.

[5] § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

legal impugnado na ADI 958, mais especificamente dos parágrafos primeiro e segundo do artigo quinto, com seus respectivos incisos.

Sob os argumentos de que os preceitos da nova lei estariam ferindo os princípios da isonomia, da irretroatividade do preceito legal, do direito adquirido e da coisa julgada, requer-se tanto a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos apontados como a concessão de liminar.

### 4.2. ADI 958-3 – Medida cautelar

O pedido de medida cautelar foi apreciado no dia 20/10/93 e, por maioria de votos, foi indeferido o requerimento.

Apenas dois ministros votaram pelo deferimento da liminar: o ministro Marco Aurélio (relator) e o ministro Celso de Mello. Entre os principais argumentos levantados pelo ministro Marco Aurélio para a concessão da medida liminar estão a consagração constitucional do pluripartidarismo, a proteção às minorias e a autonomia partidária garantida no caput do artigo 17 da Constituição. Por vislumbrar a relevância do tema, o sinal do bom direito e o risco de a norma atacada permanecer com plena eficácia, o Ministro vota pelo deferimento da liminar requerida.

Votando também pela concessão, o ministro Celso de Mello levanta alguns argumentos diferentes do ministro relator. O voto de Celso de Mello, ao afirmar a soberania da Constituição, enfatiza a garantia constitucional da liberdade de associação. Além disso, por ser o partido político requisito essencial para a disputa eleitoral, faz-se necessário um tratamento rigorosamente isonômico entre os partidos políticos. Visando, assim, atender aos postulados da soberania popular e da universalidade dos direitos inerentes à cidadania. Nesse sentido, o ministro enxerga presentes os requisitos para concessão do pedido e vota favoravelmente ao requerido.

Por outro lado, outros sete ministros votaram pelo indeferimento do pedido de liminar. O Ministro Francisco Rezek chega a demonstrar uma certa simpatia pela instituição de alguma cláusula restritiva quanto à participação dos partidos políticos no processo eleitoral e reconhece a

existência do “bom direito” no pedido. Entretanto, por acreditar que o risco de a ação correr seu curso ordinário seja menor que o de uma concessão de liminar, vota pelo indeferimento da medida.

O voto do ministro Carlos Velloso também apresenta uma forte tendência de convergência com a idéia de cláusulas que restrinjam a participação de certos partidos políticos. Todavia, por não enxergar no pedido os requisitos do *“fumus boni juris”*, do *“periculum in mora”* e da relevância do fundamento da inicial, vota pela não concessão da liminar.

Nessa mesma linha, seguem o os votos dos ministros Sepúlveda Pertence e Paulo Brossard. Ambos reconhecem a relevância do tema e a necessidade de medidas restritivas. Mas, devido à ausência das condições necessária para o deferimento de uma medida liminar, votam contrariamente à concessão.

Já o Ministro Sydney Sanches não considera evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada nem considera a existência de *“periculum in mora”*, alertando, inclusive, que a suspensão da vigência poderia acarretar mais riscos que a não-suspensão. Por sua vez, voto do ministro Néri da Silveira indica uma tendência a aceitar o estabelecimento de regras que limitem a participação dos partidos, mas também não considera presentes o “*periculum in mora*” e a relevância do pedido.

Por fim, sem entrar no mérito da questão, o ministro Moreira Alves indefere o pedido de liminar por acreditar na mesma razão levantada pelos ministros Francisco Rezek e Sydney Sanches, a de que a suspensão possa ser mais danosa que a não-suspensão.

### 4.3. ADI 958-3 e ADI 966-4 – Julgamento final

Tendo as duas ações versado sobre o mesmo dispositivo legal, foi determinado o apensamento da ADI 966-4 à ADI 958-3, tendo sido ambas julgadas pela sessão plenária do STF em 11/05/94.

Tanto o parecer da Advocacia Geral da União como o parecer da Procuradoria Geral da República propugnaram pela improcedência do pedido

formulado. Todavia, um aditamento ao parecer da PGR considerou a procedência parcial do pedido, afirmando pela inconstitucionalidade da expressão final contida no caput do artigo quinto da lei 8713/93 ("desde que, neste último caso, conte com, pelo menos, um representante titular na Câmara dos Deputados, na data da publicação desta Lei").

Em seu voto, o ministro Marco Aurélio, relator de ambas as ações, repetiu em grande parte a argumentação utilizada na votação da medida liminar. Após atentar para o fato de que o inciso IV do artigo 17 da Constituição Federal, ao determinar que a organização dos partidos políticos deve observar o "funcionamento parlamentar de acordo com a lei", não abriu a possibilidade ao legislador ordinário de cercear a indicação de candidatos para concorrem ao pleito eleitoral, o ministro ressalta a incompatibilidade de uma lei como essa com a Constituição em vigor, compatibilidade que só seria possível com os princípios da Constituição de 67. Diante disso, afirma sua posição pela inconstitucionalidade dos parágrafos primeiro e segundo do artigo 5º da lei nº8713/93, com seus respectivos incisos.

O cerne da argumentação do ministro Francisco Rezek, por sua vez, parece se encontrar no fato de que a Constituição, mesmo com a previsão de liberdade aos partidos políticos, não poderia ter coadunado com uma liberdade irrestrita e ilimitada, sendo assim possível a imposição de limites pelo legislador ordinário. Tais limites, obviamente, devendo sempre atender ao princípio da razoabilidade para que, dessa forma as discriminações por eles estabelecidas não afrontassem o princípio da isonomia. Até esse momento do voto, fica clara a inclinação do ministro pela constitucionalidade da norma impugnada. Entretanto, seu voto ocorreu pela declaração de procedência parcial da ação, nos termos do aditamento feito pela Procuradoria Geral da República. O ministro não conseguiu vislumbrar qualquer razoabilidade na instituição da expressão final do caput do artigo 5º da Lei 8713/93 pois, se a restrição à ocupação de cargos majoritários lhe parecia pertinente, a restrição à ocupação de cargos no Parlamento mostrava-se bastante irrazoável.

O ministro Ilmar Galvão acompanha o ministro relator e produz sua argumentação com base no confronto de valores. Se, por um lado, a nova lei procura atender a princípios como o do interesse público e da representatividade; por outro lado, existem valores maiores que não podem ser esquecidos, como a igualdade, o pluripartidarismo, a liberdade de criação dos partidos e a liberdade de voto.

Outro argumento utilizado é o de que a Constituição de 88, sendo casuística, já teria estabelecido expressamente as hipóteses em que cabe restrição aos partidos, como no caso em que concede legitimação ativa para propositura de ação direta de inconstitucionalidade e de ação direta de constitucionalidade apenas a partido político com representação no Congresso Nacional. Importante frisar que, na linha do raciocínio do ministro Ilmar Galvão, a instituição de outros casos de restrição seria possível apenas pelo constituinte, mas como essa não foi sua vontade, não caberia aos ministros do STF elaborarem norma constitucional, sendo dever do Tribunal apenas interpretá-las.

O ministro Carlos Velloso utiliza o direito eleitoral comparado para demonstrar como diversos ordenamentos, ainda que fiéis ao princípio da liberdade partidária, estabeleceram regras para que apenas partido com o dito caráter nacional pudessem participar do prélio eleitoral e, dessa forma, evitar a disseminação da denominadas “legendas de aluguel”. A partir dessa comparação, ele interpreta que a exigência constitucional de um caráter nacional para os partidos políticos (art. 17, inciso I) implica que a participação de determinados partidos seja condicionada à sua representatividade, ou seja, a um determinado percentual de votos. Ao discorrer sobre as condições de elegibilidade arroladas pelo artigo 14 da Constituição, especificamente com relação à necessidade de filiação partidária, o ministro afirma que essa imposição não configura como um impedimento à definição de outras condições pelo legislador ordinário. Já com relação à possibilidade de se restringir a cidadania ou direito de voto do eleitor ao negar a participação de certos candidatos, o ministro Carlos Velloso argumenta que a limitação é referente apenas à eleição majoritária e não à eleição proporcional. Considerando que se abre a possibilidade de

configuração de coligações para os candidatos que não cumpram as condições mínimas da nova lei, não haveria afronta à cidadania ou direito de voto. Nesse sentido, Carlos Velloso vota pela procedência parcial da ação pois, embora reconheça a constitucionalidade da diferenciação feita pela nova lei, não considera plausível a distinção entre partidos com registro provisório e com registro definitivo, feita no caput do artigo 5º, conforme já explicitado na argumentação do ministro Francisco Rezek.

Por outro lado, o ministro Sepúlveda Pertence votou pela improcedência das ações diretas, considerando constitucional, inclusive, a ressalva feita pelo ministro Francisco Rezek.

Na opinião do ministro Sepúlveda Pertence, a lei foi bastante moderada ao estabelecer aqueles critérios para a disputa eleitoral. Dessa forma, incabível se falar em uma ausência de razoabilidade por parte do legislador e também incabível a comparação com a cláusula de barreira adotada pela ditadura militar. Como ponto essencial de sua argumentação, tem-se a distinção que o ministro faz entre a liberdade de criação dos partidos políticos e a maior ou menor extensão das prerrogativas outorgadas a cada partido no processo eleitoral. Considera o ministro que, se embasadas em um critério determinado pelo desempenho eleitoral ou pela representação parlamentar, as delimitações das prerrogativas são plenamente aceitáveis. Nessa linha, o ministro também busca no direito eleitoral comparado justificativa para a distribuição do fundo partidário de acordo com o desempenho eleitoral.

Por fim, o ministro acentua que o tema não possui relação alguma com a questão da autonomia partidária e que, não tendo violado qualquer dispositivo constitucional, a matéria da nova lei simplesmente se insere na competência dada à União para legislar sobre direito eleitoral.

Com relação ao caput do artigo quinto, o ministro Sepúlveda Pertence considera razoável a discriminação tendo em vista que a comprovação do caráter nacional, exigida pela Constituição, ainda não ocorreu no caso dos partidos políticos com registro provisório. Da mesma forma, entende o ministro Sydney Sanches quanto à razoabilidade da diferenciação entre

partidos com registro provisório e definitivo. O ministro Sydney Sanches demonstra uma tendência bastante favorável à instituição de uma cláusula de barreira, entretanto o argumento base para seu voto contrário à constitucionalidade da limitação realizada pela lei consiste no fato de a lei versar sobre resultados de eleições já conhecidos. O que teria provocado uma situação em que o legislador, ao editar a lei, já teria conhecimento de quais os partidos que estariam excluídos do pleito eleitoral subseqüente. Dessa forma, o ministro vota pela inconstitucionalidade dos parágrafos e incisos do artigo quinto da lei 8713/93, mas pela constitucionalidade de seu caput.

Após discorrer sobre a evolução histórica do tema no ordenamento jurídico brasileiro a fim de indicar que a Constituição vigente não quis manter a tradição da Constituição anterior e de suas emendas atinentes à questão de organização e funcionamento dos partidos políticos, o ministro Néri da Silveira considera inconstitucionais os dispositivos dos parágrafos primeiro e segundo do artigo quinto. Isto porque não considera que uma lei especial como essa, referente a uma eleição específica, pudesse discriminar partidos de maneira a excluir do processo eleitoral alguns partidos já com notória tradição e história. Por não considerar inconstitucional o caput do artigo quinto, Néri da Silveira acaba por declarar a inconstitucionalidade apenas dos parágrafos do artigo quinto.

Já os ministros Moreira Alves e Octávio Galloti expressam votos semelhantes e apresentam como base de sua argumentação o fato de que a referência a fatos pretéritos iria de encontro ao princípio do devido processo legal, criando verdadeiros preceitos “ad hoc”. Nesse sentido, votam pela inconstitucionalidade dos parágrafos e incisos, mas pela constitucionalidade do caput.

Ao fim do julgamento, visando alcançar o número de votos necessários à declaração da constitucionalidade do caput do artigo quinto, o ministro Marco Aurélio retifica seu voto por ser dizer convencido de que a distinção estabelecida pelo caput é cabível. Dessa forma, por maioria de votos, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade dos parágrafos primeiro e

segundo, com seus respectivos incisos, do artigo 5º da lei 8713/93 e a constitucionalidade de seu caput.

A partir da análise dos votos proferidos no julgamento das ADIs 958-3 e 966-4, pode-se criar o seguinte quadro sinóptico:

| MINISTRO | ARGUMENTOS PRINCIPAIS | DECISÃO |
|---|---|---|
| **Marco Aurélio** | - Lei incompatível com os princípios da CF 88<br><br>- Limitação à representação das minorias | Inconstitucionalidade dos §§1º e 2º |
| **Francisco Rezek** | - Liberdade dos partidos não é irrestrita desde que os limites sejam razoáveis | Inconstitucionalidade do caput do artigo 5º |
| **Ilmar Galvão** | - Confronto de valores<br><br>- Hipóteses de restrição já estabelecidas pela Constituição | Inconstitucionalidade dos §§1º e 2º |
| **Carlos Velloso** | - Exigência de caráter nacional implica restrição da participação conforme desempenho eleitoral<br><br>-Direto eleitoral comparado<br><br>- Limitação apenas para cargos majoritários | Inconstitucionalidade do caput do artigo 5º |
| **Sepúlveda Pertence** | - Liberdade de criação dos partidos é diferente da extensão de prerrogativas dada a cada partido<br><br>- Direito eleitoral comparado<br><br>- Competência da União sobre direito eleitoral | Constitucionalidade de todo o artigo 5º |
| **Sydney Sanches** | - Lei versa sobre fatos pretéritos<br>- Razoabilidade da distinção entre partidos com registro provisório e definitivo | Inconstitucionalidade dos §§1º e 2º |

| | | |
|---|---|---|
| **Néri da Silveira** | - Lei específica não poderia discriminar partidos com notória tradição | Inconstitucionalidade dos §§1º e 2º |
| **Moreira Alves** | - Lei versa sobre fatos pretéritos | Inconstitucionalidade dos §§1º e 2º |
| **Octávio Gallotti** | - Lei versa sobre fatos pretéritos | Inconstitucionalidade dos §§1º e 2º |

### 4.4. ADI 1351-3 e 1354-8

**Síntese do caso**

Um ano após a declaração de inconstitucionalidade de parte do artigo quinto da lei 8713/93, foi sancionada uma nova lei referente ao funcionamento parlamentar dos partidos políticos. Tratava-se da lei nº 9096/95, cuja constitucionalidade foi atacada basicamente com relação a quatros pontos fundamentais: funcionamento parlamentar, participação dos partidos no rateio do Fundo Partidário, acesso ao rádio e à televisão, e disposições transitórias quanto ao funcionamento parlamentar.

Com relação ao funcionamento parlamentar, a nova lei, em seu artigo 13, condicionava o funcionamento dos partidos em todas as Casas legislativas para as quais houvesse elegido representante ao desempenho eleitoral do partido na eleição para a Câmara dos Deputados. Sendo assim, só caberia funcionamento parlamentar ao partido que tivesse alcançado o índice 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.

Quanto ao rateio do Fundo Partidário, a divisão passaria a obedecer ao seguinte critério: 1% do total do fundo seria entregue, em partes iguais, a todos os partidos com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral. Enquanto que a maior parte do Fundo, os 99% do total, seria dividida apenas entre os partidos que atendessem às exigências do artigo 13, ou

seja, que atendessem às mesmas condições necessárias para o funcionamento parlamentar.

Já em matéria de acesso gratuito ao rádio e à televisão, assegurava-se que o partido que obtivesse o percentual disposto no artigo 13 realizaria dois programas por semestre, sendo um em cadeia nacional e outro em cadeia estadual, com vinte minutos cada. Além disso, contaria também com quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, tanto nas redes nacionais como nas estaduais. Por outro lado, o partido que não alcançasse o percentual exigido, somente teria direito à realização de um único programa em cadeia nacional, por semestre, com duração de dois minutos.

Finalmente, os artigos 56 [6] e 57 diziam respeito à disciplina vigente durante o período de adequação às novas regras.

Logo após a edição desta lei, duas ações foram propostas perante o STF. A primeira, ADI 1351-3, tinha como requerentes oito partidos[7]: Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Verde (PV), Partido Liberal (PL), Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Popular Socialista (PPS).

---

[6] Art. 56. No período entre a data da publicação desta Lei e o início da próxima legislatura, será observado o seguinte:

I - fica assegurado o direito ao funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados ao partido que tenha elegido e mantenha filiados, no mínimo, três representantes de diferentes Estados;

II - a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados disporá sobre o funcionamento da representação partidária conferida, nesse período, ao partido que possua representação eleita ou filiada em número inferior ao disposto no inciso anterior;

III - ao partido que preencher as condições do inciso I é assegurada a realização anual de um programa, em cadeia nacional, com a duração de dez minutos;

IV - ao partido com representante na Câmara dos Deputados desde o início da Sessão Legislativa de 1995, fica assegurada a realização de um programa em cadeia nacional em cada semestre, com a duração de cinco minutos, não cumulativos com o tempo previsto no inciso III;

V – vinte e nove por cento do Fundo Partidário será destaco para distribuição a todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, na proporção da representação parlamentar filiada no início da Sessão Legislativa de 1995.

[7] Entretanto, na época do julgamento final, apenas quatro desses partidos figuraram como requerentes, devido à falta de regularização dos demais nos autos. Compuseram a relação processual dessa ADI os seguinte partidos: PC do B, PDT, PSB e PV.

Essa ação requeria a declaração de inconstitucionalidade do artigo 13 (funcionamento parlamentar) da lei 9096/95, dos artigos que remetessem a esse dispositivo como o artigo 41 [8] (rateio do Fundo Partidário) e o artigo 49 [9] (acesso ao rádio e à televisão), bem como dos artigos 56 e 57, especialmente do inciso II do artigo 56 (disposições finais e transitórias).

De forma bastante resumida, pode-se dizer que, na visão dos partidos requerentes, os dispositivos impugnados atentavam contra diversas garantias constitucionais: o pluralismo democrático, o pluralismo político, a liberdade de associação, a liberdade e autonomia partidárias, a soberania popular e a promoção do bem de todos sem discriminação. Além disso, ressaltam os requerentes que a aferição de caráter nacional pelo partido político já seria alcançada por meio da exigência do artigo 7º [10] da lei 9096/95 e que, portanto, a exigência feita pelo artigo 13 consistiria no estabelecimento de uma "segunda cláusula de barreira", determinação que se mostrava irrazoável. Importante frisar que é justamente neste ponto que o requerente faz uso dos precedentes das ADIs 958-3 e 966-4, objetivando demonstrar que a preocupação presente no julgamento daquelas ações quanto à necessidade de se estimar o caráter nacional do partido já teria sido atingido por essa exigência do artigo sétimo da lei 9096/95.

---

[8] 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.

[9] Art. 49. O partido que atenda ao disposto no art. 13 tem assegurado:

I - a realização de um programa, em cadeia nacional e de um programa, em cadeia estadual em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada;

II - a utilização do tempo total de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais.

[10] Lei 9096/95 - Art 7º - §1º: "Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoiamento de eleitores correspondente a, pelo menos, 0,5 % (meio por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1 % (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles."

Quanto à segunda ADI, proposta pelo Partido Social Cristão (PSC), tem-se pedido bastante semelhante com relação aos dispositivos impugnados, com exceção às disposições finais e transitórias e ao artigo 48. Enquanto a ADI 1351-3 requer a declaração de inconstitucionalidade da integralidade dos artigos 56 e 57, a ADI 1354-8 limita-se à inconstitucionalidade do inciso II do artigo 57. Além disso, a ADI 1351-3 nada fala sobre o artigo 48 [11], referente à distribuição do acesso aos meios de comunicação para os partidos que não alcançassem o patamar ditado pelo artigo 13.

Entre os principais fundamentos da inicial, pode-se apontar uma alegada afronta às garantias constitucionais de igualdade e de proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. A lei seria também contrária à autonomia e liberdade partidárias respaldadas pelo artigo 17 da Constituição. E a desproporção gritante quanto à distribuição do Fundo Partidário acarretaria enriquecimento ilícito dos grandes partidos.

Diferentemente da ADI 1351-3, a ADI 1354-8 requereu pedido de liminar sob justificativa de irreparável prejuízo aos partidos políticos atingidos pela lei.

### 4.5. ADI 1354-8 – Medida cautelar

Em 07/02/96, o pedido de liminar presente na ADI 1354-8 foi julgado pelo Pleno e indeferido por unanimidade. O parecer da Advocacia Geral da União sustentou a inexistência de incompatibilidade entre o artigo 13 da lei e a liberdade de criação dos partidos políticos, presente no artigo 17 da Constituição. E, quanto à alegação de instituição de uma segunda cláusula de barreira, a AGU explicitou entendimento de que a análise do caráter nacional do partido político ocorre em dois momentos diferentes. Enquanto o parágrafo primeiro do artigo 7º da lei 9096/95 diz respeito à aferição do caráter nacional no momento do registro do partido no TSE, a exigência presente no artigo 13 refere-se à analise do caráter nacional durante a existência do partido, o que seria totalmente constitucional. Além disso, a AGU considera a alegação de afronta à liberdade de criação dos partidos

[11] 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.

equivocada tendo em vista que a norma somente aborda a questão do funcionamento parlamentar e nada interfere nessa liberdade de criação.

O ministro Maurício Corrêa, relator, entre diversas constatações históricas e doutrinárias, parece encontrar a base de sua argumentação no fato de que a restrição às prerrogativas dos pequenos partidos sem caráter nacional encontra-se na própria Constituição Federal, em seu artigo 17. A lei 9096/95 nada mais teria feito do que regulamentar esse artigo 17, especificando a maneira como ocorreria o funcionamento parlamentar, o rateio dos recursos do fundo partidário e o acesso gratuito ao rádio e à televisão. Figurando esses dois últimos quesitos nos termos do parágrafo 3º do artigo 17 [12]. Na visão do ministro, por terem sido fixados parâmetros dentro dos limites da razoabilidade, não se caberia falar na inconstitucionalidade dos preceitos.

Ao criticar o excessivo multipartidarismo, o ministro também enfatiza a necessidade de que os partidos políticos possuam substância programática e ideológica, o que implicaria a existência de alguns critérios mínimos. Nesse sentido, a lei 9096/95 parece atender a algumas dessas necessidades.

Finalizando o seu voto, o ministro Maurício Corrêa refuta a alegação feita pelo PSC de afronta ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido devido à existência de jurisprudência reiterada da Corte no sentido de não haver direito adquirido a regime jurídico instituído por lei. Assim, acaba o ministro por indeferir o pedido de liminar.

O ministro Moreira Alves, em seu breve voto, considerou o dispositivo constitucional do artigo 17, inciso IV, como uma norma de eficácia contida, o que tornaria perfeitamente possível sua regulamentação pelo artigo 13 da lei 9096/95. E o ministro Sepúlveda Pertence, em uma clara referência ao julgamento da ADI 958, ressaltou que diferentemente da situação presente naquela ocasião, a lei 9096/95 tomou por base eleições futuras, e não fatos pretéritos de resultados já conhecido. Sendo assim, o entendimento

[12] Art 17 - §3º: "Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, **na forma da lei".**

explicitado pelo ministro Maurício Corrêa foi seguido pelos demais ministros, que acompanharam o indeferimento da liminar requerida.

### 4.6. ADI 1351-3 e 1354-8 – Julgamento final

As duas ações foram julgadas pelo Pleno do STF no dia 07 de dezembro de 2006, dez anos após o STF indeferir a medida liminar requerida na ADI 1354-8. O longo período de tempo para julgamento final das ações explica-se pelo fato de que o artigo 57 da lei 9096/95 previa que, entre os anos de 1998 até a proclamação dos resultados da eleição de 2006 para a Câmara dos Deputados, ainda não seriam obedecidas as restrições presentes nos artigos 13, 41, 48 e 49. Durante esse período, os partidos políticos obedeceriam às regras impostas pelas disposições transitórias, presentes no artigo 57. Portanto, o julgamento ocorreu antes que os artigos atacados nas ações tivessem plena eficácia, o que só ocorreria a partir da legislatura iniciada em 2007.

Durante esses dez anos, a composição do Supremo Tribunal Federal foi bastante modificada. Dos ministros presentes no julgamento da medida liminar, apenas três permaneciam no Tribunal: Celso de Mello, Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence. Certamente que mudanças na composição da Corte refletem no conteúdo de suas decisões e o impacto dessas mudanças poderá ser observado ao longo dos votos dos ministros.

#### Voto do ministro Marco Aurélio (relator)

A argumentação do ministro Marco Aurélio inicia-se de um ponto de vista bastante prático e concreto, o que ocorre a partir da análise dos votos obtidos por cada partido com registro no TSE na eleição de 2006. Sua análise visa à demonstração de que apenas sete partidos, dos vinte e nove partidos registrados, alcançariam os patamares exigidos pela lei 9096/95.

Em seguida, o ministro expõe um histórico das cláusulas de barreiras presentes nas emendas à Constituição de 1967 para demonstrar que, além de a matéria possuir disciplina constitucional, a Constituição de 1988 optou por caminho diametralmente oposto ao ordenamento anterior. Proclamando valores como o pluralismo político, a soberania popular, a liberdade dos

partidos políticos, o pluripartidarismo e a proteção às minorias, a Constituição de 88 não possibilitou a existência de partidos de primeira e segunda classes.

O ministro reconhece a preocupação existente quanto à proliferação exagerada dos partidos políticos, mas acredita que a diminuição do rol de partidos ocorre automaticamente por meio do voto popular. Quanto à competência do legislador ordinário para abordar a matéria relativa ao funcionamento parlamentar, o ministro não a nega, porém ressalta que essa competência não poderá ser exercida sem observância aos princípios constitucionais.

Outra questão enfatizada em sua fundamentação é a necessidade do trato constitucional da matéria. Isto porque, durante a revisão da Constituição de 1988, realizada em 1993, o deputado Nelson Jobim havia proposto uma emenda constitucional de revisão que acrescentava ao artigo 17 da CF uma cláusula de barreira exatamente igual às exigências do artigo 13 da lei 9096/95. Na época, a emenda não foi aprovada. Entretanto, ao editar essa lei, o legislador ordinário simplesmente ignorava a necessidade de trato constitucional da matéria para, por meio de legislação comum, aprovar o mesmo conteúdo que houvera sido rejeitado por via de emenda constitucional.

Por fim, sua argumentação segue na questão da razoabilidade e da proteção às minorias. Considerando que a negação do funcionamento parlamentar aos partidos minoritários carece de razoabilidade, também invoca a falta de razoabilidade para divisão do fundo partidário e para o acesso gratuito ao rádio e à televisão. Dessa forma, estar-se-ia condenando os partidos minoritários à ditadura da maioria e ignorando-se a proteção constitucional e inerente ao Estado Democrático Direito que deve ser dada aos setores minoritários.

É assim que, após extensa discussão entre os ministros e a diversas retificações realizadas em seu voto, o ministro Marco Aurélio acaba por declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos: artigo 13, a expressão “obedecendo aos seguintes critérios”, contida no caput do artigo

41; incisos I e II do artigo 41; artigo 48; a expressão “que atenda ao disposto no artigo 13, contida no caput do artigo 49, com redução de texto; caput dos artigos 56 e 57, com interpretação que elimina as limitações temporais neles presentes até que sobrevenha nova lei a respeito; e a expressão “no art. 13”, presente no inciso II do artigo 57. Todavia, não considera inconstitucional o inciso II do artigo 56.

**Voto do ministro Gilmar Mendes**

É no direito eleitoral alemão que o ministro Gilmar Mendes buscará as bases para a fundamentação de seu voto. Considera o ministro que restrições decorrentes do desempenho eleitoral do partido não sejam, a princípio, inconstitucionais, mas que a fórmula estabelecida pelo caso brasileiro representa uma limitação inaceitável. Enquanto o direito alemão prevê que o desempenho eleitoral seja determinante para a própria eleição do representante, a lei 9096/95 não afeta a eleição do representante, mas restringe o funcionamento parlamentar do partido. Tal restrição evidenciaria uma clara violação ao princípio da proporcionalidade e um sacrifício às minorias.

Além disso, as restrições impostas quanto ao rateio do fundo partidário e o acesso aos meios de comunicação configurariam clara afronta ao princípio da igualdade de chances, que o ministro entende ser princípio integrante da ordem constitucional brasileira e exigência básica de um modelo democrático e pluripartidário.

A partir daí, o ministro enfatiza a existência de uma verdadeira crise no sistema eleitoral proporcional brasileiro, fazendo, inclusive, algumas reflexões sobre a questão da fidelidade partidária. No contexto dessa crise e de uma reforma política, o ministro Gilmar Mendes entende ser perfeitamente possível a instituição de cláusulas fundadas no desempenho eleitoral do partido político, cláusulas que versem não apenas sobre o funcionamento parlamentar como sobre a própria eleição do representante, assim como ocorre em outros países. Entretanto, deveria assegurar a todos os partidos os meios e recursos necessários para participar das eleições, em observância ao princípio da igualdade de chances. De acordo com o

ministro, a tentativa realizada pela legislação brasileira equivocou-se tanto quanto à forma como quanto à proporção da barreira estabelecida. Barreira que, nos termos colocados, só poderia ter como conseqüências práticas a anulação da efetividade da atuação do partido como bancada específica e a acentuação do desvirtuamento da fidelidade partidária, o que iria de encontro aos objetivos da reforma política. Quanto a uma possível via pela qual pudesse ser instituída a cláusula de barreira, o ministro chega até mesmo a enunciar que:

*" É possível, sim, ao legislador – não precisaria elevar a questão para o patamar da legislação constitucional – estabelecer uma cláusula de barreira".*[13]

Concluindo seu voto, Gilmar Mendes vota pela declaração de inconstitucionalidade do artigo 13; da expressão "obedecendo aos seguintes critérios" contida no art.41, assim como dos incisos I e II deste artigo; do art. 48; da expressão "que atenda ao disposto no artigo 13" contida no artigo 49; e da expressão "no art. 13 ou" contida no inciso II do art. 57. Quanto ao artigo 57, o ministro vota no sentido de que as normas de transição nele contidas continuem em vigor até que o legislador regulamente a matéria de acordo com o entendimento proferido pelo Tribunal.

**Voto do ministro Ricardo Lewandowski**

Após discorrer sobre a evolução histórica da cláusula de barreira, o ministro insere sua relevância em um contexto mais amplo de reforma política. E diz entender que *"a matéria, tratada num plano infraconstitucional, fere de morte o princípio agasalhado no inciso V do artigo 1º da Constituição, qual seja, o pluralismo político, fundamento do Estado democrático de direito".*[14]

Entende também que a observação aos preceitos do artigo 17 da Constituição, no que diz respeito à necessidade de lei que regulamente a

[13] ADI 1354-8, fls. 291.
[14] ADI 1354-8, fls. 301.

questão do funcionamento parlamentar e o direito ao fundo partidário e aos meios de comunicação, não devem nunca perder de vista valores constitucionais maiores inerentes aos princípios republicano e democrático, especialmente o pluralismo político e a garantia de expressão das minorias. Nesse sentido, vota pela procedência das duas ações.

**Voto da ministra Carmen Lúcia**

Basicamente, a ministra Carmen Lúcia segue muitos dos argumentos já comentados nos votos que a haviam precedido, entre eles a questão da ditadura da maioria, a necessidade de proteção às minorias, o respeito ao pluralismo político e violação aos princípios da proporcionalidade e da oportunidade.

Todavia, o ponto principal de seu raciocínio está no fato de que a lei configuraria uma afronta ao artigo 14[15] da Constituição. Isto porque o direito de voto de cada cidadão não é um direito que se esvai após a eleição, é um direito que permanece durante todo o mandato do representante. Negar o funcionamento parlamentar a um partido com representantes eleitos por meio desse voto seria restringir também esse próprio direito ao voto, além de restringir o direito à representação popular por meio de um partido. Diante disso, a ministra vota pela inconstitucionalidade dos artigos impugnados, acompanhando os termos do relator Marco Aurélio.

**Voto do ministro Eros Grau**

O ministro embasa seu voto pela procedência das ações no princípio do pluralismo político, no direito de associação e no princípio da igualdade de chances. Por esse princípio, entende Eros Grau que a igualdade de chances deve ser observada tanto na disputa eleitoral como no exercício dos mandatos dos representantes eleitos, sob pena de ser atacar não só a isonomia entre os partidos políticos como a isonomia entre os eleitores.

---

[15] Art. 14: "A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos..."

**Voto do ministro Carlos Britto**

Carlos Britto entende a questão como um caso em que deve ser aplicado o princípio da proporcionalidade estrita, fazendo uma opção pelo lado que privilegia os partidos políticos e o princípio da liberdade associativa. Além disso, o ministro evoca o argumento já utilizado pela ministra Carmen Lúcia e Eros Grau sobre o respeito à soberania popular e à igualdade do eleitor. Por fim, o ministro discorre sobre a necessidade de proteção das minorias e considera que o artigo 17, em seu inciso IV, não constitui norma de eficácia limitada. Dessa maneira, o funcionamento parlamentar seria um direito de todos os partidos, só cabendo ao legislador ordinário versar sobre o *modus operandi* desse funcionamento. Voto, portanto, que acompanha o ministro relator.

**Voto do ministro Cezar Peluso**

Cezar Peluso ressalta não repudiar a idéia de medidas que objetivem evitar o multipartidarismo excessivo, mas não enxerga na solução encontrada pela lei 9096/95 um caminho viável. Por ofender ao postulado constitucional de igualdade, ao caput do artigo 17 da CF, ao postulado de proibição de excessos e ao princípio do pluralismo político, o ministro Cezar Peluso vota nos termos do relator.

**Voto do ministro Sepúlveda Pertence**

O ministro inicia seu voto fazendo referência ao julgamento da ADI 958, justificando que o argumento predominante para a declaração de procedência da ação, naquele caso, foi o fato de a diferenciação entre os partidos ter como base fatos pretéritos, o que ofenderia o princípio do devido processo legal. Após estas considerações, ele ressalta o fato de que as discussões sobre o tema fizeram com que ele modificasse o entendimento que possuía a respeito da matéria.

Defendendo o pluralismo partidário, a liberdade de criação partidária e a proteção às minorias, Sepúlveda Pertence destaca, assim como o ministro Eros Grau, que o dispositivo constitucional relativo ao funcionamento parlamentar (art. 17, inciso IV) não seria de eficácia limitada.

Sepúlveda Pertence chega até a apontar um possível ataque ao federalismo, cláusula pétrea da Constituição Federal. Isto porque a representação dos Estados no Senado Federal poderia ser prejudicada caso existissem duas classes de senadores, uma classe de partidos com direito a funcionamento parlamentar e outra classe sem esse funcionamento.

Por fim, o ministro também reconhece o problema da proliferação de partidos políticos e não condena toda forma de tratamento diferenciado de acordo com o desempenho eleitoral, mas especificamente quanto aos termos da lei 9096/95, considera-os inconstitucionais. Votando assim, pela procedência das ações.

**Voto da ministra Ellen Gracie**

Em seu breve voto, a ministra Ellen Gracie acompanha o voto do ministro relator por considerar excessivamente draconianos os termos da lei proposta.

Dessa forma, o julgamento termina por declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei nº9096/95, por unanimidade: artigo 13, a expressão "obedecendo aos seguintes critérios", contida no caput do artigo 41; incisos I e II do artigo 41; artigo 48; a expressão "que atenda ao disposto no artigo 13, contida no caput do artigo 49, com redução de texto; caput dos artigos 56 e 57, com interpretação que elimina as limitações temporais neles presentes até que sobrevenha nova lei a respeito; e a expressão "no art. 13", presente no inciso II do artigo 57. Por unanimidade também, o STF declarou constitucional o inciso II do artigo 56.

Assim, tem-se o seguinte quadro sinóptico referente ao julgamento das ADIs 1351-3 e 1354-8:

| MINISTRO | ARGUMENTOS PRINCIPAIS |
|---|---|
| **Marco Aurélio** | - Pluralismo político, soberania popular, liberdade dos partidos políticos, pluripartidarismo e proteção às minorias<br><br>- Necessidade de matéria ser tratada por via constitucional<br><br>- Razoabilidade |

| | |
|---|---|
| **Gilmar Mendes** | - Direito eleitoral comparado: direito alemão<br>- Princípio da proporcionalidade e igualdade de chances<br>- Proteção às minorias<br>- Crise do sistema eleitoral proporcional |
| **Lewandowski** | - Reforma política<br>- Pluralismo político<br>- Proteção às minorias |
| **Carmen Lúcia** | - Pluralismo político<br>- Proteção às minorias<br>- Princípio da proporcionalidade<br>- Igualdade de voto do eleitor |
| **Eros Grau** | - Pluralismo político<br>- Liberdade de associação<br>- Princípio da igualdade de chances<br>- Igualdade de voto do eleitor |
| **Carlos Britto** | - Princípio da proporcionalidade estrita<br>- Liberdade de associação<br>- Igualdade de voto do eleitor<br>- Proteção às minorias<br>- Art.17 – inciso IV: não constitui norma de eficácia limitada |
| **Cezar Peluso** | - Isonomia<br>- Liberdade dos partidos políticos<br>- Pluralismo político |

| | |
|---|---|
| | - Proibição de excessos |
| **Sepúlveda Pertence** | - Pluralismo partidário, liberdade dos partidos políticos, proteção às minorias<br><br>- Art.17 – inciso IV: não constitui norma de eficácia limitada<br><br>- Federalismo |
| **Ellen Gracie** | - Termos da lei excessivamente draconianos |

## 5. Análise comparativa

Embora as ADIs 958 e 966 tenham sido citadas como precedentes para o julgamento das ADIs 1351 e 1354, deve-se ter clara a distinção instituída por cada uma das cláusulas de barreira. A lei 8713/93 previa critérios, baseados no desempenho eleitoral, que condicionavam a participação dos partidos na disputa eleitoral, ou seja, para que apresentem candidatos à disputa. Os dispositivos da lei 9096/95 sob impugnação também tinham como base o desempenho eleitoral, mas não incidiam sobre a possibilidade de o partido apresentar candidatos à disputa eleitoral. Tais dispositivos focalizavam suas limitações nos meios disponíveis aos partidos para o prélio eleitoral (fundo partidário e meios de comunicação) e no funcionamento parlamentar do partido, após eleitos os representantes. Além disso, enquanto os critérios da primeira lei tinham como base um desempenho eleitoral pretérito, a lei 9096/95 tomava por base um desempenho futuro.

A análise dos votos das ADIs 958 e 966 demonstra que o argumento essencial para a declaração da procedências das duas ações foi o fato de a lei 8713/93 fundamentar sua aplicação com base em fatos pretéritos, em resultados de eleições já conhecidas. Dessa forma, ao editar a lei, o legislador já teria exata noção de quais partidos teriam cerceado o direito de apresentar candidatos à disputa eleitoral. Por configurar clara violação ao princípio do devido processo legal, notória seria a inconstitucionalidade

dos preceitos. Sendo assim, embora alguns ministros tenham relacionado argumentos diversos para a declaração de inconstitucionalidade, o fundamento básico para a decisão parece estar justamente nessa questão dos fatos pretéritos.

Tanto é assim que, no julgamento das ADIs 1351 e 1354, o ministro Sepúlveda Pertece faz referência a esse argumento como a motivação principal da decisão:

*"Então, o argumento predominante nesta ADIn 958 foi o que se chamou de ofensa ao 'substantive due processo of law', porque se fundava a diferenciação entre os partidos em dados concretos já conhecidos. A inconstitucionalidade era, então, chapada."*[16]

O desafio de encontrar um fundamento básico para a decisão proferida torna-se muito mais difícil no julgamento das ADIs 1351 e 1354. Ainda que unânime, a decisão apresenta um grande emaranhado argumentativo e uma ausência de linearidade na argumentação que transformam a tarefa de extrair uma base argumentativa essencial em algo realmente desafiante.

Com relação aos argumentos para a declaração da inconstitucionalidade da cláusula de barreira da lei 9096/95, pode-se dizer que os pontos argumentativos mais presentes dizem respeito à defesa do pluralismo político, fundamento da República Federativa (CF 88, art. 1º, inciso IV); à proteção das minorias; aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; e à defesa da soberania popular, que se desdobra na igualdade de voto de cada eleitor (CF 88, art. 14); e à liberdade dos partidos políticos (CF 88, art. 17).

Todavia, a utilização desses fundamentos não permite identificar uma linha clara com relação ao posicionamento dos ministros quanto à existência de uma cláusula de barreira. Nesse quesito, pode-se relacionar três correntes principais. Na primeira corrente, estão aqueles ministros que admitem a possibilidade de instituição de uma cláusula de barreira de acordo com o desempenho eleitoral. Nesse grupo, estão incluídos os

[16] ADI 1354, fls. 319

ministros Marco Aurélio, Lewandowski, Cezar Peluso e Sepúlveda Pertence. Entretanto, mesmo dentro deste grupo não é possível encontrar uma homogeneidade quanto ao posicionamento. O ministro Marco Aurélio chega a admitir limitações decorrentes do desempenho eleitoral, mas faz questão de ressaltar que tais limitações deveriam ocorrer por via constitucional:

*"...após histórico e disciplina a revelarem a necessidade do trato da matéria com envergadura maior – constitucional -, o legislador comum veio a aprovar o texto de que seria o §5º do artigo 17 da Constituição Federal, olvidando a natureza rígida desse diploma. A Carta acabou alterada mediante lei ordinária!"*[17]

Mas os ministros Lewandowski, Cezar Peluso e Sepúlveda Pertence, conquanto esbocem uma tendência para admissão de cláusula restritiva, não clarificam os parâmetros para que ela não viole preceitos constitucionais, nem sequer entram na polêmica sobre a o trato da matéria por via constitucional ou infraconstitucional.

Em um segundo grupo, estariam os ministros que não demonstram qualquer ponto de argumentação no sentido de admitir a existência de uma cláusula de barreira: ministra Carmen Lúcia e ministros Eros Grau, Carlos Britto e Ellen Gracie. Não se trata de dizer que eles sejam contrários a todo e qualquer tipo de limitação decorrente do desempenho eleitoral, mas de afirmar que eles não se preocuparam em demonstrar qualquer indicativo quanto a esse quesito em seus votos.

E, formando uma terceira tendência, haveria a linha de pensamento formada pelo ministro Gilmar Mendes que, embora tendo votado pela inconstitucionalidade dos dispositivos da lei por considerá-los desproporcionais, deixou bastante claro que admitia uma cláusula de barreira para os partidos. Uma limitação que ocorresse, inclusive, tanto com relação ao funcionamento parlamentar, quanto com relação ao mandato do representante. E, quanto à via cabível para a instituição de uma cláusula como essa, o ministro é incisivo ao considerar desnecessária a via constitucional, admitindo o tratamento da matéria pelo legislador ordinário.

[17] ADI 1354-8, fls. 207

A pertinência dessa discussão adquire maior dimensão quando se pensa que a decisão proferida pelo STF prolongou a vigência dos dispositivos presentes no artigo 57 da lei 9096/95 até o momento em que o legislador editasse norma condizente com os limites esclarecidos pelo STF, conforme explicitado no voto do ministro Gilmar Mendes:

*"Dessa forma, proponho ao Tribunal que o artigo 57 da Lei nº9096/95 seja interpretado no sentido de que as normas de transição nele contidas continuem em vigor até que o legislador discipline novamente a matéria,* ***dentro dos limites esclarecidos pelo Tribunal neste julgamento".*** [18]

A análise dos votos demonstrou a dificuldade para localizar os ditos "limites esclarecidos pelo Tribunal" para compreensão do entendimento do STF acerca da matéria. Dificuldades que ocorreram quanto à identificação do núcleo essencial da fundamentação para a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos, quanto à possibilidade de admissão de uma cláusula de barreira constitucional e, considerando possível essa admissão, quanto aos termos e exigências formais para que uma nova cláusula de barreira fosse editada.

## 6. Conclusão

A PEC 02/07 acrescenta um páragrafo ao artigo 17 da Constituição Federal com o seguinte teor:

*"§5º Para fins de funcionamento parlamentar, a lei poderá estabelecer distinções entre os partidos que obtenham um mínimo de cinco por cento de todos os votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos de cada um desses Estados na mesma eleição, e os partidos que não atinjam esse patamar".*

Como se pode verificar, o preceito da PEC estipula limitação quanto ao funcionamento parlamentar praticamente idêntica ao conteúdo do artigo 13 da lei 9096/95, que foi considerado inconstitucional em sua integralidade

[18] ADI 1354 – fls. 286

pelo STF. Conforme dito no início desse trabalho, o autor da PEC considerou que o único obstáculo para a constitucionalidade do dispositivo era a via escolhida para sua edição, a legislação infraconstitucional. Dessa maneira, por via de emenda à Constituição, seria plenamente possível a admissão de uma cláusula como essa.

Contudo, mesmo as emendas constitucionais são passíveis de revisão pela Corte Constitucional. Isso se deve ao fato de a Constituição enumerar hipóteses, denominadas de cláusulas pétreas, cuja modificação não pode ser realizada nem por emendas constitucional. Essas situações estão relacionadas no parágrafo 4º, artigo 60, da CF, vedando as propostas tendentes a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias fundamentais.

Esse trabalho partiu da hipótese de que a razão para a inconstitucionalidade dos dispositivos da lei 9096/95 não seria simplesmente a forma legislativa utilizada. Neste caso, um estudo aprofundado acerca da jurisprudência poderia identificar uma inconstitucionalidade presente na própria diferenciação estabelecida entre os partidos políticos, diferenciação que violasse preceitos constitucionais componentes de cláusulas pétreas. Dessa forma, ainda que por emenda constitucional, a nova cláusula de barreira poderia estar fadada à inconstitucionalidade.

Entretanto, o que se pôde depreender a partir do estudo jurisprudencial foi uma ausência de linearidade argumentativa que permitisse uma clara identificação da *ratio decidendi* provocadora da declaração de inconstitucionalidade. Diversos foram os argumentos utilizados, mas nada que proporcionasse a extração de um núcleo decisório fundamental. Identificação que não foi possível sequer na compreensão acerca da possibilidade ou não de instituição de uma nova cláusula de barreira em termos distintos, conforme detalhado no capítulo anterior. Se, à primeira vista, a existência de uma decisão unânime pode parecer propícia ao encontro de uma razão comum que tenha levado à convergência dos votos, o julgamento das ADIs 1351 e 1354 mostrou-se contrário a essa premissa.

Nesse sentido, a análise da constitucionalidade da PEC 02/07 diante do entendimento do STF acerca da matéria mostra-se inviável em vista da ausência de identificação de uma *ratio decidendi*. Ainda que até mesmo a questão de uma violação ao federalismo tenha sido levantada por um dos votos da ADI 1354 ou também um ataque à liberdade de associação prevista entre os direitos e garantias individuais da Constituição, ataques que incidiriam sobre cláusulas pétreas, não se pode dizer que tais alegações tenham sido a base argumentativa fundamental para a declaração de inconstitucionalidade.

Diante desse quadro, a decisão do STF de manter vigentes os dispositivos do artigo 57 da lei 9096/95 até que o legislador discipline novamente a matéria, dentro dos limites esclarecidos pelo Tribunal no julgamento das ADIs 1351 e 1354, mostra-se bastante criticável. Quais seriam esses limites? Quais os reais esclarecimentos realizados durante aquele julgamento?

Se é certo que a urgência por uma reforma política no cenário político nacional exige uma mudança de postura com relação a diversos mecanismos protelatórios utilizados pelos Poderes Legislativo e Executivo, é também certo que a participação do Judiciário e especialmente do STF, como guardião dos postulados constitucionais que é, deve ser no sentido de tornar menos obscuros os limites e restrições impostos pela Constituição a todo esse processo de reestruturação.

## 7. Bibliografia

PERTENCE, Sepúlveda. O controle de constitucionalidade das Emendas Constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal: crônica de jurisprudência. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº9, janeiro/fevereiro/março, 2007. Disponível na Internet: http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp. Acesso em 01/11/08.

RODRIGUES, Ricardo. *Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais*. Revista de Informação Legislativa, nº32.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005.